

Pace e Sicurezza in Europa

Nicola Cufaro Petroni*

*Centro Interdipartimentale di Ricerche sulla Pace
Università di Bari*

e

*Unione Scienziati per il Disarmo
Sezione di Bari*

1. Due secoli di equilibri europei	pag. 1
2. Il nuovo scenario europeo	7
3. Disarmo e controllo degli armamenti	19
4. Una nuova architettura per la sicurezza europea	30
Schede	41
Cronologia	47
Bibliografia	54
Acronimi	55

Bari, luglio 1995

* Quest'articolo costituisce una versione estesa del saggio *Paix et Sécurité* che verrà pubblicato nella collana *L'Europe en bref* dal *Centre Européen de la Culture* (Genève).

1. Due secoli di equilibri europei

Tracciare oggi un quadro degli equilibri politici e delle istituzioni preposte al mantenimento della stabilità e della sicurezza in Europa é un compito particolarmente complesso dal momento che, da alcuni anni, ci troviamo ad attraversare una fase di profondi cambiamenti dei quali non é ancor chiaro quale sará l' esito definitivo. Ciò vuol dire in pratica che le osservazioni e le valutazioni che possono essere espresse in questo momento rischiano di diventare molto presto obsolete: per questo motivo desideriamo innanzitutto fornire alcuni elementi di prospettiva storica nella speranza che questi, descrivendo dinamiche e processi che, fino a poco tempo fa, ritenevamo sepolti nel passato, possano gettar luce sulla futura evoluzione dei rapporti strategici in Europa.

Le vicende del XIX secolo ci avevano abituati a pensare l' **ordine europeo** come controllato da un numero, abbastanza limitato, di grandi potenze¹. Infatti al *Congresso di Vienna* (1815), per evitare l' espansione del modello rivoluzionario e liberale che si era diffuso sull' onda della Rivoluzione Francese e delle conquiste napoleoniche, un *concerto europeo* di potenze (il cui nucleo centrale era costituito dalla cosiddetta Santa Alleanza fra i sovrani d' Austria, Russia e Prussia) si era incaricato del mantenimento dell' ordine basandosi sui principi di legittimitá dinastica e di equilibrio di potenza. Quest' ordine reazionario incontró presto l' ostilitá delle borghesie nazionali e fu messo in discussione nelle rivoluzioni del 1830 e del 1848 dai principi liberali che, all' epoca, animavano la questione delle nazionalitá. Nell' Europa Centrale ed Orientale (ECO) questa primavera dei popoli si esprimeva soprattutto nella disgregazione dei grandi imperi multietnici: quello Russo, quello Absburgico e quello Ottomano. Nelle regioni piú occidentali, invece, il principio di nazionalitá condusse alla creazione di due nuovi stati per aggregazione: la Germania e l' Italia. Alla fine del XIX secolo l' Europa era cosí dominata da sei grandi potenze (Gran Bretagna, Francia, Germania, Impero Absburgico, Impero Russo e Impero Ottomano) alle quali si aggiungevano, sulla scena mondiale, USA e Giappone. Ma la dinamica degli equilibri politici piú che condurre ad un Concerto aveva portato alla divisione dell' Europa in due campi attorno a due alleanze: la Triplice Alleanza (Impero Tedesco, Impero Absburgico e Italia) e la Triplice Intesa (Gran Bretagna, Francia e Impero Russo), dando il via al periodo classico della politica di *bilancio di potenza*. La logica della competizione in tutti i campi, la crescita degli studi di geopolitica, il Darwinismo sociale e la bellicositá dei nazionalismi condussero in poco tempo alla catastrofe europea della Prima Guerra Mondiale, all' uscita dalla quale, però, l' Europa si trovó governata da un ordine, se possibile, ancor meno stabile di quello precedente. La conseguenza piú macroscopica della Grande Guerra fu infatti la scomparsa dei grandi imperi che amministravano l' ECO, la frammentazione economica e politica di questo grande spazio geopolitico europeo e in particolare la nascita del regime bolscevico in Russia con la successiva formazione dello stato sovietico. A questo bisogna aggiungere i profondi risentimenti creati dalla imposizione di pesanti sanzioni alla Germania sconfitta e una ripresa del tradizionale isolazionismo americano e britannico: tutti elementi che in breve resero illusori i tentativi di ricostruire un Concerto mediante la Societá delle Nazioni. I resti dello *spirito di Ginevra* e della Diplomazia multilaterale che era stata praticata dal 1924 al 1929 furono poi definitivamente spazzati via dalla crisi economica del 1929. In una fase in cui le strutture del capitalismo erano ancora molto parzialmente internazionalizzate, questa congiuntura economica produsse un violento ripiegamento nazionalista e una spasmodica ricerca di *spazi vitali* che si man-

¹ Vedi ad esempio *Atlas des relations internationales*, edito da P. Boniface (Paris, 1993), oppure G. Chaliand e J.-P. Rageau: *Atlas statégique* (Paris, 1991).

ifestarono anche nella creazione di regimi autoritari come quello nazista e il cui esito fu, come é noto, il secondo conflitto mondiale. Anche questo interludio fra le due guerre fu, da un punto di vista strategico, caratterizzato da sistemi di alleanze e garanzie reciproche (Patto d' Acciaio fra Italia e Germania, Patto Germano-Sovietico, Alleanza Franco-Britannica, garanzie concesse alla Polonia dalla Gran Bretagna ecc.) che miravano a un bilanciamento delle forze in Europa, ma che non riuscirono ad evitare la catastrofe.

Se ancora una volta il tentativo di mantenere gli equilibri strategici in Europa era fallito, l' esito fu, però, radicalmente diverso: dopo il 1945 i paesi europei, vincitori e vinti, non si trovarono più al centro del mondo e non furono più padroni del proprio destino. L' ordine mondiale del secondo dopoguerra, quello, per intenderci, che cominciò a prendere forma a Yalta nel febbraio del 1945 con le prime definizioni delle zone d' influenza, é stato infatti caratterizzato da una rigorosa bipolarità nella quale gli attori principali sono stati l' URSS e gli USA; caratteristica potentemente sottolineata dalla comparsa sulla scena militare delle armi nucleari e dal quasi completo monopolio che di esse hanno a lungo detenuto le due superpotenze. I concetti geopolitici della nuova epoca divennero *Est* ed *Ovest* e furono definiti dalla posizione geografica che gli stati occupano relativamente alla cosiddetta *cortina di ferro* che per i 45 successivi anni ha diviso l' Europa. Senza entrare nel dibattito sulle origini della **Guerra Fredda**, cioè di quella prolungata fase di rivalità ideologica e politica che ha contrapposto USA e URSS e i loro rispettivi alleati dal 1945 al 1990, ricorderemo che questa può essere considerata come il frutto da una parte del tentativo dell' URSS di creare un bastione definitivo contro la minaccia tedesca e di diffondere l' ideologia comunista e dall' altra del timore occidentale dell' espansione del dominio russo sull' ECO e della minaccia, per i propri regimi, rappresentata dai partiti comunisti occidentali. Questa rivalità, approfonditasi con il lancio del Piano Marshall (luglio 1947) di aiuti economici americani all' Europa, con la formazione del Kominform (ottobre 1947) e con il blocco sovietico di Berlino Ovest (1948-49), si é poi cristallizzata nella formazione di due alleanze militari contrapposte: la NATO (aprile 1949) che forniva garanzie americane alla sicurezza dell' Europa Occidentale e il Patto di Varsavia (WTO, 1955) che riuniva i paesi dell' ECO (con l' eccezione della Jugoslavia e poi dell' Albania) attorno all' URSS. La guerra fredda ha conosciuto varie fasi di tensione e di distensione: la riorganizzazione delle alleanze di guerra attorno a due blocchi antagonisti aveva creato un sistema che non somigliava più a quello dei secoli precedenti in cui le rivalità delle potenze si sviluppavano all' interno di un unico sistema politico comune a tutti. I rapporti Est-Ovest erano piuttosto simili a un gioco a somma nulla, nel quale ogni vantaggio di una parte si presentava come svantaggi per l' altra e benefici comuni erano impossibili. Ciononostante, siccome il conflitto aveva la tendenza a non riguardare interessi vitali (territorio, risorse, sopravvivenza dell' avversario), esso era anche caratterizzato da un elevato grado di razionalità e stabilità aumentato dalla presenza della dissuasione nucleare. La crisi di Cuba (1962) rese però evidente una nuova caratteristica della deterrenza: nessuno dei due avversari avrebbe usato le armi nucleari per paura di rappresaglie. Questo riconoscimento segnò l' inizio di una fase di distensione che trovò espressione nella coesistenza pacifica, nel processo di controllo degli armamenti, nella Ostpolitik e negli accordi di Helsinki del 1975 che riconobbero le frontiere uscite dalla Seconda Guerra Mondiale e stabilirono i principi di libertà di circolazione e di coscienza sul continente. Questo dialogo bilaterale modificò le caratteristiche del confronto in un gioco a somme non nulle in cui era possibile ottenere dei vantaggi per ambedue le coalizioni. La distensione, pertanto, si caratterizzò non come la fine della competizione, ma come la sua organizzazione secondo regole comuni accettate dai due rivali.

La fase storica iniziata nel 1945, comunque, é diversa da tutte le precedenti a causa dell' apparizione, sulla scena strategica, delle armi nucleari. Inizialmente non fu chiaro fino a che punto questa novità avrebbe cambiato le relazioni internazionali. A quell' epoca si riprendeva, adattandola, la teoria dei *bombardamenti strategici* secondo la quale l' uso piú efficace dell' aviazione sarebbe stato quello di attaccare i centri urbani ed industriali dell' avversario per paralizzarne le offensive e distruggere la sorgente della sua potenza. I bombardamenti nucleari sul Giappone dell' agosto 1945 sembrarono confermare queste idee, sicché la nuova arma apparve, in un primo tempo, agli strateghi americani come un correttivo di potenza di fronte alla superiorità dell' URSS nel campo degli armamenti convenzionali: piuttosto che lanciarsi in una competizione in quest' ultimo settore, gli USA avrebbero basato la loro strategia sulle armi nucleari, piú potenti e meno costose. In realtà già nel 1949 l' URSS aveva fatto esplodere il suo primo ordigno nucleare, ma essa mancava dei mezzi tecnici per lanciare queste armi sul territorio americano, mentre gli USA potevano colpire obiettivi sovietici grazie alle armi schierate sul territorio dei paesi europei della NATO. Restando così fuori della portata delle armi sovietiche gli USA adottarono la teoria della *rappresaglia massiccia* (*massive retaliation*): in caso di aggressione all' Europa occidentale, anche se eseguita solo con armi convenzionali, gli USA avrebbero lanciato rappresaglie nucleari sul territorio dell' URSS. La NATO adottò ufficialmente la dottrina della rappresaglia massiccia nel 1956 con un documento che porta la sigla² MC14/2.

Nel 1957 divenne però chiaro che l' URSS aveva sviluppato la capacità di produrre missili con gittata intercontinentale, sicché entrò in funzione un meccanismo di reciproca *dissuasione nucleare*. Di fronte ad un paese dotato di armi nucleari e della capacità di usarle, non aveva piú senso fare un bilancio di costi e vantaggi prima di lanciarsi in un conflitto: si sarebbe stati infatti quasi totalmente certi di conquistare null' altro che un paese distrutto che, a sua volta, avrebbe anche avuto il tempo di distruggere l' avversario: una condizione nota con il nome di MAD (Mutual Assured Destruction). Paradossalmente, quindi, la pace, per quanto in aree geograficamente limitate, veniva garantita proprio dal potere distruttivo delle nuove armi: dal 1945 le regioni coperte dalla dissuasione nucleare non hanno piú conosciuto la guerra, a differenza delle zone per le quali questa inibizione non ha operato. In particolare l' Europa tutta intera ha conosciuto un lungo periodo di pace proprio mentre era rigidamente divisa in due blocchi antagonisti e ben armati. Questa nuova situazione, però, ha anche modificato la dottrina militare dell' Alleanza Atlantica: non volendo rischiare di sacrificare Chicago per salvare Bonn o Roma, gli USA abbandonarono la teoria della rappresaglia massiccia e adottarono la nuova dottrina della *risposta flessibile* (*flexible response*) secondo la quale la NATO avrebbe risposto ad un' aggressione con il piú basso livello di forza necessario a respingerlo. Solo se questo non fosse bastato si sarebbe passati a livelli successivi con una gradualità attentamente controllata e senza prevedere piú risposte nucleari automatiche in caso di attacchi convenzionali. La risposta flessibile divenne la dottrina ufficiale della NATO nel 1967 con il documento MC14/3. In sostanza solo in caso di sconfitta convenzionale le armi nucleari sarebbero state usate sul campo di battaglia e solo come ultima possibilità esse sarebbero state lanciate sul territorio dell' URSS. La risposta flessibile, dunque, rappresentava una sorta di indebolimento delle garanzie concesse all' Europa dagli USA e inoltre essa implicava la possibilità della limitazione di un combattimento nucleare al campo di battaglia europeo: ma il concetto di guerra nucleare limitata non aveva alcun senso per i paesi europei perché le armi nucleari tattiche usate sul campo di battaglia avrebbero distrutto proprio ciò che avrebbero invece dovuto difendere.

² Si tratta di una direttiva del Comitato Militare (Military Committee) della NATO.

Le osservazioni precedenti mettono in luce il fatto che non é per niente chiaro quale possa essere l' uso delle armi nucleari. Nonostante la sua apparente banalit  questa domanda suscita risposte molto varie che possono essere classificate sostanzialmente in due grandi categorie: secondo la prima le armi nucleari non hanno nessun uso militare possibile eccetto quello di dissuadere l' avversario da usare le sue. Questa posizione si basa sul concetto di deterrenza nucleare pura ed ha come sfondo la prospettiva di una guerra nucleare totale. In questo equilibrio del terrore le armi nucleari sono puntate verso le strutture civili del nemico con lo scopo di minacciarlo con la prospettiva di un danno inaccettabile (quest' uso delle armi nucleari prende il nome di uso *countervalue*). Una conseguenza   il principio di sufficienza degli arsenali nucleari che dovrebbero contenere solo ci  che   necessario a rendere credibile la minaccia. La seconda posizione, invece, ritiene possibile un uso militare delle armi nucleari sul campo di battaglia in scontri che non necessariamente devono degenerare in uno scambio strategico totale. Ne consegue la possibilit  di una guerra nucleare limitata con armi prevalentemente puntate sulle installazioni militari dell' avversario con lo scopo di disarmarlo o comunque di diminuire le sue capacit  offensive (uso detto *counterforce*). Il naturale corollario di questa posizione   il principio di massima sicurezza secondo il quale gli arsenali nucleari dovranno essere riempiti con il maggior numero possibile di armi per combattere una guerra eventualmente prolungata. In realt  bisogna tenere presente che le armi nucleari non sono pi  armi militari in senso stretto: esse sono piuttosto delle armi politiche e in fin dei conti rappresentano l' essenza del potere nel mondo contemporaneo servendo da simboli, pegni e mezzi di persuasione nel confronto che oppone protettori e clienti, alleati ed avversari. Per quanto sia continuamente articolato nel linguaggio delle dottrine militari, il dibattito riguarda quindi soprattutto i rapporti politici: il nocciolo della questione non   la strategia in quanto tale ma la distribuzione dei rischi, del potere e della dipendenza, la materia prima, cio , della politica internazionale. In particolare questo spiega le tensioni e le incomprensioni che lungo i 45 anni della guerra fredda si sono sviluppate anche all' interno dell' Alleanza Atlantica in conseguenza del fatto che le preoccupazioni principali degli USA spesso non coincidevano con quelle degli alleati europei. L' adozione della dottrina della risposta flessibile si inquadra proprio in questo dibattito in quanto sul continente molti videro la nuova teoria come un tentativo di disaccoppiamento fra Europa e USA: sebbene uno scambio nucleare tattico sul campo di battaglia rischiasse facilmente di evolvere in uno scambio strategico fra le due alleanze, era solo questo scambio totale ad essere considerato come una garanzia di deterrenza. La preoccupazione principale degli alleati, in sostanza, era che il conflitto potesse rimanere limitato al solo territorio europeo senza coinvolgere quello delle due superpotenze, e il sospetto era che gli USA volessero proprio questo. Per gli europei lo scopo della deterrenza non era limitare la guerra, ma prevenirla e l' incubo era piuttosto quello di un conflitto in cui le due superpotenze riuscissero a confinare i loro combattimenti in Europa. In realt  la NATO ha sempre trovato impossibile sviluppare dei piani per un uso razionale delle armi nucleari tattiche che assicuri chiari vantaggi militari, eviti i rischi di uno scambio strategico totale e risulti accettabile per gli alleati europei in quanto   risultato impossibile non solo prevenire un sopportabile livello di danni umani e materiali, ma soprattutto assicurare l' efficienza del sistema C³I (Command, Control, Communications, Intelligence) che dovrebbe garantire il controllo, la limitazione e la eventuale sospensione delle ostilit . In breve, la credibilit  militare della deterrenza prodotta dalla minaccia di un uso di armi nucleari sul campo di battaglia era scarsa e denunciava piuttosto una certa reticenza degli USA a concedere delle piene garanzie nucleari globali. Fu anche per rafforzare l' accoppiamento fra USA ed alleati europei che fu presa, nel 1979, la decisione di

installare i Pershing II ed i cruise sul territorio continentale: la chiave per comprendere il loro significato risiedeva infatti nella persuasione che questi missili, capaci anche di colpire il territorio sovietico in pochi minuti, avrebbero precipitato una risposta dell' URSS sul territorio americano e quindi una rappresaglia strategica.

Gli aspetti nucleari della strategia della NATO sono rimasti prevalenti lungo tutto il corso della guerra fredda: é solo con la riunione di Londra (luglio 1990) che l' alleanza ha riconosciuto il nuovo cambiamento dello scenario strategico e ha deciso di prendere in considerazione l' uso delle armi nucleari solo come ultima eventualit  allontanandone definitivamente un uso militare sul campo di battaglia. Per questo motivo le strategie convenzionali dell' Alleanza sono state relegate, almeno inizialmente, in secondo piano. Solo dalla met  degli anni '70 i progressi tecnologici nel settore degli armamenti convenzionali e del C³I hanno permesso di dare nuova efficacia ad un complesso di operazioni aeree e terrestri combinate. Questo si   concretizzato nella teoria dell' *air-land battle* adottata ufficialmente dall' esercito americano nel 1984. Gli ulteriori progressi sulla precisione delle munizioni *intelligenti* e dei sistemi di osservazione dell' avversario hanno anche condotto all' adozione di una dottrina convenzionale NATO denominata FOFA (Follow-On Force Attack) il cui scopo era quello di tagliare dal loro sostegno logistico il primo scaglione delle forze dell' aggressore attaccando i contingenti del secondo scaglione. In ogni caso queste dottrine di guerra convenzionale non hanno mai raggiunto l' importanza di quelle relative alle armi nucleari come tutta la storia della guerra fredda ha mostrato. Ad esempio il dato nucleare permette di dare una lettura particolarmente esauriente della posizione che la Francia ha assunto all' interno dell' Alleanza Atlantica: i problemi di credibilit  delle garanzie nucleari americane sono infatti uno degli elementi che hanno indotto Francia e Gran Bretagna a dotarsi di un proprio deterrente nucleare inteso soprattutto come detonatore supplementare ed autonomo per scatenare uno scambio strategico fra USA ed URSS. La Francia in particolare ha condotto queste posizioni fino alle sue ultime conseguenze ritirandosi dal comando militare integrato della NATO, pur senza uscire dall' alleanza. La **strategia nucleare francese**, detta di *dissuasione dal debole al forte*,   una strategia di deterrenza sufficiente basata sull' idea che il paese   un *santuario* a causa di un rapporto fra costi e vantaggi che rimane sempre negativo nei calcoli di un eventuale aggressore. L' arsenale francese corrisponde a questa esigenza di deterrenza minima dando una certa priorit  alla componente sottomarina con il chiaro intento di mostrare che qualunque primo colpo sul territorio nazionale non pu  disarmare il paese. La presenza di un certo numero di armi nucleari tattiche si spiega, invece, con il concetto di armamento nucleare prestrategico: tali armi non sono, infatti, possedute per le loro capacit  distruttrici sul campo di battaglia; il loro uso serve solo ad indicare la determinazione del potere politico a superare la soglia irreversibile della nuclearizzazione del conflitto. Si tratta cio  dell' ultimo avvertimento prima del ricorso all' arsenale strategico. Pertanto la Francia non ha mai avuto bisogno di schierare un gran numero di armi tattiche. La sua sicurezza si basava piuttosto sull' incertezza nella definizione dei propri interessi vitali, e sullo stretto accoppiamento fra armi strategiche, prestrategiche e convenzionali. Ma in fin dei conti la credibilit  di questa posizione si fondava sulla copertura fornita dalla deterrenza estesa americana: il deterrente nucleare indipendente non serviva a rendere completamente autonoma la strategia francese, ma solo a dare un' assicurazione in pi  circa la generalizzazione di un conflitto europeo ai territori delle due superpotenze.

Sar  utile infine, per completare il quadro dei rapporti strategici nel periodo della guerra fredda, riportare alcuni elementi della **dottrina militare sovietica**. Subito dopo la fine della

Seconda Guerra Mondiale i militari dell' URSS erano convinti che una guerra tra le due superpotenze avrebbe sicuramente comportato l' uso di armi nucleari. Per questo motivo essi adottarono una dottrina *counterforce* che prevedeva un primo colpo nelle prime ore del conflitto con lo scopo di distruggere le installazioni militari nemiche. Tutti gli scritti di questo periodo sostenevano che l' unica guerra possibile sarebbe stato uno scambio nucleare totale nel quale l' URSS era decisa a prevalere. Naturalmente coloro che decisero di adottare questa dottrina non si curarono molto del fatto che i relativi preparativi militari e civili sarebbero stati percepiti in occidente come minacciose manifestazioni di una volontà di aggressione. La Forza Missilistica Strategica (un corpo diverso dalle altre tre armi) divenne così nel 1959 il corpo più importante ai danni dell' esercito mentre parallelamente veniva operata una consistente riduzione delle forze armate convenzionali. Verso la metà degli anni '60, comunque, questa dottrina venne messa in discussione dalla parità strategica stabilitasi fra gli arsenali delle due superpotenze. Non si deve dimenticare infatti che l' obiettivo primario della politica militare sovietica è sempre stato la protezione dello stato dalle distruzioni di una guerra possibilmente nucleare. Per un paese che negli ultimi due secoli è stato invaso diverse volte e che per altrettante volte ha dovuto combattere delle guerre disastrose e disperate sul proprio territorio per poter sopravvivere, questo è un punto di vista perfettamente comprensibile. Per questo motivo l' atteggiamento dei pianificatori sovietici nei confronti delle armi nucleari si è fatto progressivamente più cauto e ambivalente; anzi dagli anni '80 in poi l' URSS si è impegnata in una politica di dichiarazioni che prevedevano scontri militari estesi e protratti con l' uso di sole armi convenzionali (discorso di Breznev a Tula nel 1977) e la rinuncia al primo uso delle armi nucleari (*no first use*): queste, ormai, sarebbero state usate solo in circostanze straordinarie, cioè in caso di aggressione nucleare diretta.

Questi cambiamenti e i progressi registrati in quegli anni nell' efficienza delle armi convenzionali hanno così condotto, dall' inizio degli anni '80, ad un piano di espansione delle forze armate sovietiche non nucleari e alla corrispondente preoccupazione occidentale circa la schiacciante superiorità convenzionale sovietica. A questo proposito varrà la pena ricordare che la strategia sovietica del secondo dopoguerra rappresentò un rilevante cambiamento rispetto alle tradizionali dottrine militari russe. Per secoli esse erano state caratterizzate da impostazioni prevalentemente difensive che, accoppiate spesso ad una certa dose di incompetenza, avevano avuto come conseguenza diverse invasioni straniere con le relative guerre combattute sul territorio russo. Dal 1945, invece, i pianificatori russi si mostrarono decisi a fare in modo che nessun'altra guerra futura potesse coinvolgere con i suoi effetti devastanti il suolo della madrepatria. Questa impostazione, unita all' esperienza del 1941 quando l' avanzata dei carri armati di Guderian si dimostrò quasi inarrestabile, ha determinato un nuovo atteggiamento che prevedeva la possibilità di una guerra preventiva che portasse lo scontro sul territorio dell' avversario con i mezzi giudicati più efficaci. Naturalmente tutto ciò è difficilmente distinguibile da un atteggiamento offensivo e ha contribuito notevolmente a rafforzare i dubbi occidentali sulle intenzioni aggressive ed ostili dell' URSS negli anni della guerra fredda. La situazione si è poi gradualmente modificata a partire dalla metà degli anni '80 con la distensione gorbacheviana e la conseguente idea della limitazione dei potenziali militari a livelli di *ragionevole sufficienza*. Il passo del cambiamento ha però avuto una enorme accelerazione con l' apertura del muro di Berlino (novembre 1989) e le successive dissoluzioni del WTO (luglio 1991) prima e dell' URSS poi (dicembre 1991). Questi fatti hanno radicalmente modificato non solo i rapporti politici ma gli stessi attori sullo scenario internazionale, hanno reso completamente obsolete tutta una serie di dottrine, opzioni ed istituzioni ed hanno aperto una nuova fase, con

caratteristiche del tutto nuove, nel dibattito sulla sicurezza europea.

2. Il nuovo scenario europeo

Per 45 anni, dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, la minaccia alla sicurezza globale é stata rappresentata da una guerra totale fra le due superpotenze. Sebbene questo rischio sia ora praticamente scomparso, l' era attuale si é rivelata tutt' altro che esente da conflitti armati come dimostrato da quelli che ancora interessano varie aree del globo (Afghanistan, Angola, Birmania, indonesia, Kashmir, Liberia, Peru, Somalia, Sri-Lanka, Rwanda) e in particolare, in Europa, dalle guerre nella ex-Jugoslavia e nel Caucaso. Inoltre l' attuale diffusione delle armi di distruzione di massa rende realistica, in un senso profondamente diverso da quello della fase precedente, l' eventualit  dell' uso di armi chimiche ed anche nucleari. Prevenire, controllare e risolvere questi conflitti e impedire la diffusione di armi sofisticate é divenuto il compito principale per preservare la pace e la sicurezza nel mondo in generale ed in Europa in particolare.

