

## Seminario

IL NEGOZIATO PER LA LIMITAZIONE DELLE ARMI NUCLEARI DI TEATRO  
IN EUROPA. SICUREZZA. INTEGRAZIONE EUROPEA. MEDITERRANEO

II^ Riunione

Roma, 4 febbraio 1982 - ore 16.30

Sala dei gruppi parlamentari "Cenacolo"

Piazza di Campo Marzio 42

I PROBLEMI DI SICUREZZA DELL'EUROPA.  
UNA STRUTTURA EUROPEA PER LA LORO GESTIONE.

di

Maurizio Cremasco

Questo paper é stato presentato alla conferenza del Trans  
European Policy Studies Association (TEPSA) tenuta a  
Bruxelles il 10-12 dicembre 1981.

Riservato

Gennaio 1982

IAI/1/82

5751

1. Gli anni '80 si presentano come un periodo cruciale per le scelte internazionali dei paesi europei. Tra queste scelte, quelle che riguardano i problemi di sicurezza appaiono particolarmente importanti, forse altrettanto importanti delle stesse scelte economiche.

Negli ultimi anni, proprio in un momento in cui i paesi europei sembravano faticosamente avviarsi verso un maggiore coordinamento della loro proiezione politica esterna e delle iniziative ad essa eventualmente collegabili, il quadro internazionale è profondamente mutato.

L'invasione sovietica dell'Afghanistan costituiva il punto di lacerazione nella smagliatura che si era progressivamente verificata nei rapporti tra Est e Ovest, e segnava il passaggio a un periodo di nuovo confronto.

L'intervento militare di Mosca, che seguiva il crollo del pilastro pro-occidentale iraniano di Reza Phalavi sotto la spinta della rivoluzione islamica, proiettava l'ombra della "minaccia" sovietica sul Golfo e sulle fonti energetiche vitali per le economie europee.

Inoltre, esso si sommava agli avvenimenti in Angola, nel Corno d'Africa e nel Sud Yemen, dando alla politica estera sovietica una preoccupante immagine di aperto interventismo, sia pure opportunisticamente dosato e indirettamente giocato attraverso il ruolo della "legione" cubana.

Questa immagine, a sua volta, non poteva non essere sovrappressa al potenziamento delle capacità militari dell'Unione Sovietica: un potenziamento la cui progressione e i cui trends di sviluppo apparivano tesi al superamento di un accettabile livello di parità o equivalenza.

In effetti, il potenziamento militare sovietico, in campo convenzionale e nucleare, poneva gli europei, verso la fine de

gli anni '70, di fronte a difficili scelte.

La modernizzazione delle forze nucleari di teatro a lungo raggio dell'Unione Sovietica si verificava nel contesto di una situazione strategica completamente diversa rispetto a quella degli anni '50-'60. L'Unione Sovietica aveva raggiunto una sostanziale parità strategica con gli Stati Uniti, formalmente riconosciuta nel trattato SALT. Una parità che tendeva a dare maggiore risalto agli equilibri regionali. Gli SS-20 e i "Backfire" perciò, non rientrando più nell'ambito dell'"equilibrio dei diversi squilibri", sollevavano inquietanti interrogativi sulle intenzioni a lungo termine di Mosca rispetto all'Europa, ridiventata ostaggio nucleare, e sulla validità del concetto di deterrenza in una situazione di parità nucleare strategica tra le due superpotenze e di superiorità nucleare sovietica a livello regionale.

Lo schieramento degli SS-20 (e la parallela graduale sostituzione dei vettori a corto raggio con sistemi con più elevate prestazioni operative) incideva infatti sulla indispensabile continuità della deterrenza, dividendo tra loro deterrenza nucleare a livello continentale e deterrenza nucleare a livello intercontinentale, e faceva perdere credibilità all'impegno nucleare americano in difesa dell'Europa e flessibilità alla dottrina della Nato.

