

①

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - INTERNATIONAL COMMUNICATION AGENCY
(IAI) (ICA)

Convegno

"RAPPORTI EST-OVEST E SICUREZZA NEL MEDITERRANEO"

Napoli, 1-2 Dicembre 1978

IL FIANCO SUD DELLA NATO NELL'EQUILIBRIO EST-OVEST

Maurizio Cremasco

QUESTA PUBBLICAZIONE È DI PROPRIETÀ
DELL'ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

PREMESSA

Da un esame del Sud Europa sotto il profilo del problema della sicurezza, emergono alcuni elementi caratteristici che tendono a rendere tali problemi particolarmente complessi.

Primo, vi è la profonda differenza sul piano militare tra Europa centro-settentrionale e Europa meridionale. Nell'Europa centro-settentrionale la Nato e il Patto di Varsavia si fronteggiano in un quadro di sostanziale stabilità. Esiste una linea di confine, non solo geografica, ma politico-militare ben definita, per cui appaiono abbastanza chiare quali sarebbero le reazioni a ogni tentativo di mutare la situazione, e quindi evidenti i limiti di ogni tipo di azione tendente a destabilizzarla. Inoltre, in quest'area esiste una certa identità di interessi e, sotto certi aspetti, di comportamenti tra paesi appartenenti alla stessa Alleanza, mentre mancano motivazioni politiche ed economiche tali da portare ad aperti contrasti; ciò evita alla superpotenza egemone di essere coinvolta in difficili sforzi di composizione dei conflitti interni alla propria alleanza, che indebolirebbero la sua posizione nei confronti dell'altra superpotenza. Nel Sud Europa, i confini tra le due alleanze diventano meno definiti, non solo per la predominanza dell'elemento marittimo sull'elemento terrestre, ma anche perchè molti dei paesi dell'area, pur non appartenendo formalmente a nessuno dei due blocchi, si sono dimostrati aperti alla penetrazione economica e militare sovietica e disponibili, entro certi limiti - e vorrei sottolineare il concetto dei limiti - a fornire concessioni in termini di diritti di sorvolo, di utilizzazione di infrastrutture e di supporto logistico. Inoltre esistono differenziazioni e contrasti tra membri della stessa alleanza. E se per il Patto di Varsavia si tratta della posizione diversa e indipen-

dente, sia pure con tutte le evidenti limitazioni, della Romania rispetto all'Unione Sovietica, per la Nato si tratta del ben più grave dissidio che ha lacerato i rapporti greco-turchi, portando i due paesi sull'orlo della guerra e provocando l'uscita della Grecia dalla organizzazione militare dell'Alleanza atlantica.

Secondo, vi è il ruolo particolare che gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica giocano nel Sud Europa. Nell'Europa continentale le due superpotenze hanno assegnato alle loro forze missioni analoghe, anche se le forze americane non hanno tra i loro compiti, come quelle sovietiche, il controllo - e se necessario l'intervento - sull'evoluzione politica interna degli alleati. Inoltre, un confronto tra le due superpotenze non potrebbe che nascere da cause e motivi direttamente connessi agli interessi fondamentali dei loro alleati, i quali non potrebbero non venirne coinvolti. Nell'Europa meridionale, invece, gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica sono presenti anche per la difesa di loro specifici interessi, esterni alle alleanze, e possono quindi verificarsi situazioni di un loro esclusivo confronto per la difesa di quegli interessi o di stati-clienti, situazioni a cui i membri europei delle due alleanze potrebbero sentirsi estranei. Infine, mentre gli Stati Uniti hanno assegnato alle loro forze i compiti primari della proiezione della loro capacità bellica a terra (in pratica fornire appoggio alle battaglie terrestri, sia con la componente aerea imbarcata, sia con la componente anfibia della Sesta Flotta), e di mantenere aperte le vitali vie di comunicazioni attraverso il Mediterraneo, l'Unione Sovietica ha conferito alle sue forze navali la missione, primaria, ma non esclusiva, di sea-denial, cioè il compito di

impedire l'uso del mare per la proiezione delle forze nemiche, e di assicurare la libertà di navigazione per i propri alleati, portandosi a un punto di equilibrio.

impedire il libero uso del mare, con particolare enfasi posta nella distruzione degli elementi più importanti della Sesta Flotta, portaerei e sottomarini nucleari.

Terzo, vi è l'impossibilità di considerare il Sud Europa come un'area coerente ed omogenea, i cui parametri di sicurezza siano sostanzialmente riconducibili sotto un unico comune denominatore, per la sua particolare frammentazione in zone, al di là di quelle di confronto tra le due alleanze, di tensione e di latente crisi. Dal Medio Oriente, dove, nonostante il negoziato tra Egitto e Israele, permangono motivi di contrasto e focolai di conflitto, alla Jugoslavia per le incertezze del dopo-Tito; dall'Egeo, dove al nodo di Cipro si sommano i problemi dello sfruttamento della piattaforma continentale, alla regione del Maghreb, dove la tensione tra Algeria e Marocco ha già portato a scontri armati e dove, come d'altra parte in Medio Oriente, la linea di contrapposizione divide Stati filo-occidentali e filo-sovietici o terzomondisti.

La spiccata regionalizzazione delle possibili crisi porta così all'impossibilità di individuare, in termini di sicurezza, un'unica Europa del Sud e alla tendenza a suddividerla in aree ben definite e autonome, anche se non del tutto indipendenti tra loro: il Mediterraneo orientale, il Medio Oriente, i Balcani, il Maghreb, etc. Non solo, ma la più elevata probabilità che tali crisi si verificino, rispetto alla più stabile contrapposizione tra Nato e Patto di Varsavia, comporta come conseguenza che i paesi mediterranei della Nato tendono a ridimensionare i loro problemi di sicurezza, sia staccandoli dal contesto "atlantico" per dar loro una più accentuata connotazione nazionale, sia proiettandoli in un quadro più vasto, come nel caso della Turchia con i suoi tentati-

vi di più stretti collegamenti con i paesi del Terzo Mondo, quale, per esempio, l'adesione alla Conferenza Islamica.

A tale senso di peculiarità dei propri problemi di difesa e all'impressione di un certo isolamento per l'impossibilità di un effettivo reciproco appoggio militare e, in generale, di una più labile solidarietà degli altri paesi dell'Alleanza, contribuisce anche la non contiguità dei fronti terrestri del fianco Sud.

La compartimentazione delle tensioni non significa, tuttavia, che, qualora esse dovessero sfociare in aperti conflitti non ne possa essere interessata un'area più vasta o non ne possano essere direttamente o indirettamente coinvolti anche i rapporti tra est e ovest.

Ed è proprio questa doppia particolarità che tende a rendere più complessa la gestione delle crisi e a complicare la pianificazione operativa della Sesta Flotta.

D'altra parte, tale compartimentazione non esclude l'esistenza di almeno tre parametri del problema sicurezza comuni ai paesi dell'Europa del Sud. Primo, il mare Mediterraneo che li bagna, visto come vitale via di transito. Secondo, il fattore condizionante della presenza in quel mare della Sesta Flotta e della Squadra navale sovietica. Terzo, le situazioni interne di tali paesi che presentano, nella maggioranza, caratteri di più o meno spiccata instabilità, facendo prevedere il verificarsi di mutamenti che potrebbero significativamente incidere sull'attuale situazione.

L'EQUILIBRIO MILITARE

Dal punto di vista militare il Fianco Sud offre un quadro che, sulla base dei più recenti dati dell'Istituto di Studi Strategici di Londra, può essere così sintetizzato: le for-

ze di terra del Patto di Varsavia ammontano, considerando le unità ungheresi, romene e bulgare e le unità sovietiche dislocate in Ungheria e nei distretti militari di Odessa, del Caucaso settentrionale e del Trans-Caucaso, a 33 divisioni di cui 11 sovietiche e a un totale, includendovi anche le unità di minore livello, di 338 mila uomini - intesi come forza combattente - di cui 147 mila sovietici. La Nato, cioè Italia, Grecia e Turchia, dispone di 37 divisioni e un totale di 550 mila uomini. A tale cifra vanno aggiunti gli effettivi americani dislocati nei tre paesi (5000 dell'Esercito e alcune altre centinaia dell'Aeronautica e della Marina). Il numero dei carri armati (esclusi quelli in riserva) è di 6800 per il Patto (di cui 2500 sovietici) contro i 4300 della Nato. Per le forze aeree, il numero dei velivoli tattici (bombardieri leggeri, caccia-bombardieri, caccia-intercettori e ricognitori) è di 938 per la Nato e di 1645 per il Patto di Varsavia (di cui 740 sovietici).

Tuttavia, le semplici cifre danno una visione parziale, insufficiente per una più corretta valutazione della situazione, che appare più complessa se si considerano i seguenti fattori, alcuni dei quali giocano a favore del Patto di Varsavia, altri a favore della Nato:

- la maggior parte delle divisioni greche e turche sono di fanteria, mentre la maggioranza di quelle del Patto sono meccanizzate e corazzate;
- le divisioni sovietiche dislocate nei tre distretti militari già citati potrebbero essere in numero e con una preparazione bellica superiore a quella riportata dall'Istituto di Studi strategici di Londra. Altre fonti, tra i cui un recente rapporto dell'UEO, forniscono infatti delle cifre più elevate;

- i fronti greco e turco in Tracia non hanno sufficiente profondità per consentire la manovra. Inoltre, le forze turche schierate a ovest del Bosforo, proprio nell'area dove le condizioni del terreno permettono un efficace impiego delle truppe corazzate, non appaiono in grado di poter fermare o respingere un consistente attacco, a meno di non essere adeguatamente rinforzate;
- è assai difficile immaginare che unità italiane possano essere impiegate in Grecia e in Turchia e viceversa, o che forze greche e turche possano essere utilizzate in reciproco appoggio. Il Patto di Varsavia gode, invece, del vantaggio geografico di un territorio senza soluzioni di continuità e può, operando per linee interne, spostare con facilità le proprie forze e le unità di rinforzo;
- le forze turche, hanno risentito gli effetti dell'embargo di armi americane, solo recentemente annullato, e posseggono un limitato livello di efficienza.

D'altra parte:

- in Romania e Bulgaria non sono stanziati truppe sovietiche mentre la maggior parte delle divisioni sovietiche nella Russia meridionale hanno bisogno di essere rinforzate in uomini e mezzi prima di poter essere impiegate;
- gli eserciti ungheresi, bulgari e romeni hanno piccole dimensioni; le unità romene e bulgare sono considerate a un modesto livello di prontezza operativa e dotate di armi ed equipaggiamenti in parte obsoleti. Nelle stesse forze aeree bulgare e romene, la percentuale dei velivoli tattici tecnicamente e operativamente superati è abbastanza elevata, mentre l'Aeronautica ungherese ha scarse capacità di attacco al suolo.

Inoltre, occorre tener conto di altri elementi che molto spesso vengono esclusi da un'analisi dell'equilibrio condotta sui soli aspetti militari. In effetti, se da un lato non vi è nel trattato alla base del Patto di Varsavia alcuna clausola che esplicitamente obblighi i paesi dell'Est a combattere in territori al di fuori del Patto stesso, dall'altra non è sicuro che l'Unione Sovietica possa contare, intendendo fare guerra alla Nato, sul pieno e incondizionato appoggio militare dei suoi alleati. Se ciò sembra valere per l'Ungheria, per il nazionalismo delle sue forze armate, per i ricordi ancora vivi della storia passata, per il latente antagonismo con l'Unione Sovietica, vale a maggior ragione per la Romania, che non ha partecipato all'invasione della Cecoslovacchia nel 1968, che non ha mai consentito che si svolgessero sul suo territorio manovre militari del Patto, che ha sempre assunto in politica estera un atteggiamento non allineato, portando avanti una linea sostanzialmente autonoma. Per quanto riguarda la Jugoslavia, le valutazioni militari, che di norma si riferiscono al "caso peggiore", tendono a considerare la Jugoslavia parzialmente o totalmente allineata all'Unione Sovietica in caso di conflitto e quindi disponibile non solo a consentire il libero passaggio delle forze del Patto attraverso il suo territorio e la piena utilizzazione di basi aeree e di porti, ma anche a partecipare attivamente al conflitto sul fronte italiano e greco. Tuttavia, sembrano contraddire tale ipotesi tutta la storia della Jugoslavia del dopoguerra, lo spiccato nazionalismo e lo spirito di indipendenza della sua popolazione, la consapevolezza di porre in pericolo tutte le realizzazioni politiche e sociali finora raggiunte. Certamente

un dopo-Tito che portasse a uno sconvolgimento degli attuali equilibri, magari a causa di spinte esterne più o meno apertamente manovrate, potrebbe inserire nell'equazione militare del Fianco Sud dei parametri particolarmente destabilizzanti. Se invece si considera l'ipotesi di un dopo-Tito senza grossi traumi e la conseguente eventualità di una resistenza attiva della Jugoslavia a ogni tentativo di forzarne comunque la neutralità e il non-allineamento, il peso delle forze armate jugoslave diventa un fattore di non indifferente potenziamento della posizione militare della Nato.

Infine, occorre considerare l'equazione navale. Nello arco di vent'anni la Marina dell'Unione Sovietica si è trasformata, da una forza esclusivamente in grado di controllare e difendere le zone di mare attorno al proprio territorio, in una forza in grado non solo di "mostrare la bandiera" in tutti i mari del mondo, ma di far sentire concretamente la propria presenza, e quindi di esercitare una pressione politica e militare, in tutte le zone considerate di particolare interesse nazionale, in tutte le aree di crisi e dove si sia verificato o si stia verificando un vuoto di potere marittimo. Una forza capace, in caso di conflitto, di contrastare efficacemente le forze navali alleate e di minacciare le linee di comunicazione marittime vitali per la sopravvivenza degli Stati Uniti e dell'Europa, pur mantenendo intatta la capacità di difesa delle proprie coste. Una forza capace di intervenire, anche se per ora limitatamente ad aree vicine al proprio territorio, con una forza anfibia in progressivo potenziamento quantitativo ed evoluzione qualitativa. Una forza, infine, capace attraverso l'utilizzazione di una flotta mercantile che ha visto un

altrettanto considerevole sviluppo, di stabilire e mantenere un ponte marittimo di rifornimenti, pienamente adeguato alle necessità, verso quei paesi coinvolti in conflitti regionali che abbiano chiesto assistenza all'Unione Sovietica.

D'altra parte, la Marina sovietica presenta ancora settori in cui emergono fattori di debolezza: le sue capacità an tisommergibile permangono inadeguate; i suoi sottomarini sono ancora relativamente rumorosi; ha scarsa capacità di sostenere prolungate operazioni belliche; molti dei suoi sistemi missilistici mancano di una capacità di ricarica; possiede una limitata capacità di comando e controllo e comunicazioni, di contromisure elettroniche e di supporto logistico delle sue forze in mare, mentre le sue unità ausiliarie sono particolarmente vulnerabili; possiede una ridotta capacità di proiezione della forza a terra, in quanto solo di recente ha costruito le prime portaerei e in quanto le sue forze anfibe sono ancora poco adatte per operazioni di lunga durata in aree lontane dal territorio nazionale.

Era logico che la trasformazione e il potenziamento della Marina sovietica si riflettesse anche nel Mediterraneo. Tuttavia l'incremento di presenza navale in questo mare è stato negli ultimi anni particolarmente significativo.

Dai 1500 giorni-nave del 1964 con una media di forza giornaliera di 5 unità, si è passati ai 18.600 giorni nave del 1976 con una media giornaliera di 50 unità, attraverso un picco di 20.600 giorni nave e una media giornaliera di 56 unità nel 1973 anno del quarto conflitto arabo-israeliano.

La Flotta sovietica nel Mediterraneo, la cui forza tipica varia dalle 14 alle 22 navi da guerra, 10-13 sottomarini, 23-26 navi ausiliarie, costituisce, in termini militari, una minaccia da non sottovalutare, resa ancora più evidente dalla

recente assegnazione del nuovo bombardiere Tu-26 "Backfire" all'Aviazione della Marina.

A parte il suo significato politico, per la capacità che offre all'Unione Sovietica di far sentire in modo concreto la propria presenza in tutto il Mediterraneo, tale forza ha radicalmente inciso sull'assetto navale esistente fino alla metà degli anni '60, un assetto di totale predominio della Sesta Flotta.

Attualmente la Sesta Flotta non è in grado di svolgere la missione primaria di proiezione della sua forza aerea e anfibia a terra in supporto della battaglia terrestre, se non dopo aver combattuto e vinto la battaglia in mare, cioè se non dopo aver lottato per la propria sopravvivenza, neutralizzando la Flotta sovietica fino a un livello accettabile di minaccia.

Non si tratta, come potrebbe sembrare di un semplice spostamento nel tempo di tale missione, di cui ancora si riconosce l'esistenza e la necessità, o del suo scalamiento ad un inferiore livello di priorità.

In effetti, tale missione di appoggio non solo non è più fattibile nella fase iniziale di un conflitto, quando appare più necessaria, in considerazione della delicata situazione geo-strategica dell'area degli Stretti, ma potrebbe non esserlo anche in seguito se la battaglia in mare dovesse concludersi con una eccessiva degradazione della capacità operativa delle portaerei e delle forze anfibe della Sesta Flotta.

Ma la presenza navale sovietica incide sulla possibilità di intervento americano anche nell'ipotesi di scenari di crisi diversi da un confronto fra Nato e Patto di Varsavia. Oggi, un'operazione come quella condotta durante la crisi libanese del 1958 sarebbe impossibile se l'Unione Sovietica decidesse in qualche modo di opporsi. Il movimento delle forze

navali sovietiche in posizione di attacco intorno alle portaerei americane a sud di Creta e lo spostamento a nord del delta del Nilo, tra la Sesta Flotta e le coste egiziane, durante la guerra dello Yom Kippur, ne è un esempio sufficientemente significativo.

E' proprio nel caso di tali crisi o di conflitti limitati, per quanto difficilmente configurabili, che la Sesta Flotta appare di impiego poco flessibile. La sua stessa costituzione, il "valore" delle sue portaerei, l'elevato livello di confronto e di minaccia rappresentato dalla loro presenza, potrebbero non solo limitare la gamma delle possibili azioni, conducendo a un eccessivo "self-restraint", ma anche forzare, se venissero attaccate, una reazione magari eccessiva e comunque tale da globalizzare la situazione di crisi.

La vulnerabilità delle forze navali americane, soprattutto a un "pre-emptive strike", e la loro impossibilità di svolgere la missione primaria ha spinto molti esperti navali a suggerire, in caso di crisi, il ritiro delle portaerei non solo nel Mediterraneo occidentale, ma addirittura fuori dal Mediterraneo, e il loro eventuale ritorno solo dopo che il grosso delle forze aeronavali sovietiche sia stato distrutto.

Tale suggerimento potrebbe oggi essere contestato, sia sulla base di una presunta incapacità delle forze navali americane ed alleate e delle forze aeree basate a terra di neutralizzare la flotta sovietica senza il contributo delle portaerei, sia sulla base di una altrettanto presunta capacità della Sesta Flotta di vincere la battaglia in mare senza eccessive perdite e quindi di svolgere successivamente la missione di appoggio a terra.

Tuttavia, l'introduzione delle nuove tecnologie - missili cruise con base a terra o installati su navi anche di limitato

dislocamento, sofisticati sistemi di difesa antiaerea e antimissilistica, missili aria-superficie particolarmente precisi - è destinata a rivoluzionare nel prossimo futuro l'attuale concezione della guerra navale, soprattutto in un mare racchiuso come il Mediterraneo. Questa rivoluzione non potrà non avere influenza sulla forma e sui modi della presenza militare americana nell'area mediterranea e quindi sull'entità e composizione della Sesta Flotta.

SITUAZIONE POLITICA

Così come per il quadro militare, anche per il quadro politico mi limiterò a toccare alcuni punti, suscettibili di ulteriore approfondimento nel corso della discussione.

Il primo elemento di particolare interesse è rappresentato dalla situazione interna di molti paesi dell'area mediterranea. In Albania, Jugoslavia, Tunisia e Algeria si prevede prossimo un mutamento al vertice, data l'avanzata età o il precario stato di salute degli uomini attualmente al potere; un mutamento importante per il ruolo centrale che essi svolgono all'interno dei sistemi politici dei loro paesi, come fattori di equilibrio e di stabilità, per il periodo critico che si aprirebbe all'atto della loro successione e per i diversi indirizzi e atteggiamenti internazionali che la nuova dirigenza potrebbe assumere.

Quest'ultimo aspetto avrà un'influenza sull'equilibrio militare del Sud Europa direttamente proporzionale alla minore o maggiore apertura che si dovesse verificare nei confronti dell'Unione Sovietica e delle sue richieste di infrastrutture logistiche di supporto.

Infatti, uno degli obiettivi prioritari perseguiti dalla Unione Sovietica nel Mediterraneo è proprio quello di una pre-

senza militare, che vada oltre le vendite di armi e l'invio di tecnici e consiglieri per l'addestramento e la manutenzione, per concretizzarsi nell'utilizzazione, possibilmente esclusiva, di basi navali e aeree. Le prime, per consentire un supporto logistico che gli ancoraggi in acque internazionali non possono certo garantire, per quelle attività di manutenzione effettuabili solo con attrezzature portuali, per offrire agli equipaggi delle navi aeree di riposo. Le seconde, come basi di rifornimento in caso di ponti aerei verso i paesi africani e basi di rischieramento per velivoli di sorveglianza marittima e di ricognizione con cui sorvegliare i movimenti delle flotte occidentali nel Mediterraneo o effettuare missioni fotografiche.

Ambedue, utili in tempo di pace e in caso di crisi per dare alla presenza militare una maggiore flessibilità di impiego, diventano indispensabili in caso di conflitto per poter efficacemente operare nel Mediterraneo.

In effetti, la perdita delle basi aeree e navali in Egitto sembra aver inciso sulla capacità operativa delle forze sovietiche nel Mediterraneo, con una riduzione della consistenza della Squadra navale e dei periodi di pattugliamento dei sottomarini provenienti dalla Flotta del Baltico. Fino a che punto ciò sia avvenuto e quale sia l'attuale effettivo grado di penetrazione sovietica nei paesi del Medio Oriente e del Nord Africa, nel tentativo di sostituirle, potrebbe essere un interessante argomento di discussione.

