IL MARGINE, n. 2/1985

GUERRA E PACE

Ginevra e oltre: i duellanti intorno al tavolo

FLAVIO SANTINI

« E la terra riprese a rotolare come un cartoccio vuoto incontro al magazzino dei rifiuti dell'Universo ».

Mario Bebber
(da « Apocalisse minima »)

« Innanzitutto non si dovrebbe tollerare che le due superpotenze esercitino un'egemonia mondiale fondata in gran parte sulla loro incessante corsa agli armamenti e che nello stesso tempo pratichino un gioco insincero del disarmo al tavolo dei negoziati ». E' questa la prima delle « osservazioni generali su come si debba (e come non si debba) negoziare un accordo efficace sugli armamenti » espresse da Alva Myrdal, delegato della Svezia al Comitato politico delle Nazioni Unite e alla conferenza sul disarmo di Ginevra dal 1962 al 1973. Il suo articolo[1] è del gennaio 1975 e contiene la proposta dettagliata per la costruzione di un Ente delle Nazioni Unite incaricato della raccolta e della diffusione di informazioni sull'osservanza da parte delle varie nazioni degli obblighi contratti negli accordi sul disarmo e concernenti in particolare i mutamenti in corso negli armamenti nazionali. A dieci anni di distanza la strada verso il disarmo è diventata più lunga e più difficile e forse non è più la stessa. Le facoltà dell'ONU invece di crescere sono diminuite, mentre la tensione tra Stati Uniti e Unione Sovietica è aumentata e il loro dominio si è ulteriormente esteso e consolidato. Proprio per questo le considerazioni della Myrdal, se non la sua proposta concreta, sono oggi estremamente utili alla riflessione sulla ripresa delle trattative di Ginevra.

I rapporti est-ovest, modificati in breve tempo da elementi ed atteggiamenti nuovi, sembrano vivere ultimamente una stagione diversa. Ora i giornali parlano con insistenza di « guerre stellari »; si insabbia con cura il lancio per errore di un missile a testata nucleare, quando solo l'anno scorso un incidente simile sembrava il preludio

della fine del mondo; si registra un improvviso mutamento negli atteggiamenti reciproci delle due superpotenze proprio a cavallo delle elezioni presidenziali americane; poi i primi contatti, l'incontro tra Schulz e Gromyko e l'annuncio della data d'inizio dei nuovi negoziati, il 12 marzo ancora a Ginevra. Il desiderio di dare un senso e di racchiudere in un quadro un po' più completo le notizie che ci giungono giustifica ampiamente la fatica di qualche lettura d'approfondimento.

A questo proposito sono particolarmente interessanti le riflessioni di persone che hanno studiato i problemi della pace e del disarmo per anni, accedendo a fonti d'informazione qualificate e soprattutto vivendo in prima persona la preparazione e la discussione di negoziati e trattati. Gli articoli che riguardano pace, armamenti e trattative per il disarmo pubblicati regolarmente sulla rivista *Le Scienze* a partire dal 1968 si prestano molto bene a questo scopo. Quelli che risalgono al decennio 1970-1980 si possono trovare riuniti nel volume *Armi, strategie e disarmo, Ed. Le Scienze, Milano* 1980. La raccolta è divisa in due parti. Nella prima ci sono articoli che descrivono le caratteristiche tecniche e funzionali dei vari tipi di armamenti esistenti. La loro conoscenza è utile per poter comprendere i termini delle diverse argomentazioni in materia. Nella seconda parte sono invece analizzate a fondo le trattative condotte per il disarmo, le strategie ad esse sottese e sono proposte e motivate linee d'azione concrete.

L'articolo della Myrdal è compreso in questa seconda parte. Presenta l'idea di una organizzazione internazionale per il disarmo strutturata a tre livelli, di cui il primo, strettamente interagente con le realtà nazionali, avrebbe il compito di mediare ed integrare la diffusione di conoscenze concernenti il rispetto o la violazione degli accordi sul disarmo, rilevati a livello nazionale dai vari Stati. Esso dovrebbe limitarsi a raccogliere, vagliare, coordinare e trasmettere dati. Il secondo livello di questo sistema di controllo avrebbe un carattere più investigativo, per la verifica nei casi in cui vengano sollevati dei dubbi. Il terzo ordine, il più elevato ma anche l'ultimo a cui si dovrebbe ricorrere, sarebbe un organo giudiziario, presumibilmente il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

La proposta, che forse oggi può apparire anacronistica, si basa essenzialmente su due convinzioni, la cui importanza sembra invece enfatizzata dalla realtà attuale: che il modo migliore per servire gli interessi di tutti consiste nel rendere massimo il fondo comune di conoscenze attraverso un progressivo abbandono della segretezza e (come si diceva all'inizio) che è pericoloso ridurre la causa del disarmo ad un negoziato bilaterale riservato a Stati Uniti e Unione

Sovietica. A ben guardare, sia le misure di segretezza e i relativi richiami alla difficoltà o presunta impossibilità di controllo del disarmo, che l'abbandono dell'iniziativa nelle mani delle sole due superpotenze costituiscono seri ostacoli sulla strada di un disarmo progressivo ed efficace.

Controlli incrociati e fiducia reciproca

I dubbi sulla validità delle procedure di controllo e sulla imparzialità dei rilevamenti hanno sempre ostacolato ogni trattativa per la riduzione degli armamenti. Dice Herbert F. York, docente di fisica e direttore del programma scientifico-tecnologico e degli affari pubblici dell'Università della California a San Diego, già consigliere federale per il disarmo e direttore del progetto di difesa al tempo di Eisenhower: [2] « Uno dei problemi generali che hanno continuato a esistere in tutto il periodo post bellico di negoziati bilaterali è che gli americani chiedono sempre mezzi di controllo più intrusivi di quanto i sovietici siano disposti anche a discutere e tanto meno ad accettare, mentre i sovietici continuano a protestare che gli americani cercano sempre di spiarli, di minare alla base la loro sovranità e di interferire altrimenti nei loro affari interni ». Per esempio, fu una questione di questo genere a bloccare sul nascere i negoziati tra Eisenhower e Kruscev di un trattato particolareggiato sugli esperimenti nucleari, nel 1961. Il problema era quello di rilevare e identificare le esplosioni sperimentali sotterranee. « Gli Stati Uniti sostenevano che il problema poteva essere affrontato adeguatamente solo sulla base di un sistema di ispezioni in loco abbastanza intrusive e obbligatorie, mentre l'Unione Sovietica non era disposta ad accettare intese di questo genere ». Dopo più di un anno, su pressione di parte della sua amministrazione, Eisenhower annunciò che gli Stati Uniti non si ritenevano più vincolati al patto di moratoria che era in atto dal 1958. Fu poi l'URSS (dopo la Francia) a compiere le prime nuove esplosioni sotterranee e a tutt'oggi un bando agli esperimenti di questo tipo non è ancora stato discusso con successo. In questi ultimi anni i russi hanno accettato la ricognizione mediante satelliti artificiali, speciali attività in loco da parte di osservatori stranieri per il trattato sulle esplosioni nucleari pacifiche, apposite stazioni sismiche, e un accordo di massima sullo scambio di dati geofisici riguardanti il bando agli esperimenti nucleari sopra una certa soglia di potenza. Nonostante ciò, l'Unione Sovietica ha sempre un sistema politico rigorosamente controllato e propenso alla segretezza e questo basta a spiegare il suo atteggiamento rigido nei confronti dei mezzi tecnici nazionali di controllo degli Stati Uniti, straordinariamente potenti e raffinati. D'altra parte, per sofisticati che siano questi strumenti, all'interno dell'amministrazione americana c'è sempre qualcuno che non è pienamente soddisfatto delle loro prestazioni e, come dice York, « non dovrebbe destare sorpresa il fatto che quei funzionari e altri membri dello Stato americano che hanno opinioni estremamente negative sull'Unione Sovietica, in generale, e che adottano una impostazione cauta del problema del controllo degli armamenti, in particolare, siano dubbiosi sulla capacità dei mezzi tecnici di scoprire ogni sotterfugio che possa essere escogitato ». Il fatto è che, come afferma la Myrdal, « la verifica non è un surrogato della fiducia » ma può solo contribuire ad accrescerla. In questi giorni un nuovo super-satellite americano, il *Discovery*, è entrato nell'orbita prestabilita per registrare gli esperimenti missilistici sovietici e le comunicazioni militari in gran parte di Europa, Asia e Africa. I russi hanno di nuovo espresso i loro timori. D'altra parte nell'amministrazione Reagan hanno da tempo prevalso gli uomini più duri, che addirittura, come ha fatto notare Kissinger, sostengono l'inutilità dell'intera trattativa che vanno ad intraprendere.[3] La questione si rinnova. Una gestione internazionale diretta del sistema dei satelliti, come proposta dalla Myrdal, consentirebbe forse di superare alcune difficoltà. Ma il discorso è un po' più ampio. « La chiave per l'intero problema del controllo del disarmo non risiede in una sicurezza fornita da formule specifiche comprese in un trattato, bensì nella costruzione di una solida base di fiducia universale attraverso un processo cumulativo di informazioni di fatto rese completamente pubbliche ». La quantità delle informazioni e la corretta gestione delle stesse sono le discriminanti su cui si gioca in gran parte il destino della nostra società anche civile: una società fondata sull'apertura e sulla franchezza o una società fondata sulla segretezza e sulla manipolazione. Non può stupirci che anche la strada del disarmo debba passare per una progressiva diminuzione della segretezza in fatto di produzione, commercio e utilizzo degli armamenti e per una condivisione delle informazioni da parte di tutte le nazioni.

Una partita a scacchi con i giocatori che barano

In generale il fatto che da tempo la causa del disarmo sia divenuta quasi esclusivamente una questione bilaterale tra USA e URSS è preoccupante perché si intuisce che le aspettative in questo senso di tutte le altre nazioni — e, perché no, anche i loro interessi politici — non possono essere delegati ai rappresentanti delle due superpotenze. Più in particolare possiamo pensare che così non solo un

disarmo nucleare completo, ma anche una inversione di tendenza nella corsa agli armamenti siano obiettivi più difficili da raggiungere. Infatti « si ha l'impressione che gli accordi già raggiunti, così come quelli che vengono negoziati attualmente, siano destinati non a bloccare o a rovesciare la corsa agli armamenti, ma piuttosto a istituzionalizzarla e regolamentarla. Essi possono di fatto essere considerati programmi per la continuazione della corsa alle armi nucleari da parte delle due superpotenze ». Così diceva William Epstein,[4] ex direttore della Disarmament Division del segretariato delle Nazioni Unite, che riferendosi ai negoziati SALT dei primi anni '70 notava: « possono essere stati un successo diplomatico nel senso che essi tendono a stabilizzare la reciproca dissuasione fra le due superpotenze ... sulla base della conservazione da parte dell'avversario della capacità di infliggere un secondo colpo, ma non sono stati di alcuna utilità nel senso di conseguire una cessazione o una reale limitazione della corsa agli armamenti nucleari ».

L'articolo di Epstein supporta queste affermazioni con dati precisi. Nota come il Trattato sulla limitazione dei missili antibalistici (ABM) e l'Accordo provvisorio sulla limitazione delle armi strategiche offensive, entrambi firmati da USA e URSS nel maggio 1972, abbiano lasciato ampio spazio alla modernizzazione e sostituzione dei sistemi d'armamento considerati e fissato limiti quantitativi molto ampi sia alla loro costruzione che al loro dispiegamento. Spiega perché l'intesa di Vladivostok, salutata nel novembre 1974 come un grande successo che metteva un limite alla corsa alle armi strategiche, in realtà consentiva « un'espansione nella corsa alle armi nucleari sia sul piano quantitativo sia su quello qualitativo ». E questo mentre sia USA che URSS stavano sviluppando altri tipi di missile che a buona ragione potevano essere considerate armi strategiche. Fa poi riferimento al Trattato per la messa al bando dei test nucleari che superino la soglia dei 150 kiloton, stipulato anch'esso nel '74, che avrebbe dovuto essere un ulteriore passo per « cercare di far cessare per sempre tutte le esplosioni sperimentali di armi nucleari » secondo quanto espresso alla firma del Trattato per la messa al bando parziale dei test nucleari nel 1963. Ed espone i motivi per cui invece lo si può considerare « una vera derisione di un trattato per la messa al bando dei test nucleari ». Ma nell'articolo di Epstein, dedicato specificamente al Trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari, del 1968, questo riferimento al continuo riarmo delle due superpotenze vuol esprimere soprattutto la preoccupazione per la palese violazione da parte di USA e URSS del trattato stesso: « Il quadro che emerge da questi accordi potrà difficilmente rassicurare le altre nazioni del mondo, nucleari o non nucleari, sul fatto che la corsa agli armamenti stia per essere posta realmente sotto controllo

o che la loro sicurezza venga migliorata da tali accordi. Il fatto che i negoziati SALT non abbiano prodotto alcuna limitazione o riduzione reale delle armi nucleari strategiche offensive e l'espansione della corsa agli armamenti che risulterà dall'accordo di Vladivostok serviranno solamente a confermare i timori degli stati non nucleari che le potenze nucleari non vogliono o non possono metter fine alla corsa agli armamenti ». Il Trattato di non proliferazione nucleare è a sua volta un esempio molto significativo di come le due superpotenze considerino la loro supremazia di gran lunga più importante della causa del disarmo. Esso « può essere considerato un tentativo di dividere le nazioni del mondo in due categorie: una, costituita da quei paesi che già disponevano di armi nucleari e che si erano impegnati a non aiutare nessun altro a procurarsele, e l'altra, composta da quelle nazioni che a quel tempo non avevano armi nucleari e promettevano di rinunciarvi per sempre. In cambio della promessa di non acquistare armi nucleari, i paesi non nucleari pretesero dalle nazioni firmatarie che già ne disponevano due assicurazioni. La prima era che chi le aveva avrebbe aiutato chi non le aveva ad acquisire la tecnologia necessaria per permettere loro di trarre pieno profitto dalle applicazioni pacifiche dell'energia nucleare; l'altra era che chi le aveva avrebbe avviato serie trattative per porre fine alla corsa agli armamenti nucleari ed eliminare da ultimo le proprie stesse armi nucleari ».[4] Stati Uniti e Unione Sovietica sono stati i principali sostenitori del trattato e sono quelli che più palesemente lo hanno violato.

Gli influssi della politica interna delle superpotenze

Da questo punto di vista la situazione di fronte alla ripresa delle trattative di Ginevra non è molto confortante. E' ovvio che, essendo i due interessati a trattarlo, il primo requisito che un eventuale accordo dovrà avere è quello di non intaccare la loro supremazia mondiale. Del resto non è questo che si andrà a negoziare. Piuttosto la riduzione a un vertice a due delle discussioni per il disarmo, che sembra un dato ormai consolidato, è preoccupante in considerazione del fatto che le trattative così sono condizionate particolarmente e sopra misura da caratteri peculiari della vita politica ed economica interna dei due paesi interlocutori. Così agli interessi di politica estera, che già di per sé, vista la tensione imperialistica delle due nazioni, sono sempre un serio ostacolo alla riuscita delle trattive, si sovrappongono fino a prevalere motivi ed interessi interni poco favorevoli. Dice Herbert York: « Entrambi, Stati Uniti e Unione Sovietica, hanno caratteristiche uniche che rendono ognuna delle due

superpotenze un partner difficile di un negoziato, sia quando trattano fra di loro sia quando trattano con terzi. Nel caso degli Stati Uniti la più seria di queste difficoltà particolari è dovuta a certi meccanismi fondamentali del sistema americano di governo: la necessità di una maggioranza di due terzi al Senato per la ratifica di un trattato e la campagna presidenziale eccezionalmente lunga che il paese effettua ogni quattro ani ». La prima sembra essere un retaggio dei primi anni della storia degli Stati Uniti, quando i padri fondatori adottarono la norma proprio per evitare le « complicazioni straniere ». Ora che le relazioni internazionali sono al centro degli interessi politici ed economici di tutte le nazioni — anche degli USA — un voto a maggioranza semplice avrebbe consentito la ratifica di importanti trattati, come il SALT 2, ed in questo senso sembrerebbe più adeguato. Ancora più rilevante, secondo York, è l'effetto che questo fattore ha sull'andamento dei negoziati, poiché il raggiungimento della maggioranza dei due terzi diventa spesso l'obiettivo ultimo della politica per il controllo degli armamenti del presidente USA. I mutamenti della posizione americana durante le trattative sarebbero condizionati addirittura più da questo elemento che dalle misure e dalle iniziative dei diplomatici sovietici.

L'amministrazione Reagan degli ultimi quattro anni ha inoltre rimorchiato sulla precaria condizione dell'equilibrio internazionale il peso della propria ripresa economica. Il dispiegamento degli euromissili, il continuo rifornimento di armi ai paesi del terzo mondo ed ora probabilmente la realizzazione del progetto sulle armi spaziali sono tappe di una politica senza scrupoli, fondata su quello che è il carattere più tipico della società statunitense: il capitalismo incontrollato. Così si spiegano i 140 mila miliardi di lire per i primi dieci anni di sviluppo del sistema di « difesa spaziale » e la idea di « internazionalizzare » il prodotto offrendolo, almeno in parte, all'URSS.[5]

Da parte sovietica la propensione alla segretezza e un sistema politico rigorosamente controllato sono i caratteri interni più noti e anche probabilmente quelli che influenzano di più le scelte di politica estera, orientate spesso alla chiusura e al sospetto. ■

[1] **A. Myrdal, Il controllo internazionale del disarmo** in **Le scienze**, gennaio 1975.

[2] **H. F. York, Negoziati bilaterali e corsa agli armamenti** in **Le Scienze**, dicembre 1983.

[3] **S. Viola, Se trattano i falchi...** in **La Repubblica**, 7.1.85.

[4] **W. Epstein, La proliferazione delle armi nucleari** in **Le scienze**, agosto 1975.

[5] **E. Caretto, Reagan: sulle guerre stellari non torneremo più indietro** in **La stampa**, 11.2.85.