Con gli SS-20, gli SS-22, gli SS-23 e il potenziamento della propria difesa aerea, l'Unione Sovietica si sarebbe trovata, negli anni '80, in possesso della capacità di condurre una guerra convenzionale e nucleare in Europa, conservando il proprio territorio sostanzialmente "santuarizzato" rispetto alla possibile ritorsione nucleare della Nato (a meno di non considerare l'impiego delle forze strategiche americane).

Tale capacità avrebbe finito per fornire all'Unione Sovietici

ca vis-a-vis i paesi europei un'utile strumento di pressione politica e una più ampia gamma di opzioni politico-militari in caso di crisi.

La decisione della Nato del dicembre 1979 si poneva quindi nell'ottica di un ristabilimento dell'equilibrio nucleare regionale, del ripristino di una simmetria nella vulnerabilità territoriale tra Europa e Unione Sovietica, e del mantenimento del necessario legame tra diversi livelli di deterrenza.

Era una scelta difficile, accettata da Belgio e Olanda in linea di principio, con la riserva di una decisione definitiva in tempi successivi; una scelta che favoriva la rinascita in Europa di un composito movimento "per la pace", che creava momenti di tensione all'interno dei partiti socialisti europei e che, sui tempi e sui modi della correlazione tra dislocamento degli euromissili e negoziato, divideva Stati Uniti e alleati europei, inserendo forti elementi di contrasto nelle relazioni euro-americane.

La decisione dell'Amministrazione Reagan di negoziare con l'Unione Sovietica e l'accettazione dell'opzione zero come obiiettivo da perseguire nell'ambito dei colloqui di Ginevra -- segno della maggiore attenzione americana verso le esigenze, le aspettative e le particolarità della situazione interna europea -- ha alleggerito il clima dei rapporti transatlantici, ma non ha certo risolto la questione delle "diversità" di percezioni, di atteggiamenti e di politiche tra Washington e i paesi europei. Una diversità che è riapparsa evidente nel momento di valutare la crisi polacca e di decidere quale risposta dare alla forzata "normalizzazione" del paese condotta dal governo militare di Varsavia.

D'altra parte, lo stesso negoziato di Ginevra, anche se dovesse concludersi con una riduzione al minimo livello accetta

bile delle forze nucleari di teatro (ma le prospettive in questo senso non appaiono incoraggianti), lascerebbe irrisolti i principali problemi di sicurezza a cui l'Europa si trova oggi di fronte.

2. Questi problemi possono essere, molto schematicamente, così delineati.

- Vi è il problema della diversità di valutazioni tra Europei e americani nel campo della sicurezza, in particolare per ciò che concerne la "minaccia" sovietica, le eventuali iniziative politiche e militari europee nel caso di crisi extra-Nato, gli aumenti delle spese militari, ecc.. C'è già negli Stati Uniti chi parla della Nato come di una organizzazione che ha ormai raggiunto i limiti della sua vita e chi, ripetendo le vecchie accuse -- gli europei non vogliono fare i sacrifici necessari per la loro difesa, lasciando il carico maggiore sulle spalle degli Stati Uniti -- spinge per un esplicito disimpegno americano dall'Europa.

- Vi sono i problemi connessi al negoziato sulle forze nucleari di teatro e la necessità di difendere e completare la decisione del 1979, nel caso il negoziato fallisse.

- Vi sono i problemi legati alla necessità di riesaminare a fondo il significato e l'impatto delle nuove tecnologie convenzionali e nucleari (Precision Guided Munitions, testate a radiazioni rinforzate, armi convenzionali a copertura d'area, vettori nucleari tattici a corto raggio, missili cruise) sulla attuale strategia della Nato. Si tratta di determinare se il deterrente Nato è ancora valido e credibile o se, e in che modo, il concetto stesso di deterrenza sia mutato. Si tratta di valutare come sia possibile mantenere anche per il futuro,

di fronte al costante incremento della potenza militare sovietica, l'indispensabile equilibrio delle forze.