Le forze che generano i movimenti profondi delle nostre societ  e che, per conseguenza, sono causa degli attriti e dei conflitti etnici, religiosi, economici e nazionali che le agitano sono molteplici³: innanzitutto le caratteristiche del moderno *capitalismo sovranazionale* e della *globalizzazione dell' economia* indeboliscono la capacit  degli stati di controllare le proprie risorse economiche, provocano un aumento delle differenze fra Nord e Sud del mondo e generano flussi migratori, causa di preoccupazione nei paesi di destinazione. Ma quel che sembra pi  grave é la diminuita capacit  degli stati nazionali di esercitare una autorit  civile ed economica sulle societ  da essi organizzate: essi si trovano infatti presi fra lo sviluppo delle istituzioni finanziarie internazionali che, impedendo loro un reale controllo sull' economia, frustrano i loro tentativi di soddisfare le attese dei cittadini, e nuove manifestazioni di protagonismo popolare che si materializzano spesso in sentimenti di appartenenza religiosa, linguistica e nazionale e in gravi fenomeni di intolleranza che arrivano fino alla xenofobia e all' antisemitismo. Tutto ci  si inquadra poi in una netta diminuzione del controllo che le tradizionali superpotenze esercitavano sulla loro periferia. In particolare la diminuzione relativa del peso economico degli USA, l' acquisizione di rilevanti capacit  militari da parte di potenze emergenti del Terzo Mondo e finalmente il collasso politico dell' URSS hanno condotto alla creazione di un certo numero di centri di potere regionali ognuno circondato da un gruppo di stati associati: basti pensare al nuovo status acquisito in Europa dalla Germania e dalla Russia. Infine la disordinata crescita della popolazione, il degrado ambientale e la diseguale ripartizione delle risorse mondiali completano questo preoccupante quadro dei generatori di tensione internazionale.

Le forme assunte dai conflitti prodotti da queste gigantesche forze storiche sono molteplici: in Estremo e Medio Oriente, ad esempio, essi si sono manifestati nelle rivalit  fra stati (Corea del Nord e del Sud, India e Pakistan, Cina ed India, Iraq e Iran, Israele e Siria) aggravate dalla proliferazione degli armamenti, da sentimenti anti coloniali e dalle crociate del fondamentalismo religioso. In Europa invece essi hanno piuttosto preso l' aspetto della decomposizione di imperi e superstati: in particolare l' URSS e la Jugoslavia sono collassate in un processo, reminiscente della fine degli imperi Ottomano ed Austro-Ungarico, che ha generato risentimenti, discordie e conflitti. Le lotte irredentiste e nazionaliste di gruppi etnici che tentano di acquisire uno stato o di ingrandirlo per incorporare territori popolati da loro compatrioti hanno guadagnato nuovo vigore negli ultimi

³ M. Klare: *The new challenges to global security*; Current History, April 1993, pag. 155.

anni, favorite in questo dal crollo del controllo esercitato su di loro dal vecchio sistema bipolare. Il problema del controllo dei conflitti etnici e regionali, diventato la prima preoccupazione del dopo guerra fredda, si pone quindi innanzitutto come questione del potenziamento, o della creazione, delle istituzioni preposte al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

La condizione di anarchia internazionale, che oggi rischia di tornare a prevalere, è stata infatti storicamente regolata mediante alcuni sistemi di relazioni tra stati che avevano lo scopo di evitare la degenerazione verso il caos e la guerra: il tradizionale *bilancio di potenza*, la *deterrenza nucleare* e il controllo da parte di una coalizione di stati detto anche *concerto di potenze*⁴. Tutti e tre questi sistemi non sono altro che manifestazioni di equilibri politici, militari ed economici internazionali e funzionano con esiti e regole diversi. Il **bilancio di potenza** è stato il sistema prevalente lungo gran parte del XIX e del XX secolo, ma si è dimostrato, in fondo, un meccanismo inefficiente che, in questo secolo, ha condotto ad ambedue le Guerre Mondiali: nonostante che il suo scopo fosse proprio quello di prevenire i conflitti, infatti, esso non è riuscito a controllare completamente le politiche aggressive delle nazioni più importanti. Fin dai tempi delle campagne napoleoniche le nazioni europee hanno spesso mostrato di non voler intervenire contro aggressioni ben preparate, e hanno preferito piuttosto attendere che altri prendessero l' iniziativa. Già nel 1812 una vera coalizione contro Napoleone cominciò a formarsi solo dopo le sue prime sconfitte nella campagna di Russia, mentre le successive vittorie prussiane sull' Austria e la Francia non incontrarono alcuna reazione internazionale degna di nota avendo le altre potenze rapidamente deciso di mettersi dalla parte del vincitore. Un vero sistema di bilancio cominciò a formarsi dopo il 1890, prima con l' alleanza Franco-Russa del 1894 e poi con il consolidamento della Triplice Alleanza e della Triplice Intesa. Tale bilancio, comunque, non impedì lo scoppio della guerra nel 1914 dato che queste alleanze, pur non essendo abbastanza credibili per dissuadere azioni risolte da parte degli avversari, erano abbastanza forti per trascinare in guerra degli alleati riluttanti. Lo stesso capitò nel 1939 sottolineando ancora una volta, tra l' altro, che un sistema economico internazionale che non creava una interdipendenza abbastanza forte fra stati, non contribuiva ad impedire l' insorgere di conflitti armati. In sostanza il bilancio di potenza classico, come metodo per regolare i conflitti internazionali, si è mostrato particolarmente inefficiente facendo sempre troppo o troppo poco per prevenire le azioni armate.

Un sistema di maggior successo, invece, si è dimostrato quello basato sulla **deterrenza nucleare** fra il 1945 ed il 1989. La minaccia di una rappresaglia nucleare e lo stazionamento di forze militari sul territorio di paesi alleati hanno largamente risolto i problemi di credibilità delle alleanze, ma il sistema si è anche dimostrato estremamente costoso e, in fin dei conti, rischioso. Finanziariamente la corsa agli armamenti comportava costi dell' ordine dei 500 miliardi di dollari l' anno frustrando in questo modo i tentativi di USA ed URSS di risolvere i propri problemi sociali interni. Inoltre gli USA, riorganizzando il mondo occidentale politicamente ed economicamente, hanno anche pagato dei prezzi sia finanziari (Piano Marshall) che politici contribuendo alla creazione di potenti concorrenti commerciali internazionali. Queste considerazioni sono state riassunte recentemente nel dibattito sul *declino* relativo degli USA come potenza economica⁵. Inutile dire che, come i fatti hanno successivamente dimostrato, il costo della corsa agli armamenti ha rappresentato un peso molto maggiore per l' economia sovietica. Inoltre la deterrenza nucleare

⁴ R. Rosecrance: *A new concert of powers*, Foreign Affairs, Spring 1992, pag. 64.

⁵ P. M. Kennedy: *The rise and fall of the great powers* (New York, 1987); J. S. Nye jr.: *Bound to lead* (New York, 1990).

era anche un sistema rischioso: infatti problemi di credibilit  degli impegni militari degli alleati maggiori (avrebbero, in fondo, gli USA rischiato New York per difendere Parigi con le loro armi nucleari?) di tanto in tanto si sono ripresentati e, uniti alla battaglia ideologica che divideva i due blocchi, hanno dato luogo a pericolose crisi. Questo ha condotto le due superpotenze anche a tentare di aumentare la credibilit  dei loro impegni entrando, a volte senza prevederne gli esiti, in avventure militari: Ungheria, Cecoslovacchia, Afghanistan, Corea, Vietnam; minacciandone altre: Polonia, Cuba, guerra dello Yom Kippur; o infine combattendone altre tramite intermediari: Angola, Mozambico, Etiopia.

Il sistema del **concerto di potenze** funziona invece con regole piuttosto diverse ed ha operato solo per brevi periodi di tempo: dopo il 1815 o nella fase della Lega delle Nazioni dopo il 1920. Esso opera mediante l' egemonia esercitata da una coalizione centrale di potenze messe insieme dal desiderio di prevenire conflitti armati e presuppone che vi sia un accordo preventivo sulle cause della guerra nella fase storica considerata: nel 1815, ad esempio, le potenze concordavano sul fatto che le rivoluzioni in Europa erano la causa principale dei conflitti. Si tratta insomma di un delicato equilibrio che pu  essere mantenuto solo se vengono rispettati alcuni princip : il coinvolgimento di tutte le potenze, un accordo ideologico e una rinuncia alla guerra e all' espansione territoriale. Cos  nella prima met  del XIX secolo il collasso del concerto delle potenze fu dovuto ad un parziale autoisolamento della Gran Bretagna, ma soprattutto alle divisioni ideologiche conseguenti alle rivoluzioni del 1830 e 1848 e al fatto che queste ultime mostrarono che la guerra fra stati non era pi  una loro automatica conseguenza. Anzi, dopo il 1848, divenne chiaro non solo che l' uso della forza militare poteva servire a schiacciare i moti rivoluzionari, ma anche che la guerra poteva servire a proteggere istituzioni non riformate: la guerra non era pi  il pi  grande male sociale, ma poteva essere addirittura terapeutica. In questo modo il sistema del concerto di potenze si trasform  in quello del bilancio di potenza. Dopo la Prima Guerra Mondiale il tentativo di ricostruire un concerto mediante la Lega delle Nazioni dovette ancora confrontarsi con gli stessi tre problemi, ma anche in questo caso il consenso internazionale materializzatosi nel 1918 era scomparso alla fine degli anni '20 dando l' avvio ad un altro ciclo di bilancio di potenza.

Gli stessi tre princip  dovrebbero essere rispettati anche oggi se volessimo instaurare e consolidare un regime concertato e consensuale di relazioni internazionali. Questo presuppone innanzitutto che i tre maggiori centri di potere (USA, Russia e UE) non evolvano verso condizioni di isolamento politico ed economico: la tentazione di rivolgersi soltanto verso i propri problemi interni, infatti,   oggi particolarmente forte in tutti e tre questi soggetti. Inoltre dovrebbe anche essere chiara l' importanza di dotare il nuovo concerto di potenze di un obiettivo collettivo. Come nel periodo della deterrenza la coesione era data dall' identificazione di un avversario o, in quello successivo al Congresso di Vienna dalla lotta contro i progressi del liberalismo, cos  attualmente l' obiettivo collettivo potrebbe essere quello di controllare i rapporti economici globali evitando crisi e squilibri. In particolare l' Europa Occidentale non dovrebbe rimanere indifferente ai problemi dell' integrazione politica ed economica dei paesi dell' ECO. La richiesta di evitare i conflitti ideologici sembra, invece, essere attualmente almeno in parte soddisfatta. Naturalmente va tenuto realisticamente presente che tale grado di accordo ideologico potr  essere mantenuto solo nella misura in cui lo permetter  la crescita economica internazionale: recessioni o depressioni, infatti, hanno la tendenza a rompere i legami ideologici che saldano i rapporti fra stati. Infine , se il rifiuto del conflitto armato e delle modifiche dei confini mediante la violenza sembrano oggi princip  acquisiti per molti degli stati europei (ed in particolare per quelli dell' UE), bisogna ricordarsi anche del

fatto che le guerre che oggi agitano il nostro continente nella ex-Jugoslavia e nel Caucaso sono proprio il prodotto di tentativi di cambiamenti non consensuali di frontiere.

Tutto ciò ci fornisce la misura di quanto sia complicato, nonostante tutto, ricostruire oggi un nuovo concerto di potenze in Europa e ci conduce anzi a riflettere sul nuovo ruolo che le potenze del concerto dovrebbero avere. Tradizionalmente le *grandi potenze* erano gli stati abbastanza forti da combattere con successo una guerra senza bisogno di aiuto da parte degli alleati. Tra le condizioni necessarie per tale qualificazione e per svolgere il ruolo di controllo sull' anarchia internazionale che esse esercitavano vi erano la disponibilità all' uso della forza e l' accettazione, entro limiti ragionevoli, delle conseguenti perdite umane. Difficilmente gli stati moderni, però, soddisfano questi requisiti, non solo per la interdipendenza economica che li lega ma anche per il rifiuto opposto dalle nostre società (in particolare da quelle europee) alla richiesta di tollerare perdite umane e per l' importanza che in esse assume il consenso popolare. Questo dipende tra l' altro dai loro attuali caratteri demografici⁶: in particolare la loro composizione sulla base di famiglie con uno o al massimo due figli. Quando le famiglie erano più numerose e la mortalità più elevata, la perdita di uno o più giovani in guerra aveva un significato molto diverso da quello che riveste oggi. D' altra parte le società con un elevato tasso di incremento demografico mancano oggi di altri attributi per qualificarsi come grandi potenze. Naturalmente ciò non vuol dire che gli interventi militari sono esclusi: l' uso della forza militare non dipende infatti solo dai fattori, elencati prima, ma anche dall' importanza della minaccia e dalla percezione che di questa hanno le nostre società. Nel passato però l' uso della forza militare da parte delle grandi potenze non era limitato agli interessi strettamente vitali della nazione. Una grande potenza era tale anche per la capacità che aveva di prendere iniziative che andavano al di là di quelle strettamente necessarie alla propria immediata sicurezza. Questa situazione, ovviamente, pone una grossa ipoteca sulla credibilità delle garanzie che una presunta grande potenza o una coalizione può oggi fornire. E in assenza di stati che giochino tale ruolo regolatore l' intero carattere della politica internazionale si modifica nel senso che non si può più supporre che l' anarchia internazionale sia controllata come in passato semplicemente da una coalizione centrale di stati, di grandi potenze che concertano la loro azione in modo da prevenire i conflitti internazionali. Il rifiuto degli stati più autorevoli di giocare il ruolo classico delle grandi potenze unito al nuovo protagonismo di stati più periferici ed alla diffusione del potere militare e delle armi di distruzione di massa richiede oggi la messa a punto, più che di un concerto di potenze, di un **sistema di sicurezza collettiva** basato su una rete di istituzioni, non esclusivamente militari, in grado di provvedere consensualmente al mantenimento o alla restaurazione della pace.

La realizzazione di questo progetto é, però, tutt' altro che semplice e la caratteristica della fase attuale che più minaccia la sicurezza collettiva, soprattutto sul continente europeo, é quella che viene usualmente indicata come la **rinascita del nazionalismo**. Le difficoltà iniziano dalla definizione stessa di *nazione*. In realtà "nessun criterio soddisfacente può essere scoperto per decidere quali delle collettività umane deve essere etichettata in questo modo ... Tentativi di stabilire criteri oggettivi di appartenenza nazionale, o di spiegare perché certi gruppi sono diventati 'nazioni' ed altri no, sono spesso stati fatti basandosi su singoli criteri quali lingua o etnia o su una combinazione di criteri come lingua, territorio comune, storia comune, tratti culturali o altro ... Tutte queste definizioni oggettive non hanno raggiunto lo scopo per l' ovvia ragione che, siccome solo alcuni membri della grande classe di entità che soddisfano tale definizione possono in ogni

⁶ E. Luttwak: *Where are the great powers?* Foreign Affairs, July/August 1994, pag. 23.

momento essere descritti come ‘nazioni’, é sempre possibile trovare delle eccezioni”⁷. Naturalmente l’ unica alternativa possibile é una definizione *sogettiva* che attribuisce la ‘nazionalitá’ ad ogni gruppo di individui che la reclama, ma ovviamente essa soffre del difetto di essere tautologica, *a posteriori* e di condurre a pericolose e paradossali conseguenze. Il concetto di nazione, peraltro “appartiene esclusivamente ad un periodo particolare e storicamente recente. Esso é una realtá sociale solo nella misura in cui é in relazione con un certo tipo di stato territoriale moderno, lo ‘stato nazione’, ed é inutile discutere di nazione e nazionalitá se non nella misura in cui ambedue sono in relazione con quest’ ultimo ... ‘Le nazioni come modo naturale, dato da Dio di classificare gli uomini, come un intrinseco ... destino politico, sono un mito’ ... il nazionalismo viene prima delle nazioni. Non le nazioni creano stati e nazionalismi, ma viceversa”⁸. Di fatto l’ idea di nazione sviluppatasi nella prima metá del XIX secolo non era tanto basata sull’ idea di gruppo etnico quanto su quella del “ruolo di economie definite da frontiere statali”. Per quanto fosse chiaro, infatti, che il perseguimento liberale dell’ interesse individuale non coincideva con la massimizzazione del benessere nazionale, le funzioni ed i benefici economici dell’ organizzazione in stati nazionali erano innegabili: garanzie sull’ emissione monetaria, sulla finanza pubblica e sulle politiche fiscali, certezza della proprietá e sicurezza sui contratti⁹. In questo senso lo stato nazionale aveva poco in comune con il nazionalismo come fu poi successivamente inteso nel XX secolo. Ad esempio la razionalitá economica dello stato nazionale richiedeva in pratica che il *principio di nazionalitá* si applicasse solo a nazioni di una certa dimensione, anzi la costruzione delle nazioni, come si configuró negli anni ’60 del XIX secolo per l’ Italia e la Germania, era visto inevitabilmente come un processo di espansione e di unificazione, e questo era evidentemente incompatibile con ogni definizione di nazione basata sull’ etnia, il linguaggio, la religione o la storia comune: “...il principio di nazionalitá é legittimo quando tende ad unire, in un insieme compatto, gruppi sparpagliati di popolazione, e illegittimo quando tende a dividere uno stato”¹⁰. La trasformazione successiva di questa originaria idea di nazione é stata provocata da alcune caratteristiche dello stato moderno obbligato ad acquisire, nei confronti dei cittadini, una nuova legittimitá a causa del processo di democratizzazione della politica che poneva “la questione della ‘nazione’, e i sentimenti del cittadino verso qualunque cosa egli considerava come la sua ‘nazione’, ‘nazionalitá’ o altro centro di lealtá, alla sommitá dell’ agenda politica”¹¹. Il *patriottismo*, la religione civica cosí richiesta dallo stato moderno non poteva, a questo punto, che essere basata sugli elementi di un “proto-nazionalismo popolare”¹² i cui elementi essenziali erano: il territorio, la lingua, l’ appartenenza etnica, la religione e l’ appartenenza, nel passato, ad entitá politiche comuni.

La scena era cosí posta per l’ avvento del moderno nazionalismo, un fenomeno molto diverso da quelli che avevano dominato la vita civile dei secoli precedenti nei quali i riferimenti della fedeltá erano piuttosto sovranazionali, dinastici, religiosi o civili: “il nazionalismo fu per molti anni pensato come una causa progressista, un moderno movimento dell’ interesse popolare contro impero o dinastia, una lotta contro il privilegio”¹³. Questa reputazione progressista del nazionalismo

⁷ E. J. Hobsbawm: *Nations and nationalism since 1780* (Cambridge, 1990), pag. 5.

⁸ E. J. Hobsbawm, cit. pag. 9.

⁹ E. J. Hobsbawm, cit. pag. 28.

¹⁰ M. Block in Lalor: *Cyclopedia of political science*, vol II, pag. 941; citato in E. J. Hobsbawm, cit. pag. 33.

¹¹ E. J. Hobsbawm, cit. pag. 83.

¹² E. J. Hobsbawm, cit. pag. 46.

¹³ W. Pfaff: *The wrath of nations* (New York, 1993), pag. 34.

europeo fu persa nel periodo fra le due guerre, anche se "... dopo la seconda guerra mondiale, speranze progressiste furono di nuovo attaccate al nazionalismo relativamente alla liberazione delle popolazioni asiatiche ed africane dagli imperi coloniali europei"¹⁴. Questa evoluzione ha però contribuito a creare una certa confusione nei confronti delle più recenti manifestazioni nazionaliste in Europa impedendo una seria discussione sui limiti mostrati in questa fase storica del *principio di autodeterminazione dei popoli*. I movimenti di autodeterminazione, infatti, sembrano aver largamente esaurito la loro legittimità come strumenti per la creazione di stati più profondamente democratici: benché essi siano serviti a lungo per distruggere imperi e forzare governi ad essere più sensibili alle esigenze dei governati, oggi con rare eccezioni, i movimenti di autodeterminazione minacciano, soprattutto in Europa, le possibilità di sviluppo democratico nei paesi non democratici e scuotono le fondamenta della democrazia in quelli democratici¹⁵. Sarebbe opportuno ritirare un' approvazione morale praticamente automatica dalla maggior parte di tali movimenti guardandoli per quel che essi sono: movimenti distruttivi. Coloro che sono impegnati nel promuovere governi sensibili alle esigenze dei governati non possono più assumere (come nel 1918) che la divisione di entità più grandi evolva invariabilmente nella giusta direzione: sostituire un governo centrale democratico, o uno che cominciava ad evolvere verso una qualche forma di democrazia, con una collezione di autocrati locali, difficilmente può essere considerato come un progresso verso una reale autodeterminazione. Negli ultimi anni problemi di questo genere si sono presentati in varie parti del mondo: nella ex-Jugoslavia, nell' ex-URSS, nell' ex-Cecoslovacchia e in molti degli stati successori di queste federazioni; né si deve credere che si tratta di problemi limitati solo ai paesi dell' ECO: basti pensare ai problemi del Québec in Canada, del Kashmir in India o delle popolazioni vallone e fiamminga in Belgio. Che senso può avere l' autodeterminazione quando essa si riduce a creare paesi minuscoli posti alla mercé economica e militare di stati vicini più potenti nei cui governi e parlamenti, peraltro, i nuovi nati non avrebbero più neanche un rappresentante? È tempo di spostare l' approvazione della comunità internazionale dall' autodeterminazione per frammentazione verso una maggiore rappresentatività, sensibilità e democratizzazione dei governi. Non che il principio di autodeterminazione debba essere puramente e semplicemente abbandonato: piuttosto oggi esso non può essere né il principale né tantomeno l' unico criterio usato per giudicare nelle contese internazionali. Esso finisce troppo spesso per contrastare altri interessi ed altri principî e talora, più banalmente, trova il suo limite estremo nell' autodeterminazione di altri popoli. Le contese internazionali in questo momento storico non potranno che essere considerate ciascuna nella propria specificità; non *senza principî*, ma anche e soprattutto con una buona dose di *pragmatismo*, per evitare che i principî, presi ideologicamente nella loro astrattezza, soggiacciano alla loro tradizionale dialettica di capovolgersi nel loro opposto. In una parola: alla irresponsabilità di alcune prese di posizione ideologiche sono preferibili, in questa fase, i compromessi di una ferma, ma ponderata diplomazia: agli eccessi del *diritto del sangue*, ad esempio, è preferibile sostituire il garantismo del *diritto del suolo*.

Ciononostante il nazionalismo rimane una forza potente dei nostri tempi con la quale è necessario fare i conti poiché esso esprime bisogni reali delle popolazioni, anche se basati su miti e mal definite idee dei propri e degli altrui diritti, e mette in pericolo la possibilità di instaurare un sistema di sicurezza collettiva sul continente Europeo. In particolare è interessante fornire qualche indicazione sulla situazione geopolitica nei Balcani e nelle repubbliche della CSI. Per quel

¹⁴ W. Pfaff, cit. pag. 31.

¹⁵ A. Etzioni: *The evils of self-determination*, Foreign Policy, Winter 1992/93, pag. 21.

che riguarda i **Balcani**, evitando per motivi di spazio di entrare direttamente in una cronaca o in un commento degli eventi piú recenti negli stati dell' ex-Jugoslavia, ci limiteremo a descrivere la complessitá della situazione etnica per sottolineare l' importanza, dal punto di vista della sicurezza collettiva, di una regione in cui l' incoraggiamento del nazionalismo puó diventare una vera e propria provocazione alla guerra, mentre l' unica possibile alternativa al caos politico non puó che essere trovata (come altre volte nella storia di questa parte d' Europa) in uno schema di convivenza e cooperazione integrato in una piú ampia architettura europea.

	gruppo linguistico	alfabeto	religione
<i>Albanesi</i>	albanese	latino	musulmana
<i>Bosniaci</i>	slavo	latino	cattolica
”	slavo	cirillico	ortodossa
”	slavo	latino-cirillico	musulmana
<i>Bulgari</i>	slavo	cirillico	ortodossa
<i>Croati</i>	slavo	latino	cattolica
<i>Greci</i>	greco	greco	ortodossa
<i>Macedoni</i>	slavo	cirillico	ortodossa
<i>Moldavi</i>	romanzo	latino-cirillico	ortodossa
<i>Montenegrini</i>	slavo	cirillico	ortodossa
<i>Romeni</i>	romanzo	latina	ortodossa
<i>Serbi</i>	slavo	cirillico	ortodossa
<i>Sloveni</i>	slavo	latino	cattolica
<i>Ungheresi</i>	ugro-finnico	latino	cattolica

Tavola 1: Lingua, alfabeto e religione prevalenti fra le popolazioni balcaniche.

Intenderemo come Balcani la regione geopolitica comprendente i seguenti undici stati: Albania, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Grecia, Fed. Jugoslava (Serbia e Montenegro), Macedonia, Moldavia, Romania, Slovenia e Ungheria. Si tratta di un insieme di stati quasi esattamente coincidente con i Balcani geografici propriamente detti e che forma un complesso storicamente e politicamente coerente dal punto di vista della descrizione.

	locutori (milioni)	locutori (%)
<i>albanese</i>	5,1	6,0
<i>greco</i>	9,9	11,7
<i>romeno</i>	24,5	29,0
<i>slavo</i>	31,2	36,9
<i>turco</i>	0,9	1,0
<i>ungherese</i>	13,0	15,4
TOTALE	84,6	100,0

Tavola 2: Principali lingue parlate nei Balcani (in milioni di locutori e in percentuale).

