

Collana dello Spettatore Internazionale

**Eserciti
e distensione in Europa**
**Il negoziato est-ovest
sulla riduzione delle forze**

**a cura di Fabrizio Battistelli
e Franca Gusmaroli**

Istituto affari internazionali

Roma

Società editrice il Mulino

Bologna

La collana dello Spettatore Internazionale viene pubblicata per conto dell'Istituto affari internazionali (Iai) di Roma. Si compone di almeno sei fascicoli all'anno aventi per tema un problema connesso con la politica internazionale. Ogni fascicolo è il risultato di ricerche promosse dall'Istituto oppure un saggio o un'antologia delle migliori pagine riguardanti l'argomento trattato.

È previsto un abbonamento che dà diritto a ricevere tutti i volumi della collana. Questi vengono inviati anche nel quadro dell'abbonamento a tutte le pubblicazioni Iai.

Dirige la collana Cesare Merlini

Ultimi volumi pubblicati

(in fondo al volume l'elenco completo)

- XXIX. **Il potere sovranazionale privato. Le imprese multinazionali e l'integrazione europea**, di B. Colle e G. Peut
- XXVIII. **Il grande ritardo. La cooperazione europea per lo spazio**, di Gian Luca Bertinetto.
- XXVII. **Europa potenza? Alla ricerca di una politica estera per la Comunità**, a cura di M. Kohnstamm e W. Hager.
- XXVI. **Partners rivali. Il futuro dei rapporti euroamericani**, di Karl Kaiser.
- XXV. **La pace fredda. Speranze e realtà della sicurezza europea**, a cura di Vittorio Barbati.
- XXIV. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1972**, dell'International Institute for Strategic Studies.
- XXIII. **Il grande arsenale. Le armi nucleari tattiche in Europa: cosa sono? a che servono?**, di Franco Celletti.
- XXII. **L'Europa all'occasione del Vertice**, a cura di G. Bonvicini e C. Merlini.
- XXI. **Riforme e sistema economico nell'Europa dell'Est**, di A. Levi, W. Brus, J. Bognar, T. Kliss, J. Pinder, S. A. Rossi
- XX. **La sovranità economica limitata. Programmazione italiana e vincoli comunitari**, di B. Colle e T. Gambini.

Copyright © 1974 by Istituto affari internazionali, Roma
CL 27-0578-8

Eserciti e distensione in Europa

Il negoziato est-ovest sulla riduzione delle forze

a cura di Fabrizio Battistelli e Franca Gusmaroli

Istituto affari internazionali

Roma

Società editrice il Mulino

Bologna

Indice

pag. 7 Presentazione

Parte prima - La riduzione delle forze: un dibattito

- 11 I - Introduzione
di Stefano Silvestri
- 19 II - La discussione
di Fabrizio Battistelli e Franca Gusmaroli
- 19 I presupposti
- 21 Le posizioni negoziali
- 23 L'Europa tra Stati uniti e Unione sovietica
- 25 La regionalizzazione
- 29 Le misure collaterali
- 31 Gli europei e l'accordo sulla guerra nucleare

Parte seconda - Alcuni problemi del negoziato di Vienna

- 37 I - Gli aspetti politici delle riduzioni delle forze
di Christoph Bertram
- 71 II - I rinforzi per l'Europa
dell'International Institute for Strategic Studies
- 81 III - Il Sistema di Sicurezza europeo e l'America
di Andrew Pierre
- 99 IV - La limitazione delle forze convenzionali
di Andrew Pierre

- pag. 107 V - La sicurezza in Europa
dello Stockholm International Peace Research
Institute
- 125 VI - Europa: il problema delle riduzioni delle forze
armate
di Yuri Tomilin
- 137 VII - Il caso ungherese
di Fabrizio Battistelli
- 147 VIII - La partecipazione italiana al negoziato
di Franca Gusmaroli

Parte terza - Documentazione

- 155 I - La seduta del 14 maggio 1973
- 159 II - Interrogazioni e dichiarazioni governative al Par-
lamento italiano
- 167 III - L'anno dell'Europa
di Henry Kissinger

Parte quarta - Appendici

- 179 I - Lista dei partecipanti al dibattito
- 181 II - Abbreviazioni
- 183 III - Cronologia dei principali eventi riguardanti le
Mfr

Presentazione

Mentre nel mondo continue tensioni sono provocate da gravi divari economici, da movimenti di indipendenza e di affermazione nazionale, da incertezza politica e fluidità nella questione della sicurezza, la nuova realtà internazionale sembra avere nell'Europa un caso di relativa stabilità. Consolidatosi l'equilibrio strategico continentale secondo le linee tracciate nel dopoguerra e durante la guerra fredda, i paesi dell'Europa sembrano ora cercare nuovi rapporti di sicurezza negoziati tra il mondo occidentale e quello orientale. In Europa è in atto un processo di « nuova stabilizzazione », dovuto in gran parte alla massiccia presenza militare e agli enormi interessi delle superpotenze in quest'area.

Il dibattito oggi in corso sulla sicurezza europea è dunque un prodotto della nuova realtà internazionale: dal confronto essenzialmente militare, alla ricerca di una migliore collaborazione politica. Tutto ciò attraverso una serie di negoziati sia bilaterali che multilaterali — sulla limitazione delle armi strategiche (Salt), sulla sicurezza e cooperazione in Europa (Csce) e sulla riduzione reciproca delle forze in Europa (Mfr) — i quali vedono direttamente impegnati i due blocchi. Il negoziato Mfr, iniziato a Vienna il 30 ottobre scorso, non riguarda soltanto problemi tecnomilitari, ma anche e soprattutto politici, poiché è direttamente legato all'andamento non solo della relazioni est ovest, ma anche di quelle interne a ciascuno dei due blocchi.

Questi problemi sono stati affrontati il 3 ottobre a Roma in un incontro ristretto organizzato dall'Istituto affari internazionali con la partecipazione di numerosi osservatori e studiosi politici europei. Le note sul dibattito — liberamente tratte da questo e che, come tali, non impegnano direttamente alcuno dei partecipanti — sono precedute da

un'introduzione di Stefano Silvestri, in alcuni punti aggiornata in occasione dell'edizione a stampa. Alla sintesi della discussione è sembrato utile far seguire una sezione che raccogliesse alcuni fra i principali apporti, politici e « tecnici », sul tema delle riduzioni delle forze in Europa. Pur senza pretesa di essere esaustiva, la selezione si propone di offrire un quadro non solo dei vari problemi connessi a tali riduzioni, ma anche delle differenti prospettive da cui esse vengono affrontate in occidente. Quanto ai pochissimi contributi in merito, da parte dei paesi socialisti, si è scelto, come sufficientemente organico ed indicativo, quello del sovietico Tomilin. Infine per il caso ungherese — su cui si sono incentrate per mesi le trattative tra est ed ovest ai precolloqui di Vienna — e per la posizione dell'Italia — ad esso sostanzialmente connessa — in assenza di una più compiuta analisi i curatori hanno tracciato in modo del tutto provvisorio delle note, come proposta per un dibattito su di un problema politicamente rilevante quanto relativamente poco noto nel nostro paese. Concludono il volume alcuni documenti, spesso citati nel testo e di cui può essere comunque utile la consultazione per un'informazione più diretta sulla complessiva questione delle Mfr.

Parte prima

La riduzione delle forze: un dibattito

I. Introduzione

di Stefano Silvestri

La riduzione delle forze in Europa pone problemi di equivalenza, limiti geografici e qualità degli armamenti in questione. Il progetto pubblicato dal « Los Angeles Times » nel settembre scorso indica le principali direttrici della linea di condotta della Nato¹: entrambe le parti dovrebbero ridurre le forze dislocate in Europa centrale fino a un totale di circa 700.000 uomini. Ciò dovrebbe essere effettuato in due fasi successive. Gli Stati uniti e l'Unione sovietica ridurrebbero le loro truppe del 15% in ciascuna fase. Il che significa 28.500 uomini per gli Stati uniti e 67.500 per l'Unione sovietica nella prima fase e rispettivamente 24.000 e 54.000 uomini nella seconda, giungendo così ad una riduzione complessiva di 52.500 soldati americani e 121.500 sovietici. A questi si dovrebbero aggiungere alcuni reparti dell'aviazione e circa 25.000 soldati dell'Europa occidentale e 50.000 dell'Europa orientale per arrivare al numero richiesto di 700.000 uomini, dislocati complessivamente in Europa centrale. Di questi, gli americani sarebbero circa 140.000 e i sovietici circa 310.000.

Non vi sono ancora indicazioni sulle misure collaterali² che gli europei potranno o vorranno richiedere. Né si può per ora sapere se le unità che verranno comprese nelle riduzioni dovranno essere congelate o semplicemente rimosse dall'Europa centrale e nemmeno quale sarà il futuro dei depositi di materiale appartenente alla Nato.

Senza dubbio un accordo del genere significherebbe un ulteriore passo avanti nel processo di distensione. Esso potrebbe inoltre contribuire a facilitare le relazioni tra la Casa bianca ed il Senato sul proble-

Stefano Silvestri, autore di numerosi saggi e articoli sui problemi strategici, è vicedirettore dell'Iai.

ma del sistema di basi all'estero (Fbs)³. Comunque esso affronterà solo in modo marginale quelli che sono i problemi reali per la sicurezza dell'Europa occidentale.

Molti problemi connessi con le future riduzioni delle forze sono stati analizzati in diverse pubblicazioni e tra queste soprattutto: « Sipri Yearbook 1973 », « Strategic Survey 1972 » e « Military Balance 1973-74 »⁴. Rimandiamo per alcune di queste analisi alla seconda parte di questo volume, mentre qui analizzeremo in particolare le posizioni europee.

La stretta relazione tra la realtà strategica europea e quella americana non impedisce lo sviluppo di differenti politiche riguardo alla sicurezza né favorisce un'unanime valutazione delle minacce. Dopo gli accordi Salt e Mfr gli Stati Uniti manterranno ugualmente, grazie alla loro potenza militare globale, una completa autonomia e una vastissima capacità di reazione. L'Europa occidentale, al contrario, subirà una limitazione della propria libertà d'azione, secondo i termini degli accordi sui quali avrà potuto influire soltanto marginalmente. Gli Stati Uniti e forse anche l'Unione sovietica possono considerare i negoziati in corso come un semplice elemento nello scacchiere globale in cui operano; mentre gli stati europei sono costretti a ricercare in tali negoziati i termini stessi della loro futura sicurezza territoriale. Questo è il motivo per cui le garanzie e le controassicurazioni richieste dagli europei potrebbero essere maggiori di quelle previste dagli americani, o di quelle che i sovietici possono essere disposti a concedere.

