

**La Nato nell'era della
distensione. Saggi di
A. Benzoni, G. Calchi-
Novati, L. Calogero La
Malfa, E. Ceccarini**

Società editrice il Mulino

Bologna

Quaderni dello « Spettatore Internazionale »

.III

a cura dell'Istituto Affari Internazionali Roma

La Nato nell'era della distensione

**Saggi di Ennio Ceccarini, Giampaolo Calchi-Novati,
Alberto Benzoni, Luisa Calogero La Malfa**

Società editrice il Mulino

Bologna

Introduzione

Introduzione

Il 27-28 novembre 1964 si tenne a Roma una tavola rotonda organizzata dal Comitato Italiano per la Democrazia Europea, sul tema: « I problemi della politica e della strategia nucleare oggi ».

Se si getta uno sguardo alla lista di coloro che presero parte al convegno¹, si scorgono nomi di studiosi, politici e diplomatici che sono da tempo impegnati in un modo o nell'altro nel trattare questi problemi. Ma l'introduzione al dibattito per ciascuno dei singoli capitoli nei quali era stato suddiviso il tema generale era stata affidata dal CIDE a quattro giovani studiosi, quasi a sottolineare un tacito invito alle nuove generazioni a non contentarsi di quel che viene loro tramandato dai loro maggiori, ma ad affrontare con uno studio diretto un problema come quello della pace e della guerra, dal quale dipendono prima e più che da ogni altro problema le sorti dell'umanità tutta intera.

Spronati da quanto avevano inteso durante i dibattiti della tavola rotonda, i quattro relatori ripresero in mano le loro originarie introduzioni, le rimeditarono, e le trasformarono in quattro saggi che l'Istituto Affari Internazionali non ha voluto lasciar chiusi nei cassetti dei loro autori, ed offre in questa collezione al lettore italiano di studi di politica internazionale.

Le cose dette in ciascuno di questi saggi da Ennio Ceccarini, Luisa La Malfa Calogero, Alberto Benzoni e Giampaolo Calchi-Novati si rifanno in parte ad orientamenti non del tutto coincidenti fra loro,

¹ Parteciparono alla tavola rotonda: prof. Edoardo Amaldi, prof. Gaetano Arangio-Ruiz, dott. Fausto Bacchetti, dott. Domenico Bartoli, dott. Alberto Benzoni, prof. Adriano Buzzati-Traverso, dott. Andrea Cagiati, dott. Giampaolo Calchi-Novati, dott. Francesco Calogero, dott. Luisa Calogero La Malfa, amb. Francesco Cavalletti, dott. Fabio Cavazza, dott. Ennio Ceccarini, dott. Marco Cesarini Sforza, dott. Massimo Fichera, ministro Roberto Gaja, prof. Aldo Garosci, sen. Ferruccio Parri, prof. Umberto Serafini, Altiero Spinelli, gen. Paolo Supino, dott. Paolo Tozzoli.

ed ogni singolo autore assume quindi la piena responsabilità di quanto egli ha scritto. Come per chiunque parli di questi argomenti così fluidi nel momento attuale, anche per loro si tratta non di concludere ma di aprire nel nostro paese un dibattito che fuori delle nostre anacronistiche ma purtroppo ancora reali frontiere è da tempo condotto con vigore e con vivacità.

Senza entrare nel merito di quel che gli autori espongono, mi limiterò qui a ricordare succintamente le ragioni per cui il CIDE volle riunire in uno stesso dibattito temi che vanno dalla strategia nucleare, all'ideologia della guerra fredda, dalla riforma della NATO alla politica del disarmo, e che inducono ora l'IAI a tenerli uniti in questo volume.

8 Non vi è dubbio che ciascuno di questi argomenti potrebbe essere trattato a sé, e basterebbe ad occupare da solo non uno ma numerosi volumi. Tuttavia la interdipendenza logica e politica fra difesa comune, disarmo, motivazioni ideali e armi nucleari è tale che per nessuno di questi momenti si può meditare sui suoi possibili sviluppi senza tener conto degli altri.

L'antagonismo ideologico ha dato vita a due sistemi di alleanze centrati intorno alle due massime potenze nucleari, e sembra creare un abisso incolmabile fra i due blocchi. Il conflitto armato totale, che è la più probabile conclusione di un sistema di così assoluta contrapposizione, non potendo tuttavia essere oggi che conflitto nucleare, obbliga gli avversari ideologici a tollerarsi reciprocamente, a cercare di comprendersi, ad alternare tensioni e distensioni, a coesistere in competizione ma pacificamente.

Il fatto straordinario che la sopravvivenza fisica del proprio popolo in caso di conflitto ha come condizione che occorre esser capaci di far sopravvivere alla crisi bellica anche l'eventuale nemico anziché proporsi di distruggerlo, ha obbligato gli stati maggiori ad accantonare sempre più l'idea stessa della guerra totale e delle rappresaglie massicce, a sviluppare le dottrine delle guerre parziali, delle risposte flessibili, dei negoziati paralleli e non posteriori ai conflitti armati, in vista di compromessi più che di vittorie.

La contraddizione fra la situazione mondiale, la quale sconsiglia a qualunque statista che non sia del tutto squilibrato di predisporre la guerra nucleare totale, e la corsa agli armamenti che è invece tutta tesa a predisporre proprio questa guerra nucleare totale, ha dato un significato nuovo e altamente drammatico alla ricerca di una politica del disarmo, o, come si dovrebbe più correttamente dire, della riduzione degli armamenti.

L'Alleanza Atlantica infine era stata costituita come cooperazione militare fra Stati Uniti ed Europa occidentale per provvedere alle necessità della difesa comune da un eventuale massiccio attacco dell'avversario ideologico. L'Alleanza è entrata in crisi quando il contra-

sto ideologico, le armi e il loro uso eventuale son venuti cambiando profondamente di significato. La difesa comune non è ormai piú che uno degli aspetti dell'Alleanza, e non può in realtà essere programmata con chiarezza e impiantata con efficacia che se parallelamente c'è una elaborazione comune della strategia nucleare, della politica di coesistenza, e della politica del disarmo.

L'Alleanza Atlantica ha anche altri gravi problemi da affrontare, concernenti il cambiato rapporto fra Stati Uniti e Stati europei, l'insufficiente ma pur sempre avviato processo di unificazione europea, e la rinascita dalle loro ceneri dei nazionalismi in vari paesi d'Europa. Anche questo tema, detto comunemente della partnership euro-americana, è influenzato dai temi del disarmo, della coesistenza e della strategia nucleare, e li influenza a sua volta.

È probabile che la mancata visione dei nessi oggi esistenti fra questi vari aspetti della politica della pace e della guerra sia una delle ragioni non ultime dello stato di paralisi cui sono quasi simultaneamente giunte le politiche del disarmo, della coesistenza, della difesa atlantica e della costruzione europea. Occorrerà almeno tentare di modificare il metodo seguito sin ad oggi, che consiste nel trattare uno ad uno questi temi prescindendo dagli altri. Costruendo un discorso nuovo globale forse si apriranno nuovi orizzonti.

I saggi qui contenuti non possono pretendere di esser già questo discorso globale, ma vorrebbero per lo meno farne sentire l'esigenza.

ALTIERO SPINELLI

La Nato nell'era della distensione

Le dottrine strategiche nucleari

di Ennio Ceccarini

Premessa.

13

Già oltre mezzo secolo fa è stato detto che la guerra era cosa troppo seria per essere lasciata soltanto ai generali; estendendo quel concetto ai nostri giorni si deve dire che, non la guerra, ma la stessa strategia, la stessa discussione sul modo di fare la guerra nell'epoca nucleare è cosa talmente seria che non è possibile lasciarla ai « tecnici », ai competenti, siano essi militari o puri scienziati.

In Italia un concetto di questa evidenza non è ancora condiviso come meriterebbe, con l'aggravante che i termini del « grande dibattito » non sono neppure oggetto di speciale elaborazione da parte dei competenti. Il contributo italiano, cioè, al « grande dibattito » è praticamente inesistente mentre la stessa diffusione dei problemi, dei concetti chiave, dei principi della strategia nucleare è ancora in una fase molto arretrata.

In ciò il nostro paese è realmente molto indietro rispetto agli altri dell'Occidente, dove non solo i « tecnici » ma l'opinione pubblica più colta si sta ormai impadronendo abbastanza consapevolmente dei temi della strategia moderna, divulgati da una pubblicistica sempre più larga e competente e da un giornalismo informato e capace di far uscire dal santuario degli « specialisti » argomenti che sono sì importanti per il livello concettuale che esprimono ma soprattutto perché riguardano il destino di tutti gli uomini.

È proprio su questi temi che deve aversi, anche in Italia, una mobilitazione di interessi, una partecipazione di quei gruppi intellettuali che hanno sensibilità politica e che finora disertano il « grande dibattito ». Invece tra questi gruppi si assiste a curiosi e non responsabili fenomeni che oscillano tra un massimalismo sentimentale e vacuamente protestatario e un disinteresse assoluto.

Si oscilla, cioè, tra l'accusa di « bellicismo » lanciata — talvolta

a proposito ma spesso anche del tutto a sproposito — contro chiunque si interessi di problemi politico-strategici e la massima freddezza per questo tipo di problemi quasi che le bombe nucleari non siano uno degli sfondi naturali del mondo contemporaneo, una presenza che incombe sulla nostra coscienza di uomini responsabili.

Indifferenza qualunquistica e massimalismo piú o meno pacifista sono i due grossi ostacoli alla conoscenza e alla diffusione del « grandê dibattito ». Occorre però sapersi guardare anche da un altro tipo di atteggiamento che, nel nostro paese, è ancora lontano dal potersi verificare ma che già si incomincia a notare nei paesi dove l'informazione e la dottrina strategica moderna hanno diverso rilievo. È un atteggiamento sofisticato, di divertimento intellettuale, di disinvolto e astratto compiacimento per la *game's theory*; un atteggiamento per cui la strategia nucleare viene considerata una specie di gioco degli scacchi, con mosse e contromosse da scegliere e adottare in termini di pura logica formale. Si è perduto, in un simile atteggiamento, il rapporto con il necessario orizzonte politico e morale entro cui inquadrare anche i problemi strategici.

14

Se i qualunquisti o i massimalisti si chiudono, per mancanza di conoscenze, ogni via di discussione e di intervento con gli « analisti » e i « tecnici » puri, gli intellettuali troppo distaccati o troppo interessati al gioco concettuale della strategia finiscono per rimanere prigionieri di uno schema che non è proprio della loro funzione e nel quale finiscono per smarrirsi, per consegnarsi ad un'inutile civetteria.

Se è superficiale l'atteggiamento di condanna massimalistica di tutto ciò che abbia attinenza con la strategia nucleare o, in genere, con i problemi moderni della difesa o della guerra, un atteggiamento rigorosamente impersonale, distaccato, « scientifico » può contenere (e, alla lunga, manifestare) una carica di profonda immoralità. Ignorare il « grande dibattito » no, ma neppure svincolarlo da una visione piú larga dei rapporti umani e sociali, da una *Weltanschauung* morale e ideologica. Altrimenti l'eccesso di compiacimento intellettuale può allontanare dai veri obiettivi di una partecipazione degli intellettuali impegnati al dibattito strategico: che sono obiettivi politici oltre che di pura conoscenza della nuova disciplina.

Se l'atteggiamento di indifferenza o di massimalismo piú o meno pacifista è pericoloso perché lascia agli « altri » l'esclusivo dominio di una materia che deve invece divenire patrimonio di informazioni e idee diffuse nella società, ugualmente è pericoloso l'altro, nella misura in cui ingenera una sorta di assuefazione anche agli aspetti piú mostruosi della realtà che è oggetto della strategia, crea la sensazione che si tratti non di materia che riguarda, fisicamente, il futuro del mondo ma di una successione di formule che solleticano l'astrazione mentale.

D'altra parte la « scientificità » pura finisce, alla lunga, per cadere nel proprio opposto perché (come sostiene giustamente Anatol Rapoport nel suo *Strategy and Conscience*, Harper e Row, New York, 1965) un'ipotesi « assuefacente » non è più un'ipotesi scientifica in quanto assume un elemento di rigidità, rifiuta di plasmarsi sotto la spinta dei fatti, delle passioni sociali, di quel tanto di immotivato e di irrazionale che pure è materia di intuizione e di interpretazione politica. Affidato ai « puri scienziati » il gioco degli scacchi nucleare può essere micidiale, sia pure per ragioni diverse, allo stesso modo che se affidato alla più rozza delle caste militari o al più aggressivo dei dittatori.

Occorre dunque saper diffidare del fascino puramente concettuale che il « grande dibattito » può esercitare e tener presente, in ogni momento, l'aggancio che i suoi concetti debbono avere con la realtà viva della politica e della storia. Occorre sempre sapere che concetti come « dissuasione » o « sopportabilità » del rischio nucleare, o « soglia atomica » non sono realtà immutabili e regole valide per tutti ma che possono variare da situazione concreta a situazione concreta, da questa a quella classe dirigente, da un regime a un altro.

Forse è in questi termini che si può avere un contributo nuovo ed originale alla discussione strategica da parte degli intellettuali impegnati, un contributo che cala nel vivo dei problemi la teoria e la sottrae ai pericoli della eccessiva rarefazione e astrazione. E solo in questa direzione si potrà non solo perfezionare il sistema di conoscenze in campo strategico ma apportarvi qualche nuovo risultato. In fondo uomini come Albert Wohlstetter e Robert Bowie sono un esempio molto chiaro di come si possa non solo arrivare a padroneggiare una materia difficile e sfuggente ma anche arricchirla di apporti che fanno andare avanti tutta la teoria, nella misura in cui, accanto all'interesse scientifico si sa porre la passione civile e la consapevolezza politica.

Le brevi note che seguono sullo sviluppo della teoria strategica nell'epoca nucleare hanno cercato di non discostarsi dalle esigenze sopra esposte e se non vi saranno riuscite ciò sarà dipeso certamente più dalle difficoltà dell'*approach* tecnico che dall'impegno e dalle intenzioni.

1. Previsioni degli effetti di una guerra combattuta con armi nucleari¹.

Gli effetti di un'esplosione nucleare dipendono da vari fattori: dal modo in cui avviene l'esplosione (in aria, a grande altezza, sotto acqua, al livello del suolo, sottoterra), dalle caratteristiche della bomba (a fusione, a fissione), dalla sua minore o maggiore potenza esplosiva.

L'energia che si libera in seguito ad un'esplosione nucleare si distribuisce in tre forme: a) energia di deflagrazione; b) radiazione termica; c) radioattività. La seconda e la terza forma sono caratteristiche soltanto delle esplosioni nucleari, la prima anche delle esplosioni con esplosivo convenzionale. Nel caso, ad esempio, di una bomba a fissione che esplode in aria circa il 50 per cento della sua energia si distribuisce in forma di deflagrazione, il 35 per cento circa in forma di radiazione termica, il 15 per cento circa in forma radioattiva.

16

Per avere un'idea degli effetti dovuti alla deflagrazione si pensi che una bomba da venti megatoni fatta esplodere al suolo su un terreno roccioso può provocare un cratere della profondità di circa duecento metri e di un diametro di oltre millecinquecento metri. Una bomba da un megatone (di quelle cioè che possono essere tranquillamente trasportate da un missile tipo *Minuteman* o anche *Polaris*) può provocare un cratere della profondità di ottanta metri e di un diametro di circa settecento metri.

Quanto agli effetti sull'uomo « essi dipendono molto, oltre che dalla distanza dell'esplosione, dalla posizione degli individui (per es. se dentro una casa oppure all'aperto) e dal caso. Comunque se ne può avere un'idea dai dati seguenti: chi si trovasse all'aperto ad una distanza di dieci chilometri dal punto al disopra del quale esplode in aria una bomba di 1 MT — il cosiddetto punto zero (*ground zero*) — verrebbe sbattuto via in modo tale che, a tre metri di distanza dal punto di partenza, avrebbe una velocità di traslazione di più di 15 km/ora. Nel caso di una bomba di 20 MT, ciò accadrebbe a più di 35 km. di distanza dal punto zero. Alle stesse distanze, rispettivamente di 10 km. e 35 km. per bombe da 1 MT e da 20 MT, i frammenti di vetro derivanti dalla rottura delle finestre viaggerebbero a

¹ Tra la vasta letteratura sull'argomento abbiamo consultato con particolare profitto, ai fini della stesura del capitolo: F. Noel Baker, *La corsa agli armamenti*, Cappelli, 1961; R. Aron, *Il grande dibattito*, Il Mulino, Bologna, 1965; F. Calogero, *Fenomenologia della bomba*, « Il Mulino », giugno 1964, pp. 653 ss. L'esposizione più dettagliata degli effetti delle esplosioni nucleari si trova, comunque, nel volume *The Effects of Nuclear Weapons*, pubblicato a cura del Ministero della difesa degli Stati Uniti e pubblicato dalla U.S. Atomic Energy Commission. L'ultima edizione del volume (che può essere acquistato per 3 \$ dal Superintendent of Documents, United States Printing Office, Washington 25, DC) risale all'aprile 1962.

velocità dell'ordine di 100 km/ora »².

Ugualmente catastrofici i danni alle case: nel caso di una bomba da 1 MT verrebbero seriamente danneggiati tutti gli edifici in muratura e distrutti tutti quelli in legno nel raggio di sette chilometri dal punto dell'esplosione. Tali effetti si avrebbero fino a una distanza di venti chilometri nel caso di un'esplosione da 20 MT. Gli effetti della radiazione termica sugli individui hanno già il loro spaventoso modello nei superstiti di Hiroshima. Basti solo aggiungere che, oggi, quegli effetti sarebbero assai più terribili di venti anni fa. Nella ipotesi di esplosione di una bomba da 1 MT nell'atmosfera si potrebbero avere bruciature di primo grado a distanze di venticinque chilometri e di secondo grado fino a quindici-venti chilometri di distanza. Per rendere ancor più evidente l'orrore che questi dati ci trasmettono aggiungeremo che le scottature di secondo grado (a meno che non fossero limitate a parti estremamente ridotte del corpo) riuscirebbero mortali. Il che significa praticamente che ogni uomo, entro venti chilometri dal luogo dell'esplosione, verrebbe investito e, tranne rare eccezioni, ucciso dalle radiazioni termiche. Naturalmente nel caso di esplosione di una bomba da 20 MT gli effetti distruttivi e letali si estenderebbero ad almeno cinquanta chilometri dal luogo dell'esplosione.

17

Le radiazioni termiche di una bomba da 1 MT provocherebbero incendi fino a quindici chilometri dal luogo su cui si è avuta l'esplosione; invece questi effetti giungerebbero, nel caso di una bomba da 20 MT, fino a trenta chilometri di distanza dal punto del *fireball*³.

Si colleghino questi dati con l'immagine di paesi a forte sviluppo industriale e urbano e si avrà appena l'idea di ciò che, al mondo civilizzato, potrebbe costare, soltanto in termini di radiazioni termiche, uno scambio di colpi a livello nucleare.

Si deve aggiungere per completare l'argomento che tra gli effetti secondari delle radiazioni termiche è da aggiungere la cecità, provocata in chiunque abbia la sventura di fissare lo sguardo sul « piccolo sole ». Un esperimento compiuto con gli animali che hanno gli occhi più simili a quelli dell'uomo, i conigli, ha dimostrato che si possono avere bruciature della retina fino a distanze di 550 km. in linea d'aria. L'esperimento è stato compiuto facendo esplodere, a circa cinquanta km. d'altezza, una bomba di pochi megaton. Si possono, perciò, soltanto immaginare gli effetti che avrebbe un'esplosione, a quota maggiore, di una bomba di maggior potenza.

² F. Calogero, *op. cit.*, p. 654.

³ *Fireball* o sfera di fuoco viene definito il fenomeno che si forma intorno alla bomba dopo l'esplosione in aria. Si tratta di un « piccolo sole » che emette radiazione luminosa e termica allo stesso modo del sole. La sfera di fuoco è costituita da gas atmosferico portato ad altissime temperature.

Vengono, infine, gli effetti piú peculiari delle esplosioni nucleari: quelli dovuti alla emissione di radiazioni nucleari e alla produzione di sostanze radioattive. Occorre però saper distinguere tra le radiazioni che si liberano immediatamente dalla esplosione e quelle che vengono successivamente liberate dalle sostanze radioattive prodotte dall'esplosione.

Le prime — nel caso di una bomba di 1 MT — possono uccidere circa il 95 per cento delle persone che si trovino, senza alcun riparo, a distanza di tre chilometri. La percentuale rimarrebbe identica ma la distanza si estenderebbe fino a circa dieci chilometri nel caso di una bomba da 20 MT.

18 Ma il fenomeno piú pericoloso di radioattività resta quello del *fallout*. Esso si verifica quando l'esplosione avviene al livello del suolo (o quando la cosí detta sfera di fuoco tocca il livello del suolo): in questa circostanza, infatti, si ha il risucchio di una gran massa di terreno che viene cosí portata in alto. Radioattivizzata questa massa di terreno ricade seguendo due diverse vie: i frammenti relativamente piú grandi ricadono abbastanza rapidamente; i frammenti piú piccoli salgono a grandi altezze, entrano nella circolazione stratosferica e ricadono dopo molto tempo, distribuendosi ovunque sulla superficie terrestre. Nel primo caso si ha il cosí detto « *fallout* locale », nel secondo si ha, invece, il « *fallout* ritardato ». Si calcola che l'esplosione di una bomba da 20 MT effettuata in modo che tutto il materiale radioattivo ricada come *fallout* locale, potrebbe contaminare una zona di circa diecimila chilometri quadrati uccidendo, dentro tale zona, ogni essere umano che non sia al riparo di rifugi appositamente costruiti e attrezzati.

Ma questi esaminati finora sono gli effetti che produrrebbe l'esplosione di una sola bomba. Quali potrebbero essere allora gli effetti di un « vero » scambio di colpi a livello nucleare? Quali gli effetti prodotti da centinaia di bombe capaci di liberare energia per migliaia di *megatons*?

Gli studi attraverso i quali si è cercato di fare una simile stima sono pochi. Il piú significativo tra essi è quello compiuto per conto del Joint Committee on Atomic Energy del Congresso degli Stati Uniti e pubblicato nel 1959 (*Biological and Environmental Effects of Nuclear War*, edito pure a cura del Congresso degli Stati Uniti). L'ipotesi presa in esame in questo studio era quella di un attacco nucleare contro gli Stati Uniti: 263 bombe esplose (da 1, 2, 3, 8 e 10 MT, per metà a fissione e per metà a fusione, tutte fatte esplodere al livello del suolo, in modo da prevedere il massimo di *fallout* locale. Lo studio prevedeva ancora la seguente distribuzione del bombardamento: 153 bombe (pari a 879 MT) su obiettivi di carattere militare o strategico; 110 (pari a 567 MT) su obiettivi civili.

Ebbene, se si fosse verificato, nella realtà, un simile attacco nucleare gli Stati Uniti avrebbero avuto 47 milioni di morti (circa un terzo del totale della popolazione) e 19 milioni di feriti⁴.

Poiché da allora ad oggi si è fatto più « raffinato » l'apparato dei vettori e ben più potente l'arsenale nucleare sia degli Stati Uniti, sia dell'Unione Sovietica (si ritiene che le due superpotenze assommino nei rispettivi arsenali una potenza pari a 50.000 MT) è evidente che gli effetti di una guerra nucleare sarebbero ben più gravi di quelli calcolati nel 1959.

Qualche breve cenno, infine, al costo delle armi nucleari. Su questo punto esistono pareri discordi tra i vari studiosi del problema spiegabili con la mancanza di criteri certi di calcolo delle spese per la progettazione e sperimentazione delle bombe. Un dato sembra abbastanza accettato: quello relativo alla economicità delle cosiddette « superbombe ».

19

2. La dottrina strategica dell'Occidente: dalla rappresaglia alla risposta flessibile.

La dottrina strategica nucleare si forma praticamente nel momento in cui scompare il monopolio atomico americano e ad esso si viene sostituendo un sempre più sostanziale equilibrio di potenza tra USA e URSS. Prima di allora — e cioè tra il '45 e il '50 — non esistono di fatto problemi di strategia. Il solo problema che il paese detentore di armi atomiche (e cioè gli Stati Uniti d'America) si trova davanti è quello della valutazione delle circostanze d'impiego della bomba; inversamente il solo problema degli altri paesi, e in particolare della potenza che guida il blocco comunista, è quello di valutare i rischi che comporta l'avvicinarsi alla cosiddetta « soglia » atomica.

Il risultato avrebbe dovuto essere, stando alla deduzione puramente logica di questi principi, molto diverso da quello realmente ottenuto: gli USA, potendo brandire, in ogni situazione critica, la minaccia della dissuasione nucleare, si sarebbero dovuti trovare nella posizione di dettare le condizioni dell'equilibrio politico mondiale. In effetti le cose non sono andate in questo modo perché proprio in quegli anni gli Stati Uniti dovettero subire l'iniziativa della potenza rivale che si espresse in crisi di notevole entità (si pensi al blocco di Berlino, alla guerra di Corea ecc.). I sovietici, cioè, non si limitarono,

⁴ Naturalmente nessuno può sapere quali sarebbero gli effetti a più lunga scadenza di un bombardamento atomico sia per quanto riguarda la sopravvivenza della società civile sia per i mutamenti che esso provocherebbe nella flora e nella fauna. Non sembrano però dettate da eccesso di pessimismo le previsioni di coloro che parlano di sostanziali alterazioni dell'equilibrio biologico, di epidemie, di invasioni di insetti, di carestie ecc. ecc.

come sarebbe stato « logico » data la sproporzione di potenza, ad agire provocando crisi di minore entità ma, al contrario, svilupparono tutta una notevole serie di iniziative tendenti a rubare « spazio » politico ai grandi rivali. Tradotto in termini di strategia questo significa che, negli anni considerati, non operò — se non assai parzialmente — la « dissuasione » americana.

20 Numerose ragioni sono state date, *a posteriori*, per spiegare le sconfitte politiche degli Stati Uniti. Tra le più lucide, ci sembrano quelle del Kahn⁵: « benché non ce ne rendessimo conto — scrive il Kahn — molte cose erano inesatte nella nostra posizione. In primo luogo erano esagerate le nostre possibilità offensive. Vi sono ora seri dubbi che nel periodo considerato noi avremmo potuto infliggere allo sforzo militare sovietico un danno uguale a quello che i tedeschi inflissero nella seconda guerra mondiale con la loro occupazione della zona più altamente industrializzata e produttiva della Unione Sovietica. In secondo luogo l'enorme potere distruttivo delle armi nucleari tendeva a renderle non impiegabili da parte di un paese avente atteggiamenti, tradizioni e morale come i nostri. E inoltre Hiroshima e Nagasaki cominciavano a divenire argomenti che recavano disagio ad alcuni americani. In terzo luogo la dissuasione è un fattore psicologico ed ora sembra probabile che Stalin sottovalutasse il potenziale delle armi nucleari da noi possedute ». Come si vedrà più oltre, nel paragrafo dedicato al pensiero strategico sovietico, sia Stalin sia il suo Stato maggiore sottovalutavano effettivamente il peso di quelle armi, convinti, da un punto di vista militare, che i vettori americani (il bombardiere di Hiroshima) fossero, in definitiva, intercettabili dal sistema contraereo sovietico; e, da un punto di vista politico, che difficilmente gli Stati Uniti si sarebbero accollati la responsabilità storica di bloccare l'avanzata del comunismo nel mondo, come fatto ideologicamente e socialmente rivoluzionario, mediante l'apocalisse atomica.

In effetti agli Stati Uniti — lo si vide benissimo all'epoca della guerra di Corea — repugnava una responsabilità simile. Perciò i sovietici vedevano giusto quando intuivano, dietro l'immenso potere distruttivo, la sostanziale debolezza della dissuasione americana. Senza contare che essi potevano giovare di un'altra forma di dissuasione, più concreta di quella atomica, e cioè della possibilità di attaccare ed occupare, con mezzi convenzionali e con prezzo relativamente basso di vite e distruzioni, l'Europa occidentale. Insomma l'URSS aveva un « ostaggio » reale da scambiare contro la minacciata (ma non credata) ritorsione atomica americana.

⁵ H. Kahn, *Thinking about the Unthinkable*, Horizon Press, New York, 1962, pp. 101 ss.

Comunque, ripetiamo, in questa prima fase non si può parlare ancora di strategia nucleare. Se ne parla invece dal momento in cui al monopolio americano si sostituisce il duopolio americano-sovietico. È da quando il duello si svolge ad armi pari⁶ che sorgono i primi interrogativi e i primi problemi strategici: anzitutto cosa avviene quando l'uno o l'altro dei due nemici incomincia a colpire a livello nucleare, sferra cioè il *first strike* (o primo colpo)? Il concetto di iniziativa richiama, ovviamente, quello di replica, cioè di *second strike* (o secondo colpo). Non solo: ma, sia in fase di *first strike* come in fase di *second strike*, quali obiettivi colpire? Lanciare tutto il potenziale nucleare contro i centri civili, industriali, economici dell'avversario (strategia *counter-city*) o riservarlo per distruggere le sue basi militari comprese quelle nucleari (strategia *counter-force*)?

In sostanza, quando si è in due a possedere le stesse micidiali armi, la dottrina si complica, prende corpo, incomincia a comprendere le ipotesi principali e le subordinate. Finché un solo paese detiene la bomba la sua scelta sarà, strategicamente, semplice, ma nell'altra ipotesi sarà assai più complessa: non si tratterà più di decidere se gettare o no una bomba nucleare su Seul o su Pechino ma di stabilire, ad esempio, come conservarsi la possibilità di un *second strike*. Donde i programmi di perfezionamento delle difese anti-nucleari che tanto hanno occupato il pensiero militare americano tra il '50 e il '60; donde il pattugliamento continuo e lo stato ininterrotto di allerta dei bombardieri dello Strategic Air Command. Insomma si incomincia a presagire che la dissuasione dipende esclusivamente dalla capacità di mantenere una *overkill capacity*, una capacità, cioè, di risposta tale da scoraggiare il *first strike* dell'avversario. Naturalmente nel periodo di cui parliamo queste distinzioni non sono così chiare; è soltanto del 1959 un fondamentale articolo di Albert Wohlstetter (*The delicate balance of terror*) pubblicato dalla rivista « Foreign Affairs » in cui si dimostra il concetto, determinante per gli sviluppi della teoria strategica moderna, della impossibilità di una vera dissuasione senza capacità di un *second strike* di rappresaglia. Tuttavia già nella fase « primitiva », come la definisce l'Aron, della strategia nucleare incominciano ad affacciarsi dubbi, interrogativi, problemi cui verrà poi data risposta negli anni successivi.

Nel momento in cui incomincia a realizzarsi il « delicato equilibrio del terrore » fra USA e URSS l'amministrazione americana sceglie e conferma la teoria strategica detta della *massive retaliation*. Cosa significa questa espressione? Nelle parole di John Foster Dulles, segretario di Stato americano, che ne fu sostenitore fondamentale e che la teorizzò — assumendo in proprio le idee del Comitato dei capi

⁶ Cfr. R. Aron, *op. cit.*, pp. 45 ss.

di stato maggiore americano e, in particolare, del suo Presidente ammiraglio Radford — nel discorso del 12 gennaio 1954, tale teoria sta a significare la possibilità, per il governo americano, di effettuare rappresaglie nucleari sull'obiettivo e ai livelli di sua scelta. La Casa Bianca, cioè, avrebbe deciso, senza stabilire alcun criterio pregiudiziale, caso per caso e « sul momento » (in presenza cioè di una determinata iniziativa o provocazione militare del nemico), se intervenire con una rappresaglia nucleare. Quello che era fuori discussione era il carattere « massiccio » della rappresaglia. Il governo degli Stati Uniti avrebbe potuto, cioè, valutare estremamente pericoloso non solo un attacco della nUnione Sovietica alla Germania Occidentale ma anche, per ipotesi, un conflitto locale in Asia o nel Medio Oriente: nell'uno o nell'altro caso il suo intervento militare sarebbe avvenuto immediatamente ai massimi livelli di potenza, mediante l'impiego della bomba H.

22

Naturalmente, dal punto di vista dei concetti strategici, la dottrina della *massive retaliation* si qualificava come strategia *counter city* avendo come obiettivo la distruzione globale del nemico e non soltanto delle sue basi militari. È indubbio, inoltre, che lasciava, una volta adottata la scelta dell'intervento ai livelli nucleari, il massimo della autonomia operativa ai comandi militari.

Teoricamente la *massive retaliation* avrebbe dovuto essere la strategia della massima sicurezza e della massima garanzia, la dottrina, cioè, capace di contenere effettivamente la spinta aggressiva dell'avversario. I fatti dimostrarono che questa funzione veniva svolta in modo estremamente parziale e modesto. Durante tutto il periodo in cui questa dottrina strategica venne adottata dagli Stati Uniti, l'Unione Sovietica condusse pressoché costantemente l'iniziativa in campo internazionale. La rappresaglia massiccia, sostiene l'Aron⁷, non fu mai attuata perché non poteva esserlo: certo la sconfitta francese in Indocina era un grave smacco per la presenza occidentale in Asia, il primo capitolo di una storia che non si sta ancora concludendo nei campi fortificati attorno a Saigon (e malgrado l'intervento dei « consiglieri » americani); come situazione politico-militare rientrava perfettamente in quelle per cui era stata prevista la rappresaglia massiccia. Ma poteva il governo degli Stati Uniti distruggere metà dell'Indocina o « atomizzare » Pechino per porre, riparo ad una disgraziata campagna militare e ad una serie di errori politici di un paese alleato? Non sarebbe stato mostruoso far correre al mondo il rischio di una catastrofe in base a principi di « egoismo di blocco »? Così anche l'amministrazione repubblicana, che pure aveva criticato quella democratica per non aver risolto « a tutti i livelli » la campagna di Corea, fu costretta a comportarsi nello stesso modo.

⁷ R. Aron, *loc. cit.*

Allo stesso modo dovette comportarsi in presenza di un'altra drammatica crisi, quella ungherese del 1956. In questo caso c'erano anche forti ragioni sia morali (il moto rivoluzionario del popolo ungherese, brutalmente represso dall'esercito sovietico) sia di convenienza politica (per la prima volta si offriva la possibilità di modificare il confine tracciato dalla cortina di ferro, di restituire ai sovietici la sconfitta da questi inflitta agli occidentali con la serie di colpi di stato che avevano ridotto i paesi dell'Est europeo al ruolo di paesi satelliti del blocco comunista). Lo stesso equilibrio del terrore pendeva ancora dalla parte americana perché i sovietici non avevano ancora messo a punto i missili balistici intercontinentali. Tuttavia il governo degli Stati Uniti non ritenne opportuno — e non poteva pensare altrimenti — rischiare l'apocalisse nucleare per correre in difesa della rivoluzione ungherese o per ricacciare indietro la cortina di ferro.

Che la dottrina della *massive retaliation* potesse anche essere considerata insufficiente e che, comunque, meritasse una vantaggiosa evoluzione è ammesso perfino dallo stesso Dulles. Nell'ottobre del '57, su « Foreign Affairs », egli, infatti, scriveva⁸: « la strategia del mondo libero è stata in gran parte basata sulla nostra capacità di rappresaglia qualora l'Unione Sovietica avesse sferrato una guerra di aggressione. È generalmente accettato che questa strategia della dissuasione durante tale periodo ha contribuito in modo decisivo alla sicurezza del mondo libero. Tuttavia gli Stati Uniti non sono stati soddisfatti di dipendere da una pace che poteva essere mantenuta solo per la possibilità di distruggere larghe frazioni della razza umana. Questo concetto è accettabile soltanto come ultima alternativa ... Nell'avvenire sarà dunque possibile fare minore assegnamento sulla dissuasione esercitata da una grande forza di rappresaglia ... Così, contrariamente al decennio 1950-60, può darsi che per gli anni sessanta le nazioni che si trovano attorno al perimetro sovietico-cinese possano avere una difesa efficace contro attacchi convenzionali su grande scala e mettere quindi l'avversario di fronte alla scelta di fallire o di iniziare esso stesso una guerra nucleare contro l'agredito ».

Evidentemente avevano incominciato a fare breccia, nelle concezioni dello statista americano, alcune delle principali critiche che, dalle università e dalle colonne dei principali organi di stampa, si levavano contro la strategia dell'amministrazione Eisenhower. In sostanza cosa si veniva rimproverando, a partire dal 1957, a questa strategia? Di essere troppo « rigida » e per conseguenza di essere, sempre destinata a fallire gli obiettivi. Se l'alternativa posta all'avversario è di

⁸ Il brano è tratto da *La strategia nucleare*, antologia a cura di F. Bacchetti, Comunità, 1965, p. 133.

rinunciare del tutto alle proprie mosse o di subire la ritorsione massiccia, è difficile che l'avversario accetti l'ingiunzione che gli viene fatta. Pensando alla enormità della reazione americana egli — argomentavano i critici della dottrina dulsesiana — sarà assai spesso tentato di credere al « bluff ». Con il risultato che l'alternativa diverrà scomoda per chi la brandisce: ed egli si troverà costretto a scegliere tra l'accettazione del comportamento ostile dell'avversario e lo scatenamento dell'apocalisse. E la scelta non sarà certo quest'ultima.

È da questo primo tipo di critiche che si enuclea, poco a poco la dottrina della *flexible response*. Vi si giunge per gradi, attraverso un dibattito che è sempre appassionante, con continui tentativi teorici che non perdono quasi mai di vista il senso politico dei principi in discussione.

24

Uno dei gradi intermedi di questo che è il vero inizio del « grande dibattito », è occupato dalle prime discussioni sul concetto di *limited war*⁹ contrapposto, appunto, alla rigidità assoluta della *massive retaliation*. Pur senza arrivare alla elaborazione di un'alternativa strategica, i sostenitori del principio della guerra limitata cominciano a sottolineare un'esigenza che troverà poi posto nel più ampio quadro della *flexible response*: quella, cioè, di studiare come si possa in concreto evitare che il ricorso alla guerra implichi lo scambio di colpi a livello nucleare.

Per il Kissinger, che è il più prestigioso di questi autori, la soluzione consiste nel rifiutare l'alternativa posta dalla *massive retaliation* e di « limitare » l'impiego delle armi nucleari ad un livello « tattico », al di sotto di un certo grado di potenza e su particolari obiettivi (*counter-force*). Però anche questa teoria, che pure rappresenta un sintomo del travaglio del pensiero americano per uscire dalle contraddizioni della strategia allora dominante, vede nella difesa nucleare il *solo* rimedio contro l'aggressione nemica; solo che introduce una gradualità nell'uso delle armi ultime. Va aggiunto tuttavia che successivamente, nel suo libro *Necessità di una scelta* (Comunità, 1961), il Kissinger è ritornato alquanto sulle sue impostazioni iniziali e, influenzato evidentemente dagli sviluppi della discussione attorno alla teoria della *flexible response*, accoglie il principio che quella nucleare non è la *sola* ma *l'ultima* arma di difesa.

Il concetto di guerra limitata, come nota giustamente il Bacchetti¹⁰ può esistere al di fuori come nel quadro della strategia della risposta flessibile: si può infatti « limitare » l'uso di tutte le armi

⁹ L'autore più celebre tra quanti hanno scritto sull'argomento è naturalmente il Kissinger (*Nuclear Weapons and Foreign Policy*, New York, 1957) ma al suo nome debbono aggiungersi anche quelli di B. Bodie (*Unlimited Weapons and Limited War*, in « The Reporter », 18 novembre 1954, citato in Bacchetti, *op. cit.*, p. 173) e H. Halperin (*Limited War*, Harvard University, 1962).

¹⁰ F. Bacchetti, *op. cit.*, p. 174.

nucleari in ogni momento della guerra (o sforzarsi di farlo alzando il piú possibile la « soglia » atomica) oppure solo nella fase iniziale, oppure se ne possono limitare alcune di un certo tipo o potenza. Certo è che anche la dottrina della risposta flessibile, come vedremo, parte dalla medesima esigenza da cui mossero i primi studi di Brodie, Kissinger ecc., pervenendo a risultati senza dubbio piú organici e soddisfacenti.

La dottrina McNamara

La nuova strategia occidentale sorge dopo il 1958, dopo, cioè, che l'Unione Sovietica realizza i missili intercontinentali e, di conseguenza, gli Stati Uniti perdono la loro invulnerabilità territoriale. Questo fatto dà improvvisamente un ritmo ed un impulso nuovi alla revisione strategica. Le debolezze e le contraddizioni della teoria della rappresaglia massiccia risaltano ancora piú evidentemente sotto il diretto puntamento dei razzi balistici sovietici. Se già è debole la dissuasione americana, malgrado la relativa invulnerabilità del territorio degli Stati Uniti, diverrà debolissima o inesistente quando questa invulnerabilità sia scomparsa. Come i sovietici non hanno mai creduto alla ritorsione massiccia, così saranno spinti a crederci sempre meno specie quando potranno direttamente minacciare il « santuario » che è il territorio americano. Dunque — si continuava ad argomentare negli studi della *Rand*, nei seminari di Berkeley o di Cambridge — una strategia rigorosamente rigida come quella di Dulles non solo non serve ma diviene, in prospettiva, una pericolosa fonte di debolezza.

Nel già citato articolo su « *Foreign Affairs* », Albert Wohlstetter pose pubblicamente il problema della debolezza americana e di una strategia adeguata alle trasformazioni tecniche e ai nuovi avvenimenti. Anche un militare, però, il gen. Maxwell Taylor¹¹ si unì alla battaglia per una nuova dottrina strategica e sostenne con vigore la teoria della risposta flessibile. Tutto questo complesso di idee, di principi, di intuizioni è stato poi accolto dall'amministrazione Kennedy e viene oggi comunemente definito dottrina McNamara, dal nome del ministro americano della difesa che la « nuova strategia » adottò ufficialmente nel discorso di Ann Arbor (1961).

Due esigenze di fondo sono alla base della teoria della risposta flessibile: la prima è quella di un controllo sempre maggiore sulla potenza nucleare, di una sempre maggiore sicurezza, di un sempre maggiore innalzamento della « soglia » atomica (e in particolare l'esigenza del *pacifismo razionale* tanto diffusa negli Stati Uniti); la seconda è quella di una migliore efficienza della dottrina strategica in

¹¹ M. D. Taylor, *The Uncertain Trumpet*, Harper e Row, New York, 1959.

termini non solo di dissuasione ma anche di impiego. In effetti i dottrinari della *massive retaliation* si erano sempre trovati in difficoltà perché nelle loro ipotesi teoriche non era stata mai considerata l'eventualità che l'avversario non credesse alla dissuasione e rischiasse tranquillamente la ritorsione americana. La dottrina della risposta flessibile riduce, in effetti, l'antinomia dissuasione-difesa e lo vedremo più chiaramente addentrandoci nella esposizione dei suoi principi.

Per il Taylor¹² la nuova strategia implica essenzialmente « la capacità di reagire su tutta la gamma delle possibili iniziative dell'avversario, di far fronte a qualsiasi eventualità, da una guerra atomica generalizzata alle infiltrazioni ed aggressioni del tipo di quelle che minacciano Berlino e il Laos. La nuova strategia riconoscerebbe che è altrettanto necessario dissuadere o vincere una guerra limitata quanto dissuadere da una guerra generalizzata. Altrimenti la guerra limitata, che non possiamo vincere rapidamente, può risultare in una nostra lenta usura o può coinvolgerci in un conflitto che si allarga e può sfociare nella guerra generalizzata che tutti cerchiamo di evitare ».

26

Ma questa capacità di reazione a tutta la gamma delle iniziative avversarie come si realizza? Proporzionando, ecco la risposta, la risposta all'eventuale attacco subito, commisurando quella a questo. Non solo questo è un modo di evitare il conflitto nucleare ma è, soprattutto, un modo di costituire una forza di « dissuasione » ben più consistente di una minaccia atomica massiccia. In effetti uno stato che pensasse ad un'aggressione di tipo « locale » (l'ipotesi di una guerra atomica totale scatenata di proposito viene naturalmente considerata pura follia), crederà più facilmente ad una replica dell'agredito (e sarà perciò « dissuasivo » dall'agire) nel caso in cui questo non abbia come sola risposta lo scatenamento dell'apocalisse nucleare.

La minaccia atomica massiccia — come appare evidente se si esamina quanto è accaduto tra il 1945 e il 1960 — è inefficace contro le piccole aggressioni, le crisi locali, le tensioni parziali, proprio per la sua assurda immensità. Di conseguenza vanno invertite le funzioni delle armi: quelle convenzionali devono essere l'eventuale « spada » in caso di guerra, mentre le armi nucleari sono lo « scudo » che può evitare l'attacco nemico.

Questa è la suggestiva intuizione centrale della dottrina McNamara: ma da essa discendono numerose conseguenze e tentativi di risposta a problemi sia astratti che concreti che vale la pena di esporre sia pure sommariamente.

Perché possa attuarsi una strategia come quella McNamara, devono verificarsi alcune condizioni pregiudiziali: la prima è che venga mantenuta costantemente una capacità di strategia « contro-forza ». Fin-

¹² M. D. Taylor, *op. cit.*, p. 17.

ché gli Stati Uniti avranno la possibilità di infliggere un duro colpo alle basi militari sovietiche, all'apparato di ritorsione della potenza rivale (oggi, nella ipotesi è ancora l'URSS, ma domani potrebbe essere la Cina) questa non dovrebbe, *a rigore di logica*, prendere l'iniziativa di una gravissima provocazione o addirittura di un attacco a livello convenzionale. D'altra parte una capacità « contro-forza » deve essere continuamente protetta e resa il più possibile « invulnerabile ». Nella gara tra proiettile e corazza, tra difese e attacchi è illusorio credere alla vittoria finale della corazza, nel senso che questa divenga così consistente da riparare totalmente dagli effetti dell'offesa nemica. Però un sistema nucleare moderno, da superpotenza, può, e anzi, deve sempre avere una capacità di sopravvivenza ai colpi dell'avversario per poter esercitare quella rappresaglia che, per la mostruosità stessa delle sue conseguenze, « dissuade » l'avversario dal prendere iniziative avventate o provocatorie. Dunque anche la capacità « contro-forza » deve godere di questo requisito. Inoltre essa rappresenta, nelle ipotesi della *flexible response*, il penultimo gradino dell'*escalation*, quello che ancora trattiene il mondo al di qua dell'irreparabile. L'ultimo gradino è quello della risposta « controcittà ».

Questa visione dell'impiego *counter-force* delle armi nucleari, così sottolineata nella « nuova strategia », è stata già sottoposta ad alcune critiche. Sembrava, in fatti, pacifico che la scelta degli obiettivi militare nemici (missili, rampe, arsenali, ecc.) come oggetto naturale della rappresaglia « contro-forza » fosse una scelta più rassicurante dal punto di vista della tragica posta di vite umane in gioco, un tentativo di attenuare l'apocalisse. Ma già si osserva che questa scelta ha un suo inquietante rovescio: essa presuppone, cioè, un costante aggiornamento della « tecnica » e delle armi (in particolare attraverso la costruzione di quel genere di vettori che hanno funzione tipicamente se non esclusivamente « offensiva »); correlativamente essa forza l'ipotetico nemico alla stessa gara per non lasciarsi superare e non pone quindi freno alla corsa agli armamenti. Ed è, si osserva ancora, la scelta più pericolosa perché nel caso in cui si realizzi uno squilibrio tra i due sistemi di vigilanza, potrebbe far scattare automaticamente l'attacco. In questo caso la consapevolezza di recare danni alle vite umane relativamente meno immani di quelli che comporterebbe la strategia contro città potrebbe giocare un tragico ruolo di alibi. È allora da ritenersi più « flessibile » — nel quadro della stessa dottrina McNamara — la strategia « contro-città » e più idonea a garantire, in virtù dell'orrore stesso delle conseguenze che potrebbe scatenare, un equilibrio di pace? Su questi interrogativi è ancora accesa una serrata discussione che è destinata a svilupparsi ulteriormente; ma è così che prende corpo il « grande dibattito ».

Un'altra importante condizione perché possa aversi « risposta

flessibile » è il potenziamento delle forze convenzionali. Questa è una condizione tipica della nuova strategia, già presente nelle prime critiche che i suoi teorici muovevano ai fautori della rappresaglia massiccia, accusandoli di contraddittorietà (e in effetti la strategia dulesiana era contraddittoria perché dislocava in Europa forze convenzionali insufficienti a contrapporre una valida difesa ad una offensiva sovietica e d'altro canto eccessive rispetto alla cosiddetta *trip wire strategy*, cioè come semplice velo con funzione di far scattare, in presenza di un attacco convenzionale del nemico, la rappresaglia nucleare massiccia¹³.

28

Ora, per la strategia della risposta flessibile, le armi convenzionali sono la vera « spada » di un sistema difensivo, sia perché il tipo di iniziativa militare del nemico — se i sistemi nucleari rispettivi rimangono « invulnerabili » — non potrà non aversi a livello convenzionale, sia per il loro intrinseco valore di dissuasione. Un sistema convenzionale efficiente potrà sempre indurre l'avversario alla riflessione. Naturalmente dovrà essere sempre molto chiaro che l'intenzione della rappresaglia nucleare rimane un'ipotesi estrema ma rimane. Su questo punto — e lo si vedrà meglio trattando della *force de frappe* — si è accesa una discussione teorica che ha agganci politici di un certo interesse. La volontà proclamata di non voler ricorrere alla ritorsione nucleare se non in casi di estrema pericolosità non può ingenerare nell'avversario una specie di sicurezza dell'impunità e spingerlo ad iniziative aggressive calcolate in modo di conseguire risultati vantaggiosi pur mantenendosi al di qua della soglia atomica?

I teorici della risposta flessibile rispondono che un'ipotesi di questo tipo non si è mai verificata da quando è stata adottata la nuova strategia, anzi si è verificato l'opposto: uno sviluppo della politica di coesistenza, una diminuzione della aggressività sovietica, una ripresa dell'iniziativa americana. Segno evidente, si osserva, che la tendenza, favorita dalla precedente strategia di pura dissuasione, è stata invertita, che il comunismo si trova dinnanzi un atteggiamento assai più duttile e al tempo stesso più « credibile », e che subisce, in definitiva, la logica di questo atteggiamento anziché imporre quella propria.

In secondo luogo, si osserva, la teoria della risposta flessibile non esclude affatto il pericolo della risposta ai massimi livelli di potenza, cerca soltanto di graduarne il pericolo. Le reazioni militari vengono cioè graduate e commisurate all'entità e alla qualità dell'iniziativa avversaria: l'impiego, determinante, delle forze convenzionali non esclude affatto che un dato conflitto possa salire i gradini dell'*escalation* passando per l'uso delle atomiche tattiche, di quelle

¹³ Cfr. Bacchetti, *op. cit.*, p. 132.

strategiche e magari per l'invio dei primi razzi balistici. Ma l'importante è che questo delle armi atomiche sia un impiego progressivo e ragionato, fatto con assoluta padronanza di nervi e dietro la spinta morale di evitare, finché è possibile, e di graduare, poi, l'orrore di una guerra moderna.

È vero piuttosto, si osserva ancora, che una strategia di impiego progressivo delle armi nucleari è fuori della portata di coloro che posseggono solo una forza di dissuasione piccola e male protetta. I paesi che hanno questo tipo di armamento atomico (è il caso della Francia ma potrebbe essere, se la disseminazione procederà, anche quello di altri paesi minori) sono capaci, soprattutto nei confronti di una grande potenza, di una strategia di ritorsione massiccia *counter-city*. Ma un atteggiamento di questo tipo se è spiegabile non è giustificabile soprattutto in una grande potenza che ha responsabilità grandissime in ordine all'equilibrio presente e futuro del mondo.