Per discutere della complessitá etnica di questa regione sottolineeremo subito che, pur volendo assumere il concetto di *razza*, nel senso biologicamente significativo di *razza geografica*¹⁶, come

¹⁶ Vedi ad esempio le voci *Race*, *Geographic race*, *Local race*, *Racism*, *Ethnic group* nel settore

rilevante, tutte le popolazioni che vivono in quest' area sono di razza Europea (o Caucasoide) con la sola eccezione degli Ungheresi (e delle minoranze turche) che sono di razza Asiatica (o Mongolica). Ovviamente, anche se simili differenze avessero un significato piú profondo di quello puramente tassonomico, va anche detto che secoli di convivenza nella stessa regione geografica hanno sicuramente stemperato molte delle differenze tra le popolazioni che originariamente vi si sono insediate: le razze restano pur sempre, diversamente dalle specie, dei raggruppamenti genetici comunicanti. Questo indica che nessuna differenza biologica significativa puó essere invocata per spiegare la complessitá etnica delle popolazioni balcaniche e ci riconduce dunque ad usare come criteri di distinzione strumenti unicamente *culturali*. Sfortunatamente non avremo qui la possibilitá di trattare dell' elemento probabilmente piú rilevante ai fini della comprensione della situazione balcanica: la storia dei singoli popoli (o delle singole minoranze etniche) e dei loro insediamenti geografici (confini)¹⁷, ma dovremo limitarci alla descrizione di pochi altri parametri, quali lingua, alfabeto o religione, nel tentativo di afferrare qualcuno degli elementi che hanno contribuito a creare il significato della parola *balcanizzazione* (vedi Tavola 1).

	minoranze	locutori
<i>Bulgaria</i>	turchi	0,8
	tzigani	0,1
<i>Grecia</i>	albanesi	0,1
	turchi	0,1
<i>ex-Jugoslavia</i>	albanesi	1,7
	ungheresi	0,5
	tzigani	0,2
<i>Moldavia</i>	slavi	1,2
	gagauz	0,1
	ebrei	0,1
<i>Romania</i>	ungheresi	2,0
	tzigani	1,0
	tedeschi	0,3
<i>Ungheria</i>	tzigani	0,3
	tedeschi	0,2
	ebrei	0,1

Tavola 3: Principali minoranze linguistiche nei Balcani (in milioni di locutori).

Per quel che riguarda le lingue (vedi Tavole 2 e 3), quelle parlate nella regione balcanica sono in gran maggioranza indo-europee (compreso il Rom degli tzigani) e fanno parte dei rami Romano, Slavo, Albanese e Greco; fanno eccezione l' Ungherese che é un linguaggio uralico (Ugro-finnico), il

Micropaedia e le voci *Modern human populations, Genetic and heredity, Social differentiation* nel settore Macropaedia dell' Encyclopaedia Britannica (Chicago, 1992) per una valutazione scientifica ed equilibrata del significato di queste espressioni.

¹⁷ Per maggiori dettagli su questi argomenti é consigliabile consultare G. Castellan: *Histoire des Balkans* (Paris, 1991); A. e J. Sellier: *Atlas del peuples d' Europe Centrale* (Paris, 1991); F. Conte: *Les slaves* (Paris, 1986). Vedi anche Hérodote n. 63 (1991): *Balkans et balkanisation*; Hérodote n. 67 (1992): *La question serbe*.

turco che é un linguaggio altaico e l' ebraico che é un linguaggio camito-semitico¹⁸. Queste lingue sono scritte prevalentemente in alfabeto latino o cirillico (con l' eccezione del greco che conserva un suo alfabeto) e si danno casi, come il Serbo-Croato, di lingue scritte in due alfabeti diversi secondo le zone geografiche. La distinzione fra gli usi degli alfabeti latino e cirillico é poi particolarmente legata alla storia religiosa delle varie popolazioni¹⁹: le religioni piú diffuse sono quella cristiana, nelle sue versioni cattolica, protestante, ortodossa e uniate²⁰, e quella musulmana (vedi Tavola 4).

	cattolici	protestanti	ortodossi	uniati	musulmani	ebrei
<i>Albania</i>	-	-	-	-	2,3	-
<i>Bosnia</i>	0,8	-	1,3	-	1,7	-
<i>Bulgaria</i>	-	-	8,1	-	0,9	-
<i>Croazia</i>	3,8	-	0,5	-	-	-
<i>Grecia</i>	-	-	9,9	-	-	-
<i>Macedonia</i>	-	-	1,3	-	0,5	-
<i>Moldavia</i>	-	-	4,2	-	-	0,1
<i>Montenegro</i>	-	-	0,5	-	0,1	-
<i>Romania</i>	1,2	1,3	16,2	0,7	-	-
<i>Serbia</i>	0,5	-	6,6	-	1,5	-
<i>Slovenia</i>	2,0	-	-	-	-	-
<i>Ungheria</i>	5,8	2,7	-	-	-	0,1
TOTALE	14,1	4,0	48,6	0,7	7,0	0,2

Tavola 4: Religioni nei Balcani (in milioni di fedeli; in evidenza i gruppi maggioritari).

A causa della complicata distribuzione territoriale dei vari popoli in molti casi i confini politici ereditati dalla storia non rendono giustizia in molti casi a questa complessit  etnica e ci  crea

¹⁸ Vedi ad esempio le voci *Indo-european languages*, *Indo-iranian languages*, *Aryan*, *Gypsy*, *Romanian language* nel settore Micropaedia e la voce *Languages of the world* nel settore Macropaedia dell' Encyclopaedia Britannica (Chicago, 1992). In particolare la parola *ariano*, dal nome di una popolazione che in epoca preistorica si era stabilita in Iran e nell' India settentrionale, e dal cui linguaggio discendono le lingue indo-europee, era usata dai linguisti del XIX secolo come sinonimo di *indoeuropeo*. La nozione di *razza ariana* (sviluppata successivamente da Gobineau e Chamberlain)   invece oggi rifiutata dagli antropologi.

¹⁹ Nel IX secolo il patriarca Fozio invi  due fratelli di Salonicco, Costantino (detto poi Cirillo) e Metodio, ad evangelizzare gli slavi della Moravia. I due fratelli parlavano un dialetto degli slavi di Macedonia e a partire dalla lingua degli slavi del sud crearono la lingua liturgica degli slavi ortodossi : lo Slavone. Questo era scritto in un alfabeto detto Glagolitico. Dopo la morte di Cirillo e Metodio la loro opera fu proseguita dai loro discepoli, in particolare da Clemente (vescovo di Ohrid) che, dopo averlo modificato, fiss  definitivamente l' alfabeto dello slavone dandogli il nome di Cirillico.

²⁰ Nel XIII secolo le popolazioni slave (ortodosse) dell' Europa Orientale furono travolte dall' invasione mongola, parzialmente respinta da una controoffensiva lituana nel XIV secolo. Gli ortodossi rimasero cos  divisi: quelli rimasti sotto la dominazione mongola facevano capo al metropolita di Mosca; quelli liberati dai lituani al metropolita di Kiev. Due secoli dopo la Chiesa Cattolica, nella sua ricerca di alleanze durante la controriforma, stipul  con gli ortodossi di Kiev (1596) l' Unione di Brest-Litovsk, un trattato con cui il metropolita di Kiev riconosceva l' autorit  del Papa pur conservando il rito bizantino. I fedeli che accettarono tale compromesso vennero chiamati Uniati.

una serie di gravi problemi di delicatissima soluzione. Basterá pensare che essi non si limitano affatto alle zone dell' ex-Jugoslavia in cui sono già esplosi dei conflitti militari (Slovenia, Croazia, Bosnia), ma coinvolgono molte altre aree di crisi: la Macedonia, regione contesa da serbi, bulgari, greci e albanesi; l' Epiro, con i problemi delle reciproche minoranze greche ed albanesi; la Tracia, in cui i confini fra Grecia, Turchia e Bulgaria sono già piú volte cambiati nel corso di questo secolo; e ultima, ma non in ordine di importanza, la Transilvania in cui si mescolano popolazioni ungheresi e romene²¹. La pericolosità di questo quadro é infine aggravato dalla appartenenza della Grecia alla NATO e alla UE e della Turchia alla NATO. L' esperienza storica ha però mostrato (anche se qui non potremo argomentare a lungo queste affermazioni) che le popolazioni balcaniche, nonostante la complessità delle loro caratteristiche, sono perfettamente in grado anche di convivere pacificamente. L' *odio insanabile* fra le varie etnie o religioni (per non parlare di quello fra *razze*) di questa parte d' Europa fa parte della *mitologia nazionalista* piuttosto che della realtà storica: una mitologia che, negli ultimi due secoli, é stata periodicamente usata da classi dirigenti senza scrupoli per propri fini politici. Non vogliamo qui minimizzare le differenze reali né la durezza degli attuali contrasti, ma sottolineare piuttosto che questi popoli possono convivere pacificamente in un ambiente che garantisca loro la sicurezza collettiva e che tale schema cooperativo non é irrealizzabile dato che é stato adottato varie volte nella storia di questa regione. Esso richiederá, però, un serio cambiamento di atteggiamento nei confronti dei rapporti fra *nazione* e *territorio* con la formazione "di una specie di sistema di reciprocità geopolitiche fra gli stati di una parte piú o meno grande d' Europa"²², e ciò sará possibile solo progressivamente e nel quadro complessivo di una nuova architettura europea che renda superflua la richiesta di stati *etnicamente puri* come soluzione ai problemi della sicurezza dei singoli popoli.

I Balcani, comunque, non sono l' unica area di instabilità oggi in Europa; é difficile infatti esagerare la rilevanza per la sicurezza del nostro continente di un' altra regione: **la Russia e gli altri stati europei della CSI**. La sua importanza demografica ed economica, infatti, si associa con quella strategica dovuta al grosso potenziale militare (anche nucleare) degli stati eredi dell' URSS e rende la sua stabilità uno degli elementi essenziali di qualunque futuro equilibrio europeo. La tendenza alla disgregazione politica di questa regione non si é arrestata con la scomparsa dell' URSS, ma, almeno fino al 1993, essa ha minacciato anche la stabilità della nuova federazione russa, le cui 21 repubbliche e 88 regioni hanno continuato a consolidare le proprie autonomie. Nello stesso periodo anche le Forze Armate dell' ex-URSS hanno subito un profondo cambiamento che ha condotto ad un indebolimento del potere dello stato maggiore centrale²³. Inizialmente, nel dicembre del 1991, gli 11 membri della CSI si erano intesi per mantenere sotto un comando centrale unificato tutte le forze nucleari e *strategiche* dell' Ex-URSS²⁴. Questo accordo era però basato su un equivoco: i dirigenti ucraini consideravano la CSI come una struttura di transizione creata allo

²¹ Il problema delle minoranze ungheresi in questa zona d' Europa non si limitano alla sola Transilvania: vi sono infatti popolazioni magiare in Slovacchia (circa 600000 persone) e Voivodina (circa 400000 persone). Questa situazione é un' ereditá del carattere particolarmente punitivo, nei confronti dell' Ungheria, del trattato di Trianon (1920) che chiudeva, per questi aspetti, la prima guerra mondiale riducendo il territorio ungherese da 325000 Km² agli attuali 93000 Km².

²² Y. Lacoste: *La question serbe et la question allemande*, Hérodote n. 67 (1992), pag. 3.

²³ J. Lévesque: *Eurasie*; in L' Année Strategique 1994 (Paris, 1994) pag. 45.

²⁴ M. Kramer: *The armies of the post-soviet states*, Current History, October 1992, pag. 327. Attualmente la CSI comprende 12 delle repubbliche dell' ex-URSS dato che le tre repubbliche Baltiche non hanno mai aderito e la Georgia ha raggiunto le altre undici nell' ottobre del 1993.

scopo di gestire la ripartizione dell' arsenale sovietico; i dirigenti russi, invece, speravano di farne un organismo di coordinamento permanente, possibilmente ad egemonia russa. Per questo motivo la Federazione russa ha ritardato per alcuni mesi la creazione di forze armate nazionali separate. Quando però le successive trattative non riuscirono a produrre accordi su un' accettabile struttura di comando per le forze non strategiche e sulla definizione stessa di forze strategiche e quando i militari russi, sotto comando nominale della CSI, cominciarono a rischiare di essere trascinati in lotte etniche locali senza una chiara idea dei propri obiettivi, la pressione per la formazione di un esercito e di un Ministero della Difesa russi divenne irresistibile (marzo del 1992). Questo ha segnato la fine delle Forze armate unificate della CSI: il comando militare congiunto della CSI è stato poi formalmente abolito il 14.6.93 e sostituito da uno stato maggiore congiunto incaricato di coordinare la cooperazione fra gli stati della Comunità. Le forze del nuovo esercito russo, inizialmente stimate attorno ai 3 milioni di uomini, prevedono tagli che dovrebbero ridurle a circa 1,5 milioni per la fine di questo decennio; anche dopo queste riduzioni, comunque, esso resterà il più grande d' Europa e, se si pensa che l' 85% del totale degli impianti militari sono concentrati sul territorio della Federazione russa, questo fornisce una misura sia della persistente importanza strategica di questo stato che della delicatezza dei suoi rapporti con gli altri stati dell' ex-URSS. Il Trattato di Sicurezza Collettiva firmato a Tashkent (maggio 1992) da Russia, Armenia, Bielorussia, Kazakistan, Kirghizstan, Tajikistan, Turkmenistan ed Uzbekistan (ma non dall' Ucraina), oltre a contenere un accordo sulla ripartizione delle sotto quote degli equipaggiamenti limitati dal trattato CFE, è stato infatti un passo verso il consolidamento dell' influenza del governo russo sulle attività militari e gli allineamenti strategici degli altri stati. In particolare esso è considerato il fondamento giuridico delle missioni di mantenimento della pace effettuate successivamente da militari russi in alcune repubbliche ex-sovietiche (Georgia, Azerbaijan e Tajikistan). I contrasti sulle questioni della sicurezza fra le repubbliche della CSI si sono purtroppo rivelati molteplici con aspetti molto concreti di rilevanza militare quali la proprietà della Flotta del Mar Nero, l' uso dei porti della Crimea, la proprietà delle testate nucleari che si trovano fuori dal territorio russo ed il rispetto dei trattati START che coinvolgono in varia misura repubbliche quali l' Ucraina, la Bielorussia ed il Kazakistan. Inoltre i russi si sono anche mostrati particolarmente sensibili a problemi di carattere più generale come lo stato delle loro minoranze attualmente all' estero (paesi Baltici, Moldavia e Kazakistan) e la legislazione sulla cittadinanza che li riguarda; la stabilità della regione Caucasica (Georgia, Armenia, Azerbaijan) pericolosamente vicina al Kuban, una delle principali regioni agricole russe; e infine i pericoli della rinascita del fondamentalismo religioso islamico (Asia Centrale e Tajikistan in particolare).

A partire dal 1993 sembra però che i rischi di una disgregazione della Federazione russa siano drasticamente diminuiti: il nuovo attivismo internazionale russo, la conclusione drammatica della crisi fra Parlamento e Presidente nell' ottobre del 1993 e il nuovo protagonismo dei militari sembrano aver cambiato, infatti, i dati del problema. Subito dopo la scomparsa dell' URSS la politica estera e di sicurezza della nuova Russia sembravano derivare da una radicale volontà di rottura con il passato sovietico ed imperiale. In particolare la scomparsa della minaccia da parte dell' ambiente geopolitico *lontano* (USA e NATO) e la fine della competizione ideologica rendevano possibile una concentrazione della politica russa sui propri problemi interni e una nuova distensione nei rapporti internazionali. In questo quadro le altre repubbliche ex-sovietiche non costituivano una priorità per la politica estera russa, anzi la rinuncia ad ogni politica di tipo imperiale era stata ribadita più di una volta. La crescente influenza delle posizioni centriste e conservatrici e gli

evidenti rischi derivanti da un prolungato disinteresse per le repubbliche confinanti, però, hanno condotto, lungo tutto il 1993 ad un cambiamento di prospettiva riportando al centro della politica estera russa il problema del cosiddetto *near abroad* (che si potrebbe tradurre: *vicino estero*) la cui estensione copre il territorio di tutte le repubbliche dell' ex-URSS. In particolare la vittoria definitiva di Eltsin contro il parlamento (ottobre del 1993), acquisita con l' apporto determinante anche se riluttante delle Forze Armate, ha rafforzato il peso politico dell' esercito, e, al suo interno, quello delle opinioni più conservatrici. Infatti, nonostante le tradizioni di estraneità alla politica dei militari sovietici, il loro malcontento per la nuova situazione economica e per la perdita di prestigio derivante dalla dissoluzione dell' URSS hanno creato le condizioni per una maggiore presenza dell' elemento militare nella politica russa²⁵. Questo ha condotto a due rilevanti conseguenze: innanzitutto la definizione di una versione russa della *Dottrina Monroe*²⁶, secondo la quale tutto lo spazio geopolitico dell' ex-URSS è proclamato propria sfera di interessi vitali, e per la quale si sollecita dalla comunità internazionale un riconoscimento esplicito; in secondo luogo la formulazione di una nuova dottrina militare²⁷ che, oltre a non prevedere più una dichiarazione esplicita di *no-first-use* di armi nucleari, considera come prioritaria la difesa dell' integrità territoriale della Federazione e sancisce un diritto di intervento nelle crisi degli stati della CSI. Ne è seguita una nuova stagione di attivismo della politica estera russa: in particolare nell' ultimo periodo i militari russi sono intervenuti in maniera più o meno esplicita nelle guerre civili in Georgia ed in Tajikistan e nel conflitto che oppone Armenia ed Azerbaijan e sono stati fra i sostenitori più accaniti della necessità di una soluzione militare per il problema ceceno (dicembre 1994). Nel febbraio del 1994, inoltre, essi sono intervenuti, con funzioni di mantenimento della pace e sotto l' egida dell' ONU, anche in Bosnia allargando così il nuovo campo della politica estera russa. Questo protagonismo internazionale ha recentemente preoccupato gli stati occidentali che vedono in questi fenomeni rischi di avventurismo e di neo-imperialismo. Il disagio occidentale, comunque, è stato temperato da due osservazioni: la prima è che è difficile sostituire l' influenza russa in una regione come la CSI e che, in un certo senso, tale influenza esercita pur sempre una funzione di controllo sui conflitti etnici e nazionali e sulla rinascita del fondamentalismo religioso che agitano quella parte d' Europa. La seconda è piuttosto legata alla cautela e al riguardo con cui vengono trattati problemi che possono avere riflessi importanti nell' evoluzione politica, economica e militare della Federazione russa²⁸. Se dunque la strategia russa in politica estera consiste oggi nella creazione di una propria sfera d' influenza nell' ex-URSS, utilizzandola sia per evitare che da tale zona provengano minacce per la propria sicurezza che per proiettare all' esterno la propria potenza, la sua tattica consiste poi nello sfruttare problemi reali come la difesa dei 25 milioni di russi rimasti nelle repubbliche non russe della CSI, le richieste (più o meno spontanee) di intermediazione politica e militare nei conflitti tra

²⁵ Vedi ad esempio la nascita dell' astro politico del Gen. Alexander Lebed, comandante delle forze russe stazionate in Transnistria (Moldavia) e le caratteristiche della sua quasi indipendenza da Mosca in *Russia's armed forces. The threat that was*, The Economist, 28.8.93, pag. 19; *Russia. Alexander Napoleonovich*, The Economist, 27.8.94, pag.27.

²⁶ Il presidente degli USA J. Monroe enunciò nel 1823 la Dottrina che porta il suo nome e secondo la quale era vietata l' ingerenza delle potenze europee negli affari del continente americano. In pratica ciò significava che l' America Centrale e Meridionale erano considerate riserva esclusiva degli USA. Tale dottrina servì di quadro per la politica di espansione degli USA nel XIX secolo che condusse al dominio americano nel Mar delle Antille.

²⁷ *Where does Russia end?*, The Economist, 13.11.93, pag. 30.

²⁸ *Russia. Still on the prowl*, The Economist, 28.8.93, pag. 13.

queste ultime e le contraddizioni sollevate da un' espansione verso est della NATO che la escluda dal resto d' Europa. Questa tattica é stata finora coronata da un certo successo a causa sia dell' interesse occidentale al mantenimento di un *gendarme* russo in una zona instabile e importante, che dell' abilitá di Mosca nello sfruttare le peculiaritá della propria situazione politica interna²⁹. Naturalmente tutto ció ha fatto tramontare i sogni prematuri di una collaborazione senza problemi tra Russia e paesi occidentali: la realtá é che la Russia resta anche oggi una grande potenza e che, man mano che questo torna ad essere chiaro a tutti, gli aspetti competitivi della sua politica estera prendono il sopravvento su quelli cooperativi³⁰.

3. Disarmo e controllo degli armamenti

Il controllo degli strumenti necessari per esercitare la forza militare gioca ovviamente una parte importante nel tentativo di instaurare oggi un sistema collettivo di sicurezza. Durante il periodo della guerra fredda il ruolo del processo di *controllo degli armamenti* é stato sostanzialmente quello di creare un ponte per il dialogo tra le due Superpotenze e tra i due blocchi militati aggregati attorno ad esse. In questo senso il principale risultato di tale processo non consisteva tanto negli aspetti tecnici dei trattati (che a volte potevano addirittura risultare militarmente irrilevanti) quanto nell' aver creato un codice di comportamento comune che permetteva una gestione ragionevole delle rivalitá e degli equilibri europei. Con la fine della guerra fredda, ed ancor piú con la dissoluzione dell' URSS, questo ruolo é venuto meno e come conseguenza abbiamo assistito ad una rapida svalutazione politica del controllo degli armamenti, anche se, contemporaneamente e paradossalmente, tale svalutazione é stata accompagnata, a causa del diminuito livello di conflittualitá, da una accelerazione temporale e da un aumento numerico degli accordi raggiunti e sottoscritti. La fase piú delicata del processo, attualmente, non é piú quella della trattativa o della firma ma quella della ratifica dei trattati da parte dei rispettivi parlamenti dei paesi contraenti in quanto questi organismi si dimostrano spesso eccessivamente sensibili a ragioni interne particolari piú o meno velatamente nazionaliste e mostrano la tendenza ad usare il loro assenso come pedina di scambio in contrasti di tutt'altra natura. Nel contempo il controllo degli armamenti ha modificato la sua natura anche sotto altri aspetti: da un processo essenzialmente bilaterale e principalmente rivolto alle armi nucleari e al teatro europeo, siamo passati ad un processo multilaterale (il numero degli attori é aumentato non solo per la diffusione delle tecnologie militari, ma anche per la pura e semplice apparizione di nuovi stati nati dalla disaggregazione di entitá piú grandi: basti pensare ai problemi posti al regime di non-proliferazione nucleare della nascita di un' Ucraina indipendente), riguardante tutti i settori degli armamenti (armi convenzionali, armi chimiche ...) in un teatro geograficamente allargato. Questo, naturalmente, é conseguenza dei profondi cambiamenti nella percezione che le nostre societá hanno dell' origine delle attuali minacce alla propria sicurezza: non solo, infatti, queste vengono oggi individuate nelle instabilitá regionali e nei conflitti etnici e nazionali, ma, da parte di alcuni commentatori, si tende a ritenere che i rischi piú gravi non nascano piú da tanto uno scontro di ideologie o di sistemi politici, quanto piuttosto da uno "scontro di civiltá"³¹ anche se il quadro reale di tali pericoli é lungi dall' essere precisato³².

²⁹ *Russia reaches out*, The Economist, 26.2.94, pag. 31.

³⁰ *Russia on the prowl*, The Economist, 14.5.94, pag. 15.

³¹ Vedi S. Huntington: *Clash of civilizations*, Foreign Affairs, Summer 1993, pag. 22.

³² Vedi ad esempio *Islam and the West*, survey di The Economist, 6.8.94.

Quel che é certo é che se il controllo degli armamenti come lo abbiamo conosciuto per 45 anni é ormai una cosa del pasato³³, esso resta però importante per la costruzione di una fiducia multilaterale e per la stabilizzazione di regimi di sicurezza internazionale allargati. Paradossalmente le conclusioni di due analisi dell' evoluzione storica attuale, diverse e in reciproca competizione, quella cosiddetta "declinista"³⁴, che sottolinea il declino relativo dell' egemonia internazionale degli USA, e quella basata su un "modello policentrico"³⁵, che invece analizza la modernizzazione dei paesi in via di sviluppo e la diffusione delle tecnologie militari e civili, sembrano concordare su alcune importanti conclusioni: la diversa natura dei problemi internazionali generata dalla transnazionalità dei processi economici, l' aumentato "potere dei deboli" e infine la corrispondente diminuzione di controllo che le Grandi Potenze (o almeno l' unica Superpotenza superstita) possono esercitare sui conflitti internazionali. Per questi motivi e nonostante il cambiamento di natura delle trattative per il disarmo, queste rimangono centrali anche per la stabilità e la sicurezza in Europa sebbene la minaccia dell' olocausto nucleare della guerra fredda si sia ormai decisamente allontanata.

Il problema del controllo delle **armi nucleari**, nel momento in cui il rischio di una guerra totale fra due blocchi militari non é più imminente, sembra forse meno urgente per l' Europa di quanto non lo siano altri tipi di accordi su diversi tipi di armi. Ciononostante le trattative sulle armi nucleari restano un aspetto importante della situazione militare internazionale; in particolare non va trascurato il fatto che la seconda potenza nucleare del mondo (la nuova Russia) é un paese europeo. L' andamento di tali trattative, inoltre, costituisce l' aspetto più spettacolare del nuovo clima con un processo passato da trattati di limitazione (SALT) a trattati di riduzione (START) o addirittura di completa eliminazione di intere sottoclassi (INF) di questa categoria di armi. Attualmente possiamo dire che la difficoltà principale in questo settore risiede più nel processo di ratifica e di messa in pratica di questi trattati che nella loro definizione. Naturalmente va anche tenuto conto del fatto che le decisioni sulle riduzioni prese da USA e Russia sono state dettate più da considerazioni economiche e politiche che da modifiche delle dottrine militari o degli atteggiamenti verso l' utilità delle armi nucleari sul campo di battaglia. Con i nuovi trattati, infatti, USA e Russia hanno deciso di eliminare la parte più obsoleta ed inefficiente dei loro sistemi d' arma facendo di necessità virtù. Ciononostante i vantaggi di questi accordi sono innegabili in quanto essi migliorano la stabilità strategica e rafforzano il consenso internazionale per il mantenimento di un efficace regime di non proliferazione come previsto dall' estensione illimitata del trattato NPT concordata a New York nel maggio del 1995. Inoltre é prevedibile che, con i due maggiori arsenali in via di riduzione, anche le dimensioni e i costi dei programmi nucleari degli altri due paesi europei detentori di questo sistema di armi, Francia e UK, cominceranno ad essere assoggettati ad un esame pubblico più rigoroso di quanto non fossero precedentemente.