L'Unione Sovietica ha venduto armi - talvolta molto avanzate come carri armati T-62, velivoli Mig-23 e Tu-22 "Blinder" - a Siria, Libia e Algeria.

Per quanto riguarda la Siria, tecnici sovietici sono presenti nel paese e le navi sovietiche utilizzano i porti di

Latakia e Tartus.

Alla Libia, l'Unione Sovietica fornisce, in particolare, assistenza per la ricostruzione e l'ampliamento delle attrezzature di servizio e di riparazione dei sommergibili nei porti di Bengasi e Tobruk e corsi di addestramento per personale sommergibilista. Inoltre fonti di stampa hanno ripetutamente riportato notizie concernenti l'utilizzazione o addirittura la concessione dell'aeroporto di Okba Ben Nafie (l'ex base di Wheelus) così come il sorvolo del Mediterraneo, dei paesi occidentali e meridionali da parte di Mig-25 sovietici decollati dalla Libia.

Per quanto riguarda l'Algeria, secondo notizie giornalistiche l'ex base navale francese di Mers-el-Kebir sarebbe stata aperta alla flotta sovietica, mentre durante il conflitto in Angola i velivoli da trasporto sovietici avrebbero utilizzato come base di scalo l'aeroporto di Colomb-Béchar.

In realtà, nonostante i legami stabiliti attraverso la vendita di armi e di equipaggiamenti e la presenza di personale sovietico sul loro territorio, i paesi del litorale africano non appaiono molto disposti a concedere all'Unione Sovietica facilitazioni particolari e tantomeno esclusive.

Lo stesso discorso è ancora più valido nel caso della Jugoslavia che ha finora sempre rifiutato le talvolta pressanti richieste dell'Unione Sovietica per un uso maggiore delle infrastrutture navali dei porti adriatici e per una autorizzazione di sorvolo, permanente e senza restrizioni, dello spazio aereo jugoslavo da parte dei suoi velivoli civili e militari.

Il secondo elemento di interesse è rappresentato dalla posizione degli Stati Uniti nell'area mediterranea. Anche la politica americana, come quella sovietica, ha avuto momenti

di successo e ha subito fallimenti. Gli Stati Uniti hanno perso le basi in Libia e non sembrano disporre di alcun "leverage" politico in quel paese e in Algeria, dove, tuttavia, hanno creato negli ultimi anni, solidi legami economici con una significativa intensificazione degli scambi commerciali. Vendono armi a Tunisia e Marocco dove disponevano di un centro di comunicazioni, chiuso alla fine del 1977. Dopo l'uscita di scena dei sovietici hanno ripreso i rapporti con l'Egitto, svolgendo un attivissimo ruolo di mediazione per la risoluzione della crisi mediorientale.

Paradossalmente il pericolo di un indebolimento della posizione degli Stati Uniti nel Mediterraneo potrebbe nascere all'interno dell'Alleanza, se eventuali, futuri mutamenti politici in ████████ Portogallo e Italia avvenissero in un quadro di reciproca incomprensione e di eccessiva preoccupazione o di affrettate reazioni da parte dell'Amministrazione americana (the self-fulfilling prophecy of the worst case). E se dovesse verificarsi una nuova rottura dei rapporti tra Grecia e Turchia, che ponga gli Stati Uniti di fronte a una difficile opera di mediazione.

Le infrastrutture di cui le forze americane si servono per operare nel Mediterraneo investono un'importanza fondamentale - soprattutto quelle dislocate in territorio italiano - e la loro eventuale perdita o anche la semplice limitazione di un loro uso solo nel caso di contingenze Nato e di operazioni che servano reciproci interessi di difesa, come appare abbastanza esplicitamente dal testo degli accordi negoziati con Grecia, Turchia e Spagna, pone agli Stati Uniti grossi problemi. Per gli americani l'alternativa è: o accettare una riduzione della loro capacità di intervento a salvaguardia di interessi giudicati non "Nato" dagli alleati

europei, oppure sviluppare una capacità, pagando un prezzo molto elevato, che consenta alle loro forze di operare autonomamente in tutto il bacino del Mediterraneo. Comunque, il costo in termini di assistenza militare e/o economica, come contropartita al diritto di utilizzare le installazioni nei paesi alleati, tende a crescere verso livelli che potrebbero portare gli Stati Uniti a una rivalutazione della loro presenza militare nel Mediterraneo.

Inoltre, i legami tra gli Stati Uniti e i paesi alleati sono diventati più strettamente bilaterali e meno "atlantici", quindi, oltre che più costosi, anche più vulnerabili.

Infine, la riduzione di "leverage" politico degli Stati Uniti nei confronti dei paesi alleati potrebbe avere influenza non solo in caso di crisi che vengano considerate, giustamente o ingiustamente, esterne alla Nato, ma anche per crisi che tocchino direttamente gli interessi dell'Alleanza. Potrebbe essere il caso di un significativo riavvicinamento della Jugoslavia all'Unione Sovietica che avvenisse per opera dei successori di Tito nell'ambito di un mutamento di politica estera, stimolato dalla situazione all'interno o forzato più o meno apertamente da pressioni esterne.

Il terzo elemento di interesse è rappresentato dalla persistenza dei motivi che rendono tesi i rapporti tra la Grecia e la Turchia, da una rivalutazione all'interno dei due paesi del fattore nazionale rispetto a quello atlantico e della loro tendenza a dare alla politica estera una linea di maggiore apertura verso i paesi dell'Est e verso l'Unione Sovietica.

A ciò si aggiunge la difficoltà per gli Stati Uniti e per gli stessi paesi europei, singolarmente e come Nato, ad assu-

mere un efficace ruolo di mediazione in caso di nuova crisi e la maggiore flessibilità dell'Unione Sovietica di intervenire per il conseguimento dei suoi particolari obiettivi nel Mediterraneo.

Il quarto elemento di interesse è rappresentato dal collegamento politico-strategico tra Mediterraneo e Medio Oriente e Mediterraneo e Golfo Persico. Un collegamento che il problema dell'energia, e la sua maggiore incidenza sui paesi europei rispetto agli Stati Uniti, rende ambiguamente complesso.

I paesi europei tendono a vedere le crisi in quelle regioni in un ottica soprattutto economica e politica, e a tale ottica ad uniformare i propri atteggiamenti e le proprie scelte.

Gli Stati Uniti le inseriscono nel più ampio contesto dei loro interessi globali e nel più articolato gioco di potenza, di influenze, di contrapposizione e di equilibri condotto con l'Unione Sovietica sulla scacchiera mondiale. Un gioco in cui i fattori strategici svolgono un ruolo molto importante.

E' questa differenza di ottica che rende i rapporti euro-americani più differenziati nell'affrontare i problemi di quelle regioni.

Ciò viene ulteriormente complicato dalla scarsa funzionalità della Cento e dalla fine della tradizionale presenza militare anglo-francese nell'area.

Di fronte a questi fatti e data l'impossibilità di una azione collettiva della Nato, anche per il disimpegno francese, si pone la questione se sia possibile immaginare strumenti alternativi di "crisis management" (militari, ma anche politici ed economici) che impegnino i paesi europei occidentali.

CONCLUSIONI

La situazione militare e politica così rapidamente abbozzata induce una serie di osservazioni, con le quali vorrei concludere questa breve relazione.

Appare necessario ripensare l'equazione militare nella area mediterranea in termini di obiettivi realistici e di livello, tipo e dislocazione delle forze necessarie e idonee a perseguirli; in termini di nuove tecnologie e di una loro meno tradizionale utilizzazione; in termini di una maggiore integrazione delle forze alleate sul piano operativo e tecnico, attraverso il coordinamento dei piani operativi e dei programmi di sviluppo e acquisizione dei nuovi sistemi d'arma e una loro più estesa interoperabilità e standardizzazione; in termini di assunzione di precise responsabilità da parte dei paesi europei più interessati alla stabilità nel Mediterraneo: e non mi riferisco solo ai paesi rivieraschi ma anche a quei paesi del centro Europa che dipendono economicamente dalla libertà di transito attraverso quel mare.

Appare necessaria da parte dei paesi europei, e mediterranei in particolare, una più attenta valutazione dei collegamenti tra area mediterranea e Golfo Persico, Mar Rosso e Oceano Indiano, tra area mediterranea e area africana.

Appare necessaria una più stretta consultazione tra Stati Uniti e paesi europei sui problemi della sicurezza nel Mediterraneo, in funzione di comportamenti compatibili o almeno non totalmente contrapposti, sia per eventuali crisi interne all'Alleanza, sia soprattutto, per quelle crisi esterne che i paesi europei tendono a valutare più in termini economici che in termini di sicurezza. Per crisi in partico-

lare gravità, sarebbe opportuno che venissero fin d'ora coordinati gli elementi essenziali delle possibili linee d'azione diplomatiche, e eventualmente militari, e nel loro ambito, le rispettive responsabilità

Sarebbe possibile, ad esempio, ipotizzare lo sviluppo dell'attuale sistema di cooperazione politica tra i paesi della CEE coordinandolo con la politica americana. Il necessario mantenimento della rispettiva autonomia di decisione e di giudizio potrebbe essere facilmente salvaguardato, mentre non dovrebbero andare persi i vantaggi del coordinamento e dell'informazione reciproca.

Appare necessario, infine, in una prospettiva di lungo periodo, gettare le basi di un nuovo equilibrio che privilegi un più stretto dialogo euro-arabo e euro-africano e un più attivo ruolo della CEE, che vada oltre le iniziative economiche e politiche. Un nuovo equilibrio che si basi su effettive misure di controllo degli armamenti in grado di ridurre l'attuale contrapposizione militare nel sud Europa.

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - INTERNATIONAL COMMUNICATION AGENCY
(IAI) (ICA)

Convegno

"RAPPORTI EST-OVEST E SICUREZZA NEL MEDITERRANEO"

Napoli, 1-2 Dicembre 1978

GLI INTERESSI DELL'EUROPA NEL PROCESSO SALT

Uwe Nerlich

Indice

1. SALT - dieci anni dopo	1
2. Il mutamento di interessi in Europa occidentale	4
3. Necessità di un deterrente stabile in Europa	11
4. Alcune conseguenze sulle posizioni negoziali occidentali	14
5. Alcune premesse procedurali	19

1. SALT - dieci anni dopo

Da parte degli Stati Uniti il controllo degli armamenti strategici ha avuto inizio nei primi anni sessanta sotto forma di limitazioni unilaterali e informali. L'attuale struttura e dimensione delle forze strategiche americane (forze SIOP), ad esempio la mancanza di pesanti missili balistici intercontinentali (ICBM), risale a quel periodo. Quando circa dieci anni orsono furono avviate le trattative SALT c'era, in primo luogo, questo effettivo controllo degli armamenti strategici e, in secondo luogo, una superiorità americana ancora sufficiente a garantire un certo potere nell'ambito del negoziato e a tutelare gli interessi dell'Alleanza al tempo stesso. All'inizio del negoziato SALT gli Stati Uniti si trovavano in una posizione favorevole simile a quella che l'Unione Sovietica ha sempre avuto in relazione al negoziato MBFR (Mutual Balanced Force Reduction = Riduzione Bilanciata e reciproca delle Forze in Europa).

Tuttavia già con gli accordi SALT-I venivano concessi all'Unione Sovietica vantaggi numerici che Washington giustificava con la perdurante superiorità tecnologica degli Stati Uniti e con la presunzione secondo la quale, in mancanza di tale accordo, i vantaggi dell'Unione Sovietica sarebbero stati persino maggiori entro cinque anni. L'emendamento Jackson al SALT-I impose di negoziare l'accordo SALT-II sulla base della parità numerica rispetto ai parametri scelti. Per la medesima ragione scomparvero nel complesso i vantaggi di compensazione di cui godevano gli Stati Uniti.

L'incremento della forza strategica da parte dell'Unione Sovietica si propone sempre più di neutralizzare le scelte del SIOP e di far perdere agli Stati Uniti la flessibilità strategica che

é, soprattutto, indispensabile per l'Alleanza. Al tempo stesso la diplomazia sovietica cerca di indirizzare i negoziati SALT in modo da limitare, da un lato, la realizzazione di programmi di armamenti strategici americani che potrebbero contribuire a recuperare la possibilità di scelte e da indurre gli Stati Uniti, dall'altro, a considerare ulteriori accordi SALT come il minore dei mali.

Di conseguenza il SALT é entrato per forza di cose in una fase critica. Gli Stati Uniti incrementeranno il proprio arsenale strategico in presenza o meno di un accordo SALT-II. Ciò é in parte una conseguenza necessaria dell'accresciuta potenza militare sovietica. Ma nel caso di un accordo SALT-II entra in gioco un altro fattore essenziale, cioè a dire una serie di decisioni in materia di stanziamenti che rappresentano il prezzo politico in cambio del consenso del Senato mentre altri programmi di stanziamento che sarebbero logici sotto il profilo strategico vengono di fatto peggiorati o impediti dall'accordo in quanto non sarebbe altrimenti possibile ottenere l'approvazione sovietica.

Di conseguenza negli Stati Uniti i dubbi sull'utilità politica dei negoziati SALT non sono più patrimonio esclusivo dei seguaci del senatore Jackson. Da tempo tali dubbi hanno permeato il dibattito pubblico sia in campo liberale che in campo conservatore. Ciò che tanto i liberali quanto i conservatori mettono sempre più in discussione é l'utilità stessa del SALT e non i dettagli dell'accordo SALT-II.

Malgrado i punti di vista diversi ambedue gli schieramenti riconoscono in primo luogo che una realizzabile politica strategi-

ca americana non é facilitata ma ostacolata dal SALT. In secondo luogo la forza strategica dell'Unione Sovietica ha assunto proporzioni tali che il SALT non può più essere giustificato come un semplice strumento diplomatico (un tale tentativo sarebbe allo stato delle cose rischioso anche sotto il profilo politico). In terzo luogo dieci anni di esperienza dimostrano che il processo SALT é difficile da controllare: da un lato la necessità di ratifica degli accordi SALT richiede ulteriori impegni; dall'altro gli impegni nei riguardi dell'Unione Sovietica non scaturiscono soltanto dai trattati bensì, innanzi tutto, dalla definizione dei temi del negoziato, dalla composizione delle divergenze procedurali (basti ricordare l'accordo procedurale del maggio 1977), da fattori collaterali nonché dalla necessità di avviare ulteriori negoziati. In quarto luogo gli accordi SALT oggi non vengono più perseguiti principalmente per ragioni di sicurezza (ad esempio impedire la vulnerabilità al primo attacco) bensì allo scopo di perpetuare il processo SALT. L'interrogativo non riguarda più cosa si può ottenere mediante un accordo ma piuttosto cosa si può sopportare per giungere ad un accordo.

In queste circostanze la continuità del processo SALT é di fatto divenuta dubbia. L'accordo SALT-I sugli armamenti offensivi é scaduto nel 1977 ed é stato prorogato solamente sulla base di precise considerazioni. Corrispondentemente é possibile che non venga rinnovato il trattato in materia di ABM (Anti Ballistic Missile = missili antimissile). E' dubbia la ratifica degli accordi SALT-II. In caso di ratifica essa imporrebbe all'Amministrazione una serie di impegni tali da indebolire il contenuto

dell'accordo e da limitare gli ulteriori negoziati. Qualora si dovesse arrivare ad un negoziato SALT-III, la qual cosa non é affatto una conseguenza necessaria della ratifica degli accordi SALT-II, l'Amministrazione sarà condizionata dagli impegni del SALT-II nonché dalle direttive del Senato; in altre parole il negoziato SALT-III non decollerà mai o sarà sottoposto al vincolo di un programma limitato.

In un momento in cui l'Europa occidentale comincia a capire che per la prima volta é necessario elaborare, nel caso vengano avviati i negoziati SALT-III, una posizione esaustiva sul processo SALT in sintonia con le necessità militari, cominciano a vacillare le basi su cui poggiava in passato la politica americana riguardo al SALT. Ciò richiede un riesame critico del passato anche da parte dell'Europa occidentale.

2. Il mutamento di interessi in Europa occidentale

L'incremento delle capacità strategiche americane (forze SIOP) in termini di raggio d'azione, di composizione e di teoria sull'impiego del potenziale bellico é in funzione della protezione dell'Europa occidentale in situazioni di emergenza. Una notevole parte delle forze SIOP é destinata all'eventualità di una risposta nucleare generale da parte della NATO. Il SALT é quindi, a priori, un negoziato sugli armamenti che ha in parte applicazioni multilaterali.

La diplomazia sovietica non solo ha riconosciuto i vantaggi di separare fin dall'inizio gli armamenti strategici in negoziati speciali ma, inoltre, ha continuato a proporre temi che interessavano le capacità militari di paesi terzi o, anche più direttamente, della NATO. Il mandato in esclusiva a negoziare di cui

godono gli Stati Uniti, mandato coperto inoltre da particolare riserbo, é quindi eo ipso problematico agli occhi dell'Europa occidentale.

Inoltre l'Amministrazione americana si trova a negoziare su quattro fronti (sul fronte interno, con l'Alleanza, col Congresso e con l'Unione Sovietica) e deve adoperarsi per evitare ulteriori complicazioni nell'ambito dell'Alleanza. In tal senso in passato si é limitata ad informare gli alleati (eccezion fatta per alcune questioni speciali). L'assenza di posizioni articolate dell'Europa occidentale sul SALT non era ritenuta un difetto dal punto di vista degli Stati Uniti.

Le posizioni politiche dell'Europa occidentale davano in genere per scontata la necessitá di una trattativa separata sulle forze SIOP e il fatto che i negoziati fossero in larga parte sottratti all'influenza dell'Europa occidentale. In mancanza di un diretto coinvolgimento le posizioni dell'Europa occidentale sono rimaste generiche, scaturendo sia dalla valutazione di alcuni aspetti del negoziato che avevano una influenza diretta sull'Alleanza (ad esempio le FBS - Forward Based System = forze strategiche americane di base in Europa) sia dall'importanza del SALT nel quadro delle relazioni tra le due superpotenze. Inoltre tali posizioni oscillavano inevitabilmente tra il timore di eccessive concessioni americane (eccessivo bilateralismo) e il timore di tensioni dannose (eccessiva bipolarità).

Dietro a queste incertezze c'era un conflitto piú profondo: la normalizzazione delle relazioni in Europa, sebbene in larga misura non connessa alla MBFR (Mutual Balanced Force Reduction = Riduzione bilanciata e reciproca delle forze in Europa), é note-

volmente condizionata dal mutare delle relazioni USA-URSS. Il corso degli ultimi 10-15 anni ha portato ad una normalizzazione delle relazioni tra le due superpotenze che si é manifestata soprattutto nel SALT; la struttura delle relazioni USA-URSS non offre praticamente alternative semplici. In tal senso il SALT, al contrario della MBFR, é anche un presupposto in vista di una durevole normalizzazione in Europa. D'altro canto gli interessi dell'Europa occidentale in materia di sicurezza sono condizionati dal processo SALT piú di quelli americani: il SALT spinge la politica strategica degli Stati Uniti (stanziamenti e dottrina) in una direzione in cui vengono messe in pericolo la flessibilità strategica e le capacità di escalation della NATO. Ad essere franchi si può affermare che un fallimento del SALT danneggerebbe sotto il profilo politico piú l'Europa occidentale che gli Stati Uniti ma, al tempo stesso, una prosecuzione delle trattative SALT creerebbe maggiori rischi militari a danno dell'Europa occidentale che degli Stati Uniti.

Questa contraddizione concettuale della politica occidentale nei confronti del SALT é, in ultima analisi, irrisolvibile. Tuttavia non é statico il rapporto tra conseguenze politiche e militari nei confronti dell'Europa occidentale; al contrario si nota una inversione di tendenza: l'importanza politica del SALT come strumento diplomatico era maggiore nel 1970-73 allorché i programmi americani in materia di armamenti (con l'eccezione dei missili antimissile - ABM) non erano sottoposti ai vincoli del SALT-I che, a quell'epoca, esistevano solo in misura marginale. Attualmente l'utilità politica del SALT si esaurisce sempre piú nell'ambito delle relazioni USA-URSS (soprattutto a giudizio dei

responsabili della politica estera americana) mentre il negoziato SALT limita in crescente misura i programmi in materia di armi strategiche che potrebbero essere vitali per la sicurezza della NATO (armamenti SIOP così come i sistemi continentali quali i missili a motore di crociera).

Un fallimento drammatico o un graduale esaurimento delle trattative SALT é divenuta una possibilità realistica. Ma in caso di prosecuzione (SALT-III) il loro raggio d'azione é già stato predeterminato in modo da configurare, con ogni probabilità, conseguenze dannose a carico dell'Alleanza. I governi dell'Europa occidentale dovranno prepararsi ad affrontare due compiti completamente diversi: perseguire una normalizzazione su larga scala delle relazioni Est-Ovest anche in caso di fallimento del SALT e proseguire le trattative SALT che implicheranno richieste più esplicite ed esaustive che non in passato all'alleato americano.

Nelle precedenti consultazioni sul SALT nell'ambito dell'Alleanza il punto cruciale era consistito nell'evitare quelle limitazioni a carico dei paesi terzi cui puntava l'Unione Sovietica. Nel SALT-I si trattava dei bombardieri a lungo raggio d'azione nucleare (le cosiddette FBS) che si riuscì, con successo, ad escludere dagli accordi SALT. Le FBS non saranno sottoposte a vincoli nemmeno alla luce degli accordi SALT-II ma si limiteranno le possibilità da parte dell'Alleanza di sostituire questi mezzi con mezzi più adatti. Queste limitazioni deriveranno dalle clausole del trattato in materia di missili a motore di crociera lanciati da aerei in volo (ALCM) nonché dalle clausole che vietano di aggirare le disposizioni del trattato e dalle disposizioni protocollari in materia di missili a motore di crociera

lanciati da terra o da navi (GLCM e SLCM). ¹⁾ Nel lungo periodo queste limitazioni, anche se non ancora definite (disposizioni protocollari) o dipendenti dall'interpretazione (clausola che fa divieto di aggirare le disposizioni del trattato), potrebbero rivelarsi assai più pericolose delle limitazioni in materia di FBS, cioè a dire di una parte dei sistemi di armamento disponibili oggi in Europa. Ciò è ancor più vero se si pensa che quegli armamenti che mettono direttamente in discussione il ruolo degli aerei equipaggiati con testate nucleari in Europa occidentale, cioè gli SS-20, sono esclusi dall'accordo SALT-II.