Accanto a quelle militari esistono importanti condizioni politiche pregiudiziali al funzionamento della nuova strategia: così, ad esempio, la necessità di prendere decisioni quasi istantanee relative al grado di replica, esclude ogni divisione delle responsabilità supreme di decisione. La decisione di impiego, in un sistema strategico così sottilmente complicato e volto a favorire ad ogni momento intervalli di negoziato (« pause » e « opzioni ») non può essere che della suprema autorità politica, il Presidente degli Stati Uniti, e non può essere delegata all'autorità militare. Senza dubbio l'elaborazione della strategia può avere luogo ai più diversi livelli, ma occorre evitare il pericolo di un'utilizzazione sconsiderata o prematura delle armi nucleari (la guerra atomica per errore di calcolo o di valutazione di un gesto dell'avversario). È necessario prevenire inoltre, presso il potenziale nemico, la tentazione di profittare del lasso di tempo necessario a più e diversi *pares inter pares* per prendere una decisione. Così come è, infine, necessario mantenere in ogni momento, al riparo dalle distruzioni del nemico, la facoltà del potere politico di comunicare decisioni e impartire ordini.

Questo, di far dipendere la strategia nucleare dal controllo politico, anche durante le operazioni militari, è uno dei dati che caratterizzano maggiormente la strategia della risposta flessibile. Secondo la strategia precedente, una volta fallita la dissuasione non esisteva più nessun logico punto di arresto delle operazioni belliche. « Noi — spiegò invece McGeorge Bundy, allora assistente speciale del presidente Kennedy per la sicurezza nazionale, in un discorso del 16 febbraio 1963 — stiamo ora preparando le nostre forze e facendo i nostri piani strategici su una base per cui anche se... dovesse verificarsi uno scambio nucleare potremmo essere in grado di avere una tale scelta d'azione che sarebbe ancora nell'interesse dell'altra parte di astenersi

da ulteriori attacchi ». È chiaro che una « tale scelta d'azione » può aversi soltanto se il potere politico riesce a mantenere saldamente il controllo della situazione.

Un'ultima condizione è implicita nella nuova strategia americana e può essere così formulata: una grande potenza nucleare deve garantirsi dal rischio di essere trascinata, contro la sua volontà, in un conflitto che, prima o poi, rischi di arrivare allo scambio di colpi atomici. Ciò implica evidentemente che quella potenza eserciti un controllo accurato volto ad evitare il pericolo di un'*escalation* troppo precipitosa e implica, infine, la non disseminazione delle armi nucleari. C'è, insomma, un riflesso strategico preciso nella ostilità degli americani verso l'armamento atomico nazionale e nella loro politica di accordi sul disarmo con l'URSS.

30 La teoria della « risposta flessibile » ha fatto le sue prove concrete (Berlino 1961 e Cuba 1962) e si è mostrata idonea ad assicurare — insieme naturalmente ad altri fattori della strategia politica — un equilibrio migliore tra i due blocchi. Tuttavia, e già lo si è visto in parte, ad essa sono andate numerose obiezioni, soprattutto da parte europea. Di quelle che rimproverano agli Stati Uniti di cercare, con la dottrina McNamara, un'attenuazione della garanzia nucleare in favore dell'Europa si dirà nel paragrafo dedicato all'analisi della *force de frappe*¹⁴. Qui è invece il caso di accennare a quelle mosse da gruppi o scrittori che, al contrario, non nutrono dubbi sulla credibilità della garanzia americana e che, in linea di principio, sono favorevoli alla « risposta flessibile ». Secondo alcuni — e tra questi il Bacchetti — c'è un elemento di astrattezza nella pretesa di graduare la risposta a livello nucleare. Si tende in sostanza a dimenticare che nella realtà i « gradini dell'*escalation* sono di altezza molto diversa: che il passaggio dalla crisi più intensa ad un'iniziativa bellica tra diversi antagonisti rappresenta un fatto decisivo non commensurabile ad altri; e che, ugualmente l'uso di armi nucleari, non importa con quale formula abbia luogo, introduce un elemento nuovo e qualitativamente diverso »¹⁵. È la conoscenza di questo elemento qualitativamente nuovo che (fortunatamente s'intende) non è mai stata sperimentata e che quindi si pone come elemento astratto, come pura ipotesi logica che potrebbe essere contraddetta dalla imprevedibilità delle reazioni ad uno scambio a livello atomico anche limitato negli obiettivi e nella potenza. E allora potrebbe rivelarsi ugualmente illusoria la pretesa di controllare l'orrore della guerra nucleare, il ritmo dell'*escalation*.

A queste critiche ci sentiremmo di aggiungere, per parte nostra,

¹⁴ Si veda sul significato complessivo della dottrina McNamara e specie sulle polemiche con gli europei, il volume di William W. Kaufman, *The McNamara Strategy*, Harper e Row, 1965.

¹⁵ Bacchetti, *op. cit.*, pp. 134-135.

un'ulteriore osservazione: la dottrina McNamara non è la definitiva risposta a tutti i problemi strategici e politici posti dalla presenza sulla scena internazionale di grandi blocchi armati nuclearmente. E non è neppure detto che valga a risolvere, senza rischio, tutte le presenti situazioni di crisi. La crisi del Vietnam, ad esempio, continua a svolgersi in modo preoccupante e, specie nei mesi scorsi, la situazione militare anziché essere, come vorrebbero i principi della teoria strategica, sempre più controllata, ha corso il rischio di esserlo sempre meno e di correre velocemente verso i gradini più alti della *escalation*. Il che è già servito a dimostrare che la « risposta flessibile » ha valore soprattutto quando, in una data situazione, chi l'applica è in condizioni di assicurarsi la superiorità a livello convenzionale. Se manca la superiorità convenzionale si riapre il problema di un ricorso ai gradi superiori dell'*escalation* con tutti i rischi congiunti.

Le obiezioni alla teoria della « risposta flessibile » sono senza dubbio utili e necessarie da un punto di vista strategico perché cresca e prenda sempre più valore il « grande dibattito ». Non hanno, però, questo carattere di utilità e necessità dialettica le teorie che, come quella strategica gollista, contestano radicalmente il valore della nuova strategia occidentale per sostituire ad essa i principi della forza di dissuasione nazionale. Esse si presentano come un'alternativa globale ispirata anche da ragioni strategiche ma soprattutto da una visione politica opposta a quella che gli Stati Uniti rappresentano. Si suole dire che il gen. De Gaulle sia rimasto assai offeso dal patto di Nassau e che la sua politica da allora si sia fatta più intransigente. Dall'errore psicologico commesso dalla amministrazione Kennedy — non chiamando allo stesso tavolo di Nassau il Presidente francese — nascerebbero tutte le successive evoluzioni della politica gollista che sono state fatali — finora almeno — alla integrazione europea e a quella atlantica.

Si può legittimamente dubitare di questa versione e spiegare, sempre rimanendo in tema di storia della strategia nucleare, che l'opposizione di De Gaulle ad ogni integrazione militare dell'Occidente, viene da molto più lontano. Tre anni prima di Nassau, in un discorso alla scuola militare, il generale pronunciava parole in cui già era tutto il succo della *force de frappe*: « se un paese come la Francia arriva a fare la guerra, occorre che sia la sua guerra, occorre che il suo sforzo sia il suo sforzo. Se non fosse così, il nostro paese sarebbe in contraddizione con tutto ciò che è stato dalle origini, con il suo ruolo, con la stima che ha di se stesso, con il suo spirito ... Il sistema dell'integrazione è finito ». Tre anni dopo il Presidente francese poteva legittimamente sviluppare questo discorso affermando: « versare i nostri mezzi in una forza multilaterale sotto il comando straniero, sarebbe contravvenire al principio di una nostra difesa e di

una nostra politica ». Così confermando che, nella sua visione, Stato e difesa nazionale coincidono, apriva il processo di revisione piú grave che si sia avuto degli istituti politico-militari come dei sistemi strategici dell'Occidente.

3. *La nuova strategia e la dottrina sovietica*¹⁶.

32

Scrive Raymond Aron alle pp. 160-62 del suo *Il grande dibattito* che « l'asimmetria attuale delle dottrine sovietica ed americana ha un carattere tanto piú paradossale dato che ciascuna delle due massime potenze adotta la dottrina che risponde meglio, apparentemente, alla posizione militare dell'altra. Superiore negli armamenti convenzionali in numerosi punti di frizione fra i due blocchi, l'Unione Sovietica avrebbe interesse a diffondere l'idea che la limitazione delle ostilità è possibile, che le armi termonucleari sono lo "scudo" (lo strumento di dissuasione che impedisce al rivale di impiegare le sue armi termonucleari) e che le armi classiche sono la "spada" (lo strumento che si utilizza per comprimere il nemico restando ad un livello inferiore di violenza, l'ascesa essendo inibita ad entrambi dalla mostruosità delle armi supreme) ».

Al contrario; dice Aron, gli USA, superiori a livello nucleare, avrebbero molti motivi per poter intimare ai sovietici l'alt sui vari scacchieri della crisi mondiale agitando la minaccia della ritorsione massiccia a livello nucleare.

Insomma un doppio paradosso governa i rapporti politico-militari tra le due superpotenze e da questo paradosso dipende, in definitiva, la pace nel mondo. Perché « gli americani conoscono la dottrina ufficiale dell'URSS che esclude la limitazione dei conflitti fra i due Grandi »; tale conoscenza ha per effetto di « ispirare loro una prudenza ancora maggiore. Finché i sovietici si atterranno, nominalmente, alla strategia primitiva del parossismo termonucleare, dicono gli americani,

¹⁶ La bibliografia sull'argomento è in special modo quella relativa agli sviluppi del pensiero strategico sovietico è vastissima e spesso di buon livello. È stato praticamente impossibile prenderne interamente visione. Si sono consultate con profitto le seguenti opere: VV. AA., *Soviet Military Strategy* (pref. di R. L. Garthoff), Pall Mall Press, London, 1963; I. Glagolev e V. Larionov, *Potenza della difesa sovietica e coesistenza pacifica*, in *La strategia militare*, a cura di F. Bacchetti, Comunità, 1965, pp. 224-240; VV. AA., *Contro la diffamazione e la falsificazione*, in « Stella Rossa », 2 novembre 1963, riportato in Bacchetti, *op. cit.*, pp. 241-248; Raymond Aron, *op. cit.*, pp. 156-164; *Soviet Nuclear Strategy; A Critical Appraisal*, a cura di Robert Dickson Crane, The Center for Strategic Studies, Georgetown University, Washington, DC; Ph. Windsor, *Western Europe in Soviet Strategy*, Adelphi Papers, The Institute for Strategic Studies, gennaio 1964; Henry A. Kissinger, *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, New York, 1957, pp. 370 ss., 396 ss.; Marco Cesarini Sforza, *La salsa sovietica*, in « Il Mondo », 17 marzo 1964.

conviene evitare, pressoché ad ogni prezzo, i confronti diretti. Dal canto loro, i sovietici non ignorano le teorie degli americani e probabilmente i loro esperti le capiscono perfettamente, ma anch'essi devono ripetersi: "Come fidarsi di questi maledetti americani che prima annunciano di disinteressarsi della Corea e che poi combattono per tre anni, che si ingegnano a ridurre a parole il rischio di scalamento quasi che volessero incitarci a delle operazioni limitate al di sotto della soglia atomica?" ».

« In tal modo, una comprensione imperfetta — conclude Aron — unita ai sospetti reciproci, invita ognuno dei due Grandi a non intraprendere nessuna azione contro l'altro. Una comprensione reciproca ... sarebbe piú vantaggiosa? Certamente no ».

Si tratta di una formulazione assai brillante e suggestiva. Ma è veramente, questo « paradosso della incomprensione », la legge che regola i rapporti politico militari tra le due superpotenze mondiali e, di conseguenza, le stesse condizioni di pace? E veramente la formulazione definitiva della dottrina nucleare sovietica è ferma ai principi della *massive retaliation*?

In realtà la dottrina sovietica ha conosciuto, come quella occidentale, varie fasi: nella fase del monopolio americano dell'arma atomica l'orientamento strategico sovietico consistette praticamente nella svalutazione dell'importanza *determinante* dell'arma « ultima ». Non si trattava di un pretesto meramente polemico o psicologico, volto a coprire una debolezza politico-militare giudicata preoccupante. C'era, nei militari sovietici, la convinzione effettiva che la bomba atomica non modificasse né il concetto di guerra né quello di strategia e che, pur trattandosi di un'arma pericolosa, non potesse giocare un ruolo determinante nella inevitabile guerra tra mondo comunista e mondo occidentale.

Influisce su questa concezione la conoscenza della relativa debolezza dell'arsenale atomico americano come del suo apparato di vettori (basato sul cosiddetto bombardiere di Hiroshima, in effetti non invulnerabile), ma anche la diffidenza e lo scetticismo della classe militare sovietica rispetto ai grandi traguardi che l'arma atomica avrebbe toccato e superato negli anni successivi. Come bene nota il Kissinger¹⁷ i generali sovietici erano portati a generalizzare le esperienze della seconda guerra mondiale e, dunque, a esaltare i « fattori costantemente operanti » (truppe convenzionali, apparato logistico, fervore patriottico e sociale dell'esercito, saldezza morale delle retrovie) rispetto ai « fattori transitori » (le atomiche, appunto).

Ma la bomba atomica non era un fattore transitorio come, del resto, dimostrarono gli sforzi e il brillante successo del programma

¹⁷ Henry A. Kissinger, *loc. cit.*

nucleare dell'URSS. Una volta in possesso di un'efficace arsenale nucleare l'Unione Sovietica mutò radicalmente dottrina strategica: i cosiddetti « fattori transitori » divennero, invece, « primari » ed « operanti ».

L'elaborazione di questa nuova fase è presente, in forma compiuta, nel discorso di Nikita Krusciov al Soviet supremo del 14 gennaio 1960. In questo discorso il premier sovietico affermò esplicitamente che i missili con testate nucleari avevano totalmente modificato la strategia tradizionale e che, conseguentemente, le armi convenzionali di ogni tipo sarebbero state al più presto superate e rese in certo senso inutili. Motivi simili erano già serpeggiati sulla stampa sovietica negli anni precedenti: quando la « Pravda » non nascondeva sarcasmo per il fallimento del primo *Vanguard* americano o irrideva all'efficacia del sistema di vigilanza americano effettuato a mezzo di bombardieri strategici, implicitamente poneva in risalto l'importanza determinante dell'arma nucleare e dei suoi grandi vettori rispetto all'armamento convenzionale e nucleare dell'avversario.

34

Comunque nella elaborazione data da Krusciov alla nuova strategia erano presenti tutti gli elementi della *massive retaliation*. Le conseguenze che lo stesso leader sovietico tirava dalla sua visione strategica erano chiare: la forza nucleare sovietica — in quel momento forse più pericolosa della corrispettiva americana — era in grado di assicurare all'URSS l'invincibilità e, perciò, di scoraggiare l'aggressione da parte del mondo « capitalista »; inoltre l'utilità minore delle forze convenzionali avrebbe consentito una riduzione del numero di soldati alle armi (ed infatti Krusciov annunciò successivamente che le forze armate sovietiche sarebbero state ridotte di circa un terzo degli effettivi, un milione e duecentomila su un totale di circa tre milioni e seicentomila).

La « linea » strategica esposta da Krusciov venne, però, in seguito modificata e il maresciallo Malinowski, al XXII congresso del PCUS (ottobre 1961), pronunciò un discorso in cui, sia pure con notevole cautela formale, i concetti della strategia kruscioviana venivano ritoccati abbondantemente specie in rapporto alla funzione strategica dell'armamento convenzionale. C'erano stati nel mezzo avvenimenti internazionali di qualche importanza (il rafforzamento delle truppe NATO deciso nell'estate del '61 ma anche il recupero americano in campo missilistico grazie all'avvio dei programmi *Polaris* e *Minuteman*) ma è indubbio che l'intervento di Malinowski aveva motivi ben più profondi di quelli offerti dalla congiuntura internazionale¹⁸. Esso nasceva da un conflitto tra politici e militari che passava anche per le questioni strategiche ma che soprattutto aveva quale posta l'indi-

¹⁸ Cfr. Cesarini Sforza, *loc. cit.*

rizzo globale della politica sovietica, all'interno come all'estero.

Il dibattito che si è avuto negli anni successivi non è purtroppo conosciuto nei suoi termini effettivi e nei suoi reali punti di contrasto. Dalle due successive edizioni del libro curato dal Sokolowski, *Soviet Military Strategy*, si ricava però che la discussione c'è stata e che non è ancora conclusa. Proprio per il fatto che questo libro cerca di assumere una tendenza *centrista*, accogliendo sia alcune tesi dei « tradizionalisti » che altre degli « innovatori » e realizzando una somma non precisamente organica di elementi diversi, se ne può dedurre che il « grande dibattito » è ancora in corso nell'URSS e non è destinato a concludersi tanto rapidamente. Tanto più che i nuovi atteggiamenti della strategia americana suscitano non solo perplessità ma anche impulsi revisionistici degli stessi faticosi compromessi realizzati attualmente tra « vecchia » e « nuova » strategia.

La rivalutazione delle forze convenzionali non impedisce agli autori di *Soviet Military Strategy* di dire che « la strategia militare e l'intera arte militare hanno subito una rivoluzione » in seguito all'introduzione dell'armamento nucleare. Questa è indubbiamente la prima arma dello stato socialista, il mezzo più efficace per dissuadere il « campo imperialista » dall'intraprendere azioni aggressive. I militari sovietici sembrano insomma convinti della necessità di puntare ad una strategia di dissuasione, come risulta evidente da un altro concetto ribadito con la massima franchezza: « uno dei punti fondamentali della dottrina militare sovietica è che una guerra mondiale, se gli imperialisti la inizieranno, assumerà inevitabilmente il carattere di guerra nucleare con missili, cioè di una guerra in cui l'arma nucleare sarà il principale strumento di distruzione ed i missili il vettore principale per farla giungere sull'obiettivo ». Insomma ogni guerra, oggi, non può essere « limitata » ma, al contrario, non può che correre dritta allo scambio di colpi a livello nucleare.

A questo punto il volume curato dal Sokolowski incomincia a concedere qualcosa alle tesi dei « conservatori ». È vero, si legge, che la potenza nucleare sovietica è una potente arma di dissuasione però è anche vero che non si può riposare tranquilli sulla sua capacità dissuasiva. Gli imperialisti, infatti, pensano obiettivamente alla guerra e, obiettivamente, la preparano. Quindi non è ipotizzabile — come invece affermava Krusciov — una rinuncia da parte occidentale ad aggredire l'URSS e il campo socialista¹⁹.

Poiché questa è l'ipotesi-forza ne discende che una guerra nucleare tra Est e Ovest vivrà la sua fase decisiva soprattutto all'inizio: « nei primissimi minuti della guerra — si legge infatti nel volume ci-

¹⁹ Non mancano, su questo punto, in URSS correnti in favore della guerra nucleare preventiva che ragionano secondo interessanti analogie con le correnti favorevoli negli USA allo stesso tipo di guerra (cfr. Cesarini Sforza, *loc. cit.*).

tato — i belligeranti useranno i vettori, i missili e gli aerei accumulati durante il periodo di pace, insieme con i loro depositi nucleari, allo scopo di distruggere e di devastare i piú importanti obiettivi del nemico sul suo intero territorio, e di raggiungere, nel piú breve tempo possibile e all'inizio stesso della guerra, i loro principali scopi politici e strategico-militari, perciò il periodo iniziale della moderna guerra missilistica sarà evidentemente il periodo piú importante e decisivo. Esso predeterminerà il corso dell'intero conflitto. I combattimenti, in questo periodo, saranno evidentemente i piú duri e distruttivi ».

E quali saranno gli obiettivi dello scambio di colpi? Da parte sovietica non pare vi siano dubbi: i missili dell'Armata rossa si dirigeranno sia contro le forze armate e le basi militari del nemico sia *counter-city*. Dapprima verranno colpite « le basi della potenza militare nemica », le sue installazioni missilistiche, i suoi arsenali militari « anche a grande distanza dai confini », quindi sarà la volta delle « basi economiche, dei comandi e del sistema di controllo », poi delle città.

È una tipica esposizione della dottrina della *massive retaliation* su cui, però, i militari sovietici innestano, in modo non precisamente omogeneo, una valutazione della funzione delle armi convenzionali. Teoria « vecchia » e teoria « nuova » vengono insomma accostate senza un'effettiva mediazione logica e strategica. Si legge infatti nel volume del Sokolowski che la vittoria del socialismo verrà assicurata soltanto da « masse di forze armate composte di milioni di uomini » che avranno l'ultima parola proprio nella fase di guerra che Churchill definiva *brocken backed*; e accanto si legge, al contrario, che « le moderne armi strategiche rendono possibile raggiungere la vittoria, in qualche caso, anche senza dover ricorrere alle forze tattiche terrestri e alle loro armi ». È proprio quel « qualche caso » che deve consentire ai militari sovietici di concludere che *in linea generale* « è assolutamente necessario schiacciare completamente le forze armate del nemico, sottrargli i territori di manovra strategica, liquidare le sue basi militari e occupare le sue regioni di rilevante importanza strategica ».

Due successivi interventi nella discussione strategica dovevano però introdurre interessanti modifiche nella dottrina militare sovietica: si tratta di due articoli: uno di Glagolev e Larionov, *Potenza della difesa sovietica e coesistenza pacifica*, pubblicato nella rivista sovietica « International Affairs », e un altro, firmato da vari autori (lo stesso Larionov, Zavialov, Koletchiski, Cherednichenko) e pubblicato su « Stella Rossa ». Entrambi gli articoli sono del novembre 1963²⁰.

²⁰ Sono stati consultati nella versione pubblicata da F. Bacchetti, *op. cit.*, pp. 224-248.

Non si tratta di clamorose innovazioni ma di sintomi interessanti di un'evoluzione, prime risposte ad interrogativi lasciati senza risposta dalle precedenti sistemazioni dottrinali (tutti gli autori dei due articoli, ad eccezione del Glagolev, hanno partecipato alla redazione di *Soviet Military Strategy*). Colpisce anzitutto una visibile attenuazione della portata di certe affermazioni circa l'inevitabilità di una *massive retaliation* sovietica in caso di conflitto con l'Occidente. Ad esempio gli autori dell'articolo pubblicato su « Stella Rossa » accusano gli analisti della RAND di avere volutamente travisato il senso di talune affermazioni di *Soviet Military Strategy*: « il libro non dice affatto — scrivono — che una qualsiasi guerra locale si trasformerebbe inevitabilmente in una guerra mondiale. Sarebbe questa una conclusione assurda ... In *Strategia militare* è scritto che qualsiasi guerra locale può trasformarsi in guerra mondiale; ma dire questo non significa che ciò inevitabilmente avverrà. Noi riteniamo che può e inevitabilmente abbiano significati diversi ». Identica precisazione viene fatta per quanto riguarda l'inevitabilità di una immediata replica nucleare sul territorio degli Stati Uniti: « in *Strategia militare* non si faceva parola degli Stati Uniti ma di un attacco da parte di forze imperialiste ... ». Si tratta di « distinguo » che rappresentano, come bene nota il Bacchetti²¹, un'indicazione di cambiamento, se non di tendenza, certo di enfasi.

È, insomma, abbastanza fondato supporre che gli strateghi sovietici, se pure ribadiscono la loro polemica nei confronti della « guerra limitata », non ignorano le difficoltà e le contraddizioni della propria dottrina militare relative sia al rapporto tra armi nucleari ed armi convenzionali (che senso ha il poderoso dispositivo convenzionale sovietico se la strategia lo congela in una situazione senza compiti, in attesa di un eventuale impiego in una guerra totale improbabilmente scatenata dall'Occidente?) sia all'idoneità della *massive retaliation* rispetto alle crisi e alle guerre locali. La verità è che l'Unione Sovietica, dopo Cuba, ha abbandonato un ruolo di iniziativa sulla scena internazionale e la sua immensa potenza militare non è stata, come in passato, elemento di pressione e, in definitiva, di pressione con successo nelle crisi internazionali. Certo tale potenza potrebbe bloccare un disegno occidentale di aggressione all'URSS ma si tratta, come si vede, di un'ipotesi assurda. Contro questa ipotesi assurda c'è invece la realtà concreta del Vietnam, del Congo, del Pakistan, di Cipro: e su questa realtà la *massive retaliation* non può incidere. L'Unione Sovietica sta insomma provando le stesse difficoltà degli USA negli anni cinquanta: la forza nucleare non serve a limitare l'iniziativa dell'avversario nelle zone « periferiche » di frizione. L'opportunità di

²¹ Bacchetti, *op. cit.*, p. 213.

servirsi di una strategia meno rigida, piú simile alla *flexible response*, incomincia probabilmente ad essere avvertita dai militari sovietici. Se le cose stiano ancora in una fase di puro dibattito o se invece, come sostengono alcuni ambienti occidentali, la strategia sovietica stia preparandosi ad avere una *long-range crisis control capability* sul modello di quella americana (con i suoi Strategic Air Command, VI e VII flotta) non è dato sapere. Ma l'ipotesi, formulata dall'Aron, del « paradosso dell'incomprensione » tra strategie americana e sovietica sembra esigere una correzione o un'integrazione critica: l'Unione Sovietica continua a respingere l'idea di una strategia articolata *counter-force* e *counter-city* e continua a credere che il rifiuto dei criteri della *flexible response* serva a scoraggiare iniziative aggressive dell'Occidente, però due elementi importanti — e cioè la politica di distensione, da un lato, con la conseguente migliore conoscenza degli obiettivi dell'avversario « storico » come obiettivi non aggressivi e, dall'altro, l'efficace, duttile *crisis control capability* di cui gli USA stanno dando prova — introducono nel pensiero strategico sovietico dubbi, interrogativi, esigenze che potrebbero sfociare in una nuova elaborazione di principi, in una nuova strategia.

4. La « *force de frappe* ».

Molte e diverse critiche vengono mosse alla dottrina strategica nucleare francese, quella della *force de frappe*, ma una, in particolare, viene ribadita con convinzione: che, cioè, l'armamento nucleare della Francia non ha alcun reale valore di *deterrente* né, per carenze strutturali del paese, per l'impossibilità della Francia di essere grande potenza politico-economica, vi sono fondate speranze che lo acquisti in futuro.

I 62 *Mirage IV*, distribuiti in dieci basi, di cui consiste oggi la *force de frappe* avrebbero una men che minima possibilità (0,0005 %) di sopravvivere ad una salva di missili sovietici o americani (non piú di diciotto per base). È vero che il programma nucleare francese sta volgendosi verso altri obiettivi di potenza e, in particolare, verso la costruzione di *Polaris* ma si affaccia qui il problema della capacità della Francia, cioè della sua tecnologia, della sua industria, della sua classe scientifica, tecnica e militare di rispondere adeguatamente ai problemi di un ambizioso programma di armamento nucleare.

Quanto ha fatto finora la Francia non è esattamente garanzia che, in futuro, la *force de frappe* possa assumere la caratteristica di un autentico, poderoso deterrente nucleare.

Com'è noto la prima esplosione atomica francese è del febbraio 1960, ed ebbe luogo nel deserto del Sahara. È meno noto però il fatto

che il programma militare nucleare era stato lanciato oltre cinque anni prima dal governo Mendès France e che la prima pila atomica francese era entrata in funzione nel 1948 e che dal 1956 al 1959 erano divenuti « critici » i tre reattori plutonigeni di Marcoule (le tre fonti di esplosivo nucleare di cui disponga attualmente la Francia).

Nel 1960 il governo francese — rendendosi conto che un programma per la costruzione di una forza militare efficiente non poteva svolgersi sulle modeste basi di partenza — dette inizio alla costruzione del centro di Pierrelatte, ove avrebbe dovuto aver luogo la produzione dell'uranio arricchito, indispensabile per la costruzione di bombe H, cioè, per quel salto qualitativo di potenza senza cui la *force de frappe* non può pretendere un'adeguata valutazione militare tra i paesi del Club atomico.

A distanza di cinque anni la Francia (malgrado l'enorme sforzo finanziario sopportato e calcolato a circa un miliardo di dollari) non ha ancora la bomba H e, ciò che più significa, non ha ancora completato gli impianti di Pierrelatte né potrà completarli prima di due o tre anni. In tal modo il divario tra la Francia e le altre potenze nucleari anziché ridursi si fa maggiore.

Quali le ragioni strutturali di questa incapacità francese di attingere i livelli della grande potenza scientifico-militare moderna? Uno studioso bene informato, il Colonna, ne ha enumerate²² alcune che ci sembra interessante riportare:

— la Francia anzitutto, non prende un premio Nobel per le scienze dal 1935, mentre, nel frattempo gli americani ne hanno collezionati cinquanta e gli inglesi ventisette (per non parlare dei sovietici e dei tedeschi che hanno fatto pure la loro parte); ciò anche perché in Francia troppo poche persone si laureano nelle scienze esatte (330 nel 1959 contro 1700 in Germania e 2700 in Inghilterra);

— la Francia non spende molto per la ricerca scientifica (certo il doppio dell'Italia ma, proporzionalmente, non più della Olanda e meno della metà dell'Inghilterra);

— il prodotto nazionale francese è limitato e gli impianti nucleari estremamente costosi: per fare un esempio, un reattore per la produzione del trizio, altro elemento necessario per l'innescò della bomba all'idrogeno, viene a costare 250 milioni di dollari e non produce più di un chilogrammo di trizio all'anno. L'Inghilterra, che pure ha una potenza industriale superiore a quella francese, ha dovuto sospendere i più ambiziosi progetti sia nel campo delle bombe che in quello dei vettori (missilistici ed aeronautici). La Francia non li abbandonerà per ragioni di prestigio però è chiaro che ben difficilmente potrà realizzarli o realizzarli almeno tempestivamente, tenen-

²² Cfr. Amerigo Colonna, *L'atomo difficile*, ne « Il Mondo », 4 maggio 1965.

do, cioè, il passo con l'evoluzione tecnica delle vere potenze nucleari;

— gli strumenti di cui dispone la ricerca scientifica in Francia non sono sempre adeguati agli ambiziosi progetti scientifico-militari; per fare ancora un esempio, il numero delle calcolatrici elettroniche installate nei centri di ricerca in Francia è la metà di quello installato in Inghilterra o in Germania, meno della metà di quello installato nell'URSS, la cinquantesima parte di quello installato in USA;

— la Francia ha bisogno del mercato americano per ottenere i grandi cervelli elettronici e tutta una serie di strumenti di alta precisione necessari allo sviluppo delle sue forze nucleari;

— la Francia, infine, è sí al terzo posto nel mondo per le spese nel campo nucleare ma appena al settimo o all'ottavo per quanto riguarda le applicazioni pratiche dell'energia nucleare.

Questo complesso di ragioni, conclude il Colonna, spiega i fallimenti dei programmi militari francesi: spiega perché, appena un anno fa, il primo stadio del razzo lancia-missili *Emeraude* si sia rifiutato di lasciare la rampa di lancio; perché ancora non funzioni un impianto per la produzione dell'uranio arricchito (a dodici anni dalla inaugurazione del suo omologo inglese); perché la Francia non riesca a mettere ancora a punto nonché una bomba all'idrogeno anche una al plutonio (fallimento della prova sotterranea nel Sahara nel dicembre 1964); perché infine, i *Mirage IV* abbiano bisogno degli aerei cisterna americani per poter completare le proprie missioni (perché, cioè, i vettori della *force de frappe* abbiano un'autonomia di volo totalmente insufficiente).

La conclusione di questo discorso è abbastanza naturale: la Francia non è, oggi, una potenza politico-militare di primo grado né ha possibilità di diventarlo in futuro perché la sua struttura socio-economico-scientifica non le consente di attingere i livelli piú alti e le dimensioni piú grandi nel settore scientifico-militare.

Ma, a questo punto, sorge una domanda: se queste osservazioni sono vere, com'è possibile che la Francia, basandosi proprio sul principio del deterrente nucleare autonomo, rappresenti oggi una realtà della politica internazionale, uno dei punti di crisi nello schieramento occidentale, uno dei paesi che svolge, in prima persona, la propria politica autonomamente rispetto ai grandi blocchi contrapposti? C'è qualche relazione tra questa realtà e la dottrina dell'armamento nucleare nazionale, tra la posizione di obiettivo prestigio internazionale occupata dalla Francia e la sua strategia militare?

Detto in altro modo: malgrado le debolezze scientifiche e militari, la Francia riesce a svolgere un ruolo, a mantenere una politica che è nuova rispetto agli schieramenti tradizionali dell'Occidente e della politica dei blocchi. Quanto di questo è dovuto alla *force de frappe* e alla relativa teoria strategica? E perché? E, anzitutto, come

si articola questa strategia?

Il grande teorico della forza francese di dissuasione è il generale Gallois; in vivace polemica con lui hanno sviluppato correzioni alla dottrina nucleare francese anche il generale Beaufre e Raymond Aron²³.

Ridotta alla sua piú essenziale espressione logica, la dottrina del generale Gallois si articola su due proposizioni: la prima afferma che il possesso dell'atomo livella la potenza di tutte le nazioni, le rende tutte ugualmente vulnerabili, perché le piú deboli hanno timore della distruzione, le piú forti perché sentono la « non convenienza della rappresaglia » rispetto ai danni inflitti da un eventuale colpo nucleare dell'avversario anche piú debole. Insomma, con logica paradossale, il generale Gallois sostiene che se ad es. la Danimarca o magari la Svizzera o, per assurdo, lo stesso principato di Monaco fossero in possesso di una bomba A o H potrebbero efficacemente dissuadere gli Stati Uniti o l'Unione sovietica perché le due superpotenze potrebbero non trovare conveniente distruggere Copenhagen o l'intera Svizzera o il porto di Monaco in cambio della distruzione di un grande città americana o russa.

Questo è il principio chiave della teoria strategica francese. In base ad esso i militari francesi sostengono la perfetta credibilità della *force de frappe*, la sua stessa funzione di garanzia non solo per la Francia ma addirittura per l'Europa occidentale (meno l'Inghilterra) non tanto verso paesi « terzi » ma addirittura nei confronti del colosso sovietico.

La seconda proposizione della dottrina Gallois può essere così sintetizzata: il possesso dell'arma atomica condanna la funzione delle Alleanze o, meglio, le svuota di ogni significato dal punto di vista delle garanzie militari. Il costo di una guerra nucleare, afferma in sostanza il teorico della *force de frappe*, è troppo grande perché se ne possa correre il rischio se non per interessi davvero supremi. E quali interessi sono davvero supremi se non quelli « nazionali »? Dunque è sicuro che gli Stati Uniti non rischieranno mai un conflitto termoneucleare con l'URSS a meno che l'URSS non commetta la follia di attaccare direttamente il territorio americano. Ma se oggetto dell'attacco sovietico sarà l'Europa, gli Stati Uniti non correranno il rischio di farsi distruggere New York o Chicago o le ricche distese del Middle West per proteggere Parigi o Bonn o Roma. Solo l'interesse nazionale decide la sopportabilità del rischio, dunque i francesi — modello per tutti gli europei — debbono essere autonomi nel decidere i tempi e i criteri della difesa del loro paese e devono essere soprattutto liberi di possedere i soli efficienti strumenti di una difesa moderna: le

²³ Pierre M. Gallois, *L'équilibre de la prudence. Le destin des moyens et le sort des « grands »*, Paris, 1963; L. Beaufre, *Introduction à la stratégie*, Paris, 1964; R. Aron, *loc. cit.*

armi nucleari.

Raymond Aron ha cercato di sminuire il valore « ufficiale » di questa dottrina strategica, sostenendo che nulla prova che sia condivisa dal gen. De Gaulle. Si tratta di un argomento decisamente capzioso, troppo sottile per provare un fatto preciso. La verità è che le teorie del gen. Gallois presentano punte di paradosso che la politica del gen. De Gaulle non può consentirsi ma, non diremmo che la politica militare del regime gollista si discosti, sostanzialmente, dai principi esposti nei vari scritti da Gallois. La Francia spende fette altissime del proprio bilancio per darsi una forza nucleare soltanto perché la ritiene « credibile » e la dimostrazione di questa credibilità è più nei teoremi di Gallois che nella giusta e onesta diffidenza di Aron. La Francia mette in crisi il sistema occidentale di alleanze perché non crede al valore sopranazionale, alle prospettive di integrazione che quel sistema reca in sé; su questa convinzione viene a innestarsi, con perfetta aderenza, la tesi del « sacro egoismo nazional-nucleare » elaborata dal Gallois. Dunque quando si esaminano gli scritti del Gallois si ha ragione di credere di trovarsi dinnanzi ad una posizione « ufficiale », al pensiero strategico del regime gollista e dell'esercito francese.

42

La teoria della *force de frappe* ha conosciuto la sua prima elaborazione e il suo maggiore impulso nel '62 e nel '63, nel periodo immediatamente successivo a Nassau. La decisione di condurre una politica militare autonoma si legava, in verità, a motivi più complessi, e storicamente e politicamente, del semplice risentimento contro la decisione americana di « integrare » il sistema nucleare inglese nel proprio, concedendo *Polaris* in sostituzione del progetto *Skybolt*: entravano in quella decisione ragioni che attengono alla natura (ideologica, morale, politica) del fenomeno autoritario e nazionalista che col gollismo si esprime in Francia. Comunque la dottrina della *force de frappe* si pose subito in termini di alternativa rispetto alla teoria americana della *flexible response* che, specie nel discorso McNamara di Ann Arbor, assegnava agli alleati europei della Nato il compito di sviluppare il momento convenzionale della difesa dell'Occidente lasciando agli Stati Uniti la responsabilità di manovrare il *deterrent* nucleare.

Infatti, secondo il Gallois e gli altri teorici della forza nazionale di dissuasione, la dottrina McNamara non è che un insieme di processi tortuosi e ipocriti per dissimulare agli alleati la realtà del progressivo disimpegno degli USA (impressionati dal rischio che il loro paese correrebbe nel caso di uno *showdown* con l'URSS per cause concernenti l'Europa) dalla difesa — mediante ombrello nucleare — dell'Europa. La risposta flessibile, secondo Gallois, non è uno strumento efficace di dissuasione, perché è una dichiarazione pregiudiziale

di non voler ricorrere alla ritorsione totale. Quindi l'avversario può essere incoraggiato a profittarne, soprattutto là dove — come in Europa — la sua superiorità a livello convenzionale sia evidente e massiccia. I sovietici, cioè, sanno che — a meno di non toccare quel « santuario » che è il territorio americano — gli Stati Uniti faranno di tutto pur di non ricorrere allo scambio di colpi nucleari, anche in caso di aggressione sovietica all'Europa occidentale. Di qui la necessità, per gli europei e per i francesi, « modello » dell'Europa moderna, di provvedere in proprio alla dissuasione con armi nucleari e dottrina strategica distinte da quelle americane: *force de frappe* e *massive retaliation* contro partnership atlantica e risposta flessibile.

La strategia francese va incontro, come si è già avvertito, a molte e fondate critiche. Non persuade, anzitutto, in essa il violento screditamento della garanzia americana. L'Europa non è un impegno qualunque per gli Stati Uniti, è l'impegno fondamentale, perché rappresenta oggi l'equilibrio fondamentale nella situazione internazionale. E i sovietici lo sanno assai bene come dimostra il loro atteggiamento nei confronti delle questioni più scottanti, come quella tedesca. È, in sostanza, assai difficile credere che gli Stati Uniti starebbero a guardare nel caso di un attacco massiccio da parte sovietica per la conquista dell'Europa occidentale. Si deve credere allora alla possibilità di un attacco « minore » di una parziale forma di « pressione » su questo o quello stato membro della Nato, incoraggiata appunto dalla dottrina della risposta flessibile? È quello che, in pratica, lo stesso Gallois ammette quando scrive: « è chiaro che l'attacco generale non è quasi da temere e che esso costituisce l'ipotesi più improbabile. Non è l'attacco generale della regione coperta dalla Nato che si può temere, bensì la pressione su uno degli Stati membri, mentre gli americani pensano che la minaccia è minore (quantunque essa sia maggiore per il paese direttamente interessato) e preferiscono di conseguenza abbandonare un alleato piuttosto che correre i formidabili rischi della lotta ». Posto che questa ipotesi abbia senso, ne discenderebbe la conseguenza direttamente inversa a quella che tira Gallois: e cioè il rafforzamento del sistema di alleanza, l'integrazione dei sistemi militari nazionali nel quadro atlantico, la reciproca copertura politico-militare e non la rottura delle alleanze, l'abbandono delle garanzie sovranazionali, l'affermazione dell'autarchia nucleare.

Ma, poi, in che misura la dissuasione francese può sostituire quella americana, in che misura una forza di 60 *Mirage IV* può pesare sulla bilancia di una eventuale crisi in modo tale da scoraggiare la strapotenza sovietica? Si è già detto che basterebbero salve relativamente modeste di missili sovietici per distruggere l'intera *force de frappe*. Si obietta da parte gollista che, intanto, non tutti i *Mirage IV* stanno a terra ma che, invece alcune loro pattuglie possono svolgere servizi

di pattuglia permanente come quelli dello « Strategic air command » e che, inoltre, la *force de frappe* avrà presto ben altri vettori come ad es. sommergibili muniti di missili *Polaris*. Non si tratta di obiezioni consistenti: nella migliore delle ipotesi la Francia potrebbe avere tre *Polaris* tra alcuni anni ma, anche in questo caso, di quanto aumenterebbe la sua forza di dissuasione? Osserva bene l'Aron²⁴ che « su tre sottomarini uno solo sarà per lo più in crociera, gli altri saranno nelle basi per lavori di manutenzione o di revisione. Quando non saranno in crociera, i sommergibili saranno vulnerabili come i *Mirage IV*. E quel solo sottomarino, inoltre, se non esistessero le decine di sottomarini americani, non sarebbe affatto protetto ... Quale reazione potrebbe minacciare la Francia se un sottomarino atomico in crociera sparisse misteriosamente e improvvisamente? Di fatto l'invulnerabilità relativa dei tre sottomarini dipenderebbe essenzialmente dall'esistenza della forza americana. Sola, o in caso di disimpegno americano, una tale forza avrebbe ancora un debole valore dissuasivo ».

44

E in quanto alle pattuglie di *Mirage IV* in volo permanente, quante di esse riuscirebbero a superare le fortissime difese sovietiche (oggi forti di un sistema ancora più raffinato di quello che permise l'abbattimento dell'U-2) o quante riuscirebbero a prendere il volo in un paese devastato da una dozzina di esplosioni nucleari? E che ne sarebbe del sistema dei controlli (come si è visto nell'esame della dottrina McNamara il più delicato dei settori nel caso di un conflitto nucleare) e della rete dei comandi? Tutti problemi rispetto ai quali né il generale Gallois né i suoi colleghi hanno saputo fornire risposte soddisfacenti.

La mancanza di queste risposte non è però casuale: infatti secondo gli strateghi francesi, ciò che è importante, dal punto di vista della effettiva deterrenza, è il possesso della bomba, il resto segue: cioè scatta, automaticamente, il principio della non convenienza della rappresaglia e quindi anche la Francia (o, per assurdo, la Svizzera o il Principato di Monaco) può dissuadere l'URSS dall'intraprendere qualunque tipo di azione o pressione sul settore protetto, appunto, dalla *force de frappe*.

È proprio questo principio strategico che, in realtà, non persuade: innanzitutto è da dimostrare che l'URSS non avrebbe convenienza a sfidare l'incerta reazione nucleare francese qualora la posta in gioco fosse realmente alta, come nel caso di un'annessione, manu militari, dell'Europa occidentale (con conseguente profonda modifica dell'equilibrio mondiale e della storia dei due sistemi politico-sociali in contrapposizione). Ma anche nel caso in cui l'obiettivo fosse di minor valore è difficile pensare ad una superpotenza come l'URSS « dissua-

²⁴ R. Aron, *op. cit.*, p. 126.

sa » dalla modesta *force de frappe*. In ogni caso, cioè, i sovietici faticherebbero a credere che un paese vulnerabile come la Francia, senza un vero sistema di difese « passive », con poche antiquate bombe e insufficienti vettori, prenderebbe l'iniziativa di scatenare l'olocausto, di suicidarsi. Insomma come Gallois e De Gaulle pensano che i sovietici non rischierebbero Mosca in cambio dell'intera Francia, così i marescialli-sovietici possono ugualmente pensare che i francesi non rischierebbero la distruzione della Francia in cambio della distruzione di questa o quella città dell'URSS. Se c'era scarsa credibilità nella teoria della *massive retaliation* (come ha già dimostrato la dottrina McNamara) una credibilità infinitamente minore è nella *force de frappe*.

Insignificante sotto il profilo militare, debole nei principi strategici, la *force de frappe* è invece un pericoloso modello, un grave incoraggiamento alla proliferazione nucleare, alla « dislocazione » dei sistemi. I fautori della forza nazionale di dissuasione arrivano addirittura a teorizzare l'ipotesi che con l'aumento della disseminazione delle armi nucleari diminuiranno le probabilità di conflitto. La minaccia dell'apocalisse che impone cautela all'URSS nell'affare di Berlino o alla ricognizione aerea americana sui territori sovietici, potrebbe estendersi a molti conflitti tra potenze minori e imporre così situazioni di equilibrio e di pace. Si tratta dell'esatto rovescio della più moderna dottrina strategica occidentale che si fonda sulla convinzione che i conflitti locali non possono essere affrontati con la minaccia della ritorsione massiccia.

Anche su questo punto l'argomento strategico che dovrebbe addirittura giustificare l'aspetto morale e politico della proliferazione, si rivela alquanto debole. Come bene osservano Beaton e Madox²⁵ « le conseguenze di un simile ragionamento potrebbero rivelarsi poco più di una consolazione nel caso di un'estesa disseminazione di armi nucleari ». Se, infatti, nessuno dei conflitti politici che oppongono URSS e Stati Uniti ha costituito finora, per l'immensità assurda delle conseguenze, occasione di vita o di morte, i conflitti esistenti tra Israele e i suoi vicini arabi o fra il sud Africa e l'Africa nera o, addirittura, tra paesi di uno stesso blocco sempre più autonomo e sganciato sul piano economico e militare, potrebbero anche parere a qualcuno di questi paesi tali da meritare il rischio della guerra a tutti i livelli.

Ma a parte questo argomento, vi sono numerosi altri aspetti negativi della proliferazione che gli strateghi gollisti trascurano. Beaton e Madox li riassumono in sei punti: « 1) la instabilità del periodo durante il quale si sa che determinati paesi stanno sviluppando armi nucleari senza ancora possederne; 2) l'inevitabilità di uno squilibrio tra rivali allorché la diffusione si attua; 3) la possibilità che con l'aumento

²⁵ L. Beaton-J. Madox, *La diffusione delle armi nucleari*, Comunità, 1964, pp. 208 ss.

delle forze nucleari un attacco di sorpresa possa diventare l'unica salvezza per l'una o per l'altra parte; 4) il pericolo che piccole potenze si assicurino la capacità di trascinare grandi potenze in una guerra nucleare; 5) la complicazione delle trattative sul disarmo o il controllo degli armamenti; 6) l'aumento generale della tensione che probabilmente si accompagnerà all'aumento nel livello internazionale di potenza ».

Di tutti questi aspetti il più grave è indubbiamente il quarto, che definisce il concetto della cosiddetta « guerra catalitica ». Ed è la vera forza della strategia gollista, che fonda, cioè, le sue premesse sulla convinzione che gli USA non potrebbero esimersi dall'entrare in un conflitto nucleare dopo l'esplosione della prima bomba atomica. Se non altro perché l'URSS prenderebbe in seria considerazione, dopo un *first strike* francese l'eventualità, tanto cara ai marescialli sovietici, di un proficuo *second strike* diretto contro tutti i membri dell'Alleanza atlantica e in particolare contro gli americani.

46

La *force de frappe*, in conclusione, non è uno strumento militare serio, non ha alcun valore dissuasivo, è esposto al *preclusive first strike* delle autentiche potenze nucleari, non si regge ad alcuna reale « novità » strategica. Però rappresenta un reale pericolo, ed una risposta (data male ma data) ad una delle esigenze che stanno pericolosamente affacciandosi sulla scena internazionale: quella, appunto, di una ripresa nazionalistica, di una nuova autonomia e autarchia politico-militare delle singole potenze: onde la necessità di affrontare il problema della *force de frappe* non solo in termini di critica della sua ragione strategica ma in termini di alternativa politica.

5. L'orientamento strategico negli altri paesi europei e, particolarmente in Inghilterra e nella Germania occidentale.

Nella nostra breve rassegna del pensiero strategico nucleare occidentale non trova posto una rilevante trattazione delle dottrine britannica, tedesca occidentale, italiana o del Benelux. Né sarebbe stato possibile fare altrimenti: in genere è la responsabilità del possesso delle armi nucleari a stimolare lo sviluppo di un pensiero strategico. I paesi privi di armi nucleari non offrono quindi un adeguato interesse allo studioso di dottrine strategiche anche perché sono privi di una strategia « ufficiale ».

Tuttavia, almeno per quanto concerne la Gran Bretagna e la Germania federale, il caso si presenta in forme parzialmente diverse. Si tratta, infatti, di due paesi che sono stati, sono o stanno per essere assai vicini alla sfera delle dirette responsabilità nucleari. L'Inghilterra ha posseduto e possiede armi nucleari e, anche se ha ormai rinunciato

a proseguire sulla via dell'armamento autonomo, è pur sempre in questo campo la seconda potenza dell'Occidente. In quanto alla Germania federale è a tutti noto come questo paese stia, da tempo, premendo per uscire dallo stato di « secondo rango » nel quale si trova nella Nato rispetto alle responsabilità nucleari. In entrambi questi paesi c'è comunque un'opinione strategica assai più avanzata e qualificata che in altri paesi dell'Occidente.

Di questa opinione sarà perciò conveniente dare qui alcuni sintetici accenni.

Inghilterra

Il punto di vista ufficiale del governo britannico è stato, per un quindicennio, assai favorevole alla forza nucleare nazionale. Non perché su questa si basasse la sicurezza bensì perché su di essa si poggiava lo *statuto* dell'Inghilterra come potenza di rango mondiale. Occorre aggiungere tuttavia che il favorevole orientamento nei confronti dell'armamento nazionale nucleare è stato sempre rigorosamente inquadrato nell'ambito della *special relationship* anglo-americana. Il governo conservatore ha sempre condiviso le scelte politiche e, sostanzialmente, le dottrine strategiche degli Stati Uniti. Non è accaduto di frequente che ai Comuni o ai Lords, rappresentanti del partito conservatore abbiano posto in dubbio la garanzia atomica americana né che l'abbiano contestata con gli argomenti cari al generale De Gaulle.

Il partito laburista ha, semmai, rafforzato la tendenza, già presente nel paese e tra le forze politiche, all'integrazione della forza nucleare inglese in un nuovo sistema atlantico sottomesso ad un comando operativo unificato²⁶. Correlativamente ha ribadito la necessità di consacrare maggiori risorse al rafforzamento delle armi convenzionali. In termini di strategia questo significa che l'attuale governo britannico apprezza in modo sostanziale i criteri della risposta flessibile.

L'orientamento degli studiosi pare soprattutto volto alla ricerca di proposte concrete per favorire *l'avvio di un processo* di disarmo. I termini del « grande dibattito » sono peraltro discussi e ribaditi assai largamente: ne emerge un indirizzo assai polemico nei confronti della *force de frappe* e della moltiplicazione delle forze nazionali. Da John Strachey a Alastair Buchan, la scuola strategica britannica si muove su questa direzione di ricerca.

Germania occidentale

La posizione strategica generalmente accettata dai governi, dalla maggioranza dei partiti e dell'opinione pubblica della Germania occi-

²⁶ Per l'analisi della proposta di ANF vedere le pp. 142 e ss.

dentale si fonda su due principi, assunti, per definizione, come « interessi supremi » del paese: per il primo di essi, la Repubblica federale tedesca non può accettare, nei piani della Nato, altro che un principio di *forward defense*, di difesa in avanti. Non può consentire, cioè, che il suo territorio sia abbandonato e poi « liberato ». Il secondo principio strategico è questo: il ruolo delle armi nucleari nella difesa del territorio federale è importantissimo.

È dunque dalla posizione geografico-politica, dalla esposizione in « prima linea » del paese che politici e tecnici tedesco-occidentali ricavano la loro linea strategica. E come quella posizione è estremamente delicata e facile a cadere in caso di un conflitto, così la scelta strategica si è sempre profilata assai più favorevole a una risposta « massiccia » che ad una risposta flessibile.

48

C'è stato soprattutto un periodo — quello iniziale della Presidenza Kennedy con la prima adozione delle nuove teorie strategiche — in cui la politica ufficiale del governo tedesco (per l'influenza soprattutto del ministro della difesa Strauss) è chiaramente entrata in conflitto con la « nuova strategia » americana ed ha preferito guardare con interesse alle prospettive offerte dall'adozione dei criteri strategici della *force de frappe*. In questo periodo l'opinione strategica ufficiale della Germania ovest fece proprie molte delle critiche francesi alla scarsa credibilità della garanzia americana (soprattutto per la perdita invulnerabilità del territorio degli Stati Uniti).

In realtà Bonn rifiutava di credere alla possibilità di una difesa convenzionale del proprio territorio (specie se fatta sui confini e non *in avanti*) e cercava una soluzione al problema nella minaccia « più risoluta », da parte americana, di uso delle armi nucleari. Bonn rifiutava il principio stesso della dottrina McNamara, quello della *war-fighting capability* a vari livelli, per difendere l'altro, quello della risoluta minaccia di un « rischio incalcolabile ».

Questo orientamento strategico è stato, in seguito, parzialmente ritoccato. Molti fattori hanno influito su questo mutamento e questi fattori vengono ampiamente analizzati in altre parti del presente volume. Dal punto di vista che ci interessa diremmo che ha influito l'ostilità francese alla MLF e, più in genere, ad ogni acquisizione, da parte tedesca, di corresponsabilità nucleari, come pure ha influito la considerazione della eccessiva modestia della garanzia nucleare francese (davvero ridicola se vista come sostitutiva di quella americana).

Le tracce del nuovo orientamento strategico tedesco non si rinvennero ancora in documenti ufficiali. Studi sono ancora in corso, in Germania e negli Stati Uniti, per elaborare una dottrina che venga incontro alle particolari esigenze strategiche della Repubblica federale, una dottrina che riesca ad unire i principi della *forward defense*, della guerra limitata e di una « massima credibilità » del deterrente X.

In attesa tuttavia che questa dottrina possa essere elaborata e resa nota, l'atteggiamento tedesco sembra concludersi piú in una richiesta politica che in una discussione strategica. La richiesta è quella di responsabilità dirette a livello delle decisioni di impiego e di controllo delle armi nucleari. È la proposta che costituisce il tema centrale del dibattito odierno nella Nato e di essa pertanto si parla altrove.

6. *La strategia cinese.*

Il possesso dell'arma atomica da parte della Cina sottrae al campo delle pure ipotesi, per trasferirli in quello delle scadenze politiche urgenti alcuni interrogativi politici e militari indubbiamente inquietanti.

C'è da chiedersi anzitutto se il salto « qualitativo » che la potenza militare cinese ha registrato si esprimerà anche in un analogo salto della strategia; se cioè l'inserimento nel circolo nucleare provocherà un irrigidimento e una trasformazione in senso aggressivo di quella strategia del braccio di ferro con l'Occidente e con gli Stati Uniti in particolare che ha sempre caratterizzato la posizione cinocomunista. E c'è da chiedersi, di conseguenza, se la mutata attitudine strategica della Cina porrà ostacoli definitivi ad un processo di distensione e di disarmo. E, infine, quali siano le misure politiche e strategiche da prendere, da parte occidentale, per fronteggiare le ipotizzabili conseguenze della forza nucleare cinese. Gli avvenimenti piú recenti e, cioè, le grandi crisi che sconvolgono l'Asia (la guerra nel Vietnam, il conflitto indo-pakistano con intervento cinese, l'uscita della Indonesia dall'Onu e i suoi progetti di acquisizione di capacità nucleare con l'assistenza tecnica cinese ecc.) confermano ulteriormente l'attualità e l'estrema gravità di certi interrogativi.

Nel momento, però, in cui ce li poniamo dobbiamo avvertire anche l'esigenza di conoscere meglio la realtà che dobbiamo fronteggiare, sentire l'urgenza di verificare se quanto comunemente circola sulla politica e sulla strategia cinese, sia vero oppure vada integrato e corretto. Insomma l'acquisizione della capacità atomica da parte cinese rende assolutamente necessario uno sforzo di piú generale comprensione del « fenomeno » Cina.

Occorre soprattutto verificare quegli slogans, diffusi specie in Europa, nei quali si suole identificare la posizione dei politici e dei militari di Pechino rispetto ai problemi della guerra in genere e del conflitto atomico in particolare.

Si afferma ad esempio che per Mao Tse-Tung, gli imperialisti sono « tigri di carta », che per Mao Tun e Fu Chung, teorici di primaria importanza a Pechino, la « guerra è inevitabile » e che quella

nucleare è *sopportabile* per le moltitudini e per i grandi spazi geografici della Cina e dell'URSS, e che, sempre per Mao Tse-Tung e per il Comitato centrale del partito comunista cinese, dalle ceneri della guerra nucleare sorgerebbe, ad opera dei superstiti paesi del campo socialista (i capitalisti, si presume, verrebbero completamente annientati), una nuova e piú luminosa civiltà.

Prendendo in senso assoluto e programmatico questi concetti ed aggiungendo al loro spirito fanatico e bellicoso — continuamente confermato dai fatti — l'acquisita potenza nucleare è chiaro che si giunge a conclusioni drammatiche.

Ma le cose stanno realmente a questo punto, ovvero occorre verificare una prospettiva cosí terribile mettendo nel conto quegli elementi di responsabilità e di realismo (e non sembri dolorosamente paradossale affermarlo proprio oggi) che esistano nella politica e nella strategia di Pechino? Tanto piú che questo secondo orientamento è già tipico dei pochi ma autorevoli studiosi occidentali (il Bebrow in particolare ma anche il Doak Bennett e il Whiting) impegnati a seguire puntualmente l'evoluzione della dottrina e delle forze militari cinesi.

La « questione » nucleare non è una acquisizione recente: essa è sorta in Cina subito dopo la guerra di Corea. Quando i comunisti cinesi pervennero al potere non sapevano molto delle armi moderne per la distruzione di massa ed anzi ne sottovalutavano grandemente l'importanza. A quel tempo, come abbiamo visto, neanche i sovietici avevano completamente afferrato le implicazioni rivoluzionarie che il possesso delle armi nucleari comportava per la dottrina strategica: non sorprende, dunque, che neppure i dirigenti cinesi — ancora lontani dallo sviluppare un proprio sistema politico strategico ma perfettamente « integrati » in quello sovietico — si fossero bene resi conto della questione.

In Cina si tendeva, anzi, ad esasperare l'atteggiamento sovietico nella fase di monopolio atomico americano e cioè la negazione dell'importanza decisiva dell'arma nucleare nella guerra moderna. Cosa possono farci — domandava nel 1950 uno dei piú alti generali cinesi all'ambasciatore indiano Panikkar — le armi atomiche? Potranno uccidere qualche milione di persone, potranno frenare il corso degli eventi bellici, ma non possono sommergerci né capovolgere l'esito delle battaglie che noi vinceremo a terra grazie alle sterminate masse dei nostri soldati.

Tre anni di guerra in Corea dovevano modificare profondamente questi orientamenti e già nel 1955 la Cina si preparava²⁷ all'età atomica, lanciando un programma interno di potenziamento della cultura

²⁷ Nel gennaio di quell'anno fu firmato, infatti, un trattato con l'URSS « per lo sviluppo dell'energia atomica ad uso pacifico » che prevedeva la concessione, da parte sovietica, di reattori e di materiali fissili.

tecnica e scientifica. Alla fine del 1955 il direttore dell'Accademia scientifica di Pechino, elencando i compiti chiave e « le esigenze future dello sviluppo scientifico », dava il primo posto alla fisica nucleare. E nel 1956 un'apposita commissione per la pianificazione dello sviluppo scientifico lanciava un piano dodicennale che prevedeva ambiziosi potenziamenti della scienza nazionale a tutti i livelli, « dalle imprese economiche e culturali » alla « difesa militare del paese dalle aggressioni imperialiste ». Decine di giovani fisici e tecnici cinesi venivano contemporaneamente inviati all'Istituto congiunto per le ricerche nucleari organizzato a Dubna, nell'URSS, dal governo sovietico con la collaborazione di scienziati di tutto il blocco comunista.

I risultati di questo sforzo — malgrado un rallentamento dovuto alla campagna contro gli intellettuali alla fine del '57 — non tardarono a manifestarsi: alla metà del 1958 cominciò a funzionare il primo reattore nucleare cinese e, nel maggio dello stesso anno, il ministro degli Esteri di Pechino, Ch'en Yi, dichiarava ad alcuni giornalisti tedeschi: « per il momento la Cina non possiede armi atomiche ma le avrà in avvenire ».

Da allora e fino a tutto il 1960 il progresso cinese sulla via della massima potenza distruttiva della guerra moderna è stato costante e costantemente registrato anche in Occidente. Il governatore Averell Harriman dichiarò ad un redattore di « Life », nella estate del 1959, di avere appreso, durante un colloquio al Cremlino, dallo stesso Krusciov che l'URSS aveva ceduto numerosi razzi di breve gittata alla Cina. Sempre nel 1959, una corrispondenza da Singapore del « Christian Science Monitor » informava che si stavano costituendo, con gli aiuti sovietici, nell'esercito cinese, divisioni « pentomiche » capaci di adoperare « equipaggiamento nucleare tattico ». Nel febbraio 1960 un portavoce del ministero della difesa della Cina nazionalista dichiarava che i cinocomunisti avevano costituito, sulle loro coste, una serie di basi e di postazioni per razzi. Nello stesso periodo il « New York Times » citava un rapporto del governo americano che prevedeva progressi addirittura strepitosi della scienza cinese e, riferendosi al ritorno a Pechino del prof. Chien Hs, precedentemente professore di propulsione a reazione dell'Istituto di tecnologia della California, preannunciava, per il 1962, il lancio di un piccolo satellite cinese.

Questi forti e continui progressi sulla via nucleare venivano confermati da altri rapporti tra cui quello famoso dell'*U.S. News and World Reports* (del 1960) che comunicava l'esistenza in Cina non già di uno, ma di ben quattro reattori nucleari.

Rispetto alle previsioni che tre o quattro anni fa circolavano nei circoli occidentali meglio informati, esiste indubbiamente un certo ritardo nei programmi atomici cinesi, dal momento che essi sono

pervenuti solo l'anno scorso al primo esperimento (anche se oltre il livello di Hiroshima) e che sono ancora relativamente lontani dallo sviluppare un adeguato arsenale di ogive e di vettori. Tale ritardo del resto si deve spiegare quasi esclusivamente con il ritiro, da parte sovietica, dell'assistenza tecnica e dell'aiuto materiale ai programmi cinesi.

Ma si sono sviluppate contemporaneamente, in modo adeguato, una politica ed. una strategia nucleare cinese? La risposta non è semplice e, anzi, presuppone, anche a questo proposito, un discorso che prenda le mosse da lontano.

È indubbio che i capi militari cinesi conoscono, ormai, molto bene l'importanza delle armi nucleari come strumento di iniziativa a tutti i livelli, dalla fase della pura « deterrenza » al momento della pressione diplomatica a quello della copertura delle iniziative a livello convenzionale. Lo hanno imparato molto presto, come si può ricavare, ad esempio, dalla crisi delle « isole litoranee » del 1958 che condussero avanti, sí, fino al cannoneggiamento di Quemoy e Matsu ma sempre sotto la protezione dell'ombrello sovietico.

52

Già dal 1958, dunque, la Cina è un paese capace di usare minacce indirette di rappresaglia nucleare. Gli anni che da allora sono seguiti hanno indubbiamente rafforzato questa capacità e questa consapevolezza anche se la tattica cinese ha dovuto prescindere, per ovvie ragioni, dalle regole classiche della dottrina strategica nucleare. I capi militari cinesi hanno, in sostanza, puntato, in una prima fase, ad una linea di condotta aggressiva, al riparo dell'ombrello nucleare sovietico e, in un secondo momento, quando cioè gli Stati Uniti hanno adottato la teoria strategica della *flexible response*, hanno mantenuto l'iniziativa aggressiva evitando però di giungere al rischio della « ascesa agli estremi ». È ragionevole pensare che il possesso della bomba atomica rafforzi questa tendenza. Ma fino a che livello di rischio la rafforzerà? La capacità nucleare non darà nuovi e continui incentivi a quella politica espansiva, a quell'opera di continua modifica dello « statu quo » che caratterizza la presenza cinese sulla scena internazionale?

Certo non si possono fare previsioni per il futuro ma si può sostanzialmente escludere che il possesso della bomba rafforzi le tendenze aggressive ed espansive della politica cinese fino alla provocazione e fino allo *showdown*. Per Mao Tse-Tung, è vero, gli americani sono « tigri di carta », ma in senso politico; in senso militare, e specie con riferimento agli attuali rapporti di forze, essi rimangono « tigri vive, tigri di ferro, vere e proprie tigri che possono divorare la gente »²⁸. Una strategia militare consapevole non è dunque, per

²⁸ Mao Tse-Tung, *Selected Works*, Pekino, 1961, p. 99. Il brano è citato dal Bobrow nel suo articolo su « World Politics », gennaio 1964, tradotto per il « Mulino », 11, novembre 1964.

il leader cinese, quella che punta all'eliminazione a breve termine, di queste « tigri ». Un simile obiettivo sarebbe un errore gravissimo perché attualmente non è dubbia la schiacciante superiorità americana a livello nucleare ma, in definitiva, anche a livello convenzionale massiccio. L'errore sarebbe gravissimo anche perché consentirebbe un « salto in avanti » all'economia capitalistica provocando, per contro, un grave logoramento delle risorse della Cina e, in genere, di tutti i paesi del blocco comunista. Una saggia strategia, dice Mao Tse-Tung, è, al contrario, quella che, basandosi sull'iniziativa militare a livello convenzionale e sulla guerra rivoluzionaria « di liberazione », logora gli Stati Uniti in una serie di risposte convenzionali con scarso successo conclusivo, ma insieme evita di provarli a intraprendere guerre nucleari.

Questa « giusta » strategia sfrutta — dice Mao Tse-Tung, e con lui ripetono i massimi teorici militari cinesi da Tan Wen-Jui a Liu Chang-Sheng — i vantaggi garantiti dalla stessa teoria della risposta flessibile (soprattutto l'impegno a non superare, a meno di un estremo pericolo di aggressione, la soglia atomica in un conflitto locale); corrisponde agli obiettivi presenti della politica cinese che consistono nell'estendere la propria sfera di influenza nel settore asiatico e, più in generale, in tutto il Terzo mondo e, quindi, nell'allontanare da questi settori le « basi » americane e dei loro alleati; esprime anche le esigenze economiche e sociali « interne » perché fa sentire al popolo cinese che la Cina è abbastanza forte da non cedere all'America ma non abbastanza forte da poter abbandonare il ritmo della produzione militare e l'organizzazione della società su base rigidamente disciplinare.

Infine — ritengono Mao Tse-Tung e il suo *staff* militare — questa strategia, che pure ha superato le sue prove dalle Quemoy al Laos e al Vietnam, serve anche a mettere i sovietici nei pasticci, a tenerli, come dimostra tutta la politica cinese nei confronti dell'India, sospesi tra il pericolo di disgustare il Terzo mondo con l'appoggio alle iniziative cinesi e il rischio di mettersi contro, nella ipotesi contraria, non solo la Cina ma anche numerosi paesi e movimenti comunisti.

Inserendosi su questa strategia la bomba nucleare, quali sviluppi possono aversi? Osserva il Bobrow, nell'articolo citato, che « una volta che la Cina abbia mezzi nucleari in suo possesso, i suoi capi ritengono che l'America dimostrerà maggiore tolleranza per le sue iniziative e che gli altri paesi confideranno meno nella protezione degli americani. Ritengono, cioè, che la loro azione di pressione e, in definitiva, la loro strategia tradizionale avranno il compito facilitato dal possesso di un ombrello nucleare. Non ritengono evidentemente, appunto perché provvisti di realismo e di concretezza, di poter

correre dritti allo *showdown*. La loro strategia nucleare non sarà quindi certo basata sul criterio della *massive retaliation* ma si affiderà ancora alle pressioni locali, alle *guerre per procura*, agli incidenti sostenuti con mezzi convenzionali. Continueranno, cioè, ad avere la giusta considerazione militare delle *tigri di carta*. Insomma, pensano gli strateghi di Pechino: la strategia americana non funziona perché, in Asia, nel nostro naturale terreno d'espansione, non hanno la superiorità convenzionale, non riescono a organizzare sistemi politici tali da realizzare le ragioni della guerra rivoluzionaria, alle armi nucleari non arriveranno a meno che non commettiamo l'errore di costringerli con provocazioni dissennate: dunque, non possiamo non vincere la partita e senza scosse troppo grandi.

54 Sarebbe peraltro un grave errore presumere troppo da questo realismo come pure sarebbe un errore credere che Mao Tse-Tung, Liao Kai-Lung, Sung-Tu e altri capi cinesi, teorici e politici, definiscano gli americani « un branco di famigerati guerrafondai e assassini » soltanto per il comiziale piacere di pronunciare parole grosse. Dietro simili parole c'è una convinzione più profonda ed è questa: che il capitalismo non può pretendere di creare lo *status quo* nella storia e di salvarsi dalla punizione che merita soltanto perché possiede armi atomiche.

Non si può predire il futuro ma è certo che, attualmente, una convinzione simile è tanto rigida nei capi cinesi quanto realistica e flessibile (anche per la pressione dei militari, assai più realisti dei politici) è la strategia che essi hanno ricavato dai loro immediati obiettivi e dal rapporto di forze con l'Occidente. Essa potrebbe anche diventare, in un mutato rapporto di forze, il principio morale di una nuova strategia aggressiva.

Questi i dati di fatto su cui ragionare. E ne emerge intanto, fuori del campo specificamente strategico, che l'ingresso della Cina nel circolo nucleare rende ancora più drammatica l'urgenza dei problemi posti dalla disseminazione e dalle difficoltà di un accordo per il disarmo.

La questione del disarmo

di Giampaolo Calchi-Novati

1. *Il monopolio atomico degli Stati Uniti.*

55

Per molti anni, nel dopoguerra, la questione del disarmo è stata considerata una questione eminentemente bilaterale. Essendo gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica i soli protagonisti della corsa agli armamenti nucleari, erano le due superpotenze a dominare — e praticamente ad esaurire — i negoziati per una riduzione degli armamenti. Con la ribadita indipendenza del *deterrent* nucleare britannico anche sotto il governo laburista, con la costituzione della *force de frappe* francese, con gli esperimenti atomici cinesi e con i progressi che la disseminazione ha fatto nella realtà e nei programmi dei governi, il disarmo è divenuto un problema di interesse globale: universali sarebbero del resto le conseguenze di una rottura dell'equilibrio e di un conflitto come di uno schema effettivo di riduzione degli armamenti. Riflette fedelmente questa nuova dimensione la composizione del comitato incaricato dall'Onu di proseguire le trattative internazionali, dal quale è sempre assente tuttavia, per le note vicende sulla rappresentanza della Cina all'Onu, la Repubblica popolare cinese.

L'Onu è stata fin dal 1964 la sede naturale dei negoziati sul disarmo. Non sminuisce il ruolo dell'Onu in questo importante capitolo delle relazioni internazionali la constatazione che alcuni dei più significativi accordi in tema di disarmo o di controllo degli armamenti sono stati raggiunti al di fuori della sua cerchia, in trattative separate fra le grandi potenze. L'Onu è stata sempre un fattore di dialogo, ha mantenuto con poche sospensioni i contatti fra Stati Uniti e URSS anche nei momenti più aspri della guerra fredda, ha consentito attraverso la sua rappresentanza universale l'inserimento nel negoziato delle nazioni minori. L'Onu, infine, ha concorso all'esatta impostazione politica del problema con il disposto dell'art. 26 della Carta, dove, « al fine di promuovere lo stabilimento e il mantenimento della pace

e della sicurezza internazionale col minimo dispendio delle risorse umane ed economiche mondiali per gli armamenti », si dà mandato al Consiglio di sicurezza di formulare « piani da sottoporre ai membri delle Nazioni Unite per l'istituzione di un sistema di disciplina degli armamenti ».

La questione del disarmo fu iscritta al posto d'onore dell'agenda dei lavori della prima sessione dell'Assemblea generale, che, il 24 gennaio 1946, con la prima delle sue risoluzioni, insediò la *Commissione per l'energia atomica*, composta dai membri del Consiglio di sicurezza più il Canada, con il compito di studiare e mettere in pratica un efficace sistema per sovrintendere all'impiego dell'energia atomica e bandirne l'uso per scopi bellici. La formazione di una simile commissione era stata auspicata dalla Dichiarazione Truman-Attlee-King del 15 novembre 1945, cui il governo sovietico aveva aderito separatamente il 17 dicembre. Benché non espressamente previsto dalla lettera della Carta, il disarmo atomico era stato giudicato infatti, dopo le esplosioni delle bombe atomiche degli Stati Uniti, l'obiettivo più urgente per preservare il mondo da una guerra: il diverso stadio della preparazione atomica delle grandi potenze, degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica, impedì però alle parti di accostarsi al negoziato con realismo e con spirito costruttivo, come provano i piani presentati da Baruch per il governo americano e da Gromyko per il governo sovietico, ispirati da propositi antitetici.

Il « piano Baruch » fu presentato il 14 giugno 1946, all'apertura dei lavori. Era stato predisposto sulla traccia dello schema Acheson-Lilienthal, ma Baruch vi aveva aggiunto tutta la parte dedicata alle sanzioni in caso di violazione. Con esso gli Stati Uniti proponevano di mettere i segreti della fissione dell'atomo a disposizione di un ente internazionale, alla cui competenza sarebbero stati riservati la ricerca tecnica, lo sfruttamento e l'uso dell'energia atomica nonché il controllo delle fonti e degli impianti di fabbricazione, così da prevenire lo sviluppo della nuova energia — di cui erano stati sperimentati a Hiroshima e Nagasaki i tremendi effetti distruttivi — in una direzione contraria alla pace e alla sicurezza. Dopo raggiunta un'intesa sull'adeguato sistema di controllo dell'energia atomica, sarebbe cessata la fabbricazione di armi atomiche e le bombe esistenti sarebbero state eliminate in conformità ai termini del trattato. L'ultima parte del piano prevedeva le sanzioni contro la detenzione illegale di bombe atomiche e contro ogni altra violazione dell'accordo: le sanzioni dovevano essere stabilite dal Consiglio di sicurezza a maggioranza semplice.

Le proposte contenute nel trattato internazionale in cui si sintetizzava il « piano Gromyko », presentato il 19 giugno 1946, rovesciavano radicalmente l'ordine logico e cronologico delle proposte americane. L'art. 1 del trattato diceva: « Le alte parti contraenti con-

fermano solennemente la loro unanime decisione di vietare la fabbricazione e l'uso di armi basate sull'applicazione dell'energia atomica e si impegnano ad attenersi, a questo fine, ai seguenti obblighi: 1) di non adoperare armi atomiche in nessun caso; 2) di vietare la fabbricazione e la conservazione di armi basate sull'applicazione dell'energia atomica; 3) di distruggere entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente convenzione tutti i depositi di armi atomiche ultimate e da ultimarsi ». Per il controllo dell'adempimento delle clausole del trattato, questo (art. 3) demandava alle parti di emanare, entro sei mesi dalla sua entrata in funzione, delle leggi contenenti le sanzioni per la violazione della convenzione, ferme restando la competenza del Consiglio di sicurezza e la garanzia del veto a favore dei membri permanenti.

Il confronto dei due piani rivela chiaramente la dissociazione in atto fra Stati Uniti e Unione Sovietica. Con il « piano Baruch », gli Stati Uniti miravano a salvare la propria posizione di forza, rimandando la distruzione delle scorte — di cui erano i soli detentori — ad un'epoca indeterminata, e comunque alla fine dell'*iter* prescritto dal progetto. Il « piano Baruch » rivelava apertamente quanto aleatoria fosse la rinuncia alla bomba atomica da parte americana là dove diceva: « Ma prima che un paese possa essere disposto ad abbandonare un'arma vittoriosa, occorre che esso sia stato assicurato ben altrimenti che con le sole parole. Esso deve essere in possesso di garanzie di sicurezza non solo contro chi potrebbe offenderlo nel campo dell'energia atomica, ma anche contro coloro che potrebbero fare uso illegale di altre armi — batteriologiche, biologiche, gas — e forse contro la guerra stessa ». Il « piano Baruch » si fondava sul presupposto del monopolio americano della bomba atomica, e cercava di sfruttare il periodo necessario perché altri Stati ne venissero in possesso — che gli esperti degli Stati Uniti avevano calcolato approssimativamente in cinque anni — per bloccare ogni iniziativa ed eventualmente reprimere con una pena immediata ed adeguata i tentativi di armamento clandestini. Mosca aveva invece l'interesse contrario: temporeggiare, elevando a richiesta pregiudiziale la distruzione degli *stocks* americani. Come era assurdo pensare che l'URSS accettasse di perpetuare la supremazia tecnologica degli Stati Uniti e desistesse da un proprio programma atomico finché gli Stati Uniti avessero avuto a disposizione un sia pure ridotto arsenale di bombe atomiche, così non era credibile che Washington abdicasse senza le più ampie garanzie alla propria superiorità militare sottoscrivendo l'interdizione delle bombe A. Entrambi i piani non avevano alcuna probabilità di essere accolti, essendo concepiti per prendere tempo e impressionare in qualche modo l'opinione pubblica.

Oggetto di particolari polemiche fu il punto delle sanzioni, con

l'espedito ideato da Baruch per aggirare l'ostacolo del veto delle grandi potenze e con la diffidenza sovietica nei confronti della legge della maggioranza. Il veto era stato una delle conquiste principali dell'URSS nella sistemazione delle relazioni postbelliche ed era impensabile che Stalin — forte dell'esperienza dell'Onu, dominata dalla « macchina dei voti » a favore degli occidentali — acconsentisse ad una prima deroga in una materia importante come quella degli armamenti e del disarmo; le tesi sovietiche erano condivise, nel loro aspetto giuridico, da altre delegazioni. La discussione sul veto aveva del resto una larga parte di pretestuosità, perché dei preparativi di una potenza in contrasto con i divieti di un accordo internazionale sul disarmo avrebbero rappresentato un fatto di così eccezionale gravità da equivalere di per sé ad una dichiarazione di guerra. Qualsiasi procedura per applicare ad una grande potenza delle sanzioni di tipo bellico, eventualmente la rappresaglia atomica, contro la sua volontà, presuppone comunque l'impiego della forza. L'insistenza degli Stati Uniti per imporre all'URSS un sistema di controllo tanto ampio da comprendere un'eccezione al diritto di veto si giustificava un po' con i consueti scrupoli degli americani di circondare preventivamente la propria politica di contorni legalistici e soprattutto con il sottinteso non confessato di sollevare la cortina di ferro ad ispezioni internazionali, sottoposte ad un ente dotato di poteri maggiori di quelli del Consiglio di sicurezza, il solo che l'URSS fosse disposta a prendere in considerazione. Per il motivo opposto l'URSS mostrò subito di non gradire procedure di ispezione sul suo territorio.

I lavori della Commissione del disarmo si arenarono in questa contraddizione. Inutile fu l'adesione delle delegazioni delle altre nazioni, meno la Polonia che sostenne il piano sovietico e meno l'Olanda che non si pronunciò, al « piano Baruch ». L'opposizione dell'URSS impedì qualsiasi accordo. Nel suo rapporto del 1947, la Commissione accertò il perdurare dei dissensi sul veto, sull'estensione dei controlli, sulla proprietà delle fonti d'energia e soprattutto sui tempi e la successione delle operazioni di disarmo: i sovietici insistevano perché la proibizione e la distruzione delle armi atomiche precedessero i controlli, ma non davano alcuna garanzia che i controlli sarebbero seguiti all'interdizione; al contrario, Washington insisteva per una successione opposta, ma non aveva presentato nessuna proposta concreta che prevedesse esattamente come realizzare la distruzione delle scorte. Influita certo su questa divergenza la rivalità di due potenze in lotta per l'egemonia totale, ma veramente determinante fu lo squilibrio nell'armamento atomico e, a posizioni invertite, convenzionale.

Con il fallimento della conferenza, la frattura del fronte che aveva vinto la guerra divenne insanabile, dando origine ad un riarmo concorrenziale fra gli ex-alleati. Soltanto una guerra preventiva avrebbe

potuto conseguire ciò cui mirava il piano americano, cioè fermare il riarmo atomico dell'URSS, ma, sebbene presa più volte in esame, la possibilità di un *blitz* atomico fu sempre scartata, per ragioni politiche e militari che sarebbe troppo lungo approfondire in questa sede. L'URSS, protetta dalla tattica dilatoria all'Onu, moltiplicò intanto i mezzi e i fondi destinati al programma atomico nazionale accelerandone l'esecuzione.

Un'intesa, in grado di risparmiare al mondo le successive tensioni della corsa al riarmo e le degenerazioni della strategia nucleare, non era forse impossibile, ma era necessario che gli Stati Uniti rinunciassero francamente al proprio deterrente: paventando l'espansionismo sovietico, sopravvalutando la sicurezza e la durata dei segreti atomici, affidando alla bomba A quasi in esclusiva la difesa dell'Occidente, gli Stati Uniti furono invece indotti a conservare la propria superiorità nel campo atomico svuotando di ogni contenuto « disarmistico » i propri progetti. L'URSS fu a sua volta costretta da quella sfida — che assunse spesso obiettivamente la configurazione di una « provocazione » — ad entrare nella corsa, con le conseguenze che si fanno. Con la creazione di una fascia di Stati cuscinetto in Europa orientale e con la minaccia sovietica di un'invasione dell'Europa occidentale per dissuadere l'uso anche solo diplomatico dell'arma atomica americana, erano state poste le premesse del conflitto Est-Ovest, causa ed insieme effetto del riarmo.

Un tentativo tardivo per conciliare le posizioni dei due grandi fu l'istituzione della *Commissione per gli armamenti convenzionali*, approvata dall'Onu il 13 febbraio 1947. La Commissione, composta dagli stessi dodici membri della Commissione atomica, avrebbe dovuto studiare le misure per ridurre le armi convenzionali di terra, aria e mare, con le opportune forme di controllo. L'iniziativa rispondeva ad una visione realistica del problema, perché una contemporanea contrazione degli effettivi classici avrebbe potuto meglio equilibrare i dispositivi militari delle parti: un disarmo controllato dell'Armata rossa, per esempio, avrebbe reso più verosimile il disarmo atomico degli Stati Uniti. La Carta dell'Onu, del resto, si riferiva al disarmo in quanto tale, e la diversione sulle sole armi atomiche era stata dettata unicamente dal senso d'allarme diffuso dalle bombe che avevano incenerito le città giapponesi nell'agosto 1945.

Il problema della disparità negli armamenti delle massime potenze, tuttavia, si ripresentò. Il contrasto riapparve sulla precedenza delle misure di disarmo; gli occidentali proposero che si addivenisse subito ad una riduzione degli eserciti convenzionali insieme alla costituzione dell'organismo di controllo, mentre l'URSS continuò a chiedere la preventiva distruzione delle scorte di armi atomiche. Altre divergenze riguardavano il censimento degli effettivi convenzionali

(proposto dagli occidentali, ma rifiutato dall'URSS nel timore di uno « spionaggio ») e la pretesa sovietica di ridurre le forze armate in misura proporzionale anziché in cifre numeriche. L'aspetto piú clamoroso del disaccordo fu la questione dei controlli: gli Stati Uniti, su suggerimento dell'allora capo di S. M. dell'esercito gen. Eisenhower, evitarono di fare concessioni nel timore che il precedente potesse servire all'URSS per chiedere il disarmo atomico in condizioni analoghe; l'URSS era decisa a non tollerare che si costituisse un organo di controllo senza collaterali misure di disarmo, sulla base della doppia equazione « niente disarmo senza controllo ma niente controllo senza disarmo ».

60

La Commissione per l'energia atomica sospese i suoi lavori il 29 luglio 1949. La Commissione per gli armamenti convenzionali, dopo che l'URSS aveva bloccato in Consiglio di sicurezza la proposta francese di censimento « degli effettivi e delle armi convenzionali » (che non prevedeva i modi per l'operazione di censimento e non definiva neppure il concetto di arma convenzionale), fu obbligata a chiudere la sua precaria attività a seguito del ritiro della delegazione sovietica (27 aprile 1950) in segno di protesta per la mancata ammissione della Repubblica popolare cinese. Preso atto dell'impotenza delle due Commissioni separate, l'Assemblea generale dell'Onu votò, l'11 gennaio 1952, un progetto di risoluzione occidentale per la creazione di un'unica *Commissione per il disarmo* — composta sempre dai membri del Consiglio di sicurezza e dal Canada — con il compito di preparare « proposte da essere incorporate in un trattato (o trattati) per la disciplina, la limitazione e la riduzione equilibrata di tutte le armi maggiori adattabili ad essere armi di distruzione di massa e per l'effettivo controllo internazionale dell'energia atomica così da assicurare la proibizione delle armi atomiche e l'uso dell'energia atomica ai soli fini pacifici ». Pur concordando sulla sua parte esecutiva, l'URSS votò contro il testo della risoluzione perché comprendeva alcuni apprezzamenti sui controlli che rispecchiavano le tesi occidentali e perché alludeva al « piano Baruch » (che l'Assemblea generale aveva fatto proprio il 4 novembre 1948). La situazione internazionale era profondamente mutata dai tempi della Commissione per l'energia atomica: l'URSS aveva proceduto fin dal 1949 al primo esperimento atomico e, mentre si stavano perfezionando gli studi per una bomba piú potente, la bomba a fusione o bomba H, si delineava quella sommaria parità che si sarebbe tradotta nell'« equilibrio del terrore » o « stallo nucleare ».

I lavori della Commissione unificata coincisero quindi con gli ultimi anni dell'inferiorità sovietica. Il 12 gennaio 1952, Vyshinsky illustrò il nuovo piano sovietico, che conteneva una sola novità rispetto agli schemi sottoposti da Mosca alle precedenti commissioni:

L'URSS accettava che l'«organo internazionale di controllo abbia il diritto di condurre ispezioni su base continuativa (e non più solo periodicamente), purché non abbia ad interferire negli affari interni degli Stati». Nelle sue prime sedute, la Commissione adottò — con l'opposizione sovietica — il piano di lavoro articolato in tre punti: accertamento e verifica di tutte le forze armate ed armamenti, convenzionali e nucleari; disciplina di tutti gli armamenti; procedura e scadenze per portare a realizzazione il programma di disarmo. Nel corso delle sedute si verificarono dei progressi, minimi, fra le rispettive posizioni, ma le concessioni non furono sufficienti a far superare ai negoziati il punto morto in cui palesemente si trovavano, in pendenza di un'intensificata opera di riarmo sia negli Stati Uniti sia nell'Unione Sovietica: anche la Gran Bretagna, con l'esperimento del 3 ottobre 1952, assunse lo *status* di potenza atomica. Il rapporto redatto dalla Commissione il 9 ottobre 1952 ribadiva pertanto il contrasto. Dopo il rinnovo del suo mandato, la Commissione per il disarmo tenne nel 1953 una sola seduta, il 20 agosto. Erano avvenute in precedenza, rispettivamente il 1° novembre 1952 ed il 12 agosto 1953, le esplosioni della prima bomba all'idrogeno statunitense e della prima bomba all'idrogeno sovietica. Quattro anni avevano separato l'URSS dagli esperimenti americani quanto alla bomba A, meno di un anno era stato sufficiente a colmare le distanze per la bomba H.

La costernazione manifestata da molti circoli occidentali per il perduto monopolio atomico senza aver conseguito risultati apprezzabili né sul fronte della guerra fredda né in tema di disarmo tradì il dispetto per non aver potuto utilizzare l'enorme superiorità militare nei confronti dell'URSS e del «comunismo internazionale». Giudicando questo apparente insuccesso a posteriori, molti studiosi hanno riconosciuto che, se i dirigenti americani non riuscirono a trarre cospicui vantaggi dalla propria superiorità atomica, non fu solo per un errore di calcolo: la guerra fredda, anzitutto, era stata una competizione prevalentemente ideologica, in cui il fattore militare giocò solo marginalmente; quando il conflitto sfociò in atti di ostilità, la diplomazia o le armi convenzionali bastarono a ripristinare il torto che si voleva riparare, a Berlino e in Corea. Il potere distruttivo delle armi atomiche aveva avuto in conclusione un effetto deterrente non solo sul potenziale nemico ma sullo stesso Stato che le brandiva, con un fenomeno di auto-paralisi. Si deve a queste considerazioni l'evoluzione della strategia americana dallo schema elementare della «ritorsione massiccia» per ogni eventualità bellica alle sottigliezze della «risposta flessibile» e dell'*escalation*; si deve ad esse il processo di «miniaturizzazione» delle bombe e l'entrata in servizio delle bombe atomiche tattiche; si deve ad esse la rivalutazione del ruolo degli eserciti convenzionali, anche in funzione deterrente, per non svuotare

di credibilità la minaccia di utilizzare le armi supreme.

62

Stabilita una sorta di parità, anche l'URSS si apprestava a percorrere lo stesso sviluppo già percorso della strategia americana. Il riarmo sovietico si adattò però ad una concezione diversa da quella americana, con il risultato di non eliminare tutte le divergenze con gli occidentali sulle fasi e l'intensità di un programma di disarmo. L'URSS contrappose alla strategia americana della ritorsione massiccia, che presuppone un arsenale termonucleare immenso, dislocato in molte località, anche all'estero (ed infatti gli Stati Uniti furono impegnati per molti anni in una politica estera condizionata rigorosamente all'esportazione di trattati di assistenza militare per ottenere l'uso di basi per i propri bombardieri e poi per i propri missili a breve e media gittata), la strategia detta del « minimo deterrente »: probabilmente anche per ragioni economiche, i sovietici rinunciarono alla moltiplicazione delle bombe e dei vettori, preponendo al numero la qualità, alla dispersione la segretezza, alla potenza la precisione. L'URSS non ha mai messo in programma una produzione atomica pari a quella degli Stati Uniti, ma ha concentrato i suoi sforzi e le sue spese sui vettori a lunga distanza e sulla difesa anti-missili. Si può dunque parlare di « parità » solo nel senso di una capacità reciproca di recare all'avversario devastazioni insopportabili.

Ai fini dei negoziati sul disarmo ne derivarono numerose conseguenze: l'URSS è sempre stata contraria ad accordi che possono minacciare la segretezza delle proprie basi; l'URSS ha potuto evitare di legarsi con gli impopolari trattati bilaterali con le nazioni del terzo mondo (il caso di Cuba fu un'eccezione che ebbe un'origine quasi certamente non strategica); l'URSS non è stata mai in grado, al di là delle dichiarazioni formali, di accettare accordi di disarmo rigidamente proporzionali. I dissensi, spesso profondi, che hanno diviso gli occidentali dall'Unione Sovietica pur dopo raggiunto lo stadio del cosiddetto stallo, si spiegano anche con questa diversa impostazione.

Un ultimo motivo di dissonanza riguarda il sostegno politico dei piani di disarmo all'interno di ciascun paese. L'URSS — a differenza degli occidentali e soprattutto degli Stati Uniti — ha avuto il vantaggio di poter presentare le proprie proposte con la sicurezza di avere compatta la propria opinione pubblica (di *élites* o di massa), con qualche riserva forse per circoscritti ambienti militari. È noto invece che i delegati americani, condizionati sempre dalle resistenze rappresentate da certi settori dell'economia, hanno dovuto sovente sconfessarsi per aggiornarsi con l'opinione prevalente negli organi del potere, e specialmente al Senato. Le considerazioni non militari hanno avuto una parte predominante nel piano del riarmo militare degli Stati Uniti e i piani di disarmo non possono prescindere dalle argomentazioni non militari.

2. La « distensione » e il negoziato sul disarmo.

« Non c'è che una via per liberare il mondo dall'incubo atomico: portarlo all'assurdo. Ebbene, un modo per portarlo all'assurdo può già essere quello di farne partecipi tutti ». Così scrisse « La Stampa » commentando la fine del monopolio atomico occidentale. In effetti, anche se le angosce del riarmo nucleare non dovevano esserne attenuate, la ricostituzione di una sommaria parità tecnica fra Stati Uniti e Unione Sovietica riportò la guerra fredda in un clima di predisposizione al negoziato, per la crescente improbabilità di affidare alle armi la risoluzione delle controversie internazionali. Se, come non pare dubbio, fra le cause del progressivo inasprimento dei rapporti fra occidentali e sovietici dopo il 1945 vi fu la superiorità militare acquisita dagli Stati Uniti con l'arma atomica, molti dei meriti del disgelo debbono imputarsi alla modificata situazione strategica: ciò, ovviamente, è tanto più vero per la questione del disarmo, che ne rimase positivamente influenzata. L'organo che doveva verificare le condizioni più realistiche del dibattito è stato il Sottocomitato, istituito il 28 novembre 1953 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite col compito di proseguire « in privato » i colloqui sul disarmo: del sottocomitato, caduta la proposta sovietica per includervi anche la Cina, la Cecoslovacchia e l'India, furono chiamati a fare parte Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, Canada e URSS.

Il *Sottocomitato a 5* tenne numerose sessioni, a Londra, fra il maggio 1954 e il settembre 1957, quando, dopo essere giunte come mai in precedenza prossime ad una soluzione positiva, le trattative furono improvvisamente interrotte. È quasi impossibile registrare tutte le insensibili rettifiche che le parti apportarono ai propri piani nell'intento di venire incontro alle posizioni della controparte: le vicende più propriamente politiche del conflitto di potenza Est-Ovest si sovrapposero spesso al dibattito tecnico, inserendo nuove difficoltà, ma, di converso, il dialogo al vertice inaugurato nel 1955 con la conferenza di Ginevra sdrammatizzò la tensione nei rapporti fra i grandi concorrendo ad imprimere al negoziato sul disarmo una spinta positiva. Per molto tempo i documenti che si fronteggiarono — gli emendamenti successivi non ne alterarono le linee essenziali — furono il piano anglo-francese dell'11 giugno 1954 e il contro-progetto sovietico presentato prima da Vyshinsky e poi da Malik.

Il documento occidentale assegnava al Sottocomitato come scopi l'interdizione delle armi nucleari, una consistente riduzione delle armi e degli armamenti convenzionali e l'istituzione di un organo internazionale di controllo. L'organo di controllo si sarebbe dovuto costituire con assoluta precedenza e si sarebbe provveduto quindi a ridurre del 50 per cento rispetto ai limiti massimi gli armamenti convenzionali;

al termine di questa prima fase sarebbe cessata la produzione di armi nucleari. La seconda fase comprendeva l'ulteriore riduzione degli effettivi convenzionali ed infine la liquidazione delle riserve nucleari, a condizione che le operazioni precedenti fossero state coronate da successo a giudizio insindacabile dell'organismo di controllo. Il delegato sovietico non espresse un'opinione precisa sullo schema, che tuttavia ripeteva l'ordine tra controllo e disarmo che Mosca, per le implicazioni che un'estesa ispezione avrebbe avuto sulla strategia — e forse sullo stesso sistema — dell'Unione Sovietica, aveva sempre avversato.

64

Di buon auspicio fu comunque giudicata la risposta indiretta che l'URSS diede con il discorso pronunciato da Vyshinsky all'ONU il 30 settembre 1954. Il delegato sovietico descrisse una proposta per un « Progetto di risoluzione per la conclusione di una convenzione internazionale per la riduzione degli armamenti e la proibizione delle armi atomiche, termonucleari e delle armi di sterminio di massa », prendendo le mosse dal memorandum anglo-francese: il trattato previsto avrebbe dovuto contenere un programma simultaneo di riduzione degli effettivi convenzionali (su limiti massimi e non più percentuali) e di interdizione delle armi termonucleari; le funzioni del controllo sarebbero state assolate da una commissione internazionale costituita presso il Consiglio di sicurezza e vincolata dal diritto di veto. Le concessioni dell'URSS, conseguenza degli sviluppi della corsa agli armamenti, erano notevoli, rinunciando al bando nucleare come pregiudiziale e dando il suo consenso ad un meccanismo per il controllo abbastanza simile a quello proposto dagli occidentali. L'impressione favorevole che ne seguì permise all'Assemblea generale di adottare, il 4 novembre, per la prima volta dopo il 1946, una risoluzione in materia di disarmo all'unanimità: la risoluzione raccomandava la riconvocazione del Sottocomitato a cinque. Fu davanti al Sottocomitato che l'URSS precisò dettagliatamente, in forma di risoluzione da sottoporre all'Assemblea generale, il proprio piano di disarmo. Anche gli Stati Uniti si disposero ad un rilancio dei negoziati nominando un convinto fautore del disarmo, Harold E. Stassen, ad assistente speciale del presidente per la questione del disarmo.

Il « piano Malik », depositato il 10 maggio 1955, si articolava in due parti: disarmo e controllo. Il trattato contemplava « l'interdizione totale dell'uso e della fabbricazione delle armi nucleari e di tutte le altre armi di distruzione di massa », « una sostanziale riduzione di tutte le forze armate e di tutti gli armamenti convenzionali », « l'istituzione di un organo di controllo con i relativi poteri, diritti e funzioni, che garantisca nei confronti di tutti gli Stati l'osservanza egualmente effettiva delle riduzioni e delle interdizioni concordate ». Durante il primo periodo, da concludere entro il 1956, gli eserciti

delle grandi potenze sarebbero stati portati al 50 per cento dei limiti massimi della riduzione (che erano di 1.500.000 uomini per Stati Uniti, URSS e Cina e di 650.000 per Francia e Gran Bretagna); si sarebbe quindi riunita una conferenza internazionale per concordare una riduzione generale degli armamenti e per proibire l'uso dell'energia atomica per scopi bellici; sempre nel 1956 sarebbero state smantellate le basi in territorio straniero; con il 1957 sarebbe cessata la produzione di armi nucleari e completata la riduzione degli effettivi classici con l'intesa che le armi nucleari sarebbero state distrutte per intero allorché la riduzione degli armamenti convenzionali fosse pervenuta al 75 per cento del totale (prima d'allora l'URSS aveva sempre proposto che la distruzione degli *stocks* avvenisse entro il compimento della riduzione alla metà). Riconoscendo l'importanza di un controllo internazionale, il documento sovietico continuava proponendo la costituzione di un ente internazionale permanente dotato di poteri progressivamente crescenti, con posti di vigilanza nei territori degli Stati firmatari della convenzione.

65

Paragonando il « piano Malik » al memorandum occidentale del giugno 1954 si nota che i due progetti hanno perfettamente identici gli obiettivi di massima: la discordanza piú evidente è quella circa l'organo di controllo, che gli occidentali pretendevano di avere funzionante prima di avviare le misure di disarmo, mentre l'Unione Sovietica lo concepiva meno potente, vigente il diritto di veto e comunque costituito parallelamente alle misure di disarmo; l'URSS si opponeva inoltre alla clausola che subordinava la successione delle varie fasi in cui inevitabilmente si suddivide uno schema di disarmo generale al benessere dell'organo di controllo, chiedendo che le date di tutte le tappe fossero fissate in anticipo, sempre nel timore che il disarmo potesse venir sacrificato alla scrupolosità dei controlli. L'URSS dubitava apertamente che gli occidentali arrivassero mai ad eseguire il punto centrale di un processo di disarmo: la distruzione delle bombe atomiche. Gli occidentali diffidavano dell'URSS e della sua adempienza e volevano perciò premunirsi con un sistema di controllo rigido, collaudato ancora prima dell'inizio del disarmo. Malgrado le convergenze, i due piani rispondevano dunque ad interpretazioni differenti, accentuate dal bagaglio di sospetti che anni di guerra fredda e di propaganda avevano diffuso fra occidentali e sovietici: in queste condizioni, anche le medesime parole — come controlli, ispezioni, simultaneità di distruzioni, ecc. — assumevano significati diversi, rendendo nei fatti i piani piú lontani di quanto non risultasse dalla loro lettera. Il primo ministro francese Guy Mollet, in un'intervista concessa a « Le Monde », disse: « I russi hanno diverse idee sul disarmo ed è per questo che il piano franco-britannico cerca di realizzare la sintesi di tutte le proposte. Non è certo che i russi respingano un

piano generale di questo tipo. È certo che i russi continueranno a parlare del disarmo come della prima necessità. Ma lo scetticismo dei nostri alleati americani è tale che essi dicono semplicemente di no. Ogni volta che gli Stati Uniti dicono di no, perdiamo una battaglia sul fronte dell'opinione pubblica internazionale, la quale conclude che è l'URSS a volere la pace e gli Stati Uniti a non volerla ».

Il problema del disarmo venne dibattuto nei successivi incontri a quattro di Ginevra, fra i capi di governo e i ministri degli Esteri delle grandi potenze. Il dibattito si ampliò con le proposte francesi per accoppiare alle misure per la riduzione degli armamenti un programma di assistenza ai paesi sotto-sviluppati (« piano Faure ») e con le proposte di Eisenhower per un accordo sulle ispezioni aeree contro gli attacchi di sorpresa (*open skies*); Bulganin propose a sua volta la costituzioni di « centri di controllo terrestri » nei nodi vitali delle comunicazioni continentali. L'intesa fra i *big* si limitò alla generica indicazione di un « sistema per il controllo e la riduzione di tutti gli armamenti e di tutte le forze armate con efficaci garanzie ». Era chiaro che neppure la cordialità della conferenza di Ginevra aveva eliminato le ragioni di contrasto. Lo stesso ripiegamento degli occidentali su misure parziali non incontrò il favore di Mosca, che vedeva sempre nel disarmo generale e completo la meta ultima di ogni accordo in materia, l'unica cui convenisse sacrificare la segretezza, l'impermeabilità del sistema, la piena sovranità e l'autonomia in campo militare. L'URSS cominciava ad essere interessata invece al problema della sospensione degli esperimenti nucleari, sensibile alle proteste che in tutto il mondo si levavano contro l'inquinamento dell'atmosfera per effetto delle scorie radio-attive.

Per tutto il 1956, i negoziati languirono. I lavori del Sottocomitato non fecero segnare alcun progresso: l'URSS accettò però, il 9 luglio 1956, i limiti proposti dagli occidentali per la riduzione degli effettivi convenzionali. I contatti personali fra Eisenhower e Bulganin ebbero scarsi riflessi sul negoziato, contribuendo solo a migliorare le relazioni russo-americane nel loro aspetto più esteriore. La spinta distensiva nell'Unione Sovietica era convalidata dall'ascesa di Krusciov. All'Onu, durante la XI sessione dell'Assemblea generale, la discussione sul disarmo non approdò a nessun risultato e non fu votata alcuna risoluzione. Il 6 settembre 1955, gli Stati Uniti avevano addirittura dichiarato di « riservarsi » di rivedere le precedenti proposte, motivando la ritrattazione con l'acquisizione di nuove prove sull'incertezza dei controlli. Il 18 marzo 1957 riprese a Londra la sessione del Sottocomitato a cinque: fu la sessione più serrata, più concreta, più drammatica, caratterizzata da un sensibile progresso culminato in una clamorosa rottura, che doveva pesare a lungo sui rapporti Est-Ovest.