A. J. Pierre, in un articolo su « Foreign Affairs », riprodotto in questo volume, afferma che la sicurezza europea non può essere disgiunta da quella americana. È facile concordare con questa posizione, ma è anche necessario sottolineare che tale legame è basato soprattutto sul mantenimento dell'attuale connessione tra armi nucleari tattiche e strategiche e tra forze convenzionali e deterrente nucleare in Europa e in America. I negoziati sulla riduzione delle forze, invece, proseguono su due livelli distinti, quello convenzionale (Mfr), in cui non verranno trattati direttamente gli armamenti nucleari, e quello nucleare strategico (Salt), al quale gli europei non parteciperanno: il « disgiungimen-

¹ Il piano contenente le proposte dell'Alleanza atlantica è stato ufficialmente presentato a Vienna dagli Stati Uniti il 22 novembre 1973.

² Per le misure collaterali vedi pp. 29 e segg.

³ Basi militari americane al di fuori del territorio nazionale.

⁴ Cfr. *World Armaments and Disarmament*, Sipri Yearbook 1973, Stockholm International Peace Research Institute, Stoccolma, 1973; *Strategic Survey 1972*, dell'Iiss. Ediz. it. *Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1972*, Istituto Affari Internazionali, Il Mulino, Bologna, 1973; *Military Balance 1973-74*, International Institute for Strategic Studies, Londra, 1973.

to » rischia quindi di verificarsi di fatto. Ciò ha provocato tra gli europei due diverse reazioni politiche. I francesi hanno completamente rifiutato i negoziati, mentre gli altri paesi europei appartenenti alla Nato hanno fatto pressioni sugli americani per mantenere le armi nucleari tattiche fuori dai Salt II. Tale posizione può essere mantenuta nel breve periodo ma non certamente a lungo termine:

— a causa dell'intenzione sovietica di mettere in discussione gli Fbs americani (anche se i risultati positivi recentemente ottenuti dai russi sui Mirv⁵ possono mitigare la posizione sovietica per qualche tempo);

— a causa della volontà americana di riesaminare il ruolo delle armi nucleari tattiche e la strategia della risposta flessibile (come è stato chiaramente sottolineato da Kissinger nel discorso del 23 aprile 1973);

— a causa degli sviluppi tecnologici degli armamenti convenzionali e nucleari (bombe « pulite », minibombe ecc.⁶) che possono cambiare facilmente le strategie attuali;

— a causa della non credibilità dei deterrenti europei autonomi;

— perché infine, le incertezze nella strategia flessibile della Nato e la riduzione delle forze nell'Europa centrale possono abbassare la soglia nucleare di un eventuale conflitto in Europa.

In futuro gli europei potrebbero adottare tre differenti politiche:

a - potrebbero accettare la situazione così com'è, fidando nel sempre crescente riavvicinamento fra Stati Uniti ed Unione sovietica. Il difetto maggiore di questa scelta è la « regionalizzazione » della sicurezza europea che potrebbe provocare una reale frattura fra gli Stati Uniti e l'Europa occidentale ed un leggero peggioramento dei rapporti di forza;

b - potrebbero opporsi a questi accordi ipotizzando secondo la

⁵ Missili e testate multiple indipendentemente orientabili. Solo gli Stati Uniti possedevano tale tecnologia fino al 1972; secondo il Pentagono anche i sovietici hanno recentemente sperimentato con successo tali testate.

⁶ Per bombe « pulite » si intendono quegli ordigni che riducono al minimo le radiazioni. Quanto alle minibombe (mini-nukes) esse dovrebbero servirsi della nuova tecnologia al laser e possedere una potenza limitata a 0,05 chilotoni circa. Poiché il maggiore ordigno convenzionale ha una potenza di circa 10 tonn. di tritolo (equivalente a 0,01 chilotoni), la differenza tra ordigni nucleari e convenzionali diminuirebbe, tanto più se venissero confermate le voci circa la possibilità di eliminare quasi totalmente dai primi la contaminazione radioattiva. Le miniatomiche diverrebbero l'armamento standard delle forze armate americane in Europa e sarebbero inseparabilmente connesse con quelle convenzionali, eliminando l'attuale « soglia » tra armi nucleari e armi convenzionali. Ciò porterebbe ad una riorganizzazione delle forze armate ed all'adozione di nuove tattiche operative, basate su un uso esteso delle mini-nukes. L'escalation atomica comincerebbe così immediatamente, a qualsiasi livello di conflitto.

tesi francese, un deterrente nucleare europeo oppure una messa in comune del deterrente nucleare franco-inglese, o rafforzando le loro relazioni con la Cina, ecc. Contro questa alternativa restano la non credibilità dei deterrenti europei (specie se privi del supporto americano), l'ulteriore divisione politica a cui gli stati europei andrebbero incontro (ad esempio tra Germania e Francia, tra neutri e terzaforzisti, ecc.), la difficile situazione in cui si verrebbe a trovare la repubblica federale tedesca, ecc.;

c - infine essi potrebbero tentare di influire sugli accordi per la sicurezza, chiedendo la partecipazione diretta a tutti i livelli di negoziato. La difficoltà di questa posizione consiste nel fatto che gli europei dovrebbero rinunciare a mantenere una parte considerevole degli armamenti americani in Europa al di fuori dei negoziati. Ciò potrebbe indebolire la posizione negoziale, dando luogo a nuove divergenze fra europei, e perfino creare nuovi problemi nelle relazioni tra Stati uniti ed Europa.

Comunque, se si formasse una posizione comune europea veramente unitaria, la terza alternativa potrebbe divenire la migliore. Essa permetterebbe all'Europa occidentale di affermare una propria entità in materia di difesa, conducendo contemporaneamente una politica di distensione verso l'Unione sovietica. Questo eviterebbe le spiacevoli reazioni che una politica europea di difesa, effettivamente unitaria, altrimenti potrebbe provocare da parte delle due superpotenze. Nello stesso tempo, l'Europa dovrebbe riconfermare l'importanza strategica che le armi nucleari tattiche americane hanno per la sua difesa e la loro stretta relazione con la strategia alleata della risposta flessibile. Gli Fbs americani potrebbero essere considerati come parte del sistema di difesa integrato di cui gli europei dividerebbero il peso, non solo sul piano finanziario, ma anche su quello strategico politico. La divisione degli oneri e la non proliferazione diventerebbero una conseguenza di una politica di distensione e di sicurezza, comune a Stati uniti ed Europa.

Un negoziato multilaterale a cui anche gli europei prendessero parte e che interessasse anche le armi nucleari tattiche permetterebbe una serie di accordi collaterali oltre a quelli riguardanti le forze convenzionali e strategiche. Si potrebbero individuare le funzioni e gli obiettivi dei missili I/Mrbm e dei bombardieri sovietici medi, per poi stabilire, tramite accordi internazionali, una fusione di forze strategiche europee e di forze nucleari tattiche americane che controbilanci tali capacità sovietiche. Dopo di che si potrebbe procedere alle riduzioni. È ovvio che anche una sostanziale riduzione nel numero dei missili I/Mrbm ridurrebbe solo in parte la capacità missilistica che l'Unione sovietica ha a disposizione contro l'Europa occidentale, perché l'Urss

potrebbe sempre puntare alcuni dei suoi missili Icbm o Slbm contro l'Europa occidentale. Tutto questo dimostra ancora una volta la necessità di una comune piattaforma strategica tra Stati Uniti ed Europa che permetterebbe, almeno per un periodo transitorio, di mantenere un minimo di credibilità anche per le esigue forze strategiche europee. Ciò potrebbe rendere più facile ottenere anche il consenso francese.

Per le altre armi nucleari tattiche si potrebbe raggiungere un accordo sul sistema comune di allarme, su una rete comune di comunicazione est ovest in caso di crisi, sull'eliminazione di alcuni sistemi d'arma tra i meno flessibili e selettivi (quali le mine nucleari)⁷.

Iniziative europee in tal senso imporrebbero all'Urss la necessità di prendere seriamente in considerazione una politica europea comune di difesa. In ogni caso la reazione sovietica a tali iniziative permetterebbe una migliore comprensione delle intenzioni sovietiche e dei limiti oggi posti alla libertà di iniziativa europea.

Sul piano convenzionale gli europei dovrebbero insistere affinché i negoziati Mfr trattino soprattutto dei rinforzi e delle capacità di mobilitazione, cercando per questa via di assicurarsi un periodo di « preavviso » durante il quale sia possibile mobilitare le forze, e così mantenere una effettiva equivalenza di forze convenzionali in Europa. Alcune misure concernerebbero l'Alleanza atlantica, e andrebbero dall'aumento delle capacità di trasporto, all'installazione di segnali automatici che permettano di dare il via alla mobilitazione. Tali segnali potrebbero rientrare nei negoziati Mfr, di modo che sia chiaro che l'accordo è valido solo se la congestione militare delle linee di trasporto interne al Patto di Varsavia, sia inferiore a determinati livelli di intensità, calcolati in base alla distanza dall'area interessata. Un rapido incremento di tale intensità, non altrimenti giustificata potrebbe provocare misure preventive. Per evitare incomprensioni, le misure preventive potrebbero essere comunicate in anticipo al comando sovietico, e servire quindi anche come misure dissuasive.

Oltre al ruolo puramente difensivo delle alleanze militari vi è però una seconda utilizzazione più difficile da circoscrivere con trattati. In questa categoria rientra ad esempio la reazione ad un'eventuale iniziativa (più o meno violenta) contro un paese « neutrale », quale la Jugoslavia o la Finlandia, o contro un paese socialista, quale la Romania. Quest'ultimo non potrebbe essere militarmente evitato. Il primo, invece, potrebbe provocare contromisure militari di diversa entità; dalla controoccupazione alla garanzia aerea delle forze di resistenza, blocco, creazione di « enclaves », ecc., fino alla mobilitazione generale. Tutte

⁷ Per mine nucleari si intendono quegli ordigni nucleari fissi predisposti per un'esplosione telecomandata.

queste possibilità devono essere considerate durante i negoziati Mfr, per arrivare a stabilire una serie di « punti caldi » la cui violazione segnerebbe la fine dell'accordo e sui quali è obbligatorio convocare una commissione di controllo della crisi. In questi casi potrebbe essere anche utile ricorrere ad una serie di dichiarazioni unilaterali, non esplicitamente accettate dalle altre potenze negozianti, ma fatte conoscere ufficialmente negli atti dell'accordo.

La mancanza di questo genere di misure e di discussioni potrebbe accentuare la divisione tra gli europei. Il senato americano assume nel Mediterraneo posizioni diverse da quelle che assume nella Germania occidentale. Nel Mediterraneo è anche possibile prevedere un aumento della presenza militare americana. Inoltre le forze navali stanno sempre più aumentando di importanza, non foss'altro perché esse comprendono il grosso della forza nucleare strategica. Una diminuzione della presenza militare nel centro Europa può dar luogo ad un aumento di tensione nel Mediterraneo; l'avvicinamento russo americano ha effetti diversi in questa o quella regione. L'unico segno di un certo rilievo è stato il momentaneo congelamento del conflitto arabo israeliano dopo la guerra dei sei giorni⁸.

