

IAI8432

PROBLEMI DI SICUREZZA EUROPEA

Non vi è dubbio che l'Alleanza atlantica stia attraversando un momento di crisi. In Europa e negli Stati Uniti ci si interroga oggi sulla sua capacità di sopravvivenza e si discute sui metodi e sui rimedi in grado di risolvere una malattia dagli ottimisti valutata come molto seria, ma curabile, e dai pessimisti giudicata senza speranza. Eppure, se si guarda al passato, l'Alleanza è stata capace di superare le fratture che si verificarono negli anni '50 sul problema del riarmo tedesco e della crisi di Suez. E' stata capace, negli anni '60, di gestire la secessione gaullista e la guerra del Vietnam. E' stata capace, negli anni '70, di ricucire gli strappi provocati dalla crisi petrolifera, dalla guerra arabo-israeliana, dall'invasione sovietica dell'Afghanistan. E' stata capace, infine, di superare, negli anni '80, le divergenze nate dalla questione del gasdotto siberiano e dagli avvenimenti polacchi. E' vero che la crisi appare oggi più profonda e più grave per la particolare situazione internazionale, per la rinnovata attenzione della politica sovietica verso l'Europa, dopo l'attivismo espansionista verso il Terzo Mondo (Angola, Yemen del Sud, Somalia, Etiopia, Afghanistan) negli anni della distensione, e per il fatto che le divergenze tra Stati Uniti ed alleati europei si proiettano sullo sfondo di un quadro militare fitto di preoccupanti interrogativi e di nuove incertezze. Eppure, proprio alla fine dello scorso anno, con lo schieramento degli euromissili avvenuto secondo gli impegni assunti (almeno per quei paesi che li avevano assunti senza dubbi oritardi) con la doppia decisione del dicembre 1979, l'Alleanza ha dimostrato chiaramente la sua coesione e la sua fermezza.

Certo, la crisi dell'Alleanza esiste. Sarebbe un grosso errore sottovalutarla o non prendere atto delle sue destabilizzanti implicazioni. Tuttavia, sarebbe altrettanto sbagliato drammatizzarla oltre i limiti del reale, presentandola come irreversibile. Soprattutto sarebbe sbagliato utilizzare tale diagnosi per elaborare, predisporre ed attuare i pur necessari interventi.

La crisi non nasce da problemi di carattere esclusivamente militare. La NATO su questo piano sostanzialmente funziona. I comandi militari operano, pianificano e decidono. Le esercitazioni e le manovre si svolgono regolarmente. Le valutazioni operative dei reparti sono effettuate secondo le scadenze. I programmi di acquisizione di nuovi armamenti vengono realizzati, anche se talvolta, in alcuni paesi, con ritardi e slittamenti dovuti alle restrizioni dei bilanci della difesa. L'addestramento è condotto secondo gli standards. Il sistema di difesa aerea integrato è in allerta 24 ore su 24, sette giorni alla settimana, 365 giorni all'anno. Certo, non mancano le lacune, le inadeguatezze, le inefficienze, ma è soprattutto sul piano politico delle relazioni euro-amicane, quello delle valutazioni e delle scelte di una comune strategia, e sul piano interno della stessa costruzione europea che la crisi si è sviluppata.

Vi sono differenze tra le due sponde dell'Atlantico sulla valutazione dell'entità e della qualità della "minaccia" sovietica, e sulle misure militari che la NATO dovrebbe adottare per farvi fronte. E vi sono differenze sull'atteggiamento che l'Occidente dovrebbe assumere nei confronti del ruolo di Mosca nel Terzo Mondo. Vi sono divergenze sul modo in cui gestire i rapporti Nord-Sud e sulle relazioni economiche bilaterali e sugli strumenti più idonei per raffreddare e risolvere le crisi e i conflitti nel Terzo Mondo.

Gli europei hanno la convinzione di capire la realtà sovietica meglio degli Stati Uniti e lamentano l'assente o scarsa disponibilità dei Governi americani a consultare gli alleati prima di prendere decisioni di intervento in campo internazionale. Gli americani ritengono che gli europei pretendano troppo: la protezione e la garanzia nucleare, le truppe in Europa e nello stesso tempo la libertà di agire secondo le loro esigenze politiche ed economiche nazionali, anche quando la loro azione va in senso contrario a quello statunitense, ivi compresa quella di non spendere abbastanza per la loro difesa. In più una specie di diritto di veto sulla politica americana nei confronti dell'Unione Sovietica e i paesi del Terzo Mondo.

Gli Stati Uniti hanno la tendenza a giudicare i comportamenti e le reazioni europee verso l'attività sovietica sulla scena internazionale e il suo continuo potenziamento militare come un indice dello stato di salute dell'Alleanza, anche quando la sicurezza europea non ne è direttamente influenzata. E i paesi europei, paradossalmente, tendono a dimenticare gli effetti e i risultati dell'imperialismo sovietico nel mondo più rapidamente di quanto non dimentichino le difficoltà e i contrasti con gli Stati Uniti.