Di conseguenza si prende in considerazione anche l'ipotesi di un rovesciamento dell'attuale dottrina fondamentale dell'Europa occidentale nel caso di un negoziato SALT-III. Dopo la felice esclusione dall'accordo SALT-II delle FBS, ma non delle sempre più significative scelte sostitutive, si persegue ora l'obiettivo opposto, cioè a dire l'estensione del negoziato SALT ai missili continentali.

Tale tentativo, naturalmente, solleva l'interrogativo sull'interesse che possono avere i sovietici ad aderire ad una iniziativa del genere. Da dieci anni i sovietici propugnano, con notevole successo, la loro definizione del negoziato SALT. Per quale ragione dovrebbero aderire ad un mutamento dell'ambito del negoziato che:

1) Il punto cruciale è l'espressione "armed cruise missiles" (missili a motore di crociera armati) che possono essere muniti di testate nucleari o convenzionali. Inoltre una estensione della limitazione ai missili a motore di crociera muniti di testate convenzionali costituisce di fatto una ulteriore limitazione del raggio d'azione.

- annulla la separazione delle forze SIOP.
- richiede un prezzo ulteriore in cambio delle concessioni americane in materia di missili a motore di crociera quando con una maggiore insistenza si potrebbe ottenere il medesimo risultato.
- sottopone a possibili limitazioni i missili continentali sovietici, in particolare il recentissimo SS-20, che attualmente sono esclusi dal negoziato
- rende negoziabile il tema delle FBS in un momento in cui la modernizzazione delle FBS é già oggetto di negoziati
- di conseguenza chiede alla Unione Sovietica di diminuire i propri vantaggi strategici nei confronti dell'Europa occidentale e di abbandonare tutte quelle iniziative legate al SALT e che erano destinate a condizionare e ad ostacolare la politica dell'Alleanza Atlantica.

Una tale ridefinizione dell'ambito del negoziato SALT tocca pertanto il più delicato dei conflitti politici di interesse. Se tuttavia, ragioni valide dovessero appoggiare una tale ridefinizione concettuale, la loro negoziabilità a priori non può essere decisiva. In questo caso la prosecuzione del processo SALT dipenderebbe, piuttosto, da tale ridefinizione.

Al tempo stesso la maggior parte dei paesi membri dell'Alleanza hanno riconosciuto che gli attuali vantaggi strategici dell'Unione Sovietica nei confronti dell'Europa occidentale, vantaggi che vanno enormemente aumentando in seguito alla messa a punto di nuovi missili continentali (soprattutto lo SS-20), non possono essere adeguatamente ridotti semplicemente sulla base di modifiche concettuali della politica occidentale nei confronti del ne-

goziato. Al pari degli Stati Uniti in rapporto alle loro forze SIOP, la NATO si trova di fronte alla crescente necessità di mettere in funzione nuovi sistemi per conservare la propria capacità di escalation.

Deve pertanto essere considerato con favore il fatto che nell'ambito della Amministrazione Americana prevalga l'opinione secondo la quale queste necessità debbono essere affrontate separatamente (nell'ambito dello NPG e al massimo livello) e le scelte e le complicazioni relative al negoziato debbono essere esaminate sulla base di questa premessa. Tuttavia ciò non tocca solamente gli eventuali interessi americani nel SALT ma incide su una dottrina in materia di politica difensiva che ha prevalso sin dall'epoca del ritiro dei Thor e degli Jupiter dall'Europa occidentale. ¹⁾ Ciò implica che, in mancanza di giustifica-

1) Dal momento che attualmente si va configurando anche per gli Stati Uniti una nuova situazione strategica, il persistere di questo atteggiamento può essere, nel migliore dei casi, oggetto di congetture, anche se analogie storiche premature, ad esempio con lo MLF o con il recente dibattito sulla messa a punto degli armamenti ER, sarebbero quanto mai ingannevoli. 14 anni orsono uno dei più aperti fautori dello MRBM mobile ebbe a dire: "la ragione decisiva a favore della messa a punto dello MMRBM é che ci garantisce una flessibilità tale da raggiungere entro uno o due giorni un'area molto distante dagli Stati Uniti". Questo fautore altri non era che l'attuale Segretario alla Difesa degli Stati Uniti (Congresso degli Stati Uniti, Commissione senatoriale per le Forze Armate, Sedute per le Autorizzazioni in materia di Stanziamenti Militari, Anno Fiscale 1965, 88° Congresso, 2ª Sessione, 1964, pagg. 357-61). L'argomentazione decisiva sulla flessibilità di impiego vale anche per i missili a motore di crociera. La sua importanza politica é ritenuta fondamentale sia dagli Stati Uniti che dall'Europa occidentale.

zioni strategiche sufficienti a favore di sistemi NATO a lungo raggio d'azione, le consultazioni in corso presumibilmente si chiuderanno prima o poi con un nulla di fatto. Proseguendo il negoziato SALT senza un sensibile mutamento del suo ambito all'Europa occidentale toccherà il peggio in ambedue i casi.

Un accordo tra i governi dell'Europa occidentali su quei punti in cui é facile raggiungere una intesa non sarebbe sufficiente: tanto più le consultazioni riguardano le scelte strategiche, tanto più chiaramente si manifesta la diversità di interessi in Europa occidentale dovuta alle differenze per quanto attiene la minaccia, la partecipazione, la modernizzazione, la capacità, i vincoli interni ecc. Spetterà quindi al governo federale o al Consiglio Federale per la Sicurezza determinare il tipo di struttura deterrente necessario nel lungo periodo prima di trarre conseguenze dal negoziato.

3. Necessità di un deterrente stabile in Europa

La struttura e le dimensioni delle forze americane SIOP derivano, come avanti ricordato, dalle necessità di un deterrente nucleare in Europa ma il ruolo di questo potenziale é soggetto a variazioni. Fin quasi alla fine degli anni '60 le forze SIOP rappresentavano il principale deterrente. Le direttive in materia di risposta graduale limitavano i compiti delle forze SIOP essenzialmente ad una risposta nucleare generale. Nelle attuali condizioni la scelta della risposta nucleare generale ha senza dubbio perso di significato ma, al tempo stesso, é in pericolo la capacità di escalation della NATO.

Proprio in quanto la risposta nucleare generale é destinata ad

essere sempre più accantonata come possibilità realistica, stante il fatto che in questo campo le capacità americane e sovietiche si elidono a vicenda, le capacità della NATO di una escalation controllata sono vitali al fine di mantenere una adeguata capacità deterrente. Nella misura in cui ciò interessa direttamente le forze SIOP le capacità di un impiego graduale e selettivo sono migliorate nel corso degli ultimi anni. Tuttavia un durevole miglioramento della flessibilità strategica presuppone il mantenimento di forze SIOP sufficientemente inattaccabili. La vulnerabilità dei missili intercontinentali americani nonché il raggio d'azione dei missili a motore di crociera lanciati da aerei in volo sono pertanto elementi vitali per quanto riguarda il problema del deterrente in Europa. Tuttavia le forze SIOP non bastano da sole a garantire la capacità di escalation della NATO.

In questo contesto va vista l'importanza dei nuovi missili continentali sovietici, soprattutto lo SS-20. Al contrario dei missili continentali di cui i sovietici disponevano fino ad oggi (in particolare lo SS-4, lo SS-5 e lo SS-11 come VRBM), questa nuova generazione di missili può essere impiegata con elevata precisione, con modesti danni collaterali e (grazie alla bassa vulnerabilità) in azioni limitate. Ciò vuol dire che questo potenziale offre possibilità flessibili per la soppressione delle capacità di escalation a lungo raggio della NATO in Europa occidentale, in particolare degli aerei muniti di armamenti nucleari.

La precaria situazione di vulnerabilità al primo colpo (first-strike vulnerability) di questo potenziale della NATO sta pertanto divenendo insostenibile in conseguenza dello SS-20 in un mo-

mento in cui le capacità di escalation settoriale della NATO sono più vitali per mantenere il deterrente nucleare di quanto non siano mai state in passato dopo la messa a punto degli ICBM (missili balistici intercontinentali) e degli SLBM (missili balistici lanciati da un sottomarino). La situazione è resa ancora più grave dal fatto che questi nuovi sistemi sovietici per sopprimere la capacità di escalation della NATO si trovano al di sotto del livello di armamenti strategici.

Di conseguenza alle esigenze di modernizzazione derivanti dalla crescente obsolescenza va ad aggiungersi l'esigenza strutturale di sostituire gli attuali sistemi di escalation in vaste aree con altri sistemi che presentino un minore grado di vulnerabilità al primo colpo e più flessibili possibilità di impiego al fine di annullare la capacità distruttiva dei nuovi missili continentali sovietici. Questi ultimi potrebbero, in tal caso, essere destinati, come in passato, alle azioni di rappresaglia ma non avrebbero più la capacità di eliminare, attaccando per primi, il potenziale della NATO con l'impiego di mezzi limitati.

In tal senso non si tratta di mettere a punto ulteriori sistemi ma di sostituire quelli esistenti, soprattutto gli aerei muniti di armamenti nucleari, in modo da preservare la capacità di escalation della NATO anche in caso di pieno impiego dello SS-20. Le indagini dell'Alleanza in questo settore sono ancora nella fase iniziale ma sembra che una soluzione combinata, cioè a dire sistemi balistici (Pershing migliorati e MMRBM aggiornati) e missili a motore di crociera, possa garantire tale capacità di escalation a condizione che l'accordo SALT o altri accordi non imponga-
no limitazioni tali da impedire a questi sistemi di svolgere i

compiti attualmente destinati agli aerei muniti di rami nucleari.

In assenza di una tale modernizzazione anche una maggiore flessibilità delle forze SIOP sarebbe di limitata utilità per la NATO. La stabilità militare in Europa é inconcepibile se non si é in grado di mantenere in vaste aree una capacità di escalation nucleare. Gli sforzi tesi a migliorare le capacità militari convenzionali e la possibile ripresa di iniziative volte ad incrementare l'azione di appoggio in caso di conflitto nucleare perderebbero il loro sostegno strategico. D'altro canto una modernizzazione del genere consentirebbe di riservare gli aerei con equipaggio umano alle sole missioni non-nucleari laddove la vulnerabilità al primo colpo sarebbe senza dubbio migliore ed eliminerebbe le incertezze concernenti i piani di impiego di questi aerei, incertezze che derivano dalla loro doppia funzione.

4. Alcuni aspetti della politica occidentale in materia di negoziati

Le instabilità strategiche che gli Stati Uniti e la NATO devono attualmente affrontare non derivano dal SALT, tuttavia si sono andate delineando contemporaneamente al SALT e sono state aggravate dal SALT. Le trattative successive non elimineranno queste instabilità anche se possono fare in modo di evitare ulteriori instabilità conseguenti ai vantaggi militari unilaterali dell'Unione Sovietica. Inoltre il fatto che l'Unione Sovietica continui a mostrare interesse per la soluzione del problema delle FBS e che fino ad oggi lo SS-20 sia stato prodotto in un numero limitato di esemplari offre alcuni incentivi a favore di ulteriori misure in materia di controllo degli armamenti.

Il fatto decisivo, tuttavia, é che gli Stati Uniti e alcuni dei

loro principali alleati dovranno, nel corso dei prossimi anni, prendere alcune decisioni in materia di stanziamenti che nessun prevedibile accordo SALT può far ritenere superflue. Questa supremazia della modernizzazione sulla politica del negoziato deve rimanere un punto fermo dell'Alleanza.

Ciò richiede, tra l'altro, un sostanziale incremento degli HLG e degli NPG, cioè a dire di organismi consultivi sulle esigenze militari. La politica della NATO in materia di sicurezza dovrà ispirarsi nei prossimi anni al principio secondo cui le decisioni concernenti la politica in materia di negoziato dovranno essere prese sulla base esclusivamente delle esigenze militari. Non va, tuttavia, ignorato che le consultazioni con l'Amministrazione americana saranno più difficili una volta che gli Stati Uniti si trovassero impegnati a discutere l'accordo SALT-III. Il periodo più favorevole sarebbe probabilmente quello immediatamente precedente il dibattito senatoriale per la ratifica dell'accordo.

Non può essere nell'interesse dell'Europa occidentale definire col termine di "parità" il rapporto di forze strategiche risultante dagli accordi SALT. In primo luogo ciò non è conforme all'opinione dell'Unione Sovietica. In secondo luogo questa interpretazione comincia ad essere sempre meno condivisa anche da parte americana. In terzo luogo nasconde l'asimmetria delle scelte e la dinamica dei loro mutamenti. In quarto luogo l'espressione non definisce la capacità di flessibilità strategica ma solamente il potenziale bellico globale in rapporto a parametri secondari. In quinto luogo una tale concettualizzazione corrisponde alle richieste sovietiche per il SALT-III (tetti comuni per le testate). In sesto luogo, ed è questo l'aspetto più importante, nell'espressio-

ne é implicito il concetto di "bilateralizzazione" del rapporto di forze strategiche, un concetto che i governi dell'Europa occidentale cercano di evitare.

Al tempo stesso per quanto concerne i sistemi continentali in Europa l'obiettivo non é semplicemente quello di eliminare o ridurre una disparità o di trovare qualcosa che controbilanci lo SS-20. 1) Il reale problema risiede nel fatto che l'Unione Sovietica é in grado di annullare, con l'impiego di un numero relativamente basso di SS-20, la gran parte del potenziale di escalation della NATO in Europa occidentale, possibilità questa che, in termini politico-strategici significativi, non aveva in passato. Ne consegue che i criteri per la determinazione di un rapporto di forze tanto in relazione ai parametri quanto in relazione al complesso dei sistemi di armamento non sono rilevanti né sotto il profilo esclusivamente "Euro-strategico" né considerando il potenziale SIOF unitamente al SACEUR (Comando Supremo delle Forze Alleate in Europa).

1) Inutile sottolineare che é necessario evitare l'espressione "armamenti dell'area grigia" (grey-area weapons). E' una espressione vaga, deriva da un esame tardivo del rapporto tra SALT e MBFR (Riduzione bilanciata e reciproca delle Forze in Europa) e non consente una adeguata formulazione delle questioni che debbono essere risolte. Probabilmente l'espressione più adatta é "armamenti continentali". Esclude gli ICBM (missili balistici intercontinentali) e gli SLBM (missili balistici lanciati da un sottomarino), include i sistemi balistici e non balistici e si riferisce, in campo NATO, a quella parte dei TNF a lungo raggio d'azione che non raggiungono il territorio sovietico. Al tempo stesso include, in campo sovietico, quei sistemi che, lanciati dal territorio sovietico, sono in grado di colpire bersagli in Europa occidentale.

In altre parole ciò che importa non é la definizione delle caratteristiche del rapporto di forza globale ma conservare le capacità sia pure in condizioni diverse.

Inoltre é essenziale che le posizioni politiche dell'Europa occidentale sul SALT includano le forze SIOP non solo per via delle missioni strategiche di queste forze in Europa ("collegamenti") che devono essere considerate nel valutare le "disparità" continentali, ma perché il SALT-III affronterà il problema della riduzione del numero dei lanciamissili ed imporrà delle limitazioni qualitative. Ad una maggiore riduzione numerica corrisponderanno più accentuate differenze derivanti dal rispetto del tetto massimo stabilito per ciascun tipo di missile (MIRV (missili a testa multipla), ICBM (missili intercontinentali) con rampa di lancio a terra, missili pesanti ecc.). Ciò vuol dire che l'invulnerabilità delle forze SIOP, necessaria al mantenimento della flessibilità strategica, può essere indebolita o rafforzata in modi assai diversi. Per la stessa ragione le limitazioni qualitative possono essere tali da indebolire la flessibilità strategica. Ciò comporta che, per ragioni di sicurezza dell'Alleanza, i governi dell'Europa occidentale dovranno anche operare una scelta tra diverse possibili alternative SALT.

Nel settore degli TNF a lungo raggio d'azione, in modo particolare i sistemi continentali, non v'è dubbio che gli aerei NATO muniti di armamenti nucleari debbono essere sostituiti dai missili a motore di crociera e/o da nuovi sistemi balistici. Allo stato delle cose é impossibile assumere una posizione precisa in materia di dimensioni, composizione, spiegamento, partecipazione ecc. Tuttavia il criterio per la determinazione di questi parame-

tri deve essere quello di mantenere un basso grado di vulnerabilità al primo colpo del potenziale NATO rispetto allo SS-20. La elevata flessibilità di impiego dei missili a motore di crociera e degli MMRBM é, in tal senso, un fattore essenziale. Anche una dislocazione a breve termine in alcuni paesi dell'Europa occidentale potrebbe rappresentare un passo importante in vista della creazione a favore degli Stati Uniti di "nuovi santuari" in rapporto alla capacità di escalation in Europa. Ma un altro fattore importante é il numero di SS-20 e gli altri eventuali TNF sovietici a lungo raggio d'azione che potrebbero essere messi a punto in futuro.

Sarebbe in tal caso un interesse preciso dell'Europa occidentale ristabilire e mantenere la flessibilità di impiego dei missili a motore di crociera e dei nuovi sistemi balistici in Europa occidentale nella misura consentita (Protocollo del SALT-II). In questo contesto anche la questione del Pershing gioca un ruolo centrale nelle proposte occidentali in materia di MBFR (Riduzione Bilanciata e Reciproca delle Forze in Europa). A meno di un ritiro, a Vienna nel prossimo futuro, di questa offerta occidentale (unitamente alla proposta F-4), ritiro che potrebbe essere presentato in diversi modi, risulterebbero parimenti indeboliti tanto gli sforzi intesi a conservare le capacità di escalation senza significative contropartite, quanto le possibilità di negoziazione nell'ambito del SALT-III. ¹⁾ E' praticamente indubbio che le interpretazioni occidentali di questa proposta non garantiscono

1) Ciò che é in gioco non é il mantenimento della proposta chiedendo al tempo stesso maggiori riduzioni nel settore dei carri armati bensì il ritiro della proposta sul Pershing e sugli F-4 giustificando tale ritiro con l'insufficienza della contropartita in materia di carri armati.

una adeguata protezione. Inoltre una riduzione delle unità sarebbe in contrasto con le consultazioni in corso in materia di HLG.

Qualora i negoziati sui sistemi continentali dovessero avere luogo nell'ambito del SALT-III, il solo approccio concepibile sarebbe quello di una limitazione del numero di SS-20. Se il numero di SS-20 può essere mantenuto ad un livello sufficientemente basso e tale da limitare visibilmente la capacità sovietica di eliminare le capacità di escalation della NATO, allora é possibile pensare ad eventuali contropartite. Queste contropartite potrebbero consistere, soprattutto, nella limitazione dei missili a motore di crociera e dei nuovi sistemi balistici in Europa occidentale. Sembra, tuttavia, alquanto improbabile che l'Unione Sovietica sia disposta a cedere sulla questione dello SS-20. Ma qualora tali trattative dovessero decollare, il criterio base dovrebbe essere quello di raggiungere l'obiettivo della stabilità sulla base di una maggiore, reciproca invulnerabilità al primo colpo.

5. Alcune premesse procedurali

Qualora il negoziato SALT-III dovesse vedere la luce le posizioni dell'Europa occidentale, e in particolare quelle della Germania e della Gran Bretagna, dovranno partecipare, per tempo e con continuità, al processo di formazione della posizione politica americana e ciò a prescindere dall'inclusione o meno nelle trattative dei sistemi continentali di ambedue le parti. Allo scopo di garantire una situazione di accordo all'interno dell'Alleanza e, possibilmente, di rallentare le iniziative americane si potrebbe mettere a punto una procedura oltre allo NPC/HLG, un sistema di consultazione sul tipo del meccanismo MBFR, cioè a dire un grup-

po di lavoro a Bruxelles, presso il POLAD e presso il NAC. Ma ciò non sarebbe, senza dubbio, sufficiente.

Allo stato attuale solo due cose sono urgenti: preparare le consultazioni HLG/NPG e chiarire la proposta sullo MBFR (Riduzione Bilanciata e Reciproca delle Forze in Europa) (Pershing e F-4). Sulla base dell'esito delle consultazioni HLG/NPG, le scelte in materia di negoziato dovrebbero essere discusse con gli Stati Uniti prima della conclusione, se possibile, del dibattito senatoriale per la ratifica dell'accordo SALT-II, con riferimento sia alla riduzione delle forze SIOP e alle loro limitazioni qualitative sia agli armamenti continentali.

Si tratta di questioni che é difficile discutere con l'Amministrazione americana perché in primo luogo, al contrario di quanto accade con il MBFR, sollevano notevoli polemiche interne e vengono spesso decise all'ultimo momento e, in secondo luogo, c'è la propensione da parte americana ad un atteggiamento non trasparente in materia di difesa e di negoziati (un solo esempio per tutti: il numero di SS-20). In altre parole, queste questioni non possono essere discusse a Bruxelles ma soltanto a Washington. Al pari di quanto avviene con lo HLG, che in relazione a queste questioni dovrebbe per lo più riunirsi negli Stati Uniti anche se al suo interno gli Stati Uniti godono di una situazione di privilegio derivante dal fatto che la presidenza dello HLG é sottoposta a precisi vincoli, sarebbe il caso di elaborare una procedura di consultazione per il problema della politica di negoziazione, una procedura in grado di far sedere intorno ad un tavolo i rappresentanti dei governi interessati dell'Europa occidentale (e in ogni caso la Germania e la Gran Bretagna) e i responsabili di

Washington della politica in materia di trattative SALT. Un esempio potrebbe essere quello del "Berlin Contingency Group" (Gruppo per la crisi di Berlino) agli inizi degli anni '60, all'interno del quale gli esperti accreditati presso le ambasciate collaboravano regolarmente con il Contingente Militare di Berlino.

