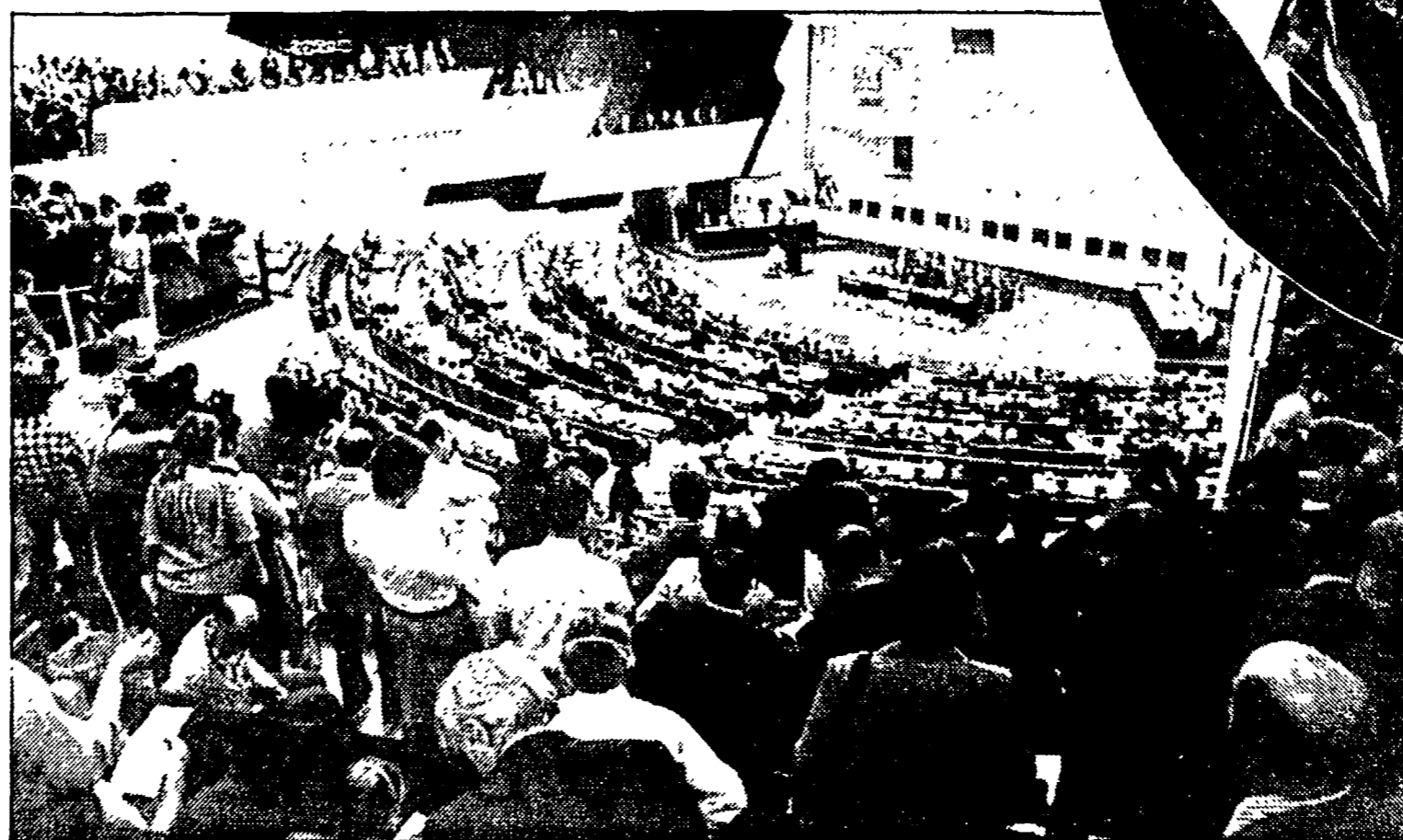


HELSINKI 30 luglio - 1° agosto 1975

Il punto più alto della distensione

Vent'anni di gestazione L'Ostpolitik di Brandt Le premesse dell'intesa: gli accordi della Rft con l'Urss e la Polonia e l'accordo su Berlino Il vertice Breznev-Nixon Sette mesi di colloqui preparatori I tre «cesti»



HELSINKI - Due immagini del vertice del 1975. Sopra una panoramica della sala della conferenza. Accanto al titolo: il leader sovietico Leonid Breznev a colloquio con il presidente Usa Gerald Ford

NEL POMERIGGIO del 1° agosto di dieci anni fa i massimi rappresentanti di 35 paesi — tutti gli Stati europei (Santa Sede compresa, sola eccezione l'Albania) i due nordamericani (Stati Uniti e Canada) — Implegarono pochissimi minuti per apporre solennemente le loro firme in calce alle copie ufficiali dell'Atto finale della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (Csece). In poco più di due giorni — a mezzogiorno del 30 luglio il segretario dell'Onu Kurt Waldheim aveva aperto i lavori, e s'erano poi susseguiti i discorsi dei convenuti — Helsinki aveva visto esaurirsi la terza e conclusiva fase della conferenza. La capitale finlandese aveva già accolto i ministri degli Esteri dei paesi partecipanti per la prima breve sessione «politica», quella dell'inaugurazione ufficiale (3-8 luglio 1973), dopo aver precedentemente ospitato i laboriosi colloqui multilaterali preparatori (22 novembre 1972-8 giugno 1973) che della conferenza avevano predisposto il quadro di svolgimento. La seconda fase (cosiddetta «tecnica»), i quasi due anni (18 settembre 1973-18 luglio 1975) di dibattiti tormentati nel corso dei quali aveva concretamente preso forma l'Atto finale, s'era invece dipanata a Ginevra.

Ben più lunga e ben più contrastata era stata comunque la gestazione di un evento effettivamente inusitato per ampiezza, scopi, procedure. Tanto che in campo occidentale l'ombra del Congresso di Vienna era stata molte volte evocata a dissuadere, ovvero si sarebbero impegnati grandi sforzi — sia in corso d'opera che dopo la conclusione — a «normalizzare» (se non «sterilizzare») il significato, a minimizzarne la portata.

Non incomprensibili, da parte occidentale, le remore e le cautele che precedettero e accompagnarono l'avvicinamento all'accettazione effettiva di una conferenza intitolata alla sicurezza sul continente; non c'è alcun dubbio che le prime proposte a riguardo fossero scaturite da parte sovietica, che l'iniziativa in tale direzione fosse stata un elemento costante della politica dell'Unione Sovietica e del blocco orientale, che le motivazioni originarie urtavano contro la visione predominante in Occidente circa la sistemazione dell'Europa post-bellica. Ma gli accusati di voler imporre e pianificare lo stato di guerra si mostravano in verità assai più dinamici di coloro che si dicevano impegnati in direzione opposta.

Era stato dapprima Molotov, alla Conferenza di Berlino del 1954, ad avanzare il progetto di un «trattato di sicurezza collettiva», di un patto di non aggressione estensibile a tutti gli Stati europei che garantissero gli assetti sortiti dalla guerra e per ciò condizioni di pace militare nel cuore dell'Europa. Dalla Polonia, nel 1957 con il «piano Rapacki» e ancora nel 1964, erano poi giunte proposte per scopi tematicamente e geograficamente più limitati — la denuclearizzazione dell'Europa centrale — che contenevano tuttavia l'idea di una garanzia delle frontiere centrali, in principio da parte delle quattro maggiori potenze e dai paesi direttamente coinvolti, pur prevedendo l'estensibilità del patto ad altri interessi. E nel 1965, a dieci anni dalla costituzione del Patto di Varsavia, il suo Comitato consultivo aveva annunciato come gli Stati che ne facevano parte fossero «sempre disposti a concludere con gli Stati membri dell'Alleanza atlantica un patto di non aggressione che favorirebbe la distensione in Europa e nel mondo intero».

Due elementi emergono da questa prima fase dell'iniziativa orientale. Una valutazione strategica portata in luce, che attribuisce evidentemente alla sanzione delle frontiere definite con la guerra, e alla regolazione in tal senso della partizione tedesca, la condizione primaria di stabili equilibri politico-militari atti a mantenere la pace; la preoccupazione annessa allo sviluppo dell'introduzione delle armi nucleari in Europa come parte organica di un sistema difensivo occidentale che incorpora tra l'altro sempre più impegnativamente una Germania federale che intendesse alla programmazione rappresentativa l'intera Germania. Per gli accordi realizzabili, è dapprima considerata la garanzia di un'intesa fra le quattro maggiori potenze; con l'avance del 1965, l'accento si sposta tuttavia sull'idea di un patto di non aggressione fra blocco e blocco.

Gli anni immediatamente successivi registrano due ulteriori passaggi di rilievo: il documento del Comitato consultivo del Patto di Varsavia di Mosca (luglio 1969), e la Dichiarazione della Conferenza dei partiti comunisti e operai di



HELSINKI - Il ministro degli Esteri sovietico (a sinistra) al suo arrivo ieri

Karlovy-Vary (26 aprile 1967). Documenti articolati, letti in parallelo esplicitano fattori sostanziali: in primo luogo, le condizioni di riconoscimento delle frontiere a cominciare da quelle delle due Germanie; una serie di misure parziali, più propriamente militari, atte a creare distensione; l'affermazione dei principi della coesistenza pacifica come base dei futuri assetti delle relazioni inter-europee, destinati a esser ad invarsi nella prospettiva di una cooperazione economica, tecnico-scientifica, culturale, quale base del nuovo ordine pacifico; l'idea, infine, che per questa via — da percorrere, e da ritenere, attraverso una rete di accordi e trattati bilaterali e multilaterali, più che mediante un unico atto — sia realizzabile «la liquidazione delle alleanze militari».

La seconda metà degli anni 60 vede anche sull'altro versante del continente importanti momenti di ridefinizione di scopi e prospettive dell'alleanza occidentale nelle sue relazioni interne e nei confronti dell'Est. Il 1967 è l'anno dell'unanime approvazione del Rapporto Harmel, che sistematizza la

Dal nostro inviato
HELSINKI — Helsinki dieci anni dopo. I marmi bianchi e i graniti della Casa di Finlandia magistralmente assemblati da Alvar Aalto tornano a vivere da stamane e per tre giorni, la grande ermessa diplomatica che il primo agosto 1975 approvò gli accordi sulla sicurezza e la cooperazione in Europa. 400 lunghe e faticose pagine per distillare venti anni di discussioni e tre anni di trattative che hanno poi dato vita a un decennio di politiche e scambi di accuse. Se gli accordi di Helsinki furono infatti la sintesi e il punto più alto di una stagione politica passata alla storia come distensione, gli anni da allora trascorsi sono invece quelli del declino verso nuove tensioni. Ma paradossalmente sarà proprio questo dato a rendere non formale, o almeno non solo celebrativa, l'occasione. I 35 ministri degli Esteri (i 33 europei più il Canada e lo statunitense) che stamane si incontrano qui a Helsinki in questa fresca estate nordica, non hanno davvero motivi per compiacimenti celebrativi. Il pericolo è semmai quello opposto: che la Casa di Finlandia si trasformi in una palestra per recriminazione e scambi d'accuse.

Gli accordi di Helsinki hanno suscitato fin dall'inizio reazioni contrastanti. E apparentemente anche paradossali se un conservatore come Henry Kissinger si schierò a favore di questa conferenza non può certo fare del male, del bene invece sì) e un liberale come George Kennan si schierò contro («Helsinki è stata per due anni uno sterile esercizio di semantiche che non poteva che produrre ben poco»). Ma ai vecchi contrasti si mescolano oggi i nuovi. E la situazione internazionale — caratterizzata da un moltiplicarsi di crisi locali che non hanno risparmiato neppure l'Europa (il caso polacco) e da una impetuosa ripresa della corsa agli armamenti — fornisce materia abbondante sia per le recriminazioni che per gli scambi d'accuse.

Il negoziato si trascinò a Ginevra e in particolare il tema delle guerre stellari, cioè delle armi antibalistiche o cosiddette difensive che gli Usa vorrebbero piazzare nello spazio, è stato discusso ampiamente su tutta la discrasia. È sintomatico che quando la conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa prese avvio, il 22 novembre 1972, Usa e Urss avessero appena firmato i primi trattati sul controllo degli armamenti: Salt 1 e Abm (in vigore dal 3 ottobre '72) che quelle armi meteva-

HELSINKI Dieci anni dopo

Fu aperta una via che non ha avuto seguiti rilevanti

Gli anni del declino - I 35 ministri degli Esteri hanno pochi motivi di compiacimento - «Guerre stellari» e diritti umani



George Shultz

percorso a ritroso fatto dalle relazioni internazionali dopo gli accordi di dieci anni fa, su esse postbellica sottoscritti dai singoli stati. La sicurezza europea — all'ordine del giorno della conferenza — era invece un elemento di discussione di primo piano, ne costituiva l'argomentazione e il consolidamento. Fu un punto alto al quale l'Europa, la sinistra europea, dette un suo contributo. «L'esse» proprio nell'«Ostpolitik», un contributo che nemmeno il ritorno al potere delle forze conservatrici che, negli anni '60 e '70, l'avevano oscolato, è riuscito ad annullare. Si avverte una tenacia con cui negli ultimi anni, di fronte al riaccutarsi della crisi est-ovest, paesi piccoli e medi delle due parti d'Europa hanno difeso gli spazi nuovi di dialogo e di cooperazione che erano stati conquistati.

Ma se la forza di quegli accordi sottoscritti a Helsinki risiede proprio nell'«Ostpolitik», una concezione strategica della sicurezza da tutti accettata, dieci anni dopo, invece, vediamo quella concezione della sicurezza, e i trattati, di nuovo in discussione. Le acquisizioni strategiche che permisero quegli accordi di nuovo materia di dibattito. Di nuovo sono sul tappeto quei sistemi difensivi che il trattato Abm definiva un incentivo alla corsa agli armamenti e che bandiva. La dimensione di questo problema, così come il carattere dell'attuale incontro di Helsinki, non permettono certo di attendersi uno sblocco, una sostanziale inversione di tendenza, un ritorno allo spirito e alla sostanza degli accordi sottoscritti in quegli anni. Se le guerre stellari costituiscono il dato più emblematico del

È prevedibile che più rilievo abbia la questione dei diritti umani che fin dall'inizio ha suscitato i maggiori contrasti e che tutt'oggi in Occidente ha la maggiore attenzione. La critica principale è che l'Urss e i paesi dell'Est non hanno rispettato gli impegni, anche se è difficile credere che i firmatari occidentali ritenessero allora sufficiente una firma per risolvere questioni che attengono al sistema sovietico. E proprio per questo che un liberale come George Kennan si dichiarò allora e continua a dichiararsi oggi contrario a chiedere a Mosca di firmare

delle dichiarazioni di alti e nobili principi — preferendo «attenersi ad accordi strettamente specifici». Proprio per non aver tenuto conto di questo, ad avviso di Kennan, si è finito per complicare anziché migliorare i rapporti est-ovest. A differenza di George Kennan, però molti dei firmatari e una gran parte di forze politiche, sindacali, culturali, dell'opinione pubblica insomma, pensavano che lo sviluppo della distensione, di cui Helsinki voleva essere il punto alto, avrebbe necessariamente dovuto produrre effetti positivi anche sul terreno dei diritti umani. Insomma Helsinki era l'indicazione di una via. Una via che non ha avuto seguiti rilevanti perché la distensione da allora ha declinato inarrestabilmente.

Edvard Sevardnadze, il nuovo ministro degli Esteri dell'Urss, è al suo debutto internazionale e grandi sono l'attesa e la curiosità. Nelle poche settimane trascorse dalla sua nomina Sevardnadze non ha pronunciato un discorso, non ha fatto una dichiarazione, non ha lasciato trapelare le sue intenzioni. Non si ha nemmeno percezione del suo modo di accostarsi agli interlocutori stranieri. Di lui si conosce soltanto la dimensione di uomo politico formato e sperimentato tutto all' interno del sistema sovietico. Questa uscita sul palcoscenico di Helsinki è dunque diventata una attesissima anteprima, come se fosse stata preparata da un abile regista. Un fatto inconsueto per una diplomazia abituata a non conceder niente allo spettacolo. C'è da augurarsi che l'attesa non vada delusa. Dipenderà proprio da Sevardnadze infatti, almeno in gran parte l'esito di questi incontri di Helsinki.

genzini saremmo a marciare nel Gulag o saremmo morti. Certamente non saremo in Occidente. O come il dissidente cecoslovacco Antonin Liehm che dice: «Io (gli accordi di Helsinki) non li denuncerei perché tutto sommato le opposizioni hanno saputo usarli. E poi stracciarli a cosa porta? Solo alla guerra fredda. Un cambiamento graduale dei regimi del socialismo reale certamente non è possibile in una atmosfera di grande tensione internazionale».

Questo tema dei diritti umani presumibilmente dominerà i discorsi ufficiali delle delegazioni, dai quali peraltro sarà possibile cogliere anche gli orientamenti dei diversi governi sui diversi problemi che affliggono la comunità internazionale, avere insomma un pronunciamento che per ampiezza non ha precedenti in questo decennio. Ma il calendario prevede anche una fitta serie di incontri bilaterali al di fuori della sede celebrativa fra i quali spicca per importanza quello fra Usa e Urss. Sarà il terzo quest'anno dopo quello di gennaio a Ginevra che decise la ripresa del negoziato strategico interrotto nel novembre del 1983, e quello di Vienna, a metà maggio, uno dei più ampi scambi di vedute fra Usa e Urss, che durò oltre sei ore. Questa volta non ci sarà Gromiko diventato capo dello Stato Sovietico. L'assenza di un uomo che aveva impersonato per oltre un quarto di secolo la politica estera sovietica dà all'avvenimento anche un carattere di imprevedibilità.

Edvard Sevardnadze, il nuovo ministro degli Esteri dell'Urss, è al suo debutto internazionale e grandi sono l'attesa e la curiosità. Nelle poche settimane trascorse dalla sua nomina Sevardnadze non ha pronunciato un discorso, non ha fatto una dichiarazione, non ha lasciato trapelare le sue intenzioni. Non si ha nemmeno percezione del suo modo di accostarsi agli interlocutori stranieri. Di lui si conosce soltanto la dimensione di uomo politico formato e sperimentato tutto all' interno del sistema sovietico. Questa uscita sul palcoscenico di Helsinki è dunque diventata una attesissima anteprima, come se fosse stata preparata da un abile regista. Un fatto inconsueto per una diplomazia abituata a non conceder niente allo spettacolo. C'è da augurarsi che l'attesa non vada delusa. Dipenderà proprio da Sevardnadze infatti, almeno in gran parte l'esito di questi incontri di Helsinki.

Primo, la questione tedesca (le frontiere) e Berlino: grazie alla Ostpolitik dei governi Brandt, cesserà d'essere una pregiudiziale con la conclusione del Trattato fondamentale fra Rft e Unione Sovietica e del trattato fra Rft e Polonia (12 agosto e 18 novembre 1970), e dell'Accordo-quattro quadripartito su Berlino (3 settembre 1971), nonché dell'accordo inter-teDESCO sulla circolazione (maggio 1972). Secondo, la questione della riduzione delle forze in Europa, introdotta e propugnata nello stesso ambito dagli Stati Uniti (impegnati nel processo di controllo degli armamenti) e il disarmo, sulla Germania e su Berlino, sugli scambi economici tecnici e culturali.

