

WORKING PAPER

DOCUMENTO DI LAVORO	212
Dicembre 1969	

Gruppo di studio sui problemi di una "identità europea nell'ambito della Alleanza Atlantica"

ASPETTI DELLA PRESENZA AMERICANA IN
EUROPA: PROBLEMI CONNESSI CON UN EVENTUALE
RITIRO O RIDUZIONE DI TALI TRUPPE

di

Stefano Silvestri

(da non pubblicare)

iai

istituto affari internazionali

iai

La presenza americana in Europa è vista secondo le più diverse ottiche. E' quindi necessario, all'inizio, cercare di chiarirne i termini.

Le forze americane in Europa

Le forze americane presenti in Europa possono essere divise in tre categorie:

- a) forze dell'atlantico
- b) forze del sud europa
- c) forze del centro europa.

Le forze dell'atlantico non sono in questione. Esse rispondono ad una primaria esigenza di sicurezza americana e nessuno pensa di ridurne l'entità. Parte di esse, quelle destinate al comando Nato Iberlant, sono da considerare assieme alle forze del sud europa: loro compito principale è infatti quello di occuparsi dell'accesso al Mediterraneo. Anche le altre forze dell'atlantico hanno tra i loro compiti, secondo la strategia dell'Alleanza, di offrire appoggio alle forze impegnate in Europa, ma in questo caso il loro ruolo è solo sussidiario (almeno in un primo tempo).

Le forze nel sud europa sono di grande rilievo. Non si tratta solamente della VI flotta e di unità ora presenti nell'Atlantico, ma di sottomarini con armamenti atomici, di aerei, di postazioni missilistiche, di forza di terra, eccetera. Gli americani saranno comunque costretti ad operare alcune riduzioni di queste forze: ad esempio, secondo le ultime dichiarazioni del governo libico, essi dovranno abbandonare, entro il 1971, la loro grossa base di addestramento a Wheelus Field in Libia. Tuttavia, almeno secondo

recenti dichiarazioni del segretario alla difesa Laird, non sono previste altre grosse riduzioni in questa zona. Il governo americano ha rinnovato (sia pure temporaneamente) il suo accordo con la Spagna, per le sue basi in quel territorio.

La presenza americana nel sud europa non è collegata semplicemente agli accordi Nato. Essa si è fatta sempre più di rilievo a partire dall'esposizione della così detta "dottrina Truman", e corrisponde alle esigenze di politica globale americana. L'elemento di novità rappresentato dalla presenza di una flotta sovietica nel Mediterraneo fa ritenere del tutto improbabile un mutamento in senso isolazionista della politica americana in quest'area. Si può ragionevolmente presumere che ritiri o riduzioni siano pensabili là dove essi corrispondono ad una effettiva situazione di maggiore distensione, o là dove la complessità dei problemi può far pensare alla necessità di una semplificazione dei termini. Ma nel Mediterraneo vi è tutt'ora in corso un gioco di reciproco confronto tra i due sistemi, e di reciproca stabilizzazione di aree di influenza. Infine la presenza delle superpotenze in quest'area è vista anche in funzione di una limitazione e di un regolamento dei vari conflitti "minori" qui presenti: è perciò improbabile che, sino a che non si siano stabilizzate quelle situazioni di crisi, gli Usa, e di converso l'Urss perdano interesse al Mediterraneo.

Il discorso di un'eventuale riduzione delle forze americane in Europa è dunque probabilmente limitato all'Europa centrale. In questo settore gli Usa mantengono attualmente circa 300.000 uomini (la maggior parte in Germania), forze aeree e gran parte delle 7.000 testate atomiche e relativi vettori che hanno in tutta Europa.

Le motivazioni La funzione di queste forze è spiegata in varia maniera:

- 1) una funzione simbolica : esse sono il "pegno" visibile dell'impegno americano nella difesa della Europa.
- 2) una funzione nucleare : esse costituiscono il nucleo di una eventuale guerra tattica, combattuta anche con armi nucleari, in Europa; controllano queste armi e ne decidono l'impiego, secondo i piani alleati (sono il "grilletto").
- 3) una funzione convenzionale : esse costituiscono un nucleo necessario per rendere realistica una resistenza convenzionale europea ad un attacco convenzionale, limitato o generalizzato, da parte sovietica.
- 4) una funzione politica : duplice, da un lato esse sono la necessaria merce di scambio con l'Urss, per arrivare ad un arrangiamento nel centro Europa, e dall'altro contribuiscono a tenere la Repubblica Federale legata militarmente al sistema occidentale, e perciò controllata da esso.

Qual'è la reale portata di queste ragioni addotte a sostegno della presenza americana?

La funzione simbolica

La funzione "simbolica" è certo importante, ma è chiaro che non è sufficiente, da sola, a giustificare la presenza di un così gran numero di uomini e di materiale. Un "pegno" di 50.000 uomini (ad esempio, secondo la richiesta di alcuni congressisti america-

ni) sarebbe più che sufficiente, o comunque altrettanto di rilievo da un "pegno" sei volte più numeroso (e costoso).

E' però anche vero che tale giustificazione, alla luce delle più moderne teorie strategiche americane, sembra mutare di sostanza. Il "pegno" nella strategia della rappresaglia massiccia doveva garantire il pronto intervento nucleare massiccio americano. Da che tale intervento deve gradualizzarsi a seconda delle esigenze del momento, secondo le regole della strategia flessibile, si afferma che più numerosi sono gli americani presenti in Europa, più sicura e forte sarà la rappresaglia americana in caso di conflitto. Tuttavia questo ragionamento a noi sembra peccare di una eccessiva schematicità: l'interesse americano verso l'Europa non può essere reso direttamente proporzionale al numero dei suoi soldati presenti in questa regione: se ciò fosse vero il "pegno" sarebbe già ora troppo inconsistente.

La funzione nu
cleare

La seconda giustificazione (la funzione "nucleare") è di maggior rilievo. Ma, a prescindere da ogni altra considerazione, anch'essa non verte tanto sul numero degli americani presenti in Europa, quanto sulla qualità dei loro armamenti. L'idea che è alla base di questa giustificazione è che le forze convenzionali della Nato in Europa non sarebbero comunque sufficienti, senza un concreto appoggio atomico, per respingere vittoriosamente un attacco generalizzato da parte orientale. Esamineremo più attentamente in seguito la validità di questa ipotesi. La conseguenza che se ne trae è che, ad un livello abbastanza avanzato ed impegnativo di guerra convenzionale in

Europa, le armi atomiche dovranno essere utilizzate, con funzioni tattiche (cioè contro forze nemiche, fuori del territorio della superpotenza avversaria, sul campo di battaglia, come armi contraeree o antisottomarine, eccetera). Questa teoria è stata esaminata nella sua ultima riunione (novembre '69) dal Gruppo di Pianificazione Nucleare della Nato, sulla base di un documento anglo-tedesco, di cui però non ci è dato conoscere particolari esaurienti.

Essa incontra alcune importanti obiezioni, (in particolare consigliamo la lettura dell'articolo del gen. Nino Pasti "Nato's Defense Strategy" su Orbis 1/1969, quello del gen. André Beaufre "Security and Defense in Western Europe", sulla stessa rivista, e quello di Alain C. Enthoven e K. Wayne Smith, "What Forces for Nato? and from whom?" su Foreign Affairs, ottobre 1969).