Le possibili tensioni derivanti dalla mancata partecipazione a queste consultazioni di alcuni dei governi dei paesi NATO nonché degli organismi della NATO non provocheranno certamente l'impossibilità di influire sul processo di formazione della politica americana. Tutte le precedenti esperienze dell'Alleanza in materia di organismi scelti smentiscono ogni esagerato timore al riguardo. Inoltre tali consultazioni, simili alle consultazioni dello HLG, avranno il carattere di consultazioni preliminari: l'esito dovrà in ogni caso essere sottoposto per le relative decisioni agli organismi responsabili della NATO, cioè a dire al POLAD e al NAC. In questo contesto l'istituzione a Bruxelles di un gruppo di lavoro SALT sulla falsariga dello MBFR é una ipotesi da prendere in considerazione anche se, allo stato delle cose, non appare particolarmente utile.

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - INTERNATIONAL COMMUNICATION AGENCY
(IAI) (ICA)

Convegno

"RELAZIONI EST-OVEST E SICUREZZA NEL MEDITERRANEO"

Napoli, 1-2 dicembre 1978

L'EQUILIBRIO GLOBALE EST-OVEST

Robert E. Osgood

QUESTA PUBBLICAZIONE È DI PROPRIETÀ
DELL'ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

L'EQUILIBRIO GLOBALE EST-OVEST

E' opinione largamente condivisa che negli ultimi anni l'equilibrio Est-Ovest sia divenuto più complesso e fluido. Tra gli stati sono assai più diffuse le iniziative di forza e quelle diplomatiche. Emergono nuove potenze a carattere locale. Le alleanze sono meno rigide. Si vanno sviluppando modelli nuovi di conflitto e di allineamento. Si fanno più intensi i conflitti locali tra le nazioni di nuova indipendenza. I problemi delle risorse e dell'energia occupano ormai un posto di primo piano nella politica internazionale. I problemi Nord-Sud trascendono quelli Est-Ovest e la connotazione degli interessi nell'ambito dei due blocchi politici diventa più diversificata.

Per alcuni versi queste tendenze sono più scomode del modello di conflitto e di allineamento relativamente polarizzato che era tipico della guerra fredda (dal 1947 al 1970) allorché l'Occidente si preoccupava di realizzare una situazione di equilibrio in Europa e di estendere tale equilibrio alle zone periferiche dell'Eurasia. Nell'affrontare i problemi posti dalle attuali linee di tendenza dell'equilibrio Est-Ovest é bene ricordare che esse scaturiscono tanto dal successo quanto dal fallimento della strategia generale del contenimento che ha rappresentato il fondamento dell'equilibrio Est-Ovest.

La strategia del contenimento si basava su alcune premesse chiave:

- L'Unione Sovietica per ragioni storiche ed ideologiche, che producono una profonda apprensione in termini di sicurezza nazionale e la costringono a riaffermare il ruolo guida del regime sovietico nei confronti del comunismo internazionale, cer-

ca inesorabilmente, per dirla con le parole di George F. Kennan, di "colmare ogni angolo e ogni fessura disponibili nello scacchiere mondiale del potere".

- L'Unione Sovietica persegue l'espansione del suo potere in maniera opportunistica, flessibile e prudente.

- Pertanto l'elemento principale della politica dell'Occidente nei confronti dell'Unione Sovietica deve consistere nel contenere l'espansionismo sovietico ponendolo di fronte a situazioni di forza e di contropressione in aree geografiche e su questioni politiche continuamente diverse.

- Una paziente e intraprendente strategia di contenimento porterà, nel lungo periodo, alla attenuazione delle tendenze espansionistiche dell'Unione Sovietica, alla disponibilità da parte dell'Unione Sovietica a negoziare i maggiori conflitti di interesse sulla base di reciproche concessioni, all'allentamento dei legami di sudditanza all'interno del mondo comunista e, forse, all'alleggerimento della dittatura interna.

In larga misura queste premesse sono state confortate dalla storia delle relazioni Est-Ovest. L'Unione Sovietica non ha allargato la sua sfera di influenza aldilà dei confini postbelli- ci controllati dall'Armata Rossa e, all'interno di questi confini, si é persino delineata una precisa erosione dell'egemonia sovietica nell'Europa orientale. D'altro canto nemmeno i paesi satelliti dell'Unione Sovietica hanno allargato la sfera dell'influenza sovietica sebbene Cuba attualmente, per sue ragioni, serva gli interessi sovietici in Africa. Inoltre a partire dalla fine degli anni '60 tutta la serie di negoziati e accordi Est-Ovest sull'inviolabilità delle frontiere europee,

sulla sicurezza di Berlino, sul controllo degli armamenti e sui principi delle relazioni Est-Ovest, segnano il raggiungimento del principale obiettivo politico della strategia del contenimento dando consistenza al genere di distensione (composizione degli interessi in conflitto nell'ambito di un rapporto di concorrenza e rivalità stabilizzato) previsto dagli artefici della strategia del contenimento.

Il successo della strategia del contenimento non ha però rallentato né la crescita costante della potenza militare sovietica né la penetrazione del potere e dell'influenza sovietici verso le aree deboli e inquiete del terzo mondo. Sebbene la distensione abbia affiancato a quello del deterrente militare un altro utile strumento ed abbia reso la concorrenza Est-Ovest più prevedibile e meno snervante, non ha alterato il sistema sovietico e le sue fondamentali inclinazioni espansioniste. Al tempo stesso la distensione, con la sua esigenza di realizzare un modus vivendi globale, ha reso più complesso il problema del mantenimento dell'equilibrio militare accelerando la diffusione del potere e la diversificazione dei modelli di conflitto e di allineamento.

Nella più complicata struttura delle relazioni internazionali che si è andata formando negli ultimi dieci anni circa, i metodi di contenimento sono diventati più articolati, ad esempio per quanto riguarda la diffusione delle iniziative diplomatiche e l'uso meno rigido delle vendite di armi. Lo stesso contenimento non definisce più come assolutamente uniforme il nucleo delle politiche estere dei paesi occidentali industrializzati in un'epoca in cui gli scambi commerciali, le relazio-

ni valutarie, la politica del petrolio e delle risorse e le istanze del terzo e del quarto mondo hanno conseguito lo status di "alta politica".

In questo panorama internazionale l'equilibrio Est-Ovest, a differenza che in passato, non consiste più prevalentemente in un equilibrio militare USA-URSS ma deve poggiare su tipi diversi di equilibrio in sfere politiche diverse, geograficamente e per contenuti, e più o meno interrelate.

Non di meno gli aspetti centrali e ispiratori della politica internazionale postbellica continuano a dar corpo ai nostri interessi in materia di politica estera. La rinnovata apprensione dell'Occidente riguardo alla crescita della potenza militare sovietica e agli interventi sovietici in Africa dimostra che il contenimento é ancora un interesse centrale dei maggiori paesi democratici e si riflette su quasi tutti gli altri interessi di politica estera.

Particolarmente preoccupanti sono i mutamenti sfavorevoli dell'equilibrio militare Est-Ovest. Eppure il rapporto tra equilibrio militare da un lato e le politiche e le iniziative dell'Unione Sovietica, dall'altro, non é mai stato una correlazione né chiara né semplice. Lo testimonia il fatto che l'Unione Sovietica ha portato avanti una politica più minacciosa nei confronti dell'Occidente in un periodo, quello compreso tra la crisi di Berlino e la crisi di Cuba, in cui la superiorità militare dell'Occidente era notevole. Ancora più oscuro é il significato operativo dei progressi militari sovietici ora che l'URSS ha raggiunto una condizione di parità nel settore strategico.

Non é necessario in questa sede esaminare in dettaglio le linee di tendenza in materia di equilibrio militare. In due settori importanti dell'equilibrio (quello della forza d'urto delle armi nucleari strategiche e quello della forza nucleare sia tattica che convenzionale sulla scena europea) l'Unione Sovietica, pur avendo raggiunto la parità, continua ad incrementare la propria potenza relativa in vista del raggiungimento di una chiara supremazia in caso di conflitti di qualunque tipo ed estensione. In altri due importanti settori (quello del controllo delle vie marittime e quello della capacità di inviare ed appoggiare forze militari oltremare) l'Unione Sovietica, sebbene ancora in posizione di inferiorità rispetto agli Stati uniti e ai suoi alleati, ha raggiunto una posizione competitiva che le era completamente mancato per oltre venti anni dopo la seconda guerra mondiale.

Il fatto che i sovietici possano credibilmente considerare la loro formidabile spinta agli armamenti come una compensazione dell'inferiorità militare degli anni della guerra fredda, come un contrappeso rispetto agli svantaggi geografici e alla capacità tecnica americana e come una protezione contro la minaccia cinese e lo spettro di una guerra su due fronti, non rende di per sé meno preoccupanti le linee di tendenza in materia di equilibrio militare. Tuttavia il significato in termini politici di queste linee di tendenza é tutt'altro che ovvio.

Le linee di tendenza in campo militare preoccupano in maniera particolare quegli occidentali, e sono molti, che ritenevano che l'Unione Sovietica, una volta raggiunta una condi-

zione di approssimativa parità, avrebbe accettato la logica occidentale della reciproca limitazione e della stabilizzazione dell'equilibrio militare. Secondo questa logica il fatto che l'Unione Sovietica continui ad incrementare il proprio potenziale militare in una misura che eccede le necessità difensive e di stabilità mentre l'Occidente ha limitato o ridotto i suoi sforzi militari, è indizio di intenzioni aggressive. In realtà l'incremento del potenziale bellico sovietico non indica chiaramente in che modo il Cremlino intende utilizzare la sua potenza militare.

Dal punto di vista sovietico l'incremento del potenziale bellico è sufficientemente giustificato dal timore storico della vulnerabilità russa, dall'intenzione di prevenire il verificarsi della situazione quasi disastrosa della seconda guerra mondiale, dalla spinta a competere con gli Stati Uniti e i suoi alleati su scala globale, dal desiderio di emulazione degli Stati Uniti che si ritiene abbiano in passato strumentalizzato politicamente la superiorità militare e semplicemente dalla spinta conservatrice degli apparati militari che vogliono un margine di sicurezza ampio ma sempre indeterminato. Consapevoli delle debolezze interne ed esterne che impediscono all'URSS di competere con una alleanza di potenze tecnologico-industriali avanzate, i leader sovietici e il gruppo militare-industriale che dirige l'economia non hanno bisogno di particolari argomenti strategici o politici per giustificare una concentrazione delle risorse verso il settore in cui il sistema sovietico eccelle. Il rapporto tra gli investimenti nel settore degli armamenti e l'economia nel suo complesso ha subito

scarse variazioni. In Occidente invece gli investimenti nel settore degli armamenti hanno risposto, alternativamente, all'improvviso allarme suscitato da situazioni di inferiorità militare o da crisi militari e alle fiduciose aspettative sul significato della parità e della distensione.

D'altro canto il fatto che sia difficile dedurre dall'incremento del potenziale bellico sovietico la specifica intenzione di servirsene é ben magra consolazione se, come chiaramente suggeriscono i dati di fatto, sono tuttora validi i presupposti su cui poggiava la teoria del contenimento e cioè la persistenza di una incessante, opportunistica spinta all'espansione da parte dell'Unione Sovietica e la sua volontà di indebolire tutti i paesi concorrenti. Può darsi che i leader sovietici non siano in grado di prevedere meglio di noi le opportunità per raggiungere questi obiettivi generali. Ciò che preoccupa relativamente al mutato equilibrio militare Est-Ovest é la persistenza della spinta espansionistica sovietica e la vulnerabilità del mutevole panorama internazionale rispetto all'opportunismo sovietico. Da questo punto di vista un comune senso di prudenza autorizza il timore che la potenza militare sovietica creata per ragioni di ordine generale finisca per alimentare occasioni specifiche di tensione che nessuno é in grado di prevedere.

Se da una valutazione dell'equilibrio militare passiamo ad una analisi degli incentivi e delle occasioni che potrebbero spingere l'Unione Sovietica ad alimentare la tensione, dobbiamo prendere in considerazione l'equilibrio Est-Ovest nel suo complesso. In questo contesto un bilancio completo degli ele-

menti di potere evidenzia un certo numero di debolezze sovietiche:

- L'economia sovietica soffre di gravi problemi strutturali che affondano le loro radici nel sistema politico e non possono essere completamente superati mediante gli scambi commerciali con l'Occidente e la tecnologia occidentale.

- Il relativo isolamento economico dell'URSS l'ha privata di leve di influenza negli organismi economici internazionali.

L'Unione Sovietica non é in grado di sostenere un programma di crescita economica in paesi stranieri.

- I paesi dell'Est europeo sono alleati inquieti e poco affidabili. Le tendenze liberalizzatrici presenti in alcuni di questi paesi minacciano lo stesso sistema sovietico ma l'azione repressiva dell'Unione Sovietica potrebbe porre fine a quel che é rimasto della pretesa di Mosca di rappresentare una confederazione comunista al di là del controllo esercitato dall'Armata Rossa.

- L'emergere della Cina come potenza indipendente, per non dire ostile, ormai tutta tesa alla modernizzazione con l'aiuto di importanti avversari tanto ad Est quanto ad Ovest, limita enormemente le scelte diplomatiche e militari sovietiche e funge da elemento di distrazione nei confronti della potenza sovietica.

- Il totale fallimento del sistema politico sovietico o della ideologia sovietica nell'attrarre regimi e popoli stranieri e l'incapacità sovietica di adattarsi alle realtà nazionali diverse e ai costumi diversi limita la sua influenza sul piano internazionale. Questi elementi unitamente ai sospetti solle-

vati dal modo autoritario con cui ha trattato gli alleati e i paesi satelliti sono alla radice dell'espulsione dell'Unione Sovietica dall'Egitto e da altri paesi.

Naturalmente non tutte queste debolezze sono fonte di forza per l'Occidente e il bilancio del potere Est-Ovest evidenzia anche alcune rilevanti debolezze occidentali, quali le croniche difficoltà economiche sia interne che internazionali, la dipendenza dalle importazioni di petrolio a costi crescenti e una particolare vulnerabilità nei confronti delle istanze di giustizia economica, nazionale e razziale di cui si fanno portatori i paesi del terzo mondo. Ciò non di meno la fondamentale solidità economica e politica dei principali paesi industriali democratici, i benefici materiali che sono in grado di offrire a paesi terzi mediante aiuti economici e tecnologici e mediante gli scambi commerciali e l'attrazione esercitata da governi che operano con tutti i vincoli dei processi democratici e sulla base degli ideali di una società pluralistica, garantiscono loro enormi vantaggi intrinseci nell'ambito dell'equilibrio del potere tra Est o Ovest. Non ultimo di tali vantaggi é la superiore capacità dell'Occidente di intervenire costruttivamente per via diplomatica, con l'appoggio di incentivi economici, al fine di pacificare le zone inquiete del mondo. Il problema consiste nel come utilizzare questi vantaggi nell'ambito di un equilibrio globale Est-Ovest al fine di controbilanciare la capacità dell'Unione Sovietica di strumentalizzare le debolezze dell'Occidente sullo sfondo della sua crescente potenza militare.

Ovviamente il compito non consiste esclusivamente nel contrapporre a quello sovietico un potenziale bellico equivalente.

Si tratta, anzitutto, di mettere ordine nel nostro mondo occidentale per poi affrontare, in maniera coordinata, tutta una serie di problemi internazionali che scaturiscono dalle tensioni economiche, politiche e sociali e dai conflitti nazionali, etnici e razziali che non hanno nulla a che vedere con la provocazione sovietica. Sono tuttavia compiti che é più facile enunciare che eseguire. Se pure é possibile realizzarli, ci vorrà del tempo.

Per raggiungere un favorevole equilibrio Est-Ovest sono sempre più importanti delle iniziative di breve periodo volte ad impedire all'Unione Sovietica di pescare nel torbido svuotando di contenuto tutte quelle situazioni di crisi che rendono possibile l'intervento diretto e indiretto dell'Unione Sovietica. Ma il ruolo di pacificatore e mediatore é estremamente delicato e rischioso e non possiamo fare affidamento sulla formula diplomatica Egitto Israele, che peraltro non si é ancora rivelata vincente, in situazioni diverse come quelle dell'Africa o del sud-est asiatico o anche di altre zone del medio-oriente.

Più vicino al nucleo centrale dell'equilibrio Est-Ovest é la questione degli accordi per il controllo degli armamenti. Teoricamente forniscono uno strumento più economico, più sicuro e meno provocatorio per raggiungere un equilibrio militare reciprocamente accettabile che non la produzione e lo spiegamento concorrenziali degli armamenti. In realtà, tuttavia, fungono nel migliore dei casi da freno alla corsa agli armamenti e, nel peggiore dei casi, possono ostacolare tutte quelle misure di sicurezza militare che possono essere adottate solo unilateralmente o possono alimentare una situazione di recipro-

ca insicurezza e stimolare la corsa agli armamenti.

In ogni caso l'Occidente deve favorire metodi più diretti per contenere l'espansione e l'ostilità dell'Unione Sovietica. In tal senso l'Occidente dispone di determinati vantaggi che derivano dalla possibilità di utilizzare la complessa struttura del potere internazionale. Pertanto gli Stati Uniti, e in una certa misura i suoi principali alleati, ricorrono, come è logico, ad iniziative di "avvicinamento-pressione" che utilizzano il sistema della carota e del bastone in aree dove è solida la presenza economica e diplomatica dell'Occidente al fine di influenzare l'atteggiamento sovietico in altre aree dove è presente una certa tensione Est-Ovest. Ad esempio l'Occidente può fare concessioni per quanto concerne i rapporti commerciali Est-Ovest, gli scambi di informazioni scientifiche e tecnologia e l'accordo SALT - tutti elementi che giovano agli interessi sovietici nel quadro della distensione - a condizione che l'Unione Sovietica limiti il proprio impegno in Africa o in altre aree. Oppure può permettere un deterioramento degli aspetti simbolici o sostanziali della distensione o proseguire il processo di normalizzazione delle relazioni con la Cina e facilitare la modernizzazione della Cina per dissuadere l'Unione Sovietica da iniziative ostili o strappare concessioni in materia di controllo degli armamenti o su altri temi tali da produrre benefici concreti. In una certa misura tali "avvicinamenti" sono non solo utili ma sono una conseguenza inevitabile dell'intersecarsi degli interessi e della spinta esercitata dall'opinione pubblica ma quando vengono utilizzati come leve manovrate per ottenere risultati precisi, si rivelano strumen-

ti spuntati che rischiano di divenire autolesionistici o inutilmente provocatori.

Più congeniali alla concezione liberale dell'Occidente sono quei sistemi che si propongono di moderare l'atteggiamento sovietico impegnando Mosca sul piano del perseguimento di interessi convergenti mediante la cooperazione e assecondando l'interesse sovietico a svolgere un ruolo responsabile nel sistema economico mondiale. La non proliferazione nucleare, la nuova normativa internazionale in materia di diritto marittimo, la politica anti-terrorismo ed alcuni temi legati alla tutela dell'ambiente sono prospettive promettenti in vista di una cooperazione Est-Ovest. A dispetto delle tendenze autarchiche dell'economia sovietica, i rapporti economici dell'Unione Sovietica col resto del mondo divengono sempre più estesi e complessi, senza dimenticare i problemi posti in prospettiva dalla scarsità di petrolio e dall'aumento dei prezzi del greggio, tanto che l'Unione Sovietica ha interesse ad un ordinato funzionamento del sistema economico internazionale e ad accettare limitazioni alla sua libertà di azione. Le nazioni occidentali possono incoraggiare questa tendenza a patto di armonizzare le loro politiche in vista di tale obiettivo e a patto di essere disposte, in cambio del rispetto delle regole del gioco da parte dei sovietici, a consentire l'accesso alle risorse e ai prodotti occidentali di cui l'Unione Sovietica ha estremo bisogno. E' utopistico tuttavia ritenere che questa strategia della cooperazione possa trascendere o surrogare i metodi più aggressivi per moderare l'atteggiamento sovietico, ivi compreso il contenimento militare.

Nel complesso, articolato equilibrio Est-Ovest degli anni '70 e '80 l'Occidente ha bisogno di tutte le strategie di pressione disponibili. Per il successo di queste strategie é indispensabile, come all'inizio della guerra fredda, creare situazioni di solidità e di stabilità locale e dispiegare una potenza militare tale da convincere i realisti sovietici che le avventure militari e l'intimidazione non sono redditizie. E ciò perché deve essere chiaro che l'Unione Sovietica - per una combinazione di ragioni: ideologiche, imperiali, di sicurezza, istituzionali e meramente viscerali - cercherà di mettere a frutto il suo solo vantaggio, il potenziale militare, per colmare ogni angolo e ogni fessura disponibili nello scacchiere mondiale del potere. Deve essere chiaro che l'Unione Sovietica considera la distensione non come un mezzo per raggiungere una parità militare stabilizzata o una duratura armonia politica ma come un quadro di relazioni all'interno del quale meglio perseguire una politica di superiorità militare e sfruttare le opportunità che vengono a crearsi nelle aree del mondo dove maggiore é lo scontento e il disordine.

Il contenimento non ha mai esaurito la politica occidentale nei confronti dell'Unione Sovietica. Persino nel periodo più drammaticamente polarizzato dello scontro Est-Ovest il contenimento é stato il fondamento e non l'intera struttura dell'equilibrio Est-Ovest. Il contenimento non é mai stato una alternativa rispetto ai negoziati Est-Ovest ma sempre un presupposto rispetto ad una reale composizione degli interessi per evitare le forme più pericolose di concorrenza. Molti in Occidente temevano che in un panorama dominato dalla distensio-

ne e dalla depolarizzazione, la coesione e la forza dell'Occidente sarebbero crollate e questi timori hanno ragione di essere alla fine degli anni '70, allorché la distensione é un dato reale, così come avevano ragione di essere alla fine degli anni '50, allorché la distensione era in larga parte un concetto indistinto. Eppure gli ultimi dieci anni dimostrano - in modo particolare l'adozione da parte della NATO nel maggio scorso del piano a lungo termine per rafforzare la difesa in Europa - che i governi e le nazioni occidentali comprendono che il contenimento e la distensione sono due faccie della medesima medaglia dell'equilibrio. Nella misura in cui l'equilibrio diventa più complesso e fluido ci sono ragioni di ritenere che le potenze occidentali possano utilizzare le loro risorse fondamentali per controbilanciare la fonte più manifesta della forza sovietica.