Il trattato **START I**³⁶ é stato firmato il 31.7.91 da USA ed URSS ma, pur trattandosi del primo trattato di *riduzione* di armi strategiche, la sua definizione é avvenuta nel disinteresse di una comunità internazionale attratta piuttosto dalle conseguenze della Guerra del Golfo (gennaio 1991), dall' inizio della guerra nell' ex-Jugoslavia (giugno 1991), dal tentato colpo di stato in URSS

³³ J. S. Nye jr.: *Arms control after the cold war*; Foreign Affairs, Winter 1989/90, pag. 42.

³⁴ P. M. Kennedy: *The rise and fall of the great powers* (New York, 1987).

³⁵ J. S. Nye jr.: *Bound to lead* (New York, 1990).

³⁶ Estratti del trattato START I sono riportati nell' Appendice 1A dell' Annuario SIPRI 1992 (Oxford, 1992); vedi anche D. Lockwood: *Nuclear arms control*, Annuario SIPRI 1994 (Oxford, 1994), pag. 639.

(agosto 1991) e dalla successiva rapida dissoluzione dello stato sovietico (dicembre 1991). Esso è entrato in vigore piuttosto in ritardo in quanto la successiva scomparsa (25.12.91) di uno dei due contraenti, l' URSS, ha creato ben altri quattro stati nucleari che avrebbero dovuto onorare gli accordi: Bielorussia, Kazakhstan, Russia e Ucraina. Con il Protocollo di Lisbona del 23.5.92 questi quattro nuovi stati hanno assunto gli impegni dell' ex-URSS nei confronti dello START I, ed in particolare i tre stati non russi si sono anche impegnati ad aderire al trattato NPT in qualità di stati non nucleari (la Russia era già firmataria del trattato in quanto stato nucleare erede dell' URSS). Gli accordi del trattato, che prevedeva una riduzione del numero delle testate nucleari da 11.000 ad 8.000 per l' URSS e da 12.000 a 10.000 per gli USA (piú una serie di riduzioni sui sistemi di lancio: bombardieri, missili e lanciatori mobili), sono quindi in un certo senso stati superati dalla comparsa dei nuovi stati e dai problemi sollevati nel nuovo scenario dai processi di ratifica. Se infatti le ratifiche di Kazakhstan (2.7.92), USA (1.10.92), Russia (4.11.92) e Bielorussia (4.2.93) non hanno posto eccessivi problemi, la vicenda della ratifica dell' Ucraina é divenuta sintomatica del nuovo clima internazionale. Il 18.11.93 il parlamento ucraino (Rada) decideva di ratificare il trattato sottoponendolo però a 13 condizioni che equivalevano ad un rifiuto ufficiale degli impegni di denuclearizzazione presi a Lisbona³⁷: oltre a compensazioni economiche e ad assicurazioni sulla indipendenza nazionale, infatti, la Rada rivendicava il possesso ed il controllo amministrativo delle armi poste sul suo territorio e si dichiarava non vincolata dalla clausola di adesione al trattato NPT "nel piú breve tempo possibile". Sulla base di un successivo accordo fra USA, Russia ed Ucraina del 14.1.94, che concedeva compensazioni economiche e rassicurazioni sui confini, la Rada decideva il 3.2.94 di ratificare lo START I, ma rinviava la richiesta di adesione al NPT (che pure era una condizione richiesta da Russia ed USA per concedere le loro garanzie sui confini e l' indipendenza dell' Ucraina). La ratifica del NPT é finalmente arrivata solo il 16.11.94, ma accompagnata ancora da tre condizioni: la firma di un accordo internazionale che garantisca la sicurezza dell' Ucraina (sottoposto a Russia, USA ed UK ed accettato durante la conferenza della CSCE del 5.12.94 a Budapest); la proprietà, per uso pacifico, dei suoi materiali nucleari; e infine il riconoscimento del fatto che pressioni militari ed economiche da parte di uno stato nucleare consentirebbero all' Ucraina di riconsiderare la propria posizione nei confronti del NPT. Ciononostante lo smantellamento dell' arsenale nucleare Ucraino sembra avanzare speditamente: fino a questo momento sono state eliminate piú di 400 delle 3000 testate schierate, a partire da quelle installate sui missili piú moderni, gli SS24³⁸.

Un interesse ancora maggiore riveste il problema dell'entrata in vigore dello START I se si tiene conto del legame che lo connette con l' analogo problema per il trattato **START II**³⁹ firmato a Mosca da USA e Russia il 3.1.93. Si tratta delle piú ampie riduzioni di armi nucleari della storia: il trattato richiede a Russia e USA di eliminare tutti i loro ICBM dotati di MIRV e di ridurre il numero delle testate strategiche schierate ad una cifra compresa tra 3.000 e 3.500. Tali riduzioni dovrebbero essere effettuate entro il 1° gennaio del 2003 (o per la fine del 2000 se gli USA accetteranno di

³⁷ D. Lockwood, cit. pag. 640.

³⁸ *Ukraine ratifies nuclear treaty, with conditions*, International Herald Tribune, 17.11.1994, pag. 2; J. Fitchett: *Ukraine's assent on arms caps US efforts on 'loose nukes'*, International Herald Tribune, 18.11.94, pag. 6; *A safety net for Ukraine*, International Herald Tribune, 19-20.11.94, pag. 8.

³⁹ Il testo del trattato START II é riportato nell' Appendice 11A dell' Annuario SIPRI 1993 (Oxford, 1993). Sull' argomento vedi anche C. Grand e P. Boniface: *Désarmement*, in *L' Année Strategique 1994* (Paris, 1994), pag. 173 e l' articolo citato di D. Lockwood.

finanziare il programma russo di riduzioni), ma il trattato non entrerà in vigore fino a quando non entrerà in vigore il trattato START I del 1991: questo è il motivo per cui la vicenda della ratifica ucraina dello START I ha assunto un significato particolarmente vasto. Lo START II limita anche gli SLBM ad un numero di testate compreso fra 1.700 e 1.750 per ognuno dei contraenti. Inoltre, diversamente dallo START I, il nuovo trattato conta ogni bombardiere strategico non per una sola testata, ma per il numero di testate per il quale esso è equipaggiato, anche se ognuna delle parti potrà escludere dai limiti del trattato fino a 100 bombardieri. Complessivamente il trattato chiederà agli USA ed alla Russia di eliminare totalmente gli ICBM dotati di MIRV, di ridurre il numero delle proprie testate di più del 70% rispetto al livello del settembre 1990 e di modificare la natura dei due arsenali, in particolare quello ex-sovietico che, da forza essenzialmente composta di missili pesanti basati a terra, diventerà una forza prevalentemente sottomarina (più del 50% delle testate) con soltanto 531 testate su ICBM rispetto alle 6115 del 1992. Questa modifica, che privilegia le armi più *dissuasive* rispetto a quelle da *primo colpo*, tocca meno gli USA ed è una chiara concessione da parte di Mosca. È per questo che l' accordo è stato giudicato iniquo da un certo numero di esperti militari russi, dato che esso impone alla Russia, potenza eminentemente continentale, una composizione di forze simile a quella degli USA, potenza eminentemente marittima. Questo è il motivo principale per cui il Parlamento russo non ha ancora ratificato lo START II. Ad ogni modo anche gli USA hanno rinviato la loro ratifica in attesa dell' entrata in vigore dello START I.

È abbastanza chiaro a questo punto che non vi saranno, nel prevedibile futuro, ulteriori accordi di disarmo nucleare: l' attenzione di tutti sarà rivolta ai problemi della ratifica e dell' entrata in vigore dei trattati già firmati, problemi che riguardano due importanti stati europei: la Russia e l' Ucraina. Questo non vuol dire che non vi siano margini per ulteriori riduzioni: l' ex Segretario della Difesa degli USA R. McNamara ha dichiarato nel febbraio del 1993 che un numero di testate compreso fra 100 e 200 sarebbe ancora sufficiente per la deterrenza⁴⁰. Ciononostante, quando il 26.9.94 il Presidente Eltsin parlando all' ONU ha richiesto nuove riduzioni degli arsenali nucleari la risposta degli USA è stata piuttosto fredda malgrado l' opinione di qualche commentatore⁴¹. Il fatto è che, indipendentemente dal loro valore intrinseco, ulteriori accordi di riduzione delle armi nucleari renderebbero l' atmosfera politica più propizia al raggiungimento di altri due scopi con serie implicazioni per la sicurezza europea: il mantenimento di un efficace regime di non proliferazione e la contrattazione di un CTBT (Trattato per il Bando Totale delle Esplosioni Nucleari).

Per gli americani come per i russi è infatti chiaro che la prossima tappa del disarmo nucleare dovrà associare le altre potenze nucleari e dovrà essere coordinata con gli sforzi per mantenere l' attuale regime di non-proliferazione. Il numero di stati firmatari del NPT⁴², dopo l' adesione della Francia e della Cina (1992) e di alcuni altri paesi, era 156 prima del rinnovo. Dal 17 aprile al 13 maggio 1995 si è svolta a New York la quinta conferenza quinquennale per il rinnovo e l'estensione del trattato. Ma il clima politico del periodo in cui il trattato fu negoziato (1968) era molto diverso da quello attuale: a quell' epoca USA ed URSS avevano un forte interesse comune ad evitare che emergessero nuovi stati nucleari. Per questo motivo essi posero le basi per un regime globale di non proliferazione basato su due pilastri: un trattato (NPT) con il quale gli stati non nucleari

⁴⁰ R. S. McNamara: *Nobody needs nukes*, New York Times 23.2.93, pag. A21.

⁴¹ *At UN Yeltsin calls for new reductions in nuclear arsenals*, International Herald Tribune, 27.9.94 pag. 1; *Arms: Yeltsin has it right*, International Herald Tribune, 29.9.94, pag. 4.

⁴² C. Grand e P. Boniface: *Désarmement*, in *L' Année Strategique 1994* (Paris, 1994), pag. 181; J. Simpson: *Nuclear arms control and extended non-proliferation regime*, Annuario SIPRI 1994 (Oxford 1994), pag. 605,

rinunciavano ad acquisire armi nucleari e uno stretto sistema di controlli su materiali e tecnologie nucleari (IAEA). I problemi della sicurezza di alcuni stati non nucleari venivano poi risolti mediante le garanzie fornite dagli *ombrelli* nucleari di USA ed URSS. La fine del confronto est-ovest, però, ha cambiato i dati del problema. Non solo è scomparsa la capacità che aveva l' URSS di esercitare un controllo sulla proliferazione nelle sue repubbliche e tra i suoi alleati, ma oggi si pone sia il problema di chi possiede e controlla le armi nucleari e il relativo complesso manifatturiero ex-sovietico, che quello della prevenzione della diffusione e del contrabbando di materiali e conoscenze provenienti da tale complesso: dall' estate del 1994 il contrabbando del plutonio, ad esempio, sembra essere divenuto un problema concreto⁴³. D' altra parte la nuova situazione ha anche prodotto, come abbiamo visto, significativi progressi nel disarmo nucleare, anche unilaterale, degli stati dotati di tali sistemi d' arma e pertanto, soddisfacendo almeno in parte alle richieste degli stati non nucleari, ha ridotto le pressioni ostili al rinnovo illimitato del NPT che è stato infine adottato per consenso unanime dai 178 paesi partecipanti alla conferenza di New York l'11.5.95.

Gli ultimi anni sono stati inoltre caratterizzati da moratorie unilaterali sulle esplosioni nucleari dichiarate e rispettate da tutti gli stati nucleari (con l' eccezione della Cina)⁴⁴. Questo impegno individuale ha dato un forte impulso ai nuovi negoziati multilaterali per un **CTBT** iniziati alla Conferenza sul Disarmo (CD)⁴⁵ il 25 gennaio 1994. In pratica il consenso internazionale per un CTBT é ormai diventato universale, nonostante il fatto che le esplosioni cinesi e quelle annunciate il 13.6.95 dal presidente francese Chirac possano ancora servire di pretesto per metterne in pericolo la definizione e la ratifica. In particolare per la Francia⁴⁶ il problema delle esplosioni nucleari sembra coincidere con quello della credibilità dissuasiva del suo arsenale nucleare e quindi con quello dell' indipendenza della sua politica di sicurezza caratteristica del periodo della guerra fredda. Gli obiettivi dichiarati della politica nucleare francese sono: prendere parte agli sforzi internazionali sulla limitazione degli armamenti, e disporre in ogni momento di una forza di dissuasione credibile e sufficiente. Per questo motivo la Francia sembra intenzionata a mantenere e sviluppare le proprie capacità tecnologiche mediante misure che permettano in ogni momento la ripresa degli esperimenti e mediante l' acquisizione di tecniche di simulazione che sostituiscano, se necessario, gli esperimenti reali. D' altra parte il legame tra la *dissuasione sufficiente* e il numero degli esperimenti nucleari non sembra molto stretto, mentre la moratoria si iscriveva nell' ottica del regime di non proliferazione: anche la Francia fa della lotta alla proliferazione uno dei suoi obiettivi maggiori e la fine degli esperimenti nucleari é una delle principali condizioni poste da numerosi paesi del Sud per rinnovare il loro impegno nel NPT. Questo dibattito sulla ripresa degli esperimenti nucleari ne nasconde però uno più serio, e non limitato alla Francia, fra le due tradizionali concezioni delle

⁴³ *The plutonium racket*, The Economist, 20.8.94, pag 21.; *To ban the bomb*, The Economist, 27.8.94, pag. 10; *Plutonium. Death defying*, The Economist, 10.9.94, pag. 18. Recentemente, però, sono sortui seri dubbi sulla natura dei ritrovamenti di plutonio dell'estate del 1994: vedi ad esempio International Herald Tribune, 10.4.95.

⁴⁴ La moratoria russa dura dall' ottobre del 1991, quella francese dall' aprile del 1992 e quella degli USA dal settembre del 1992. La moratoria dell' UK é infine legata a quella degli USA dato che le sue esplosioni vengono effettuate in territorio americano.

⁴⁵ La CD, con base a Ginevra, é una conferenza multilaterale per il controllo degli armamenti composta di 37 stati rappresentanti tutte le regioni del mondo ed includente i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza dell' ONU.

⁴⁶ Vedi ad esempio il dibattito riportato da P. Boniface in *France, L' Année Strategique 1994* (Paris, 1994), pag. 11 e *L' Année Strategique 1995* (Paris, 1995), pag. 15. Vedi inoltre *France should reconsider*, International Herald Tribune, 6.7.95, pag. 8.

armi nucleari: una che mette l'accento sul loro aspetto (politico) dissuasivo, e l'altra che insiste sul loro carattere (militare) operativo sul campo di battaglia. La ripresa degli esperimenti sembrerebbe avere come obiettivo piuttosto la messa a punto di armi con cariche miniaturizzate per una dissuasione *piú flessibile*, cioè, ad esempio, per "passare da una dissuasione dal debole al forte (la Francia rispetto all'URSS) ad una dissuasione dal forte al debole (la Francia rispetto ad un perturbatore del Sud)"⁴⁷. Si tratta in sostanza del ritorno della vecchia idea dell'addomesticamento delle armi nucleari per renderle utilizzabili in un ruolo che deve, invece, restare appannaggio delle armi convenzionali. In questa prospettiva il dibattito sul CTBT ha una sua dimensione europea ben caratterizzata e non può essere trascurato nelle equazioni della stabilità.

I trattati sulle armi nucleari sono però lungi dall'essere gli unici discussi o stipulati dopo la fine della Guerra Fredda. Dopo dodici anni di negoziati la **CWC** (Convenzione sulle Armi Chimiche) è stata aperta alla firma dei paesi interessati il 13.1.93 a Parigi (158 paesi l'hanno già firmata) e costituisce un accordo di portata storica che mette al bando tutte le armi chimiche, il loro uso e la loro produzione con un vasto e stringente sistema di verifiche⁴⁸. La CWC entrerà in vigore 180 giorni dopo che almeno 65 stati l'abbiano ratificata: fino ad ora, però, sono un piccolo numero di stati (16) ha ratificato il trattato. Molti paesi hanno infatti dichiarato la loro intenzione di ratificare il trattato in tempi brevi, ma la via verso queste ratifiche può rivelarsi lunga e difficile a causa dei grossi problemi tecnici, industriali, politici e legali che si presentano nella messa in pratica della convenzione. L'importanza della CWC risiede nel fatto che per la prima volta un trattato internazionale mette al bando in maniera verificabile una intera categoria di armi di distruzione di massa. Il trattato ha durata illimitata e completa il protocollo di Ginevra del 1925 che proibiva l'uso, ma non la fabbricazione e la detenzione delle armi chimiche. Il nuovo testo, invece, come quello del 1972 sulle armi biologiche (BWC), vieta totalmente le armi chimiche e prevede la distruzione degli arsenali esistenti. La novità principale risiede nel sistema delle verifiche e delle ispezioni che possono ora avvenire anche su semplice richiesta di uno degli stati firmatari con un preavviso di 48 ore. Sono inoltre previste penalità e sanzioni per le violazioni gravi della Convenzione. Per mettere in pratica questi accordi e per regolare eventuali dispute è stata anche istituita, sul modello dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (IAEA), una OPCW (Organizzazione per la Proibizione delle Armi Chimiche) con sede all'Aia e a questo scopo è stata nominata una Commissione Preparatoria che ha iniziato i suoi lavori l'8.2.93. Attualmente la sola ombra sulla messa in pratica della convenzione risiede nella mancata firma di alcuni stati sospettati di avere un programma di armi chimiche (Iraq, Corea del Nord, Siria e Libia), ma i progressi della convenzione sembrano ciononostante assicurati sicché si può prevedere che essa entri in vigore anche se in ritardo sulla data prevista (prima metà del 1995).

I trattati che più vistosamente hanno influenzato gli equilibri europei, comunque, sono stati quelli sulle armi convenzionali, quattro dei quali sono stati firmati tra la fine del 1990 e la metà del

⁴⁷ P. Boniface: *France, L'Année Strategique 1994* (Paris, 1994), pag. 13.

⁴⁸ Il testo del trattato è riprodotto in *Annuario SIPRI 1993* (Oxford, 1993), pag. 735. Vedi anche: J. P. Perry Robinson, T. Stock ed R. G. Sutherland: *The Chemical Weapon Convention: the success of chemical disarmament negotiations*, *Annuario SIPRI 1993* (Oxford, 1993), pag. 705; T. Stock: *The Chemical Weapon Convention: institutionalization and preparation for entry into force*, *Annuario SIPRI 1994* (Oxford, 1994), pag. 685; P. Boniface e C. Grand: *Désarmement, L'Année Strategique 1994* (Paris, 1994), pag. 178; C. Grand: *Désarmement, L'Année Strategique 1995* (Paris, 1995), pag. 181.

1992. Il primo di questi, il cosiddetto trattato per la riduzione delle **CFE**⁴⁹ (Forze Convenzionali in Europa) é stato firmato dai paesi membri delle due alleanze militari il 19.11.90 assieme alla Carta di Parigi per una Nuova Europa durante la conferenza di Parigi della CSCE⁵⁰. Questo trattato pone dei limiti su cinque categorie di equipaggiamenti militari⁵¹ dei 16 paesi della NATO e dei 6 paesi⁵² del WTO in un' area che va dall' Atlantico agli Urali (zona ATTU). Otto accordi separati fornivano poi istruzioni su come sbarazzarsi delle armi in eccesso, sugli scambi di dati e di informazioni, sulle ispezioni e sulla risoluzione delle dispute circa discrepanze sullo scambio dei dati e ambiguitá nell' interpretazione del trattato. Per ogni categoria vengono fissati dei limiti per ogni alleanza e, al loro interno, per ogni singolo stato. Va anche detto, comunque, che il trattato del 1990 limita solo gli armamenti, ma non il personale militare: questo tipo di limitazioni é stato invece preso in considerazione nel trattato CFE-1A del 1992. Il materiale militare in eccesso rispetto ai limiti stabiliti deve essere *disattivato*, ma non necessariamente distrutto: ad esempio é consentito che esso sia riconvertito ad altro uso. Nel considerare gli effetti del trattato bisogna anche tenere conto del fatto che una certa quantità di materiale sovietico é stato trasferito al di lá degli Urali (quindi fuori della zona considerata dal Trattato) prima della firma dell' accordo. Siccome inoltre i tagli previsti dai vari stati per proprio materiale sono dettati sia dagli obblighi del Trattato che da ragioni economiche, può capitare che i livelli che saranno raggiunti alla fine del processo di riduzione siano anche inferiori ai livelli massimi previsti. Viceversa, in alcuni casi (aerei ed elicotteri) i limiti del trattato possono risultare superiori ai livelli esistenti lasciando così spazio anche per qualche aumento. I limiti previsti per ogni alleanza e i livelli al 20.11.90 sono riassunti nella Tavola 5.

TLE	Limiti CFE	NATO (20.11.90)	WTO (20.11.90)
<i>carri armati</i>	20 000	25 091	33 191
<i>artiglieria</i>	20 000	20 620	26 953
<i>veicoli corazzati</i>	30 000	34 453	42 949
<i>aerei</i>	6 800	5 939	8 372
<i>elicotteri</i>	2 000	1 736	1 701

Tavola 5: Dati numerici del trattato CFE.

Il trattato CFE, però, é stato negoziato in un momento in cui i paesi del WTO riacquistavano una loro maggiore autonomia politica nei confronti dell' URSS e si trovavano, senza vere garanzie, a navigare alla deriva tra la NATO e l' URSS. Da un lato questo ha reso le trattative piú difficili a causa di complicati negoziati per la definizione dei sotto-limiti tra i paesi del WTO per la

⁴⁹ J. M. O. Sharp: *Conventional arms control in Europe*, Annuario SIPRI 1991 (Oxford, 1991), pag. 407; J. M. O. Sharp: *Conventional arms control in Europe: developments and prospects in 1991*, Annuario SIPRI 1992 (Oxford, 1992), pag. 459.

⁵⁰ Il testo del trattato può essere consultato nell' Annuario SIPRI 1991 (Oxford, 1991), Appendice 13A.

⁵¹ I TLE, cioè gli Equipaggiamenti Limitati dal Trattato, sono: carri armati, artiglieria, veicoli corazzati da combattimento, aerei da combattimento ed elicotteri d' attacco.

⁵² Bisogna ricordare a questo proposito che il 3.10.90 era già avvenuta la riunificazione politica della Germania e che il nuovo stato unificato aveva scelto di aderire alla NATO; pertanto, con la scomparsa della Germania Orientale, il numero dei paesi del WTO era diminuito da sette a sei.

necessità in cui questi si trovavano di provvedere alla costituzione delle loro forze armate nazionali; dall' altro ha preconstituito lo scenario per la successiva evoluzione di questi accordi. Il trattato CFE, infatti, è stato in un certo senso travolto da una catena di eventi che hanno modificato non solo la struttura delle alleanze ma addirittura il numero e la natura dei paesi firmatari del trattato del 1990: l' unificazione tedesca (3.10.90); la dissoluzione del WTO (1.7.91); e infine la scomparsa dell' URSS (25.12.91) e della Cecoslovacchia (31.12.92). Benché tutto ciò non abbia posto problemi per il rispetto dei limiti numerici complessivi, che, come già osservato, sono suggeriti anche da ragioni finanziarie, questa tumultuosa evoluzione della storia europea degli ultimi anni ha reso tutt' altro che facile la ratifica e l' entrata in vigore del trattato a causa della comparsa di nuovi soggetti interessati al trattato e quindi della necessità di rinegoziare i sotto-limiti con i nuovi stati firmatari⁵³. Innanzitutto, in seguito al riconoscimento della loro indipendenza da parte dell' ONU il 17.9.91, il 18.10.91 veniva concluso un accordo, sollecitato da USA ed URSS, che escludeva i tre stati Baltici dalla zona d' applicazione del trattato con l' eccezione delle forze sovietiche che vi si trovavano ancora stazionate. Una difficoltà maggiore hanno presentato invece i negoziati per le otto repubbliche ex-sovietiche il cui territorio era coperto dal trattato CFE⁵⁴. Un accordo è stato raggiunto solo nella riunione di Tashkent del 15.5.92 nella quale sono state decise le quote di TLE assegnate ad ognuna delle repubbliche uscite dalla dissoluzione dell' URSS con territorio in zona ATTU. In queste trattative la maggior parte dei TLE è stata assegnata a Russia, Bielorussia ed Ucraina; la Russia, per parte sua, ha moderato le sue richieste tenendo conto della possibilità che le è lasciata di disporre di una quantità illimitata di materiale ad est degli Urali. Solo recentemente, e in conseguenza dell' instabilità politica instauratasi in quelle zone, la Russia ha richiesto di ottenere una diversa ripartizione delle sue quote nella zona del *fianco sud*: il Caucaso, infatti, da zona piuttosto periferica è diventata linea avanzata di difesa di fronte ai conflitti etnici ed al crescente fondamentalismo islamico che agitano quelle parti d' Europa, come ha ancora una volta dimostrato la crisi cecena risolta, almeno provvisoriamente, da Mosca con mezzi militari (dicembre 1994 - gennaio 1995). Questa pressoché completa risoluzione dei problemi della ripartizione delle quote fra le repubbliche della CSI ha permesso di adattare le disposizioni del trattato CFE alla nuova situazione con un *Documento Finale* firmato il 5.6.92 ad Oslo dagli stati aderenti al Trattato. Il 10.7.92 ad Helsinki i 22 firmatari originali del CFE più sette repubbliche ex-sovietiche con territorio nella zona ATTU hanno concordato un' applicazione provvisoria del trattato; il 30.10.92 il processo di ratifica era completato e dieci giorni dopo, il 9.11.92, il trattato CFE entrava finalmente in vigore *de jure*. Durante tutto il processo di ratifica i governi dell' Europa centrale ed occidentale hanno continuamente sottolineato l' importanza del trattato CFE per la futura stabilità e sicurezza dell' Europa. Sebbene gli equilibri tra NATO e WTO codificati dal trattato fossero stati privati del loro significato dal collasso del WTO prima e dell' URSS dopo, i governi europei hanno ripetutamente detto ai loro partners della CSI che l' entrata in vigore del trattato sarebbe stata la base della fiducia fra gli stati d' Europa nel periodo successivo alla Guerra Fredda. Per i paesi desiderosi di buone relazioni con i paesi occidentali, quindi, il rispetto del trattato CFE ha offerto un' ottima occasione di collaborazione. La Russia,

⁵³ M. Drain: *Désarmement*, in L' Année Strategique 1993 (Paris, 1993), pag. 179; J. M. O. Sharp: *Conventional arms control in Europe*, Annuario SIPRI 1993 (Oxford, 1993), pag. 591.