- Vi è il problema di fornire rinnovato vigore alla deterrenza convenzionale, conservandola come cardine della difesa dell'Europa, di fronte alle difficoltà di mantenere le forze armate europee ai livelli quantitativi e qualitativi necessari (minori possibilità che in passato di compensare l'inferiorità numerica con la qualità dei sistemi d'arma occidentali, dato il progresso tecnologico sovietico; continuo aumento dei prezzi dei moderni sistemi d'arma e parallela crescita dei costi di mantenimento delle forze armate; impossibilità di incrementare oltre un certo limite, per altro ristretto, le spese militari).

- Vi è il problema della scarsa razionalizzazione della produzione delle industrie degli armamenti europee con uno spreco enorme di risorse e una proliferazione di sistemi e di mezzi che porta come conseguenza scarsissima integrazione logistica e ridotta interoperabilità e standardizzazione delle forze.

- Vi sono i problemi di come affrontare le esigenze di difesa di vitali interessi europei in regioni al di fuori della area di responsabilità della Nato.

- Vi sono, infine, i fondamentali problemi dei negoziati per il controllo degli armamenti (dai colloqui di Ginevra alla trattativa di Vienna sulla riduzione delle forze convenzionali, dalla ripresa dei SALT 2, alle eventuali iniziative per dare nuovo impulso alle Confidence Building Measures della CSCE) e i connessi problemi di definizione di approcci concettuali coordinati, di partecipazione diretta o indiretta, di totale e sicura verifica degli accordi raggiunti.

3. In realtà, il problema della sicurezza europea si pone all'interno del più generale problema della politica estera europea, essendo presente con le sue specifiche connotazioni, nei suoi tre parametri principali: 1. consultazione e collaborazione con gli Stati Uniti. 2. rapporti con l'Unione Sovietica e l'Est europeo. 3. politica verso il Terzo Mondo.

Ognuno degli Stati della Comunità europea vede questi problemi secondo una particolare ottica storica e una valutazione del tempo presente legata alla propria, specifica situazione geopolitica e geoeconomica.

Sarebbe forse opportuno entrare nel merito di queste diversità, come esse emergono dagli atteggiamenti e dalle posizioni riguardanti le questioni di sicurezza. In particolare, delineare come questi atteggiamenti -- e le relative preoccupazioni e percezioni che li hanno determinati -- siano andati evolvendo sotto la spinta delle trasformazioni del quadro internazionale ed europeo a cui abbiamo in precedenza accennato.

E sarebbe certo interessante esaminare se la Francia valuta oggi in modo diverso la funzione delle sue forze nucleari; quali sono stati i motivi della Gran Bretagna nella scelta del missile "Trident" e nel ridimensionamento delle forze navali convenzionali; quale è il ruolo che l'Italia sembra voler assumere nell'area mediterranea, etc.

Tuttavia, ciò andrebbe al di là dei limiti di queste brevi note.

Qui ci interessa piuttosto sottolineare che il campo della sicurezza sembra oggi aprirsi lentamente e gradualmente all'interesse della Comunità nell'ambito di una maggiore consapevolezza politica che non è più possibile limitare responsabilità e iniziative ai soli aspetti economici della collaborazione

zione intereuropea. E' quindi oggi maggiormente concepibile in questo campo uno sforzo coordinato, congiunto e collettivo dei paesi della Comunità.

4. Ma quale struttura può essere la sede e fornire gli strumenti per tale sforzo?

Si potrebbero avanzare tre ipotesi di contesto istituzionale in grado di realizzare una coerente politica di difesa europea. La prima articolata attorno al centro motore dell'Eurogruppo, la seconda coagulata attorno al nucleo dell'Unione Europea Occidentale, la terza realizzata nella Comunità europea.