In primo luogo il vantaggio tattico, ottenuto collo impiego di un'arma atomica contro forze convenzionali, benchè rilevante, è effimero, poichè viene limitato, anche nella situazione ottimale di un freddo gioco di azioni e reazioni, da una reazione eguale e contraria da parte del nemico : il vantaggio è quindi limitatissimo nel tempo, e in nessun caso decisivo.

In secondo luogo è ben poco probabile che si possa riuscire a delimitare ad un basso livello l'escalation atomica.

In terzo luogo, una guerra combattuta con largo uso di armi atomiche tattiche in Europa sarebbe, per questa ragione, a tutti gli effetti, una guerra strategica globale, altamente distruttiva.

Infine è molto dubbio che nella strategia del Patto di Varsavia sia compresa anche l'ipotesi di una guerra nucleare tattica: è invece probabile che il superamento della soglia atomica sarebbe ritenuto decisivi

vo ai fini del passaggio da una guerra "tattica" (in questo caso intesa come "contro forze") a una guerra "strategica" (cioè anche "contro città", sia pure limitatamente alla sola regione europea). E' chiaro quindi che tale concetto della guerra atomica tattica è tutto da riesaminare.

Resta importante l'argomento a favore della guerra nucleare "tattica" sollevato ad esempio dal ministro britannico Healey : tale strategia viene a rafforzare il deterrente globale della Alleanza, diminuendo gli incentivi sovietici ad un attacco generalizzato contro l'Europa, visto che anche un attacco solamente convenzionale finirebbe per provocare un tremendo olocausto nucleare, in cui anche l'Urss, nella migliore delle ipotesi, perderebbe il nerbo delle sue forze e vedrebbe sconvolto il territorio dei paesi europei del blocco orientale. A detta di Healey un eventuale ritiro americano non potrebbe costringere gli europei occidentali a rinunciare a tale garanzia. Ogni riduzione americana comporterebbe invece un abbassamento della soglia nucleare, ad opera degli stessi europei, costretti ad aumentare la loro porzione di rischio e di minaccia per far fronte ad una potenzialmente più gravosa pressione orientale. Questo discorso è però legato, da un lato ad una considerazione negativa della consistenza delle forze convenzionali europee, e dall'altro ad una determinata considerazione dell'equilibrio mondiale ed europeo: riesamineremo questi punti.

La funzione
convenzionale

Per quel che riguarda il ruolo "convenzionale" delle forze americane, è chiaro, al termine di questo discorso sulla guerra nucleare tattica, che permane

una certa ambiguità di fondo, sia degli europei che degli americani.

Le forze convenzionali in Europa occidentale, americane ed europee, sono sufficienti a far fronte al loro compito in caso di attacco convenzionale generalizzato?

E in caso di attacchi limitati miranti a stabilire un fait accompli, qual'è la loro manovrabilità e efficacia?

Le valutazioni sono molte e differenti, ed è difficile stabilire, in assenza di una esauriente e obiettiva documentazione, quali siano le più rispondenti alla realtà. E' però un fatto che molti strateghi occidentali sembrano convinti che l'Alleanza non potrebbe reggere ad una pressione generalizzata del Patto di Varsavia, operata con tutti i mezzi convenzionali a sua disposizione, senza ricorrere all'appoggio di armi nucleari.

E' però anche vero che esistono molte obiezioni in proposito. In primo luogo le valutazioni fatte ad esempio dall'Iss nella Military Balance 1969, poi quelle fatte da McNamara e recentemente riportate dal sen. Sherman Cooper nel suo rapporto all'Assemblea Atlantica. Secondo queste valutazioni (cui vanno ad aggiungersi le considerazioni del così detto "rapporto Enthoven", in parte riprese nell'articolo già citato su Foreign Affairs) vi sarebbe una parità di fatto tra forze del Patto di Varsavia e forze Nato nel centro-europa (nel sud-europa il rapporto sarebbe più nettamente a favore della Nato).

Tale parità si baserebbe su

- a) una parità sostanziale del numero degli uomini effettivamente in armi da una parte e dall'altra;
- b) una mancanza di affidabilità di buona parte delle

truppe europee orientali, in caso di politica aggressiva sovietica contro l'Occidente;

- c) una disparità (di quasi tre a uno), a favore del Patto di Varsavia, di forze corazzate, compensata però da,
- d) una disparità (di più di due a uno) a favore della Nato di armi anticarro,
- e) una migliore efficienza tecnica nel campo occidentale;
- f) una disparità (a favore del Patto di Varsavia) nel numero assoluto degli aerei da combattimento a disposizione, compensata però da
- g) una disparità (molto rilevante a favore della Nato) nella capacità di carico bellico, e nelle performances tecniche e operative degli aerei, nella loro capacità ogni tempo, nella loro capacità multiruolo, eccetera;
- h) una disparità (a favore della Nato) nella logistica, negli equipaggiamenti, nella capacità di approvvigionamento di armi, munizioni, petrolio, eccetera.

Inoltre, benchè in questa bilancia sia stata calcolata solo quella frazione di 300.000 uomini che gli Usa mantengono in Europa centrale, le forze sovietiche sono invece calcolate in maniera molto più massiccia. Vi è quindi una fortissima riserva strategica americana, rapidamente disponibile e già equipaggiata e istruita, operativa, che può essere chiamata a rafforzare il dispositivo convenzionale occidentale.

In conclusione quindi, secondo alcuni esperti, vi sarebbe una pratica equivalenza di forze convenzionali, che potrebbe permettere una resistenza senza ricorre-

re, almeno in un primo tempo, all'uso di armi nucleari tattiche. E' però anche vero che la somma di distruzioni di una guerra convenzionale generalizzata in Europa centrale sarebbe probabilmente solo di poco inferiore a quella provocata da un limitato conflitto atomico. E' comunque interessante rilevare come, in teoria, si potrebbe restare al di sotto della soglia atomica, almeno per un certo periodo.

Tuttavia una tale questione ha un interesse reale? Si può veramente ritenere che l'Urss (o le potenze occidentali) abbia un reale interesse a condurre una guerra di tale genere in Europa?

Di fatto, in una regione di questo genere, il contingente convenzionale deve servire ad una sola cosa : deve offrire il tempo necessario al deterrente atomico per

- a) o svolgere la sua azione di dissuasione,
- b) o entrare in azione nella maniera razionalmente più studiata.

La parità convenzionale è dunque essenziale, ma una guerra convenzionale non può comunque, a nostro avviso, andare oltre certi limiti di tempo, di spazio e di intensità : limiti che non possono essere posti molto oltre.

La strategia atomica

Abbiamo desunto da questo ragionamento due conclusioni importanti:

- 1) è necessaria una sostanziale parità (o equivalenza) tra le forze convenzionali contrapposte in Europa;
- 2) è necessario che la soglia nucleare non sia troppo bassa, ma sia tale da poter permettere negoziata

lezioni e ripensamenti.

E' quindi chiaro come la concezione della guerra nucleare tattica in Europa sia estremamente ambigua :

- a) essa è positiva se si considera all'interno di una concezione di strategia flessibile, come l'ultimo disperato tentativo, una volta che si è stati costretti a varcare la soglia atomica, di limitare i danni (se sono limitabili) e di concedere altro tempo ai negoziati per agire, e al deterrente (reso forse più credibile dal suo eventuale uso limitato) per svolgere pienamente la sua opera di dissuasione (per altro fin lì fallita);
- b) essa è negativa, se fa varcare subito tale soglia atomica, quasi automaticamente, sia pure ad un livello minimo, abolendo quindi quello spazio di riflessione e di dissuasione che dovrebbe essere assicurato da forze puramente convenzionali.

L'obiezione a questo ragionamento è solitamente : è necessario, perchè il deterrente abbia una sufficiente credibilità, e svolga quindi un'opera reale di dissuasione, che esso abbia una qualche forma di automaticità e di assolutezza: l'una assicurando l'altra. E' insomma la politica del "meglio morti che rossi", su cui riposava la credibilità del deterrente francese: per quanto poco fosse credibile l'uso di un'arma che esponeva alla propria completa e certa distruzione, pure si poteva pensare,

- a) che vi fosse una sufficiente irrazionalità, nel generale De Gaulle, perchè effettivamente la usasse,
- b) che in tal caso l'Urss preferisse rinunciare a quei danni ("limitati, ma sufficienti") cui la esponeva il deterrente francese, e rinunciasse quin

di ad attaccare la Francia.

Il suicidio come unica arma di sopravvivenza, benchè abbia il fascino delle tragedie, è però basato su un eccesso di irrazionalità : alla lunga diviene sempre meno credibile. E comunque non è in alcun modo flessibile (non sono previsti dei "quasi suicidi") : il che significa un completo immobilismo politico, perchè se pure si riesce ad impedire la propria distruzione (che potrebbe però essere preventiva...) non si riesce ad impedire la distruzione altrui : suicidarsi per sè, passi (anche se è irrazionale), ma suicidarsi per gli altri è veramente troppo!

L'atomica e
l'Europa

Questo stesso ragionamento, se applicato alla politica "de frappe" francese, ne mostra gli insuperabili limiti e la sterilità. Applicato invece alla superpotenza americana ha dato origine alla strategia flessibile.

Su tale strategia riposa la speranza di copertura atomica dell'Europa. Infatti gli strateghi europei possono sperare in una copertura atomica americana solo nella misura in cui tale copertura non comporti necessariamente perdite insopportabili per gli Usa. Ma tale copertura comunque, anche se si limiterà alla sola guerra tattica (e cioè, in pratica, considererà i territori nazionali delle superpotenze come santuari inviolabili), comporterà per l'Europa delle perdite enormi e in ultima analisi inaccettabili. E' quindi evidente, per l'Europa, se respinge la politica schizofrenica, immobilistica e del tutto insicura del suicidio-sopravvivenza, l'interesse di avere una sufficiente forza convenzionale, che allontani il più possibile tale soglia di distruzione.

L'alternativa offerta dall'armamento atomico europeo è anch'essa piuttosto illusoria. Riportiamo il seguente brano estratto da S. Silvestri "La sicurezza europea" pagg. 112/115 e 148 (avvertendo che si tratta di semplici ipotesi, nel contesto di modelli formali di sicurezza europea : questa ipotesi è tratta dal modello numero 4. : "evoluzioni integrate in ambedue i blocchi")

"...Ma il problema principale resta quello atomico. La forza atomica europea avrebbe una sua prima base nelle forze atomiche nazionali francese e britannica. E' tuttavia probabile che una maggiore integrazione europea in campo militare provocherà un accrescimento di queste forze sia in senso orizzontale (accrescimento del numero e della potenza delle testate), sia in senso verticale (sostanziazione degli ordigni nucleari, loro diversificazione per diversità di impieghi, ecc.) sia in efficienza operativa (vetture, prontezza d'impiego servizi di teleguida e di avvistamento, ecc.). Tutto questo sottoporrà a profondo mutamento la strategia nucleare globale, quale oggi esiste. A prescindere da alcuni problemi politici, le questioni che si aprono immediatamente sono due:

- 1) rapporto tra deterrente europeo e deterrente americano;
- 2) quale strategia verrà adottata per pianificare l'uso del deterrente europeo.

Una volta iniziata questa discussione, anche se essa si svolgesse inizialmente all'interno della Alleanza, sarebbe a tutti evidente che l'Alleanza stessa sarebbe arrivata ad un punto di non ritorno, oltre il quale o cessa di esistere ogni accordo interno al blocco occidentale, o si creano strutture militari completamente nuove.

Quali che saranno le soluzioni che potranno essere adottate indichiamo qui un primo possibile schema, di cui successivamente esamineremo la credibilità:

- il deterrente europeo rimane staccato dal deterrente americano;
- il deterrente americano in Europa perde di importanza e viene progressivamente ritirato;

- il deterrente europeo è quindi sviluppato in modo da bilanciare la perdita del deterrente americano (sviluppo degli ordigni nucleari tattici e strategici)
- la strategia ufficiale europea resta quella della risposta flessibile, ma al suo interno permangono molte esitazioni, in particolare per l'esigenza di chiarata di attuare una "difesa in avanti" della Germania;
- si propone in alternativa a questo sviluppo della Europa come grande potenza nucleare un disarmo generale e controllato delle superpotenze e dell'area europea.

Tutta questa prospettiva fa nascere alcuni forti dubbi. Anzitutto difficilmente un deterrente europeo potrebbe avere quelle caratteristiche di credibilità che hanno i deterrenti delle superpotenze:

- perchè dovrebbe svilupparsi quasi ab ovo, con anni di ritardo tecnologico;
- per la maggiore vulnerabilità del territorio europeo (difficoltà, ad esempio, di installare un efficace sistema Abm).

Inoltre il processo federativo europeo avrà comunque, come abbiamo premesso, caratteristiche ibride, a volte contraddittorie, e sarà lungo. Nei primi tempi (e sicuramente negli anni '70) una qualsiasi crisi potrà riportare tutto il processo alla linea di partenza, o addirittura dissolverlo. Questo diminuisce ulteriormente la credibilità di un deterrente, anche sofisticato, europeo. L'uso del deterrente ha infatti sempre due facce; da un lato minaccia il nemico della morte più orribile, ma dall'altro espone la vita della propria comunità a simile rappresaglia. Affidare un tale potere sulla propria vita a una qualsiasi autorità significa avere un altissimo grado di fiducia in essa. Ed è del tutto improbabile che una autorità europea, negli anni '70, riesca a coagulare attorno a sé un grado di consenso e di lealismo così alto da concedergli la legittimità dell'uso di questo potere assoluto.

Il deterrente europeo avrebbe infine una sua inerente ambiguità : risposta flessibile a difesa in avanti. L'esigenza di "non cedere un metro di terreno" non gioca a favore di una valutazione fredda e distaccata dei rischi e dei costi di ogni successiva "soglia" nucleare da oltrepassare. Questo toglie molta credibilità alle ipotesi di guerre limitate in Euro-

pa, e riporta facilmente alla paurosa rigidità della strategia della rappresaglia massiccia.

Questa soluzione (che comporterebbe tra l'altro anche sgradevoli reazioni sovietiche) è quindi, tutto sommato, improbabile.

E' però anche poco probabile che gli europei rinuncino in partenza a giocare una qualche loro carta nucleare. E' quindi possibile che, anche in questo caso, si finisca, almeno negli anni '70, col prendere una serie di decisioni ibride, caratterizzate da:

- un mantenimento e un modesto accrescimento (orizzontale, verticale e di efficacia operativa) delle forze nucleari nazionali ora integrate;
- un coordinamento tra questo modesto deterrente e il deterrente americano tutt'ora presente in Europa, o comunque di pronto impiego a copertura dello scacchiere europeo;
- una rivalutazione, a questo scopo, dei comitati misti euro-americani di planning strategico-nucleare;
- una partecipazione europea al finanziamento del deterrente americano per l'Europa;
- una pressione europea per ottenere una più larga corresponsabilità nell'elaborare la strategia nucleare occidentale.

Questa soluzione implica il mantenimento della Alleanza Atlantica poichè esige il ricorso all'ombrello atomico americano. Quale che sia l'importanza che l'Europa assumerà nei confronti dell'America, la decisione sull'uso del deterrente atomico resterebbe in ultima istanza competenza del presidente degli Stati Uniti.

A nostro avviso questa è la soluzione più razionale e più probabile. Ma è chiaro che a questo punto ci siamo trovati a un bivio tra l'indipendenza completa dell'Europa e l'indipendenza nella partnership atlantica... Questa soluzione ha alcuni vantaggi immediati. Essa permette il mantenimento di una credibilità globale della strategia nucleare occidentale. Poichè una Europa unita ha, a differenza di una Gran Bretagna o di una Francia isolate, tutte le condizioni per diventare una superpotenza, essa può adoperare questa potenzialità per :

- 1) partecipare alle discussioni al vertice sui problemi globali della pace e del controllo degli armamenti;

- 2) promuovere una azione più efficace in vista di un disarmo effettivo, generale e concordato;
- 3) ove la precedente ipotesi fallisca, chiedere e probabilmente ottenere, la messa in comune del sistema nucleare europeo e americano, arricchendo la partnership su una base di crescente uguaglianza.

.....

"... Una variante al modello, che abbiamo precedentemente scartata, è la costituzione di un nucleo europeo di terza forza, indipendente nuclearmente dagli Usa. Tale ipotesi, che significa tra l'altro la fine dell'Alleanza Atlantica, non favorisce una maggiore stabilità del modello. Una terza forza, impregnata di nazionalismo europeo, sarebbe quasi inevitabilmente espansiva, e comunque sarebbe vista con giustificata apprensione dall'Urss. Ugualmente gli Usa non potrebbero che ritirarsi da un equilibrio europeo in cui non potrebbero più porre il veto all'uso dell'arma nucleare. Essi quindi sarebbero portati a un disimpegno nei confronti dell'Europa, e a un accordo con l'Urss, per controllare la nuova potenza.

In ogni caso questa soluzione riapre drammaticamente il problema di un conflitto di potenze, riducendo di molto sia le possibilità di evoluzioni democratiche in tutti i paesi, sia le chances di un disarmo generale.

L'avventura nucleare europea sarebbe quindi una grave sfida all'equilibrio mondiale: tale sfida non potrebbe terminare senza una nuova dislocazione del potere a livello globale. Ma tale dislocazione, lungi dall'offrire maggiori possibilità di equilibrio e di razionale conduzione delle cose nuove, non sarebbe, ancora una volta, e nel migliore dei casi, che un nuovo equilibrio e condominio mondiale, tra potenze tra loro sospette e nemiche. Questa evoluzione del modello, quindi, apre eventualità pericolose e ricche di instabilità. Se essa si producesse, tutto l'equilibrio mondiale, e non solo quello europeo, dovrebbero essere ristudiati. Tuttavia è bene ricordare ancora una volta che tale evoluzione non è quella più probabile, per il modello, ma anzi che andrebbe incontro a tutta una serie di difficoltà obiettive (che abbiamo già in precedenza esaminato). Sono state tali difficoltà, e non il giudizio negativo che ora ne abbiamo dato, che ci hanno permesso di scartarla."

Se accettiamo, per le ragioni su esposte, una prospettiva di collaborazione euro-americana, è evidente che l'importanza delle truppe americane in Europa, pur restando considerevole, cambia di ottica.

L'importanza
convenzionale
delle truppe
americane

In particolare qual'è il rilievo che hanno le truppe americane in uno schema di difesa convenzionale dell'Europa? *

Al momento attuale esso sembra essere determinante

- a) perchè queste forze (rilevanti di numero) sono tra le meglio equipaggiate presenti in questa regione;
- b) perchè sono altamente mobili;
- c) perchè costituiscono l'avanguardia di una formidabile riserva di forze convenzionali.

Infine naturalmente anche per la loro funzione di "grilletto" atomico.

Queste considerazioni possono avere un loro rovescio. In particolare : l'esigenza di non sacrificare le forze americane in Europa, e la volontà di non spendere un numero altissimo di energie umane e finanziarie nella difesa convenzionale dell'Europa (vedere il costo della guerra in Vietnam : fatte le debite proporzioni, una guerra convenzionale in Europa avrebbe costi paurosi, in tutti i sensi) non potrebbe convincere lo stato maggiore americano ad abbassare la soglia dell'intervento atomico tattico oltre i limiti giudicati necessari o utili dagli europei?

Inoltre se le forze americane sono strettamente collegate all'uso delle armi atomiche tattiche, e se sono il nucleo forte della resistenza occidentale, è credibile che l'Urss limiti un suo eventuale attacco

alle sole armi convenzionali, lasciando all'avversario il vantaggio della prima distruzione tattica?

In un quadro di strategia convenzionale la presenza americana è dunque un'arma a doppio taglio : ne assicura la possibilità di attuazione, ma nello stesso tempo può implicarne il fallimento.

Queste ed altre motivazioni sono alla base di una esigenza di rafforzamento del potenziale convenzionale europeo. Cosa tuttavia questo significa? Cosa è oggi "debole" nelle forze convenzionali europee?

Il problema dei costi

Alcuni analisti americani hanno la tendenza a comparare i livelli di spesa europei nel complesso e statunitensi, mettendo in rilievo il divario tra i due (che resta grande anche volendo escludere le spese affrontate per il conflitto nel Vietnam, o volendo raffrontarlo alla percentuale del prodotto nazionale lordo).

Tale ragionamento non tiene però conto

- 1) del maggior costo relativo del soldato americano medio,
- 2) dell'alto costo di molti sistemi sofisticati di armamenti, per lo più nucleari,
- 3) dell'alto costo affrontato dagli Usa per far fronte ai loro impegni in tutte le parti del mondo.

Secondo alcuni analisti la spesa annuale affrontata oggi dagli americani per mantenere le loro forze (comprese quelle nucleari) in Europa non supera il 2% del loro bilancio annuale per la difesa (e si aggira quindi al di sotto dei 2 miliardi di dollari). Benchè spesso le cifre non siano comparabili, grosso modo agli europei si offrono (in caso di reiterate

tendenze americane alla riduzione delle proprie spese militari all'estero) due soluzioni :

- a) rifondere in varia maniera le spese affrontate in Europa dagli Usa,
- b) sostituire con proprie forze parte delle forze americane.

La terza via, prospettata da ambienti americani, e consistente in un rilevante aumento dei propri bilanci nazionali per dimostrare il proprio impegno alla difesa comune, è quanto meno strana. Qui non si tratta di professioni di "buona volontà", o di spendere di più per non lasciare soli gli americani ai loro livelli di spesa, ma semplicemente di spendere ciò che è utile.

La prima via incontra alcune difficoltà. In primo luogo la forma degli eventuali "rimborsi". Finora la formula trovata (soprattutto dai tedeschi) consisteva nel passare all'industria bellica americana ordinazioni tali da coprire il deficit della bilancia americana, per questo particolare capitolo. Ma tale sistema non si è rivelato soddisfacente, poichè implicava un continuo processo di "vassallaggio" delle industrie belliche europee a quelle americane, e toglieva alle industrie europee fondi essenziali a garantirne la sopravvivenza e lo sviluppo. Inoltre alcune esperienze sfortunate (ad esempio lo Starfighter) hanno mostrato come non sempre sistemi di armi acquistati in America corrispondevano all'impiego pianificato in Europa: ciò provoca la non affidabilità di quegli armamenti, che risultano essere quindi non solo uno spreco di denaro, ma un effettivo squilibrio militare.

Un'altra via consisterebbe nel rifondere direttamente agli Usa le spese da essi affrontate, ma tale

scelta pone delicati problemi politici. In particolare: è possibile rinunciare al comando effettivo delle forze che vengono così finanziate? e gli Usa potrebbero accettare di considerare i loro soldati alla stregua di "mercenari" sottoposti ad un comando, o a esigenze, non americane? E anche senza arrivare a questi estremi : è comunque utile, dal punto di vista europeo finanziare con ingenti spese forze americane, invece che europee?

Problemi di
strategia dell'Alleanza

La risposta a tale quesito è più complessa di quanto si potrebbe immaginare. Non solo perchè si devono considerare le esigenze di copertura nucleare che gli europei mantengono nei confronti degli Usa : tale aspetto particolare lo abbiamo esaminato in precedenza, proponendo una via di risoluzione. Ma perchè esistono anche altre considerazioni sia strategiche che politiche.

A tale proposito lasciamo la parola ad Alastair Buchan (da "L'équilibre européen" in Revue Générale Belge 7/1969).

"...Resta una sconcertante realtà : se, in seguito ad una crisi imprevista in Europa centrale, forse non del tutto premeditata, l'Urss decidesse un intervento militare contro la Nato, essa potrebbe concentrare una superiorità considerevolissima, in terra, in un punto dato del perimetro occidentale. E se ciò portasse a un conflitto, la forza sovietica potrebbe aprirsi la via sino al Reno (forse in un solo punto) in 60/70 ore, prima che abbiano il tempo di arrivare rinforzi dagli Stati Uniti o dalla Gran Bretagna o dalle forze francesi reintegrate nella Nato, o prima che il Presidente degli Stati Uniti abbia potuto prendere la difficile decisione di sacrificare milioni di civili americani con uno scambio nucleare strategico, scatenato lanciando armi nucleari tattiche in Europa per bloccare un'avanzata sovietica. L'im-

portanza delle forze di terra e dell'aria della Nato non è nella loro capacità di "difendere" l'Europa occidentale contro un'aggressione sovietica; esse invece sono il solo mezzo per ritardare e identificare un eventuale attacco sovietico fino a che la situazione sia sufficientemente chiara, così da permettere una decisione sull'impiego delle armi nucleari. D'altra parte le forze di terra e dell'aria della Nato impediscono all'Urss di mettere gli Stati Uniti di fronte a un "fait accompli" in Europa.

Nel corso degli ultimi anni si è molto pensato al modo in cui la Nato dovrebbe reagire alle differenti crisi che potrebbero sorgere in Europa centrale. Il gruppo di pianificazione nucleare della Nato, di cui Usa, Gran Bretagna, Germania e Italia sono membri permanenti, ha prestato una particolare attenzione, l'anno passato, alla procedura da seguire in caso di ricorso alle armi atomiche. Uno dei suggerimenti era che il Presidente degli Stati Uniti delegasse il suo potere di decisione al Comandante Supremo, quando la crisi superasse un certo livello. Un preciso fatto nuovo è suscettibile di imporre una revisione della dottrina sin qui stabilita. Vi sono pochi dubbi che, dopo la partenza del Generale De Gaulle, Parigi e le altre capitali alleate ritengano desiderabile una soluzione pragmatica del coordinamento delle forze francesi e di quelle attribuite alla Nato, anche senza una reintegrazione formale della Francia nel meccanismo militare della Nato. Per l'istante, il solo ruolo dell'esercito francese consiste nel difendere il suolo della Francia, senza preoccupazioni di coordinamento con le forze degli altri alleati; per convinzione unanime ciò è poco comprensibile. Ma tra qualche anno queste forze avranno un loro arsenale nucleare tattico. E così bisognerà elaborare una nuova relazione tra strategia convenzionale e strategia nucleare in tempo di crisi.

Un problema più importante potrebbe anche portare a un riesame più approfondito dell'equilibrio europeo. La nuova attività sovietica nel Mediterraneo, in questi ultimi tempi ha fatto molto parlare di sé. E' evidente che l'Urss è la seconda potenza navale del mondo. Essa possiede in particolare una flotta di sottomarini due volte più numerosa di quella di tutte le forze della Nato combinate insieme. Esistono 380 sottomarini sovietici, e circa 88 sono equipaggiati con missili. L'esatto ruolo di questa forza sottomarina non è mai stato esattamente stabilito, perchè malgrado la sua concezione strategica molto conservatrice, l'Urss potrebbe difficilmente

ammettere la possibilità, nell'era nucleare, di una guerra mondiale prolungata, ricalcata sulle due guerre precedenti, e nel corso della quale uno strangolamento del commercio e della marina mercantile potrebbe costituire un fattore decisivo.

La disposizione della flotta sottomarina sovietica fa ritenere che essa sia destinata ad un ruolo di "disturbo" su scala mondiale, in caso di crisi prolungata con l'Occidente. Circa 100 sottomarini sono dislocati in Estremo Oriente, 40 nel Mar Nero (per passare probabilmente nel Mediterraneo ed eventualmente in seguito nell'Oceano Indiano), 170 nell'Artico (per passare nell'Atlantico). Ben 70 sottomarini sono mantenuti nel Baltico: data la relativa facilità con cui gli stretti di Danimarca potrebbero essere chiusi all'Urss in periodo di crisi, questi 70 sottomarini e le unità di superficie di importanza minore sono chiaramente considerati come parte della difesa propriamente detta dell'Urss pur servendo da mezzo di pressione su Svezia e Finlandia in tempo di crisi. I paesi della Nato e in particolare la Germania devono dunque stare molto attenti a questo problema di difesa navale interna nel Baltico.

Alcuni sostengono che si è rivelata una nuova forma di minaccia all'Europa occidentale. Da che la posizione occidentale nel mondo arabo non ha cessato di indebolirsi, l'Unione sovietica è divenuta la prima fonte di armamenti per i paesi del fianco sud dell'Europa: la Siria, l'Egitto e l'Algeria. In più nel 1967 essa ha cominciato a mantenere nel Mediterraneo una presenza navale significativa, anche se molto minore per importanza della VI flotta americana. Si deve credere che grazie ad un insieme di pressioni sui suoi amici arabi e di incoraggiamenti dovuti alla sua presenza navale, essa possa incitare i suoi nuovi stati satelliti (clienti) a rivoltarsi contro l'Occidente in caso di crisi europea? Ai miei occhi un tale pericolo sembra esiguo; i tipi di aerei e di altri armamenti che essa ha fornito agli stati arabi non hanno il peso necessario per affrontare le potenze della Nato. Si può temere che l'Urss cerchi di ottenere delle basi in Algeria, ma è poco probabile che una forza navale sovietica nel Mediterraneo cerchi di misurarsi con la VI flotta americana. Mi sembra più verosimile che gli stati arabi siano incoraggiati a seguire una politica di ostruzionismo più marcata contro il mantenimento del commercio e degli interessi occidentali nel Mediterraneo in tempo di pace.

Ma a mio avviso ciò che veramente interessa l'Unione Sovietica nel Mediterraneo è stabilirsi come potenza protettrice degli sbocchi del Canale di Suez verso l'Oceano Indiano. Questo canale diventa per lei una via di comunicazione vitale per l'interesse crescente che dimostra verso la sicurezza dell'India, che considera come un bastione per contenere la Cina. Bisogna aspettarsi che la natura del potenziale sovietico divenga più diversificata e meno concentrata sull'eventualità di una guerra europea (anche se quest'ultima resterà sempre al centro delle preoccupazioni sovietiche) e più adatta ad esercitare forme più sottili di pressione al di fuori dell'Europa. Ciò è confermato dalla costruzione di piccole portaerei e dall'addestramento di unità di marine.

Tuttavia l'accresciuta forza dell'Urss nel Mediterraneo ha un significato per l'equilibrio europeo. Al di fuori di ogni questione circa un grande impegno di forze in un conflitto nel Medio Oriente, bisogna considerare il problema della stabilità in Europa meridionale. La Grecia vive sotto un regime detestato tanto dagli Alleati che dai loro avversari. La Jugoslavia, dopo Tito, potrebbe divenire instabile. Cipro è un problema endemico. E tutta la regione è disseminata di storiche querelles: tra Gran Bretagna e Spagna a proposito di Gibilterra, tra Grecia e Albania, tra Albania e Jugoslavia, tra Grecia e Bulgaria, tra Ungheria e Romania a proposito della Transilvania. Se è esatto ritenere che il controllo esercitato dagli Stati Uniti sulla politica degli alleati europei è in diminuzione, e se il controllo dell'Unione Sovietica sui suoi non può essere mantenuto che coi mezzi brutali che ha impiegato in Cecoslovacchia, è possibile concludere che le possibilità di crisi in Europa meridionale saranno più rilevanti negli anni 1970 di quanto non lo siano state negli anni 1950 e 1960. E' evidente che il rafforzamento della sua presenza nel Mediterraneo potrebbe dare all'Urss una maggiore capacità di intervento in caso di crisi.

Negli anni a venire uno dei problemi da risolvere sarà dunque quello di trovare il modo di impiegare al meglio le risorse esistenti della Nato come mezzo di dissuasione, non soltanto in vista di una aggressione di gran momento in Europa occidentale, ma anche per far fronte alle crisi più diverse in Europa meridionale, quali un'iniziativa sovietica contro la Jugoslavia, una nuova crisi cipriota o macedone, una guerra tra stati balcanici. Ciò potreb-

be richiedere che le forze della Nato con maggior potere di dissuasione, cioè che le forze americane, acquistino una maggiore mobilità e non siano più considerate come destinate unicamente alla Germania. Ugualmente una maggiore mobilità potrebbe essere richiesta all'interno della Germania per impedire, ad esempio, ad una nuova crisi cecoslovacca di traboccare in Hesse o in Baviera. Sarebbe importante per la pace in Europa avere la capacità, in tempo di pace, o di concentrare 6 divisioni in un punto dato della frontiera tedesca, o di far giungere nel Mediterraneo, in un giorno o due, un distaccamento speciale americano. La cosa più logica, da un punto di vista militare e politico, sarebbe di considerare una forza americana meno potente in Europa come una riserva strategica dell'Alleanza, più che come parte integrante della difesa della Germania.

Ciò coincide con la necessità di dare un'importanza maggiore alla disponibilità delle forze di riserva della Nato (una tale ipotesi è stata avanzata in varie sedi anche dal generale Beaufre - ndt). E' del tutto inverosimile che, in un prossimo avvenire noi vediamo un aumento delle unità regolari. In effetti ragioni di ordine economico premono a favore di una riduzione. Ma i progressi tecnologici, e in particolare l'arma anticarro individuale, rendono strategicamente il soldato di riserva più importante e utile. Fino ad oggi, alcuni paesi della Nato hanno fatto poco ricorso alla loro riserva di uomini addestrati, e questo atteggiamento dovrebbe essere rivisto. Si potrebbe pensare nelle grandi linee a una nuova formula di ripartizione dei compiti, che incoraggerebbe sempre più la responsabilità delle stesse potenze europee nel fornire gli elementi dell'estremità inferiore del dispositivo di dissuasione in Europa, e di conseguenza esercitare una autorità maggiore sul comando di queste forze, mentre le forze americane e canadesi che contribuiscono alla difesa dell'Europa verrebbero ridotte di numero e riorganizzate in vista di una maggiore mobilità (il che implica un equipaggiamento molto costoso)."

Credo che al termine di questa lunga esposizione siano chiari i termini della risposta data da Buchan (nella situazione attuale) alla nostra domanda iniziale :

- le forze nordamericane in Europa, a suo avviso, sono essenziali perchè sono mobili (o possono essere

rese tali) e sono capaci di concentrarsi in qualsiasi punto dello scacchiere, evitando il fait accompli, intervenendo nelle situazioni di crisi, ecc.

- le forze europee, legate e costrette nei loro ambiti nazionali, prive di linea politica comune, sono le riserve di questa punta di diamante americana.

Ruolo europeo
e ruolo ameri
cano

E' difficile rispondere a questa tesi. Essa in pratica considera ormai inevitabile uno sviluppo "imperiale" dell'Alleanza Atlantica. E' infatti evidente come le forze nordamericane avrebbero un ruolo molto più esteso dell'attuale e la strategia alleata sarebbe molto più attiva : in tale situazione una sola voce conterebbe, e sarebbe quella americana.

Ma è d'altra parte vero sia che le forze europee sono prive di caratteristiche avanzate di mobilità, sia che esistono scacchieri e problemi di equilibrio (e di sviluppo democratico) che, soprattutto nel sud Europa, impongono una politica attiva - non necessariamente militare, ma che abbia la possibilità di agire militarmente -, sia infine che gli europei non hanno (per ragioni sia politiche che militari) tali capacità. Al termine di questa equazione la risposta di Buchan è ancora una risposta moderata e filo-europea. Poiché almeno prevede di contenere questa evoluzione "imperiale" all'interno del quadro atlantico, che comunque offre agli europei di far intendere la loro voce. (Buchan inoltre prevedeva, in "Crisis Management - the New Diplomacy", una ristrutturazione della Alleanza più centrata anche istituzionalmente sugli americani, ma con una partecipazione molto maggiore degli europei non solo alle decisioni americane, ma

anche al processo di formazione di tali decisioni, ai vari livelli).

Un'altra risposta potrebbe essere: venga solo chi vuole; al di là di ogni controllo, se la situazione è questa, gli europei accetteranno il predominio americano alle condizioni che agli Usa parrà meglio dettare.

Il problema non è comunque solo teorico. Oggi assumono una sempre maggiore importanza le "zone grige". Inoltre si sente sempre più il bisogno di politiche attive (ad esempio verso la Grecia, ecc.). Se esistono solo capacità di intervento americane, la politica europea sarà solo velleitaria. Se esistessero anche forze europee, la situazione sarebbe anche politicamente più equilibrata, e permetterebbe una maggiore incidenza politica. Non è detto che una dimensione "attiva" della politica internazionale sia necessariamente reazionaria. Ma può diventarlo se è isolata e priva di contrappesi.

Alcuni europei (ad esempio il relatore all'Assemblea Atlantica Blumenfeld), per rispondere a questa esigenza di maggiore mobilità delle forze convenzionali hanno proposto un rafforzamento della ACE Mobile Force oggi esistente, fino a portarla a livello divisionale, aumentandone i compiti istituzionali. Ma tali soluzioni sono evidentemente palliativi. Più coerentemente l'attuale direttore dell'Iss, François Duchêne ha avanzato l'ipotesi (ad esempio nel suo rapporto al recente convegno a Tilburg "Nato and Security in the Seventies") che potrebbe essere utile studiare le possibilità effettive di un raggruppamento europeo nell'ambito della Nato. Dopo tutto le potenze dell'Ueo hanno, allo stato attuale, 2 milioni di uomini sotto le armi, e un bilancio della difesa complessivo pari a circa 20 miliardi di dollari. Do-

vrebbe, secondo Duchêne, essere possibile razionalizzare l'uso di queste risorse e ottenere una migliore partecipazione convenzionale effettiva degli europei all'Alleanza Atlantica, in termini di produzione, logistica, spiegamento delle truppe, mobilità, eccetera. E' evidente che tale soluzione (che equivale ad una sorta di nuova Ced, e comporta quindi importanti implicazioni sia istituzionali che politiche) corrisponderebbe in linea di principio a molte delle esigenze prospettate daBuchan, ma comunque esige un forte accordo nelle strategie europee occidentali, fino ad una loro integrazione. E' anche chiaro come arrivare ad un accordo sulle strategie, ad un certo livello, significa anche arrivare ad un accordo politico. E' infine chiaro che se si raggiungono tali accordi, essi non possono essere garantiti che da istituzioni comuni sul tipo di quelle previste dal trattato della Ced.

(In proposito, e a fine esemplificativo, riportiamo in appendice un documento di Riccardo Perissich "L'estensione dell'integrazione europea alla politica estera e militare", per la sola parte relativa ai problemi militari).

Al termine di questa breve elencazione di problemi possiamo concludere che,

- le forze americane in Europa oggi, pur essendo importanti ed essenziali, non sono sufficienti a garantire la sicurezza di questa regione;
- esse devono essere riorganizzate, così come le forze europee, in vista di una migliore e più attenta considerazione del ruolo delle armi atomiche tattiche, della mobilità, della capacità di intervento in situazioni e in zone di crisi, della capacità di pressione sulle "zone grige".

Già queste due semplici considerazioni mettono completamente in crisi l'Alleanza Atlantica quale oggi è concepita. Essa infatti non è oggi in grado di svolgere una politica "attiva", a meno di non evolvere verso una situazione "imperiale" americana.

Secondo l'articolo su Foreign Affairs, già citato, bisogna tenere fermi alcuni "principi di base" da cui partire per progettare una revisione della Alleanza e una ristrutturazione delle sue forze :

- 1) il primo principio è mantenere una bilancia equilibrata delle forze convenzionali in Europa. Abbiamo però visto i problemi che ciò comporta.
- 2) il secondo principio è trovare un migliore e più equo sistema di ripartizione dei costi e delle forze della Alleanza. A nostro avviso un tale principio non è tanto economico o militare, quanto politico, poichè presuppone un mutamento di atteggiamento e di politiche da parte europea.
- 3) il terzo principio è arrivare ad una maggiore eguaglianza nel potere di decisione nell'Alleanza, tra paesi membri. Anche in questo caso, a nostro avviso, la risposta (che deve tra l'altro superare il principio solo formalmente democratico della unanimità) non può venire che dagli europei.
- 4) il quarto principio consiste nel mantenere un contributo sostanziale e importante, ma non necessariamente prevalente, degli Usa alla difesa europea. (Enthoven suggerisce 200.000 uomini con circa 300 aerei d'attacco più le forze navali). A nostro avviso il problema principale resta quello, politico, della forza atomica, irresolvibile, come la esperienza ha largamente mostrato, con formule quali la ANF o la MLF.

Vi è un quinto principio, non enunciato, ma chiaramente sottinteso, che è bene ricordare : mantenere in tatto, durante ogni processo di ristrutturazione e al suo termine, un livello minimo ma bastevole di potere globale di dissuasione dell'Alleanza.

La funzione
politica

E' chiaro quindi che gli americani tendono a "rilanciare" la mano agli europei : spetta ad essi trovare una soluzione a questi problemi. Se non lo fanno si troveranno esposti al rischio di sbilanciamenti, evoluzioni e accordi, che passano al di sopra di loro. Siamo quindi arrivati alla quarta giustificazione del la presenza delle truppe americane in Europa : quella "politica".

Alla luce di quanto siamo andati dicendo, essa corrisponde ad una situazione di "tutela politica" degli americani sull'Europa occidentale. Tale tutela è resa oggi necessaria dall'assenza di una personalità europea dell'Alleanza. In assenza di tale personalità gli americani sono gli unici interlocutori validi dei sovietici anche per le questioni europee. Le loro truppe in Europa divengono quindi non tanto un elemento del dispositivo occidentale di sicurezza, sot toposto a regole ed esigenze decise in comune per lo interesse comune, quanto un elemento del dialogo rus so-americo. Esso è oggi iniziato sui problemi degli armamenti strategici più sofisticati, e potrebbe domani evolvere verso l'esame di sistemazioni di si curezza nelle varie regioni del mondo, Europa compre sa.

In questo senso la presenza americana è una esigenza propria della politica americana, ed è contrattabile solo con l'Urss. Gli europei sono praticamente assen

ti da questo dialogo. Nè d'altra parte sono veramente interessati ad una partenza americana, fino a che non avranno saputo elaborare una risposta convincente al problema tedesco.

Naturalmente una tale visione pecca di schematismo, ma evidenzia chiaramente lo sviluppo attuale dei rapporti euro-americi : sono un capitolo dei maggiori rapporti tra Usa e Urss.

Gli europei d'altra parte non possono nè devono rinunciare alla presenza americana : è un problema di capacità relative; finchè quelle europee sono minime, non è possibile alcun dialogo o mutamento di situazione.

Riteniamo così di avere impostato il problema di "una identità europea nell'ambito della Alleanza Atlantica", a partire da un problema particolare : un ritiro o una eventuale riduzione delle forze americane in Europa. Bisognerà ora esaminare il capitolo delle reazioni europee.

APPENDICE estratta dal documento di Riccardo Perissich "L'estensione dell'integrazione europea alla politica estera e militare", maggio 1969, pagg.8/12.

16. La Comunità si proporrebbe come obiettivo finale, di arrivare ad una difesa comune, dotata in parte di strumenti integrati.
Nel corso del periodo transitorio verrebbero realizzate le seguenti misure.