⁵⁴ Azerbaijan, Armenia, Bielorussia, Georgia, Kazakhstan, Moldavia, Russia e Ucraina. In realtà solo una piccola parte del Kazakhstan occidentale ricade nella zona ATTU, sicché nella successiva ripartizione delle quote è stato deciso che questa repubblica non possa detenere nessun TLE in quella parte del suo territorio.

invece, è comprensibilmente meno entusiasta a proposito del trattato CFE dato che questo in un certo senso codifica la perdita del suo stato di superpotenza militare se si tiene conto delle precedenti forze armate sovietiche. I successivi accordi di cooperazione militare tra i paesi della CSI, e il nuovo protagonismo internazionale della Russia manifestatosi a partire dalla metà del 1993 con la richiesta di istituzionalizzare delle operazioni di mantenimento della pace nella CSI, hanno ulteriormente modificato lo scenario e posto ai paesi occidentali nuove scelte che sono discusse in altra parte di queste note.

Il problema della limitazione del personale militare è stato invece affrontato dagli stessi firmatari del trattato CFE (o dai loro successori) in una susseguente trattativa nota come **CFE-1A** e conclusasi durante la riunione generale della CSCE di Helsinki del 10.7.92 con un *atto di chiusura* politicamente, ma non giuridicamente, vincolante⁵⁵. I firmatari si impegnano a sottomettere volontariamente le loro forze aeree e terrestri presenti nella zona d' applicazione del CFE a dei limiti determinati in funzione dei loro piani di difesa nazionale e che non sono prodotti da un negoziato ma da una concertazione tra stati. I firmatari si impegnano inoltre a informarsi reciprocamente e regolarmente sulla situazione del loro personale militare. Le uniche forze escluse dai limiti sono le forze navali imbarcate. I limiti e i livelli del personale militare (al luglio 1992) dichiarati sono riassunti nella Tavola 6.

stato	limiti	livelli	stato	limiti	livelli
<i>Armenia</i>	-	7 101	<i>Lussemburgo</i>	900	618
<i>Azerbaijan</i>	70 000	-	<i>Moldavia</i>	20 000	-
<i>Belgio</i>	70 000	76 088	<i>Norvegia</i>	32 000	29 500
<i>Bielorussia</i>	100 000	143 865	<i>Olanda</i>	80 000	69 423
<i>Bulgaria</i>	104 000	99 404	<i>Polonia</i>	234 000	273 050
<i>Canada</i>	10 660	4 077	<i>Portogallo</i>	75 000	39 700
<i>Rep. Ceca</i>	93 333	110 010	<i>Romania</i>	230 000	244 807
<i>Danimarca</i>	39 000	29 256	<i>Russia</i>	1 450 000	1 298 299
<i>Francia</i>	325 000	341 988	<i>Slovacchia</i>	46 667	55 005
<i>Georgia</i>	40 000	-	<i>Spagna</i>	300 000	177 078
<i>Germania</i>	345 000	401 102	<i>Turchia</i>	530 000	575 045
<i>Grecia</i>	158 621	165 400	<i>Ucraina</i>	450 000	509 531
<i>Islanda</i>	0	0	<i>UK</i>	260 000	288 626
<i>Italia</i>	315 000	294 900	<i>Ungheria</i>	100 000	76 226
<i>Kazakhstan</i>	0	0	<i>USA</i>	250 000	175 070

Tavola 6: Dati numerici degli accordi CFE-1A.

La forma giuridicamente vincolante di un trattato è stata evitata a causa delle difficoltà nell' istituzione di meccanismi affidabili per il controllo dei numeri del personale militare, numeri che, d' altronde, hanno un significato molto variabile secondo la natura e l' organizzazione delle forze. Per questo motivo anche il dispositivo per le verifiche è di portata molto limitata. L' accordo CFE-1A è entrato in vigore, assieme al Trattato CFE, il 17.7.92 mentre i limiti nazionali dichiarati saranno raggiunti in un periodo di 40 mesi da questa data (fine del 1995).

⁵⁵ Il testo dell' accordo è riportato nell' Annuario SIPRI 1993 (Oxford, 1993), pag. 683; vedi anche M. Drain: *Désarmement*, in L' Année Strategique 1993 (Paris, 1993), pag. 179 e J. M. O. Sharp: *Conventional arms control in Europe*, Annuario SIPRI 1993 (Oxford, 1993), pag. 591.

Il Trattato **Open Skies**⁵⁶ (Cieli Aperti) é stato firmato il 24.3.92 ad Helsinki, nel corso di una delle riunioni della CSCE, dai 16 paesi della NATO, Bulgaria, Cecoslovacchia, Polonia, Romania, Ungheria e da 4 stati della CSI (Bielorussia, Georgia, Russia ed Ucraina), in tutto 25 stati. Il numero dei partecipanti al trattato é poi aumentato a 27 a causa della separazione della Cecoslovacchia e dell' adesione del Kirghizstan. Esso stabilisce un regime di reciproca osservazione del territorio dei paesi firmatari per mezzo di aerei equipaggiati con strumenti d' osservazione preventivamente convenuti ed ha per scopo quello di aumentare la fiducia e migliorare la trasparenza delle attività militari. Per i paesi dell' Europa occidentale il trattato presenta, inoltre, il vantaggio di consentire l' osservazione dei territori di USA, Canada e Russia asiatica che erano esclusi dalle zone d' applicazione dei trattati CFE, CFE-1A e CSBM e dal relativo sistema di verifiche. Inoltre esso migliora l' accesso alle informazioni militari per paesi che non dispongono di capacità d' osservazione per mezzo di satelliti. Il trattato prevede che i firmatari debbano autorizzare, con un breve preavviso, sorvoli del proprio territorio (la limitazione o il rifiuto dei sorvoli sono ammessi solo per motivi tecnici) fino ad un numero massimo preventivamente fissato e con i mezzi tecnici forniti, in generale, dal paese ispezionante. I dati raccolti potranno anche essere messi a disposizione di tutti gli altri firmatari che ne faranno richiesta. La durata del trattato é illimitata, ma delle revisioni potranno essere effettuate con una periodicità di cinque anni. Il trattato entrerà in vigore due mesi dopo la sua ratifica da parte di almeno 20 stati, ma fino all' inizio del 1994 solo 11 stati lo avevano ratificato. Il trattato Open Skies potrà dunque costituire un efficace strumento per il rafforzamento della stabilità e della fiducia e per la prevenzione dei conflitti. Esso potrà inoltre servire da quadro giuridico per la messa in pratica delle ispezioni aeree previste dal trattato CFE, ed offre mezzi nuovi per la prevenzione ed il controllo di crisi e conflitti permettendo l' osservazione di attività militari non abituali o la verifica di accordi di "cessate il fuoco".

Le **CSBM** (Misure per la Costruzione della Confidenza e della Sicurezza) stabiliscono infine un modesto dispositivo per lo scambio di informazioni sulle forze armate e per la limitazione delle attività militari negoziate nel quadro della CSCE e applicate al continente europeo. Esse hanno fatto oggetto, fino ad oggi, di quattro documenti politicamente, ma non giuridicamente vincolanti: il documento di Helsinki del 1975, il documento di Stoccolma del 1986 e i due documenti di Vienna del 1990 e del 1992⁵⁷. Il documento di Vienna del 1990 per piú della metà riproduceva il documento di Stoccolma del 1986 e prevedeva inoltre la formazione di un Centro di Prevenzione dei Conflitti, visite e scambi di personale militare, seminari su questioni strategiche e un diritto d' ispezione anche all'interno di una stessa alleanza (ricordiamo che questo documento é stato firmato quando ancora esisteva il WTO). Esso rinforzava inoltre il regime delle verifiche, migliorava le condizioni di lavoro degli osservatori militari ed abbassava da 75.000 a 40.000 la soglia numerica per il personale militare impiegato in esercitazioni che richiedevano 2 anni di preavviso. Il documento di Vienna del 1992⁵⁸

⁵⁶ Il testo del trattato é riprodotto nell' Appendice 12C dell' Annuario SIPRI 1993 (Oxford, 1993), pag. 653. Vedi anche R. Kokoski: *The treaty Open Skies*, Annuario SIPRI 1993 (Oxford, 1993), pag. 632; Z. Lachowski: *The treaty Open Skies*, Annuario SIPRI 1994 (Oxford, 1994), pag. 601; M. Drain: *Désarmement*, in L' Année Strategique 1993 (Paris, 1993), pag. 179.

⁵⁷ Il documento di Vienna del 1990, firmato il 17.11.90 ed incluso tra i documenti della Carta di Parigi per una Nuova Europa é riportato nell' Appendice 13A dell' Annuario SIPRI 1991 (Oxford, 1991). Il documento di Vienna del 1992, firmato il 4.3.92, é riportato nell' appendice 12C dell' Annuario SIPRI 1993 (Oxford, 1993).

⁵⁸ Z. Lachowski: *The Vienna Confidence and Security Building Measures in 1992*, Annuario SIPRI 1993 (Oxford, 1993), pag. 618; Z. Lachowski: *The Vienna Confidence and Security Building*

segna invece qualche progresso negli scambi di informazioni relative ai meccanismi di costituzione di forze con mobilitazione di riserve e soprattutto contiene ulteriori misure riguardanti le attività militari: la soglia per la notifica delle attività militari é abbassata da 13000 a 9000 uomini, e l'osservazione delle manovre diviene obbligatoria per attività che coinvolgono piú di 300 carri armati o piú di 13.000 uomini (invece di 17.000). Vengono infine imposto limiti piú stringenti alle attività militari, limiti che, tuttavia, restano piuttosto elevati. Si puó pertanto dire che il significato delle CSBM resta, attualmente, piú politico che militare, che la loro messa in pratica dipende largamente dalla buona volontà degli stati partecipanti e che le limitazioni imposte alle attività militari restano marginali. Tuttavia non é bene sottovalutarne l'interesse politico trattandosi dell'unico accordo per il controllo degli armamenti che coinvolge la totalità dei membri della OSCE, anche se la zona d'applicazione si limita al territorio europeo.

Non é possibile concludere questa sezione senza fare qualche osservazione sulla **produzione** ed il **commercio delle armi**. La rilevanza del problema é tale che secondo alcuni commentatori esso metterebbe in discussione la possibilità stessa di un sistema collettivo di sicurezza⁵⁹: "Se la preoccupazione delle grandi potenze occidentali di conservare una superiorità [nel dominio della sicurezza militare] che le garantisca contro ogni minaccia resta legittima, é invece falso pensare che questa superiorità non possa essere mantenuta se non continuando un certo tipo di corsa qualitativa e quantitativa agli armamenti"; l'esperienza della CSCE ha mostrato "che era possibile accrescere considerevolmente la sicurezza con misure di controllo e di ispezioni reciproche degli apparati militari fra avversari potenziali, e che era concepibile ridurre gli armamenti in misura considerevole pur mantenendo un equilibrio ad un livello piú basso di quello precedente ... Una riduzione degli apparati militari sarebbe perfettamente concepibile a condizione che sia vietato il commercio delle armi e che la fabbricazione di tutti i tipi di armamenti sia strettamente controllata sul piano internazionale". Un certo conforto puó comunque essere tratto dal fatto che, sebbene le cifre siano in questo settore tipicamente incerte, gli osservatori sono generalmente d'accordo su due punti: che la spesa militare mondiale ha raggiunto il suo massimo negli anni 1986-87 (circa 1000 miliardi di dollari) e che essa é poi diminuita in maniera costante da quel momento sia a causa della fine della guerra fredda che delle riduzioni dei bilanci della difesa introdotte per ragioni puramente economiche⁶⁰. In particolare per quanto riguarda i paesi della NATO, le decisioni della riunione di Roma (novembre 1991) sull'organizzazione militare dell'Alleanza (eliminazione di molte armi nucleari, diminuzione delle forze in Europa centrale e riorganizzazione delle forze restanti) hanno profondamente influenzato il livello e la distribuzione della spesa. Conseguentemente é diminuito il fatturato globale del commercio internazionale di armi nel settore delle armi convenzionali: questo, che rappresenta circa il 15% delle spese per l'equipaggiamento militare mondiale, é passato da circa 40 miliardi di dollari negli anni 1986-87 a circa 20 miliardi di dollari per il 1993⁶¹. Se gli USA sono rimasti i fornitori principali con circa il 50% del mercato (contro il 35% di qualche anno fa), l'industria russa e quella dell'UE occupano ciascuna circa il 20% del mercato (per l'UE l'85%

Measures, Annuario SIPRI 1994 (Oxford, 1994), pag. 595; M. Drain: *Désarmement*, in *L'Année Strategique* 1993 (Paris, 1993), pag. 179.

⁵⁹ M. Bertrand: *Le mythe de la sécurité collective vole en éclats*, *Le Monde Diplomatique*, Juin 1994, pag. 14.

⁶⁰ N. Ball, B.-G. Bergstrand, S. M. Kosiak, E. Loose-Weintraub, D. Shambaugh and E. Whitlock: *World military expenditure*, Annuario SIPRI, 1994 (Oxford, 1994), pag. 389.

⁶¹ I. Anthony, P. Claesson, A. Courades Allebeck, E. Sköns and S. T. Wezeman: *Arms production and arms trade*, Annuario SIPRI, 1994 (Oxford, 1994), pag. 455.

della cifra é relativa alle vendite di Francia, Germania e UK). Le esportazioni russe, comunque, sono in sensibile diminuzione dopo la dissoluzione dell' URSS anche se recentemente tale declino sembra essersi arrestato⁶². Naturalmente bisognerebbe anche tener conto dei traffici illegali di materiale militare russo, ma una stima grossolana del fenomeno induce a credere che il loro volume non superi il 50% del commercio ufficiale. I principali beneficiari di tale diminuzione sono stati gli USA e, in misura minore, la Gran Bretagna. Dal punto di vista puramente economico l' industria degli armamenti mondiale, e quella europea in particolare, vivono insomma un momento di crisi profonda. La stessa cooperazione europea nel settore aerospaziale avanza ad un ritmo molto rallentato. Le preoccupazioni degli stati industrializzati attivi in questo settore sono state, naturalmente, quelle di mantenere un livello di competenza adeguato alle necessità della propria difesa e di combattere la disoccupazione conseguente a questo tipo di crisi economica. D' altra parte é bene tenere presente che tale crisi é il risultato della fine della guerra fredda e della stagnazione economica generale che hanno prodotto drastiche riduzioni dei bilanci militari, mentre le discussioni per stabilire dei meccanismi internazionali di controllo delle esportazioni d' armi non fanno registrare particolari sviluppi: l' unica novità recente nel settore é la realizzazione di un Registro delle vendite d' armi dell' ONU la cui istituzione era stata decisa l' 8.7.91 a Parigi dai cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza (che sono anche i cinque principali esportatori di armi). Il suo scopo é solo quello di imporre una certa misura di trasparenza in questo settore commerciale e di rinforzare il clima di fiducia nelle relazioni internazionali. Questa inerzia non può che essere motivo di preoccupazione dato che in questo modo la flessione nel commercio delle armi si dimostra non tanto come l' effetto di una politica concertata di controllo e riconversione della produzione bellica quanto piuttosto come il risultato, spesso indesiderato, di avvenimenti incontrollabili.

4. Una nuova architettura per la sicurezza europea

Sebbene gli accordi per il controllo e la riduzione degli armamenti costituiscano un importante strumento per aumentare la confidenza tra i vari stati e migliorare il clima generale, non é possibile oggi considerare i problemi della stabilità e della sicurezza in Europa da un punto di vista puramente militare. A causa del mutato scenario internazionale, infatti, un' importanza ancora maggiore rivestono le decisioni relative alla natura politica delle istituzioni, militari e non, preposte al mantenimento della pace sul nostro continente: “la minaccia militare apocalittica che planava sul continente ha ceduto il posto ad una moltitudine di rischi nuovi a dominante non militare (economica, ecologica, sociale, umanitaria) ed inter-statale (tensioni teniche, guerre civili). Inoltre l' adesione di tutti i paesi europei a valori formali comuni (Stato di diritto, pluralismo ecc.) ha avuto effetti assai limitati ... Le misure unilaterali o concertate di disarmo non hanno portato *dividendi di pace* ... L' Europa ha perso, cammin facendo, le due *virtú* della guerra fredda: la stabilità politica e il controllo del nazionalismo aggressivo. Data la natura di questa nuova equazione, nessuna organizzazione esistente é in grado di rispondere da sola alle sfide complesse e multiformi dell' Europa post-comunista; da cui l' idea di un' *architettura* di sicurezza in seno alla quale le diverse istituzioni esistenti terrebbero ognuna un posto secondo la propria vocazione e i propri

⁶² J.-P. Maulny: *Commerce des armes*, L' Année Strategique, 1994 (Paris, 1994), pag. 157 e L' Année Strategique, 1995 (Paris, 1995), pag. 159.

mezzi”⁶³. La fine della guerra fredda, insomma, per quanto desiderata da più parti per superare la divisione dell’ Europa, é arrivata con aspetti sorprendenti⁶⁴: la dissoluzione del WTO e la successiva scomparsa dell’ URSS hanno infatti completamente modificato il panorama che determinava la sicurezza europea creando le condizioni per dar vita ad un sistema di sicurezza regionale basato su un comune sistema di valori: democrazia, pluralismo, diritti umani e rispetto del governo delle leggi, che hanno trovato espressione, ad esempio, nei documenti delle conferenze della CSCE di Parigi (novembre 1990) e di Helsinki⁶⁵ (luglio 1992). I problemi incontrati nella definizione di tale sistema di sicurezza sono stati però molteplici. Prima di tutto la divisione dell’ Europa non é scomparsa con la dissoluzione del WTO . Da una parte troviamo un gruppo di stati europei che godono di stabilità e sicurezza garantite da un sistema di istituzioni come NATO, EU, UEO; dall’ altra gli stati dell’ Europa Centrale ed Orientale (ECO) che risultano non ancorati a solide strutture di sicurezza e non di rado in conflitto fra loro o soggetti a tensioni etniche e nazionalistiche. Questa insicurezza é poi accentuata dalla grave crisi economica dei paesi dell’ ECO che i paesi occidentali hanno difficoltà ad alleviare a causa della loro propria recessione. Infine le strutture della sicurezza europea, per quanto numerose e ben organizzate, non sono completamente adeguate alle necessità della nuova fase in quanto create e pensate per rispondere ai problemi di un’ epoca differente. In questo contesto le questioni fondamentali sono: come trasformare le strutture esistenti della sicurezza europea? É possibile integrarvi la Russia e gli stati dell’ ECO? Che relazioni instaurare tra Russia e NATO? Che ruolo e quale coinvolgimento riservare agli USA? Quale nuovo ruolo dare alla OSCE? Infatti di fronte ai progressi dell’ integrazione europea rappresentati dall’ entrata in vigore del Trattato dell’ UE (Maastricht) con i suoi articoli su una “politica estera e di sicurezza comune”⁶⁶, la dissoluzione delle istituzioni sovranazionali dell’ ECO ha fatto partire una vera e propria competizione per entrare nell’ UE e nella NATO. I paesi occidentali hanno però rinviato ogni decisione in merito all’ inclusione di questi stati nelle proprie strutture militari, politiche ed economiche per varie ragioni, ma soprattutto perché non é ancora chiaro quali saranno le basi su cui si fonderá il futuro sistema di sicurezza regionale: una NATO allargata e ristrutturata? Un nuovo concetto di Sicurezza Europea? Un’ organizzazione pan-europea di sicurezza del tipo della OSCE?

Il recente dibattito politico su questi problemi é stato prevalentemente dominato dalla questione di una possibile **espansione della NATO verso est**. Per varie ragioni, dipendenti dalla loro storia come dalla loro posizione strategica, i paesi occidentali hanno assunto posizioni differenziate nei confronti di questo problema: la Germania, preoccupata della stabilità dei suoi confini orientali, ha sostenuto la necessità di un allargamento ad est, la Gran Bretagna si é invece pronunciata contro mentre gli USA hanno oscillato fra le varie opzioni e la Francia ha proposto un *Patto per la Stabilità in Europa* a cui accenneremo in seguito. Naturalmente le opinioni sono state particolarmente influenzate dagli eventi nei paesi dell’ ex-URSS e dalla guerra in Bosnia ed oscillano

⁶³ V.-Y. Ghebali: *Sécurité collective ou défense collective? Le choix de l’ Europe*, L’ État du Monde, 1995 (Paris, 1995), pag. 615.

⁶⁴ A. D. Rotfeld: *Europe: towards a new regional security regime*; Annuario SIPRI 1994 (Oxford, 1994), pag. 205 e seg.

⁶⁵ Vedi ad esempio E. Decaux: *Sécurité et Coopération en Europe*; La Documentation Française (Paris, 1992), pag. 285 e pag. 381.

⁶⁶ *L’ Union Européenne: les Traités de Rome et de Maastricht*; La Documentation Française (Paris, 1992), pag. 154. La politica estera e di sicurezza é contenuta negli articoli da J-1 a J-11 che sono raccolti nel Titolo V del trattato.

dalla richiesta di costituire garanzie per le frontiere dell' ECO al sospetto che, di fronte al mutato panorama strategico, il problema sia meno la trasformazione della NATO che la sua sopravvivenza. Alcuni analisti⁶⁷ ritengono, ad esempio, che sia necessario un nuovo accordo strategico fra USA ed Europa "che estenda le difese collettive e le strutture di sicurezza della NATO a quelle aree in cui si trovano i semi per i futuri conflitti in Europa: i confini orientale e meridionale dell' Alleanza Atlantica". Non solo tali conflitti, che difficilmente potranno essere isolati o contenuti, rischiano di trascinare con loro anche alcune potenze occidentali che vedano messi in pericolo i loro interessi, ma, e soprattutto, l' instabilità lungo questi due archi di crisi minaccia "di riattivare vecchie linee di frattura e sopite rivalità storiche - la competizione geopolitica fra Germania e Russia lungo l' arco orientale, o un conflitto fra occidente ed Islam a sud". Questi commentatori ritengono quindi che, data la dimostrata impotenza della UE e della OSCE, lo strumento per ridare all' Occidente una strategia per far fronte a queste instabilità non possa che essere una NATO ristrutturata per questi fini. Nella loro visione questa riorganizzazione richiederà non solo una ristrutturazione militare con possibilità di interventi anche fuori dell' area di stretta competenza definita dal Trattato del 1949 (interventi *out of area*), ma soprattutto diversi passi di natura politica tra i quali una europeizzazione dell' Alleanza Atlantica (con conseguente allentamento delle tensioni tra USA e Francia), una emancipazione strategica della Germania (il cui principale interesse non può che essere la stabilizzazione dei suoi confini orientali) e una strategia di progressiva integrazione nella NATO e nell' UE dei paesi dell' ECO. In particolare la democratizzazione della Russia deve restare una delle priorità strategiche occidentali, raggiunta la quale non vi sarebbe più alcuna ragione per escludere questo paese dalla comunità occidentale. Ciononostante, osservano i nostri analisti, la Russia resta "un caso speciale a causa delle sue dimensioni, della sua posizione strategica e della sua lunga tradizione imperiale". Essi non ritengono che una espansione orientale della NATO possa offendere "la sensibilità strategica russa" in quanto "non è negli interessi della Russia, e soprattutto dei democratici russi, avere sul proprio fianco occidentale zone di instabilità, di rinnovato nazionalismo e di potenziali conflitti". La NATO dovrebbe dunque espandersi ad Est pur continuando ad approfondire il suo dialogo sulla sicurezza con la Russia, ma senza dare a Mosca la possibilità di tenere in ostaggio della politica russa il futuro della NATO.

Un punto di vista molto diverso è stato invece espresso da altri commentatori americani⁶⁸ secondo il quale le proposte di espansione ad est della NATO si basano su una discutibile premessa: "che l' *Occidente* continui ad esistere in quanto entità politica e militare" e che per conseguenza la NATO si comporti come "la vera Grande Potenza in Europa oggi". Non solo, a suo parere, questa visione non tiene conto della suscettibilità e degli interessi della Russia, della scarsa credibilità dell' offerta di sicurezza occidentale (a causa di vari precedenti più o meno vicini nel tempo), delle responsabilità del mantenimento della pace che tali garanzie comportano e delle divergenze interne all' Alleanza che potrebbero essere suscitate dalle azioni da intraprendere durante le crisi, ma la verità è che "la NATO non rassomiglia affatto ad una grande potenza" e che anzi uno sforzo per salvarla "trovandole un nuovo ruolo potrebbe finire per avere l' effetto di accelerare la sua

⁶⁷ R. D. Asmus, R. L. Kugler e F. S. Larrabee: *Building a new NATO*; Foreign Affairs, September/October 1993, pag. 28; D. Gompert e R. L. Kugler: *Free-rider redux*; Foreign Affairs, January/February 1995, pag. 7; Z. Brzezinski: *A plan for Europe*; Foreign Affairs, January/February 1995, pag. 26.

⁶⁸ O. Harries: *The collapse of 'The West'*; Foreign Affairs, Septembre/October 1993 pag. 41; K.-H. Kamp: The folly of rapid NATO expansion; Foreign Policy, Spring 1995, pag. 116; J. Dean: *Losing Russia or keeping NATO: must we choose?*; Arms Control Today, June 1995, pag. 3.

dissoluzione”. In sostanza, nonostante la profondità degli interessi trans-atlantici, “la nozione di un *Occidente* politico é stata attraente per gli Europei solo quando alcuni o tutti i loro paesi sono stati in grave ed imminente pericolo”. Anzi questo concetto di *Occidente* é associato, nell’ esperienza europea, ad una certa dose di umiliazione dato che “esso é sempre stato necessariamente dominato dagli Stati Uniti”. Inoltre, sebbene a causa della perdita di velocità del progetto di unificazione europea e della attuale instabilità politica del continente si ricominci a sentir parlare di Occidente, bisogna anche tener conto del fatto che la sussistenza di questo concetto necessita anche della volontà degli USA di rispondere a tali esigenze. Per quanto però gli americani possano essersi abituati al ruolo di superpotenza e di direzione politica che ne consegue e per quanto essi possano considerare loro interessi promuovere la democrazia, tener d’ occhio la Germania e controllare il futuro comportamento della Russia, é anche vero che il comportamento russo e tedesco non danno oggi particolare motivo di preoccupazione e soprattutto che l’ interesse americano per i propri problemi interni é sicuramente preponderante. In sostanza l’ idea di Occidente é tipicamente un concetto tenuto in riserva per il momento in cui le cose cominciano ad andare realmente male e quindi difficilmente può divenire oggi il motore della ristrutturazione del concetto di sicurezza europea.

Gli ostacoli all’ ingresso dei paesi dell’ ECO nella NATO sono comunque di vario tipo: politicamente la difficoltà sta nelle reazioni russe a tale mossa. Una Russia separata dal resto d’ Europa potrebbe sentirsi isolata e minacciata e questo potrebbe facilitare un potenziamento delle forze nazionaliste contribuendo così ad una militarizzazione della politica estera di questo paese. Gli stati occidentali si sono mostrati particolarmente sensibili alla necessità di evitare di prendere misure che potessero rinforzare il campo conservatore in Russia mettendo così in pericolo il progresso delle riforme. D’altra parte, siccome l’integrazione della vasta area dell’ECO nella NATO non potrà che procedere gradualmente, una reazione nazionalista in Russia rischierebbe di produrre una nuova divisione del continente europeo anche se con una *cortina di ferro* spostata ad est. Inoltre gli occidentali temono che la concessione di garanzie sui confini possa coinvolgere la NATO nei conflitti etnici e nazionali dei paesi dell’ ECO. Ovviamente parte della cautela occidentale é anche dovuta da un lato al fatto che le risposte ai problemi attuali sono ricercate nell’ ambito di strutture e di concetti collaudati in situazioni passate e dall’altro alla paura che riforme radicali possano promuovere la disintegrazione dell’ Alleanza Atlantica con uno spostamento verso occidente delle tensioni: infatti l’ ammissione nella NATO di un gruppo di ex avversari, proprio quando essa non ha più dei nemici ben definiti, modificherebbe non solo l’ area coperta dalle garanzie del trattato del 1949, ma anche il carattere ed il funzionamento dell’ Alleanza.

Naturalmente vi sono anche ostacoli di natura pratica dovuti agli oneri finanziari che deriverebbero per tutti dalla necessità di integrare nella struttura militare dell’ Alleanza le forze armate dei nuovi membri a causa dei diversi standard militari della NATO e dell’ ex-WTO, ma la principale difficoltà resta nel fatto che la maggioranza dei membri dell’ Alleanza non identifica la propria sicurezza collettiva ed individuale con l’ allargamento ad est della NATO. Questo ha degli aspetti in comune anche con la questione del nuovo **ruolo degli USA** e della misura in cui questi identificano gli interessi della propria sicurezza con quelli dell’ Europa. Le opinioni negli USA oscillano oggi fra una tendenza isolazionistica che vorrebbe vedere l’ amministrazione concentrata sui problemi interni del paese ed un’ altra che teme il ritiro americano da una posizione dominante in campo internazionale e vede nei problemi emergenti oggi in Europa un grave pericolo per gli

interessi nazionali americani⁶⁹. Tradizionalmente gli USA sono stati piuttosto ambivalenti circa la possibilità che l'Europa occidentale potesse organizzare la propria difesa e non hanno mai visto di buon occhio le discussioni circa il *pilastrò europeo* della NATO o il dibattito sulla formazione degli *Eurocorps*. É anche vero, però, che la NATO non corrisponde più alle necessità degli europei e che é ormai chiaro che la cooperazione militare dei paesi dell' Europa occidentale non é pensata in competizione con la NATO. D' altronde diviene sempre più evidente che strumenti efficaci per il controllo dell' instabilità politica dei paesi dell' ECO non possono che essere principalmente politici ed economici e sempre meno militari. In questo senso lo sforzo per sviluppare strutture politiche che possano costituire delle barriere ai conflitti fra stati e aiutare la risoluzione dei conflitti etnici al loro interno non richiede più di privilegiare in modo particolare la NATO. Questa, per un ragionevole futuro, resterà importante per i suoi membri come la sola assicurazione disponibile contro un ritorno della minaccia militare e come quadro per le consultazioni sulla sicurezza occidentale. Ma essa resterà essenzialmente un' alleanza militare per i suoi attuali membri e per varie ragioni non potrà essere rapidamente estesa ai paesi dell' ECO: l' istituzione che invece più sembra adatta ad accogliere le richieste dei paesi dell' ECO, come discuteremo fra poco, sembra essere invece la OSCE. Per queste ragioni di recente l' atteggiamento americano nei confronti della sicurezza europea sembra leggermente modificato: pur riconoscendo che la propria tendenza all' isolazionismo negli anni dopo il 1918 fu un errore gravido di conseguenze, gli USA mostrano oggi un atteggiamento più disteso nei confronti sia del processo di unificazione europea che di una identità militare europea⁷⁰ scoprendo anche una certa convenienza nella divisione dell' impegno (senza che questo voglia dire un *disimpegno*), nella possibile stabilizzazione che l'unificazione europea potrebbe diffondere ad est, nonché nella maggiore facilità di trattare con un solo alleato piuttosto che con dodici. Anche le relazioni bilaterali con Francia, Germania e UK sembrano più positive sicché si può dire che si va facendo strada l' idea che gli interessi degli USA possano essere garantiti in un nuovo tipo di comunità non più legato dalla paura del comunismo e costretto ad un alleanza fondamentalmente militare.

In Europa però le opinioni in merito alla funzione che la presenza USA ha svolto negli anni del secondo dopoguerra sono varie. Coloro che, come la Gran Bretagna o la Germania, intendono conservare uno stretto rapporto ed un impegno degli USA in Europa sottolineano il ruolo essenzialmente stabilizzatore che tale presenza ha giocato in questi anni; altri, in particolare in Francia, vedono invece piuttosto nella NATO uno strumento politico con cui si é esercitata l' influenza politica ed economica degli USA sull' Europa⁷¹: “la preoccupazione maggiore della politica americana é ormai evidente: conservare il proprio ruolo dirigente nel nuovo contesto internazionale, nel momento in cui questo non poteva più essere giustificato con l' eventualità di una minaccia grave proveniente dall' Est”⁷². In quest' ottica le trasformazioni della NATO, le proposte di estensione

⁶⁹ Vedi G. F. Treverton: *The year of european (dis)unification*; Current History, November 1992, pag 353; J. Walker: *Avoiding risk and responsibility. The USA and Eastern Europe*; Current History, November 1992, pag. 364; A.Schlesinger jr.: *Back to the womb*; Foreign Affairs, July/August 1995, pag. 2.

⁷⁰ *America and Europe. A ghost at the feast*; The Economist 19.2.94, pag. 19.

⁷¹ Vedi ad esempio; A. Sanguinetti: *Dés les années '50, l' hypothéque de l' OTAN*; Le Monde Diplomatique, juillet 93, pag. 8; P. M. de La Gorce: *Comment l' Alliance Atlantique tente d' adapter son système de sécurité*; Le Monde Diplomatique, décembre 1993, pag. 4.

⁷² P. M. de La Gorce: *L' OTAN et la prépondérance des États Unis en Europe*; Le Monde Diplomatique, mars 1993, pag. 4.

dell' area d' azione dell' Alleanza e la costituzione di nuove strutture come il NACC "divengono strumenti di cui essi [gli USA] senza dubbio si serviranno per far prevalere le loro preoccupazioni". I sospetti del Governo francese si sono recentemente fatti meno forti, ma casi come quelli del rapporto redatto nel 1992 per la Casa Bianca da analisti (tra i quali P. D. Wolfowitz) che sottolineavano l' importanza di impedire la nascita di potenze rivali degli USA o della nuova Dottrina militare americana presentata nel 1993 non hanno contribuito a dissipare i dubbi.

I commentatori francesi non sono, inoltre, gli unici a guardare con sospetto alla definizione di un nuovo ruolo per l' Alleanza Atlantica. Il punto di vista russo sulla questione dell' allargamento della NATO é rimasto a lungo ambiguo. L' evoluzione politica del paese, comunque, ha condotto il presidente Eltsin a chiarirlo con una lettera del 15.9.93 ai capi di stato occidentali in cui egli si opponeva all' ammissione alla NATO degli stati dell' ECO perché un tale passo avrebbe provocato reazioni negative nella società russa⁷³. La Russia, sostiene Eltsin, non vuole trattare la NATO come un avversario, ma non vuole neanche che i paesi dell' ECO vi entrino perché questo li sottrarrebbe al loro compito di essere parte di una zona di sicurezza o di interesse speciale per la Russia. Piuttosto la Russia preferisce offrire a tali paesi delle garanzie di sicurezza congiuntamente con la NATO. In sostanza la Russia chiede un *droit de regard* sulla decisione dell' espansione della NATO. D' altra parte tutti i paesi dell' ECO hanno mostrato un crescente interesse ad essere integrati non solo nella NATO, ma anche nell' UE e nella UEO stimolati proprio dalla paura degli sviluppi politici in Russia, che potrebbero porre il paese nelle mani di forze neo-imperialiste, militariste o nazionaliste, e dallo spettacolo delle guerre e dei conflitti esplosi di recente nelle zone non coperte dalle garanzie occidentali (Bosnia, Caucaso, in particolare la Cecenia). Per questo motivo gli stati dell' ECO hanno chiesto che venissero resi noti i criteri ed i requisiti necessari per poter accedere all' Alleanza.

La risposta occidentale a tali richieste provenienti dall' ECO si é concretizzata nella proposta di una **Partnership For Peace** (PFP): un sorta di patto di collaborazione aperto ai paesi dell' ex-WTO. Il processo di avvicinamento a questi paesi era cominciato, in realtà, già nel 1990 e aveva trovato una prima espressione alla riunione NATO tenuta a Roma nel novembre del 1991 durante la quale fu deciso di istituire il NACC (Consiglio di Cooperazione del Nord Atlantico) aperto a stati della NATO e dell' ex-WTO. Alcune fra le aree coperte da questa cooperazione erano: le strategie militari, l' organizzazione della difesa, il mantenimento della pace, le esercitazioni e la protezione ambientale. Questa proposta, però, deludeva le reali aspettative dei paesi dell' ECO nel settore della sicurezza e si faceva carico piuttosto di altri due ordini di problemi: innanzitutto si trattava di evitare che la soluzione proposta e praticata fosse interpretata dalla Russia come un' operazione volta ad isolarla; e inoltre gli stati membri della NATO non volevano far partire un processo che avrebbe potuto mettere in pericolo i propri interessi collettivi. Si optó quindi per una soluzione flessibile: mettere la NATO in condizione di controllare il processo di trasformazione degli eserciti dell' ex-WTO (in particolare quello russo); lasciarsi aperta la possibilità di negoziare future adesioni senza impegnarsi in una espansione immediata; e finalmente evitare di tracciare formalmente nuove divisioni dell' Europa, anche se alcuni paesi (ad esempio Polonia, Ungheria, Rep. Ceca e Slovacchia), piú facilmente integrabili nella NATO, avrebbero potuto godere di un trattamento privilegiato. In sostanza gli accordi di cooperazione con i vari paesi sarebbero stati negoziati separatamente e non sarebbero stati necessariamente identici.

L' evoluzione successiva della situazione interna russa ha reso però evidente che erano necessari

⁷³ Il testo della lettera é riportato nell' Annuario SIPRI '94 (Oxford, 1994), pag. 249.

legami piú solidi di quelli forniti dal NACC. Pertanto nella sua riunione di Bruxelles del 10.1.94 la NATO ha lanciato la proposta della PFP, una sorta di continuazione del NACC con: a) un allargamento a tutti i paesi europei compresi tutti i paesi della CSI; b) un approfondimento della cooperazione nel settore della sicurezza al di lá del semplice dialogo; c) la prospettiva, sia pur senza scadenze e non garantita, di un allargamento della NATO nel momento in cui alcuni paesi fossero giudicati in grado di entrare a pieno titolo nell' Alleanza. Non é neanche il caso di aggiungere che la PFP non fornisce ai paesi associati alcuna garanzia di sicurezza del tipo di quelle fornite dall' Art. 5 del Trattato del Nord Atlantico. I paesi cosí associati sono, all' 1.10.94, ventuno⁷⁴. La Russia ha tentato fino all' ultimo (la sua adesione é del 22.6.94) di negoziare un suo status speciale nella PFP senza riuscirvi⁷⁵. La PFP si configura quindi come una risposta sia al problema di come la NATO si adatta alle esigenze di una fase politica interamente nuova, che al problema di come la NATO sviluppa le sue relazioni con gli altri paesi europei esterni all' Alleanza. Non é però ancora chiaro in questo momento se questa forma di associazione resterà solo una sede di discussione e di scambio di informazioni o se darà vita ad una reale forma di collaborazione che risulti operativa, ad esempio, nella soluzione dei conflitti etnici; se contribuirà a definire un' area di sicurezza comune o se istituzionalizzerà una divisione fra stati garantiti dall' Alleanza e non; se, infine, sarà il primo passo verso l' espansione ad est della NATO o verso una piú radicale trasformazione del sistema di sicurezza.

Le strutture della sicurezza in Europa sono però lungi dal ridursi soltanto alla NATO ed alla presenza di militari USA sul continente, anche se questi restano alcuni fra i fattori determinanti. Dobbiamo infatti tenere in conto il fatto che il **Trattato sull' UE** concordato dai capi di stato e governo a Maastricht l' 11.12.91, firmato il 7.2.92 ed entrato in vigore l' 1.11.93, impegna i suoi membri, a norma dell' Art. J-1, a “definire e mettere in pratica una politica estera e di sicurezza comune.” Gli obiettivi dichiarati di tale politica sono:

- salvaguardare i valori comuni, gli interessi fondamentali e l' indipendenza dell' Unione;
- rafforzare la sicurezza dell' Unione e dei suoi stati membri in tutti i modi;
- preservare la pace e rafforzare la sicurezza internazionale, in accordo con i principi della Carta dell' ONU, con i principi dell' Atto finale di Helsinki e della Carta di Parigi;
- promuovere la cooperazione internazionale;
- sviluppare e consolidare la democrazia e il governo delle leggi, e il rispetto per i diritti umani e le libertà fondamentali.

Il Consiglio europeo (composto dai capi di stato e governo e dal Presidente della Commissione assistiti dai ministri degli esteri) coordina tale politica comune e definisce la posizione dell' Unione. Il trattato considera la **UEO** parte integrante dello sviluppo dell' Unione e le chiede di elaborare e mettere in pratica le decisioni e le azioni dell' Unione con implicazioni per la difesa. É previsto inoltre che le decisioni dell' UE siano compatibili con le politiche di difesa e di sicurezza stabilite

⁷⁴ Albania, Azerbaijan, Bulgaria, Rep. Ceca, Estonia, Finlandia, Georgia, Kazakhstan, Kirgizstan, Lettonia, Lituania, Moldavia, Polonia, Romania, Russia, Slovacchia, Slovenia, Svezia, Turkmenistan, Ucraina, Ungheria.

⁷⁵ Ad esempio vedi gli articoli *NATO. Under whose umbrella?* The Economist 28.5.94, pag. 26; *Russia. ...and tested by Yeltsin*; The Economist 24.9.94, pag 14; A. Kozyrev: *Partnership or cold peace?*; Foreign Policy, summer 1995, pag. 3; M. Dobbs: *Turmoil marks debate over NATO's makeup and mandate*; International Herald Tribune, 6.7.95 pag. 1; R. Atkinson e J. Pomfret: *EU and NATO compete for control*; International Herald Tribune, 7.7.95 pag. 1; M. Dobbs: *NATO expansion? Popular, but don't look at the price*; International Herald Tribune, 8-9.7.95 pag. 1.

nel quadro della NATO e dell' UEO, senza escludere collaborazioni bilaterali o multilaterali al loro interno. Ad esempio l' *Eurocorps*⁷⁶ (il corpo d' armata franco-tedesco formato nel maggio del 1992) ha stipulato il 21.1.93 un accordo con la NATO in base al quale esso passerebbe, in caso di attacco, sotto il comando militare alleato: un segno dell' evoluzione della posizione della Francia nei confronti della NATO.

Gli interessi dell' UEO non si limitano, però, all' Europa Occidentale: nonostante che anche la UEO, come la NATO, abbia rifiutato di estendere le proprie garanzie a tutti o anche solo ad alcuni dei paesi dell' ECO, e nonostante che un certo rilancio della politica di bilancio di potenza abbia rinazionalizzato la politica estera rispetto al periodo della Guerra Fredda, é anche vero che é ormai chiaro a molti che l' integrazione e la cooperazione sono gli strumenti per la sopravvivenza degli stati-nazione nell' Europa di oggi: "l' Europa non può essere costruita contro gli interessi delle sue nazioni, ma allo stesso tempo gli interessi nazionali non possono essere curati senza l' aiuto di soluzioni europee"⁷⁷. Per questo motivo il governo francese si é fatto promotore, al Consiglio europeo del 22.6.93 a Copenhagen, di un **Patto per la Stabilità in Europa** (noto anche come *Piano Balladur*) la cui essenza dovrebbe essere non quella di creare nuove istituzioni ma di accordarsi su nuovi modi di mettere in pratica norme già vincolanti tramite le istituzioni esistenti. In questo quadro l' ammissione di paesi dell' ECO alla UEO o alla NATO viene condizionata alla risoluzione delle controversie che potrebbero essere di minaccia alla stabilità in Europa⁷⁸. In particolare il progetto si propone tre obiettivi: facilitare l' adesione alle istituzioni occidentali dei paesi dell' ECO disposti a regolare in modo negoziato i loro problemi bilaterali e i loro rapporti con le minoranze nazionali; offrire all' UE l' occasione di inaugurare una "politica estera e di sicurezza comune"; permettere all' UE di contribuire alla stabilizzazione dell' Europa mediante un esercizio originale di diplomazia preventiva. Il Patto é aperto alla partecipazione di tutti i paesi dell' UE, dell' ECO e dell' ex-URSS in Europa, nonché degli USA e del Canada. Le Conferenze dovrebbero essere preparate con l' aiuto del sistema della OSCE e mirano al suo rafforzamento. Lo spirito della proposta é dunque quello della promozione della diplomazia preventiva anche a costo di assumersi la responsabilità di problemi estremamente delicati come quello dei cambiamenti pacifici delle frontiere o dei diritti delle minoranze nazionali. É anche a causa dei rischi derivanti da questa apertura che gli inviti alla prima conferenza (iniziata a Parigi nell' aprile del 1994) sono stati accuratamente selezionati⁷⁹. La partecipazione si é però successivamente allargata fino a contare 39 stati (su 53) della CSCE, o addirittura 48 se si tiene conto di quelli con la qualifica di osservatori: dal punto di vista della composizione, quindi, il patto é quasi coincidente con la CSCE. La Conferenza inaugurale di Parigi ha comunque dovuto diluire la tematica delle frontiere e delle minoranze nazionali nel concetto più generico delle relazioni di *buon vicinato*. D' altronde, come hanno sostenuto i paesi dell' ECO, la stabilità non é tanto funzione delle frontiere o delle condizioni

⁷⁶ Nell'ottobre 1994 l' Eurocorps era composto di 7000 soldati sui 40000 progettati con contributi previsti da parte di Belgio, Spagna e Lussemburgo. Vedi a questo proposito *The European Union*, survey di The Economist, 22.10.94, pag. S14; B. Tertrais: *L' Europe occidentale*, L' Année Stratégique 1994 (Paris, 1994), pag. 17 e L' Année Stratégique 1995 (Paris, 1995), pag. 21.

⁷⁷ W. Weidenfeld e J. Janning, *New pattern of balance for Europe*, International Herald Tribune, 28.8.93 pag. 6.

⁷⁸ V. Y. Ghebali: *Vers un pacte de stabilité en Europe*; Défense Nationale, octobre 1994, pag. 67.

⁷⁹ Vedi *EU. Foreign policy 'à la carte'*; The Economist 25.12.93, pag. 29; *NATO. Under whose umbrella*; The Economist 28.5.94, pag. 26.

delle minoranze nazionali, quanto dei fattori economici. Due *tavole rotonde* hanno iniziato i loro lavori: una sulle minoranze ungheresi (che nel marzo 1995 ha prodotto un primo accordo fra Ungheria e Slovacchia ma non fra Ungheria e Romania) ed una per la regione del Baltico. Il ruolo dell' UE nel processo negoziale si limiterá a quello di iniziatore e moderatore mentre la OSCE dovrebbe divenire depositaria ufficiale del Patto una volta questo sia stato definito.

Uno dei meriti del piano Balladur, dunque, é quello di muoversi in un ottica definitivamente non militare e, ai fini della diplomazia preventiva, rappresenta un progetto che ben si adatta ai parametri dell' Europa del dopo Guerra Fredda. In sostanza il suo eventuale successo avverrebbe a profitto non solo dell' UE ma anche, e soprattutto della **OSCE**⁸⁰ (come è stata rinominata la CSCE dal dicembre 1995) la quale resta, nonostante una sua recente parziale diminuzione di visibilitá, un attore fondamentale per l' architettura della sicurezza europea. Infatti la OSCE é accettata in posti dove la NATO non potrebbe andare poiché essa non agita minacce militari ed include tutti gli stati d' Europa, Nord America e CSI su una base di eguaglianza sicché le sue operazioni sono un' utile innovazione nel settore della diplomazia preventiva⁸¹. Per questo motivo vari commentatori ritengono che gli USA “dovrebbero smettere di consigliare ai governi europei, che apprezzano la NATO, di ‘scegliere’ in un certo senso tra essa e la CSCE”⁸². Piuttosto, se gli USA vogliono restare importanti per la sicurezza europea, essi dovrebbero pensare in modo diverso a come utilizzare la loro forza militare e ai rischi che sono intenzionati a correre. D' altra parte, restando troppo attaccati al vecchio modello fornito dalla NATO, gli USA potrebbero non riuscire a preparare “strutture alternative per il giorno della separazione” tra gli interessi propri e quelli europei⁸³. I paesi europei della NATO stanno infatti proseguendo nel loro cammino verso un' europeizzazione della loro sicurezza, e le azioni e gli atteggiamenti americani creano piuttosto “incertezza sulla reale forza dell' impegno di Washington” al mantenimento della pace sul continente. Per tutti questi motivi, invece che tentare di tenere in vita la NATO inventando per essa dei ruoli *ad hoc*, é probabilmente meglio ricominciare tutto da capo cercando un' organizzazione che possa succederle in modo ordinato e non astioso, a cominciare dalla OSCE. L' elenco delle operazioni svolte dalla OSCE nell' ultimo periodo é tutt' altro che trascurabile. Innanzitutto essa ha inviato dieci missioni con mandato per la prevenzione dei conflitti e la gestione delle crisi (Kosovo, Sangiaccato, Voivodina, Macedonia, Georgia, Moldavia, Estonia, Lettonia, Tajikistan e Nagorno-Karabakh) e sette missioni per l' assistenza a vari paesi per la messa in pratica delle sanzioni (Albania, Bulgaria, Croazia, Macedonia, Romania, Ucraina e Ungheria). L' operato di tutte queste missioni é giudicato oggi estremamente importante per il controllo dei conflitti nelle zone interessate. Inoltre l' HCNM ha svolto con successo un' intensa attività di dialogo con le varie parti in causa in Albania, stati Baltici, Macedonia, Romania, Slovacchia ed Ungheria cercando soluzioni accettabili per tutti e promuovendo adeguate legislazioni per la cittadinanza e la naturalizzazione. L' ODIHR infine ha svolto un' opera di controllo del rispetto dei diritti umani attivando piú volte il cosiddetto Meccanismo per la Dimensione Umana di Mosca (stabilito il 4.10.92 e che permette la costituzione di commissioni di inchiesta anche senza un consenso generale) nella

⁸⁰ Tutti i documenti prodotti dalla CSCE sono raccolti in E. Decaux: *Sécurité et Coopération en Europe*; La Documentation Française (Paris, 1992).

⁸¹ J. J. Maresca: *An important role for an evolving CSCE: preventive diplomacy*; International Herald Tribune, 23.8.94, pag. 6.

⁸² J. Walker: *Avoiding risk and responsibility: the United States and Eastern Europe*; Current History, November 1992, pag.364.

⁸³ J. Clarke: *Replacing NATO*; Foreign Policy, Winter 1993-94, pag. 22.

ex-Jugoslavia, in Estonia ed in Moldavia. L' ODIHR ha anche controllato lo svolgimento di elezioni e referendum in Russia, Lettonia, Azerbaijan e nella nuova Federazione Jugoslava.