L'avvio dei lavori fu promettente. Come di consueto, l'iniziativa fu assunta dall'URSS, che, pur nella coerenza di fondo delle sue richieste e dei suoi piani, ha sempre rivelato nelle trattative sul disarmo una notevole versatilità. La delegazione sovietica andò oltre le passate concessioni, accettando nella sua sostanza il progetto americano degli *open skies* con qualche rettifica alle zone oggetto delle ispezioni e lasciando cadere la pregiudiziale della liquidazione delle basi militari all'estero, aderendo ai criteri per ridurre gli armamenti convenzionali suggeriti dagli occidentali, auspicando un accordo contro la proliferazione delle armi nucleari e specificando i termini per le ispezioni nei territori degli Stati firmatari. L'URSS restò tuttavia ferma sull'automaticità del passaggio dall'una all'altra fase dello schema di disarmo, sulla competenza del Consiglio di sicurezza per il controllo e le sanzioni, sull'impegno immediato di non usare le armi di distruzione di massa: allargò inoltre la materia trattata proponendo la creazione di una zona denuclearizzata nel centro dell'Europa e la sospensione dei *tests* nucleari. Dopo la presentazione del piano sovietico del 30 aprile 1957, il delegato francese Moch riassunse così i termini d'intesa fra le parti: il principio di un controllo a terra fin dal primo momento dell'accordo, simultanea istituzione di un controllo aereo entro limiti geografici ancora da definire, scambio di informazioni militari all'inizio delle operazioni di disarmo, entità delle forze armate dei grandi alla fine della prima fase; persisteva disaccordo sull'interdizione delle armi di sterminio di massa, sulla questione dei *tests* e sulle condizioni per pervenire al bando nucleare. Più sostanziale, però, sussisteva il contrasto fra il disarmo generale chiesto dall'URSS e le misure parziali delle proposte degli Stati Uniti.

Le speranze di un accordo, almeno generico, non dovevano superare la prova della presentazione delle contro-proposte occidentali. Le prime difficoltà si manifestarono quando, riunito il Consiglio della Nato, le potenze atlantiche minori dichiararono inaccettabile un piano d'ispezione limitato alle regioni centro-europee. Sorsero quindi gravi dissensi, mai venuti alla luce in tutta la loro ampiezza, fra Stassen e il segretario di Stato Dulles. La conferenza di Londra fu continuamente aggiornata per permettere agli occidentali di consultarsi e decidere. Il 1° giugno, Stassen consegnò al delegato sovietico Zorin la « minuta » di un memorandum americano e il 14 giugno Zorin comunicò un piano che faceva propri i suoi tre punti: sospensione degli esperimenti, nomina di una commissione di controllo e istituzione di posti di controllo in Gran Bretagna, negli Stati Uniti, in URSS e nel Pacifico; il 20 giugno Stassen propose di aggiungere la diminuzione degli effettivi militari e la cessazione di produzione di materiale fissile a fini bellici, ma l'8 luglio Mosca precisò di non poter sospendere la produzione nucleare in assenza di una solenne

rinuncia all'uso in guerra dell'energia atomica.

68 Le proposte occidentali furono finalmente rese note ufficialmente il 29 agosto. Esse erano state il risultato di febbrili consultazioni fra le delegazioni presenti alla conferenza ma erano soprattutto il compromesso fra le opinioni di Stassen (che era stato parzialmente esonerato il 21 giugno con la nomina di un gruppo di esperti per affiancare l'assistente speciale del presidente nei negoziati) e Dulles. Le proposte dovevano intendersi « inseparabili »: riduzione delle forze armate di Stati Uniti e URSS fino a 1.700.000 unità e di Gran Bretagna e Francia a 650.000; riduzione graduale e reciproca degli armamenti convenzionali; controllo della produzione nucleare con il graduale trasferimento del materiale fissile a scopi pacifici; prevenzione di attacchi di sorpresa con ispezioni aeree e posti di osservazione terrestri; moratoria controllata degli esperimenti nucleari per un anno; studio di un sistema di controllo dello spazio esterno; istituzione di un sistema di controllo nell'ambito del Consiglio di sicurezza dotato dei più ampi poteri. Il piano occidentale — ammesso di poter parlare di « piano », perché le proposte perdevano di vista il disarmo integrale per disperdersi in proposte parziali, solo alcune delle quali accette ai sovietici — non poteva non essere respinto dai sovietici, che comunicarono con intransigenza la propria opposizione il 4 settembre.

Convinto probabilmente del maggior effetto propagandistico di una rottura, il governo sovietico scelse una via particolarmente violenta per respingere le proposte occidentali: il « no » di Zorin decretò così la sospensione dei lavori del Sottocomitato, che il 6 settembre si aggiornò *sine die*. La « Pravda » del 1° settembre aveva anticipato il ritmo dell'URSS dalla conferenza con una dichiarazione di fiducia nella maggiore comprensione delle Nazioni Unite per le tesi sovietiche: « Il Sottocomitato dell'Onu non sta adempiendo in alcun modo al compito affidatogli. Questo compito sarebbe senza dubbio adempiuto da un'aperta discussione in sede di Nazioni Unite ». La questione del disarmo tornò quindi all'esame dell'Onu. Una risoluzione sovietica che prendeva atto della non disposizione delle potenze occidentali a rinunciare completamente all'uso delle armi nucleari e proponeva che « le potenze atomiche si assumano solo esse impegno di non usarle, per esempio, per cinque anni » fu respinta dall'Assemblea. Gli occidentali insistettero per mettere ai voti una mozione che riprendeva le loro proposte dell'agosto, e che fu naturalmente approvata a maggioranza, esasperando ulteriormente l'Unione Sovietica che si era attesa una ben diversa accoglienza alla sua offensiva per denunciare davanti a tutti gli Stati del mondo il « boicottaggio » occidentale dei piani di disarmo generale e completo.

La conclusione negativa della sessione e, con essa, dell'attività

del Sottocomitato è stata oggetto di interpretazioni discordanti e di tutta una serie di illazioni. Invero, il negoziato naufragò proprio nel momento in cui pareva incamminato verso una soluzione. Gli occidentali hanno accusato l'URSS di aver silurato il negoziato nell'euforia dei successi ottenuti, in quei giorni, nelle ricerche missilistiche: l'URSS era certamente all'avanguardia nel campo balistico e lo dimostrò sperimentando il 26 agosto un missile a lunga distanza in grado di colpire dal territorio sovietico le città e gli impianti militari negli Stati Uniti; a conferma della superiorità sovietica, il 4 ottobre il mondo intero fu impressionato dal lancio dello *sputnik*. L'Unione Sovietica, dal canto suo, attribuì la fine della conferenza ai preparativi militari della Nato, che stava perfezionando i piani per l'installazione di basi missilistiche sul continente, contraddicendo così la prospettiva di una fascia denuclearizzata in Europa. Evidentemente, i due blocchi militari erano entrati in una fase di riarmo non omogenea e il dialogo sul disarmo ne risentì negativamente. Contribuí a quel doloroso fallimento anche l'incerta condotta del dipartimento di Stato, che, come si è accennato, non appoggiò fino in fondo l'opera conciliativa di Stassen, richiamato piú volte in patria e ammonito a desistere dai suoi contatti riservati con Zorin: Stassen si dimise dall'importante incarico il 15 febbraio 1958. Per avere un quadro completo della politica occidentale, andrebbe studiato anche il comportamento degli alleati europei e della Germania federale in particolare: il cancelliere Adenauer, in visita negli Stati Uniti, aveva dichiarato il 28 maggio che gli eventuali accordi di disarmo non dovevano riguardare la Repubblica federale paventando che ciò potesse pregiudicare la riunificazione tedesca. Il « New York Times » scrisse il 14 giugno 1957: « Gli Stati Uniti hanno rimesso ad Adenauer un messaggio per significargli che Stassen ha ecceduto i limiti delle proprie istruzioni discutendo con Zorin certi aspetti del disarmo prima che fossero stati elaborati con gli alleati occidentali ».

Delle possibili influenze dei progressi tecnici sul comportamento della delegazione sovietica, che nell'esaltazione per l'esperimento del missile intercontinentale poté trovare naturale aumentare la posta del negoziato, si è detto. L'URSS e i suoi *partners* europei erano interessati con priorità assoluta a neutralizzare i programmi di riarmo in Europa e furono delusi dal corso contrario assunto dalla politica atlantica: il Consiglio atlantico predispose lo schema per il trasporto in Europa dei missili IRBM in coincidenza delle trattative al Sottocomitato, legittimando nelle alte sfere sovietiche il sospetto che gli occidentali camuffassero i loro progetti di riarmo sotto il paravento dei negoziati sul disarmo; il « piano Rapacki » cadde nel vuoto, proprio perché la Nato decise di portare i missili americani in prima linea, in Italia, in Gran Bretagna e in Turchia. È probabile infine che, nella

lotta interna per la direzione del Cremlino, Krusciov, per meritarsi l'alleanza necessaria all'eliminazione del cosiddetto « gruppo anti-partito », abbia dovuto fare concessioni sul disarmo alla corrente degli intransigenti.

70

Le ragioni più profonde dell'*impasse* debbono comunque essere individuate — al di là dei pur validi motivi contingenti — nell'asimmetria degli sviluppi dei rispettivi armamenti, dopo i prodigiosi progressi della tecnologia sovietica. Cominciava a trovarsi una traccia di questa divergenza nelle teorie generali dei due blocchi di potenze impegnati nella guerra fredda, divenuta competizione pacifica, ma non per questo meno rigida nei suoi estremi di scontro per la supremazia totale: mentre gli occidentali continuavano a credere che soltanto un sistema di sicurezza basato sulla superiorità militare avrebbe potuto salvarli dall'espansione sovietica (non importa se ideologica o militare), l'URSS rinunciò al principio della « non inevitabilità della guerra », imboccando la strada del « revisionismo » adattato alle esigenze del riarmo nucleare ed alle dimensioni catastrofiche — per il comunismo non meno che il capitalismo — di una guerra combattuta con il ricorso a tutte le armi approntate da Stati Uniti e URSS. « Il metodo del negoziato », disse Krusciov al XX Congresso del PCUS, « deve diventare il solo metodo per risolvere le controversie internazionali. La sicurezza collettiva in Europa, la sicurezza collettiva in Asia ed il disarmo sono i tre problemi la cui soluzione è la base per creare una pace stabile e duratura ». I dirigenti sovietici confermarono la loro preferenza per la strategia del « minimo deterrente ». I gruppi di pressione americani montarono invece una campagna di riarmo, adducendo come argomentazione il distacco dall'URSS in campo missilistico (la *missile gap*), credendo o simulando di credere che l'industria sovietica avrebbe prodotto a pieno regime missili e bombardieri di grande autonomia. Dovranno intervenire gli intellettuali del *brain trust* kennedyano per ristabilire, attraverso la dottrina del « controllo degli armamenti » e la rettifica della strategia dalla *massive retaliation* alla « multideterrenza », un mezzo di conciliazione tra riarmo (un certo riarmo) e disarmo, ma per il momento quei preparativi si tradussero nella paralisi del negoziato.

3. I piani di disarmo generale e completo.

Comunque si giudichino le vere ragioni dell'insistenza sovietica per fare della « riduzione a zero » l'obiettivo ultimo del disarmo, il merito di avere imposto nel negoziato fra i grandi la prospettiva del disarmo generale e completo deve essere attribuito all'URSS. Il favore dell'Unione Sovietica per un disarmo completo, sull'assunto che solo un disarmo completo può eliminare le cause di conflitto e che solo

un disarmo completo offre le garanzie di un controllo efficace, risale alla conferenza mondiale del disarmo del 1932 convocata a Ginevra sotto gli auspici della Società delle Nazioni. Queste tesi sono state riprese nell'ultimo dopoguerra. Dopo avere a lungo accusato le proposte sovietiche di « massimalismo », le potenze occidentali finirono per accettarne lo spirito, riconoscendo che qualsiasi schema di disarmo deve prevedere una successione di misure culminanti nell'abolizione dei sistemi militari. Nel 1959-60, con l'enunciazione dei piani sovietico e americano da parte di Krusciov e Kennedy, il disarmo generale e completo divenne ufficialmente la politica di entrambe le massime potenze: neppure questa ulteriore concordanza bastò però ad eliminare dalle trattative tutte le difficoltà.

All'URSS spetta anche di avere promosso la prima tregua nel riarmo. Il 31 marzo 1958, il governo di Mosca annunciò l'interruzione unilaterale degli esperimenti nucleari, invitando le altre potenze atomiche ad imitare il suo esempio. Stati Uniti e Gran Bretagna dapprima esitarono, ma poi furono costretti ad uniformarsi alla moratoria: la decisione fu resa nota il 22 agosto 1958, a condizione che si aprissero negoziati internazionali per una moratoria controllata, ed attuata a far tempo dal 31 ottobre. Lo stesso 31 ottobre iniziarono a Ginevra i lavori della Conferenza sulla sospensione degli esperimenti nucleari fra le delegazioni di Stati Uniti, Gran Bretagna e Unione Sovietica. Estranea al club atomico ed esclusa dalla conferenza, la Francia non si ritenne in alcun modo vincolata dalla tregua ed intensificò anzi — soprattutto con il ritorno al potere del generale De Gaulle — gli studi per la realizzazione di una *force de frappe* autonoma. Identiche riserve verso la conferenza mostrò il governo della Repubblica popolare cinese. La Francia e la Cina hanno sempre definito « ipocriti » gli sforzi delle grandi potenze nucleari per un accordo sugli esperimenti dissociato dalla distruzione delle armi già costruite: il bando dei *tests*, in effetti, è destinato ad avere ripercussioni trascurabili sugli arsenali termonucleari sovietico o statunitense, pervenuti ad un tale grado di potenza da poter esser solo perfezionati, mentre costituisce, se osservato, un limite invalicabile per le potenze nucleari « nuove », e quindi per la Francia, la Cina e gli altri eventuali aspiranti ad un armamento atomico.

La conferenza di Ginevra è stata la più lunga e defatigante di tutte le conferenze sul disarmo del dopoguerra. I suoi lavori avevano avuto una specie di prologo nella Conferenza di esperti occidentali e orientali (1° luglio-21 agosto 1958) sugli aspetti tecnici per realizzare un controllo internazionale delle esplosioni termonucleari: la conferenza accertò, nel suo comunicato finale, la possibilità tecnica di un controllo per le esplosioni superiori ad un kiloton nell'atmosfera o subacquee; restavano dubbie le possibilità di controllare le esplosioni

nello spazio esterno e soprattutto le esplosioni minori sotto terra. Gli esperti si trovarono d'accordo che per avere la sicurezza di rilevare tutte le esplosioni occorreva una rete di 170 posti di osservazione terrestri e di 10 stazioni marittime.

La conferenza a livello politico partí dunque da una premessa tecnica condivisa da tutte le parti. Anche quei dati vennero peraltro rimessi in discussione perché, sulla base dei nuovi progressi, l'URSS negò presto la necessità di ispezioni internazionali per verificare l'esecuzione di un trattato limitato alla sospensione degli esperimenti; il bando degli esperimenti, del resto, non configura una vera misura di disarmo e non richiede perciò necessariamente un controllo, secondo la nota equazione fra disarmo e controllo. Ripeterono le tesi consuete sulla rigosità dei controlli e sui poteri di intervento in caso di evasione gli occidentali. Malgrado l'apparente incomunicabilità, i negoziati non furono inutili perché le posizioni delle parti continuarono ad avvicinarsi. In particolare, l'URSS — che aveva sempre rivendicato la clausola del veto in ogni procedura di controllo — ammise un numero ridotto di ispezioni al di fuori di ogni possibilità di veto e rinunciò al principio della *troika* per la direzione dell'organo internazionale. Il blocco occidentale non fu compatto sul tema degli esperimenti come nelle conferenze generali sul disarmo, in quanto il delegato britannico si mostrò meno intransigente del collega americano sulla necessità di un controllo internazionale, preferendo un trattato imperfetto alla continuazione degli esperimenti e alla contaminazione dell'atmosfera.

72

Le divergenze e le controversie vennero formalmente superate dal trattato del luglio 1963, quando gli occidentali e l'URSS si trovarono finalmente d'accordo sulla possibilità di un controllo unilaterale per le esplosioni nell'atmosfera, nello spazio esterno e sott'acqua e sull'esclusione dall'accordo delle esplosioni sotterranee. Imposto soprattutto da esigenze politiche, il trattato tripartito di Mosca ha consolidato l'orientamento verso la distensione russo-americana, ma non ha avviato un vero e proprio schema di disarmo: il suo valore resta così meramente psicologico. Né hanno fatto progressi, per le divergenze sull'efficacia delle rilevazioni a distanza, le proposte per estendere il divieto a tutti gli esperimenti. La corsa agli armamenti si è stabilizzata — in relazione almeno alle grandi potenze — su indici altissimi, difficilmente alterabili per effetto dell'esperimentazione, che d'altra parte continua nei laboratori e con le esplosioni di bassa potenza: più che mai, soltanto un piano che cominci la riduzione degli armamenti può ormai soddisfare i fini del disarmo inteso nel suo significato autentico.

Gli Stati Uniti e l'URSS hanno dimostrato d'essere coscienti di questa verità, basando, dal 1959, i negoziati internazionali sui piani

di disarmo generale e completo. Anche la questione degli esperimenti è stata trattata, dal 1962, come parte dell'agenda dei negoziati plenari. L'organo che raccolse l'eredità del Sottocomitato a cinque fu la *Commissione dei 25*, nominata il 19 novembre 1957: per la prima volta, entrò a far parte della commissione per il disarmo l'Italia; con la Commissione dei 25, la partecipazione fu allargata anche ai paesi neutrali, che tuttavia non ebbero modo di intervenire attivamente che nel 1962. Il 4 novembre 1958, la Commissione dei 25 fu ampliata a tutti i membri delle Nazioni Unite, che erano allora 82 e che sono saliti ora a 114: la *Commissione del disarmo*, a composizione plenaria, è ancora in carica, in qualità di istanza suprema. Essa ha espresso due sottocomitati di lavoro, il Comitato dei 10 che operò dal 10 settembre 1959 al 27 giugno 1960 e il Comitato dei 18.

La ripresa dei negoziati — dopo la brusca rottura del 1957 — ebbe luogo soltanto nel 1960. Erano maturate nel frattempo le condizioni per un dialogo costruttivo, sulla base del piano globale illustrato da Krusciov all'Onu il 18 settembre 1959: l'eco suscitata dal discorso del primo ministro sovietico, che era in America per dei colloqui con il presidente Eisenhower, fu enorme, portando la questione del disarmo d'attualità non solo fra i diplomatici ma fra il grosso pubblico. Il piano di Krusciov conteneva un grandioso progetto di smobilitazione da compiersi in quattro anni, previo un controllo a cura di un organo a composizione universale. Il giorno prima, sempre davanti l'Assemblea generale, era stato il ministro degli Esteri britannico Selwyn Lloyd ad esporre un piano di disarmo generale: giacché Selwyn Lloyd parlò a nome degli occidentali, fu colmato, in linea di principio, ogni divario fra URSS e potenze della Nato. Naturalmente, i due progetti non erano identici, nelle previsioni fase per fase, nel rapporto fra disarmo convenzionale e disarmo nucleare, nei poteri dell'organo di controllo. Un punto favorevole al negoziato era offerto dalle proposte formulate in via subordinata dall'URSS: disarmo graduale controllato in Europa, zona disatomizzata nel centro del continente europeo, liquidazione delle basi in territorio straniero, patto di non aggressione fra i paesi membri della Nato e gli Stati del Trattato di Varsavia, accordo per impedire attacchi di sorpresa. Mentre gli occidentali accettavano l'idea che il disarmo dovesse essere, alla fine del processo, integrale per tutti gli Stati e per tutte le armi, l'URSS — fatto non meno rilevante — accettava di discutere misure parziali, dette collaterali, in attesa della creazione di tutte le condizioni per il disarmo generale: Krusciov lo ribadì il 31 ottobre in un discorso al Soviet supremo, dicendo che l'URSS era « pronta sia a passi a lunga scadenza sia a misure parziali ». Il rilancio del negoziato ebbe la sua sanzione nella risoluzione votata all'unanimità il 20 novembre dall'Assemblea generale dell'Onu, in cui si auspicava « un

disarmo generale e completo sotto un effettivo controllo internazionale ».

74 Il *Comitato dei 10* inaugurò i suoi lavori il 15 marzo 1960. Alla conferenza che si tenne a Ginevra, parteciparono Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, Canada, Italia, URSS, Polonia, Cecoslovacchia, Romania e Bulgaria. Gli occidentali presentarono un piano che, sulla traccia del piano di Selwyn Lloyd, riprendeva tutti i motivi cari alle tesi occidentali (priorità dell'informazione e dell'istituzione di un organo di controllo, contemporanea riduzione degli effettivi classici e degli *stocks* nucleari, immediata cessazione della produzione di materiale fissile a fini bellici e solo nella terza fase il bando delle armi nucleari), includendo però delle novità per accontentare le diverse esigenze della Francia (che il 13 febbraio aveva sperimentato nel Sahara la sua prima bomba A): le novità tendevano a porre l'accento sulla distruzione dei vettori anziché delle armi e a posticipare l'entrata in vigore di un eventuale impegno contro gli esperimenti. I delegati dei paesi socialisti si appellarono alla risoluzione dell'ONU del 20 novembre 1959 per respingere il programma occidentale, che relegava all'ultima fase le misure di disarmo vere e proprie, che non prevedeva scadenze chiare per le varie fasi, che non conteneva un espresso divieto per i *tests* e che non faceva parola delle basi poste in territorio straniero. Il 23 marzo, comunque, Zorin aderì al principio di costituire subito un organismo di controllo, alla sola condizione che si provvedesse insieme a una prima riduzione negli armamenti, convenzionali o nucleari; il 24 marzo, Zorin negò invece l'accettabilità di ispezioni aeree finché il mondo non fosse disarmato. Un'altra precisazione sovietica, che sensibilizzò i contrasti, fu avanzata l'8 aprile: il processo di disarmo doveva avvenire a scadenze fissate in anticipo senza possibilità d'interruzioni per « condizioni non stipulate nel trattato ».

Dopo la drammatica parentesi del mancato « vertice » di Parigi, l'URSS presentò una nuova versione del suo piano. La conferenza riprese il 7 giugno sotto i migliori auspici, malgrado l'intransigenza esibita da Krusciov a Parigi a seguito dell'incauto comportamento di Eisenhower dopo l'incidente dell'aereo-spia U 2 abbattuto in territorio sovietico. Il memorandum sovietico, datato 2 giugno, adeguandosi ad altrettante richieste degli occidentali, anticipava alla prima fase l'interdizione dell'uso dei vettori nucleari e riconosceva come obiettivo finale della smobilitazione la costituzione di un corpo di polizia internazionale agli ordini del Consiglio di sicurezza. Il piano ometteva il termine quadriennale per il completamento dello schema e prevedeva adeguati controlli per ogni misura, anche se le ispezioni erano riservate alle armi distrutte e non alle armi residue. Concentrava però nella prima fase provvedimenti — come l'abolizione delle basi in

territorio straniero — che mettevano a disagio gli occidentali, minacciando, a loro giudizio, a causa della diversa configurazione geografica del blocco atlantico e del blocco orientale, l'equilibrio preesistente. Il 15 giugno, il piano sovietico venne respinto appunto con le motivazioni dell'inadeguato controllo e dell'indebolimento delle difese occidentali nelle prime fasi. Prevenendo le contro-proposte occidentali — che furono presentate egualmente dalla delegazione americana — i rappresentanti dei cinque Stati comunisti abbandonarono il 27 giugno la conferenza accusando gli occidentali di voler sabotare il negoziato. Sotto molti aspetti convergenti, i piani presentati dalle due parti riflettevano in realtà i soliti attriti, che il senatore Humphrey, per molti anni presidente della sottocommissione del Senato americano per il disarmo, sintetizzò così: « L'essenza del piano sovietico consisteva in moltissime parole sul disarmo, poco controllo e niente studio. L'essenza del piano americano consisteva in moltissimo studio, poco controllo ed una quantità incerta e mal definita di disarmo ».

75

La svolta del giugno 1960 ebbe singolari coincidenze con la congiuntura verificatasi nell'estate del 1957. Come allora gli occidentali rimasero sorpresi dalla portata delle concessioni sovietiche e — in pieno disaccordo tra di loro, a confronto della ben preordinata condotta sovietica — non vollero e non seppero mettere alla prova l'URSS ed i suoi alleati invitandoli a concretare i punti del trattato su cui era stata raggiunta un'intesa: la Francia procrastinava un accordo per progredire con il programma della *force de frappe*; la Germania si opponeva ad iniziare il disarmo dall'Europa; gli Stati Uniti, preoccupati più del riarmo che del disarmo, dopo le denunce di inferiorità elevate dall'opposizione democratica, diffidavano della solvibilità sovietica. La risposta evasiva degli occidentali suffragò l'impressione sovietica di un deliberato ostruzionismo praticato dai « circoli aggressivi della Nato » e, certa di ottenere all'Onu un successo di prestigio, l'URSS fece precipitare la situazione troncando la conferenza. Sulla rottura giuocarono anche il risentimento per l'incidente dell'U 2 e lo stato d'incertezza in cui versava l'Amministrazione americana nell'imminenza delle elezioni per la Casa Bianca.

La valutazione a posteriori dell'atteggiamento dei due principali interlocutori porta a due conclusioni, che sono un po' delle costanti del lungo negoziato: gli Stati Uniti non si sono mai acclimatati completamente all'idea del disarmo, in parte per il timore che l'URSS se ne valga per violare il trattato e imporsi nel riarmo e in parte per un'eccessiva fiducia nell'« equilibrio del terrore » (o, al più, nel controllo degli armamenti) come mezzo migliore per salvaguardare la pace; l'Unione Sovietica ha sempre usato del disarmo come di un'arma insieme di azione politica e di propaganda nei confronti dell'opinione mondiale e degli Stati afro-asiatici e non perde mai l'occasione

di ottenere un largo successo propagandistico anche quando può compromettere un sia pur modesto progresso verso un accordo. Determinanti restano le diverse impostazioni di fondo, più forti delle singole proposte, sulla relazione fra disarmo e sicurezza nelle concezioni generali di Stati Uniti e URSS. Ciò spiega perché il negoziato sul disarmo — che è giunto in più occasioni a un'approssimata conciliazione delle tesi in discussione — non si sia mai tradotto in risultati tangibili. La questione del disarmo ha scarse probabilità di superare il punto morto se non interverranno delle modifiche nelle teorie, tanto rigide da sembrare delle ideologie, che presiedono all'indirizzo delle massime potenze nucleari nella politica degli armamenti, teorie che sono soprattutto militari per l'URSS e più politiche che militari per gli Stati Uniti.

76 4. *L'attività del Comitato dei 18.*

Dopo la crisi del 1960, insediatosi Kennedy alla Casa Bianca, i governi di Stati Uniti e Unione Sovietica ripresero i negoziati sul disarmo in colloqui bilaterali. Furono incaricati del problema due politici, John McCloy e Valerian Zorin, perfetti conoscitori di tutti i segreti dell'intricata materia: prima a Washington e poi a Mosca, i due negoziatori studiarono con i più classici metodi della diplomazia tradizionale come sbloccare la trattativa dal punto morto, coronando la loro fatica con la dichiarazione comune resa nota il 20 settembre 1961. La dichiarazione, che fu successivamente sottoposta all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, si articolava in otto punti, da valere come base per i futuri negoziati multilaterali: 1) i negoziati hanno come meta un disarmo totale e completo, accompagnato dalla messa in atto di misure contro la risoluzione delle controversie internazionali con metodi bellici; 2) gli Stati dovranno, alla fine del processo di disarmo, « avere a disposizione solo quelle armi non nucleari, forze, mezzi e impianti sufficienti a garantire l'ordine pubblico »; 3) il programma di disarmo deve contemplare il bando delle armi termonucleari e dei vettori, lo smantellamento delle basi militari, l'eliminazione di tutti i depositi nucleari e la loro riconversione per scopi pacifici, la cessazione della produzione di materiali fissili e l'abolizione delle organizzazioni militari; 4) il programma di disarmo deve completarsi attraverso varie fasi, ciascuna da attuarsi « entro limiti di tempo specificati » ma « il passaggio alla fase successiva del processo di disarmo avrà luogo dopo la revisione della effettuazione delle misure incluse nelle fasi precedenti e dopo la decisione che tutte queste misure si sono effettuate e verificate »; 5) tutte le misure di disarmo devono essere studiate così da evitare che in una fase uno Stato o un gruppo di Stati acquisti una posizione di supremazia strategica; 6) tut-

te le misure di disarmo saranno accompagnate « dal principio alla fine dal piú severo ed effettivo controllo internazionale che assicurerà che tutte le parti onorino le loro obbligazioni » e ad esso sovrintenderà un'organizzazione internazionale nell'ambito dell'Onu « col diritto di libero accesso per i suoi ispettori senza restrizioni e senza veti in tutti i luoghi dove è necessario per lo scopo di un'effettiva verifica »; 7) parallelamente al disarmo saranno attuati quei provvedimenti idonei ad assicurare la prevenzione di conflitti armati e fra essi sarà curata la creazione di una forza di polizia agli ordini dell'Onu; 8) i negoziati saranno condotti con la massima sollecitudine fino al conseguimento dell'accordo finale.

Venivano poste cosí le premesse per un discorso omogeneo fra i principali interlocutori. Gli Stati Uniti — come confermò il presidente Kennedy nel piano illustrato all'Onu il 25 settembre — accettavano senza remore il principio della « riduzione a zero » caldeggiato dall'URSS. Il governo sovietico rinunciava a irrigidirsi sulla *troika* per l'organo di controllo ed al passaggio automatico dall'una all'altra fase, adottando il principio della forza internazionale di pace. Alcuni punti conservavano zone oscure, suscettibili d'essere interpretate in modo diverso (la durata delle fasi, la precedenza dei singoli provvedimenti di disarmo o l'applicazione concreta dell'enunciazione del quinto paragrafo), ma in sostanza Stati Uniti e URSS si impegnarono con quella dichiarazione a proseguire i negoziati su una base concordata. Il 20 dicembre 1961, l'Assemblea generale insediò senza obiezioni il Comitato ristretto, di 18 membri, per riaprire i negoziati ufficiali.

Furono designati a far parte del *Comitato dei 18* cinque Stati occidentali, cinque Stati socialisti e otto neutrali: Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, Canada, Italia, URSS, Polonia, Cecoslovacchia, Romania, Bulgaria, Birmania, India, Etiopia, Nigeria, RAU, Brasile, Messico e Svezia. La novità del comitato era rappresentata dalla partecipazione diretta di un congruo numero di delegazioni di paesi non allineati con i blocchi, che avrebbero dovuto portare nel dialogo Est-Ovest una nota di mediazione e di conciliazione. Proprio alla vigilia dell'apertura dei lavori, il comitato venne invece a perdere una voce autorevole: il 5 marzo 1962, la Francia annunciò di non voler prender parte alla conferenza, stimando inutile, perché sicuramente improduttiva, nelle condizioni presenti, una trattativa sul disarmo. La conferenza di Ginevra delle 17 nazioni del comitato dell'Onu fu inaugurata il 14 marzo 1962: con periodiche sospensioni, è stata in sessione in tutti gli anni successivi; un sottocomitato tripartito fu incaricato di studiare a parte la questione della interdizione degli esperimenti nucleari.

Il piano occidentale fu presentato dal segretario di Stato americano Dean Rusk lo stesso giorno dell'inaugurazione. Nelle sue linee

generali, il piano si richiama alle proposte di Kennedy del settembre 1961: la costituzione di un organismo di controllo, la contrazione degli effettivi convenzionali, un accordo contro la proliferazione, la cessazione della produzione dei materiali fissili e la riduzione delle scorte nucleari dovevano essere le misure della prima fase. Rusk aggiunse proposte parziali di un certo peso: decurtazione entro tre anni del 30 per cento dei veicoli nucleari e delle più distruttive armi convenzionali, cessazione immediata della produzione di materiale fissile e diversione di 50.000 chilogrammi di U 235 per utilizzazioni pacifiche, collaborazione contro il rischio di una guerra occidentale mediante posti di osservazione e scambi di informazioni militari, studio di un sistema di controllo accetto a tutte le parti. Il piano sovietico venne esposto da Gromyko il 15 marzo. Esso si compone di 48 articoli che descrivono le tappe successive del disarmo generale e completo da realizzarsi in tre fasi per complessivi quattro anni. Le finalità specifiche del piano sono: eliminazione dei vettori di armi nucleari, smantellamento delle basi in territorio straniero, ritiro dal territorio altrui delle truppe e delle forze armate, prima riduzione degli effettivi convenzionali, accordo per la non cessione di armi atomiche a paesi terzi (prima fase di quindici mesi); proibizione delle armi di distruzione di massa, altra riduzione degli effettivi convenzionali (seconda fase di quindici mesi); smobilitazione di tutti gli eserciti e di tutte le apparecchiature militari, liquidazione dei quadri militari e delle alleanze militari (terza fase di dodici mesi). Il disarmo sarà controllato da un organo internazionale che deciderà a maggioranza semplice, salvo un *quorum* dei due terzi per le delibere più importanti; l'organo di controllo sarà istituito insieme alle prime misure di disarmo. Accanto all'organizzazione universale opererà un consiglio ristretto che rappresenti tutti i settori politici del mondo. L'URSS accettava infine l'idea di stabilire un corpo di polizia internazionale.

Il memorandum americano del 14 marzo venne precisato il 18 aprile, con un piano dettagliato simile a quelli che i sovietici andavano presentando da anni. Il piano si divide in tre fasi: le prime due di tre anni ciascuna e la terza da completarsi non appena possibile. La prima fase comprende la riduzione del 30 per cento di tutte le armi, la limitazione della produzione militare, la cessazione della produzione di materiale fissile a scopi militari, un accordo per non trasferire armi atomiche ad altri paesi, la riduzione delle forze armate a 2.100.000 unità per Stati Uniti e URSS, accordi per informazioni militari per prevenire guerre per errore e attacchi di sorpresa, un accordo per l'uso pacifico dello spazio; la seconda fase: altra riduzione delle armi e dei vettori, riduzione delle scorte di materiale fissile, riduzione degli eserciti (per i *big* a un milione di unità), smantellamento di « talune » basi militari, entrata in funzione delle forze

di pace; la terza fase contempla la distruzione di tutti i vettori nucleari, la cessazione della produzione militare, l'eliminazione delle armi di distruzione di massa, la riduzione delle forze armate ai livelli sufficienti per l'ordine interno, lo smantellamento di tutte le basi militari e l'attribuzione dei pieni poteri alla forza di polizia internazionale. Il passaggio da una fase all'altra è subordinata all'accertamento, all'unanimità del consiglio di controllo, del buon funzionamento delle operazioni precedenti e del sistema, salvo decisione contraria del Consiglio di sicurezza riunito in sessione speciale.

La conferenza di Ginevra fu per molti mesi assorbita nel tentativo di trovare un'intesa sui due piani in discussione, analoghi nelle loro linee fondamentali ma distanti su certe misure non di puro dettaglio, quali il rapporto fra disarmo e controllo e la questione cruciale della successione delle diverse fasi. Nel 1962, tuttavia, i negoziati si polarizzarono soprattutto sugli esperimenti, nella convinzione che su questo specifico argomento un accordo non fosse impossibile: gli americani, infatti, avevano depresso parte della passata intransigenza sui controlli internazionali dopo le prove fornite dal progetto *Vela*. Interesse e polemiche destarono le proposte del delegato italiano Cavalletti che il 15 agosto propose di anteporre al bando nucleare totale un accordo limitato ai *tests* nell'atmosfera, nello spazio e sotto terra senza la necessità di ispezioni. La proposta venne raccolta dagli anglo-americani il 27 agosto, con la presentazione di due progetti alternativi: un trattato generale con controlli internazionali e un trattato parziale controllato autonomamente mediante la rilevazione a distanza. Il delegato sovietico rispose negativamente alle proposte, affermando che « un simile trattato (parziale) è fondato sul principio del proseguimento delle esplosioni sotterranee. Praticamente si giungerebbe ad una legittimazione di tale forma di esperimenti. L'URSS insiste pertanto sulla necessità di un accordo globale che vieti tutti gli esperimenti ».

L'opposizione sovietica a stralciare dall'accordo sui *tests* le esplosioni sotterranee fu ritirata nel 1963. Dal canto loro, gli Stati Uniti hanno di fatto acconsentito ad introdurre una breccia nel binomio disarmo-controllo internazionale, pur essendo la moratoria nucleare una misura di disarmo *sui generis*. Il trattato venne stipulato a Mosca il 25 luglio 1963 dai governi dell'URSS, degli Stati Uniti e della Gran Bretagna e firmato nella stessa capitale sovietica il 5 agosto. Il trattato consta di cinque articoli, che contengono il divieto di ogni esplosione nucleare sperimentale nello spazio, nell'atmosfera e sott'acqua; restano esclusi dall'interdizione gli esperimenti sotterranei, che non sarebbero controllabili senza una più o meno estesa verifica *in loco*. Il trattato è di durata illimitata, ma può venire denunciato con tre mesi di anticipo da ogni potenza firmataria in caso di eventi straordi-

nari relativi alla materia del trattato medesimo che ne mettano in pericolo gli interessi supremi. Al trattato tripartito di Mosca — il cui valore simbolico non può essere contestato, malgrado la trasparenza dell'intento anti-cinese, per aver interrotto la inconcludenza dei negoziati sul disarmo del dopoguerra, ma la cui efficacia ai fini del disarmo è dubbia, per l'esclusione delle esplosioni sotterranee verso cui le grandi potenze sono da tempo orientate e per l'assenza di sanzioni — hanno aderito quasi tutti gli Stati del mondo, con l'eccezione della Francia, della Cina e di pochi altri.

80

Le reciproche concessioni che hanno reso attuabile il trattato di Mosca non sono rimaste isolate. A Ginevra è stata raggiunta un'altra intesa limitata, quella che ha portato alla « linea rossa » Mosca-Washington, contro i rischi delle guerre accidentali; l'accordo è stato firmato il 20 giugno 1963. Una misura che appartiene allo stesso ordine logico è la simultanea dichiarazione di Stati Uniti e Unione Sovietica sulla contrazione della produzione di materiale fissile del 20 aprile 1964. Tutti questi accordi, limitati e non controllati, sembrano provare che i due grandi sono vicini all'idea che il solo « approccio » costruttivo alla materia del disarmo sia quello del gradualismo, convergente ma unilaterale, al di fuori tanto di un sistema di controllo che di un vero e proprio impegno vincolante: le misure adottate si sono però limitate finora ad arrestare o a decelerare la corsa agli armamenti, senza neppure anticipare il disarmo.

Le ultime proposte presentate a Ginevra confermano l'impressione che gli sforzi tendano a ricercare anzitutto settori ridotti d'intesa, le cosiddette misure collaterali, lasciando i piani di disarmo generale e completo sullo sfondo delle trattative, come prospettive di massima. Nel 1964, gli Stati Uniti proposero un piano di misure parziali che contemplava « il congelamento controllato del numero e delle caratteristiche dei vettori per le armi strategiche di offesa e di difesa », « un accordo sottoposto a verifica per porre fine alla produzione di materiali fissili per scopi militari », « un accordo contro una guerra accidentale », un accordo per il non trasferimento di armi nucleari « sotto il controllo nazionale » di altri Stati. Il 28 gennaio 1964, i sovietici hanno proposto, come preludio ad un trattato di disarmo generale e completo, le seguenti misure: il ritiro delle truppe straniere dai territori dei paesi terzi; la riduzione degli effettivi totali delle forze armate di tutti i paesi; la decurtazione dei bilanci militari; firma di un patto di non aggressione fra i governi della Nato e del Trattato di Varsavia; creazione di zone denuclearizzate in varie parti del mondo; accordo contro la disseminazione nucleare, che includa, oltre alla proibizione della consegna diretta, « disposizioni che garantiscano che le armi nucleari non vengano consegnate, né l'accesso ad esse sia reso possibile in modo indiretto attraverso i blocchi militari,

per esempio mediante la cosiddetta Forza nucleare multilaterale della Nato»; costituzione di una rete di posti di osservazione nei paesi dei due blocchi militari per prevenire attacchi di sorpresa; distruzione di tutti i bombardieri; bando nucleare esteso agli esperimenti sotterranei. Anche la delegazione britannica ha formulato un elenco di misure parziali; il 25 febbraio 1964, il ministro degli Esteri Butler ha proposto un accordo per posti di osservazione nei paesi europei, un trattato per la messa al bando delle armi nucleari, un accordo contro la proliferazione nucleare, un piú ampio uso dell'energia atomica a scopi pacifici, il congelamento dei vettori nucleari strategici. La conferenza di Ginevra ha aggiornato i suoi lavori, il 17 settembre 1964, osservando nel suo rapporto che « il comitato non ha raggiunto alcun accordo specifico sia sulla questione del disarmo generale e completo sia sulle misure dirette ad alleggerire la tensione internazionale ».

Semplificando, si possono isolare tre argomenti: la distruzione dei bombardieri, l'« ombrello atomico » e la non disseminazione. Gli Stati Uniti hanno proposto, il 19 marzo 1964, la distruzione immediata dei bombardieri di vecchio tipo, cioè i B 47 americani e i TU 16 sovietici: l'URSS ha opposto la distruzione di tutti i bombardieri strategici, adducendo che i B 47 e i TU 16 sono armi desuete, la cui distruzione non apporterebbe sensibili progressi sulla via del disarmo; l'URSS si è detta comunque disposta ad associarsi al piano americano, se gli occidentali accettano in linea di principio la distruzione di tutti gli aerei da bombardamento in un tempo « breve ». L'« ombrello atomico » è una proposta sovietica: consisterebbe in una ridotta aliquota di mezzi strategici e delle relative testate nucleari da conservare negli arsenali delle grandi potenze durante il disarmo, fino all'ultima fase, così da garantire contro violazioni del trattato o attacchi di sorpresa; pur senza negarne la validità in assoluto, gli occidentali giudicano con qualche riserva la proposta, perché sanzionerebbe il principio di sottrarre alle ispezioni e ai controlli le armi « residue » e perché altererebbe l'attuale equilibrio delle forze (cioè, in pratica, annullerebbe la superiorità statunitense). Per arrestare i progetti di riarmo in Europa occidentale, diretti o indiretti (ad esempio, attraverso la MLF), l'Unione Sovietica ha infine rilanciato l'idea di un accordo senza eccezioni contro la disseminazione nonché il vecchio « piano Rapacki » per la disatomizzazione di una fascia al centro dell'Europa. Collegate sono le proposte contro attacchi di sorpresa, mediante la costituzione di posti di osservazione nei paesi dell'Europa centrale, dove il contatto militare fra i due blocchi è piú diretto, acuito dall'irrisolta questione di Berlino. Un'ultima questione all'ordine del giorno è l'estensione del bando degli esperimenti agli esperimenti sotterranei.

Nel 1965, il Comitato dei 18 ha tenuto una breve sessione dal 27 luglio al 16 settembre, concentrando l'attenzione sul problema del-

la disseminazione delle armi nucleari. Diminuite con l'inasprimento della tensione fra Est ed Ovest per effetto della guerra nel Vietnam le possibilità di un dialogo costruttivo sul disarmo generale e completo, la minaccia di una diffusione generalizzata delle armi atomiche ha convinto le grandi potenze a stralciare questo punto dai piani generali all'esame della conferenza. L'urgenza di un accordo è stata drammatizzata dall'esplosione della prima bomba atomica cinese (16 ottobre 1964). Le conseguenze, psicologiche e militari, della bomba cinese ed il processo di assestamento in atto nella Nato per soddisfare le aspirazioni dei membri non nucleari ad avere una partecipazione (*sharing*) piú diretta alle decisioni nucleari sono le cause del pericolo di disseminazione: con la progressiva sparizione delle difficoltà tecniche ed economiche sulla strada dell'armamento nucleare (maggiori sono gli ostacoli per un efficace sistema di lancio), sembrano destinate ad attenuarsi anche le riserve che hanno sempre trattenuto i paesi di media e piccola grandezza, in Europa e negli altri continenti, dal munirsi di armi atomiche, con quanto di « sfida » per i grandi è implicito in un simile passo. Se non interverranno accordi fra gli Stati nucleari e non nucleari, questa situazione non dovrebbe durare a lungo. Superata, in particolare, è la fase in cui le potenze non nucleari erano disposte ad impegnarsi unilateralmente a non produrre armi atomiche senza contropartite da parte delle potenze nucleari.

Per convincersene è sufficiente scorrere le proposte piú recenti delle nazioni non nucleari, in sede di conferenza di Ginevra o in altra sede. Con diverse accentuazioni, la Svezia, l'India, il Canada e l'Italia hanno formulato proposte che si discostano dai vecchi progetti modellati sulla rinuncia pura e semplice contenuta nella risoluzione irlandese del 1961. Dà la misura del mutamento di clima il progetto per una difesa congiunta delle potenze nucleari dell'integrità dell'India, lo Stato forse piú vicino ad esercitare l'opzione nucleare, in cambio di un rinnovo dell'impegno del governo di Nuova Delhi a non produrre armi atomiche: il caso dell'India è speciale, perché il nemico vero o presunto della grande nazione asiatica è la Cina, contro cui la distensione russo-americana ha trovato una tacita intesa, ma potrebbe avere un'applicazione per analogia in Giappone o in altre zone di frizione dei continenti africano ed asiatico. Un piano di garanzia multilaterale è allo studio anche in Canada. La Svezia propone un accordo in materia di non disseminazione subordinato al bando totale dei *tests* ed alla riduzione della produzione di materiale fissile a scopi militari. Altri governi hanno parlato di *package plans*, con rimozione di basi all'estero, schemi di denuclearizzazione, riduzione degli armamenti.

Il piano italiano è stato illustrato dall'allora ministro degli Esteri Fanfani il 29 luglio ed è stato tradotto in un progetto formale dall'ambasciatore Cavalletti il 14 settembre 1965. Nel suo discorso, Fan-

fani disse: « Nota è la riluttanza di alcuni paesi non nucleari a rinunciare per sempre a simili armamenti (nucleari) senza garanzie contro attacchi e contro il mancato progresso del disarmo generale ». Invece di sottolineare la componente della « difesa », come è per la « soluzione indiana », Fanfani impostò il problema nel quadro del « disarmo ». Senza un tale collegamento, del resto, un accordo sulla non disseminazione non avrebbe neppure il diritto ad essere qualificato una misura di disarmo. Il ministro italiano concluse il suo intervento con la proposta di un appello alle nazioni non nucleari « affinché prendano una iniziativa che, senza recare pregiudizio alle loro posizioni in questa materia, assicuri comunque per un certo tempo la sospensione di ogni possibile disseminazione delle armi nucleari. I paesi non nucleari si potrebbero accordare per rinunciare alle armi nucleari per un tempo determinato, riservandosi di riprendere libertà d'azione se il loro accordo non riuscisse a portare ad intese per il disarmo nucleare ». Per la prima volta nella storia del negoziato sul disarmo, le potenze minori possono — con le parole di Fanfani — far valere « un fattore di pressione e di persuasione sui paesi nucleari per stimolarli a concludere un accordo nucleare ». Il carattere ultimativo della proposta di moratoria, e dell'ipotetica rinuncia unilaterale a tempo determinato (tre o quattro anni), può accelerare l'attuazione di alcuni risultati concreti sulla via del disarmo, ma rivela espressamente come esista ormai una certa predisposizione dei governi minori a prendere in considerazione le modalità per darsi un armamento nucleare.

Accanto a queste proposte sono stati presentati gli schemi degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica. La sostanza delle proposte delle potenze nucleari — i progetti degli Stati Uniti e dell'URSS denotano molte analogie — si riduce all'impegno degli Stati nucleari contraenti a non trasferire armi atomiche sotto il controllo nazionale di qualsiasi Stato non nucleare « sia direttamente che indirettamente attraverso un'alleanza militare » e « a non dare assistenza ad alcuno Stato non nucleare nella fabbricazione di armi nucleari » (art. 1 del trattato degli Stati Uniti in data 17 agosto 1965). Dal canto loro, gli Stati non nucleari si dovrebbero impegnare a non fabbricare armi nucleari e a non sollecitare o accettare il passaggio sotto il proprio controllo di armi nucleari. Il piano sovietico — presentato all'Onu il 24 settembre 1965 dal ministro degli Esteri Gromyko — introduce in più, rispetto al progetto occidentale, espliciti riferimenti contro la diffusione indiretta per mezzo di accordi con « gruppi di Stati », giudicando insufficienti le garanzie del piano americano, che parla di divieto di trasferimento indiretto attraverso le alleanze militari ma che tiene aperta la possibilità di un trasferimento se culminante in un controllo non « nazionale » e in un potere di utilizzazione non « indipendente ». Fra gli occidentali, è stata la Gran Bretagna a cercare di precisare meglio

l'obbligo di non concedere ad un'organizzazione di Stati l'impiego a maggioranza di un armamento atomico posto a sua disposizione da un'altra potenza: anche a Ginevra il delegato britannico si è distinto a questo proposito dalla condotta della delegazione degli Stati Uniti. La proibizione di ogni forma di accesso della Germania di Bonn alle armi nucleari o alla loro disponibilità (ad esempio per il tramite della forza multilaterale) è certamente un prerequisito dell'adesione dell'URSS ad un accordo sulla disseminazione, essendo anzi verosimilmente l'obiettivo specifico che i dirigenti sovietici si ripromettono di raggiungere con tale accordo.

5. *Una politica per il disarmo.*

84

Malgrado l'impegno formale con cui le massime potenze si sono dedicate nel dopoguerra ai negoziati sul disarmo la corsa agli armamenti è continuata pressoché senza rallentamento, con inalterata intensità, coinvolgendo altre potenze dopo gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica; l'attualizzazione del problema dell'« n » paese, la progressiva disseminazione delle armi nucleari, i rischi della guerra per errore, la difficoltà crescente di controllare l'enorme potere distruttivo delle armi più moderne, le incognite dei possibili sviluppi del riarmo in funzione offensiva o difensiva sono altrettanti motivi per respingere la tesi che considera l'« equilibrio del terrore » come un *modus vivendi* positivo, in quanto causa di « stabilità a livello strategico ». Al contrario, l'equilibrio del terrore ha come suo logico corollario la cura costante di tenere il passo del riarmo altrui, anche del riarmo presunto o potenziale, con la conseguenza di essere esso stesso una causa di riarmo. L'equilibrio del terrore, forzando i contendenti al riarmo, non è un fattore sostitutivo del disarmo, bensì lo *status* che il disarmo deve modificare, e può al più essere tenuto nel conto di una fase di transizione da cui iniziare una politica di disarmo.

Oltre che dalle considerazioni strategiche, il disarmo è imposto da ragioni politiche, economiche e persino psicologiche. L'equilibrio del terrore comporta un continuo rinvio della soluzione dei più importanti problemi della scena internazionale, per effetto dell'immobilismo che la precarietà dello Stato nucleare diffonde nelle relazioni fra le grandi potenze. La stessa distensione Est-Ovest — se non è accompagnata da una riduzione degli armamenti che allontani la minaccia di una catastrofe — rischia di tradursi in una pura e semplice paralisi reciproca, incapace di far fronte alle più pressanti scadenze internazionali. Fra queste, rientra certamente uno sforzo comune dei paesi industriali, attraverso gli organismi internazionali, per aiutare le nazioni sotto-sviluppate a superare le loro condizioni di povertà, ma la lotta contro la fame trova un limite naturale nelle enormi spese improduttive assor-

bite dai bilanci militari. L'assuefazione alla strategia del *deterrent*, infine, può essere la causa di una grave involuzione ideologica, che può significare la perdita del senso del valore della vita umana, suscettibile di minare dall'interno la civiltà che si presume di voler salvare. Ne deriva che il disarmo deve essere visto come il complemento naturale di ogni politica di coesistenza, la condizione di ogni distensione effettiva.

L'URSS, fra le grandi potenze, ha accettato per prima questa identità. Il pensiero di Krusciov — che non risulta sostanzialmente rinnegato dai suoi successori — è assai esplicito a questo proposito: il disarmo generale e completo è lo strumento con cui il sistema socialista vincerà la competizione pacifica con il sistema capitalista; probabilmente, questa proposizione riflette anche la maggiore necessità economica del disarmo per l'URSS e la migliore disposizione (accertata dal rapporto dell'apposita commissione nominata dall'Onu) delle economie a pianificazione centrale alla conversione dagli usi militari agli usi civili. Le potenze occidentali hanno invece rifiutato a lungo, di fatto, spesso non dichiaratamente, di assumere il disarmo generale e completo come un'ipotesi di lavoro, per motivi diversi (economici, politici e strategici) e per una valutazione, non priva in fondo di una sua validità, della difficoltà di arrivare, in tempo breve, ad « un mondo senz'armi ». Più di recente, comunque, come si è visto, tutti i governi hanno accettato di inquadrare le discussioni, anche quelle che vertono su misure frammentarie, in una prospettiva globale. Per aderire senza altre riserve mentali all'equazione disarmo-coesistenza pacifica, gli occidentali dovrebbero abdicare ad ogni residuo della mentalità da guerra fredda, e quindi alla pretesa di vincere la « sfida comunista » con la forza militare, senza che ciò rappresenti una rinuncia alla propria sicurezza: è in campo politico che vanno ridotti i dissensi per far coincidere i rispettivi schemi di disarmo, giunti, sotto il profilo meramente tecnico, ad un alto grado di omogeneità.

Come appare dal resoconto dei negoziati sul disarmo, la sicurezza è un requisito fondamentale, dal quale è inutile prescindere, se si vuol impostare il dialogo su una base costruttiva e non propagandistica. D'altra parte, sarebbe illusorio pensare che la sicurezza, nelle varie fasi in cui dovrà articolarsi un processo di disarmo, possa essere assoluta. Il segreto di uno schema di disarmo dovrà essere il giusto equilibrio fra la convenienza politica del disarmo e le garanzie strategiche crescenti (uno stadio in cui i rischi di una violazione scoperta siano maggiori dei vantaggi della violazione stessa), così da ispirare a tutti la volontà di passare oltre, verso le fasi in cui la sicurezza sarà meglio tutelata: per questo il disarmo non si concepisce senza un contemporaneo processo di distensione politica, mediante misure opportune e concessioni reciproche. Se anzi il disarmo è da intendersi come la

politica per rimuovere il fattore militare dalla politica estera delle singole nazioni, il disarmo implica inevitabilmente un processo verso la costituzione di un governo mondiale, sviluppando i presupposti di sovranazionalità che già si intuiscono nella comunità internazionale (universalizzazione delle stesse esperienze, integrazione di tutte le regioni del mondo, autorità dell'Onu, ecc.). Il governo mondiale è però un obiettivo non una premessa.

86 In concreto, date le tesi sostenute finora dai due maggiori interlocutori del negoziato, è indispensabile una rettifica delle posizioni di base, alle quali si deve il mancato conseguimento di un accordo, nonostante la larga identità delle finalità e delle previsioni dei piani presentati. La logica delle proposte sovietiche si sintetizza, in breve, nella contrapposizione rigorosa fra armamento nucleare e disarmo: finché dura il riarmo non si può sperare di avviare il disarmo; le regole che si adattano al riarmo non possono essere applicate al disarmo. È da questa logica che discende la globalità, il cosiddetto « massimalismo », dei piani sovietici, globalità da soddisfarsi in un tempo giudicato irrealisticamente corto, ed è da essa che discende l'avversione sovietica per ogni forma di controllo sulle armi residue. Il controllo, prodotto del disarmo, sarà completo solo quando il disarmo sarà completo, e si applica solo alle misure di disarmo.

La logica americana si regge invece soprattutto sulla componente « controllo », vedendo nei due termini di armamento e di disarmo gli aspetti di una medesima fattispecie: la sicurezza contro la pericolosità dell'anarchia nucleare. Si comprende così come gli Stati Uniti abbiano potuto elaborare la dottrina del « controllo degli armamenti », che tende ad anteporre se non a sovraordinare il riarmo controllato al disarmo al fine di stabilizzare lo stallo nucleare. La stessa strategia della multideterrenza, della risposta flessibile e dell'*escalation*, introdotta dai tecnici e dagli « analisti » americani per superare le strettoie della strategia della ritorsione massiccia di invenzione dulsesiana, appartiene allo stesso ordine di idee, con la sola differenza di spostare il controllo sulla guerra già scoppiata o imminente anziché sugli arsenali bellici. In tema di controllo questa sistemazione sostiene le proposte di premettere al disarmo la creazione di un organo di controllo e di estendere il controllo a tutti gli armamenti, da distruggere o da conservare. Rientra in questa visione anche la tesi che presenta i progetti della MLF o i suoi surrogati (*Atlantic Nuclear Force*, « comitato McNamara », ecc.) come coerenti con un accordo per la non disseminazione, perché contribuirebbero a prevenire un riarmo « autonomo » di Bonn.

A prima vista inconciliabili, le due logiche — politica di sicurezza contro politica di equilibrio — devono trovare un punto d'incontro affinché il negoziato possa divenire fruttuoso. I trattati già sottoscritti

— pur nel loro limitato valore — possono servire da utile precedente, perché rivelano dove e quando le parti sono disposte a fare concessioni. Le parti fanno concessioni per esigenze superiori, economiche e politiche: il trattato tripartito di Mosca ne è un chiaro esempio, perché tanto Kennedy quanto Krusciov avevano bisogno di dare un fondamento reale alle rispettive linee politiche della « strategia della pace » e della « coesistenza pacifica ». Anche la ferma opposizione dell'opinione pubblica mondiale ha avuto la sua parte nella sospensione degli esperimenti nucleari. Le parti potranno fare delle concessioni allorché saranno persuase della convenienza del processo che viene ad instaurarsi.

In questo contesto si iscrivono le teorie del « gradualismo », esposte da Charles E. Osgood e riprese da Amitai Etzioni, che hanno il merito di sbloccare le parti dalla diffidenza reciproca, specialmente se le misure di disarmo non saranno unilaterali e spontanee ma multilaterali e concrete. Giudicando controproducente per le massime potenze l'unilateralismo assoluto, che ebbe i suoi piú convinti fautori in Gran Bretagna, il gradualismo si sforza di accordare lo spirito del disarmo unilaterale con le esigenze della sicurezza, assegnando al negoziato la funzione di uno sviluppo necessario. Come ha scritto Etzioni, « il gradualismo è orientato verso l'eliminazione della violenza internazionale preservando sia la sicurezza nazionale che i valori in cui siamo impegnati, attraverso la riduzione della tensione internazionale, il rovesciamento della corsa agli armamenti e un accordo politico fra i blocchi ». La procedura « graduale » dovrebbe prendere inizio da alcuni provvedimenti poco piú che simbolici intesi ad alleviare la tensione; la seconda fase dovrebbe comprendere misure reciproche in materia strategico-militare, subordinando la prosecuzione all'adozione da parte del nemico potenziale di misure che consentano di definire avviato il processo con mutua soddisfazione; dovrebbe seguire finalmente la fase degli accordi veri e propri per un trattato multilaterale di riduzione controllata degli armamenti.

Un processo simile, in un certo senso, quantunque mai riconosciuto da Mosca, ha già avuto pratica attuazione. La propaganda anti-comunista oltranzista (« liberazione dei satelliti », strategia del *roll back*, ecc.) è stata lasciata cadere dagli occidentali, mentre i sovietici hanno codificato il principio della « non inevitabilità della guerra », di cui l'insistenza per il disarmo è la conseguenza immediata. Misure unilaterali concordate o meno sono state prese dalle grandi potenze (si pensi alla citata riduzione della produzione di materiale fissile ed alla interdizione di mettere in orbita armi di distruzione di massa): secondo lo schema descritto da Amitai Etzioni — che eleva a requisiti del gradualismo la continuità, la consistenza, la generosità — la fase centrale dello schema dovrebbe includere però importanti concessioni

quali l'evacuazione di basi militari all'estero o la riduzione degli effettivi convenzionali. Nelle presenti condizioni di parità sperequata fra Est e Ovest a favore degli Stati Uniti, il metodo gradualistico trova una valida ragion d'essere: la riconosciuta superiorità militare del blocco occidentale, vantata dai dirigenti americani e ammessa implicitamente da Mosca che tuttavia cerca di celare la sua inferiorità per ovvie ragioni di prestigio, consente infatti riduzioni discrezionali senza intaccare la sicurezza delle nazioni occidentali e facilitando anzi il disarmo. L'allontanamento delle truppe dai paesi stranieri e lo smantellamento di alcune basi militari in paesi terzi sono, del resto, misure che l'URSS non potrà non chiedere sempre come pregiudiziali, tanto più che la loro funzione trascende il quadro militare alimentando la guerra fredda.

88

Anche aderendo concettualmente allo schema del procedimento graduale, è in ogni modo necessaria, dopo la preparazione, la stretta decisiva, che passa inevitabilmente per un accordo multilaterale per effettive misure di disarmo controllato. I precedenti mostrano come sia probabilmente attraverso misure parziali che si arriverà ad uno schema generale. L'offerta sovietica di garantire l'equilibrio durante le fasi iniziali del disarmo mediante una forza di dissuasione transitoria minima (l'« ombrello nucleare ») e l'adesione occidentale alla tesi sovietica del disarmo generale e completo retrocedendo l'*arms control* a processo complementare del disarmo anziché a sua alternativa hanno giovato a contemperare le passate divergenze, agevolando l'adozione di misure parziali. La questione della distruzione dei bombardieri, di tutti o di una parte; i piani per la disatomizzazione di certe aree di frizione; un accordo per la non proliferazione delle armi nucleari appaiono le misure più urgenti, su cui esiste già un abbozzo di accordo. Per la riduzione globale delle armi, è probabile che un piano impostato sulla distruzione dei mezzi di lancio abbia più possibilità di riuscita rispetto alla distruzione degli ordigni in sé, più facili da nascondere e da ricostruire: favorevole ad un simile ordine fu sempre la Francia, prima di ritirarsi dal negoziato, e non è escluso che una concessione su questo punto possa aiutare il reingresso del governo di Parigi nei ranghi del comitato di Ginevra. Concessioni dovranno essere fatte pure alla Cina, di cui è necessario riconoscere il diritto a partecipare alla vita dell'Onu ed ai principali negoziati internazionali.

Fra i piani di disarmo parziale un posto preminente hanno i piani di *disengagement* o di « disimpegno » e i piani di « congelamento ». Si è distinta particolarmente in queste proposte la Polonia, ma a varie riprese molti esponenti della sinistra europea, in genere all'opposizione, hanno avanzato progetti in materia. Il più noto resta il « piano Rapacki », formulato nell'ottobre 1957 dal ministro degli Esteri polacco e successivamente rielaborato e perfezionato: in sintesi prevede, in una prima fase, il congelamento degli armamenti nucleari e dei

mezzi di lancio nella zona coperta dallo schema, e, in una seconda fase, l'eliminazione di tali armi e la contemporanea riduzione ad un livello convenuto degli armamenti classici. Gli Stati firmatari dell'accordo dovrebbero consentire tutte le forme di controllo necessarie per assicurare l'efficacia del disarmo. La zona denuclearizzata dovrebbe comprendere agli inizi la Polonia, la Cecoslovacchia, la Repubblica democratica tedesca e la Repubblica federale tedesca con facoltà di adesione per gli altri Stati europei. Agli stessi quattro paesi dell'Europa centrale si riferisce il « piano Gomulka » avanzato dalla Polonia nel febbraio 1964: con esso le potenze che mantengono forze armate nella regione dovrebbero impegnarsi a « non produrre, non introdurre, non trasferire ad altre parti nella zona o accettare da altre parti nella zona armi nucleari o termonucleari »; il piano polacco contempla anche « un appropriato sistema di controllo e sorveglianza ». Altri progetti di « disimpegno » sono stati elaborati per i Balcani, per il Mediterraneo, per il Baltico, per l'America latina.

89

La disatomizzazione di aree determinate offre il duplice vantaggio di non aprire fratture sostanziali nelle rispettive difese e di sperimentare *in vivo* la tecnica del controllo. I piani di *disengagement* in Europa, oltre che dagli Stati Uniti, timorosi di perdere il potenziale militare della Germania occidentale, e dallo stesso governo di Bonn, che vi vede un riconoscimento *de facto* del governo della Repubblica democratica tedesca e una rinuncia alla riunificazione, sono stati avversati anche dal presidente De Gaulle: molti strateghi di parte occidentale giudicano che la retrocessione della linea di contatto fra le forze armate e nucleari della Nato e quelle del Trattato di Varsavia configuri un reale vantaggio per l'URSS, che, operando per linee continentali, avrebbe bisogno di meno tempo per riarmare e per rioccupare le zone sgomberate. Variamente associati alle proposte di *disengagement* sono il trattato di non aggressione e l'accordo contro la disseminazione: ad entrambi è di grave ostacolo il piano per la MLF, che l'URSS ha dichiarato di considerare alla stregua di una disseminazione indiretta, attraverso la cooperazione fra potenze nucleari e non nucleari. Un altro passo per diminuire la tensione in Europa potrebbe essere l'installazione di stazioni di controllo sui due lati della cortina di ferro (ne basterebbero 30-35 per parte), previa la limitazione degli armamenti nucleari e degli effettivi convenzionali nel centro dell'Europa (come chiede l'URSS).

Le misure di smobilitazione parziali dovrebbero succedersi con un ritmo abbastanza accelerato da evitare che i progressi siano annullati dalle invenzioni tecnologiche. Per l'avvio di uno schema di disarmo generale e completo, sempre in relazione alle esigenze della sicurezza, è necessario che gli interlocutori si assicurino che il contendente non consegua vantaggi sostanziali. Un ostacolo decisivo a questo proposito

è la strategia occidentale basata sulla schiacciante superiorità, valutata, per i mezzi strategici, in un rapporto di 5 a 1: lo hanno ripetuto anche di recente i massimi responsabili statunitensi e lo provano i dati statistici dell'Institute for Strategic Studies di Londra; lo conferma la ritrovata tentazione degli Stati Uniti di ricorrere unilateralmente alla forza per risolvere le crisi locali. La superiorità americana impedisce riduzioni proporzionali, perché l'URSS vedrebbe compromessa la strategia del « deterrente minimo » prima che gli Stati Uniti indeboliscano veramente le proprie capacità distruttive, e convalida l'intransigenza dell'URSS contro l'apertura di brecce nella segretezza che garantisce l'invulnerabilità delle proprie basi. La tendenza americana a consacrare la propria superiorità è tradita dal favore con cui Washington avanza, come prima misura, la proposta di ridurre, in percentuale, la produzione di materiale fissile (il *cut-off*). Ritornano pertinenti i suggerimenti del gradualismo, ma si richiede soprattutto una coraggiosa rettifica dell'interpretazione della politica competitiva, cui potrebbe corrispondere da parte sovietica, una volta diminuiti i rischi dello « spionaggio legalizzato », l'accettazione di verifiche effettive sulle riduzioni. Va ricordato tuttavia che alcuni autori ritengono che la superiorità nucleare americana sia l'unica politica a disposizione della Casa Bianca per neutralizzare le pressioni dei sostenitori di un attacco preventivo contro l'URSS, e, dati i suoi progressi nel campo atomico, contro la Cina.

A disarmo generale, convenzionale e nucleare, dovrebbe corrispondere un controllo generale: esso incontrerebbe in un mondo senz'armi minori ostacoli di quanti non ne sollevi un mondo impegnato in un'esasperata corsa al riarmo. Resterebbero tuttavia molti problemi pratici da risolvere: modalità del controllo, formazione dell'organo di controllo, suoi poteri, sanzioni. Sul sistema di controllo mancano proposte esaurienti, eccezion fatta per la verifica delle esplosioni sotterranee clandestine (per le quali è stata studiata la possibilità di installare nei territori dei paesi firmatari degli apparecchi, noti come « scatole nere », che ridurrebbero al minimo le operazioni di ispezione con personale di altri paesi). Incognite altrettanto gravi riguardano le sanzioni. Non basta infatti « scoprire » la violazione perché il sistema di controllo abbia un valore dissuasivo; è necessario poter « agire » per reprimere la violazione.

Il controllo dovrebbe comprendere scambi di informazioni, studi e rilievi statistici, sorveglianza, osservazione e ispezioni. L'accuratezza delle operazioni di verifica dovrebbe crescere con il procedere del disarmo. Il controllo solleva diffidenze di duplice natura: diffidenze sulla sua efficacia e diffidenze sulla sua inefficacia. I timori di « frode » sono stati però esagerati: la fattispecie, nel suo complesso, non differisce molto dalle tradizionali garanzie dei trattati internazionali; mas-

simi sarebbero i rischi, in caso di violazione, in un mondo disarmato, ma un po' di dissuasione giuoca a favore di tutti per effetto del dubbio sull'adempienza altrui. È vero che, mentre alcuni armamenti o preparativi militari (basi navali, grandi complessi per la produzione di materiale fissile, *tests* nell'atmosfera, ecc.) non sono ragionevolmente occultabili ad un controllo per quanto sommario, altre attività militari potrebbero essere facilmente dissimulate, ma complessivamente si ritiene che esiste la possibilità di subordinare ad un controllo efficace la più parte degli armamenti di grande portata distruttiva (con maggiori riserve per le armi chimiche) impedendo violazioni determinanti. È stato dimostrato che gli inconvenienti del controllo potrebbero anche tornare a vantaggio del disarmo, perché, con la parziale neutralizzazione degli armamenti oggetto di controllo, gli Stati dovrebbero essere indotti più facilmente a disfarsene. Lo schema di disarmo controllato dovrebbe cominciare, per non far sorgere inutili rischi, con provvedimenti limitati agli armamenti di più facile verifica.

91

Come punto terminale di ogni sistema di controllo si impone la costituzione di una forza internazionale incaricata di tutelare la pace, armata o meno di mezzi nucleari (preferibilmente armata di sole armi convenzionali). La proposta dell'URSS del 6 luglio 1964 di affidare questo compito a una forza permanente agli ordini del Consiglio di sicurezza dell'Onu, malgrado i punti oscuri che contiene, impliciti in tutta la concezione di Mosca sull'Onu e sui poteri dei suoi vari organi, è indirizzata in questo senso: per molti anni furono gli occidentali a propugnarla in contrasto con i sovietici. È impossibile invero dissociare un accordo sul disarmo generale e completo da una parallela evoluzione, necessariamente graduale, della comunità internazionale verso una qualche forma di autorità mondiale dotata dei poteri della sovranità, perché, se le misure parziali possono essere controllate da strumenti « decentralizzati », le misure drastiche esigono un organo di controllo estremamente centralizzato; già un organo di controllo internazionale con poteri di ispezione illimitati e con poteri sanzionatori immediati porterebbe ad un sistema sovranazionale tale da condizionare seriamente la sovranità nazionale nell'accezione classica.

È confermato così che il processo di disarmo presuppone tutta un'evoluzione dei rapporti internazionali, che si proponga di eliminare la forza militare escludendola dai fattori dinamici della società mondiale, favorendone un'integrazione sotto altri profili. Gli sviluppi della strategia, del resto, con l'impotenza delle superpotenze nucleari e con la decadenza delle guerre di conquista, con l'interdipendenza universale che fa di ogni guerra una guerra generale ed insieme una « guerra civile », tendono a fare plausibile il disarmo e a far confluire le singole autorità in un'autorità superiore. Ostacolata da difficoltà che furono proprie di tutti i tempi, la politica del disarmo — da cui i popoli atten-

dono una maggiore sicurezza e un piú sincero impegno contro le disuguaglianze su scala nazionale e su scala mondiale — non è una prospettiva irrealizzabile, perché, al contrario, certe condizioni dei rapporti moderni sembrano obiettivamente propizie alle sue scadenze. Essenziale è però un minimo di convergenza su quello che dovrà essere l'« ordine » del mondo disarmato, sul significato della coesistenza, e, in una parola, sul contenuto reale della pace.

Aspetti dell'ideologia della distensione

di Alberto Benzoni

1. *La liquidazione della guerra fredda.*

93

L'epoca storica tenuta a battesimo dal discorso di Fulton e dalla costituzione del Cominform, sarà, forse, giudicata con una certa severità dagli storici e dalle generazioni future. Le contesteranno il conformismo e la violenza; l'incapacità di comprendere una realtà mondiale in continua, rapidissima evoluzione in tutti i suoi aspetti; la passività quasi compiaciuta, che ha favorito e accompagnato il mutuo accumularsi dei mezzi di distruzione.

Peraltro, il compito degli storici futuri sarà, in un certo senso, facile. Dovranno affrontare una realtà, assurda se vogliamo, ma dotata certamente di una logica interna. Bene caratterizzata, con protagonisti e comparse al loro posto, linee politiche e militari tra di loro conseguenti; atteggiamenti, vivaddio, bianchi o neri, senza perplessità e incertezze.

Un'epoca, insomma, a tutto tondo, definibile con una certa facilità. Un'epoca che, tra l'altro, ha un nome, un significato preciso in tutte le lingue: *guerra fredda*, *guerres froides*, *cold war*, etc.

Nella realtà di questi ultimi anni, invece, manca la distinzione tra bianco e nero; le parti in commedia non sono più distribuite e accettate con lo scrupolo e la autodisciplina di prima; il discorso politico e militare è pieno di perplessità e di ripensamenti. Abbiamo, di conseguenza, un'epoca senza nome, suscettibile di una serie di definizioni parziali, incomplete, tra di loro diverse. « Distensione », « disgelo », « coesistenza pacifica » o ancora meno illuminanti: « fine della guerra fredda », per giungere ai richiami elusivi e impalpabili, agli « spiriti » (di Ginevra, di Camp David, etc.).

Ma anche la negatività o indeterminatezza di una definizione significa qualcosa, offre un elemento importante per valutare la evoluzione della politica mondiale in questi anni più recenti. Una realtà

di cui non è possibile abbracciare tutti gli aspetti è infatti una realtà profondamente complessa e contraddittoria. La « fine della guerra fredda » è la definizione, negativa, che si accompagna a una fase storica in cui ad un vecchio equilibrio politico in crisi non si è ancora sostituito un equilibrio politico nuovo. È il passato che muore, ma la cui eredità resta tuttora incerta.

Questo aspetto di incertezza, meglio, di instabilità va ancora particolarmente sottolineato, e non già per rifugiarsi nel « comodo rifiuto di giudizio » su eventi a noi contemporanei. Vedere una situazione aperta a tutte le scelte e quindi a tutte le conseguenze, significa, se non altro, una riaffermazione della responsabilità intellettuale e morale di ciascuno di noi in ordine a queste possibili scelte. Non è, insomma, solo l'adozione di un determinato canone interpretativo; è il rifiuto, che è anche rifiuto morale, della non partecipazione, dell'attendismo compiaciuto di quanti attribuiscono allo spirito della distensione una propria misteriosa irreversibilità. In realtà non c'è niente di irreversibile; e la costruzione della pace è maggiormente possibile ma anche più drammaticamente urgente di ieri.

94

Queste brevi considerazioni valgono ad introdurre un secondo elemento di valutazione, positivo questo. Non è un caso se l'attuale situazione è definita come « distensione », come nascita di « uno spirito nuovo » nei rapporti internazionali; definita, concepita cioè secondo un metro psicologico e soggettivo. Abbiamo, in altre parole, una realtà che non si caratterizza, in sostanza, per nuovi, stabili equilibri politici; né (almeno sinora) per la soluzione delle più scottanti questioni ereditate dal passato o sorte grazie agli errori del passato. Non siamo ancora a questo; la distensione, come vedremo, non è ancora una politica, ma è senz'altro la premessa ed i primi passi di una politica. Un diverso modo di concepire i rapporti internazionali (ecco lo « spirito » nuovo ...); il progressivo dissolversi della visione della realtà internazionale che era stata alla base della guerra fredda.

Nel corso del 1964 uno spettro si aggirava per l'occidente; non era quello del comunismo, ma quello di uno dei più zelanti difensori del « mondo libero ». La convenzione repubblicana aveva infatti designato, quale candidato alla presidenza, il senatore Barry Goldwater. Di qui un diffuso sentimento di timore e di preoccupazione; l'immediata, istintiva identificazione del candidato repubblicano con il pericolo di guerra. Questa identificazione doveva rimanere appiccicata a Goldwater, come una camicia di Nesso, nonostante i suoi sforzi, per la verità piuttosto maldestri.

Di qui l'immediato, istintivo, massiccio rifiuto della stragrande maggioranza degli elettori americani.

Lo sventurato senatore merita però, almeno in parte, la nostra comprensione, anche se non la nostra simpatia. Nei suoi sforzi per

conferire alla *platform* emersa dal congresso repubblicano, patriottismo e legittimità storica, egli la identificava con la politica estera americana dopo il 1947 e, soprattutto, degli anni d'oro del duo Eisenhower-Foster Dulles (e c'era a questo fine la cauzione vuota, distratta e paterna del vecchio presidente). Aveva ragione, in questo: che la *platform* repubblicana, pur non essendo mai stata in realtà la politica estera americana, corrispondeva all'ideologia di questa politica. All'immagine che gli americani, e non solo la « gente della strada », si facevano del mondo e del comunismo. Vediamola ora questa immagine, specchiamoci per un attimo nel nostro immediato passato, e anche nel presente. C'è da questo punto di vista un aiuto prezioso, un « aureo libretto » edito nel 1964 da quell'« American Security Council » che è una delle « arche » dell'americanismo e della guerra fredda¹.

Non è qui il caso di sottolineare o di ironizzare sulla composizione di questo organismo — generali in pensione, ex-ambasciatori, qualche uomo di cultura, un bel pacchetto di industriali e di università di provincia, Knowland, Clara Boothe Luce e il « padre della bomba H » Teller —, né sulla sua rappresentatività. La « guida » può essere interessante per quello che rappresenta (e che poi è divenuto, appunto, la *platform* della campagna di Goldwater): la più completa esposizione della ideologia della guerra fredda; la presa di coscienza (e il rifiuto, ma questo non c'interessa) della profonda novità apportata dall'amministrazione Kennedy. Percorriamola dunque insieme, nelle sue grandi linee.

Concetto base è che la guerra fredda è « una lotta mortale da cui solo una delle due parti potrà emergere vittoriosa »²; una lotta, che investe tutti i campi della vita e della società e a cui nessuno può o deve rimanere estraneo; una lotta tra principi opposti e tra di loro incompatibili e incommensurabili per cui parlare di « accordi » non è una cosa solo priva di senso ma una azione positivamente pericolosa e immorale.

Quali sono questi principi? Non i vecchi, cinici, ma facilmente riconoscibili e controllabili impulsi della politica di potenza e della ragion di stato, ma il bene e il male, la libertà e la schiavitù.

Male è tutto ciò che non è bene, « comunismo » è tutto ciò che non si capisce o si controlla, tutto ciò che non si allinea e si conforma: quindi anche la rivolta negra, il terzo mondo, il neutralismo, i dubbi e le perplessità dell'intellettuale di turno. Ed è un male misterioso, diabolico che si riflette dappertutto; diabolico, intelligente e dalle mille incarnazioni. Questa realtà insomma, che non si afferra, finisce con

¹ *Guidelines for Cold War Victory*, study prepared by the National Strategy Committee of The National Security Council, Chicago, 1964.

² *Ibid.*, p. 13.

l'abbracciare tutto; nasce il sentimento di chiusura e di insicurezza, la vecchia e sempre nuova radice del maccartismo.

Ora se il bene è superiore al male, se il « mondo libero » aveva — ed ha ancora oggi — forza e ragione dalla sua parte, come si spiega l'avanzata del comunismo? Cos'è che non va? Manca, innanzi tutto, secondo gli autori della « guida », la coscienza della propria forza e della propria ragione, cancellata e annullata dal desiderio di venire a patti (con il comunismo, il neutralismo, etc.), che è un segno tipico di debolezza. In questo senso ogni accordo, ogni riconoscimento è un incoraggiamento al male. Quello che occorre invece è incoraggiare il bene: rinsaldare i legami con le nazioni o i « gruppi » amici (ivi compresi i dittatori Sud-americani e Ciang Kai-Shek). Misura di questa amicizia sono essenzialmente i patti militari; ché, in ultima analisi, la minaccia comunista, di qualsiasi tipo essa sia, è e resta sempre traducibile e spiegabile in termini di violenza. E anche questa è una riproposizione di uno dei vecchi cardini della politica dulatesiana. Se, infine, il mondo libero è arretrato, è perché non ha una strategia « globale », una strategia di vittoria; perché si difende invece di attaccare.

96

C'è a questo punto il rifiuto di ogni obbiettivo di *containment*, di *status quo* o di equilibrio tra i due blocchi³. Rifiuto logico in una prospettiva di guerra fredda. In una lotta « mortale » tra principi opposti e inconciliabili non ci può infatti essere ricerca di « equilibrio » e la tensione necessaria a sostenere tale lotta può essere evidentemente alimentata solo da una prospettiva di vittoria e cioè di scomparsa del principio del male. Logica conseguenza è il principio del *roll back*, della « liberazione dei popoli oppressi ». È questa la vecchia linea già enunciata da Foster Dulles e contenuta nella *platform* repubblicana nelle vittoriose elezioni del 1952.

Ora a questa prospettiva così ambiziosa e affascinante, corrisponde una strumentazione che riesce ad essere, nel contempo, di una povertà desolante e di una pericolosità estrema. « Mantenimento della nostra superiorità militare attraverso un riarmo intenso ed accelerato » nelle prospettive della « rappresaglia massiccia » (e anche qui il richia-

³ Significativo, a questo proposito, che nel rifarsi al saggio di Kennan in « Foreign Affairs » (luglio 1947) che enunciava la dottrina del *containment* gli autori della « Guide » abbiano attribuito a Kennan stesso e, più in generale, ai dirigenti americani di quell'epoca un calcolo preciso: che cioè « fermare l'avanzata sovietica » avrebbe significato portare in un tempo ragionevolmente breve al « crollo del regime comunista ». Ora questa prospettiva non rientrava certamente nel pensiero di Kennan, come egli stesso ebbe a dichiarare successivamente e non era per Truman, Acheson, e i loro collaboratori che una delle possibili « ipotesi di sviluppo », l'altra essendo la modificazione interna del regime. Comunque, sia per Kennan, che per i dirigenti americani importante era fermare l'espansione sovietica; i possibili effetti, di crisi o di modificazione interna che fossero, non si scontavano certamente come prossimi e in questo senso non costituivano un obbiettivo specifico della politica estera americana.

mo a Dulles è evidente) e poi? Poi propaganda. Propaganda per la libertà e contro il comunismo sempre e dovunque attraverso l'ausilio di una vasta gamma di strumenti: le Nazioni Unite (che debbono divenire una « tribuna della guerra fredda »), la radio, ora anche la televisione (utilizzando a questo scopo i satelliti artificiali).

A che scopo questo massiccio flusso di propaganda? Si tratta forse di incoraggiare la rivolta dei satelliti, di puntare ad un'altra esperienza ungherese? No, ci dicono con improvvisa saggezza gli autori della guida, « non si deve incitare (i popoli dell'Est) ... ad una rivolta aperta finché non vi saranno tutte le premesse perché questa rivolta riesca »⁴.

Traspaiono qui, anche in questa sua ultima versione, i limiti e le contraddizioni profonde della « dottrina » ufficiale della guerra fredda. A questo riguardo, non si tratta di individuare soltanto distorsioni ed annebbiamenti connessi ad una visione moralistica e manichea dei rapporti internazionali, né di condannarne decisamente la patina di compiaciuta ipocrisia. Il vizio sostanziale di una politica estera ispirata ai dettami della guerra fredda non è, in altre parole, soltanto la sua ipocrisia e la sua pericolosità per la pace: è la sua impossibilità di attuazione pratica; il fatto che questa politica trova, progressivamente, sempre minor rispondenza nella realtà cui si riferisce.

Infatti, la linea della ricerca di posizioni di forza quali premesse necessarie a qualsiasi trattativa, della rappresaglia atomica massiccia quale strumento insostituibile di qualsiasi strategia, del non riconoscimento del nuovo equilibrio mondiale e quindi della « vittoria » nella guerra fredda, è una linea che riesce a fondere, quasi miracolosamente, la più alta pericolosità potenziale con la più bassa incisività pratica.

Subordinare al raggiungimento di una sempre elusiva posizione di forza (o di sicurezza) l'avvio di un discorso con l'altro blocco, significa, in ultima analisi, non soltanto legarsi ad una prospettiva di corsa agli armamenti senza fine, ma rinunciare a qualsiasi strategia ed iniziativa politica.

Contestare la realtà dell'Altro senza poterla per ora modificare, significa fare un'azione indubbiamente dotata di una carica di pericolosità e di tensione ma nella sostanza puramente declaratoria e ineffettiva. E che così fosse, risultò chiaro quando, al tempo della rivolta ungherese, l'occidente e in particolar modo gli Stati Uniti non fecero seguire a tutte le dichiarazioni sui popoli oppressi nessun atto rilevante tale da alterare l'equilibrio di forza esistente in Europa. Il valore delle posizioni sin qui esaminate è, in sostanza, un valore puramente negativo; impediscono di fare una certa politica ma non costituiscono esse stesse una politica.

⁴ *Ibid.*, p. 69.

Queste considerazioni si possono applicare *ad abundantiam* alla strategia militare della guerra fredda. Tocchiamo qui un tema che verrà esaminato, in modo molto più approfondito, in altre parti del volume, ma che merita, anche in questa sede introduttiva, qualche commento.

La tesi della risposta atomica massiccia ed automatica è, in un certo senso, la sintesi perfetta dei falsi pregi e delle reali profonde carenze della politica della guerra fredda. Esalta la propria forza e risolutezza ed offre un senso di fittizia sicurezza; aggrava la tensione tra i blocchi; provoca senza essere in condizione di colpire. È soprattutto una linea inapplicabile, senza rispondenza nella realtà. Ha in questo senso un valore simbolico che i dirigenti politici e militari americani si affidino alla strategia della risposta atomica automatica proprio nel 1953, anno in cui l'URSS fa esplodere la sua prima bomba all'idrogeno.

98

Abbiamo quindi una linea viziata per così dire in partenza e che diverrà sempre più irrealistica nella misura in cui l'equilibrio del terrore renderà sempre più assurdo il ricorso automatico allo strumento nucleare, sicura garanzia di mutua distruzione. « Massimo di sicurezza ad un costo sopportabile »: questa era, secondo Foster Dulles⁵, la giustificazione della dottrina della *massive retaliation*. Invece col passare degli anni è apparso sempre più chiaro che questa dottrina portava al risultato opposto; di rendere un paese che pur disponesse di un arsenale atomico suscettibile di distruggere parecchie volte l'avversario, impotente ad affrontare la benché minima crisi se non in termini di suicidio o capitolazione. Né la bomba si è mai rivelata in realtà strumento politico-militare di possibile soluzione di conflitti. Asse della strategia militare della guerra fredda, non aveva né ha mai fatto la sua comparsa sul campo di battaglia, anche contro avversari più deboli e privi di possibilità di rappresaglia: non è stata usata né in Corea, né in Indocina, né a Cuba, né nel Vietnam, né nei numerosi altri conflitti locali che hanno caratterizzato questa nostra travagliata epoca. Ora il paradosso dell'« equilibrio del terrore » è appunto questo; che nella misura in cui garantisca ad ambedue i contendenti la possibilità di reciproca, completa distruzione in qualsiasi fase del conflitto, viene a togliere ogni significato al concetto stesso di vittoria militare. « Vincere » la guerra atomica non è possibile; e la corsa al riarmo non rafforza i suoi partecipanti; accresce invece, in misura geometrica, la possibilità di un loro mutuo totale suicidio. Abbiamo quindi, in altre parole, un « contrasto insanabile per il dominio del mondo » non suscettibile di esser portato sul terreno del conflitto armato; una lotta quindi tra Bene e Male, dove non è pensabile una vittoria di un principio sull'Altro. E, del resto, in questo nostro mondo la lotta tra

⁵ Citato in R. Osgood, *Nato, The Entangling Alliance*, p. 104.

Bene e Male è per definizione senza vincitori né vinti ...

A questo punto conviene guardarsi attorno. Controllare in qualche modo la spaventosa realtà che si è evocata. Fissare delle regole comuni. Mantenere, in qualche modo, l'equilibrio stesso, per quanto precario, che si è creato. Riconoscere, di conseguenza, che la realtà dell'Altro non è un'escrescenza mostruosa ma una componente relativamente stabile di questo equilibrio; dover cominciare a conoscere questa realtà per quella che è; uscire piano piano dalla propria mentalità di trincea. Prendere coscienza delle proprie responsabilità comuni per la garanzia della pace e dell'equilibrio mondiale; e, in ultima analisi, di una identità di interessi a questo riguardo.

Per il fatto di possedere la massima capacità di distruzione reciproca, Stati Uniti e Unione Sovietica finiscono, quindi, con il diventare insieme i custodi e i garanti della pace mondiale.

La presa di coscienza che si è così sinteticamente delineata è, in sostanza, una delle acquisizioni del processo di distensione ad Occidente. Vale forse la pena, ora, di seguirne le tappe nella Unione Sovietica.

99

2. *L'evoluzione nel blocco orientale e la « dottrina » sovietica.*

La Russia e il blocco orientale al tempo di Stalin sono, paradossalmente ma non troppo, l'immagine speculare della controparte occidentale. Con gravi distorsioni aggiuntive, certamente, dovute alla natura totalitaria del regime, alla debolezza complessiva del blocco sovietico ed ai tratti ad un tempo cinici e patologici di chi lo dirige.

Abbiamo anche qui la visione manichea del mondo, il desiderio di tutto controllare e il rifiuto, la scomunica, il rogo per tutte le forze che non si lasciano controllare; l'accentuazione al di là di ogni limite prudenziale del momento dell'egemonia del paese e del partito guida; l'affannoso scavare di trincee intorno al Sacro Recinto e l'indifferenza verso i movimenti, le spinte, i problemi che si agitano al di fuori del recinto stesso; una politica estera dichiaratoria e provocatoria ma sostanzialmente difensiva; la rinuncia sostanziale ad una politica di iniziativa; il massimo di tensione nel massimo di immobilità.

Alla base di questa linea non c'è d'altra parte una volontà o una spinta espansiva. Stalin, politico realista e rispettoso dei rapporti di forza quant'altri mai, non ha la prospettiva di un'invasione dell'Europa occidentale da parte dell'Armata Rossa ed ha un rispetto profondo per le sfere d'influenza sancite a Yalta⁶.

⁶ Cfr. fra le tante testimonianze quella di Gilas nel suo *Conversazioni con Stalin*. Gilas ricorda in particolare come Stalin si fosse mostrato profondamente preoccupato del protrarsi della guerra civile in Grecia, zona inclusa nella sfera dell'influenza occidentale e avesse fatto pressioni sulla Jugoslavia perché cessasse ogni aiuto ai ribelli, inducendoli a cessare la lotta.

La linea staliniana è una linea difensiva, ispirata ad una visione intimamente catastrofica della situazione mondiale. Muove dalla convinzione di un'impossibile ripresa del mondo capitalista e, quindi, di una sua sempre maggiore carica aggressiva nei confronti del mondo socialista; in altre parole, di una guerra ai paesi socialisti sempre imminente. Gli Stati Uniti e il blocco occidentale preparano la guerra; e nell'ombra di questa prospettiva, sempre presente, si muoverà l'azione della Russia staliniana a tutti i livelli interni ed internazionali.

100

Non mancano certo, anche nel periodo staliniano, evocazioni e appelli alla « coesistenza pacifica » (e gli attuali custodi dell'ideologia potrebbero forse, non fosse il loro comprensibile imbarazzo nell'utilizzare questo tipo di fonte, citarle contro gli « stalinisti cinesi »); ma sono evocazioni e appelli a fior di labbra: al massimo strumenti per guadagnare tempo e per allontanare il momento della « stretta finale ». Il « clima » del blocco orientale al tempo di Stalin è invece quello della preparazione e dell'attesa di un conflitto che non si auspica, questo no, ma che si ritiene imminente.

Ora in quest'epoca l'occidente ha ancora una schiacciante superiorità in campo nucleare; certo l'URSS ha lanciato nel 1949 la sua prima bomba atomica e arriverà, pochi mesi dopo la morte di Stalin alla bomba all'idrogeno; ma non dispone che in misura del tutto parziale e inadeguata dei vettori atti a trasportarle sul territorio americano. Eppure questa condizione di inferiorità nucleare, che espone l'URSS, ma non ancora gli Stati Uniti al periodo di distruzione o, almeno, di danni gravissimi, non sembra condizionare il pensiero militare sovietico del tempo. L'accento è posto, ancora, sui « fattori operativi permanenti » (militari, economici, « morali », ideologici) che si presuppongono « per definizione » favorevoli al mondo socialista. La guerra, quindi, non è soltanto probabile, ma è una guerra che si può « vincere »; una guerra i cui termini qualitativi sono praticamente quelli del secondo conflitto mondiale. In sostanza i generali del Pentagono, che annunciano con visibile soddisfazione di avere « costituzionalizzato » e « normalizzato » l'arma atomica⁷ e gli strateghi sovietici a caccia di « fattori operativi permanenti », hanno strategie radicalmente diverse ma concordano almeno in questo: che ritengono la guerra atomica un fatto ancora possibile e normale.

Il quadro nell'Unione Sovietica comincia a mutare con il XX Congresso. I temi introdotti dal Congresso e destinati ad avere negli anni successivi ampi arricchimenti e sviluppi sono — inutile ricordarlo — tre. La possibilità di arrivare al socialismo e con mezzi pacifici e utilizzando, in qualche caso, anche gli strumenti istituzionali esistenti. La non inevitabilità della guerra. La « coesistenza pacifica » intesa co-

⁷ In proposito cfr. le dichiarazioni dell'amm. Radford, capo di stato maggiore generale, del 14-12-1953, riportate in Osgood, *op. cit.*, p. 103.

me scelta, per la sfida all'occidente, del terreno economico-sociale che investe quindi, essenzialmente il maggiore o minore sviluppo dei due sistemi contrapposti. Sul primo e, soprattutto, sul terzo punto si avrà modo di tornare in seguito. Per quanto riguarda quest'ultimo è comunque evidente che la scelta della coesistenza pacifica (e non della semplice tregua armata) rappresentava un'ipotesi politica di tipo alternativo, e che tale ipotesi discendeva direttamente dalla absurdità di un conflitto di tipo atomico.

Ma la posizione dei dirigenti sovietici (almeno quella ufficiale), pur contenendo tutte le premesse di una evoluzione successiva, è, in materia di guerra e di pace, ancora a metà strada tra la concezione staliniana e i più recenti indirizzi del krusciovismo (con o senza Krusciov).

All'indomani della morte di Stalin il problema era stato toccato da alcuni dirigenti sovietici con accenti nuovi. Basti ricordare, a questo proposito, le dichiarazioni di Mikojan⁸ e di Malenkov⁹ in merito rispettivamente alla diminuzione del pericolo di guerra e al carattere distruttivo per la civiltà mondiale che un conflitto atomico avrebbe avuto. Sono dichiarazioni che cadono, all'epoca, ancora nel vuoto. Con la caduta di Malenkov nel 1955 si riafferma, d'altra parte, che la guerra nucleare rappresenterebbe la distruzione del capitalismo e non già dell'intera umanità.

Questa è, in sostanza, la posizione che emerge al XX Congresso. Nel suo discorso¹⁰ Krusciov afferma che « dirigenti di paesi occidentali cominciano ad ammettere con sempre maggior frequenza che non ci sarà vittoria in una guerra combattuta con armi atomiche. Questi dirigenti non osano ancora affermare che il capitalismo troverà la sua tomba in un'altra guerra mondiale, dovesse scatenarne una, ma devono già ammettere che il campo socialista è invincibile ».

Lasciata la sua parte alla propaganda, all'esaltazione kruscioviana per i progressi della scienza e della tecnica sovietica (i missili intercontinentali e lo sputnik saranno dell'anno successivo) da questo intervento emergono due ordini di considerazioni:

I. La inevitabilità della guerra è legata, oggi come ieri, esclusivamente, alla capacità di deterrenza del blocco socialista e, in particolare, dell'Unione Sovietica.

II. Tale guerra, ove scatenata, non si tradurrà nella mutua distruzione senza vittoria, ma nella sconfitta definitiva del capitalismo.

Ora queste opinioni espresse allora dall'« arcirevisionista dell'era moderna » coincidono con le opinioni espresse, successivamente e fino a oggi, dai « pazzi irresponsabili » cinesi.

⁸ Sul « Kommunist » di Erivan, 12 marzo 1954.

⁹ Sulla « Pravda » dello stesso giorno.

¹⁰ Riportato sulla « Pravda » del 15 febbraio 1956.

Contrariamente ad un'opinione diffusa, l'attuale contrasto russo-cinese sui problemi della pace e della guerra non riguarda infatti essenzialmente la inevitabilità o, peggio, l'auspicabilità di un conflitto nucleare.

I documenti del governo e del partito sovietico, si riferiscono a questo proposito, al famoso editoriale « Viva il Leninismo » comparso sul « Genmingibao » (d. il 19-4-1960), che faceva balenare la possibilità allettante dei « popoli vittoriosi » (in una guerra nucleare) di costruire sulle « ceneri dell'imperialismo sconfitto » una « civiltà migliaia di volte superiore ». Ora a parte il riferimento, piuttosto discutibile, a future radiose civiltà, il nocciolo dell'argomentazione, che cioè la guerra nucleare si risolverebbe con una sconfitta del capitalismo, collima, come si è visto, con la analisi kruscioviana del XX congresso. Il governo cinese, nella sua nota del 1° settembre 1963 si preoccupava del resto di riproporre *in extenso* la sua posizione in materia: la guerra mondiale (quella che investe i « due massimi sistemi », non i conflitti locali; ma su questo punto capitale si avrà modo di tornare in seguito) può e deve essere evitata, anche se gli imperialisti la vogliono; ma se gli imperialisti riuscissero a scatenarla sarebbero loro e non l'umanità ad essere distrutti. In questa e in altre occasioni i dirigenti cinesi ripropongono dunque non già le tesi della inevitabilità o dell'auspicabilità della guerra ma le tradizionali, ortodosse posizioni del Lenin-Stalinismo sull'imperialismo, riaffermando altresì alcune tesi del « primo Krusciov » circa il nuovo equilibrio strategico venutosi a creare nel mondo.

Se il pericolo di guerra è indissolubilmente legato alla esistenza del mondo capitalista, la salvaguardia della pace dipende semplicemente dal fatto che tale mondo ha perso la propria superiorità strategica, che, cioè (come ebbe a dire Mao agli universitari cinesi a Mosca nel novembre del 1957) « il vento dell'Est prevale oggi su quello dell'Ovest » e da tale superiorità discende anche, di conseguenza, che il conflitto atomico sarebbe ancora un conflitto « ordinario » con un vincitore (il sistema socialista) e con uno sconfitto (il capitalismo).

L'immagine di una pace garantita da « superiorità strategiche » e da « posizioni di forza » può suggerire ancora interessanti paralleli con alcune posizioni dei teorici della guerra fredda; ma il corollario più interessante dello schema logico dei cinesi è forse un altro.

Dall'equazione imperialismo-guerra non discende infatti solo la visione di un contrasto insanabile tra i due sistemi i cui eventuali accomodamenti possono essere un espediente tattico (e a questa flessibilità tattica i cinesi sia nei loro rapporti con le potenze capitaliste minori — Inghilterra, Francia e persino Portogallo — e con gli altri paesi dell'Asia — Birmania, Pakistan, etc. — hanno dato moltissimi esempi), ma non devono in alcun modo essere teorizzati come linea

politica generale.

Se d'altra parte l'imperialismo è la guerra, la lotta per la pace e la lotta contro l'imperialismo coincidono. Il problema della pace non ha, cioè, una sua dimensione autonoma, ma è legato all'avanzata del sistema socialista e alle progressive modificazioni dello *status quo*; è cioè legato ad una politica estera che non implori la pace ma sfrutti audacemente e decisamente tutte le contraddizioni del sistema contrapposto: contraddizioni tra i popoli dei paesi imperialisti e dei loro dirigenti; tra i paesi imperialisti; e soprattutto tra paesi imperialisti e paesi coloniali¹¹. Va rilevato in sostanza, che nella formulazione dei dirigenti cinesi, l'avvento della bomba non ha mutato, né deve mutare i termini del conflitto tra comunismo e capitalismo.

Di più: il possesso dell'arma atomica da parte dell'Unione Sovietica è il garante (anzi per dir meglio, dovrebbe esserlo; la crisi russo-cinese sarà in gran parte legata alle diverse concezioni circa l'estensione e i limiti di questa garanzia) della continuità e del definitivo trionfo della rivoluzione mondiale non solo nel caso di conflitto generale ma a livello locale, perché le giuste e (secondo i cinesi) inevitabili guerre di liberazione nazionale trovano, nella copertura strategica dell'URSS la garanzia contro ogni tentativo americano di intervenire nel conflitto convenzionale o di trasferirlo al livello atomico.

In altre parole « nessuna delle nuove tecniche ha cambiato i problemi di fondo dell'epoca dell'imperialismo e della rivoluzione proletaria descritti da Lenin »¹². Anche in questa epoca nucleare la guerra è ancora possibile ed è più che mai il « proseguimento della politica in altri mezzi ». A fronte di questa posizione essenzialmente « fondamentalista » l'atteggiamento sovietico doveva, invece, superare ben presto le posizioni del XX congresso e nel contempo realizzare le conseguenze implicite che comportava una linea di « coesistenza pacifica ».

Comincia innanzitutto a mostrare la corda la tesi della « superiorità militare » sovietica e della « guerra come distruzione del capitalismo »; temi che, ove si prescindano da occasionali sparate propagandistiche o da eccessi di missilite di Krusciov, trovano sempre meno spazio nelle tesi ufficiali sovietiche, per scomparire poi, pressoché completamente, successivamente alla crisi cubana. Sempre più accentuato e autorevole l'accento sugli aspetti distruttivi anzi apocalittici di una guerra nucleare. Così il maggiore generale Talenskii afferma, nell'ottobre 1960, che una guerra nucleare significherebbe la morte di circa la

¹¹ Cfr. in proposito l'articolo di Yen-Chais-Ti in « Bandiera Rossa » dell'11 aprile 1960 citato in D. Zagoria, *The Sino-Soviet Conflict, 1956-61*, Princeton University Press, 1962. A tale volume, come all'articolo di Alice Langley Hsieh, *The Sino-Soviet Nuclear Dialogue*, in « The Journal of Conflict Resolution », giugno 1964, siamo debitori di preziose e acute testimonianze sui temi « strategici » del conflitto cino-sovietico.

¹² Da « Viva il Leninismo », Pechino, 1960, p. 22.

metà del genere umano. Questa posizione diviene gradualmente la posizione ufficiale sovietica e diviene anzi uno dei *leit motiv* della polemica contro l'irresponsabilità dei cinesi. Più e più volte nel 1962, 1963 e successivamente, Krusciov come altri dirigenti sovietici associano il conflitto atomico non alla « vittoria » di questo o quel « campo », ma alla distruzione dell'umanità. 700-800 milioni di uomini morrebbero al primo scambio nucleare, questa è ora la stima ufficiale. Ora uno strumento così apocalittico è evidentemente uno strumento inutilizzabile, non solo, ma una prospettiva che non si può offrire all'umanità nemmeno come rischio calcolato.

D'altra parte questo rischio è oggi obbiettivamente meno grave e in questo punto la dottrina sovietica non fa che riconfermare e approfondire le dichiarazioni di principio del XX Congresso. Così in occasione del XXI Congresso del PCUS (ottobre 1959), Krusciov afferma che « i nuovi rapporti di forza creatisi nel mondo portano ad una reale possibilità di escludere la guerra dalla vita della società anche prima del trionfo finale del socialismo ». È la posizione del 1956 espressa ancora più nettamente. In sostanza non solo la guerra è impossibile, ma la pace, la pace vera e non solo una penosa tregua armata, sta diventando possibile; diventa anzi sempre più possibile.

Facciamo ora un altro passo avanti, fondamentale questo: la conquista della pace non deve essere affidata, o meglio non deve essere affidata solamente, al mantenimento (o, come dicono i cinesi, alla continua modificazione) dei rapporti di forza tra i due blocchi contrapposti: è invece una strategia a sé, autonoma, con proprie regole di condotta.

Questi concetti sono espressi, in modo particolarmente lucido e organico, in due articoli comparsi sulla stampa sovietica nel corso del 1960, anno in cui, non a caso, la polemica russo-cinese, acquista, da ambo le parti, evidenza e forma definitiva. Particolarmente illuminante sotto diversi aspetti, ma soprattutto per quanto riguarda la nuova strategia sovietica di lungo periodo, è un articolo di Otto Kuusinen¹³, comparso sulla « Pravda » del 23-4-1960, nel quadro delle commemorazioni per l'anniversario della nascita di Lenin. E vale la pena di citarne *in extenso* alcuni brani. « La guerra, dati i nuovi mezzi di distruzione di massa, sarebbe una follia. La dialettica del progresso tecnico militare è tale che le nuove armi cominciano a rappresentare una spinta verso la pace... I classici del marxismo non hanno (del

¹³ Com'è noto Kuusinen, un tempo destinato ad essere il leader della Finlandia socialista doveva poi rimanere costantemente nella cerchia degli alti dirigenti del movimento comunista internazionale. Inutile dire che tale sua costante fortuna è da addebitare, almeno in parte al fatto di aver sempre saputo interpretare, e illustrare fedelmente la « linea generale » del partito comunista sovietico. Il che, tra l'altro, attribuisce ancora maggior valore a questa sua presa di posizione.

resto) ... mai negato che le nuove armi rivoluzionano non solo l'arte della guerra ma influenzano, altresì, la politica ... Lenin, come dice la Krupskaja, prevede che sarebbe venuto il tempo in cui la guerra sarebbe stata così distruttiva da diventare impossibile ».

Non sarà il caso di soffermarsi qui sulla citazione per « sentito dire » di Kuusinen, espressione della difficoltà per i dirigenti sovietici, di trovare nei « classici » il necessario supporto ideologico alla loro nuova linea sulla guerra e sulla pace. (Tutto sommato la dottrina cinese che negava « dignità politica autonoma » alle nuove armi e affermava l'equazione imperialismo-guerra, aveva, in questo campo, molte più solide basi).

Ma al di là di questa premessa l'interesse del discorso di Kuusinen, risiede nella prospettiva e nei limiti che egli dà all'azione del blocco socialista; alla linea, cioè, della coesistenza pacifica.

Coesistenza pacifica significa innanzi tutto affidare il trionfo del comunismo non alla « forza », ma all'« influenza » e all'« esempio ». In altre parole alla capacità di raggiungere e superare l'Occidente in tutti i principali indicatori economici (produttività, produzione e consumo pro capite). Impostare la sfida sul piano economico comporta d'altra parte una serie di limiti; e il discorso di Kuusinen a questo riguardo è di una non comune franchezza.

Principale limite o meglio autolimitazione della politica di coesistenza pacifica è la rinuncia a spostare sostanzialmente nel breve periodo i rapporti di forza esistenti; la rinuncia, cioè, ad una linea politica e non solo militare di vittoria. Il processo sarà invece molto lungo; e non per nulla il discorso di Kuusinen abbraccia un periodo di tempo che giunge sino al duemila.

Come sarà dunque il mondo a quella data? Kuusinen confessa di non essere in grado di « offrire solide prospettive » per quanto riguarda i paesi economicamente progrediti e di avere, anzi, pochissime speranze in un avvento comunista in questi paesi. L'ammissione è rivelatrice e « non solo » di una « carenza di linea » dei comunisti nei confronti del mondo capitalista avanzato¹⁴, ma anche della volontà di non rischiare aggressioni di qualsiasi tipo in questa area fondamentale della politica mondiale.

Si dà in sostanza per scontato, anche se non lo si dice apertamente, che anche nel lungo periodo non ci sarà « nulla di nuovo sul fronte occidentale ».

Per quanto riguarda i paesi sottosviluppati, le previsioni di Kuusinen sono di una loro « completa liberazione » senza che peraltro ci si soffermi sui due punti capitali del metodo con cui questa liberazione

¹⁴ Espressa tra l'altro con particolare evidenza nelle tesi votate nel novembre 1960 dalla conferenza degli 81 partiti comunisti.

dovrebbe essere attuata e del tipo di regime interno che da questa liberazione dovrebbe essere accompagnato (comunismo o « democrazia nazionale? »).

Cardine e strumento del processo di sviluppo del socialismo resta, in sostanza come si è già detto lo sviluppo economico del blocco orientale, e non è un caso che del « sorpasso del capitalismo » l'analisi di Kuusinen preveda, con molta maggiore esattezza — e sicurezza —, tempi e modalità.

Appare evidente che queste previsioni più che un semplice esercizio intellettuale rappresentano una chiara scelta strategica.

E lo stesso si può dire di un articolo di A. Sovetov, comparso sulla rivista « International Affairs », sempre in occasione dell'anniversario della nascita di Lenin¹⁵.

Tema dell'articolo (un tema su cui si avrà occasione di tornare più volte) sono le guerre locali in relazione all'attuale equilibrio strategico globale. Inevitabili (e per ciò stesso giuste), più probabili, meno probabili? A questo proposito Sovetov non ha dubbi: « l'equilibrio delle forze ha reso meno probabili i conflitti locali », tant'è che dal 1955 ne riconosce come tale un solo: quello algerino.

Veramente rivelatore della linea del governo sovietico, tanto da meritare anch'esso di essere riportato *in extenso* è il concetto che segue: « Nell'atmosfera di rapido sviluppo sociale caratteristica dell'era presente, la coesistenza pacifica, anche non ritardando l'evoluzione sociale là dove essa è matura, deve, nel contempo, assicurare una situazione in cui i processi interni in atto in alcuni paesi non portino a conflitti militari che impegnino i due diversi sistemi ».

Ciò in quanto « mentre la prassi della violenza e del diktat è relegata in secondo piano » i metodi del negoziato acquistano sempre crescente importanza « aprendo orizzonti diplomatici senza precedenti ».

Il senso del discorso, e ancor più la conseguenza in esso implicita, è abbastanza chiaro.

La coesistenza pacifica non è certamente (per lo meno nei paesi sottosviluppati) l'accettazione dello *status quo*; ma è la rinuncia ad una accesa e attiva politica rivoluzionaria.

Fondamentale è soprattutto il controllo, il controllo reciproco delle situazioni; bisogna evitare ad ogni costo il formarsi di situazioni di crisi locali che implicino il confronto diretto o indiretto fra i due blocchi contrapposti.

Conseguenza evidente, anche se implicita: bisogna evitare attraverso una reciproca azione di autodisciplina il crearsi stesso di tali situazioni.

¹⁵ *Leninist Foreign Policy and International Relations*, in « International Affairs », 1960, p. 8.

Sempre secondo il commentatore sovietico il metodo del negoziato non è solo « auspicabile » ma è anche, e in sempre maggior misura, « possibile ». Si afferma qui, in sostanza, il valore strategico, e non semplicemente tattico, del negoziato; e anche questo è destinato a diventare uno dei temi di fondo nel quadro sovietico della distensione.

Le due linee strategiche del movimento comunista internazionale emergono, dunque, in tutto i loro elementi essenziali, nel corso del 1960; e sempre nel 1960 si affrontano a Mosca, nel quadro della riunione plenaria degli 81 partiti comunisti. Ora, il documento finale, la cosiddetta « dichiarazione degli 81 » è, senza dubbio, un documento di compromesso, con le relative ambiguità, contraddizioni e, spesso, giustapposizioni, in una stessa frase, di concetti opposti. Ciononostante una linea ne emerge, abbastanza chiaramente, ed è quella sovietica; sarà quindi la conferenza di Mosca (a cui i cinesi si sarebbero riferiti in seguito come ad una delle ultime manifestazioni di « vero spirito marxista-leninista ») a consacrare la coesistenza pacifica come strategia di tutto il movimento comunista mondiale.

107

Rivediamone ora le affermazioni più significative:

L'eliminazione della guerra sarà possibile quando l'Unione Sovietica diverrà la « principale potenza industriale » e « quando la produzione del sistema socialista rappresenterà più della metà della produzione industriale mondiale »¹⁶; queste tesi riecheggiando l'intervento di Krusciov al XXI Congresso affidano, in sostanza, l'eliminazione dei conflitti e quindi la sconfitta definitiva dell'imperialismo allo sviluppo economico del sistema socialista. È, seppure in forma meno esplicita, il concetto espresso da Kuusinen, nel suo già citato articolo nella « Pravda ».

La coesistenza pacifica è, d'altra parte, l'unica alternativa possibile ad una guerra che « porterebbe distruzioni senza precedenti ad intere nazioni » e la « morte a centinaia di milioni di uomini »; ed è un'alternativa possibile in quanto « la politica di coesistenza pacifica è favorita da quella parte della borghesia dei paesi capitalistici avanzati che valuta in modo realistico i rapporti di forza e le conseguenze funeste di una guerra moderna ».

In un suo editoriale del 13-12-60 la « Pravda » doveva aggiungere che la stessa coesistenza pacifica avrebbe reso possibile una « funzione più attiva » dei gruppi capitalistici « più ragionevoli ».

La conferenza degli 81, anche per l'opposizione cinese, non aveva mostrato l'ottimismo della « Pravda »; l'importante è, comunque, che fosse stata « ufficializzata » la possibilità e l'opportunità di intese e negoziati tra il blocco socialista e, parte almeno, dei gruppi dirigenti del-

¹⁶ Cfr. « La Pravda » del 6 dicembre 1960.

l'occidente; questa, come sappiamo, era appunto la linea sovietica. La conferenza di Mosca rappresenta, quindi, la consacrazione ufficiale della « coesistenza pacifica », né gli anni successivi, pur così fecondi di sviluppi, di contraddizioni e di difficoltà, ne arricchiscono ulteriormente i postulati e le motivazioni teoriche sin qui esaminate. La polemica russo-cinese raggiungerà, d'altra parte, toni più acuti; si estenderà progressivamente, come vedremo, ai temi del terzo mondo e dei rapporti interni di blocco; ma non aggiungerà nessun contributo nuovo sul grande tema della guerra e della pace.

Il discorso sulla linea sovietica della coesistenza può quindi fermarsi a questo punto: non senza però un tentativo, per quanto estremamente rozzo, di valutare quale fosse e sia il senso generale di questa strategia. A questo riguardo può, forse, essere illuminante (anche se, certamente, poco accetto ai custodi sovietici dell'ortodossia marxista-leninista) una analogia con la « linea » social-democratica ufficiale (quella di un Kautsky per intenderci), quale si espresse nei decenni precedenti la prima guerra mondiale. L'attuale strategia sovietica potrebbe cioè essere vista come una trasposizione in termini di rapporti tra stati delle ipotesi formulate, in termini di rapporti tra classi, dalle socialdemocrazie di inizio secolo.

Gli elementi comuni non sono infatti pochi:

1) la fiducia nel « trionfo finale » della causa; né la socialdemocrazia « classica » né il krusciovismo sono dottrine che accettino lo « status quo »;

2) la coscienza di una netta contrapposizione dei due sistemi. Così i dirigenti sovietici affermano, in innumerevoli circostanze la necessità di mantenere la « compattezza » e la « purezza » politica, ideologica, e culturale del mondo socialista rifiutando, su questo piano, incontri e dialoghi con l'occidente che sarebbero, per il mondo socialista stesso, fonte di confusione e di debolezza. Allo stesso modo i socialdemocratici di inizio secolo vegliavano sulla purezza ideologica delle loro truppe rifiutando, in certo qual modo, di darsi carico dei problemi e delle tensioni di un mondo borghese visto, da essi, come del tutto estraneo;

3) la visione di un avvento di una società socialista (oggi della vittoria socialista nel mondo) affidato, essenzialmente, all'evoluzione naturale delle cose. Rivediamo le tappe fondamentali di questo avvento: il 51 % dei voti socialdemocratici diventa nella enunciazione della conferenza degli 81 il 51 % della produzione industriale ... Rivediamone anche il meccanismo: alle contraddizioni del capitalismo ed al suo isolamento sempre crescente — ieri in termini di classi e oggi in termini di rapporti tra stati (in ispecie con il terzo mondo) — si accompagna, d'altra parte, il costante rafforzamento del proletariato organizzato, e cioè, oggi, del blocco socialista. Il *partito* di ieri è in so-

stanza divenuto il *sistema di stati* di oggi; resta indiscussa la loro funzione, assolutamente preminente, di guida nella costituzione del nuovo ordine socialista;

4) ora, se l'acquisizione del potere da parte delle socialdemocrazie — vedi il raggiungimento, da parte del blocco socialista, della superiorità in campo industriale — corrisponde a leggi obbiettive dello sviluppo storico, tale processo non può, né va, alterato, almeno sostanzialmente, da forzature di tipo rivoluzionario. In altre parole, non è interesse del socialismo nella sua lunga e faticosa, ma sicura, marcia verso il potere, porsi sotto il segno della violenza. La violenza è, anzi, in questo senso, un'arma propria delle classi e del sistema di stati destinato, storicamente, alla sconfitta; e spetta quindi al socialismo di spezzare questa arma nelle mani degli avversari, di impedire loro di porsi sul terreno della forza, mantenendo, invece, lo scontro in quei termini di evoluzione pacifica da cui il proletariato come il blocco socialista ha tutto da guadagnare.

Compito del socialismo è sempre, intendiamoci, il porre in luce e l'utilizzare gli elementi di contraddizione, di crisi e di debolezza sempre latenti nel sistema contrapposto. La sua è, e resta, una strategia offensiva. Ma, forse proprio per questo, non può permettersi il lusso di una crisi acuta o di una tensione permanente; non può, né deve, porsi sul terreno dello scontro aperto. Di conseguenza, chi voglia accelerare, in nome della rivoluzione, il corso della storia, chi voglia affrontare il sistema capitalistico in una serie di « prove di forza », non avvicina in realtà il sospirato « avvento » e soprattutto espone il socialismo ad una serie di rischi gravissimi. E questo oggi, come e più di ieri; perché se ieri la posta in gioco in una « prova di forza » era la perdita, per un periodo di tempo più o meno lungo ma sempre determinato, delle libertà politiche e civili, necessarie allo sviluppo del proletariato, la posta in gioco negli anni '60 investe, né più né meno, che la possibilità di sopravvivenza dell'umanità intera.

L'analogia tra Kautsky e Krusciov non va, a questo punto, spinta troppo in là; e deve, comunque, essere utilizzata *cum grano salis*. Si può ricordare, però, prima di abbandonarla definitivamente, che l'« ineluttabile avvento » ipotizzato dai socialisti di inizio secolo non si è, in pratica, affatto verificato. Da un lato, infatti, la società non ha rispettato le regole del giuoco ponendosi, più o meno stabilmente, sul terreno della violenza: ed è stato il fascismo. Dall'altro, il movimento socialdemocratico ha perso progressivamente la coscienza dei suoi fini ultimi e quindi della sua « non omogeneità » rispetto al sistema vigente, integrandosi progressivamente in esso.

Mantenendo quindi per buona, ancora per un momento, la nostra analogia si può ragionevolmente ritenere che la prospettiva di una risposta violenta — cioè atomica — appare oggi quanto meno assai

improbabile; resterebbe quindi aperta l'altra prospettiva, quella cioè, del passaggio dalla pura e semplice « coesistenza » a forme sempre più ricche di « competizione pacifica » e, infine, ad una accentuazione, progressivamente più marcata, del momento della collaborazione, della comprensione e, in ultima analisi, della sempre maggiore rassomiglianza, tra i due paesi egemoni.

In tale prospettiva il momento della interdipendenza, e, quindi, della progressiva integrazione dei due sistemi diventa l'alternativa obbligata alla mutua distruzione. E siccome il conflitto nucleare è impossibile la collaborazione è fatale.

Ora, sul concetto di interdipendenza e di convergenza tra i due blocchi vale la pena di soffermarsi un momento; è questo infatti uno dei contributi specifici di parte occidentale e soprattutto, di parte americana, alla « dottrina » della distensione.

3. La dottrina occidentale.

Delineare una « dottrina » occidentale della distensione non è certamente facile. E non solo per l'abbondanza e la conseguente complessità dei punti di riferimento.

In realtà l'evoluzione in atto in occidente, sempre condizionata da un gioco di spinte molteplici e tra loro contrastanti, è stata molto meno marcata e lineare. Si è già avuto occasione di rilevare, a questo proposito, che le stesse enunciazioni ufficiali del « dulsesismo » dalla « rappresaglia massiccia » alla « liberazione », siano rimaste ad uno stadio puramente verbale. Perché corrispondevano a una linea obiettivamente irrealizzabile, certo; ma anche perché questa linea, incontra, fin dal suo nascere, forti opposizioni all'interno stesso del blocco occidentale. E, sempre negli anni del « dulsesismo » imperante, non è mai assente la componente del negoziato, pur con tutte le illusioni, e le riserve mentali, che contribuiscono, per opposti versi ad indebolirne gravemente la portata e l'efficacia. Oggi, all'inverso, l'ottica della guerra fredda per quanto minoritaria, è presente e conserva ancora un certo peso nell'influenzare le scelte di politica internazionale del blocco occidentale.

Gli elementi di novità rappresentati dalla « coesistenza pacifica » si inseriscono infine, non senza tensioni, in filoni tradizionali della politica estera americana. La distensione non comporta cioè in altre parole l'abbandono della linea del *containment*. La politica, teorizzata da Kennan nel luglio del 1947, di resistenza all'aggressione, di impegno degli Stati Uniti, a livello mondiale, per contrastare e bloccare l'« espansionismo sovietico » dovunque esso si manifesti, è rimasta — qualunque fosse il colore dell'amministrazione in carica — ed è ancora oggi una pietra angolare della linea statunitense.

La continuità non deve però farci trascurare la novità. Il clima della distensione libera infatti il *containment* di una serie di preoccupazioni e di remore da « Annibale alle porte » e lo arricchisce di una serie di motivazioni e di prospettive di molto più ampio respiro.

Ricordiamo l'analisi di Kennan. L'articolo su « Foreign Affairs », apparso nel luglio del 1947. È un'epoca in cui stanno rapidamente svanendo le visioni rooseveltiane di un « mondo democratico » garantito dalla collaborazione dei grandi. Il tono generale è già quello della delusione e del ripensamento. E l'articolo di Kennan ne è l'espressione. « Niente da fare con i russi » — questo il filo della argomentazione — « la cui mentalità e le cui prospettive non solo sono opposte ma anche del tutto incommensurabili con le nostre. Manca quindi qualsiasi terreno d'incontro. O meglio ce n'è uno: quello dei rapporti di forza. Stalin è un despota orientale, ma anche un politico realista. Se sapremo non dare margini di sorta alla sua futura iniziativa e rintuzzare ad ogni livello la spinta espansiva del comunismo, non tenterà la prova di forza. La pace sarà, in tal modo, salvata. Questo è il compito di oggi. L'evoluzione futura non siamo in condizione di anticiparla ».

Il discorso di Kennan appariva sobrio e realista; un discorso politico finalmente, dopo l'ubriacatura di « messianesimo democratico » degli anni precedenti, e le relative, rapidissime delusioni ... Ma il nocciolo stesso di questo discorso divenuto idea fissa e rivestito di nuovi paludamenti doveva tramutarsi negli assiomi della guerra fredda. Dallo scontro di potenze si passa allo scontro globale di principi tra loro incompatibili; la lucida valutazione dell'altrui mentalità diventa timore affannoso dell'altrui malafede; l'accento sui rapporti di forza si trasforma nella ricerca sempre rinnovata e degna di Sisifo, di una posizione di sicurezza assoluta come premessa di qualsiasi negoziato.

Tradita quanto si vuole nelle successive versioni, la visione iniziale del *containment* presentava, comunque, due caratteristiche fondamentali, che la rendevano atta ad essere utilizzata nel contesto della guerra fredda: il peso prevalente, se non assoluto dato ai rapporti di forza nelle relazioni internazionali; l'accento sulla incommensurabilità e quindi nell'impossibilità di un vero dialogo tra i due sistemi.

Ora la liquidazione della guerra fredda doveva di conseguenza — pur mantenendo fermo l'obiettivo politico-strategico occidentale del *containment* — rimettere in discussione questi due postulati¹⁷. In un rapporto per il governo statunitense dell'Institute for Defence Analysis¹⁸ si mette in causa la possibilità stessa di fondare un qualsiasi as-

¹⁷ Lo farà del resto lo stesso Kennan (cfr. il suo *La Russia, l'atomo e l'occidente* Torino 1959), giungendo a conclusioni assai eterodosse.

¹⁸ Vincent P. Rock, *Commun Action for the Control of Conflict: An Approach to the Problem of International Tensions and Arms Control*, Institute for Defence Analysis, Washington, 1963. Questo rapporto è stato citato anche in *Guidelines*, cit., p. 16; decisamente gli zeloti della guerra fredda hanno una grande sensibilità nella caccia alle eresie ...

setto internazionale sui rapporti di forza. In una situazione in cui i rapporti di forze coincidono con le possibilità di reciproca distruzione il « rapporto di forza » non è piú soltanto cosa che si possa moralisticamente rifiutare; è cosa che si vanifica da sé del tutto. Occorre quindi al piú presto dar solidità e vera consistenza ai rapporti internazionali; « aggiungere » come dice il rapporto « la gamba mancante alla sedia su cui posa la sicurezza degli Stati Uniti ». Va mantenuta, a questo proposito, la linea del *containment* e della integrazione del mondo occidentale; tale politica deve però accompagnarsi ad una ricerca costante di punti di convergenza e di « comune responsabilità » con la controparte sovietica. È questa « la gamba mancante della sedia »; in sostanza la ricostruzione attraverso una rete di legami tra i due sistemi, di un effettivo equilibrio e di una comunità internazionale.

112

« Responsabilità comuni » (convergenze parallele ...) « controllo reciproco », « aree di comune interesse »; espressioni che ricorrono in continuazione nelle analisi dei massimi responsabili della strategia internazionale degli Stati Uniti. E questa prospettiva di sempre piú ampie collaborazioni tra i due « massimi sistemi » non sono, si badi, alimentate da reviviscenze di idealismo o di messianismo democratico alla Wilson e alla Roosevelt. No, siamo invece di fronte ad una sobria e realistica analisi politica.

Nel difendere la loro politica nel Vietnam i dirigenti statunitensi non hanno, a dire il vero, calcato eccessivamente la mano sul tema della « lotta della libertà contro il comunismo ». Hanno invece preferito porre l'accento sulle motivazioni politico-strategiche della loro presenza nel Vietnam del Sud. Parlare di libertà avrebbe certamente presentato qualche difficoltà; ma il fatto di esprimersi nei termini, financo brutali, della politica di potenza è comunque un segno dei tempi. Cadono, o meglio rivestono sempre minore importanza, i veli ideologico-moralisteggianti che coprivano la politica estera americana agli occhi stessi dei propri artefici, e cade, di conseguenza, la visione distorta delle intenzioni della controparte sovietica.

L'Unione Sovietica divenne, in tal modo, una potenza come tutte le altre, nel senso che si ritiene possa essere oggetto, parte, misura di un discorso e di un rapporto politico; che la logica del suo comportamento non è piú assurda, indecifrabile, demoniaca, ma riconducibile entro schemi normali e conosciuti o, quanto meno, conoscibili.

Intendiamoci, trattandosi dell'Unione Sovietica la controversia sul peso ed i rapporti reciproci dell'ideologia e degli interessi nazionali non è certo cosa di oggi. E nemmeno nuova è l'ipotesi di lavoro di una classe dirigente sovietica mossa in modo esclusivo, o comunque prevalente, da sollecitazioni di potenza.

L'attuale situazione è però — secondo i tecnici occidentali della coesistenza — profondamente diversa. Gli interessi dell'Unione Sovietica

tica grande potenza, stanno cioè diventando sempre piú in contrasto con la prospettiva dell'Unione Sovietica, centro del comunismo mondiale; non solo ma sono, almeno parallelamente — per dirla con l'on. Moro — convergenti con quelli degli Stati Uniti.

Dal punto di vista strategico l'equilibrio del terrore deve infatti spingere le due superpotenze ad un reciproco controllo sia dello strumento nucleare che delle crisi politica e militare che possono determinarne l'impiego. L'Unione Sovietica ha quindi un interesse obiettivo a porre un freno alle situazioni di rottura rivoluzionaria.

Economicamente lo stadio di sviluppo raggiunto sta creando nell'URSS un interesse costituito alla pace; di piú, alla stabilità.

Il quadro generale della distensione vista dagli Stati Uniti emerge, forse con il massimo di completezza in quel testo di storia economica che il suo autore W. W. Rostow¹⁹ ha voluto, forse con un briciolo di presunzione, chiamare « manifesto non-comunista ». C'è innanzi tutto, la constatazione che « non c'è nulla di misterioso nell'evoluzione della Russia sovietica » e che « non ci sono ragioni di credere che la sua evoluzione futura esca dal tracciato ... familiare »²⁰. È, in un certo senso il sospiro di sollievo di chi scopre che l'esperienza dell'Altro è misurabile; che è anzi simile alla Nostra. Infatti « la Russia non offre problemi che l'Occidente non sia in grado di affrontare »; « non possiede il segreto della crescita rapida »; in definitiva « la sua stessa evoluzione economica è comparabile con quella americana ». Prova ne sia che, almeno secondo le statistiche citate dal Rostow il « ritardo economico dell'URSS è nei confronti degli USA rimasto nell'insieme quello che era cinquant'anni fa »²¹. Venendo ai problemi della pace e della guerra c'è, poi, la riscoperta, ormai quasi di obbligo negli studiosi americani di oggi, della « politica di potenza » al di là del fragile schermo dell'ideologia²². Così l'espansione post-bellica del comunismo in Europa e in Asia viene vista, in sostanza, come un esempio — piú massicciamente evidente ma non qualitativamente diverso — dello sfruttamento da parte di una potenza « economicamente matura » — l'Unione Sovietica — del « vuoto (politico ed economico) di potere esistente ai suoi confini occidentali ed orientali ». Saremmo cioè di fronte ad una riedizione, su scala piú vasta, del programma egemonico sul continente euroasiatico precedentemente avviato da al-

¹⁹ W. W. Rostow, *The Stages of Economic Growth - non - Communist Manifesto*, Cambridge, Mass., 1960.

²⁰ *Ibid.*, p. 104.

²¹ *Ibid.*, pp. 93-104.

²² Il confronto ideologico non è tanto causa del conflitto quanto un elemento di esasperazione del conflitto stesso. « La lotta tra Stati Uniti e URSS è essenzialmente una lotta per la sicurezza e il potere »; queste affermazioni di J. D. Singer, (*Deterrence, Arms Control and Disarmament*, Ohio University Press, 1962, pp. 2-9) sono uno dei tanti esempi dell'approccio al problema dei rapporti USA-URSS nella « dottrina » statunitense di questi ultimi anni.

tre potenze anch'esse economicamente mature (Germania e Giappone).

La spinta egemonica sovietica è stata fermata a cavallo del 1950 a Berlino e in Corea e massicciamente contenuta, in seguito, dalla presenza americana su scala mondiale; in questa situazione di stallo sono così maturati fattori nuovi che hanno radicalmente mutato il quadro delle possibili opzioni per i dirigenti del Cremlino.

In primo luogo il consolidarsi della deterrenza reciproca tende a ridurre progressivamente la circostanza in cui le nuove armi possono essere razionalmente usate²³; riduce cioè « la possibilità per le società più sviluppate di applicare la forza in modo razionale »²⁴.

Ma l'equilibrio del terrore non significa soltanto il reciproco annullamento delle due spinte egemoniche (o di quella sovietica l'unica riconosciuta da Rostow ...). È anche, paradossalmente, un fattore di debolezza delle due superpotenze nei confronti sia dei paesi che esse organizzano che dei paesi del cosiddetto terzo mondo.

114

Ed è qui che l'analisi e la conclusione di Rostow sono, per quanto incomplete e insufficientemente motivate, particolarmente stimolanti. Tanto da costituire un punto di riferimento nell'esame, che si tenterà nei capitoli successivi, dei contenuti concreti del processo di distensione.

Il libro di Rostow vuol essere un libro di storia economica. E non può, quindi, sfuggirgli, la realtà di questo secondo dopoguerra. Non è una realtà bipolare. Anzi, significa l'entrata sulla scena mondiale di una serie di paesi nuovi che avviano o stanno per avviare un processo di sviluppo economico « autopropulsivo ». Cause e conseguenze di un tal processo sono la diffusione del potere in scala mondiale, non la sua concentrazione in un oligopolio di superpotenze. Suo punto di passaggio obbligato è l'emergere di una serie di conflitti, di tensioni e di contraddizioni nuove.

Quale carattere e quale direzione debbano avere questi conflitti, Rostow non specifica. E forse non a caso ... Avverte però che il processo non può essere fermato; che si tratta veramente, in questo caso, di un processo irreversibile.

E, ciò che è ancora più importante, neutralizzandosi a vicenda con strumenti militari apocalittici e quindi inutilizzabili, i « due grandi » non possono nemmeno egemonizzare la spinta dei paesi nuovi (o controllare, aggiungiamo noi, il desiderio di indipendenza dei vecchi alleati ...). Non possono cioè, per questo, e per una serie di altre ragioni, incasellare all'attivo di questo o di quel blocco, le nuove realtà che si manifestano nel mondo. La realtà ex-coloniale, tra l'altro, nasce rifiutando la logica di blocco; i « grandi » possono blandirla, in con-

²³ Rostow, *op. cit.*, p. 124.

²⁴ *Ibid.*, p. 125.

correnza tra loro, non già farla « propria ». Il sogno dell'egemonia mondiale balenato per la prima volta in questo dopoguerra deve essere quindi esorcizzato. E in modo definitivo.

Arrestare l'evoluzione storica quindi non si può: egemonizzarla non si può (e in ogni caso non si deve...); controllarla è comunque necessario. Il vecchio gioco della politica di potenza non può infatti riprendere a livello mondiale. Rostow avverte queste realtà anche se non le enuncia espressamente. I dirigenti ambiziosi e dinamici del terzo mondo²⁵ hanno oggi proprio per lo « stallo nucleare » maggiore libertà d'azione che nel passato: ma non è ammissibile che essi siano in grado di provocare *ad libitum* crisi e conflitti armati tali da coinvolgere le grandi potenze e quindi da mettere a repentaglio la pace mondiale. Occorre quindi fissare le « regole del gioco », « il quadro in cui i paesi nuovi avvieranno il loro processo di sviluppo », assicurare cioè all'entrata del terzo mondo nella storia un « clima di ordine e di sicurezza nei rapporti tra gli stati »²⁶.

Sulla natura e soprattutto sui limiti di questo « controllo » Rostow non si sofferma, anche se fa esplicito riferimento ai suoi aspetti militari. Sottolinea comunque, con energia, che le « regole del gioco » investono innanzi tutto i rapporti tra le due superpotenze, cui compete, quindi, in primo luogo, la responsabilità di un « ordinato » assetto mondiale. Sottolinea soprattutto, ed è ciò che c'interessa in questa breve nota introduttiva, che la funzione di « garante » dell'equilibrio mondiale è nell'interesse dell'Unione Sovietica. « L'interesse nazionale dell'Unione Sovietica ... per quanto riguarda l'ascesa ... di nuove nazioni è un interesse *difensivo* sostanzialmente simile a quello degli Stati Uniti »²⁷.

Quest'affermazione ha un'importanza capitale; è in un certo senso una delle ipotesi di base nella « dottrina » americana della distensione; l'ipotesi su cui si è fondata, e si fonda, una politica a livello mondiale. Esplicitiamone quindi ancora, sia pur brevemente, lo schema logico.

L'Unione Sovietica, potenza economicamente matura, è, oggi come ieri, di fronte alla scelta classica. Burro o cannoni; ma in realtà non può non scegliere il burro, cioè lo sviluppo economico e il benessere, comunque socialmente qualificato. È una scelta per cui esistono le premesse obiettive; un certo grado di sviluppo delle strutture produttive e per cui sono a disposizione delle forze: la nuova classe di tecnici e di intellettuali che non portano il marchio del manicheismo ideologico e del terrore politico staliniano. Ma non è questo il punto sostanziale. La realtà è che l'altra scelta, quella dei cannoni, cioè della politica di espansione è una scelta obiettivamente impossibile; del tutto irrazio-

²⁵ E gli alleati inquieti ...

²⁶ Rostow, *op. cit.*, p. 130.

²⁷ *Ibid.*, p. 129.

nale. Per almeno tre motivi sostanziali: perché c'è l'equilibrio del terrore che ha trasformato la guerra in un esercizio non razionale. Perché sulle linee strategiche di una possibile espansione c'è la presenza degli Stati Uniti con la politica del *containment*. Perché infine il terzo mondo, oggetto dell'attuale contesa, è divenuto una variabile indipendente, una realtà cioè sempre meno egemonizzabile e strumentalizzabile in termini di blocco. Scegliere il burro però non basta, almeno oggi. Il paradosso di una superpotenza come la Unione Sovietica (e il discorso vale evidentemente anche per gli Stati Uniti) è, in sostanza, quello di aver creato una situazione di stallo, di annullamento reciproco a livello strategico generale, garantendo la nascita, sotto questo ombrello, di una serie di spinte, di contraddizioni, di situazioni di crisi a livello locale. Spinte autonome si badi, e che oggi hanno maggiore possibilità di formarsi. In sostanza la libertà di movimento di « paesi terzi » (ed anche dei « fedeli alleati ») è, proprio per la presenza e l'annullamento delle reciproche garanzie offerte dai paesi egemoni, grande come mai nel passato. A questo punto lo schema consueto si inverte. L'URSS, meglio la « grande potenza », non rende più gli altri paesi oggetto delle sue mire espansionistiche; è, invece, costantemente investita da situazioni di crisi su cui essa non ha alcun controllo e che rimettono in causa l'equilibrio raggiunto con l'altra superpotenza.

E questo non è tollerabile nel lungo periodo; perché l'equilibrio esistente ad un tempo precario e insostituibile non deve essere rimesso in causa; perché la corsa all'egemonia è un gioco non riproponibile; perché, infine, almeno al livello tecnologico dell'URSS la scelta tra burro e cannoni è una scelta sempre più chiaramente alternativa.

La pace deve essere in sostanza indivisibile; l'equilibrio strategico deve quindi essere garantito e protetto anche a livello locale. E la garanzia, l'autolimitazione, la fissazione in una parola della famosa « regola del gioco » per essere efficace deve necessariamente investire la responsabilità e quindi la collaborazione delle due superpotenze, ed è per ambedue un interesse vitale.

Certo, secondo Rostow, i russi faranno proprie con una certa lentezza queste verità obiettive, legati come sono (almeno ufficialmente) a schematismi ideologici ed a prospettive di affermazione del comunismo nel mondo; ma il senso per quanto lento dell'evoluzione è comunque sempre scontato, sempre che l'occidente sappia facilitarlo presentando all'URSS volontà di « contenimento » e proposte di collaborazione nella giusta dose.

Giunti a questo punto conviene tentare un primo bilancio dello « stato ideologico » della distensione, cioè dei presupposti della attuale politica estera dei due grandi.

Vi sono certo equivoci e divergenze di fondo. L'equivoco di

parte americana di attribuire all'URSS l'accettazione di una distensione basata sullo *status quo*. La difesa dello *status quo* e il *containment* che ne è lo strumento, elementi permanenti della « linea » americana, non possono infatti evidentemente essere fatti propri dai dirigenti sovietici sia per ragioni di fatto sia per la stessa loro matrice ideologica. Vi è, d'altra parte, l'equivoco, inverso, da parte sovietica di ritenere possibile, ad un tempo, il progresso della distensione e della sfera di influenza « antioccidentale ». Di qui la divergenza, nella caratterizzazione del momento prevalente del processo di distensione: competitivo per i sovietici, di mutua « assunzione di responsabilità » per gli americani. Non mancano, d'altra parte, i fattori di convergenza.

L'equilibrio del terrore; la possibilità di distruggersi a vicenda parecchie volte ma non di vincere la guerra. La presa di coscienza dell'irrazionalità profonda del mostro atomico, della corsa agli armamenti e di una politica che si basi su di uno strumento militare ad un tempo incontrollabile e inutilizzabile. Il tentativo di stabilire anche in questo campo delle regole comuni. La svalutazione progressiva del concetto e della prospettiva della « vittoria » e inversamente della catastrofe; la rivalutazione, di conseguenza, della virtù e delle prospettive di un equilibrio di lungo periodo. La necessità di vivere insieme. La scoperta quindi dell'altro e la progressiva liquidazione del manicheismo ideologico. La riscoperta delle vecchie regole della politica di potenza e di equilibrio, cioè anche dei limiti da imporre alla potenza propria. La coscienza di non essere, di non poter essere la misura e il parametro di tutte le cose. Il vedere sorgere tutto un mondo che rifiuta a priori di essere uno strumento della lotta dei blocchi; che non intende entrare nelle trincee già predisposte mettendosi disciplinatamente l'elmetto della « civiltà occidentale » o della « dottrina marxista-leninista ».

La scoperta della propria debolezza. Il rischio continuo di essere chiamati a garantire in prima persona, crisi, conflitti, tensioni, anche drammatiche sviluppatesi completamente al di fuori del proprio controllo. Il desiderio quindi di sfuggire a questo perenne e pericoloso ricatto dal basso, prevenendo insieme — o almeno in tacito accordo — le situazioni che lo possono determinare.

Infine, fatto nuovo e sconvolgente, le crescenti difficoltà con i propri alleati. La crisi dei blocchi o almeno della forma in cui erano nati. Nei successivi saggi di questo volume ne vedremo i termini e le possibili soluzioni. Basti qui sottolineare l'estrema complessità e contraddittorietà di questo fenomeno in riferimento al processo di distensione. Infatti mentre sia pure in una visione semplicistica e non dialettica l'equilibrio del terrore e l'emergere del terzo mondo possono essere incasellati tra le cause del processo di distensione, la crisi delle alleanze è, in tal quadro, ad un tempo una conseguenza, un elemento

motore ed un elemento frenante.

Conseguenza soprattutto: ricordiamoci, a questo proposito, quali fossero gli elementi costitutivi dei blocchi durante la guerra fredda. Forte coesione ideologica; debolezza economica e militare dei « confederati »; certezza assoluta nella garanzia atomica delle « grandi potenze » che, per questo complesso di motivi, acquisivano una posizione di assoluta egemonia. Logico, quindi, che con il venir meno, ad un tempo, di questi tre elementi l'equilibrio e la politica di blocco, nella sua vecchia forma, stia progressivamente saltando. Al vecchio equilibrio e alla vecchia politica del blocco non se n'è però sostituita una nuova. Siamo quindi in una fase di vuoto e di transizione in cui acquistano pertanto forza le spinte e le motivazioni della politica di potenza, intente ad utilizzare le istituzioni del blocco ai propri fini (Germania) ed ad interessarsi spregiudicatamente nelle varie situazioni di crisi (Francia).

118

Gli effetti di questo processo sono d'altra parte tutt'altro che univoci. Di conseguenza, le posizioni di rivendicazione di una pura e semplice unità di blocco, come, viceversa, di denuncia dei blocchi di potenze, sono, ambedue, parziali ed inadeguate.

Della prima abbiamo di continuo ampie e diffuse testimonianze. È infatti proprio nella fase attuale che ricorre, con ossessività incantatoria, il tema dell'unità, della compattezza e della solidarietà di blocco. Rimbalza dalle prese di posizione dei responsabili statunitensi alle dichiarazioni di governi e dei partiti comunisti; occupa il posto centrale nello stesso memoriale di Yalta. Va sottolineato certo che questi obbiettivi unitari sono invocati, nella maggior parte dei casi, non in funzione di questa o a quella scelta politica, ma come *porro unum necessarium*, che trova in se stesso (in un certo senso per fede e non attraverso le opere...) validità e giustificazione. L'invocazione dell'unità è quindi molto spesso una posizione di guerra fredda. Di conservazione, di pigrizia intellettuale. Di copertura sotto il manto dell'unità, di questo o quell'interesse particolare di cui si vuole evitare una discussione nel fondo e nel merito. Ma, a prescindere da queste considerazioni, la politica di « unità fine a se stessa » appare debole e contraddittoria proprio in relazione ai fini che si propone di raggiungere. Sia nella sua antica versione egemonica o come formula di rinvio dei problemi o come garanzia, al limite impossibile, di qualsiasi « interesse legittimo » all'interno delle due alleanze, essa equivale in altre parole alla rinuncia a far politica, ad elaborare quelle scelte che possono formare una nuova strategia delle alleanze. A lasciare quindi, in questo vuoto, spazio libero alle forze ed agli elementi di disgregazione, che a parole si vogliono combattere.

Altrettanto inadeguata la denuncia pura e semplice del blocchismo e la politica che su questa dovesse fondersi. E questo non soltanto

per la situazione di fatto di oggi che vede la realtà, per quanto dislocata, dei blocchi come unico, per quanto imperfetto, sistema di sicurezza esistente; ma anche in una prospettiva che veda un rapporto non fittizio, ma reale, tra « l'ordine interno » e il dialogo; che debba riaffermare, in sostanza, il carattere collettivo e non individuale di una politica e di una strategia di distensione. In realtà il rapporto tra distensione e politica di blocco pone le due potenze ex-egemoni di fronte ad una duplice, contraddittoria necessità. Da un lato quella di garantire, come nel passato, ma in forme necessariamente nuove, gli interessi vitali dei propri alleati; condizione questa assolutamente necessaria per vedersi riconosciuta leadership e rappresentanza anche nei confronti dell'altra Superpotenza. D'altra parte (rovescio delle condizioni ora enumerate) quella di avviare una strategia della coesistenza che, in quanto tale, non può rimanere una enunciazione individuale per quanto autorevole, ma comporta l'adesione e la partecipazione a delle precise scelte di politica internazionale, almeno delle potenze che compongono il proprio blocco. Ora, strategia delle garanzie e strategia della coesistenza sono, nell'attuale fase transitoria, spesso tra di loro profondamente contraddittorie. E questo duplice vincolo rappresenta quindi per l'azione delle due Superpotenze un ulteriore elemento di difficoltà.

119

Considerazioni conclusive.

Corre, a questo punto, un primo bilancio provvisorio, un bilancio che, per la stessa funzionalità dell'esposizione, non può non essere un bilancio critico. Che non torni cioè, ancora, sugli aspetti nuovi e positivi della ideologia della distensione, ma che tenti di individuare gli attuali limiti.

Il primo limite, cioè la prima ragione di difficoltà, potrebbe essere individuata, in linea preliminare, nell'assenza stessa di una ideologia della distensione. Di una ideologia, cioè, comune alle due Superpotenze. Crisi e pericoli di guerra nascerebbero, in altre parole, come nel passato, dalla contrapposizione del dinamismo sovietico e dal *containment* americano (o, viceversa, dalla pretesa americana di imporre una coesistenza basata sullo *status quo*). Lo stesso tacito accordo su cui si basa la politica di coesistenza, sarebbe cioè un accordo equivoco qualificato in prospettiva in modi del tutto opposti dall'insistenza degli americani sull'elemento della collaborazione e dei sovietici su quello della competizione cioè della lotta.

Ora è evidente che la liquidazione della guerra fredda non ha sino ad oggi alterato la realtà internazionale, caratterizzata dalla lotta e dalla concorrenza sul piano mondiale di due grandi blocchi di potenza. Ne ha però profondamente mutato il quadro e le condizioni. Ed

abbiamo visto come. Questo è il punto. Non ha quindi gran senso vedere nel permanere dei contrasti e delle crisi tra i blocchi un fallimento della nuova linea. Non ha gran senso ed è pericoloso; significa infatti cadere nella confusione particolarmente micidiale (in cui sembrano caduti di recente i dirigenti della politica estera americana) tra distensione, assenza di crisi e mantenimento automatico e rigido dello *status quo*, magari con l'assenso tacito della controparte. E non è nemmeno produttiva e funzionale la denuncia del tradimento dello spirito della distensione, che sarebbe rappresentato dalla prospettiva sovietica di « vittoria », di « seppellimento » del capitalismo nel lunghissimo periodo.

120 Abbiamo già individuato, infatti, il contenuto e i presupposti profondamente pacifici di questa prospettiva, paragonabile (forse con un briciolo di « crudeltà ideologica » ...) a quella della socialdemocrazia classica. Al di là di questi paralleli, più o meno arbitrari, sta comunque di fatto che questa prospettiva è, in questi anni, entrata in crisi. E non solo e non tanto per quanto riguarda il suo presupposto centrale; il raggiungimento cioè del 51 % della produzione di parte dei paesi socialisti; ipotesi che può tuttora essere mantenuta, anche se rinviata nel tempo ... Sono caduti, invece, e stanno cadendo i suoi presupposti esterni: le possibilità cioè per l'Unione Sovietica di guidare o almeno di controllare le spinte in atto nel terzo mondo e di mantenere l'assetto interno del proprio blocco di potenza.

Torniamo ora per un attimo al passato. Ai comuni ed ai signori del nostro Medioevo. Eccoli, guelfi o ghibellini, con le bandiere spiegate per il papa o per l'imperatore. Sudditi e partigiani fedeli. Strumenti e pedine di un gioco e di un conflitto più grande di loro, in apparenza. In realtà il rapporto non è affatto univoco. Signori e città si arruolano spesso sotto questa o quella insegna per « fini privati », propri, cioè, e autonomi. « Strumentalizzano » (come diremmo noi) cioè i « grandi principi » utilizzandone, in certo qual modo, la protezione per raggiungere quei fini di autonomia e di indipendenza che dell'universalismo medievale rappresentano, in ultima analisi, la progressiva dissoluzione. Autonomia. Indipendenza. Sono le parole d'ordine di oggi, nel terzo mondo e non solo nel terzo mondo. E, a differenza di allora, sulle insegne che si levano non ci sono, neanche a titolo di vuoto omaggio formale, i nomi del papa e dell'imperatore, della Russia e dell'America. Al contrario: il rifiuto di questo tipo di legittimazione e di divisione è enunciato spavalidamente fin dai primi passi dei paesi di nuova indipendenza. Nessuna pretesa, naturalmente, di idealizzare questo e quel movimento. La dissoluzione dell'universalismo medievale aprì all'Europa l'era delle guerre di religione, di dinastia e di nazionalità. Oggi il terzo mondo ha provato *ad abundantiam* di non essere portatore di alcun Nobile Principio: né quello del Vero

e Incorrotto Spirito Rivoluzionario né quello della Solidarietà né quello del neutralismo inteso come Superiore Moralità Internazionale.

Resta comunque un fatto e non si potrà mai ripeterlo abbastanza: la rivoluzione coloniale con tutti i suoi flussi e riflussi, può in mille modi essere contrastata, garantita o accelerata; non può comunque mai, almeno nell'insieme e nel lungo periodo, essere guidata, strumentalizzata e diretta da Mosca e controllata da Washington.

E lo stesso discorso vale, sia pur in forme diverse, per le spinte ad un nuovo equilibrio all'interno dei blocchi.

Siamo oggi in una situazione, per dirla ancora con la frase rivelatrice di Rostow, che vede Stati Uniti ed Unione Sovietica « sulla difensiva ». E intorno a questa considerazione obbiettiva si possono individuare alcuni « nodi » reali del processo di distensione.

Un primo interrogativo, a questo proposito, riguarda la misura in cui le Superpotenze abbiano reso operative le loro nuove virtù di modestia. In cui cioè si siano rese conto che la nuova realtà del terzo mondo non implicava non soltanto l'accettazione del neutralismo, ma la rinuncia ad una politica, alla lunga improduttiva, di sgambetti e favori concorrenziali nei confronti dei paesi terzi.

Un secondo problema che nasce anch'esso dalla « mondializzazione » della politica tocca le dimensioni della strategia da adottare. Si tratta di vedere, fin dall'inizio, le soluzioni previste in una prospettiva che rifiuti i compartimenti stagni; che abbracci cioè, ad un tempo, e in modo non contraddittorio, i rapporti interni ed esterni di blocco e con i paesi del terzo mondo.

L'ultimo e fondamentale nodo, investe la natura della strategia da adottare. Stati Uniti e Unione Sovietica sono oggi in una posizione difensiva. Ora la presa di coscienza di questa comune situazione può tradursi in due tentazioni ambedue disastrose. La prima è quella della rinuncia e dell'abdicazione alla propria responsabilità mondiale.

Abdicazione tacita s'intende; incapacità di trovare soluzioni nuove e più avanzate; ritirarsi progressivo nel proprio guscio; neo-isolazionismo cullato dolcemente dalle formule consuete aspettando che gli altri, in un mondo divenuto, chissà perché, inquieto e incomprensibile, trovino il bandolo della matassa « sbrogliandola da sé ». La seconda tentazione ancor più grave è quella della conservazione e cioè nell'attuale dinamica dei rapporti mondiali, della pura reazione. « Controllo » è una parola che ha, nella lingua inglese svariate sfumature. E nell'uso fattone dagli ideologi, specialmente americani, della distensione, autorizza diverse interpretazioni. « Controllare » la crisi in nome della distensione può significare il mirare ad un più razionale assetto mondiale in cui le ragioni obiettive di molti conflitti vengano meno; può anche significare, e significa purtroppo nella maggior parte dei casi, un'azione di pura e di semplice gendarmeria mondiale, edizione rive-

duta e scorretta della politica delle sfere d'influenza, in nome dei sacri principi dell'equilibrio (cioè dello *status quo*, ad un tempo globale e rigido), premessa della distensione e accompagnata dalla rassicurante strizzata d'occhio complice all'altra grande potenza di cui si sconta la Virtuosa Indignazione ma si attende la segreta Approvazione.

« Unità » a livello di blocco può significare elaborazione comune di una nuova strategia; oppure, d'altra parte, riproposizione di un vecchio tipo di egemonia che non trova più in se stesso una giustificazione valida.