La crisi quindi è, più che il prodotto di deficienze militari che comunque esistono, la sommatoria di sfiducia, recriminazioni, insofferenze, diversità nei parametri di giudizio, preminenza di interessi nazionali.

Si tenga presente che ogni qual volta si verifica una decadenza dei fattori politici dell'Alleanza, la strategia della NATO perde di credibilità. E ciò può verificarsi non solo se mutano quegli equilibri militari che direttamente incidono sulla continuità della deterrenza (quindi sulla validità dell'impegno nucleare americano), ma anche se si indeboliscono i legami euro-americani. Per questo ritengo prioritaria, rispetto alla ricerca di nuove soluzioni e di nuove strutture, rispetto alle varie ricette kissingeriane di riforma e rispetto alla elaborazione di nuovi modelli di sicurezza, la ridefinizione di una univoca politica e di obiettivi comuni. Negli anni '60 l'"exercice Harmel" pose le basi della politica dell'Alleanza e ne definì gli obiettivi, sintetizzandoli in due semplici parole: distensione e difesa. E'giunto il momento, a distanza di circa vent'anni, di ripetere l'operazione e di riproporre con chiarezza quali devono essere le basi politiche e militari su cui costruire la nuova sicurezza dell'Europa.

Una difesa dell'Europa esclusivamente europea non appare oggi una ipotesi realisticamente percorribile. E' possibile invece operare per una revisione della strategia della NATO che punti a un rafforzamento della deterrenza convenzionale, ma senza che ciò comporti un abbandono della gradualità della risposta, con il passaggio, se necessario, dai mezzi convenzionali ai mezzi nucleari. In altre parole, il mutamento della strategia non ne deve alterare i parametri fondamentali, compreso quello del primo impiego, selettivo e limitato dell'arma nucleare.

Il potenziamento delle forze convenzionali deve fornire maggiore credibilità all'intero spettro della dissuasione. Esso non deve poter essere percepito o interpretato come un tentativo della NATO di dotarsi di una capacità militare superiore alle sue effettive esigenze di difesa e non deve, inoltre, condurre alla convinzione che una difesa dell'Europa con le sole armi convenzionali sia possibile ed attuabile. Se non si vuole in effetti rendere un conflitto in Europa maggiormente probabile, l'arma nucleare deve continuare a svolgere il suo ruolo nell'ambito della strategia della NATO. Ciò non significa che non sia possibile e opportuna una riduzione dei livelli delle testate nucleari dislocate in Europa, una revisione delle reali necessità operative delle armi

nucleari a corto raggio e un ammodernamento dei sistemi di comando e controllo e delle procedure di impiego.

La strategia della risposta flessibile non sembra avere oggi alternative anche se la sua applicazione può e deve basarsi su altri tipi di forze e su modalità di ingaggio diverse dalle attuali.

Una forza nucleare europea basata sui deterrenti francese e inglese non è proponibile per i molti e difficili problemi che presenta. È impensabile che la Francia sia disponibile a una cessione della sua "Force de Frappe" o che la Gran Bretagna accetti una identificazione così "europea" della sua forza nucleare. Inoltre, rimarrebbero sempre aperti i problemi di se, come e in che misura la Repubblica federale di Germania parteciperebbe alle eventuali decisioni di impiego. D'altra parte, una forza nucleare europea avrebbe una reale capacità di deterrenza nei confronti dell'Unione Sovietica solo se collegata alle forze strategiche americane, le uniche in grado di disporre di una credibile capacità di secondo colpo. Basterebbe ricordare che l'Unione Sovietica ha offerto di ridurre i suoi missili SS-20 all'attuale livello dei vettori nucleari della Francia e della Gran Bretagna. Il che significa che Mosca ritiene sufficiente una piccola aliquota delle sue sole forze nucleari di teatro per bilanciare la capacità nucleare indipendente dell'Europa.

Occorre ricordare che la sicurezza europea si gioca oggi solo in parte in Europa. I punti caldi della scena internazionale, le situazioni di possibile confronto e di crisi, capaci di incidere su vitali interessi occidentali, si trovano fuori dell'area di responsabilità della NATO e non possono essere gestite con i soli strumenti della preparazione militare. In effetti, i problemi della sicurezza europea non sono tutti riconducibili al potenziamento della macchina militare sovietica o alla politica internazionale di Mosca. Esiste il problema della crisi dell'economia europea e della incapacità dei paesi dell'Europa di superare gli interessi nazionali e settoriali in una più ampia visione politica unitaria. Esiste il problema energetico e delle materie prime, in particolare dei cosiddetti minerali strategici. Esiste il problema dei rapporti Nord-Sud e dello sviluppo dei paesi del Terzo Mondo su un pianeta relativamente povero di risorse, e quindi il problema della modifica degli attuali assetti economici internazionali. Esiste il problema della gestione delle crisi e dei conflitti tra paesi in via di sviluppo, che spesso portano con loro i rischi di un confronto tra le due superpotenze e indirettamente di un confronto tra Est e Ovest. Esistono i problemi della preoccupante tendenza a una proliferazione nucleare (è di pochi giorni la notizia che entro un paio d'anni l'Iran sarebbe in grado di costruirsi un proprio ordigno atomico). Esiste il problema di trovare modi e metodi concreti e fattibili di controllo degli armamenti in un mondo che va sempre più militarizzandosi e in momento in cui la competizione strategica si sta spostando rapidamente dalla terra allo spazio.