In ogni modo, il lento ma evidente cambiamento dell'atteggiamento sovietico filoarabo, la ricerca per vie « classiche » di proprie sfere di influenza, hanno favorito il sorgere di sospetti e di accuse da parte dei paesi non allineati contro una Yalta del Mediterraneo, che potrebbe annullare gli effetti positivi del riavvicinamento russoamericano. L'esistenza di regimi totalitari in Portogallo, Spagna, Grecia e Turchia, potrebbe favorire una politica americana volta ad aumentare la propria influenza, ma nello stesso tempo contraria alla politica americana in Europa. La flessibilità e la mobilità delle forze armate potrebbero essere lo strumento per rapidi cambiamenti nel rapporto di forze.

In questo contesto può assumere una certa importanza la posizione italiana. Essa è situata geograficamente tra la Jugoslavia e la Francia le quali hanno entrambe scelto una politica che, sebbene diversa nei principi e negli strumenti, può essere definita di « non allineamento » rispetto ai negoziati militari e alle politiche dei due blocchi. L'Italia, che è apparentemente molto più integrata nella politica atlantica, ha voluto anch'essa mantenere una posizione intermedia, accettando solo lo status di osservatore alle conferenze Mfr, anche se questo significava lasciare l'Ungheria fuori dalla zona di riduzione⁹. Ovviamente questo ha contribuito ad accentuare la divisione tra Europa centrale e meri-

⁸ Dopo il quarto conflitto, però, i livelli effettivi di accordo russo-americano non sono ancora del tutto chiari.

⁹ Cfr. il capitolo *La partecipazione italiana al negoziato*, pp. 147 e segg.

dionale, confermando l'impressione che esistano due diversi processi di distensione, uno in Germania e uno nel Mediterraneo. Questo può rallentare qualsiasi iniziativa di difesa comune europea, e può anche influenzare negativamente le consultazioni tra europei occidentali per una politica estera comune.

Stando alla situazione attuale, tuttavia, l'assenza di una relazione esplicita tra negoziati Salt e Mfr, e l'assenza parallela di un comune fronte negoziale europeo complicano le discussioni sulle garanzie e le misure collaterali. Diventa sempre più necessario discutere non solo le capacità militari ma anche le intenzioni politiche e strategiche: il negoziato « tecnico », è così sempre più chiaramente politico.

È appena necessario infatti sottolineare come la libertà d'azione dei due blocchi verrà in gran parte diminuita dopo il raggiungimento di un accordo Mfr. Quando i sovietici occuparono la Cecoslovacchia, la Nato non mobilitò le sue riserve, ma si limitò a mettere le forze di prima linea in stato d'allarme. Una reazione del genere sarebbe inconcepibile ed estremamente pericolosa dopo un accordo Mfr. L'accordo si baserà su un'unità precaria di intenzioni e di capacità. Un cambiamento sostanziale della piattaforma politica generale sulla cui base si è raggiunto l'accordo è più che sufficiente per suggerire che le intenzioni stanno cambiando, anche se le capacità venissero soltanto marginalmente implicate. Perciò è necessario definire chiaramente durante i colloqui Mfr quali sono le intenzioni per il futuro e quali i punti di crisi più sensibili. Ciò per evitare che in un momento successivo si abbiano interpretazioni equivocate o reazioni rischiose ed eccessivamente brutali, dovute al fatto di essere colti di sorpresa.

Contrariamente a quanto è accaduto a Helsinki, gli europei (o meglio, i nove della Comunità) non sono stati in grado di accordarsi su una posizione negoziale comune da portare avanti in sede Mfr. Le istituzioni comuni quali la Nato, la Cee, l'Ueo o l'apparato di consultazioni esistente tra i ministri degli esteri non sono stati in grado di superare le divergenze. Una politica estera coordinata è possibile solo grazie ad una volontà politica comune, quale quella espressa al vertice europeo nel 1972. In seguito a questo vertice le istituzioni settoriali e l'apparato di incontri diplomatici riuscirono a dar luogo a posizioni negoziali comuni, sia pure su alcuni punti di minore importanza. Oggi, in seguito alla mancanza di migliori e più consistenti fonti di legittimazione e alla mancanza di iniziativa politica (che potrebbe avere invece il Parlamento europeo) i vertici sembrano essere il solo strumento per continuare il processo di integrazione europea. È quindi possibile che un nuovo vertice possa dare nuova unità e slancio alla diplomazia europea nel processo di distensione. Se infatti non si riuscisse ad invertire

queste tendenze alla divisione tra gli europei, sia il processo integrativo che la stessa sicurezza verrebbero messi in causa.

Purtroppo anche i vertici non sono che una risposta parziale, dato che sinora le loro dichiarazioni non sono riuscite a mutare sostanzialmente la realtà delle decisioni europee. La sicurezza europea dipenderà dunque anche dalla capacità delle forze politiche di assumersi direttamente le proprie responsabilità a livello europeo, senza delegare le amministrazioni nazionali a rappresentarle. Discorso questo che però esula dai limiti di questa discussione.

II. La discussione

a cura di Fabrizio Battistelli e
Franca Gusmaroli

I presupposti

Sin dall'inizio dell'incontro è sorto il problema di definire i presupposti su cui fondare il dibattito sul negoziato Mfr¹ e sulle sue conseguenze nel mutare della scena politica internazionale.

Così, ad esempio, secondo un partecipante, sono cambiati in questi anni i presupposti politici interni alle due alleanze. Nel 1967-'68, all'interno dell'Alleanza atlantica si riteneva di disporre di un certo consenso politico che oggi sembra assai più difficile conseguire. A quei tempi la controversia monetaria e commerciale con gli Stati Uniti non aveva raggiunto l'attuale livello ed asprezza. Altri hanno sottolineato la mancanza di un'elaborazione di un concetto comune di sicurezza europea tra europei e americani: ottiche differenti, infatti, possono far assumere al problema della sicurezza aspetti completamente diversi. Se non vi è accordo circa il ruolo delle forze americane e sovietiche in Europa, in rapporto sia alla stabilità politica che alla sicurezza militare del continente, non è in realtà possibile neanche accordarsi sui termini di una loro riduzione oppure su un loro mantenimento. Alcuni partecipanti hanno fatto notare come la problematica del controllo degli armamenti nel quadro europeo assuma significati e prospettive diverse non solo nei paesi occidentali rispetto a quelli orientali, ma anche presso le superpotenze nei confronti dei rispettivi alleati europei. Un partecipante, in particolare, sottolineava come fosse essenziale avere una prospettiva

Il presente capitolo è una sintesi del dibattito svoltosi all'Iai il 3 ottobre 1973 tra un gruppo ristretto di studiosi internazionali. I partecipanti sono citati nell'elenco posto in appendice.

Fabrizio Battistelli collabora con l'Iai; Franca Gusmaroli è ricercatrice dell'Iai.

di piú lungo periodo circa lo scopo del controllo degli armamenti. In altre parole rilevava che è importante decidere se sia ancora possibile, come era luogo comune tra i socialisti europei fino a pochi anni orsono, vedere il controllo degli armamenti come un mezzo per arrivare allo smantellamento delle forze militari esistenti; oppure se esso oggi non costituisca altro che uno strumento di controllo dei futuri sviluppi delle forze militari — cioè un mezzo per ridurre gli attuali enormi costi per la difesa cercando di stabilizzare l'equilibrio strategico a un livello piú basso —; oppure, infine, un metodo per promuovere dalla distensione la cooperazione. Qualunque il punto di partenza, appariva evidente a tutti che lo stretto legame tra controllo degli armamenti e distensione politica rende necessario mirare, nel corso dei negoziati, non tanto alla riduzione numerica delle forze, quanto al mantenimento della stabilità strategica generale e alle misure collaterali (*collateral measures*)². « Senza le misure collaterali, le riduzioni di forze in se stesse non saranno mai determinanti per la distensione, grazie anche alle forti conseguenze psicologiche che tali misure comportano ». La difficoltà maggiore dei negoziati sarà quella di evitare che il processo di controllo degli armamenti contraddica le sue stesse premesse. Bisognerà cioè evitare che le riduzioni delle forze mutino l'attuale « *balance of power* » — condizione indispensabile della distensione — e che scompaia quella flessibilità di azione che può permettere oggi di superare eventuali crisi: « questo perché in clima di distensione tali crisi, proprio in quanto ritenute improbabili, rischiano di essere di estrema gravità ». La distensione infatti non può limitarsi ad equilibri statici, né elimina quindi i problemi della sicurezza anche in una situazione di progressivo disarmo. Inoltre per ragioni negoziali, è opportuno mantenere un certo livello di forze, seppure piú basso di quello ritenuto attualmente necessario dalle due alleanze. Un ulteriore problema è rappresentato dalla diversità delle concezioni di base, nonché dagli stessi sviluppi dei negoziati; nel corso di questi, infatti, potrebbe prendere corpo il rischio di una contrapposizione tra distensione e processo di unificazione europea, che trasformerebbe il negoziato est ovest in una trattativa sui

¹ Tali negoziati in occidente sono sempre stati indicati (e in parte continuano ad essere indicati tuttora) con la sigla Mbfr = Mutual and Balanced Force Reductions. Nella dichiarazione finale dei colloqui preparatori l'aggettivo « *Balanced* », fortemente osteggiato dall'Urss, non compare piú (vedi cronologia p. 187). Nel corso di queste pagine si è ritenuto di addottare in generale la sigla Mfr; in alcuni capitoli, tuttavia, per rispettare la dizione originale dell'autore si è lasciata la sigla Mbfr. È infine da ricordare come in seguito, all'apertura dei negoziati veri e propri, si sia anche parlato di Murfaamce = Mutual Reductions of Forces and Armaments and Associated Measures in Central Europe.

² Cfr. pp. 29 e segg.

limiti della libertà d'azione degli europei. Riappare a questo proposito il problema dell'assenza di una chiara volontà politica europea, nel settore della difesa, non diversamente che in altri.