I risultati dell' attività della OSCE nei settori della diplomazia preventiva, della gestione delle crisi, della integrazione della dimensione umana nei processi di rafforzamento della sicurezza e nella collaborazione con altre organizzazioni internazionali é notevole anche se poco noto. Le sue missioni hanno certamente evitato l' allargamento dei conflitti in atto, ma la sua impotenza (impotenza, peraltro, condivisa con le altre organizzazioni, dall' ONU alla NATO) a porre fine ai conflitti in Bosnia, in Georgia ed in Armenia ne hanno dimostrato il carattere appropriato piú alla diplomazia preventiva che al ristabilimento della pace. Ovviamente il futuro ruolo della OSCE sará determinato dall' atteggiamento che assumeranno le grandi potenze nei suoi confronti, dato che queste tendono, per loro natura, ad usare le organizzazioni internazionali per propri fini. Ad esempio la Russia ha piú volte chiesto un mandato con poteri speciali per garantire pace e stabilitá nella zona della CSI. Questa richiesta ha però sollevato le preoccupazioni dei paesi dell' ECO. Per quanto le intenzioni possano essere buone non é possibile per la OSCE riconoscere "zone di interesse speciale": i mandati dovranno essere definiti caso per caso e realizzati sotto stretto controllo⁸⁴

La credibilitá della OSCE é comunque minata dal fatto che spesso le sue decisioni non riescono a tradursi in pratica. Se nel periodo 1975-89 la OSCE ha svolto un importante ruolo nel cambiare il carattere delle relazioni Est-Ovest e nel superare la divisione dell' Europa e nel 1990-91 essa si é trasformata in un forum per la realizzazione di accordi di controllo degli armamenti (CFE, CFE-1A, "open skies", CSBM), a partire dalla riunione di Helsinki del 1992 essa si é dato il compito di assicurare che la stabilitá dell' Europa resti un impegno indivisibile evitando che il continente si frammenti "in un mosaico di incompatibili accordi di sicurezza"⁸⁵. Ma per far questo le sue strutture devono essere ripensate e rinforzate. Durante la riunione dell' 1.12.93 a Roma il Consiglio dei ministri degli esteri della CSCE ha preso la decisione di potenziare le funzioni e le strutture di questa istituzione che sta faticosamente trasformando la sua natura in quella di uno dei principali responsabili della stabilitá in Europa, ma molto resta ancora a fare. Innanzitutto la OSCE ha bisogno di una direzione forte e del concentramento delle sue attività in un unico posto⁸⁶: il Segretario generale non ha attualmente reali poteri, l' organizzazione funziona virtualmente senza funzionari permanenti e tiene riunioni praticamente dappertutto in Europa. D' altronde l' attuale presidenza ruota fra i Ministri degli Esteri dei paesi membri e nessuno di questi può dare a tale compito l' attenzione che merita. Inoltre la OSCE, partita inizialmente con un ruolo di riconciliazione europea, operava prendendo decisioni con la regola del consenso, ma questa é ormai diventata una debolezza dell' organizzazione. Per questo motivo sono state introdotte procedure con le quali le decisioni possono essere prese anche restando sotto la soglia di un consenso unanime. Queste procedure devono essere rinforzate, non per dare alla OSCE un carattere autoritario, ma per facilitare lo svolgimento delle sue operazioni. Un altro problema é quello di stabilire dei mezzi che permettano di imporre le decisioni prese. Una soluzione potrebbe essere quella di sviluppare i benefici (in particolare quelli militari) dell' appartenenza all' organizzazione in modo da rendere

⁸⁴ *Russia reaches out*, The Economist 26.2.94, pag. 31; *Russia. A tantrum postponed*, The Economist 16.4.94, pag. 30; *Russia on the prowl*, The Economist 14.5.94, pag. 15; *NATO. Under whose umbrella?*, The Economist 28.5.94, pag. 26; *Russian's caucasian cauldron*, The Economist 6.8.94, pag. 23; *Russia. ...and tested by Yeltsin*, The Economist 24.9.94, pag. 14.

⁸⁵ Dichiarazione del Segretario Generale della CSCE W. Höynck (4.10.93), riportata a pag. 233 dell' Annuario SIPRI 1994 (Oxford, 1994).

⁸⁶ J. J. Maresca, cit.

un' eventuale esclusione piú costosa. Infine é anche possibile pensare alla creazione di forze della OSCE che le consentano di condurre operazioni per il mantenimento della pace direttamente invece che tramite altre organizzazioni (NATO, UEO...) che inevitabilmente lasciano fuori qualche membro della OSCE. É evidente comunque che la OSCE non puó diventare solo un pallido sostituto militare o diplomatico di un' organizzazione come la NATO. Un nuovo equilibrio fra le due sponde dell' Atlantico e fra gli stati d' Europa non sará raggiunto se non saranno affrontati anche i problemi di ordine economico. Per questo motivi é auspicabile che la OSCE, come giá indicato nella Dichiarazione Transatlantica del novembre 1990 che istituzionalizzava vertici economici biennali tra USA e Commissione Europea, divenga anche una significativa organizzazione economica. Non é casuale che la Dichiarazione Transatlantica prevedeva come obiettivo il rafforzamento della cooperazione economica "nel quadro della OSCE". Deve comunque divenir chiaro che, per uscire dai dilemmi sulla sicurezza posti dall' uso di organizzazioni puramente militari, la vera sfida consiste nell' essere capaci di trovare compiti comuni che rinforzino l' abitudine alla cooperazione: ambiente, non proliferazione, lotta alla criminalitá organizzata, malattie, contro terrorismo e disoccupazione. Durante il lavoro su questi settori diventerá chiaro se e quali nuove istituzioni saranno necessarie per esprimere le relazioni fra stati.

NATO: la NATO é l' organizzazione incaricata di mettere in pratica le indicazioni contenute nel Trattato dell' Atlantico del Nord firmato a Washington il 4.4.49 ed entrato in vigore il 24.8.49. Essa conta oggi 16 membri: Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Germania (Germania Occidentale fino al 1990), Grecia, Islanda, Italia, Lussemburgo, Olanda, Norvegia, Portogallo, Spagna, Turchia, UK ed USA. Tutti questi paesi sono firmatari originali del trattato eccetto la Grecia e la Turchia che hanno aderito nel 1952, la Germania Occidentale che ha aderito nel 1955 e la Spagna che ha aderito nel 1982. La Francia ha deciso fin dal 1966 di restare fuori dal Comando Militare Integrato pur continuando ad aderire all' alleanza.

Il cuore del Trattato puó essere individuato nel suo Art. 5 nel quale i firmatari "convengono che un attacco armato contro uno o piú di loro in Europa o nel Nord America deve essere considerato come un attacco contro tutti; e quindi convengono che ... ciascuno di loro ... assisterá la parte o le parti attaccate intraprendendo ... le azioni ritenute necessarie, incluso l' uso delle forze armate, per restaurare e mantenere la sicurezza nell' area del Nord Atlantico." L' estensione geografica del Trattato é poi indicata nell' Art. 6 il quale prevede che le garanzie dell' alleanza coprano un "attacco armato sul territorio di ciascuno dei membri in Europa e nel Nord America."

Nel dicembre del 1950 il Gen. D. Eisenhower fu nominato SACEUR (Supreme Allied Commander Europe), primo di una lista di generali statunitensi designati al comando dello SHAPE (Supreme Headquarter Allied Powers Europe) che dal 1966 ha sede a Bruxelles. L' attuale SACEUR é il Gen. G. Joulwan nominato il 9.10.93. Le decisioni politiche dell' alleanza sono prese dal Consiglio del Nord Atlantico composto dai rappresentanti ministeriali degli stati membri e presieduto dal Segretario Generale che é tradizionalmente europeo. Dal 13.9.94 la carica di Segretario Generale é ricoperta dal belga W. Claes. Questa suddivisione dei ruoli é dettata dal fatto che le garanzie nucleari fornite dagli USA hanno reso finora praticamente inevitabile la nomina di un generale americano per la carica di SACEUR e, per contrappeso politico, di un funzionario civile europeo per la carica di Segretario Generale. Questo é anche il motivo per cui periodicamente, soprattutto in coincidenza con periodi di cambiamento del clima politico generale, si discute dello scambio di questi ruoli fra americani ed europei*.

Patto di Varsavia: il Patto di Varsavia (WTO), o piú precisamente il Trattato di Varsavia di Amicizia, Cooperazione e Mutua Assistenza, firmato il 14.5.55 e dissolto il 1.7.91, fu costituito per controbilanciare strategicamente lo schieramento della NATO, ma l' occasione immediata per la sua creazione fu trovata nell' ingresso della Germania Occidentale nell' Alleanza Atlantica. I paesi aderenti al Patto erano originariamente: Albania, Bulgaria, Cecoslovacchia, Germania Orientale, Ungheria, Polonia, Romania ed URSS. L' Albania decise nel 1968 di uscire dall' alleanza e la Germania Orientale prese la medesima decisione nel 1990 in occasione della riunificazione politica della Germania. Dopo la sua dissoluzione le truppe russe stazionate nei paesi aderenti al Patto sono state progressivamente ritirate.

* Vedi ad esempio le recenti prese di posizione relative alla nomina del nuovo Segretario Generale: D. M. Law, *The case for giving NATO an american Secretary-General*, International Herald Tribune, 19.8.94, pag. 4; F. Bonnart, *Don't target the new man at NATO*, International Herald Tribune, 27.9.94, pag.8

UEO: l'Unione dell'Europa Occidentale é nata dagli Accordi di Parigi del 23.10.54 per permettere la partecipazione della Germania Occidentale (che all'epoca non era ancora membro della NATO) alla difesa dell'Europa. I membri originali dell'Unione sono: Francia, Germania (Germania Occidentale fino al 1990), Italia, Belgio, Olanda, Lussemburgo e UK. La Spagna ed il Portogallo hanno aderito nel 1988 e sono state accettate nell'Unione il 27.3.90; l'adesione della Grecia, accettata nel 1992, é ancora in attesa di ratifica. L'Unione conta anche tre Membri Associati (con diritto di parola, ma la cui opinione non contribuisce a creare il consenso): Islanda, Norvegia e Turchia; due Osservatori: Danimarca e Irlanda; e nove Partners Associati: Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Slovacchia e Ungheria.

L'Art. 5 del trattato dell'Unione prevede un'assistenza militare automatica dei paesi firmatari in aiuto di quello che dovesse divenire vittima di un'aggressione armata in Europa. Fino alla metà degli anni '80, comunque, la UEO ha svolto unicamente il compito di rendere irreversibili le relazioni di fiducia stabilite fra i membri, in particolare circa la natura e la quantità dell'armamento della Germania Occidentale. Negli ultimi anni, invece, un lento processo ha teso a farne il quadro di una concertazione autonoma (cioé al di fuori della NATO) degli stati europei sulle questioni della difesa e della sicurezza, e di conseguenza l'ambito naturale nel quale costituire il cosiddetto "pilastro europeo" dell'Alleanza del Nord Atlantico. In particolare il Trattato dell'Unione Europea, nel suo Art. J-4, incarica esplicitamente l'UEO "che fa parte integrante dello sviluppo dell'UE, di elaborare e mettere in pratica le decisioni e le azioni dell'Unione che hanno implicazioni nel dominio della Difesa."

CSCE (OSCE): la Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa é nata come una serie di incontri di rappresentanti di tutti i paesi europei piú USA e Canada, cioé in tutto di 35 paesi in quanto vi prendevano parte 33 stati europei: tutti meno l'Albania. Nell'Atto Finale di Helsinki, adottato l'1.8.75 alla fine della prima tornata di incontri (1973-75), tutti i paesi firmatari riconoscevano l'inviolabilità delle frontiere europee uscite dalla Seconda Guerra Mondiale e si impegnavano al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Le successive riunioni di Belgrado (1977-78), Madrid (1980-83) e Vienna (1986-89) hanno discusso di vari argomenti dividendoli in tre grandi filoni ("corbeilles"): sicurezza in Europa; economia, scienza, tecnica e ambiente; problemi umanitari e diritti dell'uomo.

Dopo l'unificazione tedesca si é tenuta a Parigi, dal 19 al 21 novembre 1990, una seconda conferenza generale a cui hanno partecipato, a causa della scomparsa della Germania Orientale, 34 stati invece di 35. In quella occasione fu adottata la Carta di Parigi per una Nuova Europa, dichiarazione generale di principi per la futura evoluzione del continente, e fu firmato il trattato CFE sulla limitazione delle armi convenzionali pesanti della NATO e del WTO. La dissoluzione della Jugoslavia e dell'URSS ha successivamente portato il numero dei paesi aderenti a 52 (tutti i paesi d'Europa e della CSI, piú USA e Canada), ma la nuova Federazione Jugoslava, composta da Serbia e Montenegro, é stata sospesa a partire dal 7.7.92. L'ultima conferenza generale si é tenuta ad Helsinki il 10.7.92 e si é conclusa con l'adozione del Documento di Helsinki, che ribadisce i principi generali della CSCE e ne rinforza le istituzioni, e con la firma del Trattato CFE-1A sulle limitazioni del personale militare in Europa.

Inizia con il 1990 anche un lento processo di istituzionalizzazione della CSCE che da successione di conferenze comincia a prendere la forma di un sistema di agenzie permanenti. Pur essendo ancora lontana dal costituire l'organo istituzionale della sicurezza collettiva in Europa, essa dispone oggi

di istanze particolarmente utili per la composizione pacifica dei conflitti: un CSO (Committee of Senior Officials, Comitato di Alti Funzionari) incaricato di esaminare le violazioni dei principi dell' Atto Finale del 1975 e i conflitti che mettono in pericolo pace, sicurezza e stabilità; un CPC (Centro di Prevenzione dei Conflitti) con il compito di esaminare le attività militari non usuali; e infine un HCNM (High Commissioner on National Minorities, Alto Commissario per le Minoranze Nazionali) con sede all' Aia ed un ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights, Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell' Uomo) con sede a Varsavia, nonché una Segreteria Generale con sede a Vienna. Le decisioni della CSCE sono adottate dal Consiglio dei ministri degli esteri degli stati membri secondo la regola del consenso "meno uno"; militarmente la CSCE conduce solo operazioni di "mantenimento della pace" con il consenso di tutti le parti coinvolte e per il tramite della NATO o dell' UEO. Dal dicembre 1994 la CSCE ha modificato il suo nome in OSCE (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa) proprio per mettere in risalto la sua nuova forma istituzionalizzata.

Consiglio d' Europa: il Consiglio d' Europa é nato il 5.5.49 per volontà di dieci stati europei (Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Olanda, Lussemburgo, Norvegia, Svezia e UK) per promuovere l' unità europea, proteggere i diritti umani e facilitare il progresso sociale ed economico. Il consiglio ha sede a Strasburgo, é aperto a tutti gli stati europei e conta attualmente 32 membri. Fra le sue istituzioni ricorderemo in particolare la Corte Europea per i Diritti Umani che di recente ha visto la sua attività aumentare in misura considerevole. Infatti la riunione del Consiglio a Vienna tenuta l' 8.10.93 ha deciso di darsi un ruolo piú attivo nell' integrazione europea trasformando la Corte Europea per i Diritti Umani in istituzione permanente e decidendo di concentrare la sua attività sui problemi delle minoranze etniche.

Geopolitica: la Geopolitica si interessa della formazione territoriale degli stati e delle loro frontiere, delle situazioni di tensione attuali o latenti, dei fenomeni di costruzione statale o nazionale, e dell' influenza della geografia sui rapporti di potenza in politica internazionale. Storicamente questi concetti sono stati usati da Sir Halford J. Mackinder (1861 - 1947) per dar vita ad una sua concezione del mondo basata sulla nozione di Eurasia, massa continentale centrale il cui controllo sarebbe determinante ai fini degli equilibri internazionali (*The geographical pivot of History*, 1904). Queste idee, particolarmente rilevanti per una potenza imperiale e marittima come era la Gran Bretagna dell' inizio del XX secolo, vennero successivamente riprese, da un altro punto di vista, dal geografo tedesco Karl E. Haushofer (1869 - 1946). Basandosi sulle elaborazioni dello svedese Rudolf Kjellén (creatore, tra l' altro, del termine "geopolitica": *Staten som Lifform*, 1916) e gli studi del geografo tedesco Friedrich Ratzel (*Lebensraum*, 1901), Haushofer ribadí l' importanza del controllo dell' Eurasia, e sostenne che la Germania e la Russia avrebbero dovuto liberarsi dell' accerchiamento anglo-sassone accordandosi per il controllo di tale massa continentale. Le sue teorie furono usate dai nazisti per giustificare le proprie ambizioni espansionistiche, anche se l' attacco all' URSS nel 1941 smentí clamorosamente le tesi di Haushofer. L' associazione fra il nazismo e la geopolitica fu pagata, dopo la fine della guerra, con la messa a bando di questa disciplina la cui importanza, d' altronde, era stata molto diminuita sia dalla guerra fredda che dai progressi nelle comunicazioni e nei trasporti che rendevano obsolete molte delle sue affermazioni. Ciononostante la geopolitica ha conosciuto, soprattutto con la fine della guerra fredda, una notevole ripresa di interesse con i lavori di Y. Lacoste e P. Taylor anche se attualmente non si pretende piú di elaborare teorie in funzione di interessi specifici (l' imperialismo britannico o il *Lebensraum* tedesco), ma si

cerca piuttosto di analizzare un insieme contraddittorio di rappresentazioni geopolitiche legate alle rivalità di potere a proposito di un territorio.

Bilancio di Potenza: si indica con questo nome la politica di una nazione, o di un gruppo di nazioni, che si proteggono contro altre cercando di raggiungere un equilibrio di forze. Questo risultato può essere raggiunto in due modi: aumentando la propria potenza (corsa agli armamenti, conquiste di territorio) oppure con una politica di alleanze. Il termine è genericamente usato per descrivere le relazioni in Europa nel periodo dal 1815 al 1914 durante il quale la Gran Bretagna giocava il ruolo di bilanciatore spostando il suo peso di volta in volta per mantenere l'equilibrio. Questo sistema di rapporti sostituì il cosiddetto *Concerto d'Europa* instaurato immediatamente dopo il 1815 sulla base del consenso post-napoleonico fra le monarchie europee. Il concerto favoriva la conservazione dello status quo politico e territoriale e presupponeva la responsabilità, e il diritto, delle grandi potenze di intervenire e imporre la loro volontà collettiva sugli stati minacciati da rivolte interne. Il consenso necessario per questa politica, però, si esaurì progressivamente in una fase che vide le rivoluzioni del 1830, del 1848 e le unificazioni della Germania e dell'Italia e diede luogo al sistema classico di bilancio di potenza basato su alleanze flessibili contrapposte. Una seconda caratteristica della fase chiusa dalla Prima Guerra Mondiale era il fatto che il mondo politico non consisteva in un solo sistema di bilancio di potenza: ve ne era infatti più d'uno in Europa, America ed Asia. L'evoluzione successiva al 1914 ha condotto, invece, verso un sistema mondiale unico che si è ben delineato con il sistema delle alleanze della Seconda Guerra Mondiale. Dopo il 1945, inoltre, il sistema di bilancio di potenza è degenerato in un sistema rigidamente bipolare ulteriormente stabilizzato dalla deterrenza nucleare. In tutto questo i paesi europei hanno perso la loro libertà di movimento impegnandosi per 45 anni, invece che in alleanze variabili, in blocchi stabili tra i quali era impensabile qualunque scontro militare. Questo schema ha però esaurito le sue possibilità negli anni 1989-91 e attualmente non è chiaro quale tipo di equilibrio strategico governerà il mondo di domani.

Controllo degli armamenti: si indica con questo termine il processo, tipico del periodo tra il 1945 e il 1990, con cui venivano definite le limitazioni internazionali sullo sviluppo, la sperimentazione, lo schieramento e l'uso di armi; il suo scopo però non era il disarmo in quanto tale (inteso come schema di accordi per la *riduzione* di armi già schierate), ma piuttosto il controllo, da parte delle due superpotenze, del loro livello di armamento. I suoi obiettivi dichiarati erano quindi: evitare la rottura dell'equilibrio delle forze, allontanare la possibilità di uno scoppio accidentale di una guerra nucleare e limitare la crescita degli arsenali (in particolare di quelli nucleari) di altre potenze. I risultati maggiori del controllo degli armamenti sono codificati in una serie di trattati fra i quali ricorderemo solo i più importanti.

Innanzitutto vanno menzionati i due trattati **SALT** (Strategic Arms Limitation Talks) che limitavano la produzione di missili strategici armati di testate nucleari. Va detto innanzitutto che con il termine *armi strategiche* si intendono i sistemi d'arma usati per colpire l'avversario alla radice della sua potenza (installazioni militari, industriali o civili sul suo territorio). Esse sono sostanzialmente basate su armi nucleari, ma il termine si riferisce piuttosto ai sistemi di lancio che rendono possibile la consegna accurata di testate da un continente all'altro. I principali sistemi strategici sono gli ICBM (con un raggio superiore ai 5500 Km) lanciati da terra; anche gli SLBM e i cruise (missili non balistici) lanciati dal mare, sebbene siano di più corta gittata, possono raggiungere obiettivi strategici a causa della mobilità della loro piattaforma di lancio.

Tra i lanciatori strategici si annoverano infine i bombardieri pesanti armate di cruise o di bombe gravitazionali. Le testate o RV (Reentry Vehicle) possono anche essere multiple e indirizzate indipendentemente su vari bersagli e in tal caso prendono il nome di MIRV. Il trattato SALT I (firmato il 26.5.72) consiste sostanzialmente nel cosiddetto trattato **ABM** che limita i sistemi di difesa anti-ICBM ad un solo sito di lancio dotato di non piú di 100 intercettori. Il suo scopo era quello di evitare sviluppi che potessero mettere in dubbio le certezze strategiche della deterrenza nucleare. Il trattato conteneva inoltre un accordo che congelava il numero di ICBM ed SLBM per 5 anni in attesa della contrattazione del SALT II. Questo é stato poi firmato sette anni dopo (18.6.79) e limitava il numero dei lanciatori dotati di MIRV (ICBM, SLBM e bombardieri) il cui numero totale massimo era fissato in 2400 ciascuno. Questo trattato, mai ratificato a causa della tensione provocata dalla successiva invasione sovietica dell' Afghanistan, é stato volontariamente rispettato da ambedue le parti.

Altri due importanti trattati sulle armi nucleari tuttora in vigore sono poi il Trattato NPT di non proliferazione e il Trattato TBT di messa al bando delle esplosioni nucleari non sotterranee. Con il trattato **NPT** (firmato l' 1.7.68 da USA, URSS, UK e altri 59 stati) USA, URSS e UK si impegnavano a non aiutare stati privi di armi nucleari ad ottenerne o a produrne. Esso vietava quindi la cosiddetta *proliferazione orizzontale* (l' aumento di stati con capacità nucleari) e non la *proliferazione verticale* (l' aumento delle armi nucleari degli stati con capacità nucleare) e si basava sull' idea che una larga diffusione delle armi nucleari le avrebbe private della loro funzione dissuasiva. L' applicazione del trattato é sorvegliata dall' IAEA. Per attenuare il carattere discriminatorio di questo trattato, che accetta l' esistenza di stati con e senza capacità nucleari, le potenze nucleari si sono contemporaneamente impegnate a negoziare delle misure di disarmo sui loro arsenali. L'11.5.95 la conferenza di New York per la revisione ed estensione del trattato ha deciso, per consenso unanime dei 178 paesi partecipanti, di estendere indefinitamente il NPT. Il trattato **TBT** (firmato il 5.8.63 da USA, URSS e UK) mette invece al bando tutte le esplosioni nucleari sperimentali nell' atmosfera, nello spazio e sott' acqua. Il problema era già stato sollevato dal 1955 a causa della preoccupazione pubblica per le ricadute radioattive degli esperimenti nell' atmosfera, ma le trattative non ebbero esito fino a quando la crisi di Cuba non mise in luce i rischi di un illimitato confronto nucleare. L' accordo non prevedeva controlli o ispezioni, ma in pochi mesi fu firmato da piú di cento paesi, benché non da Francia e Cina che si sono associate solo nel 1992. Attualmente si registra un consenso molto vasto circa la necessità di stipulare un CTBT che ponga al bando tutti gli esperimenti nucleari. Purtroppo, però, la strada verso tale trattato non é libera da ostacoli visto che la Cina non si è allineata alle moratorie unilaterali dichiarate in questi anni e che la Francia (che pure si dichiara favorevole ad un CTBT) ha annunciato il 13.6.95 la sua intenzione di effettuare ancora 8 esperimenti prima della firma di un CTBT.

Il primo vero trattato di disarmo nucleare, invece, e quello che piú direttamente interessa l' Europa, é il trattato **INF** firmato l' 8.12.87 e che prevede l' eliminazione di un' intera sottoclasse di armi nucleari: i missili a raggio intermedio, basati a terra e dotati di testate nucleari. Due protocolli aggiuntivi definivano, inoltre, un sistema di verifiche senza precedenti. Il trattato riguardava gli IRBM (Intermediate Range Ballistic Missile) e i GLCM (Ground Launched Cruise Missile) con gittata fra 1000 e 5500 Km; e inoltre gli SRBM (Short Range Ballistic Missile) con gittata fra 500 e 1000 Km. Il problema delle INF era sorto in Europa alla fine degli anni '70 quando l' URSS decise di rinnovare i suoi IRBM installando i nuovi SS20 su lanciatori mobili. Sotto la pressione degli alleati europei della NATO gli USA si impegnarono allora a schierare i Pershing II e i cruise

Tomahawk. Alcuni di questi nuovi missili erano in grado di colpire qualunque punto d' Europa in meno di 10' e la loro precisione le rendeva strumenti da *primo colpo*, cioè le qualificava come armi destabilizzanti che minacciavano la struttura di comando delle due alleanze. Questo, in definitiva, creó degli incentivi alla loro eliminazione, soprattutto nel clima della distensione gorbacheviana. Il trattato si basa sulla cosiddetta *opzione zero*, proposta dagli USA, cioè l' eliminazione di tutti i missili a gittata intermedia, integrata dalla successiva *opzione doppio zero*, proposta dall' URSS, con cui venivano eliminati anche i missili a raggio piú corto. Il trattato prevedeva cosí l' eliminazione di 2619 missili, dei quali, però, le testate ed i sistemi di guida potevano essere conservati.

Infine, fra i trattati relativi alle armi di distruzione di massa non nucleari, va ricordata la **BWC** del 1972, firmata da oltre cento stati (compresi tutti i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza dell' ONU), con la quale vengono vietati produzione, sviluppo e detenzione delle cosiddette armi biologiche, cioè quelle basate su infezioni microbiche usate per i loro effetti patologici su piante, animali o persone. Il loro uso era stato già vietato, assieme a quello delle armi chimiche, dal protocollo di Ginevra del 1925.

C R O N O L O G I A *

1 9 8 9

- 4.6 Elezioni della Dieta e del Senato in Polonia.
- 17.6 Scontri interetnici in Kazakhstan.
- 14.7 Festeggiamenti per il bicentenario della Rivoluzione Francese.
- 10.9 Apertura delle frontiere fra Austria ed Ungheria: massiccio esodo di tedeschi orientali.
- 25.9 Inizio delle manifestazioni popolari a Lipsia.
- 18.10 Dimissioni di E. Honecker sostituito da E. Krenz.
- 2.11 Scontri interetnici nel Kosovo.
- 9.11 Apertura del muro di Berlino.
- 29.11 Piano di Kohl in "10 punti" per la riunificazione tedesca.
- 3.12 Vertice USA-URSS a Malta.
- 4.12 NATO e WTO si pronunciano per il mantenimento delle frontiere e delle organizzazioni militari in Europa.
- 11.12 Dimissioni di Husak in Cecoslovacchia.
- 20.12 Gli USA invadono Panama.
- 21/25.12 Fine del regime di N. Ceausescu in Romania.
- 29.12 V. Havel eletto presidente in Cecoslovacchia.