L'ipotesi Eurogruppo appare particolarmente difficile. E' noto l'atteggiamento della Francia verso questo organismo, il rifiuto di farne parte, l'esplicita valutazione negativa della sua utilità. La Francia non è disposta a modificare la sua politica nei confronti della Nato e questo rappresenta l'ostacolo maggiore. D'altra parte, l'Eurogruppo, se ha dimostrato di servire come centro decisionale ad alto livello in grado di concordare qualificanti scelte militari, non sembra del tutto idoneo a essere utilizzato come nucleo portante di una organizzazione di difesa europea.

La seconda ipotesi, quella dell'Unione Europea Occidentale, offre aspetti contrastanti. Esistono elementi positivi: ne fanno parte i sette più importanti paesi europei: si fonda su un trattato molto più esplicito di quello dell'Alleanza atlantica sui reciproci impegni di assistenza militare in caso di aggressione; possiede nella sua struttura organismi idonei a costituire l'elemento centrale di una organizzazione di difesa più complessa e articolata; ha la possibilità di conservare i suoi legami con la Nato e, al tempo stesso,

mantenere una fisionomia europea ai problemi della difesa, nel la prospettiva di una futura integrazione nell'ambito di una comunità politicamente unita. Ma esistono anche elementi negativi: molti paesi dell'Alleanza non fanno parte dell'UEO e non vengono quindi coperti dalle clausole del trattato. E' vero che sarebbe sempre possibile a questi paesi accedere al Trattato. Ma tale adesione formale potrebbe rivelarsi meno facile del previsto, certo laboriosa e lunga; quindi contraria a quelle esigenze di tempestività di decisione che i problemi di sicurezza europea richiedono. Fra gli stessi paesi membri non tutti sarebbero d'accordo nella scelta dell'UEO come struttura a cui appoggiarsi per una politica di difesa europea; le stesse difficoltà di adattamento degli attuali organismi alle esigenze appaiono tali da consigliare la ri-cerca di diverse soluzioni.

La terza ipotesi, quella della Comunità europea, appare altrettanto difficile. Non tutti i paesi europei fanno parte della Comunità, mentre l'apporto e la partecipazione di tutta l'Europa appare opportuno per elaborare e gestire una politica di difesa europea. La crisi della Comunità nel campo della cooperazione economica è un altro elemento che gioca a sfavore di un ampliamento delle sue competenze e responsabilità.

Eppure, vi sono altri fattori che portano a puntare sulla creazione di strutture organicamente legate alla Comunità. Tra essi:

- la relativa maggiore facilità di creare del nuovo, piu-tosto che riformare o riorganizzare vecchi organismi;
- la spinta che sta emergendo a livello politico all'interno della Comunità, sia pure tra molte contraddizioni, per un ampliamento degli interessi ai campi della politica estera e

della politica di sicurezza;

- la disponibilità di progetti su cui discutere e confrontare le rispettive posizioni;

- l'esigenza che, almeno in una prima fase, siano affrontate le questioni di "politica della difesa" (tralasciano i problemi più strettamente legati alla specifica pianificazione militare) con un coordinamento degli aspetti internazionali ed economici della sicurezza: un'esigenza, questa, che può essere meglio soddisfatta nel contesto comunitario;

- la necessità di esaminare con urgenza questioni che esulano dalla competenza della Nato; e anche questo può essere meglio realizzato in ambito comunitario, piuttosto che in sede UEO o di Eurogruppo.

Vi è, infine, un altro elemento che depone a favore della ipotesi comunitaria: la speranza che l'assunzione di nuove competenze e responsabilità costituisca un altro passo verso quella integrazione politica che dovrebbe rappresentare l'obiettivo ultimo di ogni eventuale iniziativa europea.

D'altra parte, il fatto che non tutti i paesi europei direttamente interessati alla sicurezza del continente fanno parte della Comunità europea potrebbe essere superato per analogia con quanto avviene nel campo economico. Nella CEE esiste lo status di paese associato; una formula analoga potrebbe essere adottata per la partecipazione di tali paesi alla struttura di sicurezza europea.