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - INTERNATIONAL COMMUNICATION AGENCY
(IAI) (ICA)

Conference

"EAST WEST RELATIONS AND MEDITERRANEAN SECURITY"

Naples, 1-2 December 1978

REMARKS ON US ARMS CONTROL NEGOTIATIONS

FOR

ICA CONFERENCE ON EAST WEST RELATIONS

NAPLES, December 1, 1978

Adam Yarmolinsky

AYarmolinsky
DRAFT November 27, 1978

REMARKS ON US ARMS CONTROL NEGOTIATIONS
FOR
ICA CONFERENCE ON EAST-WEST RELATIONS
NAPLES, DECEMBER 1, 1978

It seems to me particularly appropriate to be speaking about arms control and the East-West balance at Allied Forces Southern Europe Headquarters here in Naples today. A few years ago it might have seemed odd, or at least surprising, to be discussing arms control in a conference on the military balance being held at a military headquarters. But we have arrived at a stage where, in the words of my colleague, John Newhouse, "the change worth noting is that arms control, instead of being occasionally serious, as generally in the past, appears now to have become permanently and unavoidably imbedded in our national policy process." Arms control is also receiving much more attention in Europe and particularly in NATO.

After this morning's discussion, I'm tempted to suggest that there is a detente between arms controllers and military planners. But, in fact, I believe that is the wrong figure of speech. What is developing is a strong and lasting alliance.

Nowhere, I believe, is the interrelationship between arms control and national security better demonstrated than in the process of maintaining the East-West balance. I propose to illustrate this proposition with a brief examination of four arms control negotiations in which all of us here - and, indeed, all the inhabitants of the planet - have a vital interest.

I will begin with the SALT process, then turn to the Comprehensive Test Ban, the preliminary discussions on anti-satellite limitations, and, finally, the multilateral negotiations on Mutual and Balanced Force Reductions. I note that Raymond Aron, in his recent lecture at the International Institute for Strategic Studies, has challenged the significance, and indeed the wisdom, of SALT. With all due respect to Raymond Aron - and I yield to no one in my respect for the European philosopher of international security - I must insist that the SALT process is, and will remain, the centerpiece of nuclear arms control.

I emphasize the word process, because SALT is an historical process, in which each separate treaty is only a single element.

SALT I prevented the widespread deployment of a particularly destabilizing weapons system - the Anti-Ballistic Missile, and placed interim restraints on offensive strategic systems.

Under SALT II, the Sides will, for the first time, agree to equal aggregate limits on the numbers of US and Soviet strategic forces and certain categories of such forces such as MIRVed ballistic missile launchers. And it will impose limitations on qualitative improvements as well.

As you know, the SALT II Agreement, which will run to 1985, includes a three-year Protocol, deferring certain difficult issues such as possible limitations on ground-^Fand sea-launched cruise missiles until we can have a clearer idea of what kind of agreement, if any, might be appropriate. The Protocol seems a particularly useful device since it helps to preserve US options - and, by extension, allied options - particularly with respect to cruise missiles.

The Agreement also includes a statement of principles for the negotiation of the next stage in the process, SALT III.

In that next stage it should be possible to address deeper cuts and more extensive qualitative restraints on strategic nuclear weapons. Moreover, we can expect the Soviets to seek to include in SALT III some US forward-based systems. At the same time, we are examining the possibilities for negotiating limitations on Soviet nuclear systems aimed at our European allies. Whatever negotiating approach we take to these systems must, of course, be worked out in concert with our allies.

But let me first point out what the SALT Process does not, and cannot, do. It does not legislate nuclear parity between the US and the USSR. Such nuclear parity between the two of us existed before the Agreement and, in fact, has made negotiations to cap the arms race possible. Without such parity, the stronger side would have no incentive for negotiations, and the weaker side would have no leverage. The existing nuclear parity is the product of determined efforts - on both sides - to develop, to deploy, and to maintain forces that are sufficiently large, diverse, and survivable that neither side would have an incentive to strike first in any sort of crisis - that is, a credible second-strike force, ready, hardened, mobile, with adequately

protected command and control sufficient to ride out the most powerful attack that could be directed against it, and to strike back to inflict unacceptable damage on the attacker. Both nations have such forces today. We and they will do whatever is necessary [continued]

to maintain these forces because they are vital to our own security, and to what is essentially indistinguishable from that security, the security of our allies.

SALT II cannot protect the US land-based strategic missile force against its growing vulnerability to Soviet ICBM attack. Such vulnerability is the result of the contribution of large numbers of reentry vehicles made possible by MIRVing with rapid advances in Soviet technology in the area of missile accuracy. Such vulnerability was anticipated by the US when we decided to deploy a triad of forces, each having its own advantages and posing unique defense problems for the other side. The US is investigating ways to deploy more survivable ICBMs through mobile basing. The agreement preserves flexibility for us to proceed with such programs.

While we are on the subject of Minuteman vulnerability it is important to bear three things in mind. First, as our Secretary of Defense, Harold Brown, has pointed out, Minuteman vulnerability does not equate in any way with strategic vulnerability. Second, there is a host of uncertainties involved in planning

such an attack, from Soviet doubts about reliability and accuracy of their own missiles to possible fratricide effects. Finally, it is difficult to imagine that any sane Soviet leader would risk the continued existence of his country in what Paul Warnke has characterized as a "cosmic throw of the dice."

What the SALT process can do is make it possible to maintain nuclear parity at a lower and more stable level of nuclear armament than would otherwise exist, and thereby make the possibility of a nuclear war more remote. Furthermore, the SALT process introduces an element of predictability into the US-Soviet relationship. Such predictability will help to eliminate uncertainty as one of the major causes of the arms race.

Thus, arms control and national security are opposite sides of the same coin.

The Comprehensive Test Ban Treaty negotiations illustrate my point in a somewhat different way. Beyond the threat of intentional or accidental use, the greatest danger that nuclear weapons pose for world peace is the spread of these weapons to additional countries. Each additional member of the nuclear club creates pressures on other countries to join, increasing

basis of my conversations at the United Nations General Assembly Special Session on Disarmament last summer and thereafter, that the non-nuclear weapon states already appear to take SALT II and a Comprehensive Test Ban as "givens," and they are thinking about what steps they might ask the nuclear powers to take as part of an informal compact to maintain the non-proliferation regime.

The Comprehensive Test Ban Treaty therefore will serve not only as a direct arms control measure, constraining qualitative developments in nuclear warheads, but it will also enhance the security of every nation by reducing the likelihood of horizontal proliferation. The trilateral US-UK-USSR negotiations now in progress are thus a joint venture in international security.

The US-Soviet preliminary discussions on anti-satellite systems offer another specific example of the symbiotic relationship between arms control and weapons development. Overhead photoreconnaissance satellites have become increasingly important as a means of verifying compliance with arms control agreements. The US Secretary of Defense, Harold Brown, has expressed his concern about recent Soviet efforts to develop the capability to attack US and other states' satellites. Dr. Brown has

indicated that the Soviet effort has not yet reached a level to constitute a significant threat to the United States, either as it affects our national technical means to verify arms control agreements, or, as it affects our command and control capabilities. While we negotiate limits on anti-satellite capabilities and use, we are continuing our own research and development program. Because our technology is substantially more advanced than the Soviets, we expect we can more than match their efforts, in the absence of an anti-satellite limitation agreement.

But we would obviously prefer to reach an agreement with the Soviets that would be comprehensive, equitable, and verifiable. Such an agreement would preclude the need for these dangerous and destabilizing weapons, because it would assure each side that the other side could not shoot down or blind its satellites. The technical problems inherent in negotiating such an agreement are quite complex, as you can imagine, and there are political problems as well. The first round of preliminary discussions took place last June in Helsinki, and the second round of talks should be scheduled shortly.

Turning now to my fourth and final example, the talks on Mutual and Balanced Force Reductions, I need scarcely point out that this is a very messy example, indeed, in part because these are multilateral talks involving the eleven direct participants with forces in Central Europe, as well as the indirect participation of the other NATO and Warsaw Pact members. The talks have also become more delicate because the pressure for the unilateral withdrawal of US forces stationed in Europe has long since disappeared. Finally, some critics argue that there is an inherent contradiction between negotiations on force reductions on one hand and NATO plans for increased spending to beef up conventional forces of the alliance on the other hand.

The easy answer to the last point is that the NATO Long Term Defense Program focuses on force improvements, not on increases in troop strength, while MBFR is simply an attempt to arrange for the partial reduction of NATO and Warsaw Pact troops in the territory covered by the agreement. But the question persists: does it make sense to be talking about building up and cutting back at the same time?

I believe the answer is to be found precisely in the difficulties in which the negotiations are presently entangled. The two sides have agreed in principle that the goal of the negotiations is arriving at a common ceiling on troop strength. But until they can agree on the respective current force strengths, they cannot agree on the size of the reductions. And unless each side is convinced that the other side has the ability and the will to maintain a stable balance even without an agreement, there is little incentive to agree on reductions. Thus, the alliance needs to pursue discussions with the Warsaw Pact on reductions that both sides agree are mutual and balanced. At the same time, the NATO members need to pursue efforts to modernize the military forces of the alliance to be in a position to maintain the balance at whatever level we and the East agree on.

The problem is, of course, further complicated by different military requirements in NATO and the Warsaw Pact. The two sides' force requirements reflect differences in geography, political structure, and military doctrine and strategy.

The differences in Europe are clearly more complex than they are in the overall strategic nuclear balance. There is, as we are all increasingly aware, an overlap between these two areas, and clearly this grey area is another area in which arms control proposals must go hand-in-hand with plans and improvement programs to maintain rough equivalence. Any such combination of efforts is necessary not because a separate theater nuclear balance is inherently desirable - indeed it has some evident disadvantages. Rather, the grey area arms control measures make for an overall nuclear balance at lower and less destabilizing levels.

Coming back to the inherent complexities and difficulties in achieving arms control agreements outside the strategic nuclear arena, let me mention another kind of agreement that can, I believe, usefully supplement quantitative and qualitative controls: confidence-building measures, that is to say agreements to provide advance notification or limitations on certain kinds of troop movements and deployments. These measures can do a good deal to lower the levels of anxiety on both sides of a military frontier and, if properly designed may also be able to contribute to stability in a

crisis. Currently being discussed both in the MBFR context and in the context of the Conference on Security and Cooperation in Europe, confidence-building measures must be tailored to the geographic and strategic situations of the parties. Again, however, these measures cannot be allowed to restrict defensive capabilities. But, properly applied, they can provide a political and technical foundation for further substantive arms control initiatives.

What, then, are the common characteristics of the practical arms control agreements that can serve to lower the level at which the East-West balance is maintained, and to make that balance more stable? I suggest there are three essential characteristics.

First, the agreements must be adequately verifiable. Neither side wishes to base an agreement merely on the fragile structure of mutual trust. As our American poet Robert Frost has written, "Good fences make good neighbors." Thus far we have been extraordinarily successful in developing national technical means of verification, including photoreconnaissance satellites to observe opposing force deployments and

weapons systems capabilities. As we move from more quantitative to more qualitative controls, however, national technical means may have to be supplemented by so-called cooperative measures, which impose obligations on the observed as well as the observer. Current negotiations on the Comprehensive Test Ban Treaty have been quite encouraging in this respect, and discussion of confidence-building measures opens the way for further steps in this direction.

The second essential characteristic of effective arms control agreements is that they must be equitable. This is not to say that any kind of mechanical measure of equality is necessary or desirable. The provisions already agreed on in SALT II, permitting each side to vary the mix of strategic weapons within the common overall ceiling, are illustrative of the flexibility that is required. But an agreement that allows one side a significant uncompensated advantage threatens the stability of international relations as well as the viability of the agreement itself.

Lastly - since all strategic formulations seem to come in triads - the agreement must be responsive to

multilateral interests. It is increasingly apparent that the nuclear superpowers can no longer arrange their mutual relations without due regard to the concerns of the more than 150 other governments and the other three and one-half billion people in the world today. Broader interest and participation in international affairs is moving us from the bipolar world of the 1960s and the pentagonal world of the 1970s toward a truly polygonal world in the 1980s. Evidence of this shift is all around us, from the debates in the United Nations Special Session on Disarmament last May and June, to the changes in the structure of the Committee on Disarmament and the reconstitution of the United Nations Disarmament Commission, as well as the interest currently being demonstrated in the debates of the First Committee of the United Nations General Assembly currently in progress.

There remains a serious question whether the arms control process can, in fact, keep pace with the development of new and more potent means of destruction. The most we can say at this point is that the evidence is not in. I cannot share Christoph Bertram's pessimistic view that the existing approach to arms

control has become totally inadequate, nor can I accept his prescription for a new kind of mission-oriented arms control negotiation in the future. Bertram's proposal seems too complex to be feasible, lacking another essential characteristic of effective arms control agreements: simplicity in concept, if not in detail.

The problem of accelerating the arms control process in the light of accelerating arms competition seems to me one that this assemblage could usefully address. I hope to hear more about it, and perhaps to have an opportunity to participate in exploring possibilities during our deliberations today and tomorrow. Without significant progress in arms control, the political and military balance - which is the subject of our deliberations here - will be increasingly difficult to maintain.

28 Nov 78

REMARKS BY
CLIFFORD L. ALEXANDER, JR.
SECRETARY OF THE ARMY
AT THE EAST-WEST CONFERENCE
NAPLES, ITALY
1 DECEMBER 1978

Mr. President, Ladies and Gentlemen ... I am especially pleased to be with you today and to join in your proceedings. This is a critical time for those concerned with the future of Europe and the East-West balance. We see important opportunities which have become crystallized by the very dangers facing us all. I want to talk about these, and also I hope to be able to give some insight into the role which the United States Army plays in this environment.

As one with responsibility for military aspects of these problems, I want to focus for a moment on some facts that shape our view of the military threat to Western Europe. The Soviet Union and other Warsaw Pact countries have been involved in an enormous expansion of their defense establishment. In each year during the past fifteen, the Soviets have spent approximately three percent more, in real terms, on military programs than in the year before. Their annual military expenditures exceed those of the United States by

AT LEAST 25 PERCENT. SOVIET ARMED FORCES HAVE BEEN EXPANDED BY APPROXIMATELY 700,000 MEN SINCE THE MID-1960'S -- THIS, DESPITE APPARENT SHORTAGES OF MANPOWER FOR INDUSTRIAL PRODUCTION. THE SOVIET UNION NOW MAINTAINS OVER FOUR MILLION MEN IN ARMS. NEARLY 600,000 MEN HAVE BEEN ADDED TO SOVIET GROUND AND TACTICAL AIR FORCES . . . AND APPROXIMATELY 150,000 OF THESE TO SOVIET FORCES STATIONED IN EASTERN EUROPE. ALL SOVIET DIVISIONS FACING THE ALLIANCE ARE CONSIDERED TO BE IN THE HIGHEST STATE OF READINESS.

SOME ESTIMATES OF THE SOVIET TANK FORCE PLACE ITS SIZE AT 45,000 TANKS -- WHICH DOES NOT INCLUDE 15,000 TANKS HELD ADJACENT TO THE BORDERS OF IRAN, AFGHANISTAN AND CHINA. SOVIET FRONTAL AVIATION CONSISTS OF OVER 4,500 FIRST LINE TACTICAL COMBAT AIRCRAFT ORGANIZED INTO 16 AIR ARMIES, FOUR OF WHICH ARE LOCATED IN EASTERN EUROPE. THE OTHER WARSAW PACT NATIONS HAVE IN EXCESS OF 1,500 ADDITIONAL COMBAT TACTICAL AIRCRAFT.

THESE EXAMPLES, HARDLY A SUFFICIENT CATALOGUE OF QUANTITATIVE ACHIEVEMENTS, CAN BE MATCHED BY EQUALLY DRAMATIC DESCRIPTIONS OF MODERNIZATION OF EQUIPMENT AND OPERATING METHODOLOGY. IT MUST BE STRESSED THAT PROGRESS HAS BEEN EVIDENT ACROSS THE BOARD: THE WARSAW PACT HAS IMPROVED ARMOR, FIRE POWER, BATTLEFIELD MOBILITY AND AIR DEFENSE WEAPONS. THE ADDITION OF THE SS-20 TRI-TARGETED MISSILE POSES A SPECIAL THREAT TO WESTERN EUROPE. THE SOVIETS HAVE EXPANDED

AND CONTINUED TO MODERNIZE THEIR STRATEGIC NUCLEAR FORCE TO THE EXTENT THAT THE UNITED STATES AND THE SOVIET UNION TODAY FACE EACH OTHER IN STRATEGIC NUCLEAR POSTURES WHICH ARE SUBSTANTIALLY EQUAL.

Now, I DO NOT MEAN TO SUGGEST THAT THE CURRENT EFFECTIVE MILITARY POWER OF THE SOVIET UNION AND WARSAW PACT COUNTRIES CAN BE VIEWED MERELY BY THE FOREGOING ENUMERATIONS AND CHARACTERIZATIONS. EVEN BEFORE CONSIDERING THE COUNTERWEIGHT OF WESTERN FORCES, THERE ARE QUALIFYING CONSIDERATIONS. ANALYSIS OF SOVIET MILITARY SPENDING MUST TAKE INTO ACCOUNT, FOR EXAMPLE:

-- THAT EARLY SOVIET EMPHASIS ON NUCLEAR WEAPONS LEFT LARGE DEFICIENCIES IN THE READINESS AND EQUIPMENT OF GROUND FORCES, AND

-- THAT THE SOVIETS HAVE TO MAKE HEAVY INVESTMENTS IN A STRUCTURE TO PROVIDE TECHNOLOGY FOR MILITARY USE ... BECAUSE THEIR RELATIVELY UNDEVELOPED CIVILIAN SECTOR DOES NOT PROVIDE READILY TRANSFERABLE TECHNOLOGY.

AN ACCURATE COMPARISON OF THE EFFECTIVE STRENGTH OF THE WEST WITH THE COMMUNIST NATIONS MUST TAKE INTO ACCOUNT DIFFERENCES IN STABILITY, COHESION, PRODUCTIVITY, TECHNOLOGICAL SKILLS, AND ECONOMIC STRENGTH. THE SOVIET UNION FACES SERIOUS PROBLEMS, AND WE ARE AWARE OF THEM. FOR EXAMPLE:

- THEY LACK ALLIES OF ASSURED DEPENDABILITY;
- THEY MUST CONTEND WITH A DIFFICULT GEOGRAPHY AND CLIMATE; THEIR RESTRICTED ACCESS TO THE SEAS CONTINUES TO BE A SERIOUS DISABILITY;
- THEIR ABILITY TO ACT IS CONSTRAINED BY THE NECESSITY TO PLAN FOR THE INVOLVEMENT OF CHINA ON THEIR FAR EASTERN BORDER.

FOR THE PRESENT, THE OVERALL BALANCE BETWEEN EAST AND WEST IS FAVORABLE TO US; BUT THERE ARE TRENDS WHICH PROMISE A DIFFERENT CONCLUSION UNLESS THE WEST GATHERS ITS RESOURCES IN CONCERTED ACTION.

THE SOVIET EXPANSION OF MILITARY CAPABILITY RAISES FUNDAMENTAL QUESTIONS ABOUT SOVIET INTENTIONS. I HAVE STUDIED THE VIEWS OF RESPONSIBLE ANALYSTS WHICH CHARACTERIZE THIS UNDERLYING MOTIVATION IN A SPECTRUM EXTENDING FROM THE INADVERTENT TO THE MALIGNANT. IT IS SEEN AS THE PRODUCT OF BUREAUCRATIC MOMENTUM; OR AS THE NATURAL AND PREDICTABLE CONSEQUENCE OF SOVIET POLITICAL IDEOLOGY; OR AS THE MANIFESTATION OF A NATIONAL PARANOIA, HISTORICALLY BASED; OR AS PREPARATION FOR A TIME WHEN A THRUST INTO THE CENTRAL REGION OF EUROPE SEEMS OPPORTUNE. THE UNITED STATES DOES NOT PLAN ON THE BASIS OF AMBIGUOUS AND TRANSIENT STATES OF INTENT, EXCEPT TO PROVIDE FOR ALL PLAUSIBLE INTENTS. WE ARE AWARE THAT NATIONAL MILITARY CAPABILITY MAY INDEED RESHAPE NATIONAL INTENTIONS. AND WE

ARE AWARE THAT SHIFTS IN MILITARY BALANCES, STANDING ALONE, MAY CAUSE SOME TO SEEK POLITICAL ACCOMMODATION. MOREOVER, POLITICAL GROUPS IN VARIED PARTS OF THE WORLD MAY SEE SUCH POWER AS AN UMBRELLA FOR ACTIVITY WHICH WE VIEW AS UNDESIRABLE. THUS, WHETHER OR NOT THE INTENTION IS MALEVOLENT, CERTAINLY THE MILITARY POSTURE IS OBJECTIVELY THREATENING.