« Stabilità » infine per quanto riguarda l'equilibrio militare-strategico del terrore, può significare elaborazione di soluzioni che riducano per tutte le potenze gli incentivi, oggi estremamente forti, al riarmo e al conseguimento di uno « status nucleare », oppure tentativi puri e semplici di mantenere l'attuale regime di pratico dualismo, riducendo magari la corsa dei due « bigs » ad armamenti sempre più perfezionati, dall'attuale sfrenato galoppo ad un elegante e meno dispendioso trotto.

122

Questo è in sostanza il dilemma di fondo della distensione: difesa dello *status quo* o costruzione della pace. È va sottolineato, pur senza entrare nel merito degli specifici problemi che la posizione conservatrice, oggi spesso gabellata per versione autentica (seppur ufficiosa ...) della strategia difensiva, ne rappresenta, in realtà, la caricatura e ne distrugge praticamente i presupposti.

Le soluzioni di forza. Gli sbarchi dei marines. Si potrebbero invocare la morale o il diritto internazionale; ma lasciamoli da parte. Il vizio di fondo di queste operazioni è un altro. È di visione politica. Di confondere equilibrio e gendarmeria internazionale; diminuzione della tensione ed eliminazione dei « rompiscatole »; forzoso e tacito avallo e collaborazione della controparte.

Infatti, l'America, come diceva Rostow, non è onnipotente. Può, cioè, eliminare questo o quel rompiscatole in un determinato momento; ma non tutti, sempre. Può ancora ridurre un focolaio di tensione; ma il suo stesso intervento ne crea indirettamente altri, grazie, soprattutto, all'elevarsi della « temperatura politica generale » diretta conseguenza di qualsiasi soluzione militare e di forza.

Un conflitto in cui sia impegnata una grande potenza — se le analisi riportate nella pagine precedenti sono corrette — non è quindi deterrente ma catalizzatore di altri conflitti e di altre crisi. Il « grande bastone » esalta nel breve periodo e nel quadro particolare la capacità di « controllo » della superpotenza ma la indebolisce sostanzialmente nel lungo periodo e nella scacchiera generale del terzo mondo. Il reprimere cioè non solo non sostituisce il prevenire, ma diminuisce la possibilità stessa di prevenire.

La politica di forza non è infine, e per ovvi motivi, senza effetti

nei rapporti stessi tra le due superpotenze. E non si tratta, soltanto, del meccanismo di diffusione, di *escalation* dei conflitti locali, incubo degli strateghi della distensione; minaccia evidentemente ancor più forte quando nei conflitti in questione sia impegnata, in prima persona, una delle due superpotenze. Le conseguenze più significative della « politica del bastone » non si manifestano infatti nel breve, ma nel lungo periodo. Non sottopongono il processo di distensione a crisi temporanea, ma ne intaccano i presupposti, il quadro di riferimento generale, sotto almeno tre ordini di riflessi.

In primo luogo viene violata una regola non scritta, ma fondamentale, del « comportamento distensivo »: « mai proporre al proprio avversario alternative precise e non evadibili (conflitto o capitolazione) e, più in generale, mai sottoporlo ad umiliazioni ». Ora, quale posizione più umiliante per una superpotenza di quella di dover forzatamente assistere all'intervento diretto massiccio dell'altra « in nome della distensione »; di dover quindi rimanere, per salvare questa prospettiva, nei limiti scomodi della protesta verbale o della passiva complicità.

In secondo luogo, e di conseguenza, l'intervento diretto, cioè la scelta della violenza, rinforza progressivamente le posizioni ideologiche e strategiche di quanti non vedono nella « distensione » che una verniciatura di vecchie politiche; e questo sia dall'interno del proprio blocco e sia, e soprattutto, per reazione, all'interno del blocco avversario. In altre parole gli effetti della politica nel Vietnam e a San Domingo, sono quelli di « dare una lezione » alla Cina o piuttosto quelli di mettere progressivamente in crisi la stessa leadership sovietica all'interno del movimento comunista internazionale? Infine, e questo è il pericolo più lontano ma forse più grave, la scelta della violenza, ove divenga una scelta di fondo, tanto (anche per i fatti sopra elencati) può rimettere in discussione la stessa scelta strategica compiuta dall'Unione Sovietica dal XX al XXII congresso. La prima crisi di fondo dell'evoluzionismo socialdemocratico e l'affermarsi di un'ipotesi alternativa, quella comunista, coincisero, non dimentichiamolo, con l'esplosione della prima guerra mondiale. L'evoluzionismo internazionale « kruscioviano e neokruscioviano » potrebbe parimenti essere posto in crisi dal ritorno degli Stati Uniti alla dottrina, comunque verniciata, dei colpi di forza.

Stiamo trattando, evidentemente, di ipotesi, di possibilità. E non interessano a questo punto del discorso, le obiezioni di eccessivo pessimismo, imputabili ad una sopravvalutazione di recentissimi avvenimenti internazionali. Andava infatti sottolineato semplicemente questo: che delle duplici possibili versioni della distensione l'una, quella « conservatrice » andava decisamente respinta; e non perché ingiusta o immorale ma perché contraria allo spirito stesso della « strategia di

coesistenza» in cui dichiara di collocarsi.

La stessa problematica investe gli altri grandi « nodi » della politica mondiale: quello atomico e quello delle alleanze. Verificheremo anche qui situazioni di profonda instabilità e quindi di debolezza di una politica che si limiti alla conservazione o al controllo reciproco dell'attuale assetto internazionale; la necessità invece di impostare una strategia di costruzione della pace.

Colonne portanti di tale strategia sono e restano, in questa prima fase, le due grandi potenze mondiali. E ad esse sono state dedicate infatti queste note introduttive. Ma come vedremo — e in questo tema possiamo chiudere la nota introduttiva — caratteristica ed elemento di verifica essenziale di una strategia di pace è il suo carattere collettivo: la sua capacità in primo luogo di associare alle sue proposte, in prima persona, e non in forma subalterna, tutte le forze e le spinte oggi esistenti sul piano mondiale. La distensione è da questo punto di vista un meccanismo di responsabilizzazione collettiva. Per quanto riguarda le forze politiche; non solo; ma anche quanto riguarda la natura stessa dei problemi. Le soluzioni e gli sbocchi che potranno essere prospettati — dal disarmo all'assetto europeo, allo sviluppo del terzo mondo — hanno infatti questo in comune: di conferire capacità di controllo ed indirizzo, potere e diritto ad organismi di carattere internazionale. Di svuotare cioè progressivamente l'istanza nazionale creando le premesse obiettive di un diritto e di un governo mondiale.

Così il processo di distensione avviato negli USA e nell'Unione Sovietica come presa di coscienza dei limiti obiettivi della propria potenza, deve portare logicamente in un assetto internazionale che lasci, alla politica di potenza in quanto tale, uno spazio sempre più ristretto.

La Nato al bivio fra l'interdipendenza e l'indipendenza

di Luisa Calogero La Malfa

125

Ricondurre l'attuale crisi della Nato a cause intrinseche alla sua origine ed al suo sviluppo rappresenta una ricostruzione dei fatti parziale ma non per questo inesatta. A rendere piú completo il quadro occorre arricchirlo di altri particolari; fattori di disgregazione, come il fenomeno nazionalista rappresentato da De Gaulle; mutamenti di equilibrio nell'alleanza, come quello verificatosi in seguito alla crescita economica dell'Europa. Non c'è dubbio tuttavia che molte ragioni della crisi attuale possono essere fatte risalire alle origini della Nato ed alle sue vicende dal 1949 ad oggi.

Origini della Nato.

La Nato sorse all'indomani del blocco di Berlino, determinata in larga misura da considerazioni di carattere militare: il blocco aveva dimostrato la insufficienza delle forze militari americane stanziato in quel momento in Europa di fronte ad un'aggressione sovietica sia pur limitata¹, sicché il ponte aereo, pur rappresentando la brillante scappatoia da una situazione altrimenti assai rischiosa, fu la dimostrazione lampante della netta inferiorità militare dell'Occidente in una eventuale difesa dell'Europa. Altri due fattori ebbero tuttavia altrettanto peso per le sorti dell'Alleanza. Per gli Stati Uniti, la scarsa disposizione del governo, per motivi di opposizione interna, soprattutto per la costante presenza di una forte minoranza isolazionista, ad aumentare il contingente di truppe stanziato in Europa (questa

¹ A quel tempo sembra che gli Stati Uniti disponessero in tutto di una riserva di circa due divisioni terrestri e un terzo e non fossero in grado di impegnare piú di una divisione senza dover ricorrere alla mobilitazione parziale (Cfr. Robert E. Osgood, *Nato, the Entangling Alliance*, The University of Chicago Press, Chicago, 1962, p. 29).

opposizione aveva già avuto del resto un ruolo determinante nella politica estera americana inducendo i governi, da Yalta in poi, a cercare un accordo con i russi che permettesse una rapida smobilitazione americana sia in Europa che in Asia). Per l'Europa, l'opposta volontà di legare gli Stati Uniti ad un vincolo e ad una responsabilità precisa nella difesa dell'Europa occidentale. Quest'ultima rimase una componente costante dell'Alleanza.

Ragioni politiche dunque accanto a ragioni militari. Sembra a questo proposito che esistessero in America due concezioni opposte dell'alleanza, anche se spesso confuse nelle stesse persone. Nelle sfere politiche americane il Patto Atlantico fu per lo più concepito come un mezzo per rialzare il morale degli stati dell'Europa occidentale e indurli a provvedere alla propria difesa fornendo loro un quadro politico e istituzionale nel quale operare, più efficiente ed omogeneo di quello fornito dall'iniziativa individuale di ciascuno stato; non come una forma d'integrazione militare. In altre parole, il carattere fondamentale dell'alleanza era dato dal motivo della solidarietà politica e morale dell'Occidente assai più che dalla sua efficacia difensiva. Kennan giunse addirittura a svalutarne l'aspetto militare ed a considerarla come un mezzo per restaurare la fiducia dell'Europa e fornire una modesta difesa militare dietro la quale l'Occidente avrebbe creato un nuovo ordine nelle relazioni internazionali « così palesemente valido ed ispiratore in se stesso, e talmente privo di minaccia per chiunque, che i popoli potessero tranquillamente ricorrervi senza sollevare questioni militari e senza sollevare questioni di prestigio da grande potenza »². Nelle intenzioni di Kennan dunque non solo il Patto Atlantico era largamente subordinato al piano di aiuti economici all'Europa, ma, al pari di quello, sembrava addirittura dovesse considerarsi aperto ad eventuali estensioni capaci di abbracciare i paesi dell'Europa orientale.

Negli ambienti militari era invece prevalente il motivo della sicurezza collettiva implicante il principio dell'integrazione militare. Questa tesi acquistò peso solo dopo lo scoppio del conflitto in Corea. Già dopo la firma del Trattato di Bruxelles — afferma l'Osgood³ — i capi di stato maggiore americani, convinti che la frontiera americana si trovasse sull'Elba, proposero un'alleanza militare con le nazioni dell'Europa occidentale e premettero per l'istituzione di un comando militare accentrato per l'Unione Europea e per la nomina di un comandante supremo americano in caso di guerra. Fu del resto, il Congresso americano, nel dibattito sul Mutual Defence Assistance Act del 1949, a porre le premesse di ciò quando, sotto l'influenza dei suoi

² G. Kennan, *Russia, the Atom and the West*, New York, 1958, p. 90. Citato in Osgood, pp. 35-36.

³ *Op. cit.*, pp. 33-34.

membri isolazionisti, introdusse la clausola che l'aiuto militare americano ai paesi europei fosse condizionato dallo sviluppo di piani strategici comuni. Era infatti opinione di isolazionisti come il sen. Taft che gli Stati Uniti dovessero guardarsi dal fornire all'Europa una garanzia militare incondizionata: al contrario, i piani strategici comuni avrebbero dato la misura dell'impegno degli europei nella difesa del proprio continente. Ma il sen. Taft era ben lungi dal concedere che il Patto Atlantico potesse con ciò stesso allontanarsi dal modello tradizionale delle alleanze militari. Il principio della divisione dei compiti, e cioè dello sviluppo di un potenziale militare integrato secondo criteri di specializzazione sulla base delle effettive possibilità produttive ed economiche di ciascuno stato, era invece di per se stesso rivoluzionario. Vero è che, tranne il segretario di stato americano Dean Acheson⁴, pochi si resero conto inizialmente di ciò, e che tanto da parte degli Stati Uniti che da parte dei governi europei, il trattato fu promosso per i motivi che abbiamo detto, e cioè da parte degli americani con la volontà di fornire una garanzia politica più che militare agli europei e da parte di costoro perché sembrava rispondere ai due criteri ai quali essi erano maggiormente attaccati, quello di unire la massima efficienza militare al criterio della minor spesa e quello di stringere al massimo i vincoli militari e politici tra l'Europa e gli Stati Uniti, costringendo questi ultimi ad impostare piani collettivi di difesa e vincolandoli al rispetto di rigidi impegni internazionali al di là di ogni possibile resipiscenza isolazionistica. Ciò nulla toglie al carattere profondamente innovatore dell'Alleanza, che postulava due condizioni senza precedenti: l'integrazione politica dell'Europa e il superamento della concezione della sovranità nazionale, in un quadro potenzialmente sovranazionale quale quello delineato dagli istituti della Nato.

In Europa si era venuta formando già negli anni precedenti al conflitto mondiale una corrente di pensiero favorevole all'integrazione europea e nel dopoguerra tale tesi fu largamente appoggiata dagli Stati Uniti che videro il Piano Marshall prima e la Ced poi come tappe di un processo in questo senso. Riguardo alla seconda condizione, occorre invece osservare che le istituzioni della Nato non si svilupparono più secondo i criteri di sovranazionalità che erano impliciti nell'idea dell'integrazione militare. Nella realtà infatti la Nato non fu mai un'alleanza integrata. Causa di ciò furono in parte i limiti che essa stessa venne imponendosi col tempo, ma soprattutto la sua situazione originaria: la Alleanza Atlantica non era certo sorta come una partnership tra eguali. Vi era da una parte il colosso statunitense, uscito dal secondo conflitto mondiale con il rango e le responsabilità

⁴ Cfr. R. Osgood, *op. cit.*, p. 46, n. 43.

di grande potenza mondiale, con un apparato produttivo in perfetta efficienza e con una struttura economica capace di grande espansione; vi erano dall'altra i paesi europei, divisi da rivalità e rancori secolari, impoveriti e distrutti dalla guerra, economicamente e finanziariamente dipendenti dagli aiuti americani. La posizione ed il ruolo dei due continenti non potevano essere più antitetici. Gli Stati Uniti uscivano, non senza grande travaglio interno, da un lungo periodo di isolazionismo per trovarsi di colpo investiti della responsabilità di garantire un assetto internazionale postbellico più stabile di quello anteguerra. A questo compito essi si accinsero con lo spirito di crociata, nutrito della elevata idealità politica dell'era rooseveltiana, che è proprio di certi aspetti della politica americana (si consideri il precedente wilsoniano). Questi due aspetti del clima politico americano dell'immediato dopoguerra, idealismo e spirito di crociata, nell'urtare contro le difficoltà della situazione internazionale e l'opposizione isolazionista all'interno, contribuirono a produrre la reazione maccartista e diedero a quella che nella concezione rooseveltiana era una visione pacifica e fortemente progressista della realtà internazionale il carattere di una concezione manichea e di rigida conservazione di un equilibrio internazionale fondato non su accordi, bensì su una spartizione di fatto del globo in zone d'influenza create grossolanamente sull'onda delle occupazioni militari.

Per l'Europa avveniva il contrario. Per gli stati europei iniziava ora, nel dopoguerra, un processo faticoso e doloroso di abbandono di responsabilità di tipo colonialistico che avevano fatto di molti di loro potenze con responsabilità e concezioni politiche di interesse mondiale. Il prezzo politico era elevato sia per gli uni che per gli altri ma mentre i primi ascendevano al ruolo di potenza mondiale, gli altri tentavano faticosamente di uscirne. Per questi motivi l'Alleanza ebbe subito carattere strettamente regionale. E, così stando le cose, era ovvio che per gli Stati Uniti essa non sarebbe stata che uno dei numerosi punti di riferimento di una politica globale di alleanze ed era pure chiaro che tale politica non sarebbe stata elaborata in seno alla Nato, bensì imposta all'interno di essa dalla potenza più forte ai partners più deboli.

Lo scoppio delle ostilità in Corea, rendendo più realistica la minaccia di un'aggressione sovietica, impressero un mutamento fondamentale all'Alleanza. Abbandonando i vasti ideali politici che erano stati eredità dell'era rooseveltiana, la Nato assunse ora il carattere di un'alleanza militare integrata avente, come obiettivo limitato, la difesa dell'Europa. Fece quindi propri i problemi militari e politici dell'Europa, e di questi, dopo l'ingresso della Germania nella Nato, il problema tedesco fu forse quello centrale. Per i motivi detti sopra, né gli Stati Uniti né le due maggiori potenze europee, che avevano

ancora interessi extra-europei da tutelare la cui difesa rischiava di essere lasciata alla discrezione ed alla buona volontà degli Stati Uniti, furono disposte a cedere interamente la loro sovranità in fatto di decisioni strategiche e di politica estera e militare ad un organismo avente un raggio d'azione limitato, quale era la Nato.

Di fatto, nella strategia della Nato gli Stati Uniti si assunsero il compito della protezione aerea delle vie navali e dei bombardamenti strategici ma il Sac rimase sotto il loro esclusivo controllo, sicché, come osserva l'Osgood⁵, la protezione che essi fornirono e forniscono tuttora agli alleati europei rispose e risponde più ai criteri di un patto di garanzia che non a quelli di un'alleanza integrata. Dal canto loro, Francia e Inghilterra si mostrarono anch'esse immediatamente restie ad una concezione integrata dell'alleanza, non solo perché avendo interessi coloniali da tutelare non potevano privarsi di un sistema organico di difesa, ma anche perché avrebbero dovuto sottostare in questo modo al peso finanziariamente e politicamente più gravoso della difesa di terra senza ottenere dall'America la garanzia fondamentale che essa sarebbe intervenuta non per liberare una Europa occupata, ma per difendere attivamente l'Europa da una eventuale occupazione.

Con questi limiti e con questi equivoci sottintesi l'Alleanza si trovò ad affrontare i problemi strategici e politici posti dalle vicende dei successivi 15 anni: l'avvento delle armi nucleari e la strategia della rappresaglia massiccia, l'equilibrio del terrore e la rivoluzione strategica che ad esso è seguita, la distensione, la crescita economica dell'Europa e il fenomeno del policentrismo, problemi tutti che travagliano oramai profondamente la Nato e mettono in discussione le fondamenta stesse dell'alleanza.

Il conflitto coreano e l'adozione della « strategia in avanti ».

Il Consiglio dei Ministri della Nato del maggio 1950 aveva posto le prime basi dell'attuale organizzazione Nato con la creazione di un organo civile di consultazione a carattere permanente. Nel Consiglio che si tenne a New York nel settembre 1950, all'indomani dello scoppio del conflitto in Corea, fu adottata la « strategia in avanti » e cioè il criterio della difesa dell'Europa occidentale contro un'aggressione totale sulla linea dell'Elba. Fu appunto lo scoppio del conflitto coreano a modificare l'atteggiamento dei governi occidentali sull'aggressività della Russia. Fino a quel momento i governi occidentali erano stati propensi a credere che l'espansionismo sovietico si esercitasse preferibilmente sotto la forma dell'aggressione politica e della

⁵ *Op. cit.*, p. 47.

sovversione interna anziché sotto forma di aggressione militare aperta. A distogliere la Russia da un'aggressione militare si considerava sufficiente tanto la potenziale superiorità americana in fatto di armi convenzionali quanto il monopolio statunitense della bomba atomica. Per le prime due forme di aggressione invece, dopo la lezione fornita dalle democrazie popolari, era essenziale anzitutto creare regimi politici stabili, ristabilire le economie dei paesi, eliminare piaghe come la disoccupazione e la miseria che sono il presupposto della presenza di forti partiti comunisti, isolare questi ultimi, là dove godevano di un forte seguito popolare, come in Francia ed in Italia, dare insomma la preminenza all'opera della ricostruzione e agli investimenti produttivi sull'opera di difesa e sulle spese militari.

Lo scoppio della guerra in Corea ripropose in termini drammatici il problema della difesa militare. In Europa la garanzia americana era considerata inequivocabile, era una garanzia di difesa fornita a ciascun paese della Nato contro un'aggressione sovietica totale. Era questo il senso della « strategia in avanti ». Inutile nascondersi quale colossale sforzo di riarmo imponesse una simile decisione, tanto più se si consideri che il rapporto tra le divisioni russe e quelle della Nato era di 100 a 12 e che per difendere il fronte occidentale si ritenevano necessarie dalle 80 alle 85 divisioni. Nel Consiglio della Nato del 6 gennaio 1950 i governi europei avevano praticamente accettato le condizioni poste dal Congresso americano al momento della ratifica del Patto, di fornire cioè « il nucleo centrale delle costituenti forze terrestri ». Ma fu subito chiaro che nessuno dei paesi europei era disposto a mettere a repentaglio gli obiettivi di ricostruzione interna e di ripresa economica allo scopo di sostenere i necessari sacrifici per la difesa. Ed alla priorità degli obiettivi interni — che voleva dire sostanzialmente stabilità politica — dovettero ben presto acconciarsi gli americani stessi i quali pur facendo pressioni sui governi alleati per il mantenimento della priorità dello sforzo bellico dovettero di fatto aderire alla tesi espressa dal Ministro degli Esteri olandese Dirk U. Stikker, allorché dichiarò al Consiglio della Nato, nel settembre 1951, che « qualunque ulteriore abbassamento del tenore di vita attuale in Europa senza la prospettiva di un aumento nel prossimo futuro metterebbe a repentaglio quella pace sociale sul fronte interno che è così necessaria al nostro sforzo difensivo »⁶. Ciò non impedì tuttavia ai membri dell'Alleanza di prendere una serie di decisioni in armonia con il principio fondamentale dell'integrazione militare e della « strategia in avanti ». Il Consiglio della Nato del settembre 1950 (il conflitto coreano era scoppiato nel giugno) stabilì la creazione di una forza integrata sotto un unico co-

⁶ Osgood, *op. cit.*, p. 82.

mandante che sarebbe stato un americano. Nel dicembre successivo fu creato il Supreme Allied Command in Europe (Saceur) con a capo il gen. Eisenhower e nel Consiglio del febbraio 1951 fu creato lo Shape (Supreme Headquarters Allied Powers in Europe). La Nato acquistava così un'organizzazione piramidale che vedeva alla sommità il Consiglio della Nato dei 14 paesi in sessione permanente a Parigi e i Consigli dei Ministri che si sarebbero riuniti due volte l'anno. Dal primo dipendeva il Segretariato Generale e i vari Comitati Consultivi; mentre l'organizzazione militare vera e propria si strutturava in uno Standing Group di 3 membri (Stati Uniti, Inghilterra e Francia), situato a Washington, un Comitato militare composto da tutti i Capi di Stato Maggiore di tutti i paesi della Nato e vari quartieri generali militari: lo Shape in Europa, il Saclant con sede a Norfolk, Virginia, e i comandi del Canale con sede in Inghilterra. Ulteriori suddivisioni erano in Europa il comando del Nord con sede a Oslo, il comando dell'Europa Centrale a Fontainebleau, il comando dell'Europa meridionale a Napoli, il comando del Mediterraneo a Malta e il comando sud orientale a Izmir.

131

La « strategia in avanti » adottata dalla Nato rendeva dunque essenziale la partecipazione della Germania occidentale ai piani di difesa europei⁷. L'ingresso della Germania nella Nato — una svolta altrettanto importante quanto la guerra coreana — avvenne solo dopo il fallimento della Ced, nel 1954. Gli anni che corsero tra l'adozione della « strategia in avanti » e tale avvenimento, furono densi di discussioni ma poco chiarificatori per il contenuto militare e politico dell'alleanza. Gli argomenti a favore della Ced in Germania e in Francia — i paesi nei quali la decisione fu più contrastata — furono impostati su due tesi centrali: la Ced come mezzo di agganciamento degli S.U. alla difesa dell'Europa e la Ced come imbrigliamento del militarismo tedesco. Quelli contrari furono a loro volta prevalentemente incentrati in Germania, sull'avversione al riarmo dei tedeschi, in Francia, su argomenti di carattere nazionalistico. Solo pochi posero in dubbio il rischio di un'aggressione sovietica totale⁸ e, di conseguenza, il principio della « strategia in avanti ».

Quale nuovo contenuto politico avrebbe acquistato la Nato con

⁷ Questa concezione strategica fu avanzata in primo luogo dalla Francia, il paese che aveva maggiormente subito i danni dell'occupazione straniera e della conseguente liberazione. Era ovvio che premesse alla Francia non correre nuovi rischi in questo senso; essa però non sembrava altrettanto pronta ad ammettere che l'adozione della *forward strategy* implicava necessariamente la partecipazione tedesca alla difesa dell'Europa. Fu tuttavia il dibattito su quest'ultima a far nascere l'idea della creazione di un esercito europeo. La proposta fu lanciata nell'agosto 1950 da A. Philip, poi fatta propria, da Churchill al Consiglio d'Europa. Queste le premesse da cui nacque il progetto della Ced.

⁸ Tra questi, Jules Moch nel discorso all'Assemblea francese in occasione del dibattito sulla Ced (agosto 1954).

l'immissione della Germania e l'assunzione del problema tedesco come problema centrale dell'Alleanza? Restava acquisito infatti che una volta entrata a far parte dell'Alleanza (fatto auspicato anche dagli avversari della Ced⁹) la Germania Federale avrebbe sostenuto un ruolo di punta in seno alla Nato. Ma fino a che punto avrebbe la Nato fatte proprie le rivendicazioni tedesche all'unità e contro i confini sull'Oder-Neisse? Gli accordi di Parigi contemplano l'impegno delle altre potenze firmatarie ad agganciare ad un trattato di pace con la Germania unita la definizione dei confini tedeschi ed a considerare il governo della Repubblica Federale come l'unico governo tedesco¹⁰. In cambio, è vero, oltre all'impegno della RFT a non costruire armi atomiche, vi è anche la clausola di salvaguardia contro un uso della forza tale da minacciare l'integrità e la unità dell'Alleanza Atlantica o i suoi scopi difensivi. La Nato non si è mai prestata, di fatto, ad essere il braccio armato a sostegno delle rivendicazioni tedesche; ciononostante, essa non ha mancato di farsi portavoce a parole di tali rivendicazioni. E ciò ha costituito e costituisce tuttora un fattore di equivoco e di confusione poco utile alla distensione e all'equilibrio internazionali.

Sul piano strategico militare le decisioni del 1950 venivano confermate due anni dopo nel Consiglio di Lisbona, dove venivano fissati in dettaglio gli obiettivi principali della difesa per il 1954¹¹, e venivano istituiti gli organi permanenti dell'Alleanza. Quanto agli obiettivi militari, era prevista per il 1954 la creazione di circa 100 divisioni, di cui 35-40 pronte per il combattimento, e di 9.000 aerei. La Germania Federale avrebbe contribuito con 12 divisioni, da integrare nel quadro delle forze della istituenda Ced. Le decisioni di Lisbona, salutate ufficialmente come un grande successo, furono accolte in realtà con notevole scetticismo, ché saltava agli occhi, ad esempio, la disparità tra il massiccio sforzo che la loro realizzazione avrebbe richiesto e la effettiva volontà dei governi di impegnarsi¹². Veniva meno ben presto anche l'incentivo politico militare creato dalla guerra in Corea, sicché nel giro di pochi mesi i governi si dichiararono incapaci di tener fede agli impegni di Lisbona. Questi venivano poi definitivamente accantonati nell'aprile 1953, quando il

⁹ Cfr. F. Roy Willis, *France, Germany and the New Europe 1945-1963*, Stanford U. Press, 1965, pp. 178 ss.

¹⁰ Osgood, *op. cit.*, p. 97.

¹¹ Il 1954 fu considerato « anno di massimo pericolo ». Questo, calcolato inizialmente come l'anno in cui l'Unione Sovietica avrebbe acquisito una forza atomica sufficiente a far valere la sua superiorità in fatto di eserciti, divenne poi, nel linguaggio del Pentagono, una specie di idea guida su cui fondare i piani strategici degli USA e della Nato, tant'è vero che, fissato in un primo momento dai Capi di Stato Maggiore Riuniti al 1952, fu poi spostato per motivi di convenienza al 1954.

¹² Osgood, *op. cit.*, p. 87.

Consiglio Nato decideva di porre l'accento, per gli anni successivi, sul miglioramento qualitativo anziché su quello quantitativo¹³.

Il fallimento degli obiettivi di Lisbona derivava dunque dalla contraddizione insita nella strategia della Nato, tra la scelta di obiettivi strategici estremamente ambiziosi e l'assenza di un reale senso del pericolo, tale da giustificarli, e, di conseguenza, di una reale volontà di impegno dei governi. Nei due anni successivi alle decisioni di Lisbona, la Nato, come si è già detto, si sforzava di raggiungere un livello di preparazione e di attrezzatura militare adeguato ad una strategia di difesa limitata, ma non alla difesa dell'Europa da un'aggressione totale. La contraddizione, lungi dall'essere messa in luce e risolta veniva, almeno temporaneamente, sanata con la decisione sull'impiego delle armi atomiche e con la strategia della rappresaglia massiccia, nel cui quadro il ruolo della Nato doveva limitarsi a quello di campanello d'allarme pronto a far scattare il meccanismo della rappresaglia nucleare.

133

La strategia della rappresaglia massiccia e suoi effetti sulla Nato.

A lunga scadenza l'avvento dell'era nucleare era destinato a creare mutamenti rivoluzionari nei rapporti internazionali ed a rappresentare un fattore di crisi in seno alla Nato stessa. È vero tuttavia, anche se la cosa può apparire paradossale, che il suo effetto immediato fu piuttosto quello di consentire ai singoli governi di mantenere fermi gli obiettivi strategici e politici dell'alleanza, liberandoli, nello stesso tempo, dagli impegni militari relativi. Nell'ottobre 1953 il National Security Council americano autorizzava i capi di stato maggiore a introdurre l'impiego delle armi nucleari tattiche e strategiche nei piani di difesa contro attacchi convenzionali¹⁴. Era l'adozione della strategia della rappresaglia massiccia. Tale decisione aveva un preciso fondamento economico e politico. Non solo in Europa gli obiettivi della difesa avevano dovuto essere adeguati alla esigenza primaria della ricostruzione economica, ma anche negli S.U. l'amministrazione Eisenhower era uscita da una campagna elettorale di violenti attacchi tanto contro la politica del *containment* quanto contro le spese militari. La strategia della rappresaglia massiccia nacque dunque dalla duplice esigenza di contemperare le difficoltà del bilancio con quelle di una politica strategica adeguata al mito, almeno a parole aggressivo, del *rol back*. L'impiego delle armi nucleari offriva per l'appunto la via d'uscita. La giustificazione la diede il Segretario di Stato Dulles nel gennaio 1954, allorché dichiarò che allo

¹³ *Ibid.*, p. 90.

¹⁴ Ciò non voleva dire, ovviamente, autorizzarne l'uso, poiché la decisione sull'impiego delle medesime era affidata al Presidente degli S.U.

scopo di ottenere « la massima dissuasione ad un costo sopportabile » l'amministrazione aveva deciso di « fondarsi principalmente su una grande capacità di rappresaglia istantanea con mezzi e nei luoghi da noi scelti ».

L'accento posto sul problema dei costi non poteva ovviamente passare inosservato agli occhi degli europei per i quali esso era sempre stato primario. D'altronde, se da una parte gli S.U. riducevano il loro bilancio militare, dall'altra si preoccupavano di garantire agli europei la piena protezione nucleare. L'effetto non poteva non essere quello di distogliere i governi alleati dagli obiettivi fissati e indurli ad affidarsi interamente alla protezione nucleare americana.

V'era un ulteriore passo da compiere, e fu compiuto nel dicembre 1954 allorché il Consiglio della Nato decise l'adozione delle armi nucleari tattiche. La legge sull'energia atomica del 1954 aveva nel frattempo modificato il Mac Mahon Act del 1946 nel senso di permettere la diffusione presso gli alleati di informazioni riguardanti le caratteristiche esterne delle armi nucleari e un certo allentamento del rigido segreto che ne circondava l'uso, ma nessun allentamento dei vincoli circa la fabbricazione delle medesime (il Joint Committee on Atomic Energy del Congresso manteneva un rigoroso controllo sugli accordi volti alla disseminazione delle armi nucleari — col che risultava tutelata la posizione speciale della Gran Bretagna in materia). Era indiscusso che il controllo dei missili (Honest John, Corporal, Matador, Regulus) che arrivarono in Europa in dotazione alla Nato a partire dal 1954 rimanesse in mano agli americani.

Anche la decisione presa in seno alla Nato, come quella del National Security Council, lungi dal promuovere una revisione della dottrina strategica alleata, fu salutata come un importante passo innanzi verso la realizzazione di economie in uomini e denaro a parità di condizioni strategiche, e ciò nonostante le dichiarazioni di militari sul costo maggiore e non minore in fatto di mezzi e di uomini imposto da un eventuale impiego delle armi nucleari tattiche¹⁵.

Tali osservazioni non valsero a rimuovere l'ottimismo causato dalla adozione della strategia della rappresaglia massiccia, ottimismo che rimase operante in America fino al 1958 circa, nonostante la consapevolezza, acquisita per gli occidentali sin dal 1953, che la Russia era in procinto di costruirsi un arsenale nucleare di entità considerevole; e nonostante alcuni rovesci politico-militari che il mondo occidentale ebbe a subire nel decennio 1950-1960 malgrado la capacità di dissuasione che si riteneva esercitasse la minaccia della rappresaglia atomica, come quello di Dien Bien Phu, o come il crollo definitivo del mito del *roll back* che si ebbe con la rivolta in Ungheria

¹⁵ Si vedano a questo proposito le dichiarazioni dei generali Y. M. Gavin, Ridgway e Gruenther (cfr. Osgood, *op. cit.*, pp. 106-107).

nel 1956 ed il mancato intervento liberatore degli occidentali.

Occorsero altri fattori, come la presunta scoperta del cosiddetto *missile gap* a mettere in moto un serio processo di revisione della dottrina della rappresaglia massiccia e ad aprire un dibattito in seno alla Nato. Il processo di revisione ebbe inizio nel 1956-57 in America, da parte di alcuni esperti della Rand Corporation e di Henry Kissinger, i quali elaborarono vari modelli di conflitti limitati, sia nucleari che convenzionali. La crisi del sistema fu accentuata nel 1958 dalla definitiva dimostrazione da parte russa di possedere vettori intercontinentali capaci di colpire gli S.U. direttamente sul loro territorio. Ad una vera e propria revisione strategica si giunse tuttavia soltanto con l'avvento della presidenza Kennedy nel 1960.

La revisione strategica e i problemi dell'Alleanza.

Senza soffermarci sulle critiche mosse in generale alla dottrina della rappresaglia massiccia, esaminiamo le ripercussioni che il grande dibattito sulla strategia nucleare ha avuto in seno all'Alleanza atlantica. Il più importante effetto sulla Nato del dibattito strategico inauguratosi dopo l'autunno 1957 fu quello di abbassare il livello di credibilità del deterrente nucleare americano non solo agli occhi dei sovietici ma anche agli occhi degli alleati europei degli Stati Uniti. Il breve ma intenso dibattito che seguì in America nel 1958 sul cosiddetto *missile gap* con l'affannosa richiesta di basi per missili balistici di media gittata (IRBM) in Europa non contribuì certo a calmare le apprensioni degli europei. Come osserva l'Osgood, « l'aspetto più significativo del dibattito fu che venne impostato da entrambe le parti quasi esclusivamente in termini di capacità americana di dissuadere da un attacco diretto contro gli Stati Uniti (cioè in termini di « dissuasione passiva »), con la esclusione di fatto di qualunque considerazione circa la capacità dell'America di dissuadere da aggressioni ai propri alleati (che è l'obiettivo della « dissuasione attiva ») ¹⁶. Benché il grande processo di revisione delle dottrine strategiche sia tuttora in corso le conclusioni sembrano indicare l'abbandono di una strategia di *first strike* per una strategia di *second strike* e, di conseguenza, l'abbandono della rappresaglia massiccia contro una aggressione parziale tanto in Europa che altrove ed il contenimento dei conflitti mediante una scelta dei mezzi di risposta appropriata all'entità della provocazione.

Che il passaggio ad una strategia di risposta flessibile fosse inevitabile e logica conseguenza dell'equilibrio del terrore e non deliberata rinuncia americana alla difesa dell'Europa appare ormai evi-

¹⁶ Osgood, *op. cit.*, p. 177.

dente a chiunque abbia l'animo aperto alla comprensione dei problemi posti dalla recente rivoluzione strategica. È vero tuttavia che in questo faticoso processo di revisione sono stati compiuti errori di natura politica tanto da parte americana quanto da parte europea e che anche per questo motivo si è prodotta una seria incrinatura nell'Alleanza.

Da parte americana si è data l'impressione di voler porre gli europei di fronte ad una scelta compiuta allorché il dibattito era ancora aperto, e ci si è limitati — come rimprovera Henry Kissinger nel suo piú recente studio — secondo un costume invalso dopo la fine della guerra, a spedire in Europa ambasciatori con l'incarico di « spiegare » e fare accettare le decisioni prese a Washington. Il fatto — osserva sempre il Kissinger — è d'altronde radicato nella prassi diplomatica americana: « Il senso d'insicurezza della maggior parte dei nostri alleati europei è stato aumentato dai rapporti unilaterali che si sono stabiliti all'interno dell'alleanza in campo militare. In nessun altro settore la dipendenza degli europei dagli Stati Uniti è stata maggiore o cosí prolungata. In ogni altro campo gli americani hanno deliberatamente cercato di ridurre la dipendenza europea sugli Stati Uniti; nella sfera militare la politica americana ha avuto un solo pensiero, quello di rendere piú sopportabile la nostra tutela »¹⁷. Si è anche commesso l'errore di non aver impostato sin dall'inizio la ricerca di un equilibrio stabile del terrore anche come problema di difesa dell'Europa¹⁸, dando cosí agli europei motivo di lamentare l'abbandono degli americani e offrendo, a chi nutriva ambizioni in tal senso, il pretesto di intraprendere la costruzione di un armamento nucleare nazionale. Era chiaro infatti che la strategia della *flexible response* se poteva avere un effetto stabilizzatore e cioè efficacemente dissuasore nei rapporti tra Stati Uniti e Russia non aveva necessariamente lo stesso effetto per quel che riguardava la difesa dell'Europa (stante almeno la presunta inferiorità della Nato in fatto di armamenti convenzionali), ché anzi qui il risultato poteva essere quello opposto di rendere precaria la situazione europea e indurre i russi a tentare una sia pur limitata aggressione. La risposta a questo dilemma doveva consistere innanzi tutto in una piú stretta collaborazione euro-americana al livello dell'elaborazione strategica. Ma questo è stato offerto solo recentemente dagli americani, con la proposta McNamara, e altrettanto tardivamente reclamato dagli europei, dopo recriminazioni, rimpianti per le vecchie idee, e con la riserva, piú o meno esplicita, che il dibattito sulla nuova strategia dell'equilibrio del terrore risponda non tanto ad una seria e meditata ricerca di un assetto piú stabile e pacifico per tutti, quanto al desiderio americano di spogliarsi della

¹⁷ Henry A. Kissinger, *The Troubled Partnership*, New York, 1965, p. 94.

¹⁸ Osgood, *op. cit.*, pp. 176-77.

gravosa responsabilità della difesa dell'Europa¹⁹. A tale revisione del problema della strategia fondamentale dell'Occidente avrebbe dovuto corrispondere, è ovvio, una revisione del ruolo della Nato e quindi una presa di coscienza delle contraddizioni e degli equivoci nei quali si è dibattuta sino ad ora l'Alleanza Atlantica. Occorre dire, però, che neanche gli americani seppero impostare la discussione in seno alla Nato in questi termini, tanto è vero che fino al 1960, nonostante che il dibattito fosse vivo ed acceso fin dal 1957, continuarono a garantire la difesa dell'Europa con i criteri della rappresaglia massiccia, imposero anzi agli europei, inizialmente riluttanti, lo stanziamento di armi nucleari tattiche e di rampe missilistiche in Europa (Piano Radford). Dopo il 1960 la vecchia dottrina fu accantonata ma cosa fu sostituito ad essa per la difesa dell'Europa? Qui vale l'osservazione dell'Osgood: « ... gli Stati Uniti in quanto leader della Nato avevano urgente necessità di trovare una strategia complessiva di stabilità allo scopo di coordinare la strategia militare con il controllo delle armi e una strategia di dissuasione con l'altra. In assenza di tale strategia, non si poteva presumere che la Nato risolvesse da sé quelle contraddizioni strategiche e quelle ambiguità che erano largamente un riflesso della politica militare americana »²⁰.

137

Vi è un'ulteriore considerazione da fare. Il nuovo dibattito strategico ponendo in evidenza il problema della tempestività e rapidità delle decisioni come elementi essenziali della dissuasione, è giunto alla conclusione che le supreme decisioni strategiche debbano essere accentrate nelle mani di coloro che dirigono, formalmente o sostanzialmente, le sorti delle due grandi potenze nucleari. Rispetto alla Nato, questa conclusione, del resto ovvia anche se si considera la natura eminentemente politica delle scelte possibili nella strategia della dissuasione, porta a rafforzare anziché attenuare la supremazia politico-militare esercitata dagli Stati Uniti e a rendere più evidente la posizione di inferiorità che vi hanno gli altri paesi in un momento in cui l'evolversi della situazione politica ed economica in Europa rende questi ultimi sempre più insofferenti nei confronti della potenza-guida. Da questo punto di vista, la condotta della crisi cubana nel novembre 1962 non ha fatto che rafforzare i dubbi e le inquietudini europee,

¹⁹ Ha contribuito a creare questo senso di crisi anche lo svuotamento progressivo di taluni istituti della Nato, soprattutto nell'ambito della pianificazione strategico-militare. Si è assistito così al progressivo esautoramento dello Standing Group a Washington che avrebbe dovuto essere il supremo ideatore della strategia della Nato ed il cui ruolo è andato scemando dal 1953 in poi, dapprima con la sostituzione del rappresentante americano, inizialmente il Capo degli Stati Maggiori Riuniti, con un esponente militare di ruolo inferiore, quindi con il progressivo distacco della Francia, provocato in parte dalla politica indipendente del gen. De Gaulle e in parte dalla posizione affatto speciale assunta dall'Inghilterra nei rapporti con l'America sulle questioni nucleari.

²⁰ Osgood, *op. cit.*, p. 207.

dimostrando in quanto poco conto gli Stati Uniti tenessero i loro alleati atlantici al momento di compiere scelte strategico-militari che, benché limitate all'area americana, rischiavano di coinvolgere l'umanità intera in un conflitto nucleare totale.

Mutato equilibrio.

138 Nel 1949 l'Europa occidentale, distrutta da sei anni di occupazione nazista e divisa da rancori profondi, dipendeva economicamente e militarmente dall'aiuto americano. Nel decennio 1950-1960 l'Europa ha ricostruito la propria economia, e, sotto l'impulso di alcuni statisti di fede democratica e di un'opinione pubblica provata dalla sciagura dei nazionalismi, ha realizzato alcune forme di integrazione economica come presupposto di un piú complesso programma di integrazione politica. Grazie al grado di integrazione economica raggiunto mediante il Mercato Comune, essa è oggi in condizione di competere col colosso americano. In questo processo gli Stati Uniti hanno sempre favorito, sicuri che un'Europa economicamente forte ed unita sarebbe stata aperta all'economia americana e disposta a dividere con questa l'onere della politica di aiuti ai paesi sottosviluppati. Ciò tuttavia non implicava nelle intenzioni degli Stati Uniti una cessione di responsabilità di leadership politico-strategica se non in una prospettiva distante in cui l'Europa avesse raggiunto forme d'integrazione analoghe a quelle degli Stati Uniti²¹. Vi era, se si vuole, in questo atteggiamento una certa incoerenza, poiché era prevedibile che anche prescindendo dall'unità politica, un'Europa divenuta economicamente potente avrebbe aspirato a dividere con l'alleata maggiore non solo l'onere finanziario ma anche la capacità di direzione e di guida degli affari internazionali. Occorre aggiungere tuttavia che neanche da parte europea si è mostrato una chiara consapevolezza del ruolo che l'Europa potrebbe oramai assolvere se non nelle forme velleitarie e profondamente intinte di nazionalismo del generale De Gaulle. Anzi, ogni qual volta i paesi europei sono stati, volenti o nolenti, investiti dei problemi dell'equilibrio mondiale, sia in questioni riguardanti i paesi del « terzo mondo » che nell'affrontare i difficili problemi del disarmo e della convivenza col mondo comunista, hanno spesso assunto posizioni deliberatamente polemiche e quindi sterili nei confronti degli alleati americani, levando alte grida d'allarme ogni qualvolta gli Stati Uniti hanno mostrato di voler raggiungere con i russi un accordo sull'assetto internazionale o ponendosi in posizione di avversari in questioni coloniali quasi ad affermare in quelle sedi una volontà di auto-

²¹ Questa la posizione di J. F. Kennedy nel discorso di Philadelphia del 4 luglio 1962.

nomia negata loro nel piú vasto dominio delle scelte politico-strategiche fondamentali dell'Occidente.

Proposte di riforma.

Una prima importante proposta di revisione globale dei fondamenti dell'Alleanza Atlantica è venuta dagli Stati Uniti. Il 4 luglio 1962, in un discorso a Philadelphia, il Presidente Kennedy affermava: « ... dichiaro qui, nel Giorno dell'Indipendenza, che siamo pronti a discutere con un'Europa unita il modo di istituire una concreta partnership atlantica, una partnership reciprocamente giovevole tra la nuova unione che sta nascendo in Europa e la vecchia unione americana fondata qui 175 anni or sono »²².

Il *Grand Design* di Kennedy non diceva, è vero, quali forme e quali caratteri dovesse avere la nuova *Atlantic Partnership* e quali rinunce alla sovranità nazionale essa avrebbe imposto tanto agli Stati Uniti d'America quanto ai futuri Stati Uniti d'Europa (presupposto questo necessario per l'instaurazione di un nuovo rapporto di comunanza). Esso rappresentava tuttavia in quel momento un'operazione politica e un'indicazione ideale di grande respiro, poiché opponeva al tentativo di De Gaulle di galvanizzare tutti i fermenti autonomistici dell'Europa, in funzione antiamericana, su una rivendicazione velleitaria e nazionalistica di indipendenza e sul progetto di forza nucleare francese, la visione, ricca di pathos ideale, di una grande partnership euro-americana capace di offrire al resto dell'umanità quell'assetto politico profondamente ispiratore e democratico quale avrebbe dovuto essere, negli originari piani di Kennan, l'Alleanza Atlantica.

Primo passo verso l'attuazione del *Grand Design* avrebbe dovuto essere l'ingresso dell'Inghilterra nel Mec, voluto dall'opinione pubblica e dai governi inglesi con scarsa determinazione e scarso impegno politico, e tuttavia un grande passo, se non verso forme piú accentuate di integrazione europea (la presenza dell'Inghilterra in questo senso doveva ritenersi piú una remora che una spinta), certamente verso l'assunzione di maggiori responsabilità mondiali da parte dell'Europa. La conferenza stampa del gen. De Gaulle, del 14 gennaio 1963, preludio ad una serie di difficoltà circa i negoziati tariffari con l'America ed alla messa in discussione del Patto Atlantico, poneva bruscamente fine, almeno temporaneamente, al disegno kennediano. Si apriva quindi una nuova e decisiva fase nella storia dell'Alleanza Atlantica, fase di discussione aperta e di ricerca di nuove soluzioni capaci di ridar vita all'Alleanza.

Le proposte piú significative avanzate fino ad oggi circa il futuro

²² J. F. Kennedy, *Public Papers*, 1962, Washington, 1963, p. 278.

della Nato sono: quella francese, equivalente a un dipresso allo smantellamento della Nato stessa; la proposta americana sulla Forza Multilaterale e quella avanzata dal Ministro della Difesa americano McNamara al Consiglio dei Ministri della Difesa della Nato nel dicembre 1965 sulla istituzione di un comitato affari nucleari in seno alla Nato; la proposta inglese sulla creazione di una Atlantic Nuclear Force e infine il piano proposto dal deputato olandese Anthony E. M. Duynstee al Consiglio dell'Ueo nel 1964. Esse, è ovvio, non possono essere messe sullo stesso piano: la proposta francese, per ciò che riguarda l'Alleanza Atlantica, è puramente negativa, non offrendo alcuna alternativa soddisfacente se non il ritorno a schemi tradizionali di alleanza. Le altre proposte, tuttora in discussione, sulle quali sembra appuntarsi l'attenzione dei governi europei, riguardano un solo problema, anche se ritenuto di capitale importanza, quello della partecipazione europea al controllo delle armi nucleari. Ancora una volta dunque la Alleanza Atlantica sembra incapace di uscire dall'equivoco fondamentale nel quale si è dibattuta sin dall'origine. Nata come alleanza non solo militare ma anche politica, essa ha sempre identificato in obiettivi di carattere strategico-militare la sua ragion d'essere, con la conseguenza che il mancato raggiungimento di tali obiettivi è sempre stato motivo di crisi. Oggi sembra che il problema torni a riproporsi riguardo alla partecipazione nucleare.

Esaminiamo dunque le proposte piú significative avanzate sino ad oggi, avvertendo tuttavia che, a nostro avviso, esse non risolvono se non parzialmente, quando addirittura non falsino i termini della questione, ignorando il problema essenziale di un assetto politico dell'Alleanza nuovo e piú rispondente alle esigenze dei tempi. Tali proposte hanno d'altronde il merito di aver contribuito a galvanizzare in un modo o nell'altro, posizioni e forze politiche in Europa.

La « force de frappe » e la posizione della Francia.

Nell'attuale dibattito sul futuro della Nato la posizione del gen. De Gaulle ha costituito una sorta di catalizzatore, nel senso che ha suscitato ovunque, in Europa e in America, reazioni, critiche, prese di posizione che dovranno alla lunga confluire in opposte e ben definite direzioni. Il gen. De Gaulle è tuttavia politico troppo duttile e abile per assumere posizioni facilmente schematizzabili. Avendo in mente un unico grande obiettivo perseguito con tenacia senza pari, quello cioè di risollevarlo la Francia al ruolo di grande potenza mondiale, egli si dimostra pronto a tentare le vie piú disparate, a fare marcia indietro là dove gli ostacoli si rivelano troppo grandi, insomma, a destreggiarsi abilmente sulla scena internazionale. Naturalmente egli sa benissimo che i capovolgimenti delle alleanze sono operazioni assai

delicate e pericolose nella attuale situazione di equilibrio del terrore e di divisione ideologica del mondo; ma ciò non gli impedisce di rivendicare in forme apparentemente tracotanti e sostanzialmente caute una maggiore libertà di movimento per il suo paese tra i due grandi colossi attuali.

La politica estera gollista ha spesso deluso coloro che volta a volta credevano di ravvisarvi l'adesione ad un loro indirizzo politico. Il trattato d'amicizia con la Germania di Adenauer, la polemica anti-americana nel momento in cui l'America di Kennedy si apriva alla distensione ed al negoziato con l'Unione Sovietica, il rifiuto di ratificare l'accordo sul bando degli esperimenti nucleari, sono parsi chiari segni di un indirizzo che con tutte le forze si oppone alla distensione e ad ogni trattativa col mondo comunista, e soprattutto che sposa la causa delle rivendicazioni più massimalistiche di un certo settore dell'opinione pubblica tedesca di cui il cancelliere Adenauer è andato facendosi banditore. D'altra parte, il riconoscimento della Cina comunista, l'offerta di mediazione per un negoziato sul Vietnam formulata non attraverso le vie discrete della diplomazia bensì mediante le pubbliche dichiarazioni, l'apertura verso i paesi dell'Europa orientale (l'ambigua idea dell'Europa dall'Atlantico agli Urali) sono parsi ad altri settori di opinione pubblica internazionale altrettanti segni di adesione ad una linea distensiva.

A noi sembra che la politica estera del gen. De Gaulle, nonostante le apparenti contraddizioni, risponda in pieno alla perenne logica dei nazionalismi. Rispetto al supremo obiettivo dell'interesse nazionale, gli altri, siano essi la pace e quindi la distensione e il disarmo o la fedeltà alle alleanze, sono puramente strumentali e secondari. Ciò non significa che De Gaulle dichiari di opporsi alla pace ed alla distensione (purché, è ovvio, queste rientrino in un gioco più vasto che ha come protagonista la Francia ed i suoi interessi nazionali) ma egli ha una concezione arretrata dei problemi della coesistenza e della pace. Poiché la divisione del mondo in blocchi è il primo ostacolo alla realizzazione degli interessi nazionali della Francia — vi è infatti scarso margine di manovra per un paese relativamente minore che sia costretto a chiudersi in una fitta maglia di alleanze militari ed ideologiche — egli si adopera a scardinare da una parte il sistema occidentale delle alleanze ed a promuovere dall'altra un analogo processo nel mondo comunista. Questo ci sembra il significato del riconoscimento francese della Cina comunista, un'iniziativa di per se stessa encomiabile e che da gran tempo si auspicava fosse presa dal governo americano, ma che, condotta nei tempi e nei modi voluti dal gen. De Gaulle, ha avuto l'effetto di un'ulteriore battuta polemica nei confronti di quel governo e di un tentativo di creare una solidarietà — in funzione sia anti-americana che antisovietica — tra i paesi in procinto di crearsi un

arsenale nucleare contro i grandi colossi armati.

142

Come si è detto, nel suo tentativo di scardinamento dell'Alleanza Atlantica De Gaulle opera con apparente tracotanza ma con sostanziale prudenza. Egli cioè si rende conto che nell'attuale strategia dell'equilibrio del terrore, la sua politica d'indipendenza nucleare ha un senso solo al riparo dell'ombrello nucleare americano e che la teoria del deterrente proporzionato ha buona probabilità di far cilecca nel caso di un conflitto totale. Sembra nondimeno rifiutarsi di considerare le implicazioni politiche che discendono dalla situazione strategica odierna, e cioè che in attesa che alle alleanze regionali si sostituisca una vera ed efficiente organizzazione mondiale degli stati, queste rappresentano un indubbio fattore di stabilità e di equilibrio e soprattutto un potenziamento del senso di responsabilità internazionale dopo le prove d'irresponsabilità nazionalistica offerte dagli stati nella prima metà di questo secolo. Vi è indubbiamente un fattore positivo nella rottura di costruzioni che rischiano di apparire logore e soffocatrici di qualunque forma di vitalità ideologica, ed in questo senso De Gaulle ha avuto buon gioco nel rendersi interprete del senso d'insofferenza che molti ambienti progressisti in Europa nutrono nei confronti della Nato, nella quale ravvisano appunto una forza di conservazione politico-ideologica oltre che di difesa militare. Per questo motivo abbiamo detto all'inizio che De Gaulle potrebbe avere una funzione catalizzatrice nell'attuale dibattito sulla Nato. Non vi è dubbio infatti che la Nato è in crisi e che il patto d'alleanza non può essere rinnovato mantenendo immutate le strutture e lo spirito in cui fu sancito nel 1949. Vi è dunque, ci sembra, una sola alternativa possibile: o la Nato sarà di fatto smantellata anche se formalmente ridotta al ruolo delle alleanze convenzionali o essa sarà riformata nel senso di una più completa ed effettiva integrazione tra Stati Uniti ed Europa a tutti i livelli politici e strategico-militari. Il gen. De Gaulle si adopera per realizzare la prima alternativa.

Nella prima parte di questo scritto abbiamo cercato di illustrare le ragioni della crisi che travaglia attualmente la Nato. Esse possono essere riassunte nei seguenti termini: insufficiente chiarezza di opinioni circa la funzione strategica della Nato e quindi dell'Europa nell'Alleanza Atlantica e scarso accordo sulla strategia della risposta flessibile e sul ruolo delle armi convenzionali; scarsa disposizione degli Stati Uniti — tranne che per alcune dichiarazioni, rimaste puramente verbali, del presidente Kennedy — a cedere parte della loro leadership non solo strategica ma anche politica in seno alla Nato; nuova presa di coscienza da parte europea della capacità e possibilità dell'Europa di esercitare un maggior peso politico e di avere una maggiore parte di responsabilità internazionale.

Riguardo alla prima serie di problemi, occorre notare innanzi tutto

che non è stata certo la dottrina americana della risposta flessibile a indurre la Francia a crearsi un proprio arsenale nucleare. La decisione iniziale fu presa dal governo Mollet dopo la crisi di Suez; il gen. De Gaulle si è limitato a procedere su questa via nella convinzione che una posizione indipendente di potenza e di prestigio sulla scena internazionale sia oramai inscindibile dal possesso di un adeguato potenziale di distruzione nucleare. In questo egli ha trovato un precedente nella politica dei governi conservatori inglesi. Tuttavia egli ha tratto pretesto — e con lui molti europei — dalla dottrina della risposta flessibile per rinfacciare agli americani una presunta diminuzione del loro impegno alla difesa dell'Europa. Ora, dedurre il venir meno di tale impegno soltanto dal fatto che gli strateghi americani si sono resi conto dell'inefficacia, dal punto di vista della dissuasione, della rappresaglia massiccia e che pertanto cercano di sostituire a questa una strategia piú duttile e quindi piú efficace, significa travisare le intenzioni dei nostri alleati. La credibilità ed efficacia della rappresaglia massiccia era legata principalmente a due fattori: la situazione obiettiva che vedeva il suolo americano invulnerabile e l'impegno politico degli Stati Uniti suggellato da una tradizione alquanto consolidata di interventi in difesa dell'Europa. Il primo dato è radicalmente mutato, ma non per volontà degli americani, mentre — e qui è ciò che conta — non vi è alcun mutamento sostanziale riguardo al secondo che giustifichi le apprensioni di certi ambienti europei.

Alla prospettiva offerta — sia pure con notevole imprecisione e inadeguata impostazione di vedute e di prospettive politiche — dagli americani circa la creazione di una forza convenzionale in Europa, De Gaulle ha continuato ad opporre la scelta dell'armamento nucleare nazionale. Non ci soffermiamo qui a discutere l'efficacia difensiva della *force de frappe*, ma vogliamo vedere ciò che essa significa per le sorti della Nato. Poco dopo l'ascesa al potere, il gen. De Gaulle chiese agli S.U. e all'Inghilterra di costituire una sorta di direttorio nucleare a tre nell'ambito della Nato. Tale proposta equivaleva non solo al ripudio di qualsiasi progetto di integrazione europea su basi democratiche (di questo si sono avute del resto numerose successive conferme), ma significava altresì consolidare definitivamente nell'ambito della Nato la scissione tra potenze guida, in possesso di un arsenale nucleare, e paesi di secondo piano. La soluzione proposta da De Gaulle consisteva nel trasformare la Nato, di comune accordo con le altre due grandi potenze nucleari, da alleanza « integrata » in protettorato politico e militare dei tre sul resto dell'Europa occidentale. Il rifiuto degli americani preoccupati delle reazioni europee, soprattutto tedesche, ed inoltre impegnati ad ottenere dalla Nato le forze convenzionali necessarie alla strategia della risposta flessibile, spinsero il Generale sulla via dell'opposizione. Contribuirono potentemente a ciò

l'accordo americano con l'Inghilterra a Nassau nel dicembre 1962 e la successiva modifica dell'Atomic Energy Act, tendente ad allargare il campo della collaborazione nucleare anglo-americana. L'accordo di Nassau, che nelle intenzioni del Presidente Kennedy doveva rappresentare la fine della posizione particolare dell'Inghilterra e l'accettazione da parte di quest'ultima del principio dell'integrazione, ebbe effetto contrario: parve garantire all'Inghilterra quella posizione di leadership in seno all'Europa che De Gaulle mirava ad ottenere anche per la Francia. Dopo un tentativo fallito di agganciare la Germania Federale al programma nucleare francese nel quadro dell'egemonia francese, De Gaulle si impegnavo a fondo nel programma nucleare indipendente, esercitando nello stesso tempo azione di disturbo in seno alla Nato, cercando di mettere in crisi l'unità e la coesione degli alleati, riducendo la partecipazione francese ai piani collettivi di difesa (vi è attualmente una sola divisione francese nella Nato), boicottando infine iniziative di studio e proposte collettive come quella della « forza multilaterale » o come la proposta McNamara.

Le alternative che De Gaulle presenta, implicitamente o esplicitamente, ai problemi piú pressanti dell'attuale situazione internazionale sono alquanto oscure. Esse vanno, come si è detto, da offerte di mediazione nell'area di conflitto del Sud-est asiatico a tentativi di sostituirsi agli Stati Uniti in zone d'influenza politico-economica come l'America Latina; al rilancio alquanto generico dell'Europa con i suoi confini naturali, dall'Atlantico agli Urali.

Per quanto riguarda la Nato, le sue proposte non sono meno generiche²³. Egli si dichiara disposto a mantenere in vita l'Alleanza Atlantica trasformandola però in un patto di tipo tradizionale, basato sulla rigida concezione degli interessi nazionali, cara all'ideatore dell'attuale strategia francese, gen. Gallois²⁴ e spogliata di ogni criterio di integrazione. All'obiezione che una simile concezione dell'Alleanza avrebbe come conseguenza la disseminazione delle armi nucleari e quindi maggiore instabilità si risponde che la « multipolarità » è ormai un fatto, che la natura dell'Alleanza è stata già profondamente alterata dall'equilibrio del terrore e infine che « se la "multipolarità" presenta dei rischi, l'egemonia ne presenta altri non minori, non appena sia avvertita come tale ». In sostanza il rischio della proliferazione nucleare

²³ La formulazione piú sistematica e recente dell'atteggiamento del governo francese riguardo al futuro della Nato è rappresentata dall'articolo di anonima fonte ufficiosa comparso su « Politique Etrangère » (n. 3, 1965). Ad esso ci siamo riferiti prevalentemente nell'espone e criticare il punto di vista francese.

²⁴ « Se sono munite di arsenale nucleare, le nazioni si erigono a santuari, che sono decise a difendere con la minaccia di ricorrere alle armi decisive, qualunque sia la conseguenza di una simile determinazione e qualunque sia la credibilità di una reazione che potrebbe condurre allo sterminio dell'aggressore e della sua vittima ». « Revue de Défense nationale », giugno 1962, p. 951. Cit. da R. Aron, *Il grande dibattito*, Il Mulino, Bologna, 1965, p. 143.

non sembra essere stato sufficientemente percepito e non si vede quindi come De Gaulle possa conciliare l'ostinato perseguimento di una politica personalistica e incurante dei problemi dell'equilibrio e della sicurezza generale connessi alla proliferazione nucleare con l'apparente volontà di contribuire al progresso della distensione e al disarmo.

Il rapporto con gli Stati Uniti verrebbe risolto sulla base di un più stretto coordinamento delle strategie nazionali, ma è chiaro l'orientamento del gen. De Gaulle per un ruolo di terza forza dell'Europa rispetto alle due grandi potenze antagoniste assai più che verso una maggiore corresponsabilità politico-strategica dell'Europa nei riguardi dell'America. « È evidente — egli dice — che la ripartizione dell'universo in due campi, rispettivamente guidati da Washington e da Mosca, risponde sempre meno alla situazione reale ... è evidente che l'Europa, a condizione che lo voglia, è oramai chiamata a esercitare una funzione che le sia propria »²⁵. Ciò non è necessario che avvenga con il ripudio delle alleanze, ma « l'Europa deve prendere la sua parte di responsabilità », un'Europa fatta per essere europea e cioè che « abbia nel mondo una sua politica ». Questo discorso rivolto all'Europa ha naturalmente un significato preciso: Europa è quella delle patrie sia che la leadership francese sia formalmente riconosciuta tanto al livello politico quanto al livello strategico-militare (garanzia di protezione atomica offerta dalla Francia alla Repubblica Federale Tedesca e al resto dell'Europa, in virtù della quale i timori e le aspirazioni tedesche dovrebbero ritenersi più appagate che dalla garanzia nucleare americana!) sia che lo sia di fatto col subire semplicemente un'iniziativa politica e militare di tipo nazionalistico come quella che svolge attualmente il generale. Per De Gaulle non v'è dubbio, la politica è affare dei governi nazionali, i quali ne sono i soli capaci e responsabili.

145

La Forza Multilaterale.

La proposta americana sulla creazione di una Forza Nucleare Multilaterale (MLF) nell'ambito della Nato ha più il carattere di un espediente frettolosamente escogitato allo scopo di arginare una falla che di un organico piano di riforma. Esaminato in via d'ipotesi da un comitato di studio del Dipartimento di Stato americano negli ultimi anni dell'amministrazione Eisenhower, allorché il comando supremo della Nato avanzò la richiesta di missili balistici di media gittata da contrapporre ai missili russi puntati sull'Europa, fu poi accantonato dall'amministrazione Kennedy che nel quadro della strategia della risposta flessibile assegnava alla Nato il compito della difesa con forze convenzionali.

²⁵ Conferenza stampa del 23 luglio 1964.

Un confuso accenno ad essa si ebbe nell'accordo di Nassau, ma tu la conferenza stampa del gen. De Gaulle del 14 gennaio 1963 a indurre il governo americano a rilanciare la proposta ed a premere sui governi alleati perché l'adottassero a loro volta. Il progetto di MLF consisteva in questo: 25 navi di superficie sarebbero state dotate ciascuna di 8 missili Polaris A3 con testata nucleare da circa 1 MT e con una gittata di 2500 miglia. Ciascuna nave avrebbe avuto un equipaggio misto di almeno tre nazionalità. I missili sarebbero stati forniti dagli Stati Uniti con un contributo finanziario di ciascun paese non superiore al 40 % e il comando delle navi sarebbe stato assegnato in proporzione al contributo finanziario. Quanto al sistema di controllo, esso sarebbe stato affidato ad un organo composto dai rappresentanti dei paesi partecipanti aventi ciascuno diritto di veto.

146

Dal punto di vista della strategia globale dell'Occidente la Forza Multilaterale avrebbe avuto un'importanza molto limitata, poiché, tanto per il diritto di veto conservato dagli americani quanto per la limitatezza della dotazione nucleare in rapporto a quella americana e sovietica, non sarebbe stata in realtà più che un'appendice del Sac di cui gli americani avrebbero conservato il totale e assoluto controllo. Né essa avrebbe risolto il problema della strategia della Nato, ché anzi agli occhi degli americani stessi era piuttosto un venir meno alla condizione espressa dal presidente Kennedy che la Nato assolvesse prima ai suoi compiti non nucleari²⁶.

Dopo il gennaio 1963 il governo americano parve tuttavia deciso a far passare a tutti i costi il progetto, spalleggiato (ma non è facile sapere con quanto reale entusiasmo dato l'onere finanziario) dalla Germania di Bonn, mentre la Francia dichiarava apertamente la propria opposizione e gli altri paesi della Nato non nascondevano titubanze unite, in taluni settori, ad una netta avversione per il progetto. In Inghilterra il nuovo governo laburista ha cercato di indurre il governo americano a ritirare il progetto in cambio di un progetto sostitutivo di una Forza Nucleare Atlantica di cui si occuperemo tra poco. Il Belgio e la Turchia hanno deciso recentemente di ritirarsi e sono note le difficoltà che la proposta sollevava nell'ambito della coalizione di centro-sinistra in Italia. Ai primi del 1965 Johnson ha finalmente deciso di accantonare temporaneamente il progetto della MLF in attesa di una chiarificazione di obiettivi e di concezioni strategiche in seno alla Nato.

La proposta della MLF scaturiva da ragioni eminentemente politiche e su tale piano va esaminata e discussa. A favore del progetto militavano due importanti argomenti: l'isolamento della Francia gollista e in larga misura la vanificazione dei suoi sforzi per costruirsi un

²⁶ J. F. Kennedy, Discorso ad Ottawa, cit. da H. Kissinger, *op. cit.*

armamento nucleare indipendente e l'agganciamento della Germania federale ad un sistema nucleare collettivo e controllato, almeno in un primo momento, dagli americani. In sostanza, obiettivo principale della MLF era quello di soddisfare le ambizioni nucleari di alcuni settori politici europei e in particolare quelle che si ritenevano le richieste tedesche, evitando al massimo i rischi di una proliferazione nazionale indiscriminata e ponendo invece le premesse per lo sviluppo di una forza nucleare europea su basi integrate. Per la Germania, in particolare, ciò voleva dire sul piano della dialettica delle forze politiche tedesche un punto a favore dello schieramento democratico più moderato, rappresentato da Erhardt, contro la destra oltranzista e filogollista capeggiata da Adenauer e Strauss. Che tuttavia la MLF fosse poco più di un contentino per quegli europei desiderosi di far assurgere i rispettivi paesi al ruolo di potenze nucleari risultò evidente non solo dal secco rifiuto che il progetto incontrò da parte del governo francese, e dalla riluttanza del governo conservatore a versare nel pool della MLF il deterrente nucleare inglese, ma anche dalle chiare affermazioni del governo tedesco sulla necessità che dopo una prima fase in cui era necessaria l'unanimità nelle decisioni si passasse ad una fase in cui fosse sufficiente la maggioranza.

147

È pertanto difficile considerare il progetto della MLF di per sé come un'argine valido e non piuttosto come uno stimolo agli appetiti nucleari della Germania. Ammesso anche che la Germania nel suo insieme nutrisse già ambizioni definite in questo senso e non che siano state proprio le discussioni sulla MLF a farle sorgere²⁷, appare tuttavia ben difficile che oggi la Germania possa iniziare un programma nucleare indipendente contro la volontà degli alleati occidentali ed in flagrante spregio delle clausole degli accordi di Parigi; laddove, una volta superato tale ostacolo col consenso degli alleati, sia pure in un contesto multinazionale o sovranazionale, non sarebbe affatto impensabile che essa decidesse di procedere per suo conto in un programma di armamento nucleare magari affiancato ad una forza multilaterale.

Questo argomento, già di per sé assai valido contro la Forza Multilaterale, diviene ancor più forte quando si consideri quale sarebbe il prezzo che l'Occidente e il mondo tutto dovrebbero pagare in termini di rinuncia alla distensione e al disarmo, sia perché esso concederebbe di fatto alla Germania un ulteriore diritto di veto sulle trattative con l'Unione Sovietica, sia per il fatto — preconizzato da molti e confermato oggi — che la MLF costituisce di per sé un ostacolo assai difficile da superare nei negoziati sul disarmo con la Russia. In realtà, la MLF si giustifica assai meglio come primo nucleo di una forza nucleare europea completamente indipendente da quella americana e

²⁷ Kissinger, *op. cit.*, pp. 141 ss.

quindi — come hanno sostenuto taluni europeisti — come un importante passo verso l'integrazione europea, che non con l'argomento (usato invece dai suoi difensori) che essa servirebbe proprio ad impedire tale sviluppo.

Per riprendere dunque — a conclusione di questa breve disamina — le argomentazioni di un avversario dichiarato della MLF, quale H. Kissinger, se le ragioni che stanno dietro il progetto di MLF sono, come anche noi riteniamo, eminentemente politiche, la MLF non è che un espediente tecnico, che non risolve il problema politico della partecipazione dell'Europa al controllo politico e strategico del sistema difensivo dell'Occidente, costituito dal deterrente nucleare americano. Se le ragioni sono puramente militari e strategiche non si vede ugualmente come la MLF, così come viene presentata, possa calmare le apprensioni di taluni ambienti europei. Gli Stati Uniti potrebbero infatti decidere in qualunque momento di impiegare il loro potenziale nucleare senza il consenso degli europei, mentre questi non potrebbero farlo senza il consenso americano²⁸. La MLF sarebbe dunque o superflua o insufficiente e difficilmente si immagina come gli europei potrebbero imbarcarsi in un'operazione così costosa e precaria se non avendo propositi ben chiari di ulteriore espansione nucleare.

148

Altre proposte.

La Forza Nucleare Atlantica (ANF) proposta dal governo laburista inglese sullo scorcio del 1964 si differenzia dalla MLF per il fatto di raccogliere in un pool, avente però le caratteristiche di un organismo plurinazionale, senza la formula sovranazionale, generica ed insufficiente per quanto fosse, degli equipaggi misti della MLF, la forza nucleare inglese attualmente esistente (salvo un limitato numero di bombardieri atomici da usarsi a protezione degli interessi inglesi in Medio ed Estremo Oriente) e, Francia consentendo, la *force de frappe*. A questo nucleo si aggiungerebbero una forza nucleare americana, costituita da sottomarini dotati di *Polaris*, pari a quella inglese, ed una forza multilaterale di proporzioni ridotte costituita dai paesi non nucleari. La strategia e la direzione politica di siffatta forza sarebbero affidate ad un organismo Nato nel quale Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia e il residuo gruppo MLF avrebbero una posizione preminente consacrata dal diritto di veto. È contemplato inoltre un preciso impegno dei paesi nucleari a non diffondere le armi nucleari e dei paesi non nucleari a non acquistarne o fabbricarne.

Rispetto al problema strategico della Nato la ANF presenta le stesse carenze della MLF, poiché se offre da una parte il vantaggio di

²⁸ Kissinger, *op. cit.*, pp. 145 ss.

assorbire quasi interamente il potenziale nucleare inglese²⁹, ed eventualmente quello francese e quindi di non rappresentare un aumento bensì una dislocazione del potenziale nucleare attualmente esistente nell'Occidente, ha tuttavia la stessa funzione marginale rispetto alla strategia americana. Dal punto di vista politico, è senz'altro positivo, rispetto alla MLF, l'esplicito impegno alla non disseminazione, cioè a dire anzitutto contro il riarmo nucleare della Germania, ma poiché non offre di per sé alcuna prospettiva di partecipazione europea alla elaborazione della strategia e della politica occidentali, non rappresenta nemmeno una garanzia sufficiente contro la proliferazione. L'ANF potrebbe essere semmai un aspetto di una riforma globale della Nato.

Dobbiamo infine accennare brevemente alla proposta lanciata dal Ministro della Difesa americano McNamara al Consiglio dei Ministri della Nato del dicembre 1964 mirante alla creazione di un Comitato ad hoc in seno alla Nato per lo studio delle questioni nucleari e al cosiddetto piano Duynstee, proposto dal deputato olandese Anthony E. M. Duynstee, relatore della Commissione difesa alla Assemblea dell'Ueo. La proposta McNamara prevedeva la creazione di un Comitato a 5, composto dai rappresentanti degli S.U., Gran Bretagna, Francia, Germania, e Italia. Il Comitato si è costituito senza la partecipazione francese. Nulla sappiamo ancora dei risultati del suo lavoro. Politicamente la proposta McNamara ha soltanto un significato interlocutorio: rappresenta da una parte la messa in mora, almeno temporanea della MLF, dall'altra la persistente volontà degli americani di accontentare le ambizioni europee in fatto di strategia nucleare compatibilmente con le esigenze della pace e dei buoni rapporti col mondo sovietico.

Il piano Duynstee delinea l'istituzione di una forza nucleare atlantica integrata e omogenea, controllata da una unica autorità esecutiva composta dai rappresentanti dei paesi della Nato (S.U. Francia, Inghilterra, e due paesi rotanti). Essa prevederebbe, oltre un nucleo costituito dal potenziale della MLF, il passaggio del controllo di tutte le armi atomiche tattiche assegnate alle forze aeree e terrestri in Europa ad una « autorità esecutiva nucleare » della Nato e in sott'ordine al Saceur; il passaggio infine sotto il controllo della medesima autorità di una parte degli *ICBM Minuteman* stanziati in America (inizialmente 50 poi 150 degli 800 in possesso degli Stati Uniti nel 1966).

Rispetto al progetto inglese sulla ANF il piano Duynstee rafforzerebbe i criteri della multinazionalità. Esso infatti formula una serie di proposte dettagliate circa l'organizzazione del potere decisionale:

²⁹ A differenza della clausola di salvaguardia nazionale contenuta negli accordi di Nassau, la forza nucleare inglese sarebbe assegnata « irrevocabilmente » alla Nato.

dopo una fase iniziale di 18 mesi in cui sarebbe necessaria l'unanimità, si giungerebbe ad una fase di decisioni a maggioranza in cui gli S.U. disporrebbero di 5 voti, l'Inghilterra e la Francia di 2 ciascuno e i 2 membri rotanti di 1 ciascuno. Rispetto al progetto americano della MLF la proposta Duynstee presenta la caratteristica di eliminare, almeno in linea di principio, il veto americano, rispetto alla ANF inglese eviterebbe il rischio di una distinzione di rango tra paesi nucleari e paesi non nucleari — distinzione che è tuttavia nel piano inglese un impegno e una garanzia di non disseminazione nucleare — e nello stesso tempo prevederebbe un meccanismo di controllo più veracemente multinazionale, lasciando aperta la porta alla integrazione europea e, alla lunga, all'integrazione atlantica (maggioranza dei 2/3 su basi non nazionali per le decisioni meno importanti, voto eguale degli S.U. e dell'Europa per quelle importanti). Sul piano strategico è tuttavia indubitato che l'America conserverebbe intatta la sua posizione predominante³⁰.

Considerazioni conclusive.

Dall'esame che abbiamo finora compiuto dei problemi della Nato e delle proposte ad essi connesse, si possono trarre alcuni punti fermi: la guerra fredda ha portato con sé la divisione del mondo in blocchi e il Patto Atlantico è sorto come logico corollario di tale scissione. La distensione ha indubbiamente provocato un allentamento dei vincoli all'interno dei blocchi, ha conferito un ruolo, sia pure limitato, ai paesi neutrali, e ha dato maggiore libertà di movimento e di iniziativa ai paesi all'interno dei due sistemi. Ma questo processo — che Kennan ha chiamato policentrismo — dovrà necessariamente culminare nella completa disgregazione dei blocchi come ritorno alla politica degli stati nazionali? Ed inoltre, è giusto considerare con Kennan questo fenomeno come negativo per quanto riguarda il mondo occidentale e positivo e auspicabile per quanto riguarda il mondo comunista? A nostro avviso, questo sarebbe un processo involutivo per entrambi i sistemi, poiché la linea d'evoluzione nell'organizzazione politica del mondo moderno va verso la creazione di organismi sovranazionali sempre più integrati e sempre più estesi, tendenti in ultima analisi all'istituzione di un sistema di governo mondiale che comporti il progressivo avvicinamento dei sistemi ideologici contrapposti, fino alla elimi-

³⁰ Cfr. V. E. R. Goodman, *The Duynstee Plan*, in «The Atlantic Quarterly», Fall, 1965, pp. 340-46. Riguardo a questo ultimo punto l'A. scrive: «In pratica l'autorità nucleare esecutiva della Nato, con la voce predominante degli S.U., fonderebbe la propria strategia nucleare con quella dell'ancor dominante Strategic Air Command. In altre parole, nella realtà dei fatti la Forza Nato non si muoverebbe se non si muovesse anche il Sac...».

nazione per quanto è possibile e auspicabile delle distinzioni. Di questo processo i raggruppamenti regionali e le relative alleanze sono tappe necessarie e imprescindibili e sarebbe errato considerare un progresso la loro dissoluzione, anche se ciò avvenga apparentemente in un'atmosfera di coesistenza ideologica e di pace. La loro necessarietà non è solo dovuta alla sempre maggiore complessità del mondo moderno ed alla piccolezza di gran parte degli stati nazionali in rapporto alle esigenze dell'economia, della ricerca, della difesa, ecc.; ma, specificamente, alla logica dell'era nucleare. L'equilibrio del terrore, che è la delicata ed incerta pace che abbiamo saputo finora conquistarci, e nella quale, nella migliore delle ipotesi, dovremo vivere ancora molti anni, non può sopravvivere se non in una situazione di bipolarità e cioè di rigido accentramento e controllo degli armamenti nucleari³¹. Le alleanze regionali e politiche sono in questo senso sistemi di sicurezza collettiva. Ciò non significa che le formule politiche possano sostituirsi alle soluzioni concrete caso per caso, le quali andranno pur sempre adattate alle esigenze peculiari dei singoli conflitti, e tanto meno significa concepire le alleanze politico-militari come sistemi di rigida conservazione dello *status quo* politico-sociale. Esse vanno però conservate come garanzia che vi è una responsabilità delle grandi potenze nei confronti delle piccole, garanzia che si esprime in forme svariate, che vanno dalla così detta *partnership*, all'egemonia politica, infine alla dominazione politico-militare vera e propria. Tale responsabilità va ricondotta in un quadro il più liberale possibile ma non va eliminata se non qualora si sostituisca ad essa un meccanismo di salvaguardia internazionale realmente efficiente. Oggi come oggi, a noi sembra che è proprio questo accentramento di responsabilità nelle mani delle grandi potenze che costituisce l'unica speranza dell'umanità per il mantenimento della pace.

Ciò non toglie che, ferme restando le premesse di cui sopra, si debba promuovere un processo di revisione generale dei criteri e della struttura della Nato, che tenga conto, da una parte, della mutata situazione internazionale, e dall'altra dei problemi strategici connessi alla difesa dell'Occidente. Un discorso sulla riforma della Nato presuppone tuttavia alcune considerazioni preliminari. In primo luogo, occorre tener presente che obiettivo supremo e preliminare di qualsiasi azione in campo internazionale dev'essere il mantenimento dell'equilibrio nucleare in una situazione per quanto possibile di stabilità nell'assetto

³¹ Ovviamente non vi è unanime accordo su questo punto. Il teorico della *force de frappe*, gen. Gallois, è, ad esempio, di opinione opposta: la sua tesi sulle nazioni-santuari porta infatti alla logica conclusione che la disseminazione degli armamenti nucleari, fino all'estrema conseguenza che ogni più piccolo paese possieda il proprio, è un fattore di stabilizzazione, nel senso che ogni paese sarebbe in grado di esercitare la propria misura di dissuasione anche nei confronti delle potenze più grandi (cfr. nota a p. 25).

internazionale. Partendo da tale premessa occorre muoversi verso l'obiettivo dell'arresto nella corsa agli armamenti, del disarmo nucleare generale e controllato ed eventualmente del disarmo totale (ove agli eserciti nazionali si sostituisca un corpo di polizia internazionale e sovranazionale realmente efficiente). Ma è chiaro che una situazione di disarmo sarebbe irrealizzabile se ad essa non si accompagnasse un assetto politico mondiale stabile e duraturo. Nel frattempo è nondimeno straordinariamente urgente che le due maggiori potenze nucleari compiano tutti i passi possibili in questa direzione e, primo tra tutti, quello di raggiungere un accordo sulla non proliferazione nucleare, purché tale accordo abbia un effetto politicamente stabilizzatore. In altre parole, a noi sembra che entrambe le grandi potenze nucleari debbano perseguire con fermezza tale accordo, senza però dare l'impressione di voler gettare a mare, sia pur momentaneamente, le rispettive alleanze allo scopo di raggiungerlo (un prezzo che se anche meritasse di essere pagato porrebbe come condizione che entrambe le grandi potenze avessero una linea di condotta concorde e ferma nell'affrontare e tenere a freno le reazioni negative che tale accordo scatenerebbe); e nondimeno senza subire ricatti o intimidazioni. Su questo punto l'Europa dovrà assumersi le sue responsabilità. È d'altronde in questo campo che il suo prestigio e la sua capacità di leadership morale possono essere massime.

A nostro avviso è dunque necessario che prima di partecipare al controllo delle armi nucleari per la difesa dell'Occidente, l'Europa partecipi con gli S.U. alle responsabilità del mantenimento dell'equilibrio e della pace e alla soluzione dei problemi concernenti le aree mondiali di conflitto³². Vuol essere questa una ripresa del tema del grande discorso kennediano di Philadelphia, che rappresenta, a nostro avviso, l'indicazione ideale e politica cui possiamo ispirarci attualmente nel discutere il futuro dell'Alleanza Atlantica.

E tuttavia la visione kennediana della partnership euro-americana appariva ieri meno lontana e irrealizzabile di quel che non appaia oggi. Gli S.U. sembrano oscillare nei confronti degli antichi alleati tra due opposti atteggiamenti, quello del lasciar fare ed accordarsi con le forze emerse vittoriose dall'attuale crisi dell'Europa; quello di riti-

³² Ciò significa in primo luogo che l'Europa deve giungere ad avere una prospettiva non puramente negativa sulla questione tedesca che è il suo problema principale. Vi è una vasta gamma di soluzioni possibili: dalla accettazione dello *status quo* della divisione della Germania e dei confini sull'Oder-Neisse, controbilanciata dalla appartenenza delle due Germanie alle rispettive alleanze politico-militari (di cui quella occidentale orientata verso forme di integrazione sempre più spinte), ad una unificazione negoziata, sotto la garanzia delle due alleanze ma implicante probabilmente l'uscita della Germania dalle stesse e la sua neutralizzazione. La prima scelta implica un'accettazione dello *status quo* non solo di fatto, come si è verificato dal 1955 ad oggi, ma una scelta deliberata e quindi scevra da recriminazioni e da motivi revanscistici.

rarsi nel proprio guscio, considerando l'Europa come una delle numerose aree mondiali di precaria stabilità e oggetto di eventuali trattative dirette con l'Unione Sovietica. Li spingono a questo atteggiamento numerosi fattori interni ed esterni: da una parte, il minor pathos ideale che caratterizza l'amministrazione Johnson rispetto alla precedente, dall'altra, la crisi che attraversano attualmente le istituzioni europee, la mancanza di un preciso indirizzo politico europeo su queste questioni — tranne quello totalmente negativo rappresentato dal filone gollista —, la scarsa coesione tra le forze democratiche di sinistra in Europa. Ma nonostante queste apparenti giustificazioni non esitiamo a condannare entrambi tali atteggiamenti. Essi porrebbero gli Stati Uniti nella condizione di dover poi affrontare un pericoloso deterioramento della situazione europea tale da mettere a repentaglio l'attuale politica di distensione e lo sforzo per la riduzione e il controllo degli armamenti nucleari. Noi non chiediamo con questo che il governo americano promuova un'aperta campagna contro certi governi europei, vorremmo però che i partiti americani fossero più attivamente solidali con le forze europee impegnate nella battaglia europeista e democratica, e che certi settori della sinistra americana non fossero portati dal particolare punto di vista della loro battaglia interna a scambiare certe iniziative apparentemente distensive di De Gaulle, come il riconoscimento della Cina o le offerte di mediazione nel Vietnam, per ciò che non sono. Tanto meno riteniamo — come vorrebbe H. Kissinger³³ — che gli Stati Uniti debbano assumere un atteggiamento indifferente di fronte all'alternativa tra la soluzione federale e quella confederale dell'unità europea, come se si trattasse di vuote astrazioni giuridiche e non piuttosto di concrete battaglie nelle quali sono impegnate ben qualificate forze politiche.

È vero d'altronde che l'Europa per suo conto si è assunta finora solo responsabilità negative, e che di fronte alla potenza alleata gravata della responsabilità dell'equilibrio mondiale e necessariamente portata talvolta a considerare l'Europa solo come pedina di un gioco più vasto, ha saputo assumere solo il tono e il linguaggio della lamentosa protesta per i presunti tradimenti dell'alleata; e si è d'altronde ben guardata dall'assumersi, se non polemicamente (v. Suez), certe responsabilità mondiali. Ora la situazione sembra mutata ed in parte — come abbiamo notato — per opera del gollismo che oltre a suscitare il problema delle responsabilità mondiali dell'Europa nei confronti dell'America, sta ottenendo l'effetto di produrre un chiarimento sostanziale tra le forze europee ed americane.

Ridotte infatti, ci sembra, a proporzioni minime le forze neutraliste; tralasciate come sostanzialmente estranee al dibattito in corso

³³ Henry Kissinger, *The Troubled Partnership*, New York, 1965, pp. 241-245.

tra l'Europa e la Nato le forze comuniste, lo schieramento attuale delle forze politiche europee si divide tra la posizione gollista, su cui ci siamo già soffermati, una posizione europeista che si potrebbe definire di destra e una posizione europeista di sinistra. Un ruolo a parte nella dialettica delle forze europee spetta ai partiti politici inglesi. Il partito conservatore nonostante che sia spostato attualmente su posizioni europeistiche, continua a coltivare, sia pure coll'intento di fornire un contributo valido alla distensione e al disarmo, l'equivoco ruolo per l'Inghilterra di potenza nucleare affiancata alla grande sorella anglo-sassone in funzione per lo piú di mediazione rispetto al mondo comunista. I laburisti sono lontani dall'accedere all'idea dell'integrazione europea, ma sembrano piú disposti a rinunciare all'armamento nucleare nazionale.

154

Appartenenti alla destra europeista ci sembrano coloro che, pur avversi al gioco nazionalista di De Gaulle e favorevoli ad una soluzione unitaria sovranazionale, ritengono che per svolgere il ruolo di potenza che le spetta (ruolo non necessariamente negativo) l'Europa debba possedere un armamento nucleare indipendente. Per dirla con le parole di un diplomatico italiano, per poter partecipare autorevolmente alle trattative sul disarmo, l'Europa deve possedere le proprie armi nucleari, formula che si potrebbe sintetizzare nel paradosso dell'armiamoci per poter disarmare³⁴. Vi è per contro una posizione europeista di sinistra che pur senza essere sorretta da una coalizione definita di forze, è tuttavia ben caratterizzata rispetto ai problemi dell'Europa. Essa è favorevole allo sviluppo dell'integrazione europea in forme democratiche come passo verso l'attuazione della partnership euro-americana delineata dal presidente Kennedy. Essa ritiene bensí che l'Europa abbia un ruolo da svolgere ed una parola da dire nel mantenimento dell'equilibrio e della pace mondiali e che non sia necessario a questo scopo lo sviluppo di un armamento nucleare autonomo. È oramai necessario che questa posizione trovi una propria caratterizzazione piú precisa ed imposti la propria battaglia non soltanto sulla grande controversia pro o contro l'Europa democratica ma anche rispetto al problema della Nato e della partecipazione nucleare, come pure rispetto a tutte le grandi questioni internazionali attualmente sul tappeto. Ciò gioverebbe anche alla battaglia antigollista, perché è proprio nelle grandi questioni internazionali che la fisionomia autoritaria e nazionalista del gollismo perde i propri connotati e rischia di

³⁴ Una sfumatura apparentemente diversa ma che giungerebbe in sostanza alle stesse conclusioni è implicita nella posizione di quanti vedono nell'armamento nucleare un mezzo per la realizzazione dell'integrazione politica europea. Costoro difendono infatti l'armamento nucleare indipendente per l'Europa come passo verso l'integrazione politica, con una visione cosí strumentale e limitata del problema da mettere in dubbio la loro comprensione della natura dei problemi politici e strategici posti dallo sviluppo delle armi nucleari.

trarre in inganno una opinione pubblica men che attenta ai fenomeni politici internazionali.

Il problema della riforma della Nato.

Da questo settore dello schieramento europeo vengono alcune indicazioni circa i problemi della Nato. Innanzi tutto un invito ai paesi dell'Alleanza Atlantica ad affrontare la crisi della Nato con una coraggiosa ed aperta revisione delle sue strutture e dei suoi fondamenti. In che misura la Nato, alleanza difensiva a carattere regionale, è in grado di sostenere il ruolo di politica mondiale cui aspira oggi l'Europa? Ed inoltre, in che misura gli istituti della Nato sono oggi in grado di affrontare situazioni di crisi che investano l'area stessa cui è direttamente interessata l'organizzazione militare dell'Alleanza? Ed in che misura sono essi stati in grado di farlo e lo hanno fatto nel passato? Ci si risponderà che i problemi del funzionamento della Nato sono sempre stati problemi di buona o men che buona volontà politica dei singoli governi di fare funzionare l'Alleanza. Risposta ovviamente esatta, alla quale però si può osservare: 1) che è sempre possibile esaminare in via d'ipotesi come essi avrebbero funzionato in situazioni politiche più favorevoli: 2) che si deve considerare se essi potrebbero funzionare in un mutato e più favorevole clima politico.

Esame spassionato dei fondamenti della Nato: Esistono ancora oggi le premesse strategico-militari che resero necessaria l'istituzione della Nato con le caratteristiche attuali, e cioè come strumento di difesa da una eventuale aggressione totale da parte dell'Unione Sovietica? Quale concordanza di vedute esiste oggi su questo punto tra la Repubblica Federale Tedesca, che dichiara di sentirsi minacciata dai missili sovietici puntati sul suo territorio, e il resto dell'opinione pubblica europea e americana che a tale minaccia sembra voler dare un peso limitato? La « strategia in avanti » fu adottata dalla Nato e mai realizzata appieno nelle sue implicazioni di ordine militare. È necessario continuare a giocare su un equivoco oramai palese?

Una revisione della Nato deve tener conto di due presupposti: le esigenze della dottrina strategica attuale dell'Occidente e le esigenze politiche di un nuovo rapporto tra America ed Europa. Riguardo al primo punto, è giusto che l'Europa partecipi attivamente al dibattito tuttora aperto sulla strategia del cosiddetto equilibrio del terrore e in tale senso va accolta e portata innanzi ogni proposta di collaborazione e di consultazione su questi problemi sia nell'ambito della Nato che fuori. Se da tale dibattito si potrà giungere alla conclusione, da noi ritenuta auspicabile, che nel quadro della strategia della risposta flessibile la Nato, in quanto organizzazione militare dell'Alleanza, continui a

mantenere una funzione puramente convenzionale, si potrà pur sempre consentire che altri organismi e altre forme di integrazione politica e militare si sviluppino a suo fianco per meglio realizzare gli obiettivi di una interdipendenza politico-strategico-militare. Ciò vuol dire che se la Nato può conservare una funzione limitata alla difesa convenzionale dell'Europa, l'Alleanza, in quanto tale, può assumere compiti e responsabilità più ampie. Queste però non si riassumono necessariamente nella formula del « dito sul grilletto ». Ciò non solo perché la decisione ultima sull'impiego del deterrente nucleare dell'Occidente dovrà restare, per ragioni tecniche e politiche, affidata alla sola discrezione del Presidente degli S.U. (esistono infatti situazioni intermedie, fasi preparatorie, mosse rigidamente preordinate, precedenti tale eventuale decisione, per le quali una collaborazione euro-americana sarebbe perfettamente attuabile). Ma perché è necessario — come abbiamo già affermato — che la partecipazione europea si presenti agli occhi dell'opinione pubblica mondiale come un definitivo apporto al processo della distensione, del disarmo, del risanamento di situazioni di conflitto mondiale. In altre parole, l'Europa non può e non deve porsi agli occhi del governo americano e del mondo intero come alternativa ad un accordo politico con l'Unione Sovietica che ponga su basi più solide la distensione. È quindi importante che l'Europa prenda coscienza dei problemi inerenti alla strategia nucleare e non nucleare dell'Occidente a tutti i livelli, e soprattutto che divida con l'America e senta con essa la responsabilità di questo equilibrio nucleare denso di pericoli e sostanzialmente precario.

E poiché la strategia dell'era nucleare è difficilmente separabile dal meccanismo delle scelte politiche, riteniamo che su questo piano in primo luogo debba trovare pratica attuazione l'ideale kennediano dell'interdipendenza. Non ci neghiamo le difficoltà della situazione attuale e la nebulosità delle prospettive future, ma ciò non toglie che si debbano fornire indicazioni e prospettive a lunga scadenza, le quali sole possono animare una seria battaglia politica impegnando l'energia di più generazioni. Nella prospettiva di una unificazione dei sistemi politici e di superamento dei contrasti ideologici su scala mondiale, la creazione di una partnership euro-americana, realmente funzionante e integrata, ci sembra una tappa essenziale. Ciò comporta, a nostro avviso, che l'Europa realizzi come premessa le forme più sostanziali di integrazione politica, e che questa realizzazione sia posta nei termini di una battaglia democratica da non lasciare all'iniziativa di gruppi di natura composita, ma che deve essere condotta dalle forze della sinistra europea con piena consapevolezza e con un programma di politica internazionale e dei rapporti strategici e politici mondiali articolato e approfondito. Alle forze politiche americane spetta d'altronde il compito di prospettare i termini della battaglia sull'altra

sponda dell'Atlantico, di vincere ogni remora isolazionistica e nazionalistica che colà ancora si annidi, di vedere i problemi dell'Europa nella giusta prospettiva, di aiutare infine le forze cui sono naturalmente affini. Il problema è naturalmente di ciò che necessita fare nell'immediato futuro per evitare che si creino situazioni irreversibili. Qui occorre che dall'America e dall'Europa, ma soprattutto dall'America³⁵, vengano proposte coraggiose, anche se limitate, rinunce a certe forme di sovranità nazionale. Questa sola ci sembra la condizione alla quale gli europei possono essere disposti ad accettare la continuazione del monopolio nucleare americano e il potere del Presidente degli S.U. di decidere sull'impiego delle armi nucleari. La realizzazione di questa premessa renderà piú difficile la posizione oltranzista di De Gaulle e di quanti nei vari stati europei vagheggiano armamenti nucleari o nazionali o europei; e instaurerà un clima politico nel quale il mantenimento o la riforma o addirittura l'abolizione dalla Nato non saranno un drammatico evento di rottura bensí la normale rivalutazione di certe istituzioni alla luce di un ventennio di storia densa di trasformazioni e di eventi.

³⁵ Si veda l'articolo di A. Spinelli: *L'Alleanza Atlantica tra indipendenza e interdipendenza*, « Il Mulino », 152, giugno 1965, pp. 561-572. L'A. scrive tra l'altro: « È il governo degli S.U. che deve oggi sapere riinventare, sul piano nucleare, la politica di Schuman e di Monnet, proponendo una limitazione della sovranità nucleare americana contestuale ad una partecipazione europea e la creazione di un adeguato apparato istituzionale per una comune politica nucleare ». Nello stesso articolo Spinelli presenta anche la proposta di istituire, sul modello delle istituzioni comunitarie europee, una commissione avente il compito di elaborare i piani della strategia atlantica. Il Consiglio Supremo di Difesa americano dovrebbe a sua volta diventare progressivamente atlantico.

BIBLIOGRAFIA

158

- A. Albonetti, *Europeismo e atlantismo*, Firenze, 1963, pp. 100.
- R. Aron, *Il grande dibattito*, Bologna, 1965, pp. 272.
« The Atlantic Community Quarterly », Summer, 1965.
- F. Bacchetti, *La strategia nucleare*, Milano, 1964, pp. 497.
- L. Beaton, *The Western Alliance and the McNamara Doctrine*, Adelphi Papers, London, 1964.
- A. Buchan, *Nato in the 1960's*, London, 1960, pp. 131.
« Foreign Affairs », October 1963.
- I. Brzezinski, *Alternative to Partition*, New York, 1965, pp. 208.
- S. A. Gonard, *La funzione del Patto Atlantico*, in « Il Mulino », febbraio 1964.
- E. R. Goodman, *The Duynstee Plan*, in « The Atlantic Quarterly », Fall, 1965.
- G. F. Kennan, *Russia, the Atom and the West*, New York, 1957.
- H. A. Kissinger, *The Troubled Partnership*, New York, 1965, pp. 266.
- H. A. Kissinger, *Coalition Diplomacy in a Nuclear Age*, in « Foreign Affairs », July 1964.
- H. A. Kissinger, *Nato's Nuclear Dilemma*, « The Reporter », 28 marzo 1963.
- H. A. Kissinger, *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, New York, 1957.
- K. Knorr Ed., *Nato and American Security*, Princeton, 1959, pp. 342.
- G. Mally, *A « Forward Strategy » for Atlantica*, in « The Atlantic Community Quarterly », Fall, 1965, pp. 318-25.
- R. E. Osgood, *Nato, the Entangling Alliance*, Chicago, 1962, pp. 416.
- A. Spinelli, *La strategia politica atlantica rispetto al comunismo*, in « Il Mulino », maggio 1964.

- A. Spinelli, *L'Alleanza Atlantica tra indipendenza e interdipendenza*, in « Il Mulino », giugno 1965.
- A. Spinelli, *La riforma del Patto Atlantico*, in « Il Mulino », aprile 1964.
- T. W. Stanley, *Nato in Transition*, New York, 1965.
- A. Wholestetter, *Nuclear Sharing: Nato and the N+1 Country*, in « Foreign Affairs », April 1961.
- F. Roy Willis, *France, Germany and the New Europe*, Stanford U. Press, 1965.
- , *Must We reform Nato?*, in « Survival », January 1966.

Indice

Indice

pag. 7	Introduzione
13	Le dottrine strategiche nucleari (E. Ceccarini)
55	La questione del disarmo (G. Calchi Novati)
93	Aspetti dell'ideologia della distensione (A. Benzoni)
125	La Nato al bivio fra l'interdipendenza e l'indipendenza (L. Calogero La Malfa)

Lo spettatore internazionale

Bimestrale di politica estera, dell'Istituto Affari Internazionali - Roma

Direttore responsabile: Altiero Spinelli

Comitato di direzione: Francesco Compagna, Nicola Matteucci,
Umberto Serafini

Redattore-capo: Massimo Bonanni

Direzione e redazione: Istituto Affari Internazionali, Viale Mazzini 88,
Roma - tel. 315.892

L'Istituto Affari Internazionali (IAI) è stato costituito su iniziativa del Centro Studi della Fondazione Adriano Olivetti, dell'Associazione di cultura e politica « Il Mulino » e del Centro Studi « Nord e Sud », con il patrocinio della Fondazione Adriano Olivetti.

L'IAI, senza fini di lucro, promuove la conoscenza dei problemi della politica internazionale mediante studi, incontri, pubblicazioni e altri-menti, allo scopo di contribuire ad accrescere le possibilità di una evoluzione di tutti i paesi del mondo verso forme di organizzazione sovranazionale, verso le libertà democratiche, verso il progresso economico e la giustizia sociale (dall'art. 1 dello Statuto).

Prezzo di ogni fascicolo: Lire 500 (arretrato il doppio)

Abbonamento annuo: Lire 2.500. Sostenitore Lire 25.000.

Amministrazione: Società editrice il Mulino
Via S. Stefano 6, Bologna - tel. 277.800

Quaderni dello Spettatore internazionale

Sono usciti:

- I. L'America nel Vietnam, Il dibattito alla Commissione d'inchiesta del Senato americano, a cura di A. Benzoni**
- II. Introduzione alla strategia, del Generale Beaufre**
- III. La Nato nell'era della distensione, di E. Ceccarini, G. Calchi Novati, A. Benzoni, L. Calogero La Malfa**

In preparazione:

- IV. Per l'Europa, Atti del Comitato per gli Stati Uniti d'Europa, a cura di J. Monnet**

I Quaderni sono inviati gratuitamente agli abbonati sostenitori dello « Spettatore internazionale ». I soci dell'Istituto Affari Internazionali possono richiederli con lo sconto del 50 %. Tutte le richieste vanno indirizzate alla Società editrice il Mulino. Su domanda invio contrassegno.

Finito di stampare il 5 settembre 1966
presso l'Azzoguidi, Società Tipografica Editoriale,
Via Emilia Ponente 421 b, Bologna, Italy