Le posizioni negoziali

Rispetto alle Mfr, ha osservato un partecipante, diverse sono le posizioni dei governi occidentali. I tedeschi sono gli unici fortemente interessati, i francesi non vogliono nemmeno partecipare, gli inglesi sono alquanto sospettosi e gli italiani paventano eventuali riduzioni nella zona del Mediterraneo. Inoltre inglesi e francesi temono che durante le trattative dominino i problemi tedeschi, mentre inglesi e tedeschi concordano nel concepire le Mfr come il « minore dei mali » e nell'attribuire loro « una portata limitata ». Per questo alcuni sostengono la necessità di non sopravvalutare i negoziati Mfr, sia rispetto agli altri negoziati in corso, sia rispetto all'intero processo di distensione. « Solo così si riuscirà a non attribuire al negoziato un esagerato valore simbolico; con delle trattative in questo senso limitate, si ridurranno le possibilità per l'Unione sovietica di accrescere la propria influenza sulla formulazione della nostra politica di difesa, lasciando uno spazio maggiore ad un'autonoma iniziativa europea ». Un'ottica simile rispecchia, in sostanza, l'idea di una netta distinzione tra le Mfr e gli altri negoziati in corso. Chi invece ribadisce l'importanza di mantenere uno stretto collegamento fra le diverse trattative, afferma la necessità di evitare che esse interagiscano negativamente tra loro. Sembra in questo caso, particolarmente importante un collegamento tra negoziati Salt e Mfr, cioè tra livello strategico globale e livello convenzionale europeo, collegamento attuabile attraverso le armi nucleari tattiche. Quanto a queste ultime, la posizione occidentale tende ad escluderle, ma questa è una posizione ambigua, difficilmente sostenibile a lungo termine. Sempre nel quadro delle diverse posizioni occidentali, è stata sottolineata l'insistenza del Congresso degli Stati Uniti affinché ad una riduzione dello sforzo americano si accompagni un incremento di quello europeo.

Tutti gli intervenuti hanno quindi messo in evidenza non solo l'importanza di arrivare a Vienna con una posizione negoziale comune, ma anche l'esigenza di portare avanti, durante le varie fasi del negoziato, il discorso politico sui futuri problemi della sicurezza europea, sia per evitare di trovarsi di fronte ad una impossibilità di scelta, che per eludere le ricordate potenzialità negative insite nel negoziato stesso. La mancanza di accordo tra le posizioni europee, è stato inoltre notato, pur essendo reale non impedisce che le Mfr rispondano a dei precisi

interessi europei, e non soltanto americani. Per questo si è insistito, nel corso della discussione, sul fatto che l'attenzione venga concentrata non soltanto sulla riduzione delle forze delle superpotenze (elemento abbastanza probabile in un vicino futuro) ma anche sulle condizioni in cui gli europei dovranno muoversi all'interno di esse. E, per fare questo, l'accordo tra europei è ritenuto indispensabile.

Le divergenze fra i paesi occidentali sono ulteriormente aggravate da un'effettiva mancanza di consultazioni circa le Mfr. « Gli americani hanno preso una loro posizione e noi europei, in mancanza di consultazioni precedenti, abbiamo finito per accettarla poiché era l'unica posizione esistente. Avere strumenti adeguati per formulare una politica occidentale comune ci permetterebbe non solo di esercitare una maggiore influenza verso il blocco orientale ma anche di insistere su delle questioni di interesse più strettamente europeo ». In questa prospettiva aumenta l'importanza delle misure collaterali. Ma come arrivare a questo accordo? Quale tipo di accordo è il più probabile? A questi quesiti la soluzione più interessante è parsa quella di un accordo che — come è avvenuto nel caso del trattato di non proliferazione nucleare (Npt) e in sede di Csce —, preveda una « clausola europea » — cioè una formula che lasci un certo spazio di indipendenza ai paesi europei perché possano procedere liberamente verso l'unione europea — e che, in secondo luogo, garantisca maggior chiarezza a proposito delle misure collaterali. Proprio l'esistenza di differenti atteggiamenti europei accentua l'importanza di un comune riesame delle posizioni negoziali Nato, e questo per due motivi fondamentali. Innanzitutto per ragioni di sicurezza; secondariamente, per ritrovare una solidarietà proprio all'interno della Nato. Il discorso sulla sicurezza rimanda a quello circa il tipo di minaccia che i paesi Nato ritengono di dover affrontare alla conclusione del negoziato. In genere si ritiene che la minaccia debba essere vista più in termini politici che militari; ma il problema maggiore, dal punto di vista militare, resta quello dei mezzi con cui affrontare il nuovo ruolo strategico che l'Europa si troverà a ricoprire. Su questo secondo argomento è stata unanime l'opinione che sia impossibile per l'Europa assumere un ruolo strategico simile a quello delle due superpotenze, ricorrendo ad un armamento atomico e convenzionale completo e credibile; questo per una serie di ragioni che vanno dalla mancanza tanto di fondi e di uomini — nonché delle istituzioni necessarie — quanto di coscienza e volontà unitaria in materia di difesa. Esclusa quindi una simile possibilità, alcuni hanno sostenuto l'ipotesi di una ristrutturazione delle forze militari, di una nuova divisione dei compiti tra le varie nazioni e, infine, di un'utilizzazione più estesa della nuova tecnologia, soprattutto missilistica ed elettronica. Secondo un partecipante « dob-

biamo cercare di ottenere una forza con funzioni di "polizia"³ sufficiente e credibile per impedire eventuali incidenti », dobbiamo ridiscutere il ruolo delle armi, sia convenzionali, sia tattiche, sia strategiche (ed elaborare così la cosiddetta « Minimal Deterrent Posture ») e infine, dobbiamo assicurarci un pur minimo livello di forze che serva per affrontare eventuali casi di crisi (come ad esempio tentativi di « fait accompli »).

L'Europa tra Stati Uniti e Unione sovietica

Tra le varie ipotesi per il futuro che venivano avanzate nel documento introduttivo alla discussione⁴, in genere i partecipanti sono stati concordi nell'escludere la seconda — che prevedeva una forza nucleare anglofrancese — mentre sono stati esaminati con maggior attenzione la prima e la terza. Di queste, l'una — la semplice « adesione » europea al riavvicinamento russo-americano — non è priva di incognite, sia perché ogni accordo tra le due superpotenze non può non risentire dei loro particolari interessi e delle loro politiche sia a livello internazionale che interno, sia perché, per ciò che riguarda specificamente gli europei, una simile adesione diminuisce l'urgenza e la necessità apparente di una posizione comune, ritardando ulteriormente un'eventuale accordo sulla struttura politica e militare unitaria, e quindi diminuendo complessivamente l'autonomia europea; mentre la terza ipotesi — una diretta partecipazione europea ai negoziati in corso tra i due supergrandi — per una serie di motivi, sostanzialmente già ricordati dalla relazione introduttiva, seppure apparisse utile non sarebbe perciò più probabile. Una soluzione possibile — ha sostenuto un partecipante — sarebbe rappresentata da un compromesso fra la prima ipotesi e l'ultima, basato su un incremento della partecipazione, e quindi dell'influenza, degli europei durante i negoziati; strumento di ciò, potrebbe essere l'istituzionalizzazione delle loro consultazioni per il raggiungimento di posizioni unitarie. Quanto al ruolo attuale e futuro dell'Unione sovietica sull'equilibrio europeo occidentale, viene in genere rilevato come esso possieda molto più le caratteristiche di un'ipoteca politica che quel-

³ Per le locuzioni inglesi *constabulary*, *constabulary forces*, intraducibili alla lettera, è valido quanto già notato da De Benedetti: « l'espressione inglese "constabulary forces" non corrisponde esattamente a "forze di polizia" usata nella traduzione italiana in mancanza di un più preciso equivalente. La differenza fondamentale tra "constabulary forces" e "forze di polizia" è che le prime operano in un contesto internazionale, in quanto sono addette esclusivamente a compiti di difesa o di intervento esterno ». F. De Benedetti, *Militari e società: teorie e analisi*, in AVV., *Il potere militare in Italia*, Laterza, Bari, 1971. Cfr. anche p. 24.

⁴ Cfr. pp. 11 e segg.

le di una minaccia militare di invasione o di guerra. (Almeno in tal senso sembrano orientarsi le « intenzioni » sovietiche a prescindere dalle reali « capacità » militari). Ipoteca tanto più pesante per gli europei — anche perché questo discorso può essere in qualche modo ripetuto a proposito del partner americano — finché essi costituiranno un mosaico di entità autonome e distinte; nessuna nazione europea è infatti in grado di approntare un sistema difensivo completo e sufficiente — nota uno dei convenuti — mentre una « specializzazione » nazionale in materia di difesa presuppone una visione già di per sé unitaria del problema. « Il problema della minaccia — prosegue un altro intervenuto — è un problema interessante, anche se affrontato di solito secondo schemi antiquati ». Anche senza ignorare la componente militare degli attuali equilibri politici, un'importanza almeno pari assumono oggi altri fattori (ideologici, economici in genere e in particolare energetici, ecc.) che inducono a prospettare la presenza internazionale di un'Europa occidentale non superpotenza militare (civilian power); questo, anche, considerando le molte ragioni che renderebbero improduttiva per i sovietici un'inversione di tendenza, dalla cooperazione al confronto militare aperto o « freddo ».

La questione della difesa europea potrebbe dunque articolarsi essenzialmente su tre punti:

a) un controllo del territorio attraverso un limitato contingente di forze armate con funzioni di « polizia »⁵;

b) una minimizzazione dei rischi (grazie al mantenimento di una deterrenza complessiva credibile);

c) la capacità (e volontà) di fare fronte ad ogni imprevisto.

« Non fare nulla di tutto questo porterebbe con sé, se non addirittura la “finlandizzazione” o l’“americalatinizzazione” del continente, certamente ridotte possibilità di indipendenza e, come risultato ultimo, il mancato raggiungimento dell'unità europea ». Comunque determinante resta il problema della permanenza degli interessi sovietici e americani in Europa e del reciproco rapporto che, in qualche modo, influenza le loro politiche, esaltandone i momenti comuni. Sintomo di tale comune visione globale è stato, ad esempio, il discorso pronunciato da Breznev nel maggio 1971 che, estremamente tempestivo nei confronti dell'iniziativa Mansfield per un ritiro unilaterale di truppe americane in Europa, ha rilanciato i colloqui sulle Mfr tra le due alleanze, contribuendo così a rafforzare la posizione dello stesso Nixon di fronte al Congresso.

Ciò potrebbe essere dovuto, ha osservato un altro intervenuto, al timore sovietico di dover fronteggiare un riarmo nucleare europeo, o

⁵ Cfr. nota 3, p. 23.

anche piú semplicemente un'accelerazione del processo di unificazione politica: confermando la presenza militare americana, l'Unione sovietica riaffermerebbe da un lato l'abituale giustificazione della propria presenza militare nell'Europa orientale e, dall'altro, contribuirebbe a mantenere il vecchio equilibrio di sicurezza, evitando improvvisi dubbi o « risvegli » nazionalistici europei (o anche solo tedeschi).

La regionalizzazione

Nel formulare le varie ipotesi che si prospettano per l'Europa si è parlato spesso di tendenza alla regionalizzazione. Con questo termine possono indicarsi due diversi fenomeni: *a* - la divisione tra l'Europa centrale e i paesi europei sia settentrionali che meridionali; *b* - il distacco dell'Europa in generale rispetto agli Stati Uniti e all'Unione sovietica. A proposito del primo tipo di regionalizzazione, uno dei partecipanti ha notato come il fatto che i negoziati riguardino solo la zona centrale dell'Europa possa provocare ulteriori divisioni all'interno del continente, creando zone « a statuto speciale » o preferenziali rispetto a zone « indiscriminate »; questa scissione provocherebbe anche una emarginazione crescente dei paesi « periferici », diminuendone l'attenzione verso i problemi cruciali della sicurezza europea. Il riferimento è esplicito nei confronti della posizione italiana (e in genere dei paesi mediterranei della Nato) che, accentuando la tendenza già consolidata di preferire contatti bilaterali con gli Stati Uniti, aggraverebbero così il proprio isolamento all'interno della Nato e nello stesso ambito europeo. Un ulteriore rischio che questo tipo di regionalizzazione comporta è costituito dal possibile aumento delle forze navali nei fianchi, conseguente ad un eventuale ritiro di forze terrestri nell'Europa centrale e alla volontà di rafforzare altrimenti il potenziale militare europeo. L'intervento di uno dei convenuti ha ulteriormente accreditato questa ipotesi, affermando che nelle forze navali esistono notevoli capacità nucleari, difficilmente riducibili in un vicino futuro, anche perché su di esse è fondato in gran parte l'attuale equilibrio strategico generale. Le forze navali, inoltre, da un punto di vista tecnico sono estremamente mobili e flessibili, per cui eventuali loro riduzioni si rivelano difficili e aleatorie. Anche ragioni politiche (si pensi allo stato permanente di conflitto nel Medio Oriente) facilitano l'incremento delle forze navali, ad esempio appunto nel Mediterraneo. Del resto, anche la recente delibera del Senato americano di ridurre le truppe al di fuori del territorio americano parla soltanto di forze terrestri e non cita invece quelle navali (molto piú legate alla globalità della presenza ame-

ricana). Un altro intervenuto, infine, ha sottolineato come un'eccessiva regionalizzazione, nel discorso delle riduzioni, possa portare a gravi fraintendimenti politici. Limitando cioè il discorso alla sola Europa centrale, si possono perdere di vista altri settori, focolai di eventuali crisi, come ad es. la Jugoslavia. Al contrario, altri hanno sostenuto che la distinzione tra Europa centrale e fianchi esiste già ora, per motivi strutturali che è impossibile negare, e che quindi essa non deve essere interpretata come un eventuale prodotto dei negoziati Mfr. La stessa divisione organizzativa dei comandi Nato in diversi settori: Afcen, Afsouth, Afnorth, dà per scontata la divisione dell'Europa in diverse regioni. Anzi, se di regionalizzazione si può parlare, non è nel senso che si sia voluto scindere una zona geografica particolare dalle altre; la questione è stata impostata essenzialmente a livello procedurale, con l'inclusione nei negoziati veri e propri solo di determinati paesi centrali, con uno status giuridico diverso da quello degli altri paesi più periferici. Benché dunque la distinzione esista, essa non sembra giustificare ulteriori difficoltà nella prosecuzione del negoziato, ristretta com'è al solo ambito formale-procedurale. Altri, ancora, hanno fatto notare che la vera differenza esistente tra le regioni europee consiste nel fatto che nella Europa centrale sono presenti forze terrestri di varie nazioni — anche esterne alla regione — il che favorisce una maggiore solidarietà politica. In ogni caso può essere sostenuto che, se si otterranno determinati accordi in questa regione, non si tratterà certo di una discriminante rigidamente tracciata, in quanto gli stessi accordi potranno essere resi validi in futuro anche per altre regioni.

Quello che è essenziale tenere presente è il fatto che ai negoziati Mfr, seppure la discussione verterà sulle forze presenti in un'unica e limitata zona geografica, bisognerà comunque valutarne le conseguenze rispetto all'intero deterrente europeo, sia che si tratti di forze nucleari che di forze convenzionali, di forze centroeuropee come di forze situate nei fianchi.

Quanto al secondo pericolo, definito anch'esso « regionalizzazione », e che riguarda un eventuale distacco (decoupling) dall'Europa degli Stati Uniti — e viceversa — ci si è chiesti se le Mfr comporteranno un crescente disimpegno dell'alleato americano nei confronti della difesa europea.

Tuttavia, ha notato un intervenuto, anche la riluttanza americana ad usare le armi nucleari strategiche in difesa dell'Europa, non è sufficiente dimostrazione di un reale disinteresse o disimpegno degli Usa rispetto agli alleati europei: la strategia della risposta flessibile non garantisce l'automaticità della risposta massiccia, ma d'altro canto aumenta, e non diminuisce, la credibilità dell'impegno americano. Il rico-

noscimento della diversa posizione americana ed europea non è in contraddizione con il permanere della garanzia nucleare. Su un simile riconoscimento, infatti, è stata a suo tempo basata la comune strategia Nato della risposta flessibile. In essa hanno assunto un ruolo particolare le armi nucleari tattiche che, se da un lato fanno pensare ad una minore volontà di usare o addirittura alla possibilità di non usare, il deterrente strategico, d'altro canto costituiscono una garanzia dell'impegno americano e un deterrente verso i sovietici.

Vi è naturalmente chi nega questa posizione e sostiene invece che in realtà la risposta flessibile ha aumentato il distacco tra Europa e Usa: l'attuale strategia atlantica, infatti, « può essere interpretata sia come un tentativo di attribuire una rinnovata importanza all'impiego dell'armamento convenzionale (che ai tempi della risposta massiccia era stato relegato in second'ordine), sia come assicurazione che, in caso di necessità e di escalation, si passerebbe sí al livello nucleare in Europa, ma non ad un olocausto globale. Senonché queste armi tattiche (che dovrebbero agire da collegamento tra livello convenzionale e livello nucleare strategico) impiegate in Europa significano la distruzione e non la difesa dell'Europa ». Secondo lo stesso intervenuto, « se noi europei vogliamo assolutamente escludere questa possibilità, allora dobbiamo pensare seriamente ad un'integrazione vera e propria delle nostre forze convenzionali ».

Gli elementi di questa posizione non sono stati peraltro approfonditi, neppure là dove, considerando la posizione americana come quella di un impegno limitato alla deterrenza piú che alla difesa vera e propria del continente europeo, essa proponeva una distinzione tra questi due argomenti. D'altronde la stessa risposta flessibile che, con tutte le sue lacune, resta la strategia della Nato, in seguito alle Mfr potrebbe diventare meno credibile nel momento in cui proprio questo negoziato facilitasse una maggiore distinzione tra le forze dislocate nel teatro europeo e il deterrente strategico; se, cioè, venisse elaborata una certa strategia per le superpotenze e una, diversa, per l'Europa; le une considerate come « santuari » strategici e l'altra come possibile campo di battaglia tattico (convenzionale o nucleare). Mentre, se dalle Mfr uscisse un diretto accordo russo-americano che (per usare le parole di de Gaulle) « passasse sulla testa degli europei », si avrebbe allora una vera e propria « satellizzazione » dell'Europa. Altri fattori possono inoltre contribuire a « regionalizzazioni » così intese del continente. Si è parlato ad esempio di innovazioni tecnologiche, quali la probabile introduzione in Europa di nuove armi, ad es. le mini-atomiche⁶, le qua-

⁶ Cfr. nota 6, p. 13.

li, complicando ulteriormente la strategia attuale, potrebbero causare ulteriori « incomprensioni » tra Europa e Usa. Ma, in definitiva, il pericolo di regionalizzazione non è sembrato dipendere tanto dalla politica americana e sovietica o dall'andamento dei negoziati Mfr, quanto dalla mancanza, ancora una volta, di una comune politica europea di difesa.

Ancora in questo senso, è stato osservato come non sia possibile parlare della difesa europea (né di una vera e propria politica estera europea in questo settore), senza affrontare il problema delle istituzioni comuni a ciò preposte. Vi sono in merito due tesi: quella di coloro che pensano di potenziare gli attuali strumenti, e quella di coloro che pensano a nuove istituzioni. In ogni caso è però evidente, hanno osservato alcuni partecipanti, che le vecchie istituzioni dovrebbero trovare una nuova vitalità, mentre quelle ancora da creare avrebbero un problema di rapporti da stabilire con le organizzazioni europee e atlantiche già esistenti. Il potenziamento dell'Alleanza atlantica (e dell'Ueo) potrebbe avvenire attraverso creazioni come quella dell'Eurogruppo. Nuove istituzioni potrebbero invece ricalcare sia il vecchio modello della Ced che quello delle consultazioni intergovernative sperimentate col comitato Davignon⁷ e, in campo militare, col comitato di collegamento degli Stati maggiori europei (il vecchio Finabel, oggi allargato anche ai nuovi paesi membri della Cee)⁸.

Tuttavia le esperienze precedenti non depongono a favore di un approccio puramente funzionalista. Il discorso della revisione della Nato, da condursi parallelamente a quello sulla sicurezza e sulle riduzioni delle forze, esige un approccio in primo luogo politico. Da questo punto di vista, è indispensabile che il processo di integrazione europea, anche nel campo della difesa, non si frammenti in mille rivoli istituzionali (Nato, Cee, Ueo, ecc.), che verrebbero poi di fatto coordinati solo da vari governi nazionali. Imprese di questo genere esigono uno spostamento ed un accentramento di sovranità, quale si può verificare solo se

⁷ Organismo istituito nel 1970 in seguito alla Conferenza dell'Aja del 1969 per studiare le modalità della politica comunitaria nei confronti dei paesi non membri della Cee. Dopo questa esperienza, il Consiglio dei ministri della Comunità decise di dare il via alla cooperazione nel campo della politica estera attraverso una serie di conferenze periodiche a livello dei ministri degli esteri, preparata da speciali comitati ad hoc a cui partecipano i direttori degli affari politici dei Ministeri degli esteri e alcuni membri della Commissione della Cee.

⁸ Istituito su iniziativa del Capo di stato maggiore francese nel 1953, il « Finabel » è formato dai Capi di stato maggiore delle forze armate dei sei (oggi nove) paesi della Cee. Questo organismo tiene riunioni periodiche per discutere le scelte strategiche che sono alla base della produzione degli armamenti nei paesi della Comunità. Il Finabel non possiede un segretariato autonomo e non rappresenta un istituto ufficiale della Cee.

tutta la tensione politica degli europei saprà raccogliersi in un unico ambito: il piú indicato dei quali, ha osservato un partecipante, è sicuramente il Parlamento europeo istituito dai trattati di Roma. L'efficacia delle misure che potranno essere prese dipenderà direttamente dal livello di integrazione europea che verrà raggiunto, non foss'altro perché solo un potere europeo legittimo potrà decidere della guerra o della pace per tutta l'Europa. Il discorso su questi punti, tuttavia, non è stato ulteriormente approfondito, essendosi preferito rinviarlo ad un successivo esame dei problemi della difesa europea.