Ovviamente, i problemi non diventeranno più facili per il solo fatto di essere affrontati in sede comunitaria, invece che nell'Eurogruppo o nell'UEO. Ma la sede comunitaria sembra offrire le maggiori prospettive. Quando, nel 1975, si trattò di risolvere la questione di un organismo europeo in grado di affrontare i problemi della "two-way street" e della razionaliz

E' fuori dai limiti di questo paper fornire in dettaglio i lineamenti strutturali e le caratteristiche funzionali di una tale Agenzia. In particolare, non entrerò nel complesso problema di definire come tale Agenzia si situerebbe nel contesto comunitario, come si collegherebbe alle altre istituzioni, in particolare al Consiglio e al Parlamento europeo.

Considerato il precipuo interesse di questo paper per i problemi della sicurezza vorrei solamente qui sottolineare che qualsiasi soluzione dovrebbe comunque basarsi su almeno tre presupposti, che ritengo fondamentali per una corretta impostazione del problema.

Primo, non si devono immaginare soluzioni adottabili solo nel lungo periodo: non si tratta di proiettarsi alla fine degli anni '80, ma di trovare una risposta alle sfide e alle minacce di oggi e di domani. E' il periodo 1982-1986 che deve interessare, con urgenza e priorità. Molti problemi di difesa non possono essere rimandati. I paesi europei devono scegliere oggi, anche se poi gli effetti di quelle scelte o la loro totale attuazione potrà proiettarsi nell'arco di diversi anni. Secondo, la Nato, con il suo collaudato modo di esistere, come alleanza militare, va mantenuta come punto di riferimento saldo a cui ancorare, in termini di consultazione, collegamento e cooperazione, le strutture europee (almeno nel medio periodo). Si potranno modificare le strutture militari, rivedere le strategie, cambiare la dislocazione delle forze, ma non sembra opportuno in questo momento puntare a sostituire ciò che la Nato rappresenta e significa in termini militari. Anche perché la continuità della Nato nei suoi aspetti essenziali significava il proseguimento di un particolare rapporto militare tra gli Stati Uniti e l'Europa.

Terzo, si dovrà tenere ben presente la grossa difficoltà

di realizzare una difesa europea credibile nel suo momento dé terrente e nei suoi parametri militari, senza un apporto americano. Anche la realizzazione di una forza nucleare europea avrebbe scarso significato e capacità dissuasiva se non rimanesse in qualche modo collegata al deterrente nucleare americano.

6. In conclusione, si tratterebbe di creare un organismo europeo per la sicurezza e il controllo degli armamenti che risponda ad almeno tre esigenze fondamentali.

La prima esigenza è quella di determinare con quale dottrina e con quali forze l'Europa sarà in grado di garantire la propria difesa negli anni '80. In quest'ambito rientrano tutti i problemi politici (rapporti con gli Stati Uniti e loro contributo alla difesa europea), militari (dottrina, forze, armamenti) ed economici (bilanci della difesa, razionalizzazione della produzione di armi) a cui abbiamo già accennato.

La seconda esigenza è quella di stabilire un quadro di riferimento o meglio una "pianificazione di contingenza" europea per quelle crisi che dovessero verificarsi al di fuori dell'area di responsabilità della Nato.

La terza esigenza è quella di elaborare una univoca posizione europea per quei negoziati sul controllo degli armamenti attualmente in corso o di eventuale apertura.

Non si vuole escludere che tale organismo possa racchiudere in sé le potenziali capacità di svilupparsi assumendo maggiori responsabilità. Ma per ora sembra più logico, considerata l'attuale situazione della comunità europea, adottare una politica graduale, flessibile nei suoi strumenti e chiara nei suoi obiettivi.

BIBLIOTECA

n° Inv. 5751

ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA