

MEMORIE E STUDI DIPLOMATICI

COLLANA DIRETTA DA STEFANO BALDI

ITALIA-HELSINKI 50

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

a cura di
Stefano Baldi e Luciano Monzali

Editoriale Scientifica



Memorie e studi diplomatici

diretta da Stefano Baldi

6

ITALIA – HELSINKI 50

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

a cura di

Stefano Baldi e Luciano Monzali

Editoriale Scientifica
Napoli

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

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

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

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

INDICE

Prefazione	7
Lamberto Zannier	

Parte prima

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

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

Parte seconda

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

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

INDICE

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

Parte terza **Testimonianze diplomatiche sull'OSCE**

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

GLI STATI UNITI E LA CSCE

Paolo Soave

1. *Origini di una proposta diplomatica*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁹ *Preparing for Helsinki*, cit.

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

⁴¹ *Helsinki Revisited*, cit., p. 20.

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

⁴³ *Helsinki Revisited*, cit., p. 21.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁷ *Ivi*, cit., p. 232-233.

⁴⁸ *Ivi*, cit., p. 256.

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

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

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

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

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

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

⁵⁴ *Ivi*, p. 247.

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

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

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

⁵⁵ *Ivi*, p. 267-269.

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

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

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

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

⁵⁸ *Helsinki Revisited*, cit., p. 23.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. *L'Atto finale di Helsinki: il ruolo di Ford*

Dopo quasi tre anni di intensi negoziati, a fronte di un iter politico-diplomatico avviato negli anni '50, il primo agosto 1975 venne coronato quello che era stato il più rilevante processo multilaterale dopo il Trattato di Non Proliferazione Nucleare. I Paesi membri della NATO, del Patto di Varsavia, neutrali o non allineati come Austria, Finlandia, Svezia, Malta, Svizzera, Jugoslavia, nonché Città del Vaticano, Monaco, Liechtenstein e San Marino, con la sola eccezione dell'Albania, sottoscrissero a Helsinki l'Atto finale della CSCE. Kissinger voleva che nella solenne cornice finlandese il presidente riaffermasse l'interesse degli Stati Uniti per l'Europa, la cui sicurezza era destinata a rimanere legata alla dimensione atlantica. Si trattava di chiarire che quanto previsto dall'Atto finale aveva un chiaro significato politico e morale, l'impegno multilaterale a ridurre le tensioni e accrescere la cooperazione fra Est e Ovest. Sarebbe stato opportuno anche ricordare che la CSCE rappresentava un ambito importante ma non esaustivo della distensione, che avrebbe continuato ad avere nel disarmo il suo capitolo di maggiore rilevanza. All'atto della firma la delegazione statunitense aveva la lucida consapevolezza che il processo che dopo un lungo e tortuoso percorso negoziale non privo di diffidenze stava per completarsi, avesse mutato i propri caratteri rispetto al suo punto di partenza: l'accordo sullo *status* di Berlino, la normalizzazione fra le

⁷⁸ A. ROMANO, *Détente, Entente, or Linkage?*, cit., p. 719-720.

due Germanie, l'avvio dei colloqui MBFR, il coinvolgimento dei governi europei, inclusi quelli dei Paesi neutrali, l'introduzione della questione dei diritti umani e della libertà, stavano a significare che la CSCE, avviata come una proposta sovietica, si era molto avvicinata allo spirito delle società aperte occidentali. Kissinger suggerì a Ford di sottolineare nel suo intervento che gli Stati Uniti avrebbero preso sul serio l'implementazione dei principi inclusi nel Terzo cesto, allo scopo di ridurre le interferenze sovietiche sulle società dell'Europa centro-orientale e stimolare sempre più l'aspettativa del pluralismo⁷⁹.

Il discorso pronunciato da Ford nella "Finlandia Hall" il primo agosto 1975 espresse questo senso della storia:

To my country, they are not clichés or empty phrases. We take this work and these words very seriously.[...] It is important that you recognize the deep devotion of the American people and their government to human rights and fundamental freedoms [...] History will judge this Conference not by what we say here today, but by what we do tomorrow, – not by the promises we make, but the promises we keep⁸⁰.