Le misure collaterali

Come è evidente anche dalla sintesi tentata fin qui, le riduzioni vere e proprie — assolute o percentuali, comunque tangibili — delle forze non hanno rappresentato l'unico e neppure il principale argomento del dibattito; particolare rilievo, invece, è stato pressoché unanimemente attribuito alle cosiddette misure collaterali.

Ciò non deve meravigliare, poiché tali misure sono in un diretto rapporto con la possibilità di controllare eventuali crisi, di ridurre la portata e comunque di stabilire un « codice comune » di valutazione tra est e ovest che semplifichi i rapporti di sicurezza.

Esse dunque, piú delle vere e proprie riduzioni, rappresentano il momento « politico » dei negoziati di Vienna. È in questa prospettiva che viene sottolineata l'utilità di comunicazioni dirette tra le parti, piuttosto ancora che istituzioni multilaterali formalmente definite. Tali comunicazioni si propone siano incrementate non solo, all'esterno delle alleanze, tra tutti i paesi membri dei due blocchi (oltre, come è ovvio, al mantenimento e all'uso costante delle « hot lines » in funzione da oltre un decennio tra le due superpotenze) ma anche, all'interno, attraverso una revisione del meccanismo di consultazioni già esistente nell'ambito di ciascuna delle alleanze. Speciale importanza potrebbe acquistare, in questa ipotesi, una revisione ed una maggiore pubblicità dei rapporti tra Mosca e gli altri paesi del Patto di Varsavia, non diversamente, del resto, da quanto si auspica avvenga tra Washington e gli alleati europei della Nato. Quanto alle misure definibili, come « limitazioni »⁹ il parere degli intervenuti è sostanzialmente concorde nel riconoscere loro un ruolo fondamentale, sia nello specifico della discussione sulla riduzione delle forze, che nel piú generale processo di distensione in atto

⁹ Si è reso con questo termine l'inglese « constraints »: cioè quei provvedimenti concordati tra le potenze allo scopo di circoscrivere la rispettiva libertà interna di movimenti strategici.

oggi nel mondo. Di grande interesse poi per l'occidente — viene notato — è l'applicazione di tali limitazioni all'Europa orientale, nonché alle zone « grigie » della Jugoslavia e della Finlandia¹⁰.

Secondo lo stesso degli intervenuti che per primo ha impostato il problema delle limitazioni, queste dovrebbero incentrarsi non solo e non tanto su di un congelamento delle forze (misura che, fra le altre incognite, presenterebbe quella di un'eccessiva libertà di interpretazione per le parti) quanto sul divieto di « determinati tipi di attività », attraverso soprattutto un accordo di « non attraversamento dei confini » (no crossing borders). Vivo dibattito suscita un altro ipotizzato tipo di limitazioni, la « notificazione anticipata », ovvero l'impegno, da parte dei paesi aderenti ai due patti, a dare preventivo annuncio delle rispettive manovre militari. Se è vero che quest'ultima — viene fatto notare — è una limitazione assai parziale in quanto di fatto « i sovietici sono liberi di agire come vogliono, a condizione di preannunciare le loro azioni » è anche vero — concordano i più — che tale misura riduce non poco la possibilità di utilizzare per pressioni politiche e psicologiche le esercitazioni militari. « Facciamo un esempio: verso la fine del 1968 hanno avuto luogo manovre del Patto di Varsavia al confine jugoslavo e rumeno. Se il Patto di Varsavia avesse dovuto notificarle in anticipo, l'impatto psicologico sarebbe stato radicalmente diverso, poiché i sovietici si sarebbero impegnati di fronte al mondo occidentale e in questa atmosfera pacifica essi avrebbero dovuto offrire ulteriori assicurazioni e così via... ».

E — per un esempio ancora più drammatico e che pone all'ordine del giorno nuovi importanti problemi — « Se ci fosse stato un accordo sul preannuncio delle manovre prima del 1968, ciò avrebbe significato

¹⁰ I pericoli di una « regionalizzazione » a proposito delle riduzioni reciproche delle forze in Europa, cioè di una restrizione delle riduzioni e dei loro effetti ad un settore del continente anziché alla sua totalità, sono presenti anche nello specifico problema delle limitazioni. Come fa rilevare uno degli intervenuti, « le limitazioni non hanno molto significato se sono ristrette alla sola Europa centrale, cioè all'area interessata dalle riduzioni. Io penso che proprio questo costituisca uno dei principali elementi dell'intesa (se non addirittura cospirazione) russoamericana. Dapprima le superpotenze si sono trovate d'accordo nell'eliminare le limitazioni della Csce, sostenendo che esse rappresentavano un argomento da discutere in sede di Mfr; in un secondo tempo, le limitazioni sono state eliminate anche dalle Mfr. E così le limitazioni non hanno trovato lo spazio in cui essere inserite. Noi europei dovevamo insistere maggiormente perché è qui, in effetti, il pericolo della regionalizzazione. Una volta d'accordo su di una limitazione significativa, sarebbe stato quanto mai desiderabile renderla applicabile non solo ai fianchi, ma anche a paesi come la Jugoslavia (...). Come possiamo constatare oggi, i problemi relativi alle limitazioni (eccetto alcuni meno importanti, quali le notificazioni anticipate) sembrano essere spariti. È a questo punto che è sorto un serio problema di regionalizzazione, e noi non lo abbiamo risolto ».

o che i sovietici non sarebbero intervenuti in Cecoslovacchia, o che l'accordo sarebbe stato violato. In questo caso da parte occidentale si sarebbe verificata una reazione maggiore di quella che di fatto ebbe luogo allora. Quale sarebbe stata la reazione occidentale? » L'interrogativo — quale la reazione dei paesi occidentali al preannuncio, o al mancato preannuncio, di iniziative che potrebbero andare da normali esercitazioni militari fino ad un intervento diretto — mette a nudo le caratteristiche non univoche di un provvedimento che, pur limitando efficacia e « remuneratività » di un'azione (variamente) di forza, la rende tuttavia più pericolosa e critica una volta effettuata. È in questo senso che — emerge nel corso di un dibattito serrato ed insieme problematico — la notificazione anticipata, limitazione di indubbia utilità in un'atmosfera di distensione, è comunque capace di diminuire la « flessibilità », e non solo da parte dei sovietici. In proposito è stata ancora una volta ricordata l'esigenza di una « clausola europea » affinché tali limitazioni non rappresentino poi, semplicemente, l'accettazione di un « droit de regard » sovietico su alcuni paesi europei o su un eventuale processo di unificazione nel campo della difesa, senza che per questo si ottengano effettive contropartite: mentre il controllo dell'Urss sull'Europa può essere infatti reale, l'inverso appare invece largamente ipotetico. Concordemente negata la possibilità di stabilire quale delle limitazioni sia la « migliore » in astratto (prescindendo dalle situazioni reali che, sole, possono dare indicazioni in tal senso), un ulteriore intervento sottolinea, anche a proposito delle limitazioni, l'esigenza di un nuovo sistema di consultazione politica che coordini l'azione di Washington con quella degli alleati europei: « tutto questo tipo di elaborazione e di organizzazione di limitazioni rappresenta una richiesta di un legame più concreto tra Europa e Stati Uniti (...) se le reazioni di Washington sono diverse da quelle degli europei, l'intero fattore delle limitazioni può perdere ogni efficacia e ripercuotersi su tutto il processo delle Mfr ».

Gli europei e l'accordo sulla guerra nucleare

L'ultima parte della discussione è dedicata ad uno degli avvenimenti più significativi verificatisi nell'ambito politico e strategico mondiale negli ultimi tempi: l'accordo tra sovietici e americani per la prevenzione della guerra nucleare firmato a Washington il 22 giugno 1973.

A parere del primo degli intervenuti, tale accordo contiene una intrinseca ambiguità laddove vengono indicate insieme la prevenzione di un conflitto nucleare e la prevenzione di un'aggressione. Ciò sembra-

rebbe in contrasto con la quasi automaticità delle reazioni americane in difesa degli europei, garantita dal Patto atlantico: in caso di crisi, insomma, la consultazione e la solidarietà tra gli alleati sembrerebbero venire in secondo piano, anche formalmente, rispetto ai rapporti tra le due superpotenze.

Tale ambiguità avrebbe consentito, prima, l'inclusione nell'accordo dell'art. 6¹¹ che fa salvi il diritto all'autodifesa da parte di entrambe le potenze e gli impegni da esse contratti in precedenza e, quindi, l'opportunità per i politici (evidente l'allusione a Kissinger) di ribadire ed ampliare quest'ultimo punto in funzione degli alleati. Viene ricordato in proposito come Kissinger, nel corso della conferenza stampa tenuta all'indomani della visita di Breznev negli Stati Uniti, abbia eluso le precise domande dei giornalisti, in particolare a proposito di eventuali situazioni di crisi in Europa e nel Mediterraneo e circa il tipo di procedure consultive che potrebbero essere messe in atto. Un successivo intervenuto, riconoscendo come positiva la prudenza di Kissinger nelle questioni più specifiche, ha rilevato invece che il segretario di Stato americano non ha lasciato dubbi su di un punto fondamentale: una ipotetica aggressione sovietica abrogherebbe tout court l'accordo, lasciando liberi gli Stati Uniti di agire secondo le proprie valutazioni. Tutti questi elementi — del resto ampiamente sottesi dall'art. 6 — non contrasterebbero con l'art. 4 che introduce il principio non nuovo della diplomazia preventiva¹². Sarebbe inconcepibile, che, in caso di crisi, le due superpotenze non comunicassero direttamente fra di loro (e che, in questa prospettiva, non ne perfezionino oggi gli strumenti). Un simile atteggiamento, del resto, era già implicito nella dichiarazione di Mosca, dove si diceva auspicabile che le parti interessate rinunciassero alla minaccia dell'uso della forza nelle controversie internazionali; atteggiamento divenuto nell'accordo di Washington esplicita rinuncia all'uso della forza.

Sempre secondo l'intervenuto, in proposito « non sarebbe politica-

¹¹ « Nulla del presente accordo dovrà inficiare o ledere: a - il diritto intrinseco di autodifesa individuale o collettiva come previsto dall'art. 51 dello statuto delle Nazioni Unite; b - (...); c - gli obblighi assunti da ciascuna delle due parti verso i propri alleati o altri paesi mediante trattati, accordi e altri documenti appropriati »; art. 6 dell'*Accordo russoamericano per la prevenzione della guerra nucleare*.