Decisioni
politiche

17. La "Procedura di integrazione" (1) per i vari settori, delineata nel capitolo precedente, non si limiterebbe ai problemi di politica estera, ma investirebbe anche le questioni militari.
Questo processo diventerebbe particolarmente rilevante una volta impostata la "Procedura di integrazione" per i rapporti con gli USA in ambito NATO e con i paesi del blocco sovietico. (2)
Per quanto riguarda le decisioni politiche il mecca-

nismo seguirebbe le stesse regole in atto per la politica estera. (3)

Nella prima fase il Consiglio dei Ministri, su proposta della Commissione, e sentito il Parlamento Europeo, indirizzerebbe delle "direttive" vincolanti di carattere militare agli Stati membri. Disposizioni dirette verrebbero invece impartite ai Comandi integrati eventualmente già costituiti (vedi in seguito).

Nella seconda fase il Consiglio e il Parlamento prenderebbero le decisioni di politica militare che si tradurrebbero in direttive agli Stati per le questioni restanti di loro competenza. Sulla stessa base la Commissione impartirebbe disposizioni ai Comandi integrati. In particolare il Consiglio e il Parlamento, su proposta della Commissione, provvederebbero a coordinare i bilanci della difesa degli Stati membri. La rappresentanza, a tutti i livelli, in ambito NATO diverrebbe comune.

Nella terza fase la Commissione, nell'ambito delle direttive politiche formulate dal Consiglio e dal Parlamento, assumerebbe il controllo dei comandi integrati, del cui impiego deciderebbe in stretto contatto, a seconda della situazione, con il Comitato Speciale di cui al punto 14, col Consiglio dei Ministri e col Parlamento. (vedi nota 3).

18. All'entrata in vigore del Trattato verrebbe istituito un Comitato Militare per la Pianificazione Strategica, alle dipendenze del Consiglio dei Ministri. Tale Comitato sarebbe composto di rappresentanti degli Stati Maggiori nazionali e presieduto da un membro della Commissione e avrebbe le seguenti competenze:
- a) elaborare gli indirizzi strategici comuni per le questioni soggette al processo di integrazione. Su questa base la Commissione formulerebbe proposte al Consiglio che, sentito il Parlamento Europeo le tradurrebbe in direttive agli Stati.
 - b) Elaborare i piani per il coordinamento e l'armonizzazione, al più alto livello possibile, dei sistemi logistici. Anche tali piani, trasformati in proposte della Commissione verrebbero tradotti dal Consiglio e dal Parlamento in direttive agli Stati.
 - c) Assumerebbe il comando dei comandi integrati che verrebbero progressivamente istituiti.

19. All'inizio della seconda tappa il Comitato Militare si trasformerebbe in uno Stato Maggiore Integrato, ristretto, nominato dalla Commissione con parere conforme del Consiglio dei Ministri. Lo Stato Maggiore integrato dipenderebbe dalla Commissione che ne disporrebbe nei limiti di quanto detto al punto 17.

Comandi
Unificati

20. Entro la fine della prima tappa, verrebbero progressivamente istituiti, un certo numero di Comandi integrati, tra cui:
- a) Una "task force" per il Mediterraneo, da trasformare successivamente in un comando unificato del Mediterraneo.
 - b) Un comando della difesa aerea europea.
 - c) Una "task force" per il Baltico e il Mare del Nord, da trasformare in un Comando Unificato del Baltico e del Mare del Nord.
 - d) Una "task force" continentale.
 - e) Un Comando unificato dei trasporti aerei.
 - f) Un Comando unificato per tutte le forze armate della Repubblica Federale Tedesca non assegnate ad altri comandi integrati. In base agli impegni internazionali la Repubblica Federale Tedesca non può infatti avere uno Stato Maggiore autonomo.

Su proposta della Commissione il Consiglio, a maggioranza qualificata, potrebbe decidere di aumentare il numero di questi Comandi.

21. Le forze assegnate dagli Stati membri ai Comandi Unificati non potrebbero essere ritirate senza il consenso della Commissione e, in caso di parere negativo, senza il consenso unanime del Consiglio dei Ministri.

22. I componenti e il personale facente parte dello Stato Maggiore integrato, degli Stati Maggiori dei Comandi integrati da esso dipendenti, e il personale della Comunità impiegato in ambito NATO, cesserebbero per tutta la durata del loro incarico, da qualsiasi rapporto di dipendenza nei confronti delle forze armate nazionali. Essi verrebbero nominati, in base al possesso di determinati requisiti, dalla Commissione.

Armi nucleari

23. Gli Stati che ne dispongono manterrebbero il loro controllo sulle forze nucleari nazionali.

24. Per tutta la durata del periodo transitorio tutti gli Stati membri, nucleari e non nucleari, si impegnerebbero a non prendere decisioni circa la costruzione, distruzione, destinazione e impiego delle armi nucleari senza il consenso unanime del Consiglio e della maggioranza del Parlamento.
25. Allo scadere del periodo transitorio ogni decisione in merito agli armamenti nucleari diventerebbe di competenza delle istituzioni della Comunità.

Agenzia per
gli armamenti

26. Verrebbe istituita, all'entrata in vigore del Trattato, una Agenzia per gli Armamenti. Ad essa verrebbero progressivamente assegnati i seguenti compiti:
- a) promuovere, coordinare e finanziare la ricerca sulla produzione di interesse militare;
 - b) promuovere, in collaborazione con gli organismi militari, la standardizzazione, l'armonizzazione, e, ove necessario, l'unificazione dei sistemi di armamento;
 - c) promuovere, coordinare e, se necessario, dirigere i consorzi industriali per la produzione delle armi;
 - d) coordinare gli acquisti all'estero.
- Entro la fine del periodo transitorio all'Agenzia verrebbe affidato l'approvvigionamento esclusivo degli armamenti pesanti delle Forze Armate della Comunità e degli Stati membri.
- Alla fine del periodo transitorio anche le vendite all'estero di armi si svolgerebbero, sotto le direttive politiche della Commissione, per il tramite dell'Agenzia per gli armamenti.
27. Il direttore e il Consiglio d'Amministrazione dell'Agenzia verrebbero nominati dalla Commissione con parere conforme del Consiglio, e riceverebbero le direttive per la loro azione dalla Commissione stessa, che eserciterebbe il controllo sulla gestione riferendone al Consiglio e al Parlamento.

NOTE ALL'APPENDICE

- (1) Tale procedura consiste, molto schematicamente, nel fissare in un trattato le varie "tappe" dell'integrazione, decidendone i tempi, e delineando a priori i poteri che, al termine di ogni "tappa", assumerebbero il Consiglio dei ministri nazionali, la Commissione della comunità, e la Assemblée parlamentare europea.

- (2) Nelle varie "tappe" si distinguono diversi "settori" di politica internazionale (Europa, Urss, America, ecc.), che vengono man mano integrati.

- (3) Cioè muterebbe di tappa in tappa, dando sempre più rilievo alle istituzioni integrate, fino ad arrivare alla formulazione seguente (terza tappa) del punto 14, riguardante le "crisi politico-militari" :
"In caso di crisi politico-militare improvvisa e grave, si riunirebbe d'urgenza un comitato speciale, composto dal Presidente in carica del Consiglio dei Ministri, dal Presidente del Parlamento, dal Capo dello Stato Maggiore integrato e dal Presidente della Commissione, su iniziativa di quest'ultimo, per prendere le prime decisioni, con l'impegno di sottoporle quanto prima alle istituzioni competenti."

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 10220
24 APR. 1991

BIBLIOTECA