1 9 9 0

- 13.1 Scontri interetnici nel Caucaso.
- 15.1 Arresto di T. Živkov in Bulgaria.
- 30.1 Manifestazioni serbe contro le commemorazioni in onore di Tito.
- 4.2 I comunisti sloveni rompono con la LCJ durante i lavori dell' ultimo congresso.
- 10.2 L' URSS acconsente all' unificazione tedesca, ma non all' ingresso nella NATO della Germania unificata.
- 12.2 Scontri interetnici in Tajikistan.
- 12/28.2 Apertura delle trattative "Open skies" ad Ottawa fra NATO e WTO. Primi accordi per la riduzione delle CFE.
- 4/18.3 Elezioni parlamentari e municipali in Russia, Bielorussia ed Ucraina.
- 11.3 Proclamazione d' indipendenza della Lituania.
- 15.3 Gorbachev eletto presidente dell' URSS.
- 18.3 Elezioni in RDT: L. De Maizières é il nuovo primo ministro.
- 25.3 Elezioni in Ungheria: J. Antall é il nuovo primo ministro.
- 27.3 Scontri nel Kosovo.
- 3.5 Gli USA rinunciano ala modernizzazione delle SNF in Germania.
- 5.5 Inizio dei negoziati "2+4" sull' unificazione tedesca.
- 29.5 Costituzione della EBRD. Eltsin eletto presidente dal Parlamento Russo.
- 31.5 Vertice USA-URSS a Washington.

* In questa *Cronologia* sono elencati solo gli avvenimenti relativi ai problemi della pace e della sicurezza in Europa da giugno del 1989 a giugno del 1995. Gli eventi di portata piú generale qui richiamati fungono invece da inquadramento storico.

- 11.6 La Russia proclama la propria sovranità.
- 2/14.7 XXVIII Congresso del PCUS. Dimissioni di Eltsin.
- 2.7 Unione monetaria fra RFG ed RDT.
- 4.7 Sommosa popolare in Albania.
- 5/6.7 Riunione della NATO a Londra: prima revisione delle strategie dell' Alleanza e offerta al WTO di un impegno di non aggressione.
- 16.7 Accordi sovietico-tedeschi "del Caucaso": l' URSS accetta l' ingresso della Germania unificata nella NATO in cambio di una limitazione a 370.000 degli effettivi dell' esercito tedesco.
- 2.8 L' Iraq invade il Kuwait.
- 19.8 I serbi di Croazia (Krajna) si proclamano in favore dell' autonomia.
- 3.10 Unificazione politica della Germania.
- 5.10 Slovenia e Croazia si dichiarano in favore di una graduale dissoluzione della Jugoslavia.
- 15.10 Gorbachev insignito del Premio Nobel per la Pace.
- 14.11 Firma del trattato di "intangibilità" delle frontiere fra Germania e Polonia.
- 19/21.11 I 34 paesi della CSCE firmano la Carta di Parigi per una Nuova Europa. Istituzionalizzazione della CSCE. Firma del trattato per la riduzione delle CFE.
- 24.11 In URSS viene pubblicato il progetto per un trattato di "Unione delle Repubbliche Sovietiche e Sovrane".
- 23.12 Referendum per l' indipendenza in Slovenia con prevalenza del SI (90%).
- 27.12 La Russia riduce dell' 80% il suo contributo al bilancio dell' URSS.

1 9 9 1

- 12.1 Intervento delle forze sovietiche a Vilnius.
- 17.1 Inizio dell' Operazione "Desert Storm" in Iraq.
- 25.2 I paesi del WTO decidono la dissoluzione delle strutture militari del Patto a partire dall' 1 luglio 1991.
- 28.2 "Cessate il fuoco" nella Guerra del Golfo.
- 5.3 Inizio di scioperi di minatori in URSS.
- 17.3 Referendum per il mantenimento dell' Unione in URSS con prevalenza del SI (76,4%).
- 30.3 R. Alia eletto presidente dell' Albania.
- 23.4 Nove repubbliche dell' URSS firmano una dichiarazione per la stabilizzazione dell' Unione.
- 19.5 Referendum per l' indipendenza in Croazia con prevalenza del SI (94%).
- 27.5 I Ministri della Difesa dei paesi della NATO propongono la costituzione di una Forza d' Intervento Rapido.
- 3.6 Nove repubbliche dell' URSS accettano il Trattato per l' "Unione delle Repubbliche Sovietiche e Sovrane".
- 12.6 Eltsin eletto presidente della Repubblica Russa a suffragio universale.
- 19/20.6 Prima riunione dei Ministri degli Esteri della nuova CSCE a Berlino.
- 25.6 Proclamazione dell' indipendenza di Slovenia e Croazia. Inizio del conflitto fra Slovenia e Federazione Jugoslava.
- 28.6 Dissoluzione del COMECON.
- 1.7 Dissoluzione del WTO.
- 7.7 Fine del conflitto fra Slovenia e Federazione Jugoslava.
- 15.7 Inizio della Guerra in Croazia.

- 31.7 Vertice USA-URSS a Mosca: firma del Trattato START I.
- 18.8 Tentativo di colpo di stato in URSS.
- 20.8 Inizio delle proclamazioni di indipendenza delle Repubbliche sovietiche.
- 2.9 Dieci Repubbliche sovietiche annunciano la formazione di una unione confederativa.
- 8.9 Referendum sulla sovranità in Macedonia con prevalenza del SI (90%).
- 10.9 Ammissione alla CSCE dell' Albania e degli Stati Baltici.
- 25.9 Risoluzione 713 del Consiglio di Sicurezza dell' ONU sull' embargo per il commercio delle armi con la ex-Jugoslavia.
- 27.9 Riduzioni unilaterali degli arsenali nucleari USA a corto raggio basati a terra e in mare.
- 7.10 Accordo per il ritiro dei militari sovietici in Polonia.
- 17.10 Riunione della NATO a Taormina: riduzione dell' 80% delle armi nucleari tattiche.
- 18.10 Otto repubbliche sovietiche firmano un trattato di Unione Economica.
- 7.11 Riunione NATO a Roma: definizione del "Nuovo concetto strategico" e decisione sulla istituzione del NACC.
- 22.11 Ungheria, Cecoslovacchia e Polonia divengono paesi "associati" alla CEE.
- 8.12 Annuncio a Minsk della dissoluzione dell' URSS e della creazione della CSI.
- 11.12 Raggiunto a Maastricht l' accordo sul Trattato di Unione Europea.
- 20.12 Inaugurazione del NACC che riunisce i paesi della NATO e dell' ex-WTO.
- 25.12 Dimissioni di Gorbachev.

1 9 9 2

- 4.1 "Cessate il fuoco" nella guerra in Croazia.
- 25.1 La CEE riconosce l' indipendenza di Slovenia e Croazia.
- 30.1 Dieci repubbliche della CSI vengono ammesse alla CSCE.
- 7.2 Firma del Trattato di Maastricht.
- 22.2 Risoluzione 743 del Consiglio di Sicurezza dell' ONU sull' invio di 14.000 "caschi blu" in Croazia.
- 1.3 Referendum per l' indipendenza in Bosnia-Erzegovina con prevalenza dei SI, ma la comunità serba (circa un terzo della popolazione) boicotta il referendum.
- 4.3 Firma del Documento di Vienna sulle CSBM's.
- 9.3 Adesione della Cina al NPT.
- 24.3 Georgia, Croazia e Slovenia ammesse alla CSCE.
Firma ad Helsinki del trattato "Open skies".
- 6.4 La CEE riconosce l' indipendenza della Bosnia-Erzegovina: inizio della guerra in Bosnia.
L' Ucraina decide di trattenere la Flotta del Mar Nero.
- 27.4 Serbia e Montenegro decidono di dar vita alla Repubblica Federale di Jugoslavia che però non sarà riconosciuta dall' ONU.
- 15.5 Firma del Documento di Tashkent con cui 8 stati della CSI si accordano sulla suddivisione delle quote previste dal trattato CFE.
- 22.5 Francia e Germania decidono di formare un corpo d' armata comune (Eurocorps).
Ammissione all' ONU di Slovenia, Croazia e Bosnia.
- 23.5 USA, Russia, Ucraina, Kazakistan e Bielorussia firmano a Lisbona un protocollo di applicazione del trattato START I.

- 30.5 Risoluzione 757 del Consiglio di Sicurezza dell' ONU sull' embargo commerciale contro Serbia e Montenegro.
Pubblicazione negli USA del nuovo "Defence planning guidance".
- 2.6 Referendum in Danimarca sul trattato di Maastricht con prevalenza del NO (50,7%).
- 4.6 Riunione NATO ad Oslo: discussione sul ruolo della UEO e decisione di invio di truppe NATO anche "out of area".
I paesi dell' ex-WTO si impegnano al rispetto del trattato sulla limitazione delle CFE.
- 23.6 Compromesso di Dagomys fra Russia ed Ucraina sulla flotta del Mar Nero.
- 9.7 Ad Helsinki i 52 membri della CSCE firmano il Documento di Helsinki e il trattato CFE-1A sulle limitazioni del personale militare.
- 13.7 Raggiunto un accordo per la cessazione delle ostilità interetniche in Moldavia.
- 3.8 Accordo fra Russia ed Ucraina per il rinvio al 1995 della divisione della Flotta del Mar Nero.
Adesione della Francia al NPT.
- 14.8 Inizio della guerra civile in Georgia.
- 17.9 Tempesta monetaria e rottura dell' EMS.
- 20.9 Referendum in Francia sul trattato di Maastricht con prevalenza dei SI (51,05%).
- 23.9 L' ONU rifiuta di riconoscere la Nuova Jugoslavia (Serbia e Montenegro).
- 3.11 B. Clinton eletto presidente degli USA.
- 9.11 Entrata in vigore degli accordi sulla limitazione delle CFE.
- 20.11 La Grecia aderisce alla UEO; Islanda, Norvegia e Turchia ricevono lo stato di associati; l' Irlanda quello di osservatore.
- 14.12 In Tajikistan le forze ex-comuniste tornano al potere nel corso di una sanguinosa guerra civile.
- 9.12 Operazione "Restore Hope" in Somalia sulla base della Risoluzione 794 del Consiglio di Sicurezza dell' ONU.
- 20.12 In Jugoslavia Milošević è rieletto presidente.
- 31.12 Dissoluzione della Cecoslovacchia.

1 9 9 3

- 3.1 Presentazione a Ginevra del piano Vance-Owen per una nuova costituzione della Bosnia.
Bush e Eltsin firmano a Mosca il Trattato START II la cui ratifica è però subordinata alla entrata in vigore del precedente START I.
- 14.1 Firma a Parigi del Trattato sull' eliminazione delle Armi Chimiche.
- 20.1 B. Clinton si insedia come Presidente degli USA.
- 25.2 Leggi sulla nazionalità in Estonia.
- 2.4 La NATO autorizza le prime missioni "out of area" in Bosnia se richieste dall' ONU.
- 8.4 La Macedonia ammessa all' ONU con il nome di FYROM.
- 9.4 La Corte Costituzionale tedesca ammette la partecipazione dell' aviazione alle missioni ONU in Bosnia.
- 12.4 30 aerei NATO iniziano il pattugliamento dei cieli in Bosnia.
- 25.4 In Russia si svolge un referendum-plebiscito nel quale il 58% dei russi rinnova la propria fiducia al presidente Eltsin.
- 26.4 Si apre lo scandalo della gestione della EBRD.
Risoluzione 820 del Consiglio di Sicurezza dell' ONU sull' inasprimento delle sanzioni economiche alla nuova Federazione Jugoslava.

- 13.5 Gli USA rinunciano allo sviluppo dell' SDI in favore di sistemi di difesa piú limitati.
- 18.5 Referendum in Danimarca sul trattato di Maastricht con prevalenza del SI (56,8%).
- 14.6 Dissoluzione del Comitato Militare Congiunto della CSI. La Russia eredita l' arsenale nucleare sovietico.
- 22.6 Il governo francese presenta al Consiglio europeo riunito a Copenhagen un progetto di "Patto per la stabilitá in Europa".
- 26.6 Ritorno al potere di Aliev in Azerbaijan.
- 2.7 La nuova Federazione Jugoslava espelle gli osservatori della CSCE fino al momento della sua reintegrazione in quell' organizzazione.
- 7.8 I paesi dell' Asia Centrale affidano alla Russia la difesa del Tajikistan.
- 31.8 Viene completata l' evacuazione della Lituania da parte dei militari russi.
- 3.9 A Massandra (Crimea) Eltsin e Kravchuck raggiungono un accordo con cui l' Ucraina cede la flotta del Mar Nero alla Russia in cambio di contropartite economiche.
- 8.9 Accordo fra USA e Russia per la cooperazione militare e la realizzazione di esercitazioni congiunte.
- 21.9 Inizio in Russia della crisi fra presidente e parlamento.
- 27.9 Caduta di Sukhumi nelle mani dei ribelli abkhazi. Il governo georgiano chiede l' adesione alla CSI (Formalizzata con un decreto del 22 ottobre).
- 3.10 Rivolta del parlamento russo e suo bombardamento.
- 8/9.10 Vertice a Vienna del Consiglio d' Europa.
- 1.11 Entrata in vigore del Trattato di Maastricht.
- 3.11 Il Gen. Grachev espone la nuova dottrina militare russa che non fa piú menzione dell' impegno al "no first use" di armi nucleari.
- 18.11 L' Ucraina accetta di ratificare lo START I condizionandolo però ad alla concessione di garanzie sulla sua sicurezza e di compensazioni economiche.
- 1.12 Alla riunione del Consiglio della CSCE a Roma viene deciso di sviluppare le funzioni e le strutture permanenti dell' organizzazione.
- 12.12 Elezioni politiche in Russia.
- 13.12 Il Kazakistan aderisce al NPT e firma un trattato per lo smantellamento dei missili in suo possesso.
- 19.12 Elezioni politiche in Jugoslavia vinte da Milošević.

1 9 9 4

- 10/11.1 Riunione NATO a Bruxelles in cui viene formulata la proposta di "Partnership for Peace". Pianificazione di un intervento in Bosnia se richiesto dell' ONU.
- 14.1 L' Ucraina firma un trattato con USA e Russia impegnandosi a consegnare testate nucleari e missili alla Russia per la loro distruzione.
- 3.2 Trattato di cooperazione militare fra Russia e Georgia.
Il parlamento ucraino ratifica lo START I, ma rinvia la decisione sull' adesione al NPT.
- 9.2 Ultimatum NATO per il ritiro delle armi pesanti dalla periferia di Sarajevo.
- 23.2 Pubblicazione in Francia di un libro bianco sulla difesa.
- 14.3 Estensione fino al settembre 1995 della moratoria USA sulle esplosioni nucleari.
- 17.3 La Russia decide di aderire al "Partnership for Peace".
- 6.4 Inizio della guerra civile in Rwanda.

- 15.4 Nuovo accordo fra Russia ed Ucraina sulla Flotta del Mar Nero.
- 25.4 Creazione di un “Gruppo di Contatto”, comprendente la Russia, per la gestione della crisi in Bosnia.
- 9.5 Nove paesi dell’ ECO divengono membri associati della UEO.
- 26.5 Conferenza di Parigi sulla Stabilità in Europa.
- 22.6 La Russia firma a Bruxelles un accordo di “Partnership for Peace” con la NATO.
- 5.7 Il “Gruppo di Contatto” propone un piano di spartizione della Bosnia che concede ai serbi di Bosnia il 49% del territorio.
- 10.7 L. Kuchma eletto presidente dell’Ucraina (52%).
- 15.7 Il lussemburghese J. Santer viene designato come successore di J. Delor alla Presidenza della Commissione europea.
- 21.7 I serbi di Bosnia rifiutano definitivamente il piano di pace presentato il 5.7.94 dal “Gruppo di Contatto”; in conseguenza di ciò anche il Governo bosniaco ritira la sua approvazione.
- 22.7 In Lettonia viene modificata la legge sulla cittadinanza per permettere a molti non-lettoni nati nel paese di essere naturalizzati entro il 2000.
- 4.8 Rottura fra S. Milošević e i serbi di Bosnia in conseguenza del loro rifiuto del piano di pace.
- 10.8 Scoperto in Germania un contrabbando di materiali nucleari russi.
- 31.8 Completata l’ evacuazione militare russa della Germania, dell’ Estonia e della Lettonia.
- 8.9 Le ultime truppe alleate (USA, UK e Francia) lasciano la Germania.
- 13.9 Il belga W. Claes viene designato come successore di M. Wörner alla Segreteria Generale della NATO.
- 23.9 Il Consiglio di Sicurezza dell’ONU alleggerisce le sanzioni contro la Jugoslavia.
- 2.10 V. Meciar eletto presidente della Repubblica Slovacca (35%).
- 17.10 Le elezioni generali in Germania confermano H. Kohl alla guida del governo.
- 21.10 Accordo fra Russia e Moldavia per un graduale ritiro (in tre anni) delle truppe russe.
- 23.10 K. Gligorov eletto presidente della FYROM (52%).
- 9.11 Negli USA le elezioni danno la maggioranza al partito Repubblicano nelle due camere del Congresso.
- 16.11 L’Ucraina decide di aderire al NPT se USA, Russia e UK assicureranno di rispettare i suoi confini e di non usare armi nucleari contro di lei.
- 1.12 L’Albania rifiuta con un referendum (54%) di approvare la nuova costituzione proposta dal presidente S. Berisha.
- 5/6.12 Riunione della CSCE a Budapest: il suo nome viene modificato in OSCE.
- 11.12 Inizio dell’intervento militare russo in Cecenia.
- 19.12 Il Partito Socialista Bulgaro (ex-comunista) vince le elezioni generali (96%).
- 23.12 Accordo per un “cessate il fuoco” in Bosnia fino all’1.5.95.

1 9 9 5

- 1.1 Austria, Finlandia e Svezia entrano ufficialmente a far parte dell’UE.
- 12.1 Il presidente croato F. Tudjman chiede all’ONU di ritirare le truppe stazionate in Croazia entro il 31.3.95.
- 19.1 I militari russi prendono il palazzo presidenziale a Grozny in Cecenia.
- 17.2 Il segretario Generale della NATO W. Claes viene coinvolto nello scandalo delle commesse governative all’Agusta.

- 20.2 S. Milošević rifiuta una proposta del “Gruppo di Contatto” che offriva la revoca delle sanzioni in cambio del riconoscimento di Bosnia e Croazia.
- 17.3 Il governo Ucraino tenta di riprendere il controllo della Crimea.
- 20.3 Il Governo Russo dichiara che la Crimea è un affare interno dell’Ucraina.
- 20/21.3 Riunione a Parigi della Conferenza per la Stabilità in Europa (Piano Balladur) nel quadro della OSCE.
- 31.3 L’ONU ottiene il rinnovo del mandato della FORPRONU nell’ex-Jugoslavia fino al 30.11.95 dividendola in tre forze distinte.
- 17.4 Inizio a New York della Conferenza per la revisione ed il rinnovo del NPT.
- 26.4 Mosca rinforza le sue truppe nel Caucaso in violazione degli accordi della CFE.
- 1.5 Un’offensiva croata contro i serbi della Krajina riconquista una parte di territorio.
- 7.5 J.Chirac eletto presidente della Repubblica francese.
- 10.5 Vertice fra USA e Russia a Mosca: le discussioni sulla NATO e la Cecenia si dimostrano inconcludenti.
- 11.5 178 paesi decidono di rinnovare e rendere permanente il trattato NPT.
- 3.6 NATO e EU decidono, su iniziativa di Francia e UK, di creare una Forza d’Intervento Rapido per appoggiare le forze dell’ONU in Bosnia.
- 13.6 J.Chirac annuncia la ripresa degli esperimenti nucleari francesi.
- 14.6 Un gruppo di combattenti ceceni attaccano la città russa di Budionnovsk.
- 16.6 Offensiva del Governo Bosniaco per rompere l’assedio di Sarajevo.
- 30.6 il parlamento tedesco approva la partecipazione di truppe tedesche alla Forza di Reazione Rapida per la Bosnia.

BIBLIOGRAFIA

Testi di riferimento fondamentali per dati e commenti circa i problemi militari e gli equilibri strategici restano gli *Annuari del SIPRI* (Stockholm International Peace Research Institute), il *Military Balance* e la *Strategic Survey* dell' IISS (International Institute of Strategic Studies di Londra) e *L' Année Stratégique* dell' IRIS (Institut de Relations Internationales et Stratégiques di Parigi): si tratta in tutti e tre i casi di pubblicazioni periodiche annuali con studi ed aggiornamenti su un vasto spettro di problemi. Un manuale utile per un inquadramento generale dell' evoluzione politica ed economica è *L' État du Monde* pubblicato annualmente a Parigi. Gli articoli del Trattato di Maastricht relativi alla politica estera e di sicurezza comune sono pubblicati da La Documentation Française in *L' Union Européenne. Les Traités de Rome et de Maastricht* (Paris, 1992); i testi dei documenti della CSCE sono invece raccolti in E. Decaux: *Sécurité et coopération en Europe* (Paris, 1992).

Una serie di dati e fatti di natura generale circa la storia, l' etnografia e le relazioni politiche in Europa (e nel mondo) possono essere trovati, con ricchezza di documentazione cartografica, in alcuni atlanti commentati: l' *Atlas des Relations Internationales* edito da P. Boniface per l' IRIS (Paris, 1993), l' *Atlas Stratégique* edito da G. Chaliand e J.-P. Rageau (Paris, 1991) e l' *Atlas des Peuples d' Europe Centrale* edito da A. e J. Sellier (Paris, 1991).

Un inquadramento della fase immediatamente precedente la fine della guerra fredda per gli aspetti politici, economici e militari può essere ottenuto dalla consultazione dei seguenti testi:

- D. P. Calleo: *Beyond America Hegemony* (New York, 1987);
- J. Joffe: *The limited partnership* (Cambridge USA, 1987);
- R. McNamara: *Blundering into disaster* (London, 1986);
- J. Klein: *Sécurité et désarmement en Europe* (Paris, 1987);
- P. M. Kennedy: *The rise and fall of the great powers* (New York, 1987);
- J. S. Nye jr.: *Bound to lead* (New York, 1990).

La nascita del nazionalismo, la sua evoluzione e i problemi posti oggi dalla sua attuale ripresa possono essere esaminati in:

- E. J. Hobsbawm: *Nation and nationalism since 1780* (Cambridge, 1990);
- W. Pfaff: *The wrath of nations* (New York, 1993).

Per una comprensione un po' più dettagliata della situazione geopolitica dei Balcani sarà utile leggere:

- G. Castellan: *Histoire des Balkans* (Paris, 1991);
- P. Garde: *Vie et mort de la Yougoslavie* (Paris, 1992);
- F. Conte: *Les slaves* (Paris, 1986).

Infine analisi, aggiornamenti e rassegne di notevole importanza per tutto questo tipo di questioni possono essere periodicamente trovate su una serie di riviste tra le quali segnaleremo *Hérodote*, *Le Monde Diplomatique*, *Défense nationale*, *Foreign Affairs*, *Foreign Policy* e *Current History*.

A C R O N I M I*

- ATTU: Atlantic To The Urals (zona dall' Atlantico agli Urali).
BERD: Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo.
BWC: Biological Weapons Convention (Convenzione sulle Armi Biologiche).
CE: Comunità Europea.
CFE: Conventional Armed Forces in Europe (Forze Armate Convenzionali in Europa).
COMECON: Consiglio per la Mutua Assistenza Economica.
CPC: Centro di Prevenzione dei Conflitti.
CSBM: Confidence and Security Building Measure (Misure per la Confidenza e la Sicurezza).
CSCE: Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa.
CSI: Comunità di Stati Indipendenti.
CSO: Committee of Senior Officials (Comitato di Alti Funzionari).
CTBT: Comprehensive Test Ban Treaty (Trattato di messa al Bando Totale degli Esperimenti Nucleari).
CWC: Chemical Weapons Convention (Convenzione sulle Armi Chimiche).
ECO: Europa Centrale ed Orientale.
EU: European Union (Unione Europea).
FYROM: Former Yugoslav Republic Of Macedonia (Repubblica Ex-Jugoslava di Macedonia).
GLCM: Ground Launched Cruise Missile (Missile da crociera lanciato dal suolo).
HCNM: High Commissioner on National Minorities (Alto Commissario per le Minoranze Nazionali).
IAEA: International Atomic Energy Agency (Agenzia Internazionale per l' Energia Atomica).
ICBM: Intercontinental Ballistic Missile (Missile Balistico Intercontinentale).
INF: Intermediate-range Nuclear Forces (Forze Nucleari di Gittata Intermedia).
IRBM: Intermediate Range Ballistic Missile (Missile balistico a gittata intermedia).
LCJ: Lega dei Comunisti Jugoslavi.
MIRV: Multiple Independently targetable Re-entry Vehicle (Veicoli di Rientro Multipli e a Destinazione Indipendente).
NACC: North Atlantic Cooperation Council (Consiglio di Coperazione dell' Atlantico del Nord).
NATO: North Atlantic Treaty Organization (Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord).
NPT: Non Proliferation Treaty (Trattato di Non Proliferazione).
ODIHR: Office for Democratic Institutions and Human Rights (Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani).
ONU: Organizzazione delle Nazioni Unite.
OPWC: Organization for the Prohibition of Chemical Weapons (Organizzazione per la Proibizione delle Armi Chimiche).
OSCE: Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa.
PCUS: Partito Comunista dell' Unione Sovietica.
PFP: Partnership For Peace (Aggregazione per la Pace).
SDI: Strategic Defense Initiative (Iniziativa di Difesa Strategica).

* A causa di consolidate abitudini internazionali nell' uso degli acronimi non abbiamo ritenuto opportuno fornirli tutti in una sola lingua: per questo nel seguente elenco alcune siglie corrispondono alle iniziali inglesi ed altre alle iniziali italiane.

SALT: Strategic Arms Limitation Talks (Trattative per la limitazione delle armi strategiche).
SLBM: Sea-Launched Ballistic Missile (Missile Balistico Lanciato dal Mare).
SME: Sistema Monetario Europeo.
SNF: Short-range Nuclear Forces (Forze Nucleari a Corta Gittata).
SRBM: Short Range Ballistic Missile (Missile balistico a corta gittata).
START: Strategic Arms Reduction Talks (Trattative per la riduzione delle armi strategiche).
TBT: Test Ban Treaty (Trattato per la messa al Bando degli Esperimenti Nucleari).
TLE: Treaty Limited Equipments (Equipaggiamenti Limitati dal Trattato).
UEO: Unione dell' Europa Occidentale.
WTO: Warsaw Treaty Organization (Organizzazione del Trattato di Varsavia).