¹² « Se in un qualsiasi momento le relazioni tra le parti o tra una delle parti e altri paesi sembreranno comportare il rischio di un conflitto nucleare, o se le relazioni tra paesi che non partecipano al presente accordo sembreranno comportare il rischio di una guerra nucleare tra gli Stati Uniti d'America e l'Unione delle repubbliche socialiste sovietiche o tra una delle due parti e altri paesi, gli Stati Uniti e l'Unione sovietica, operando in conformità alle disposizioni del presente accordo, inizieranno immediatamente consultazioni urgenti tra loro e porranno in atto ogni sforzo per evitare questo rischio »; art. 4, *ibidem*.

mente saggio comportarsi nel modo allarmistico che hanno tenuto molti governi europei e la maggioranza dei giornalisti durante gli ultimi mesi ». Molto più proficuo l'atteggiamento, attribuito ad esempio ad ambienti ufficiali tedeschi, di considerare l'accordo « nient'altro che un esempio di limitazione concordata, nell'ambito di un nascente sistema di limitazioni concordate ». Nulla di diverso, nel complesso, rispetto ai numerosi accordi « postcubani » raggiunti dalle due superpotenze nel tentativo di controllare l'uso della forza e di sviluppare in merito un sistema di regolamentazione; ma, anche, un elemento nuovo nell'esplicito riconoscimento delle sfere di influenza attraverso l'impegno al non uso della forza nei confronti dei rispettivi alleati ¹³.

Per una valutazione politica dell'accordo, l'intervenuto — pur accennando i motivi di politica interna che possono avervi indotto sia il presidente americano che il segretario del partito comunista sovietico — conclude sottolineando che entrambe le parti possiedono la consapevolezza che « vi è un solo settore nel quale esse possono raggiungere senza difficoltà un accordo in materia di principi, e cioè nella prevenzione della guerra nucleare ».

Che, comunque, l'accordo Nixon-Breznev sulla prevenzione della guerra nucleare ponga pressanti quesiti agli alleati europei, è quanto emerge da un ulteriore intervento. Nel suo rapporto di maggio sulla politica estera americana, Nixon ha rilanciato la questione dell'uso delle armi nucleari tattiche: di tale fondamentale problema — è opinione dell'intervenuto — gli europei dovrebbero farsi tempestivamente carico, essendo diffusa un'atmosfera di dubbio sull'intenzione da parte del maggiore alleato di operare quel « definitivo » ricorso (che pure continua ad essere ipotizzato) alle armi nucleari ¹⁴. Alla luce di tutto questo, dunque, sarebbe indispensabile « ripensare » l'intera strategia della Nato, per adeguarla ad una realtà in trasformazione: termini quali « minaccia », « eventuale aggressione », ecc., stanno rapidamente perdendo di efficacia e, soprattutto, di credibilità, rispetto ad un'opinione pubblica di giovani che ignora o ha comunque superato sia la guerra che la guerra fredda.

Non favorisce una simile evoluzione e un simile necessario ripen-

¹³ « Le parti convengono, in conformità all'art. 1 e per realizzare l'obiettivo ivi enunciato, di procedere dalla premessa che ciascuna parte si asterrà dalla minaccia o dall'uso della forza contro l'altra parte, contro gli alleati dell'altra parte e contro altri paesi, in circostanze che possano mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionali... »; art. 2, *ibidem*.

¹⁴ In altra parte del dibattito osserva peraltro uno dei convenuti che « il fatto che i russi considerino il sistema di basi all'estero (Fbs) americano come strategico, rappresenta per noi una controassicurazione, in quanto può rendere più difficile per gli Stati Uniti separare le armi tattiche dalle strategiche ».

samento — osserva l'ultimo degli intervenuti — l'atteggiamento di coloro che ritengono di « tranquillizzare » l'opinione pubblica affermando « che nulla è cambiato, e che la Nato continuerà ad essere ciò che è sempre stata ». Che l'accordo russo-americano non abbia rivoluzionato i rapporti interni ed esterni della Nato non significa che, da parte americana, non vi sia « una tendenza molto forte a rivedere la politica nucleare dell'Alleanza, sia in termini militari che in termini di dottrina ». Di ciò sarebbe sintomo anche l'aneddoto, riferito dall'intervenuto, secondo il quale, alcune settimane prima del famoso discorso di Kissinger sull'« anno dell'Europa », nel corso di una riunione, una personalità militare americana dovesse spiegare per ben otto volte allo stesso Kissinger il ruolo ufficiale delle armi nucleari nella Nato. Al termine dell'ottavo tentativo, il segretario di stato americano si sarebbe rivolto ad uno dei presenti e avrebbe detto: « ancora non ho capito e ancora non ne vedo lo scopo ». « Se Kissinger — conclude l'intervenuto — ripete otto volte una simile domanda, qualcosa sta per accadere nella politica nucleare degli Stati uniti e della Nato ».

Parte seconda

**Alcuni problemi
del negoziato di Vienna**

I. Gli aspetti politici delle riduzioni delle forze

di Christoph Bertram

Le Mbfr nel contesto est-ovest

Il problema della riduzione delle forze non è piú solamente un problema interno dell'Alleanza, ma è diventato uno dei capitoli nell'ordine del giorno delle relazioni est-ovest. Questo piú che un cambiamento procedurale è un cambiamento di tipo politico.

L'Alleanza non può piú contentarsi di creare modelli e scenari; deve adesso sviluppare sulla riduzione delle forze una concezione politica in linea con gli obiettivi che si propone in ordine alle relazioni est-ovest.

A prima vista, potrebbe sembrare un compito abbastanza facile. In passato i comunicati della Nato hanno ripetutamente dichiarato che le Mbfr dovrebbero portare un contributo alla distensione, e sembra quindi logico che una riduzione degli strumenti militari da confrontare debba anche migliorare i rapporti politici tra est e ovest. Tuttavia questa equazione logica ha senso solamente dove gli strumenti militari costituiscono un elemento del confronto tipico della guerra fredda. Dopo tutto, contrariamente a quanto molti ritenevano alla fine degli anni cinquanta o agli inizi degli anni sessanta, la distensione politica in Europa si è avuta non grazie a degli accordi regionali sul controllo degli armamenti, ma nonostante la loro mancanza. È possibile che gli sforzi militari siano stati diretti, in un certo periodo, solamente contro l'altra parte

Christoph Bertram, vicedirettore dell'International Institute for Strategic Studies, è coautore con Alastair Buchan di Europe's Futures, Europe's Choices. Il presente capitolo è composto da due saggi contenuti in Mutual Force Reduction in Europe: the Political Aspects, « Adelpi Papers » n. 84, International Institute of Strategic Studies, Londra, 1972.

e che non siano stati altro che un elemento di confronto; ma, man mano che il confronto politico perdeva vigore, la sicurezza militare diveniva piú uno strumento di assicurazione reciproca e di stabilità che uno strumento di confronto.

Senza la sensazione di sicurezza che prevale nell'Europa occidentale, e che ancora è basata in misura considerevole sugli sforzi militari, difficilmente si sarebbe verificata la stessa disponibilità per la cooperazione est-ovest. Ma la lezione degli anni '60, che cioè è possibile la distensione senza disarmo, non deve necessariamente essere valida sempre. Se il riavvicinamento politico non è stato fino ad ora ostacolato dalla situazione militare, ciò non significa che lo squilibrio militare in Europa non possa, ad un certo momento, diventare un ostacolo per ulteriori passi verso la fiducia reciproca e la cooperazione. Un'importante funzione del dibattito sulle Mbfr, fin tanto che esse non sono diventate un argomento di negoziato, è stata quella di evidenziare la preoccupazione occidentale per il graduale aumento della forza militare del Patto di Varsavia in Europa, e di fare rilevare all'Unione sovietica, che prima o poi, questa preoccupazione avrebbe potuto limitare ulteriori progressi della distensione.

La reciproca riduzione delle forze avrà effetti non solamente sulla relativa forza militare di tipo convenzionale del Patto di Varsavia, ma anche sulla relativa debolezza della Nato, per quanto asimmetriche siano le riduzioni verso cui si tende. Una riduzione reciproca e concordata delle forze potrebbe sviluppare in Europa un maggior senso di sicurezza, attraverso la diminuzione dello strumento militare della parte opposta. Ma potrebbe avere anche il risultato inverso: di indebolire quella sensazione di sicurezza che ha reso capaci i governi occidentali di intraprendere una politica di distensione e di assumersi quei rischi politici che, altrimenti, sarebbero stati considerati troppo impegnativi. In una situazione in cui sia la confrontazione che la sicurezza politica si basano sulla potenza militare, l'unico inequivocabile contributo alla distensione, dal punto di vista occidentale, sarebbe una riduzione delle forze del Patto di Varsavia nell'Europa centrale al livello delle forze Nato. La riduzione reciproca, sempre secondo le posizioni occidentali, sarebbe soltanto la seconda soluzione migliore.

Questa seconda soluzione ha un pregio evidente: se nell'Europa occidentale una riduzione delle forze — soprattutto americane — è probabile, non è preferibile avere in cambio altrettante riduzioni delle forze del Patto di Varsavia, attraverso reciproci accordi? La risposta è tuttavia meno ovvia di quanto la domanda faccia pensare. Dopo tutto, i ritiri molto consistenti (fino al 20%) delle truppe americane dalla Germania

occidentale tra il 1965 e il 1969¹ non hanno provocato importanti crisi nelle relazioni atlantiche né hanno scosso la sicurezza politica e la fiducia dell'Europa occidentale. Questi ritiri in quanto unilaterali, erano, almeno teoricamente, reversibili; la rotazione o il rinforzo, nell'eventualità di una crisi, sono rimasti inalterati. Le riduzioni reciproche sono d'altra parte molto più decisive creando un'interdipendenza tra le due alleanze militari in Europa, imponendo restrizioni ed escludendo rinforzi, salvo accordi reciproci. Attraverso un accordo reciproco sulla riduzione delle forze, l'Unione sovietica acquisirà una voce legittima nei problemi della difesa dell'Europa occidentale, così come l'occidente la acquisirà nei problemi della difesa dell'Europa orientale. L'impatto politico degli accordi sulla riduzione reciproca è allora più diretto e potenzialmente di più vasto raggio; e questo qualunque sia la convenienza statistica di negoziare le riduzioni occidentali — le quali molto probabilmente avrebbero luogo comunque — contro le riduzioni orientali, le quali invece potrebbero non verificarsi ancora per qualche tempo.