WE ALSO MUST RECOGNIZE HERE A STRONG REFLECTION OF THE DISPARATE NATURE OF OUR SOCIETIES. THE SOVIETS POSSESS, ON THE ONE HAND, A RELATIVELY UNINHIBITED ABILITY TO CONSCRIPT MASSIVE AMOUNTS OF MEN AND MATERIEL FOR MILITARY USE -- AND WE, ON THE OTHER, CONFRONT A DESIRE TO UTILIZE RESOURCES OTHERWISE, AND A RELUCTANCE TO DEVOTE TO ARMAMENTS MORE THAN IS NECESSARY TO DEFEND OUR INTERESTS AND WAY OF LIFE. THE SOVIET MILITARY GROWTH WHICH I HAVE MENTIONED HAS REPRESENTED APPROXIMATELY 11 TO 13 PERCENT OF SOVIET GROSS NATIONAL PRODUCT, COMPARED TO FIVE PERCENT FOR THE UNITED STATES -- A COMPARISON AGGRAVATED BY RECOGNITION THAT THE CIVILIAN SECTORS OF SOVIET SOCIETY ARE FAR MORE NEEDY OF DEVELOPMENT AND LAG FAR BEHIND STANDARDS IN THE WEST. IT IS CHARACTERISTIC OF AN AUTHORITARIAN SOCIETY TO DEVOTE SO GREAT A PORTION OF ITS MEN AND RESOURCES TO MILITARY USE EVEN IN THE ABSENCE OF IMMINENT THREAT TO ITS OWN NATIONAL SECURITY, AND TO AN EXTENT GREATLY IN EXCESS OF REASONABLE NEEDS FOR DEFENSE. A SOCIETY WHOSE LEADERS ARE HELD RESPONSIBLE TO THE NEEDS OF ITS PEOPLE DOES NOT EASILY DO THE SAME.

IT IS ALSO IMPORTANT TO APPRECIATE THAT THE SOVIET MILITARY EFFORT IS INHERENTLY COUNTERPRODUCTIVE -- UNLESS WE, THROUGH DEFAULT, MAKE IT OTHERWISE. IT DOES LESS FOR SOVIET SECURITY THAN IT DOES TO FOMENT APPREHENSION AND DISTRUST, NOT MERELY AMONG THE SOVIET'S MOST APPARENT RIVALS, BUT AMONG ALL INDEPENDENT COUNTRIES WHICH BORDER IT, AND INDEED THROUGHOUT THE WORLD. SOVIET MILITARY MACHINERY CANNOT IN PRESENT CIRCUMSTANCES BE USED, BUT WILL CERTAINLY LEAD TO ADDITIONAL DEMANDS ON THE SOVIET ECONOMY AS PREDICTABLE RESPONSES ARE TRIGGERED.

ONE OF THE RESPONSES TO THE SOVIET ARMS BUILDUP HAS BEEN A GENERAL APPRECIATION OF THE NEED FOR A FUNDAMENTAL RESTRENGTHENING OF NATO. THIS IS OF UNSURPASSED IMPORTANCE TO THE UNITED STATES, BECAUSE NATO LIES AT THE HEART OF OUR FOREIGN POLICY. JUST AS WE UNDERSTAND THAT THE UNITED STATES IS ESSENTIAL TO THE DEFENSE OF EUROPE, WE BELIEVE THAT THE FREEDOM OF EUROPE UNDERLIES OUR OWN NATIONAL SECURITY AND WAY OF LIFE. THUS PRESIDENT CARTER REITERATED THIS PAST MAY THAT HE WAS COMMITTED TO GIVING "TOP PRIORITY TO EUROPE, ESPECIALLY THE CONVENTIONAL DEFENSES NEEDED IN THE INITIAL STAGES OF A CONFLICT." THE PRESIDENT SPECIFICALLY CITED THE WARSAW PACT'S STEADY EXPANSION AND MODERNIZATION OF CONVENTIONAL FORCES ... AND THE SPECIAL THREAT POSED BY ITS ABILITY TO LAUNCH AN ATTACK MORE QUICKLY NOW THAN EVER BEFORE.

THE TASK OF STRENGTHENING NATO IS A SPECIAL CHALLENGE. FOR ALMOST 30 YEARS, THESE FIFTEEN COUNTRIES HAVE JOINED TOGETHER IN WHAT HAS ACCURATELY BEEN CHARACTERIZED AS THE MOST SUCCESSFUL ALLIANCE IN MODERN HISTORY. IT HAS SUFFERED STRAIN, BUT IT HAS ENDURED ... NOT MERELY BECAUSE OF A COMMON APPRECIATION OF A MILITARY THREAT, BUT ALSO BECAUSE OF A COMMON VIEW AS TO THE INDEPENDENCE AND SOVEREIGNTY OF NATIONS. INDEED, ITS STRENGTH CAN BE MEASURED BY THE FACT THAT THE ALLIANCE HAS BEEN EFFECTIVE IN SPITE OF SUCH INDEPENDENCE. PREPONDERATELY COMPRISED AS IT IS OF NATIONS WHOSE GOVERNMENTS SHIFT ACCORDING TO ELECTORAL WILL, NATO HAS SURVIVED FOR THE COMMON DEFENSE DESPITE THE CONTINUAL, ORGANIC CHANGES WHICH HAVE OCCURRED IN THE INTERNAL POLITICS OF ITS MEMBERS.

LAST YEAR, IN RESPONSE TO THE WARSAW PACT THREAT, WE AND OUR NATO ALLIES PLEDGED TOGETHER TO SEEK A REAL ANNUAL INCREASE IN DEFENSE SPENDING IN THE REGION OF THREE PERCENT. WHATEVER RESTRAINTS WE MAY PLACE ON NEXT YEAR'S NATIONAL BUDGET IN ORDER TO EFFECTUATE PRESIDENT CARTER'S ECONOMIC POLICIES, THE UNITED STATES INTENDS NEVERTHELESS TO FULFILL THIS PLEDGE TO CONTRIBUTE TO THE STRENGTHENING OF THE DEFENSES OF THE WEST. BUT IT IS NOT IN THE NATURE OF A DEMOCRACY TO ATTEMPT TO RESPOND TO THE COMMUNIST BLOC BY MIMICRY -- BY THE WHOLESALE MASSING OF MEN AND EQUIPMENT. AS SECRETARY OF DEFENSE BROWN HAS SAID, WE HAVE NEITHER NEED OF, NOR INTEREST IN, POSSESSION

OF 45,000 TANKS. OUR PROGRAM IS ONE OF TARGETING OUR RESOURCES EFFICIENTLY SO AS TO NEUTRALIZE THE THREAT. THUS, WE NEED TO COORDINATE FOR THE RATIONAL DESIGN AND UTILIZATION OF OUR FORCES AND RESOURCES UNDER AGREED PRIORITIES.

IT WAS TO THIS END THAT THE LEADERS OF THE NATIONS PARTICIPATING IN THE NATO ALLIANCE MET IN WASHINGTON THIS PAST MAY AND AGREED TO A LONG TERM DEFENSE PROGRAM FOR NATO AS AN EMBODIMENT OF DIRECTIVES GIVEN AT THE SUMMIT MEETING HELD IN LONDON IN MAY 1977. IT MAY BE CONSIDERED THE FIRST TIME THAT THE WEST HAS ENGAGED IN LONG-RANGE PLANNING FOR MILITARY FORCES AND EQUIPMENT AS AN ALLIANCE. THE LONG TERM DEFENSE PROGRAM FOCUSES, AS YOU MAY KNOW, ON 10 MAJOR AREAS: READINESS; REINFORCEMENT; RESERVE MOBILIZATION; MARITIME POSTURE; AIR DEFENSE; COMMUNICATIONS COMMAND AND CONTROL; ELECTRONIC WARFARE; RATIONALIZATION (INCLUDING STANDARDIZATION AND INTEROPERABILITY); LOGISTICS; AND THEATER NUCLEAR FORCE MODERNIZATION.

LET ME FOCUS FOR A MOMENT ON "RATIONALIZATION" -- THE OBJECTIVE, STATED BY THE OFFICIAL SUMMARY, OF ACHIEVING "ECONOMIC SAVINGS AND ENHANCED MILITARY EFFICIENCY THROUGH INCREASED STANDARDIZATION AND INTEROPERABILITY." TO BE FRANK, THE WEST MUST LABOR TO RESOLVE CONFLICTS BETWEEN WHAT IS NECESSARY TO ATTAIN THESE GOALS, ON THE ONE HAND, AND LOCAL ECONOMIC AND INDUSTRIAL CONCERNS ON THE OTHER. THE WARSAW

PACT IS RELIEVED OF SUCH CONCERNS BECAUSE OF SOVIET DOMINATION AND NEAR-MONOPOLY OVER MILITARY PLANNING, RESEARCH AND PRODUCTION. YET, THIS OBJECTIVE HAS OVERRIDING LONG-TERM SIGNIFICANCE WHICH AFFECTS ALMOST EVERY OTHER PROGRAM. MOREOVER, AS THE UNITED STATES ARMY IS THE MAJOR MANAGER FOR THE DEVELOPMENT OF CONVENTIONAL WEAPONS SYSTEMS, THIS SUBJECT IS OF PARTICULAR IMPORTANCE TO ME.

THUS, THE DEPARTMENT OF DEFENSE WAS ESPECIALLY PLEASED TO HOST THE HIGHLY PRODUCTIVE AND IMPORTANT VISIT OF ITALIAN MINISTER OF DEFENSE RUFFINI TO THE UNITED STATES IN SEPTEMBER OF THIS YEAR, WHICH RESULTED IN THE SIGNING OF A MEMORANDUM OF UNDERSTANDING BETWEEN OUR TWO COUNTRIES ADDRESSED TO JOINT EFFORTS FOR RESEARCH AND DEVELOPMENT AND WEAPONS PROCUREMENT. BOTH GOVERNMENTS HAVE AGREED TO REMOVE ARTIFICIAL BARRIERS TO SUCH EFFORTS, TO SEEK AN EQUITABLE BALANCE IN THEIR EXCHANGES, AND TO MAXIMIZE JOINTLY UTILIZABLE RESEARCH, COPRODUCTION AND RECIPROCAL PROCUREMENT. I CAN TELL YOU THAT IN PURSUANCE OF THAT AGREEMENT, SEVERAL TEAMS OF EXPERTS FROM THE UNITED STATES ARMY HAVE VISITED OR ARE SCHEDULED TO VISIT THEIR COUNTERPARTS IN ITALY IN ORDER TO INVESTIGATE POSSIBILITIES OF COPRODUCTION AND OTHER MODES OF COOPERATION IN SPECIFIC PROGRAMS.

I WANT TO UNDERScore THE UNITED STATES' COMMITMENT TO THIS KIND OF JOINT EFFORT WITH ITS NATO ALLIES. FOR EXAMPLE, THE UNITED STATES ARMY MAINTAINS EXTENSIVE, HIGHLY REGULATED

REVIEW AND MILESTONE PROCEDURES FOR THE DEVELOPMENT AND PROCUREMENT OF WEAPONS SYSTEMS. YOU SHOULD KNOW THAT AT EACH CRITICAL STAGE IN THE ACQUISITION PROCESS -- PURSUANT TO DIRECTIVES APPLICABLE THROUGHOUT OUR DEPARTMENT OF DEFENSE -- WE ASK WHETHER THERE ARE EFFECTIVE EUROPEAN SYSTEMS WHICH WE COULD UTILIZE ... WHETHER OUR OWN PROPOSED SYSTEM IS SUITABLE FOR EUROPEAN USE ... AND WHETHER IT WOULD BE INTEROPERABLE WITH THOSE OF OUR NATO ALLIES.

MOREOVER, THE SELECTION AND PROCUREMENT OF WEAPON SYSTEMS IN THE UNITED STATES IS BASED, AS YOU MAY KNOW, ON INTENSIVE COMPETITION BETWEEN MANUFACTURERS, WHICH TAKES PLACE AT THE RESEARCH, THE DESIGN, OR THE MANUFACTURING STAGE, OR ALL OF THEM. NOW, WHERE APPROPRIATE, WE MAKE INTEROPERABILITY WITH NATO EQUIPMENT ONE OF THE CRITERIA AGAINST WHICH A MANUFACTURER'S PROPOSAL WILL BE MEASURED IN THAT COMPETITION.

IT IS OUR AIM TO ENGAGE IN AGREEMENTS WITH OUR NATO ALLIES TO REMOVE RESTRICTIONS, OPEN UP THE ACQUISITION PROCESS, AND SHARE INFORMATION. WHERE POSSIBLE, WE WANT TO ENCOURAGE DUAL PRODUCTION OF ITEMS TO GUARANTEE INTEROPERABILITY, AVOID REDUNDANT RESEARCH AND DEVELOPMENT, AND YET RECOGNIZE EACH NATION'S COMMERCIAL INTERESTS. WE HOPE TO BE ABLE TO DIVIDE PRODUCTION RESPONSIBILITY WITHIN WEAPONS FAMILIES. WE PROPOSE TO SEEK AGREEMENT ON MILITARY REQUIREMENTS WITHIN THE NATO MILITARY COMMITTEE. AND WE WILL CONTINUE OUR DIALOGUE TO

MAKE PROCUREMENT A "TWO-WAY STREET" -- WHICH ENVISIONS RECIPROCAL DEALING, NOT REGARDLESS OF COST AND EFFICIENCY, BUT THROUGH THE REMOVAL OF ARTIFICIAL RESTRAINTS.

I MENTIONED THAT THE VERY FIRST THREE SUBJECTS ADDRESSED BY THE ALLIANCE'S LONG TERM DEFENSE PROGRAM ARE THOSE OF "READINESS," "REINFORCEMENT," AND "RESERVE MOBILIZATION" -- ALL CRITICAL AREAS OF CURRENT PLANNING BY THE UNITED STATES ARMY, AND ALL RELATED TO A CENTRAL PROBLEM. THE PRINCIPAL CONSEQUENCE OF THE INCREASING MODERNIZATION OF SOVIET FORCES IS LESS WARNING OF ATTACK, AND TO THAT EXTENT, MORE NATO VULNERABILITY. WHILE IT IS LIKELY THAT AN ATTACK BY PACT FORCES WOULD FOLLOW A PERIOD OF RISING TENSION AND THEREFORE LEAVE TIME FOR PREPARATION, WE REMAIN AWARE THAT CURRENT SOVIET MILITARY DOCTRINE EMPHASIZES SURPRISE, COVER, DECEIT AND A SHORT, INTENSIVE ATTACK. THUS, OUR CURRENT NEEDS ARE NOT FOR A LARGER FORCE, BUT INCREASED COMBAT READINESS, BETTER SUSTAINABILITY -- WHICH CALLS FOR IMPROVED INTER-OPERABILITY -- AND SUPPLEMENTATION BY BETTER STRATEGIC MOBILITY. REAL READINESS IS THE MOST EFFECTIVE DETERRENT TO THE CURRENT SOVIET THREAT.

MUCH OF THE PLANNING WHICH THE UNITED STATES ARMY HAS DONE IN THE LAST TWO YEARS HAS ANTICIPATED THE DIRECTION OF THE LONG TERM DEFENSE PROGRAM. THERE ARE SEVERAL LEVELS AT WHICH WE APPROACH THE PROBLEM OF "READINESS." ONE IS THE

INDIVIDUAL SOLDIER: WE INCREASE THE SOLDIER'S PERFORMANCE THROUGH BETTERMENT OF MORALE, DETERMINATION AND TRAINING. ANOTHER IS THE PHYSICAL INCREASE IN NUMBERS OF MEN AND EQUIPMENT.

LET ME ADDRESS THE FIRST. WE IN THE ARMY HAVE DESCRIBED 1978 AS THE "YEAR OF THE SOLDIER." WE HAVE PUT SPECIAL EMPHASIS ON "PEOPLE READINESS." THIS IS A FREE PEOPLE'S ARMY WHICH WE ARE FIELDING. IT IS AN ARMY OF DEMOCRATIC PEOPLES STATIONED IN DEMOCRATIC LANDS. OUR FORCE PLANNING REFLECTS THIS. SOLDIERS WHO CANNOT VOTE THEIR RULERS OUT OF OFFICE ARE NOT ONLY GIVEN FEWER AMENITIES ... THEY ARE GIVEN TO FEWER INITIATIVES. OUR OBJECTIVE IS THE DEVELOPMENT OF A SOLDIER AS AN ASSET BEYOND DUPLICATION BY THE WARSAW PACT. DIFFERENCES IN THE SELF-RELIANCE AND INDEPENDENCE PRESUMED OF OUR OWN SOLDIERS AND THAT OF OUR RIVALS IS DIRECTLY REFLECTED IN DIFFERENCES BETWEEN AMERICAN AND SOVIET WAR-FIGHTING TACTICS. THAT IS WHY THE UNITED STATES MADE SO GREAT AN EFFORT IN THE LAST FEW YEARS PROMOTING PROGRAMS FOR THE OVERALL WELFARE OF EUROPEAN-BASED SOLDIERS, WHICH HAD BEEN THREATENED BY INTERNATIONAL MONETARY ADJUSTMENTS. I KNOW OF FEW INFORMED OBSERVERS WHO DO NOT BELIEVE THAT WE HAVE MADE GREAT STRIDES IN BETTERING THEIR READINESS.

IN A RELATED APPROACH, THROUGH MORE COMBINED TRAINING, WE HAVE AIMED AT CREATING A MORE EFFECTIVE NATO SOLDIER. PROGRESS

IN INTEROPERABILITY IN THE PAST YEAR INCLUDED THE DEVELOPMENT OF JOINT OPERATING PROCEDURES, THE CONDUCT OF JOINT TRAINING EXERCISES, AND SOLDIER EXCHANGES AMONG NATO UNITS. WE CONDUCTED EXERCISES AT ALL LEVELS TO INSURE THAT ALLIED UNITS COULD WORK TOGETHER -- NEXT TO EACH OTHER IN THEIR FORWARD DEFENSIVE POSITIONS. OUR UNITS NEED TO OPERATE AS TEAMS, USING COMMON INTELLIGENCE, AND WITH AN APPRECIATION OF HOW THE OTHER PLANS AND OPERATES. DURING 1978, MORE SUCH MULTIPLE EXERCISES TOOK PLACE THAN EVER BEFORE.

AT THE PHYSICAL LEVEL WHICH I MENTIONED, WE APPROACHED THE AIMS OF INCREASED READINESS, REINFORCEMENT AND RESERVE MOBILIZATION THROUGH A SERIES OF SPECIFIC INITIATIVES. WE MAINTAIN ABOUT A QUARTER OF OUR ACTIVE STRENGTH DEPLOYED FORWARD IN EUROPE. INCLUDED ARE FOUR DIVISIONS, THREE COMBAT BRIGADES AND TWO ARMORED CAVALRY REGIMENTS, REINFORCED BY ACTIVE AND RESERVE FORCES BASED IN THE CONTINENTAL UNITED STATES. WE ARE UPGRADING THE READINESS OF ALL THESE FORCES, WITH EMPHASIS ON THOSE WHICH WILL BE REQUIRED IN THE FIRST 30 DAYS OF CONFLICT. WE APPROACH THIS FROM AN INTEGRATED CRITERION WHICH WE CALL "FORCE READINESS" -- THAT IS, THE READINESS NOT MERELY OF A UNIT TO RESPOND IN THE TRADITIONAL SENSE, BUT OF THE CONNECTIVE ACTIVITIES WHICH MAKE THAT UNIT A WAR-FIGHTING ENTITY -- INCLUDING THE CAPABILITY OF THE FORCE TO MOBILIZE, DEPLOY, BE RECEIVED BY NATO THEATER, BE

INTEGRATED IN THE BATTLE, AND SUSTAINED. FOR EXAMPLE:

- WE ARE INCREASING THE COMBAT POWER OF EUROPEAN BASED FORCES BY OVER 8,000 SPACES ... AS EXAMPLES: -- THE ARMY NOW HAS 210 COBRA ANTITANK HELICOPTERS ORGANIZED INTO 10 ATTACK COMPANIES. THIS REPRESENTS AN INCREASE OF NEARLY 100 PERCENT SINCE 1976. -- WE ARE ADDING THE EQUIVALENT OF THREE ADDITIONAL BATTALIONS OF ARTILLERY. -- WE ARE ASSIGNING ELECTRONIC WARFARE UNITS WHICH HAVE THE ABILITY TO MONITOR AND INTERRUPT ENEMY COMMUNICATIONS TO TACTICAL COMMANDS. I STRESS THAT THESE 8,000 SOLDIERS ARE BEING ADDED TO UNITS WHICH EMPHASIZE COMBAT CAPABILITY.

- TWO ADDITIONAL COMBAT BRIGADES HAVE BEEN ADDED TO THE EUROPEAN FORCE. ONE OF THESE BRIGADES WILL MOVE TO NEW STATIONS IN NORTHERN GERMANY BY THE END OF NEXT JANUARY, ESTABLISHING A NEW PRESENCE IN A CRITICAL GEOGRAPHICAL AREA.

- WE WILL ADD NEW CHEMICAL DEFENSE COMPANIES TO PROVIDE RECONNAISSANCE AND DECONTAMINATION SUPPORT TO OUR COMBAT FORCES -- A CAPABILITY WHICH HAS BEEN MADE NECESSARY BY THE WARSAW PACT'S POTENTIAL TO MOUNT A CHEMICAL WARFARE ATTACK.

- WE ARE BEGINNING TO PRELOAD MAIN GUN AMMUNITION ON TRANSPORT VEHICLES IN SELECTED UNITS. THIS WILL DECREASE SIGNIFICANTLY THE TIME REQUIRED FOR A UNIT TO MOVE FROM ITS HOME STATION TO ITS DESIGNATED DEFENSE POSITION.

● WE ARE INVOLVED CLOSELY WITH BOTH THE AIR FORCE AND THE NAVY IN IMPROVING STRATEGIC REINFORCEMENT AND TO INCREASE THE CAPABILITY AND READINESS OF UNITS BASED IN THE UNITED STATES FOR DEPLOYMENT TO EUROPE.

● WE ARE INCREASING THE COMBAT AND WAR RESERVE MATERIEL WHICH WE PRESTATIONED IN EUROPE. THIS CONCEPT WHICH WE CALL "POMCUS" (PREPOSITIONED MATERIEL CONFIGURED TO UNIT SETS) ALLOWS OUR SOLDIERS TO FLY TO EUROPE FROM THE UNITED STATES CARRYING ONLY LIGHT EQUIPMENT. THEIR HEAVIER EQUIPMENT, SUCH AS TANKS OR ARTILLERY, WILL ALREADY BE ON THE GROUND IN EUROPE, EARMARKED FOR THEM, IN PICK-UP AND FIGHT STATUS. WE PLAN TO EXPAND THIS CAPABILITY. (RIGHT NOW, THE UNITED STATES CAN AUGMENT OUR FORWARD DEPLOYED FORCES BY ONE GROUND DIVISION AND 40 TACTICAL AIR SQUADRONS WITHIN TEN DAYS. BY 1983 WE PLAN TO BE ABLE TO ADD FIVE ARMY DIVISIONS AND 50 TACTICAL AIR SQUADRONS IN THE SAME AMOUNT OF TIME OR LESS.)