Dopo oltre dieci anni, quindi ch'era stato al meglio un... «confronto unilaterale», comincia a delinearsi in termini più direttamente interlocutori. I temi che saranno poi condensati nei titoli dei primi due «cesti» della Csece — aspetti politici e militari della sicurezza, cooperazione economica ecc. — sono già sul tappeto; e sul tappeto sono anche gli elementi che dovranno trovare soluzione prima che ad un incontro generale si possa giungere.

Primo, la questione tedesca (le frontiere) e Berlino: grazie alla Ostpolitik dei governi Brandt, cesserà d'essere una pregiudiziale con la conclusione del Trattato fondamentale fra Rft e Unione Sovietica e del trattato fra Rft e Polonia (12 agosto e 18 novembre 1970), e dell'Accordo-quattro quadripartito su Berlino (3 settembre 1971), nonché dell'accordo inter-teDESCO sulla circolazione (maggio 1972).

Secondo, la questione della riduzione delle forze in Europa, introdotta e propugnata nello stesso ambito dagli Stati Uniti (impegnati nel processo di controllo degli armamenti) e il disarmo, sulla Germania e su Berlino, sugli scambi economici tecnici e culturali.

Guido Bimbi

Polemica la Pravda «Campagne ipocrite»

MOSCA — La Pravda ha dedicato ieri un'intera pagina al decimo anniversario della firma dell'Atto finale di Helsinki. Sotto un titolo ad otto colonne «Ripristino il clima della distensione» compare un servizio del commentatore Yuri Zhukov, da Helsinki. «Già da dieci anni — scrive Zhukov — in Occidente si cerca di confondere le idee alla gente, affermando che il contenuto dell'Atto finale della Conferenza paneuropea si ridurrebbe solo al cosiddetto «terzo canestro», cioè al capitolo intitolato «Cooperazione in campo umanitario», interpretato peraltro in modo piuttosto arbitrario. Zhukov parla di «scolorito gratuito e ipocrita» che di tanto in tanto si solleva negli Stati Uniti e in alcuni paesi dell'Europa occidentale, a proposito della loro fittizia preoccupazione per il mancato rispetto dell'Atto finale, e che, secondo il giornalista, «tradisce solo le intenzioni segrete di coloro che organizzano campagne simili». «Essi — continua Zhukov — vorrebbero una sola cosa: usare gli accordi di Helsinki come pretesto per interferire negli affari interni dei paesi il cui sistema vorrebbero minare. Ma questo è proprio ciò che i principi proclamati a Helsinki dieci anni fa proibiscono categoricamente».

Il servizio di Zhukov è affiancato da due colonne rispettivamente intitolate: «Il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà principali in Urss» e «Violazioni dei diritti dell'uomo in Occidente».

La Nato segue con speranza i colloqui

BRUXELLES — L'Alleanza atlantica guarda con qualche speranza, anche se anche eccessive attese, agli incontri di Helsinki, dove si celebra fino a giovedì prossimo il decimo anniversario dell'Atto finale della conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Csece). Negli ambienti atlantici di Bruxelles si esprime l'auspicio che i contatti fra i ministri degli Esteri dei 35 paesi che parteciperanno alla Conferenza, contatti ai quali daranno luogo le manifestazioni celebrative di questi giorni, contribuiscano a consolidare il dialogo e a migliorare le relazioni Est-Ovest.

Gli incontri di Helsinki, e in particolare quello fra il segretario di stato americano Shultz e il nuovo ministro degli Esteri sovietico Sevardnadze, potrebbero avere, si sostiene negli ambienti Nato, riflessi positivi sulla conferenza di Stoccolma per il disarmo in Europa, che costituisce uno dei principali sviluppi della Csece, e sui negoziati di Ginevra fra le superpotenze per la riduzione degli armamenti nucleari, la cui terza fase inizierà in settembre.

La Nato, si osserva ancora, ha sempre attribuito grande importanza al processo Csece, a cui tuttavia non partecipa come organizzazione. Le tappe importanti della conferenza sono sempre state caratterizzate da consultazioni fra i 16 paesi atlantici, per definire una linea di comportamento comune.

Giovanni Magnolini