Tutti questi problemi pesano sulla sicurezza dell'Europa e non possono essere dimenticati o continuamente subordinati al pur indispensabile mantenimento degli equilibri militari.

La sicurezza europea non è solo funzione della credibilità dello strumento militare di cui l'Alleanza dispone. È necessario che il controllo degli armamenti diventi elemento integrante della struttura e del processo di sicurezza. Ma il controllo degli armamenti non può ridursi a uno sforzo

unilaterale da parte dei paesi occidentali o una ricerca condotta per successive concessioni. Esso deve essere una aspirazione concreta anche dei paesi orientali, fattivamente dimostrata attraverso la disponibilità a soluzioni di compromesso, attraverso la rinuncia ad un concetto di sicurezza che significa insicurezza per i paesi vicini e, soprattutto, attraverso la piena accettazione del principio della sicura verificabilità degli accordi.

La sicurezza europea è oggi anche e principalmente funzione del consenso delle opinioni pubbliche dei paesi occidentali alle scelte militari dei governi. Si è operato negli ultimi anni un preoccupante scollamento tra popolazione e classe politica sui problemi della difesa e non sono mancati tentativi di strumentalizzare le legittime e comprensibili ansietà e preoccupazioni della gente. Occorre un grosso sforzo di chiarificazione, occorre secondo le parole di Michael Howard riconciliare la deterrenza, il cui obiettivo è evitare la guerra, con la rassicurazione, il cui obiettivo è persuadere le opinioni pubbliche europee che i vantaggi della preparazione militare, nell'attuale realtà internazionale, superano i suoi costi.

Un'ultima parola sulle strutture. Si potrebbero avanzare tre ipotesi di contesto istituzionale in grado di realizzare una più coerente politica di difesa europea. La prima articolata attorno al centro motore dell'Eurogruppo, la seconda coagulata all'interno 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.

L'ipotesi dell'Unione Europea Occidentale offre aspetti contrastanti. Esistono elementi positivi: ne fanno parte i sette più importanti paesi europei; si fonda su un trattato 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 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, nella 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. Ed è concepibile una coerente difesa europea senza la Norvegia e la Turchia? 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 ricerca di diverse soluzioni.

La terza ipotesi, quella della Comunità europea, appare altrettanto difficile. Eppure vi sono fattori che portano a puntare sulla creazione di strutture organicamente legate alla Comunità. Tra essi:

- la relativa maggiore facilità di creare del nuovo, piuttosto che riformare 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, tra i quali basterebbe ricordare l'atto Colombo-Genscher;
- l'esigenza che, almeno in una prima fase, siano affrontate le questioni di "politica della difesa" (tralasciando i problemi più strettamente legati alla

pianificazione militare) con un coordinamento degli aspetti internazionali ed economici (da cui il complesso discorso della razionalizzazione della produzione degli armamenti) della sicurezza;

- la necessità di esaminare questioni che esulano dalla competenza della NATO in quanto fuori dalla sua area di responsabilità.

Una soluzione che potrebbe essere meritevole di esplorazione è quella di creare una "Agenzia Europea per la Sicurezza", collegata più o meno organicamente con la Cooperazione Politica Europea, che abbia competenze di analisi, di proposta ed eventualmente di iniziativa nel coordinamento di alcuni aspetti dell'attività di difesa e nel settore del controllo degli armamenti.

Questa Agenzia dovrebbero rispondere ad almeno tre esigenze.

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 degli armamenti) che sono alla base di quel nuovo "Exercise Harmel" a cui ho in precedenza 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 che interessano direttamente la sicurezza dell'Europa.

Accanto all'Agenzia come suo braccio la rivitalizzazione, questa si estremamente necessaria, dell'IEPG (che non è ricordiamolo un organismo NATO), per trattare, ampliandone le responsabilità, i problemi della produzione di armamenti.

Comunque, almeno nel medio periodo, la NATO, con il suo collaudato modo di esistere come alleanza politico-militare va mantenuta come riferimento saldo a cui ancorare, in termini di consultazione collegamento e cooperazione, ogni iniziale struttura europea. Si potranno modificare le strutture militari, rivedere le strategie, cambiare la dislocazione delle forze, potenziare la loro capacità di difesa, ma non sembra opportuno in questo momento puntare a sostituire ciò che la NATO significa per l'Europa. Anche perchè la continuità della NATO nei suoi aspetti essenziali significa il proseguimento di un particolare rapporto politico e militare tra Stati Uniti e paesi europei.

iai ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv. 10498 19 GIU. 1991
BIBLIOTECA