● WE HAVE ENGAGED IN HOST NATION SUPPORT AGREEMENTS FOR LOGISTICAL SUPPORT AND TESTED THEM DURING THE REFORGER EXERCISE.

● SOON OUR FORCES WILL BE OPERATING WITH NEW MAJOR WEAPONS SYSTEMS DESIGNED TO FIGHT IN THE EUROPEAN THEATER -- INCLUDING THE XM-1 TANK, DESIGNED TO ACCEPT EITHER THE 105MM MAIN GUN OR THE GERMAN-DESIGNED 120MM MAIN GUN; OUR VERSION OF THE ROLAND, THE AIR DEFENSE MISSILE SYSTEM FIRST DEVELOPED BY OUR NATO ALLIES; AND A NEW DIVISION AIR DEFENSE GUN, WHICH WILL USE STANDARD NATO AMMUNITION.

THERE ARE TWO ADDITIONAL SUBJECTS WHICH I HAVE NOT SOUGHT TO DISCUSS WITH YOU TODAY -- NOT IN DISREGARD OF THEIR IMMENSE IMPORTANCE -- BUT BECAUSE I KNOW THAT THEY WILL BE ADDRESSED BY OTHERS. THE FIRST IS OUR STRATEGIC NUCLEAR POSTURE. THE SECOND IS OUR DETERMINATION TO CURTAIL ARMS GROWTH THROUGH AGREEMENT. THE FINAL COMMUNIQUE OF THE NORTH ATLANTIC COUNCIL ISSUED IN MAY 1978 RECITES THE IMPERATIVE OF MAINTAINING OUR DEFENSES AT LEVELS MADE NECESSARY BY THE WARSAW PACT'S OFFENSIVE CAPABILITIES, WHILE AT THE SAME TIME STRIVING TO PROMOTE DETENTE. OUR CURRENT EFFORTS TO INCREASE READINESS ARE TO RESTORE BALANCE, AND THE UNITED STATES SUPPORTS THE EFFORTS OF THE ALLIANCE TO REACH AN AGREEMENT ON THE MUTUAL AND BALANCED REDUCTION OF FORCES IN CENTRAL EUROPE, BASED UPON PARITY IN FORCE LEVELS THROUGH OVERALL CEILINGS FOR FORCES OF NATO AND THE WARSAW PACT. AT THE STRATEGIC LEVEL, WE ARE HOPEFUL OF AN ACCORD WHICH WILL PLACE CEILINGS ON DELIVERY SYSTEMS AND LAY A BASIS FOR DISCUSSIONS WHICH, IN THE FUTURE, WILL LEAD TO ADDITIONAL MUTUALLY ADVANTAGEOUS REDUCTIONS IN OUR NUCLEAR ARSENALS, WHICH NOW STAND AS EXCESSIVE COUNTER-WEIGHTS TO EACH OTHER.

SOME TIME AGO ANATOLE FRANCE SOUGHT TO PORTRAY THE CALLOUSNESS OF THE ARITHMETIC OF WARFARE IN A DIALOGUE BETWEEN TWO CHARACTERS: ONE REMARKS THAT THE WAR HE HAS SPONSORED WAS, "A WAR OF NO IMPORTANCE, IT WILL COST ONLY EIGHT MILLION DOLLARS." ... "AND MEN?" THE OTHER ASKS ... "THE MEN," THE

FIRST REPLIES, "ARE INCLUDED IN THE EIGHT MILLION DOLLARS." WARFARE HAS CHANGED TO THE EXTENT THAT TODAY'S ARITHMETIC DEALS WITH RESIDUALS -- IT INVOLVES AN ESTIMATE NOT OF HOW MUCH WOULD BE SPENT, BUT HOW MUCH WOULD BE LEFT; NOT HOW MANY SOLDIERS WOULD BE LOST, BUT HOW MANY PEOPLE WOULD SURVIVE. OUR PREPARATION MUST BE SUFFICIENT TO SILENCE THOSE THEORETICIANS WHO CONTEMPLATE THE POSSIBILITY OF A WAR-WINNING STRATEGY IN A GLOBAL EXCHANGE. GIVEN PRESENT WORLD CONDITIONS, THERE IS NO ALTERNATIVE TO THE NEED TO BE PREPARED FOR WAR AS AN EFFECTUAL WAY OF PRESERVING PEACE.

ANY REALIST, EXPOSED TO THE LITERATURE OF STRATEGIC ANALYSIS AND THE PRONOUNCEMENTS OF THE SOVIET LEADERSHIP, CAN RELIABLY PREDICT THE NEEDS FOR THE NEXT DECADE. THE SOVIETS, VIEWING DETENTE AS A DYNAMIC PERIOD FOR THE ADVANCEMENT OF THE NATIONAL POSITION AND IDEOLOGY WILL CONTINUE TO EXPAND AND REFINE THEIR MILITARY POWER. IT IS NOT NECESSARY TO PREDICT THAT A GROWING DISPARITY IN MILITARY POWER WILL BE USED FOR WAR ... IN ORDER TO UNDERSTAND THAT IT CAN BE USED CORROSIVELY IN PEACE. SOVIET DOCTRINE POSITS THAT THE WEST IS IN A STATE OF DECLINE WHILE THE "CORRELATION OF FORCES" MOVES IN STEPS AND FLOWS IN FAVOR OF THE EAST. THUS, IT DOES NOT SEEM LIKELY THAT THE SOVIETS WILL PROVIDE THE WEST WITH INCIDENTS OF THE SORT WHICH WILL GALVANIZE IT INTO THE BURSTS OF ENERGY AT WHICH THE WEST EXCELS.

INSTEAD, WE CAN EXPECT A GRADUAL ATTEMPT TO ERODE THE BALANCE OF POWER. IF THIS IS PERMITTED TO OCCUR, IT WILL NOT BE BECAUSE THE WEST'S STRATEGIC ANALYSTS HAVE FAILED TO RECOGNIZE IT, BUT PERHAPS BECAUSE THEY HAVE SOMEHOW FAILED EFFECTIVELY TO COMMUNICATE IT. THE SUCCESSFUL EDUCATION OF THE PEOPLE TOWARD AN UNDERSTANDING OF THE TASKS OF THE NEXT DECADE IS A NECESSARY BASE IF THE MEMBER NATIONS OF THE NATO ALLIANCE ARE TO TAKE THOSE STEPS REQUIRED TO PRESERVE THEIR PHILOSOPHICAL LINEAGE IN THE UNFOLDING OF HUMAN HISTORY.

Comments upon

The "East-West Global Equilibrium"

by Robert Osgood

(IAI-ICA Conference in Naples December 1978)

It is difficult for me to make those constructive criticisms which are expected from a co-reader to such a well-balanced and concise presentation about the East-West global equilibrium. Furthermore as a Central European one is always tempted to overlook global aspects besides the regional ones.

to convince
the reader
in the
introduction

Please permit me to make first of all a few indications of agreement in certain ^{central} points of the presentation. Thereafter a few comments will be made which perhaps raise questions about certain conclusions in the paper. Thereby I hope to provoke discussion not only in the formal sense.

1. Main points of agreement

1.1 Even the first steps on the thorny way of détente change the blocks to ^{less immediately influenced} camps in which internal conflicts of interest begin to play a role again and the front lines become less impervious. Examples of this erosion are the foreign policies and the policy of alliances of France and Rumania, the increasing importance of Eurocommunism and the civil rights and consumer movements as well as the dissidents and other minorities in the East.

Changes in the general environment within which the powers operate have relatively quick effects on the internal political climate of the nations involved. In this respect, it is here that

b7c

the West has a structural advantage: the societies concerned and the international structures are flexible enough to hold emerging divergencies.

... even those nations mentioned the discussion inside NATO and our societies about the concept, notably of détente, about the mechanisms and the results

1.2 The East-West global equilibrium rests increasingly upon

about the question - which side would be in a... at... from security... in the USA?

multilateral and non-military elements. This multi-dimensionality of advancing interdependencies complicates the political process but leaves prospects of the solution of conflicts by means of war - at least between the ~~main~~ superpowers and their allies - more and more unlikely.

On the one hand this kind of war has made assessment of the situation and its future development more and more difficult

1.3 "Getting our own Western house in order" is a crucial

precondition for the long-term maintenance of stability. The West will only stay competitive and capable of further growth if the given social conditions are broadly accepted to be somewhat equitable by the majority of its citizens, and cooperation between the states is effective. However, especially this will only succeed when the walls around our house have enough exits and entrances.

1.4 The lack in transparency of soviet security and armaments

policies brings with it a great encumbrance. As an ideology of the 19th century, it is apparently even more difficult for communism than for some of us, to diverse itself from concepts of waging war and the associated striving towards superiority by means of surprise and massive deployment of military forces.

use of nuclear armaments

Also the autarky of their Military-Industrial-Complex makes it difficult to control the arms production flexibly according to the development on the international scenery. It is quite unwise to suppose stable soviet state central capitalism - especially industry is hard to convert from the production of armaments to other goods.

insights of the war & efforts in this field

However, I do not possess the political and strategic phantasy to visualize

I. insights of Amer
efforts in the war
great concern

- that the Warsaw Treaty Organization could develop the capability to wage different types of war in Europe with an acceptable degree of risks;
- that the USSR could obtain longer-term advantages through the control and denial of certain searanes or through her technical capability "to project forces overseas".

The first case would assume a dissolution of NATO; the second case assumes that the Kremlin is no more interested in the productivity of the Western industrialised societies or that the Third and Fourth worlds would not condemn soviet intervention as neo-colonialism. *and recent experience clearly*

To a greater extent, worries about her Eastern and Southern borders seem to influence the Soviet defence policies more than the mere deployment of her military forces would suggest. In any event makes a potential Chinese reaction/aggression in Europe even more unlikely than before.

dislocation and

2. Three further points appear to me to be slightly more debatable :

2.1 The paper advises a "patient and resourceful" continuation of the policies of containment. Perhaps we do not really disagree about our conceptions of the requirements of an equilibrium policy in the next decade. However, I fear that the revitalization of this term prompts both in the East and West ideas and worries that would not exactly promote the détente process of international relations.

A few notes to this subject :

- détente is a political long-term goal without alternatives ; ^(nothing) ^{but from obvious} ^{now} to reach it should especially make the policies of containment superfluous.

- ^{even} also a modified concept of containment ^{States which could} ^{rightly be called} ^{détente} perpetuates the inequality and the antagonism of the world powers ;

fosters the continuation of worst-case-thinking and most importantly increases soviet feelings of being globally encircled ;

dramatizes the inevitable frictions of the process of détente and lets every crisis escalate unnecessarily.

It seems to be more advisable to follow a policy which leaves the USSR to find "self-containment" more suitable, which means that constraints will pay off in the areas of foreign, defence, and armament policies. For example this can be achieved : ^{encouraged} ^{on the one hand}

- through assurances of our own deliberate constraints in the area of human rights corresponding to moderation in the ideological warfare by the East ;

- through cooperation in controlling the arms race in Europe and in the field of "transfer" ;

- through the common promotion of regional crisis management and arms control structures outside Europe ;

*to be taken into
account from the outside*

- through a policy towards China that does not unnecessarily provoke the Soviet sensitivity in the area of security policy.

- 2.2 The paper tells of a "disturbing vulnerability of the changing international environment to Soviet opportunism". Actually I would like to claim the opposite :

Seen from the viewpoint of Moscow, the USSR has become most vulnerable due to the already mentioned breakdown in cohesion, through the incapability to keep up socially and technologically with the West, through changes in ^{the Far East} East Asia and in many more points that Robert Osgood has raised so convincingly. However, an unsure Kremlin will not lighten the process of maintenance and especially of stabilisation of the East-West global equilibrium.

The signs of decline shown can only be reversed by systems which help to make arms safe.

- 2.3 The paper touches upon the arms control aspect only very shortly and perhaps too pessimistically. However, the modest results do not appear to be charged to this strategy. The very reasons lie in the incapability of the powers to grasp the fact that each competitive or confrontative approach in this area must work counter-productively.

Here the major powers must learn :

- that security can only be achieved together and by renouncing maximum precautions;
- that armed forces can only fulfill a prohibitive function;
- that strategic stability can only be optimised when both sides take seriously the security needs of their opposite.

THE INTERNAL EVOLUTION OF THE WARSAW PACT
AND THE 'EUROPEAN BALANCE'

Though the Warsaw Pact (the Warsaw Treaty Organisation, born of the Treaty of Friendship, Co-operation and Mutual Assistance 'done in Warsaw on 14 May, 1955') is technically twenty-three years old, perhaps a more realistic starting point for a discussion of its present form and scope is the re-organisation prompted by the implications of the invasion of Czechoslovakia and the turbulence on the Sino-Soviet border - changes enacted at the 'Budapest meeting' on March 26, 1969. However, we should exercise some caution here, for the evolution of the Warsaw Pact is not a subject which is widely known: it is certainly something of a blot on every academic escutcheon that we have as yet no full and authoritative study of the Warsaw Pact to hand, much less any proper academic enquiry into the nature of the 'East European soldier' as opposed to his purely Soviet counterpart. True, there are academic bits and pieces lying about, but these scarcely amount to systematic investigation and demonstrably there is no coherent study of the military programmes, the military economics and the military policies of the east European states - almost visible proof of the contempt in which these military establishments are held.

DEFENCE STUDIES
UNIVERSITY OF EDINBURGH

Yet Polish fighter pilots, Czech fighter and bomber squadrons, Polish sailors and formidable ground divisions fought tenaciously 'for us': on the Soviet side, Polish, Czech and Rumanian troops fought alongside the Red Army, the Rumanians particularly suffering grievous losses after 1944. There is undeniably a considerable pool of military skills in east-central Europe and this, if nothing else, makes an investigation of the Warsaw Pact with its Soviet and non-Soviet components both timely and intriguing.

What type of organisation is the Warsaw Pact (WTO) and how effectively might it perform? More pertinently, what function is it intended to discharge? Of course, the Warsaw Pact as such can be used to present bloated and unrealistic figures of an order of battle - a mighty tally of divisions - arrived at by a simple and simplistic process of delineating the known aggregate of divisions distributed among the several signatories to the Pact treaty. Much of this is patent nonsense: for example, while Poland has a formal order of battle consisting of fifteen divisions (five tank, eight motor-rifle and one amphibious assault division) the operationally effective order of battle amounts to four/five divisions, three motor-rifle divisions and two specialist divisions (6th Airborne at reduced strength and the amphibious division which should be properly reckoned as a brigade). The problem becomes even more exacting when one examines the weapons and equipment available to these several armies: to take yet

another example from Poland, though the Poles would no doubt prefer to have a greater complement of T-62 battle tanks as opposed to the T-54/55, the ammunition for a T-62 costs three times that supplied for the T-54/55 and hence cost is real constraint on superior or improved performance. Yet, surprisingly, the Polish army has taken delivery of the new Soviet self-propelled guns and the Polish air force was an early recipient of the updated SU-7 (the SU-17/20 in its modified VG form).

There is no space here to delve into the problems of methodology as such, but this constraint does not dispose of method: in order to treat the relevant material and to effect some estimate of 'the balance', perhaps the most useful approach is to look at (i) the evolution of the Pact organisation since 1969 (if only to attempt an answer to the question already raised, namely, the intended function of the Warsaw Pact), (ii) the military strength and deployed capabilities of the participants, (iii) weapons and equipment, with particular reference to modernisation/standardisation in the several establishments and, finally, under (iv) the question of the effectiveness and reliability (military and political) of the east European forces - the non-Soviet elements, thus raising the question of the interdependence of Soviet with non-Soviet military components.

*

*

*

(1) The Internal Evolution of the WTO since 1969

At first sight and on mere inspection of the treaty texts, it could appear that NATO and the WTO are basically similar and essentially comparable. Such an impression is deceptive: perhaps the fundamental difference lies in the fact that the Atlantic alliance was (and is still) an association of independent sovereign states, a voluntary association entered into only after prolonged parliamentary debate, whereas the Warsaw Pact came into being at the behest, indeed the command of the USSR pursuing its own political and strategic purposes. Though a complex network of bilateral mutual aid treaties enacted between the Soviet Union and its east European associates (treaties dating back in several instances to World War II and renewed regularly to assure their operation) underpins the Soviet 'security system' in east-central Europe, these agreements could not embody, much less promote a sense of unity or collective identification with Soviet interests - it was the function of the Warsaw Pact to do precisely that even as it guaranteed Soviet predominance.

As for structures, there is again a superficial similarity between both alliance organisations, with the WTO Political Consultative Committee appearing to equate with the NATO Council of Permanent Representatives, but the former meets only sporadically* while the latter convenes at least once a week. The location of the Political Consultative Committee (PCC) is Moscow

*The latest meeting convened on 22 November, 1978.

(as is that of the Permanent Commission, charged with framing foreign policy recommendations) but both agencies are all too frequently by-passed in favour of bilateral consultation and decision. It was, almost ironically, the PCC in its two-hour meeting in March 1969 which introduced quite far reaching changes in the structure and organisation of the Warsaw Pact, without in any way amending or altering its own status or enlarging its competence. The very nature of these changes or reforms also indicate the particular difficulties facing the Warsaw Pact, not least the problem of greater 'national' representation within an alliance dominated by the USSR. An immediate result of the 1969 decisions was to establish the Committee of Defence Ministers - a new body - which altered the previous arrangement whereby the Pact C-in-C (a senior Soviet officer) passed his orders directly to national formations through the various Defence Ministers (East German, Polish and so on ...). Now Deputy Defence Ministers also became Deputy Commanders/Warsaw Pact, so that they had to report through their own Defence Ministers and with this elaboration in the chain of command and the chain of decision-making afforded national governments an opportunity to appraise particular decisions passed to them, rather than accepting the diktat of the Pact High Command. The Committee of Defence Ministers (which includes the Soviet Defence Minister as well as the six east European Defence Ministers) was defined as 'the supreme military organ of the Warsaw Pact'.

Yet another innovation was the creation of the Military Council of the Warsaw Pact, an institution which includes the Pact C-in-C, his Deputy and Chief of Staff as well as senior officers from the signatory states: in theory, the Council is intended to advise the Committee of Defence Ministers, though neither the meetings of the Committee or the Council have been so far synchronised, so that the net result may well be that the Military Council is yet another forum for the multilateral discussion of policy, providing greater access for non-Soviet members. The net result of these changes has been to eliminate the previous subordination of the national Defence Ministers to the Soviet C-in-C and to allow some greater possibility for discussions - at the very least - of policies and plans. To round off this re-organisation, a 'Joint Armed Forces Staff' was brought into being, headed at that time by Army General Shtemenko as Chief of the Joint Staff (a post now held by Army General Gribkov) - both senior Soviet officers. The military organisation of the Pact consists of a Joint High Command charged with 'the direction and co-ordination of the Joint Armed Forces' (a body created in 1955 and a step which preceded the ratification of the Pact as required under Article 10 of the Warsaw Treaty): at the head of the Joint High Command is the C-in-C, with the high command organisation filled out with the Joint Armed Forces Staff and

the Military Council (in fact, this is a model not unlike that of the standard Soviet Military District (voennyi okrug)). Some kind of joint staff organisation must have existed before 1969, for the functions of the Joint Staff were enlarged to include supervision of training, manoeuvres and war-games: senior east European officers were also appointed to the Joint Staff with the rank of Deputy Chief of Staff, thus giving a structure of Chief of Staff, First Deputy Chief and two Deputy Chiefs (all Soviet officers) and the east European Deputy Chiefs.

What do these changes amount to in terms of the operational effectiveness of the Warsaw Pact? The answer is - very little. The PCC appears to be a body concerned with general foreign policy questions and the co-ordination of national viewpoints and interests as well as reviewing the reports of the C-in-C and the Committee of Defence Ministers: the Committee of Defence Ministers acts as a link with the military authorities and agencies of the separate national establishments - the whole point in its creation was to remove the Defence Ministers from their immediate subordination to the (Soviet) C-in-C: the Military Council is also a communications link: the Joint High Command is concerned with military operations and directs the Joint Staff, whose prime responsibility is for training rather than the planning of military operations.

The issue of political collaboration between the USSR and its Pact associates was taken up again in November 1976, which resulted in the establishment of a Committee of Foreign Ministers and a Unified (Joint) Secretariat, thus continuing the process begun in 1969 and prompted by the increasingly strident cries of the non-Soviet nations for greater representation in decision-making. However, this development raises something of a paradox: while in political matters there is some interdependence between the USSR and its allies, in purely military terms that interdependence is much diminished. Obviously, the Warsaw Pact has its uses in face-to-face negotiations with NATO and 'the dissolution of the Pacts (NATO/WTO)' is a cry heard much less frequently: the Pact has its political uses, it does serve the interests of 'integration' to some degree and it has political relevance in the European scene, but this does not transform the Pact into a war-waging instrument. In the first place, the Warsaw Pact lacks any common mobilisation apparatus: secondly, it is still bereft of a common air defence structure, since air defence operates directly under the Soviet PVO Strany (with a Deputy Commander/Warsaw Pact regions, a Soviet officer once more): in addition to air defence, logistics and operational command and control fall under direct Soviet control, while the Joint

Staff and its agencies does not seem capable of transforming itself into a theatre headquarters (on the lines of NATO/SHAPE) - nor is it intended to do.

While appreciating the role of the mechanisms of the Warsaw Pact for political purposes, even for a form of 'integration', the military capability of the Warsaw Pact - and its effect on the 'European balance' - must be viewed from a different angle, as must its role in possible military operations. Indeed, the USSR would probably by-pass the formal Warsaw Pact arrangements, which are in any event minimal and do not amount to a 'command structure' and rely on special bilateral (or carefully selected multilateral) groupings to carry out specific military missions. In order to explore this eventuality, we must look first at particular east European military establishments and deployed forces.