Brežnev, che a Helsinki non fu protagonista risentendo delle conseguenze dell'ictus che lo aveva colpito alcuni mesi prima e che molto delegò a Gromyko, volle invece celebrare l'atteso, preannunciato trionfo sovietico⁸¹. In Occidente l'Atto finale venne accolto nella sostanziale indifferenza: *Newsweek* concluse che una grande cerimonia aveva coronato un modesto contenuto⁸². In realtà, pur avendo nel complesso poco investito nel processo della CSCE, gli Stati Uniti raccolsero, in un momento di difficoltà, preziose attestazioni dovute al

⁷⁹ *Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Ford*, Undated, FRUS, 1969-1976, Vol. XXXIX, European Security, doc. 323.

⁸⁰ *President Gerald R. Ford's Address in Helsinki Before the Conference on Security and Cooperation in Europe*, Helsinki, August 1, 1975, Gerald R. Ford, Presidential Library & Museum (<https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/speeches/750459.asp>), ultimo accesso 28 dicembre 2023.

⁸¹ *Helsinki Revisited*, cit., p. 65.

⁸² *Summit in Helsinki*, *Newsweek*, August 11, 1975.

ruolo assunto, nell'immaginario della distensione, di paese di riferimento per lo sviluppo dei diritti e delle libertà. Chiunque avesse inteso prendere sul serio l'Atto finale non avrebbe potuto che guardare a Washington per cercare un custode dei solenni principi enunciati a Helsinki, come evidenziò il tour intrapreso da Ford a margine della conferenza in alcune capitali dell'Est europeo⁸³. Il presidente ebbe occasione di riprendere il confronto con il leader rumeno Ceausescu precedentemente sviluppato da Nixon: per quanto incoraggiante, a Bucarest la CSCE non era ritenuta sufficiente a garantire l'aspettativa di maggior autonomia e a rimuovere quell'infausta condizione che gravava sull'Europa centro-orientale a seguito del mancato accordo di pace al termine della seconda guerra mondiale. Finché la questione tedesca fosse rimasta in sospenso, concluse il leader rumeno, i sovietici si sarebbero sentiti in diritto di intervenire militarmente nei Paesi che erano loro ex nemici⁸⁴. Nel complesso il processo della CSCE contribuì a rilanciare l'immagine e a migliorare i rapporti degli Stati Uniti con i Paesi dell'Est, dall'avvio delle relazioni con la RDT all'estensione della clausola della nazione più favorita⁸⁵.

Le conclusioni presentate da Kissinger alcuni giorni dopo l'Atto finale di Helsinki furono particolarmente incisive:

CSCE was never an element of US foreign policy. We never pushed it and stayed a half step behind our allies all through the process. But we didn't want to break with our allies or confront the Soviets on it. The complaints we are seeing show the moral collapse of the academic community. They are bitching now about the borders we did nothing to change when we had a nuclear monopoly. Indeed, they beat Dulles about the head for his position. As the President said, the borders were legally established long ago. All the new things in the document are in our favor – peaceful change, human contacts, maneuver notification. At the Conference, it was the President who dominated the Conference and it was the West which was on the offensive. It was

⁸³ H. KISSINGER, *Years of Renewal*, cit., p. 657- 660.

⁸⁴ *Memorandum of Conversation, Ceausescu, Manescu, Ford, Kissinger*, Bucharest, August 2, 1975, FRUS, 1969-1976, Vol. XXXIX, European Security, doc. n. 335.

⁸⁵ R.I. GARTHOFF, *Détente and Confrontation*, cit., p. 495.

not Brezhnev who took a triumphal tour through Eastern Europe – it was the President. And even if every spectator was paid – which I don't believe – the leadership in those countries felt strongly enough about demonstrating their independence to put out so much money. Our relations now with our allies are better than ever since the early Marshall Plan days. Our relations with the Soviets – we didn't have the impression this group was on the upswing. Anyone observing from another planet would not have thought Communism was the wave of the future⁸⁶.

Nondimeno Ford non trasse in patria alcun vantaggio e nella piattaforma repubblicana di politica estera con la quale egli affrontò la campagna elettorale contro Carter dovette accettare l'inserimento di alcuni rilievi critici alla CSCE, riflesso della critica sistematica alla distensione⁸⁷.

5. Conclusioni

Ha scritto Roberto Ducci⁸⁸, coinvolto nella CSCE in qualità di direttore generale degli Affari Politici del Ministero degli Esteri e che come Roberto Gaja, Segretario Generale, fu stretto consigliere diplomatico di Aldo Moro, che il confronto fra le intenzioni originarie e gli esiti della CSCE conferma la teoria dell'eterogenesi dei fini⁸⁹: la conferenza che avrebbe dovuto ratificare la divisione dell'Europa alle condizioni sovietiche si trasformò nel riavvicinamento fra le due parti politiche del continente e nella condivisione di nuove prospettive. Il principio del mutamento pacifico delle frontiere poteva intendersi come

⁸⁶ *Memorandum of Conversation, Cabinet Meeting*, Washington, August 8, 1975, FRUS, 1969-1976, Vol. XXXIX, European Security, doc. n. 339.

⁸⁷ H. KISSINGER, *Years of Renewal*, cit., p. 663. Ford incappò nell'“effetto Helsinki” quando nel corso di un confronto elettorale con il candidato democratico Carter negò che l'Europa orientale si trovasse sotto dominazione sovietica, *Helsinki Revisited*, cit., p. 5; R.I. GARTHOFF, *Détente and Confrontation*, cit., p. 496.

⁸⁸ Su Roberto Ducci si rimanda a L. MONZALI, *La diplomazia italiana dal Risorgimento alla Prima Repubblica*, Milano, 2023, p. 253-311.

⁸⁹ R. DUCCI, *Helsinki rivisitata*, cit., p. XIV.

dinamico, ovvero favorevole al cambiamento internazionale, mentre i sovietici pensavano di aver imposto la loro concezione statica. L'insostenibilità della dottrina della sovranità limitata era stata formalmente acclarata:

Non fu battaglia facile e neanche vinta per intero: la battaglia per la libertà non è mai agevole, e non è mai vinta una volta per tutte. Ma fu combattuta, frammezzo agli ostacoli e ai trabocchetti sopra illustrati, con la strategia giusta, con una buona direzione tattica, e con truppe eccellenti⁹⁰.

Per Alessandro Farace proprio il coinvolgimento di attori extraeuropei quali Stati Uniti e Canada permise di trovare il delicato punto di equilibrio necessario per trattare temi sensibili senza correre il rischio di destabilizzare i rapporti fra i due blocchi⁹¹. In tal senso a Helsinki si toccò il vertice della distensione, come punto d'incontro fra due concezioni ben distinte di tale processo, quella delle superpotenze che fondamentalmente concepivano la distensione nella Guerra Fredda, e quella dei Paesi europei che, come la RFT, intendevano spingere la distensione oltre la Guerra Fredda.

Kissinger conclude nelle sue memorie che le democrazie vinsero la scommessa, un giudizio avvalorato dai successivi sviluppi storici⁹². Sarebbe una forzatura collegare direttamente l'Atto finale del 1975 alla fine della Guerra Fredda, anche perché i successivi quattordici anni furono densi di crisi, quelle che caratterizzarono la cosiddetta "seconda Guerra Fredda", nonché di cambiamenti socio-politici. Nondimeno la CSCE impresso dinamismo al confronto fra le due parti d'Europa sulla base di nuovi principi condivisi. Ducci paragonò l'"effetto Helsinki" alla corrosione che il principio di nazionalità produsse sulla Restaurazione attuata dal Congresso di Vienna, fornendo «una solida base legale e morale per pretendere dai rispettivi governi i diritti civili e umani di cui da tanti anni i loro popoli sono privati». «Uno zeffiro

⁹⁰ *Ivi*, p. XV.

⁹¹ A. FARACE, *Introduzione*, cit., p. 4.

⁹² H. KISSINGER, *Years of Renewal*, cit., p. 663.

piuttosto che un vento»⁹³, concluse il diplomatico spezzino, che non ebbe modo di assistere agli eventi del 1989.

Gli Stati Uniti avevano massimizzato il risultato finale, soprattutto in considerazione del loro scetticismo di partenza e il modesto impegno profuso fino al 1974. Il confronto privilegiato con Mosca non soffrì di interferenze negative, al contrario si prestò all'efficace applicazione del *linkage* data la grande rilevanza attribuita dal Cremlino alla conferenza sulla sicurezza in Europa. Inoltre i vincoli euroatlantici, perturbati da varie crisi, non si allentarono, al contrario trassero beneficio dalla condivisione dell'impegno multilaterale imposto dalla CSCE. La svolta "interventista" del 1974, in parte dovuta alle difficoltà della Casa Bianca e alla necessità di imprimere un corso più aggressivo alla distensione, consentì di legare gli Stati Uniti alla diffusa aspettativa di nuove libertà. In sostanza, come conclude Farace,

anche se la partecipazione della diplomazia americana non è stata molto attiva, confermando la preferenza di Washington per il dialogo bilaterale, l'importanza politica di tale presenza riposa sul fatto di avere, una volta per tutte, legittimato la stretta connessione fra Nord America ed il nostro continente. Da Helsinki in poi il diritto degli Stati Uniti di stare in Europa non può più essere contestato⁹⁴.

Al *low profile* americano possono essere ascritti altri importanti meriti⁹⁵: aver dato spazio al protagonismo dei Paesi dell'Europa occidentale, alla loro capacità di coordinarsi e di dare un qualche rilievo anche al profilo della Comunità europea, in un contesto multilaterale, in cui, sotto la presidenza di Aldo Moro⁹⁶, i Nove membri della Cee

⁹³ R. DUCCI, *Helsinki rivisitata*, cit., p. XXI-XXIII.

⁹⁴ A. FARACE, *Introduzione*, cit., p. 5.

⁹⁵ A. ROMANO, *From Détente in Europe to European Détente: How the West Shaped the Helsinki CSCE*, Bruxelles, 2009.

⁹⁶ Sull'importanza della CSCE per Moro, L. TOSI, *Aldo Moro, la CSCE e il Mediterraneo*, in I. GARZIA, L. MONZALI, F. IMPERATO (a cura di), *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i popoli del Mediterraneo*, Nardò 2021, p. 15-55 Per il contributo diplomatico italiano alla CSCE, in relazione al pensiero di Roberto Ducci e di Roberto Gaja e all'operato di Vittorio Luigi Ferraris, vice capo della delegazione italiana a Helsinki che svolse un ruolo centrale, si veda L. MONZALI, *La diplomazia italiana dal Risorgi-*

superarono il test della coesione⁹⁷. L'affermarsi a Helsinki di un'idea di Europa più allineata al modello delle società aperte e pluraliste fu un successo occidentale che giocò a favore del processo di integrazione⁹⁸. Con disincanto Ducci riconosce che un serio limite della CSCE fu quello di non riuscire a riequilibrare, nonostante la più stretta collaborazione, i rapporti euroatlantici, una soluzione non contemplata da Kissinger⁹⁹. Nondimeno la prova di coesione occidentale impose un alto costo politico di cui i sovietici dovettero farsi carico a Helsinki.

Resta la questione della lucidità politica dell'élite sovietica in occasione dell'Atto finale. Durante la fase conclusiva del negoziato il Comitato centrale del PCUS e le personalità più esposte a sostegno della CSCE, come Brežnev e Gromyko, enfatizzarono l'importanza del processo che avrebbe dovuto assicurare la stabilità in Europa e il buon corso della distensione, in funzione della pace. Ufficialmente non vi fu alcuna riflessione su quello che avrebbe potuto essere l'impatto di lungo termine sugli equilibri delle società socialiste¹⁰⁰. La dissidenza era un fenomeno già diffuso oltre la cortina di ferro, mentre in Occidente l'Eurocomunismo stava contribuendo a isolare Mosca¹⁰¹. Il Cremlino era consapevole del profondo cambiamento dello scenario internazionale, ma proprio le mutate circostanze avevano reso l'Atto finale ancor più necessario e urgente, al punto di richiedere non pochi né trascurabili cedimenti alle richieste poste dagli occidentali. Va rilevato che la declinante *leadership* di Brežnev, ultimo segretario longevo della generazione che aveva condiviso le esperienze della seconda guerra mondiale e dello stalinismo, pensava di porsi nei confronti degli impegni assunti a Helsinki con implicite riserve, non diversamente da quanto

mento alla Prima Repubblica, cit., pp. 253-439. La rilevanza dell'azione di Ferraris è evidenziata anche in *Preparing for Helsinki*, cit., p. 91-92. In generale, *Italy in the International System from Détente to the end of Cold War: The Underrated Ally*, A. VARSORI, B. ZACCARIA (a cura di), Basingstoke, 2018.

⁹⁷ *Helsinki Revisited*, cit., pp. 35-36.

⁹⁸ R.I. GARTHOFF, *Détente and Confrontation*, cit., p. 500.

⁹⁹ R. DUCCI, *I Capintesta*, Milano, 1982, p. 70-87.

¹⁰⁰ *Ivi*, p. 476-478.

¹⁰¹ R. DUCCI, *Helsinki rivisitata*, cit., p. XXI; R.I. GARTHOFF, *Détente and Confrontation*, cit., p. 491 e 494. Sull'Eurocomunismo, *Eurocommunism and Détente*, R.L. TOKES (a cura di), New York, 1978.

aveva fatto a Yalta nel febbraio 1945 Stalin quando aveva condiviso la dichiarazione sull'Europa liberata. Tuttavia le certezze di Stalin, basate sulla granitica posizione acquisita dall'Armata rossa in Europa centro-orientale, si erano relativizzate lasciando spazio, nel trentennio di Guerra Fredda intercorso dopo la Conferenza in Crimea, a crescenti incertezze sulla tenuta complessiva del sistema ad influenza sovietica e sulla stessa URSS, sempre meno competitiva nel confronto bipolare. Le successive crisi internazionali svelarono l'indisponibilità della dirigenza sovietica a battere con coerenza il sentiero di Helsinki ma anche, in definitiva, la mancanza per Mosca di alternative alla distensione. Impugnando l'Atto finale Carter poté alzare la posta della Guerra Fredda¹⁰²: secondo il nuovo consigliere per la sicurezza nazionale, il polacco naturalizzato statunitense Brzezinski, la questione dei diritti umani, così come disciplinata a Helsinki, avrebbe dovuto promuovere il cambiamento nei regimi dell'Est. Fu con questo spirito più aggressivo che gli americani parteciparono alla Conferenza di Belgrado del 1977, prevista per dar seguito al processo della CSCE¹⁰³. Le profonde divergenze emerse in quell'occasione dimostrarono come i principi fissati nell'agosto 1975, contrariamente a quanto sperato da Brežnev, non cristallizzassero la distensione, ma l'accelerassero¹⁰⁴. Anche la proliferazione in Europa orientale dei cosiddetti *Helsinki Group*, nati per monitorare l'applicazione dell'Atto finale, il primo dei quali sorse a Mosca per iniziativa del fisico Jurii Orlov, dimostrò quanto il Cremlino avesse sottostimato la portata degli impegni assunti¹⁰⁵.

Si può concludere che i timori con i quali anni prima gli occidentali avevano raccolto la sfida della CSCE si rivelarono infondati quanto le aspettative sovietiche su di essa¹⁰⁶. Il cosiddetto "spirito di Helsinki", che come hanno ricordato Ferraris e Gaja, poneva l'uomo al cen-

¹⁰² R.I. GARTHOFF, *Détente and Confrontation*, cit., p. 570.

¹⁰³ Si veda in particolare U. TULLI, *A Precarious Equilibrium: Human Rights and Détente in Jimmy Carter's Soviet Policy*, Manchester, 2021; *The Crisis of Détente in Europe: From Helsinki to Gorbachev, 1975-1985*, L. NUTI (a cura di), London, 2009; *The Fall of Détente: Soviet-American Relations During the Carter Years*, O.A. WESTAD (a cura di), Oslo, 1997.

¹⁰⁴ R.I. GARTHOFF, *Détente and Confrontation*, cit., p. 584 e 764.

¹⁰⁵ H. KISSINGER, *Years of Renewal*, cit., p. 648.

¹⁰⁶ R. DUCCI, *Helsinki rivisitata*, cit., p. XI e XX.

tro delle relazioni internazionali e rifondava il diritto pubblico europeo, aleggiò a lungo¹⁰⁷. Le potenzialità innescate a Helsinki non si esaurirono con il cambiamento epocale del 1989, ma a ben vedere si protrassero sino a metà degli anni '90, quando in un contesto internazionale completamente mutato rispetto a quello in cui era stata concepita e sviluppata la CSCE si trasformò in un'Organizzazione permanente, l'OSCE¹⁰⁸. Questa istituzionalizzazione avrebbe dovuto garantire il definitivo inserimento nei nuovi assetti continentali della Russia post-sovietica, indebolita da una lunga e difficile transizione. Vale la pena ricordare che prima del crollo dell'URSS Gorbacëv oscillasse ancora, come Molotov, fra due ricorrenti proposte, la casa comune europea, versione aggiornata della CSCE, e l'ingresso di Mosca nella NATO. Fattori centrali nel plasmare i nuovi equilibri europei del dopo Guerra Fredda furono i processi di ampliamento dell'Alleanza atlantica e dell'Unione Europea. Mentre gli Stati Uniti si radicavano sempre più come potenza europea, la Russia restava ancora una volta, come già accaduto nella sua lunga storia, un attore europeo incompiuto. Le svolte storiche, come ha rilevato Kissinger, non sempre vengono rico-

¹⁰⁷ L. MICHELETTA, *Lo spirito di Helsinki nelle testimonianze della diplomazia italiana*, in *Testimonianze di un negoziato. Helsinki-Ginevra-Helsinki 1972-75*, a cura di L.V. FERRARIS, Roma, 2023 (ristampa), p. 11-19.

¹⁰⁸ Sulla transizione dalla CSCE all'OSCE si rimanda a A. ARMELLINI, *L'Italia e la Carta di Parigi della CSCE per una nuova Europa: storia di un negoziato (luglio-novembre 1990)*, Napoli, 2022; *The CSCE and the End of the Cold War: Diplomacy, Societies and Human Rights, 1972-1990*, N. BADALASSI, S.B. SNYDER (a cura di), New York, 2019; *CSCE Testimonies. Causes and Consequences of the Helsinki Final Act 1972-1989*, CSCE Oral History Project, OSCE Prague Office Archives, Vienna 2013; G. BARBERINI, *Dalla CSCE all'OSCE: testi e documenti*, Napoli, 1995; *Dalla CSCE all'OSCE: la Conferenza di riesame di Budapest*, G. NESI (a cura di), Napoli, 1994. Per un approfondimento sull'OSCE si rinvia alle pubblicazioni di Stefano Baldi, Rappresentante permanente dell'Italia presso quell'Organizzazione, *Inside the OSCE: Papers from the Seminars for Italian Universities on the Organization for Security and Cooperation in Europe*, S. BALDI (a cura di), Napoli, 2023; *L'Italia nell'Organizzazione per la Cooperazione e la Sicurezza in Europa*, a cura di S. BALDI, Vienna 2022; *L'Italia alle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE): Raccolta degli interventi delle Delegazioni italiane 2000-2020*, a cura di S. BALDI, Vienna 2021.

nosciute come tali dai contemporanei¹⁰⁹. Fu indubbiamente il caso della CSCE, il cui sviluppo, visto in prospettiva storica, ha accompagnato la ricomposizione europea in una direzione decisamente favorevole agli Stati Uniti e ben diversa da quella auspicata da Molotov e Brežnev.

¹⁰⁹ H. KISSINGER, *Years of Renewal*, cit., p. 635.