* * *

(ii) Military Forces and Deployed Capability: Warsaw Pact

While there are substantial differences between NATO and the Warsaw Pact, nothing is so startling as the disparity in the preponderance of a single power - the USSR - in terms of military input: the USSR intself contributes some 60 per cent of the

firstline forces of the Pact,* it is the sole nuclear power within the alliance, its hegemony within key command positions is unchallenged, as is manipulation of the political directorate. In addition, its military grip is tightened by the complex of bilateral treaties, not to mention the 'military representatives of the Joint High Command' (senior Soviet officers assigned to each Warsaw Pact capital) and the separate network maintained by Soviet KGB and intelligence officers, all a fully contained and operational system which functions alongside the formal Pact arrangements. (It can be argued that in Czechoslovakia in 1968, the real collision occurred when the Czechs set about dismantling this 'inner apparatus' and thus deprived the USSR of effective control over military and political developments.)

Viewed in terms of nominal order of battle, the Warsaw Pact is formidable indeed: over the past twenty-five years Soviet 'forward deployment' in this place d'armes has never fallen below the level of 25-26 divisions and stands presently at 31/32 divisions (5-6 divisions having been added to the OB as a result of the invasion of Czechoslovakia), the entire deployment consisting of four 'Groups of Forces' based in East Germany, Poland, Czechoslovakia and Hungary - GSEFG in Germany comprising five Army HQs, twenty divisions, plus 16th Air Army with 844 combat aircraft, Northern Group (Poland) with 2-3 divisions and the

* US land combat forces in Europe (excluding the Berlin garrison) amount to four divisions, three brigades, two armoured cavalry regiments: and includes 26 tactical fighter squadrons, two tactical reconnaissance squadrons. The US contribution to NATO is 200,000 ground troops, 76,000 air force personnel, out of a total NATO strength of 780,000 ground troops and 193,000 air force personnel.

37th Air Army, Central Group (Czechoslovakia) with 5-6 divisions and latterly the 10th Air Army, Southern Group (Hungary) with four divisions and what had been 59th Air Army. The net result of this deployment amounts to some 500,000 men (575,000 with air support), sixteen tank and fifteen MR divisions (with 27 divisions deployed in the major central sector of the European front). Substantial and immediate reinforcement for these forward-deployed formations is available from the three westerly military districts (MDs) of the Soviet Union proper - the Baltic MD, Trans-Carpathian and Belorussian MDs, adding the equivalent of eight field armies with 30-32 divisions (that is, the equivalent of 340,000 men with 6,800 main battle tanks).

Taken in toto, the non-Soviet OB (including all treaty signatories) amounts to 55 divisions (and by adding the Soviet and non-Soviet figures, we arrive at that magical and mythical total of some 85+ divisions for the entire mobilisation strength of the Warsaw Pact). Clearly, there is something suspect about this total, which takes no account of the quality of field forces, the proximity to main operational areas and the battle proficiency of particular formations. The consequence is that we must look closely at the several military establishments within the Warsaw Pact, in order to arrive at a more realistic assessment of operational capability. It is usual to distinguish the components of the non-Soviet participation by referring to the 'northern tier' (East Germany, Poland and Czechoslovakia) and the 'southern tier'

(Hungary, Bulgaria and Rumania), in some ways a legitimate distinction, if only for reasons of geography and differing tactical tasks. There is also an important 'pecking order' in the non-Soviet camp, with the Poles attempting to place themselves at the head, all in competition with the East Germans and in the face of mocking Czechoslovak comment on Polish pretensions: it is worth noting this internal competition, which is not without its effect on the military posturing within the Pact.*

Poland makes an excellent point de départ. It is, without doubt, the strongest non-Soviet element of the Warsaw Pact, with diversified military forces - ground, naval and air, backed by a long, historically based military tradition and professional élan, going back to the eighteenth and nineteenth centuries. The military establishment stands at just over 300,000 men (190,000 conscripts), with the Army taking the lion's share of 220,000 men organised into fifteen divisions (five tank, eight MR, one airborne and one amphibious division); the tank part amounts to some 3,500 machines (with only a very small complement of T-62). The air force consists of some 800 aircraft, supplemented by the 37th (Soviet) Air Army with 350 combat aircraft: the navy, with four submarines, is a unique combat element among non-Soviet forces, as is the amphibious division (with a strength of some 7,000 men, supported by thirty Polnochnyi landing ships and

* An interesting sidelight on this ranking/rivalry aspect is the recent appointment of Army General I.E. Shavrov (lately head of the Soviet General Staff Academy) to replace Colonel-General M.T. Tankayev as 'Chief Representative/C-in-C Warsaw Pact' in the DDR. Hitherto, the only 'Chief Representative' in Warsaw Pact countries with the rank of Army General was in Poland, but now East Germany is 'upgraded' to the same position.

twenty landing craft). There is also the 6th Airborne Division, with a strength of about 4,000 men but trained for 'special service' operations, particularly in the Baltic combat zone.

What does this force amount to in offensive operational terms?

It is established that the 'northern sector' (Baltic) would come under the command of a Polish general, fielding a joint Soviet-Polish task force - Polish airborne, Polish naval units with amphibious assault, Polish air plus Soviet air (and Soviet naval air), Soviet naval units and Soviet MR units, though supreme operational direction would be assigned to the Soviet theatre commander and the overall (Baltic Fllet) naval commander. Let us argue, therefore, that for offensive 'joint' operations the Soviet command will draw on 3-4 Polish tank divisions, three MR divisions and the two specialist divisions, plus Polish tac/air and the naval units. There are some reservations: Polish combat readiness for elite divisions is high and vehicle maintenance is also good, but those formations held in Silesia would have problems in deploying rapidly to the north-west in order to form the 'northern front' against NATO. The remainder of Polish forces - one tank division and five MR divisions - would be held in a defensive posture or as front reserves. Thus, in the first instance, we are speaking of seven Polish divisions for the first attack echelon - four tank, three MR divisions with air support.

In terms of formal OB, East Germany would rank with Hungary - six divisions - but the comparison is grotesque. The DDR has a military establishment of 157,000 men, but is generally accounted by Soviet and non-Soviet sources alike as the most professional and formidable of the Warsaw Pact non-Soviet establishments. 1d The six divisions (two tank, four MR) are maintained at war strength (80 per cent manpower, 100 per cent weapons and equipment) with high 'weapons densities' - the NVA deploys 297 tanks and 252 APCs per 10,000 men as opposed to 173 and 195 respectively for Poland and 252 and 221 respectively for Czechoslovakia. Unlike all other non-Soviet forces, the DDR military units are not under national command but are subordinated directly to the Soviet military (GSFG), though it should be pointed out that GSFG is able - and apparently willing - to maintain its own operational and logistical independence.* The navy (with 16,000 men) is made up of light coastal units (FPBs), while the air force has about 420 combat aircraft, the bulk air defence aircraft: however, mention should be made of the DDR's special para-commando units at battalion strength, units which could no doubt operate with a Soviet-Polish airborne force in the western Baltic. The DDR tank park stands at more than 3,100 tanks and 2,300 APCs, though it is only recently that the NVA has received the newer Soviet SP guns - a mark of the restraint with which the

*GSFG (Soviet Forces/Germany) maintains ammunition stocks for 37 days and POL for 16 days, all without drawing on East German stocks.

USSR approaches the arming of its East German ally, for Poland was an early recipient of the modern guns. But whatever the Soviet reservations six East German divisions must be counted in the order of battle and possible contingents within the first attack echelon.

The combat effectiveness of the Czechoslovak army is a moot point, in spite of claims that it has been 'reconstructed' and re-organised after 1968. Out of a nominal OB of ten divisions (five tank, five MR), probably only half can be considered firstline formations - 2-3 tank divisions, three MR divisions: the tank park amounts to about 3,500 T-54/55. The air force (46,000 men) has been built up and modernised, with 550 aircraft (equipping twelve ground-attack squadrons and eighteen air defence/fighter squadrons), while the latest acquisition is a squadron of twelve MiG-23 based at Pardubice, east of Prague) (a force which will no doubt be expanded to regiment strength). There is also one airborne regiment, formerly the 22nd Airborne Brigade but now reduced in strength to a reinforced regiment of about 2,000 men and stationed at Holesov. In general terms, we should reckon in the availability of 4-5 divisions for the first attack echelon, with growing ground-attack/tactical air support and one airborne regiment.

Thus, for the 'northern tier' we can arrive at a total of nine non-Soviet tank divisions (2 DDR, 4 Polish and 3 Czechoslovak), ten MR divisions (4 DDR, 3 Polish and 3 Czechoslovak) with two

specialist divisions (Polish) and several para-commando battalions (DDR and Czechoslovak): the tactical air support would be considerable, with the Czechoslovak and Polish air forces deploying modern combat aircraft. In all, this is about twenty divisions available from non-Soviet elements in the 'northern tier', which also fields a numerically large tank force though not always the latest models. The 'southern tier' - Hungary, Bulgaria and Rumania - presents a somewhat different aspect. Once again, the grand tally amounts to twenty-six divisions - six Hungarian, ten Rumanian and ten Bulgarian (with eight MR divisions and five tank brigades which can be reckoned as two tank divisions). Here statistics are certainly 'lies and damned lies' to boot, to quote the standard saying. Without undue disparagement, it is hard to see the Hungarian army going flat out in the field - and which field? The Hungarian army is only a small cadre force (30,000 out of 83,000), with one tank division and five MR divisions: the air force has 176 firstline aircraft (116 MiG-21, a regiment of ground-attack SU-7MBs - thirty of them - and thirty MiG-17/MiG-19s). The Bulgarian army (and air force) is something of an enigma: * the Bulgarian air force has been reinforced with about a score of MiG-23s, while its overall strength is about 370 aircraft, while the army has brigaded armour (five tank brigades with about 2,000 tanks) and 8 MR divisions, plus one

* The 'beefing up' of Bulgarian forces began in 1974 with the transfer of weaponry which had hitherto been reserved for the 'northern tier': in addition, Soviet and Bulgarian intelligence operations were much more closely integrated, a process supervised by Andropov (KGB Chairman) himself.

airborne regiment. Both Rumania and Bulgaria - as might be expected - have mountain troops (up to regimental strength), but the Rumanian army is slightly stronger - 140,000 men as opposed to 115,000 for Bulgaria: the Rumanian army has ten divisions in its nominal OB (two tank, eight MR divisions) with 1,500 tanks. In general terms, the manpower of the 'southern tier' of the Warsaw Pact outnumbered that of NATO, but the air order of battle (again, in terms of numbers) favours the Warsaw Pact. It is, in fact, extremely difficult to compare the 'balance' on the southern flank, in view of the diversity of national establishments, the obsolescence of much equipment (on both sides) and the political diversity which weakens military cohesion (the Rumanian dispute with the USSR, the Greek-Turkish confrontation which impedes NATO...).

To refer once again to gross figures, on the central sector and including Soviet forces, the total Warsaw Pact OB consists of 935,000 men, 16,000 battle tanks and 2,900 tactical aircraft. But how does this fit into the first echelon, that is, combat-ready forces trained and properly equipped? Not all of the non-Soviet divisions in the 'northern tier' appear to be 'ear-marked' for first echelon operations with the Soviet formations: Warsaw Pact exercises seem to demonstrate special 'bonding' into combined-arms (and multi-national) battle groups, with non-Soviet elements given specific and limited battle tasks. A calculation on these lines (with, for example, four Czechoslovak divisions in the first echelon) would supply a figure of about 48 Soviet

and non-Soviet divisions for the central sector (assuming a virtual 'in-place, unreinforced attack'). This would supply the Soviet command with more than 200 battalion-size combat groups, with well over 10,000 battle tanks, 1,750 tactical aircraft and large numbers of infantry combat vehicles: that initial strike force could be reinforced substantially over time. Senior non-Soviet officers may well command particular sectors, though not with their own national forces (Polish, Czechoslovakia, DDR) being assigned to independent operations, these units being 'bonded' into cross-national task forces or combat groups.

These assumptions bring us to the key question of Soviet command organisation and arrangements and to the Soviet appraisal of the particular capabilities of non-Soviet formations, but before examining this aspect it is necessary to look briefly at the implications of the weapons/equipment programmes pursued in the several Pact countries in association with the USSR.

* * *

(iii) Standardisation and Modernisation: Weapons and Equipment

Much is made of the standardisation practised in the Warsaw Pact, as opposed to the University and lack of inter-operability in NATO. It cannot be denied that the Warsaw Pact establishments have reached a high level of standardisation, though it is not as magically comprehensive and efficient as many believe.

Standardisation does reduce the burdens of training (common equipment - common doctrine), supply and maintenance, but there is the inherent danger of standardisation blocking the way to modernisation. While it is true that Soviet equipment - which largely predominates in the Warsaw Pact - is essentially 'incremental' and interchangeable in design (such as the running gear of the T-54/55 and T-62 tanks) but a more advanced design (such as the T-72) poses problems with its new running gear, improved engine, a newer gun (125-mm with varied ammunition), a different fire control system and a changed internal layout. Cost is also a factor: for example, the BMP is an expensive vehicle, while earlier infantry combat vehicles were considered to be relatively 'cheap'. Changeover in systems also complicates standardisation, as well as maintenance - so that it is not surprising that on exercises only 20 per cent of vehicles will actually be utilised, to save on fuel and to minimise maintenance loads.

In 1969, in the wake of the Budapest meeting, new institutional arrangements were made to supervise technological advances and programmes related to weapons systems, possibly a 'co-ordination agency' for military equipment and arms supply, supervising some joint procurement (and limited production) as well as setting up a common pool of railway wagons, developing motor roads and operating the oil pipe-line running from the USSR into east-central Europe. The Soviet Union still maintains

its primacy as the main arms producer for the Warsaw Pact, though some small licence is permitted to non-Soviet states to develop and manufacture certain pieces of equipment (Czechoslovak small arms, trainer aircraft, Hungarian APCs, Polish CW equipment): this is a giant 'arms cartel', from which only Rumania excludes itself with the purchase of Western equipment (French helicopters, British aircraft, the joint Yugoslav-Rumanian 'Orao' production) and it may well be that gaps in Rumanian procurement were filled by Israeli supplies of captured Soviet equipment after the 1973 war. Indeed, the view has been expressed that one of the earlier causes of Rumania's disaffection was its exclusion from the Warsaw Pact 'arms market'.

There are obviously considerable economic constraints on the modernisation of the non-Soviet WP forces: the economic burden as a whole of maintaining large conventional forces, forces not specifically tailored to the needs of indigenous 'national defence' in an eastern European context, has been aired on several occasions, while the USSR points to its own 'burden' in providing that nuclear deterrence which is intended to screen the entire 'Socialist camp'. However, the general trend is towards narrowing the gap in weapons and equipment between Soviet and non-Soviet forces - though for some time to come the 'gap' in main battle tanks will remain wide. There also seems to be a pattern of Soviet priority in distributing advanced weapons to its non-Soviet partners - Poland, the DDR and Czechoslovakia. Poland was an early recipient of the new

SP guns: the DDR has not yet received the latest models of Soviet aircraft,* but the Czechoslovak air force is now equipping with MiG-23s. Yet for all this discrimination, the air forces of Poland, the DDR and Czechoslovakia now consist of at least one-third modern aircraft (improved MiG-21s, MiG-23d and the Su-20). One result has been to improve the offensive capabilities of non-Soviet air elements and assault/attack capabilities will be uprated with the acquisition of more helicopters.

It follows that if there is greater Soviet attention to integrating non-Soviet military forces into Soviet planning and operational missions, then the modernisation of non-Soviet establishments must continue. Should it lag, appreciable logistical problems could accrue and even tactical disparities grow: even in the Soviet forces there are some discrepancies in tactical performance due to equipment variations (SP and towed artillery, differing power-to-weight and speed ratios with the various models of infantry combat vehicles), but non-Soviet forces in the 'northern tier' are not grossly behind their Soviet counterparts in fire power, mobility and 'shock power'. In some instances, as with the later Czechoslovak model of the re-load capability for MRLs, non-Soviet equipment is in advance of the Soviet models and the NVA seems to take a certain perverse

* East Germany may well be taking delivery of the Mil Mi-24 assault/gunship helicopter, a formidable weapons system.

pride in optimising performance well beyond the Soviet 'norms'. As for naval forces, only Poland (and the DDR) have naval forces of any great operational significance: the Polish shipbuilding industry is progressive and highly capable, sufficient to build advanced assault landing ships, while both the Polish navy and DDR naval forces are optimised for their tasks in the Baltic, as well as being integrated into Soviet operational plans. Air defence is already fully integrated into the Soviet PVO Strany and here Soviet equipment, procedures and priorities have long been established, covering all aspects of air defence - early warning, interceptors, SAMs and AA defences.* Nevertheless, we do need more cogent studies of the 'military economics' of the Warsaw Pact and closer inspection of the modernisation cycles in the Soviet forces.

* * *

(iv) Integration, Command and Control and 'Performance'

The 'total integration' of all Warsaw Pact forces has stopped short of that 'supra-national' arrangement once mooted by Moscow and resisted particularly by Rumania, whose armed forces were deliberately placed immutably under national control

* East European air defence can contribute about 1,500 aircraft, 124 SA-2 SAM and 32 SA-3 SAM battalions, plus AA artillery: the Soviet air bases in eastern Europe are also defended by Soviet SA-3 SAM batteries.

by special legislative enactment: nor was there much enthusiasm from other nations. However, if there are specially 'ear-marked' non-Soviet formations, then clearly some degree of operational integration has been attained. Yet this is still to say that operations would be launched and conducted under the aegis of the Soviet high command, for the Warsaw Pact is not a wartime command organisation, nor is there a logistics establishment separate from that of the Soviet system as a whole. The 'Joint High Command' is essentially an administrative and training organisation and even the new HQ sited in Lvov may not signify a 'command centre' but rather a means of rationalising and controlling exercises in the southerly sector (and possibly directing any 1968-type incursion into Yugoslavia). The main Soviet command system, however, seems to be made up of selected 'battle staffs' drawn from the General Staff and assigned to their posts for operational command and control, all in advance of war: these 'battle staffs', together with Soviet missions and advisers, will have selected those non-Soviet formations suitable for first echelon tasks and conducted limited planning with hand-picked non-Soviet officers. For example, in the Polish army particular senior officers (with an excellent command of Russian) seem to have 'assigned tasks' and are privy to some Soviet operational intentions: for all the mockery of 'socialist competition' within Eastern bloc forces, this does give an indication of these formations at high states of readiness. In general, if

'interdependence' is a political phenomenon in the Warsaw Pact, under operational conditions the Soviet elements are less dependent on their non-Soviet allies and, in any event, all combat-ready formations in a given 'Front' would come under centralised Soviet command, to which select individual east European senior officers would also be immediately responsible.

An 'in-place, unreinforced attack' would rule out any cumbersome mobilisation of the Warsaw Pact. The most likely eventuality is that select non-Soviet formations would be placed on an 'exercise/alert' status and moved out at short notice - five hours is sometimes cited - to operational positions, even while 'exercising'. Yet there remains that elusive and all-important question of the reliability of non-Soviet military units. Much depends on the performance of the Soviet lead elements and on what sectors non-Soviet units are committed. Any major Soviet reverse could lead to catastrophic repercussions and tumult in 'the rear', even to the point of anti-Soviet actions and risings. My own estimate (based on lengthy and strained conversations with non-Soviet personnel) is that the professionals - regular officers and men, pilots, naval commanders - would do their job almost regardless of the circumstances, as all professionals should. Another immediate problem is the utility (or utilisation) of the NVA in Germany: again, I am inclined to the view that the NVA will be held back to deal with the expected West German 'counter-attack' aimed at

Berlin, though a rapid Soviet breakthrough could bring the NVA forward. At the moment, the immediate operation task is to secure the local breakthrough and safeguard the passageway into OET (occupied enemy territory), securing Soviet LOC and coping with prisoners/traffic.

The Poles are also a problem in their own way. Undoubtedly, political circumstances could conspire to convince the Polish forces of the justifiability of a pre-emptive attack on the west Germans, though they might be less willing to engage US divisions and even the British, who are not traditional Polish enemies. Falling on the Germans, especially if the Soviet Army has cut into them would not go against the Polish grain and any attempt by West Germany to take 'forward defence' further forward - striking into the east - would raise Polish ire. The Czechoslovak forces share no great love for the Russians but I have been told that four Czechoslovak divisions are assigned to the first echelon and that, in the event, they would indeed go, even recognising the fact that they are cannon-fodder. The Hungarians are not a significant factor in the 'military balance' and could scarcely undertake offensive operations on any scale, the Rumanians are equally difficult and hard to confine within Soviet purposes - the 1973 law, for example, making it difficult to redeploy Rumanian troops on Soviet orders - with only the Bulgarians standing out as reasonably staunch allies of the USSR.

All this refers to 'military establishments', almost in the abstract, but what about the individual soldier? The bulk of the non-Soviet forces are conscripts, though the officers and NCOs, like the specialists are regulars. It is impossible to assess the fighting qualities of the non-Soviet conscripts, much less to evaluate the effect of official propaganda on the average conscript soldier - but then we have little idea of how NATO troops (many of them conscripts) would perform and what the reaction would be of the separate national establishments. For example, the Bundeswehr could well plan to occupy its own flanks and not leave them to the British, or anyone else for that matter. A land battle unfolding with energetic Bundeswehr action - or reaction - would be a different matter and pushing 'forward defence' forward into the east could provoke some unexpected response on the part of laggardly soldiers. The myth of an aggressive NATO could come true in nightmarish fashion, while the present propagation of such NATO intentions does give legitimacy to the defensive roles undertaken by non-Soviet forces.

* * *

Finally, we shall have to wait upon those changes, if any, which Marshal Kulikov might work on the Warsaw Pact. Before he took up his post as C-in-C/Warsaw Pact he did make reference to

the need to develop a more realistic and pertinent military doctrine suited particularly to Warsaw Pact requirements, indigenous requirements. The modernisation of the Warsaw Pact forces is proceeding apace and it is not in the Soviet interest to allow it to flag. Over the past ten years, the Warsaw Pact has undoubtedly increased its military capability and there is nothing to support the notion that this will not continue, a process which works all the while on the 'European balance' and which does not encourage either apathy about or contempt for the non-Soviet military establishments.