TRE POSSIBILI APPROCCI

È quindi particolarmente importante che l'occidente elabori una visione politica degli obiettivi che si prefigge di acquisire attraverso le Mbfr nel contesto est-ovest. Gli atteggiamenti occidentali ipotizzabili in sede di Mbfr appaiono essere fondamentalmente tre: mantenere lo status quo militare e politico al livello minimo di sforzo militare, che possiamo chiamare « approccio dell'equilibrio militare »; far dipendere gli accordi sul controllo degli armamenti e sulla riduzione delle forze dal progresso politico delle relazioni est-ovest che possiamo chiamare: « approccio del collegamento politico »; tentare di modificare la situazione politica attraverso le Mbfr, che possiamo chiamare « approccio strumentale ». Elementi di ognuno di questi tre diversi atteggiamenti sono stati riflessi in passato nella posizione dei governi e dei commentatori a proposito delle Mbfr e del controllo degli armamenti europei. In genere essi non sono stati chiaramente distinti e separati l'uno dall'altro; è normale che, in un problema complesso come questo, i vari moventi interagiscano fra di loro e che in pratica le distinzioni diventino meno precise², soprattutto perché i tre approcci non si escludono a vicenda. Tuttavia, esaminarli brevemente come se essi fossero separati e alternativi renderà più chiara la portata delle opzioni politiche aperte all'occi-

¹ Cfr. Helmut Schmidt, *Germany in the Era of Negotiations*, « Foreign Affairs », New York, ottobre 1970, p. 43.

² Cfr. ad es., H. G. Wieck, *Perspektiven für Mbfr in Europa*, « Aussenpolitik », Amburgo, novembre 1971, p. 641.

dente e potrà servire a definire il profilo di una concezione politica delle Mbfr nelle relazioni est-ovest.

« L'approccio dell'equilibrio militare » si basa essenzialmente sulla convinzione che l'equilibrio militare deve essere mantenuto, ma che esso può esserlo ad un più basso livello di uomini e di armi³. Il suo obiettivo è quello di trovare un modo per ridurre l'onere della difesa, conciliarvi i problemi finanziari e quelli relativi al personale, e di diminuire la pressione politica interna, senza indebolire la difesa. Questo approccio è stato enunciato nel comunicato di Roma della Nato nel maggio 1970, e si riflette nella insistenza sovietica sulla « sicurezza eguale ». Presuppone la continuazione del vigente sistema di sicurezza in Europa e, dal momento che corrisponde alle pressioni interne che esistono sicuramente nell'Alleanza occidentale, ma probabilmente in entrambi i blocchi, è politicamente non ambizioso e non dà luogo ai sospetti dell'una né dell'altra parte. Esso non coinvolge né le conseguenze politiche della riduzione delle forze né gli sviluppi politici cui i negoziati Mbfr potranno dar vita.

In sostanza questo approccio implica un certo numero di conseguenze specifiche per i negoziati e per il completamento della riduzione delle forze. Soltanto gli stati interessati all'equilibrio devono partecipare ai negoziati: cioè i membri dei due patti militari o, nel caso che sia interessata solo una parte del territorio del patto, gli stati membri in quella regione. Anche negoziati bilaterali tra America e Russia, nel caso in cui le loro truppe in Europa siano l'unico argomento da trattare, rientrano nella logica di questo approccio; non vi rientra il condurre i negoziati nello schema di una Conferenza sulla sicurezza europea. Lo scopo principale dell'approccio dell'equilibrio militare sono le riduzioni e non accordi complessivi sul controllo degli armamenti, questi ultimi da realizzarsi il più presto possibile. Verifiche congiunte ed ispezioni reciproche sono richieste soltanto nel caso in cui i sistemi unilaterali di verifica si rivelino insufficienti per una adeguata supervisione degli accordi, e ad esse si può quindi non dare la priorità; la verifica unilaterale è più semplice, politicamente meno rilevante, e l'accordo su di essa può essere raggiunto più rapidamente di quello sul controllo reciproco, il quale potrebbe invece ritardare di molto gli accordi sulle riduzioni delle truppe. Quanto al più difficile principio delle Mbfr, le « riduzioni bilanciate », l'approccio dell'equilibrio militare, se applicato con rigore, deve definire meticolosamente il termine, ed esclude inoltre quella flessibilità che le considerazioni politiche potrebbero consentire.

³ Cfr. *Us Foreign Policy for the 1970s*, Discorso del presidente Nixon al Congresso, 25 febbraio 1971, p. 66.

« L'approccio del collegamento politico » considera le forze militari un elemento della sicurezza politica nelle relazioni tra est e ovest. Le riduzioni devono quindi essere legate al processo politico di distensione e devono trovare la loro giustificazione nella situazione politica. Ogni regresso o intralcio nel complessivo processo di distensione influenzerebbe in modo diretto la rapidità e l'opportunità dei negoziati e degli accordi sulle Mbfr, così come le influenzerebbe positivamente una crescita della sicurezza politica dell'Europa occidentale, attraverso una più stretta integrazione o un visibile progresso nella distensione.

Nelle sue conseguenze pratiche questo approccio è più flessibile ed insieme più rigido di quello precedente. Più flessibile perché non deve portare a delle riduzioni; a meno che non vi siano cambiamenti radicali nelle relazioni politiche tra est e ovest, un processo « gradino per gradino » — in cui le riduzioni rappresenterebbero il gradino finale — sarebbe più in linea con il collegamento politico. Per esempio, dapprima un congelamento del livello delle truppe, quindi limitazioni sui luoghi di manovra, accordi sul preannuncio reciproco dei più importanti movimenti di truppe, scambi degli osservatori delle manovre, ecc. e infine le riduzioni vere e proprie. Mentre l'approccio del collegamento politico definirebbe fin dall'inizio il termine « riduzione equilibrata » in funzione dei requisiti dell'equilibrio militare, il graduale miglioramento delle relazioni politiche o della fiducia politica presso l'occidente, invece, potrebbe condurre ad una più flessibile e meno angusta definizione di questa condizione. Anche al problema della verifica è possibile applicare una maggiore flessibilità: seppure tale misura non fosse richiesta come strumento di supervisione dell'accordo, l'approccio del collegamento politico favorirebbe alcune verifiche reciproche e delle restrizioni di movimento, così da mettere in evidenza le fasi del progresso e da rendere il funzionamento del controllo reciproco un test per avanzare verso la successiva e più difficile fase dei negoziati. L'approccio del collegamento è tanto più difficile quanto più vi sono coinvolti i partecipanti ai negoziati. Se l'Alleanza vuol fare dipendere gli accordi sul controllo degli armamenti dal progresso delle relazioni politiche tra est e ovest, cosa che del resto interessa tutti i suoi membri, allora tutti costoro devono prendere parte ai negoziati. Questi potrebbero avere luogo, peraltro non necessariamente, all'interno della Conferenza sulla sicurezza europea.

L'approccio strumentale considera le Mbfr quale strumento per un cambiamento politico in Europa: gli accordi sul controllo degli armamenti forniranno un'ossatura intorno alla quale si svilupperanno le relazioni politiche. Lo scopo principale sarebbe quello di limitare la presenza e il controllo dell'Unione sovietica sull'Europa orientale.

Ai paesi europei piccoli e medi sarà attribuita una speciale responsabilità per la supervisione degli accordi, in modo da creare nuove aree di cooperazione e nuovi legami di interdipendenza nel continente⁴. L'obiettivo dell'approccio strumentale non è quello di rendere più economico lo status quo militare o di rendere più vitale lo status quo politico in Europa; bensì è quello di cambiare lo status quo.

La sede adatta per i negoziati sarebbe non una conferenza da blocco a blocco, ma una conferenza sulla sicurezza europea che includesse i paesi europei neutrali e non allineati. Gli aspetti più importanti dell'accordo sarebbero la riduzione delle forze delle superpotenze, la restrizione dei movimenti e il controllo estensivo e reciproco da parte di un'istituzione paneuropea, in modo da costituire una nuova rete di relazioni politiche che possa superare le differenze dei blocchi.

Nell'ottica dell'approccio strumentale, « equilibrio » non è tanto un termine militare quanto un termine politico, caratterizzato più dalla sua utilità per gli obiettivi politici che dalla relativa entità degli strumenti militari. Se si possono negoziare un significativo ritiro delle forze sovietiche dall'Europa orientale e delle concrete restrizioni all'intervento militare nell'ambito del Patto di Varsavia, allora le riduzioni militari da parte degli occidentali potrebbero andare al di là di quanto consentirebbe di per sé l'equilibrio militare.

MBFR: STRUMENTO POLITICO?

La distinzione tra i tre approcci è naturalmente in qualche misura artificiosa. Se essi sono contrastanti sul piano teorico, possono non esserlo in pratica e rivelarsi, anzi, più che alternativi, correlati fra loro: così la posizione negoziale occidentale potrebbe concentrarsi soprattutto sulle esigenze dell'equilibrio militare, quindi attribuire sempre più importanza ai problemi politici e quindi, ad una fase più lontana, mirare persino al cambiamento delle relazioni politiche in Europa, con l'aiuto degli accordi sul controllo degli armamenti. Col tempo, dunque, i tre approcci potrebbero sembrare meno inconciliabili di quanto appaiano ora. Non può essere lasciata al tempo, tuttavia, la decisione di quale approccio scegliere. Ciò appare evidente quando si contrappone l'approccio strumentale agli altri due: se veramente le Mbfr possono essere usate per incoraggiare gli obiettivi politici dell'alleanza nelle relazioni est-ovest, l'incominciare con uno o l'altro dei due approcci significherebbe bruciare questa opportunità, e costituirebbe un grave errore politico. Que-

⁴ Quale esempio di approccio strumentale, cfr. *Modèles de sécurité européenne*, « Politique Etrangère », 1971, p. 519. In modo particolare il modello II (Intesa), pp. 526-35.

sta è tuttavia la prima domanda alla quale l'occidente deve rispondere: le Mbfr possono o non possono promuovere degli obiettivi politici nelle relazioni est-ovest?

Non è certo che tutti i membri dell'Alleanza abbiano una politica rispetto a tali relazioni; inoltre tra i paesi direttamente interessati all'Europa settentrionale e centrale non esistono accordi per una politica comune, per comuni obiettivi e priorità nei rapporti est-ovest. Nonostante queste differenze, sembra esservi, tuttavia, un generale consenso su due obiettivi: primo, ridurre il rischio della guerra tra est e ovest, nonché il pericolo di una interferenza o di una pressione politica verso l'Europa occidentale da parte dell'Urss; secondo, ridurre il rischio di crisi e di interventi militari all'interno del Patto di Varsavia. Questi obiettivi non vanno molto oltre la necessità di rendere lo status quo più vitale, e alcuni governi occidentali, nella loro « Ostpolitik », possono volere andare oltre. Ma se le Mbfr sono insufficienti per questi limitati obiettivi, è improbabile che possano servire per obiettivi più ambiziosi; se, invece, le Mbfr sono un efficace strumento politico per scopi modesti, possono rivelarsi utili per scopi più difficili da conseguire.

C'è un vantaggio politico indiretto in tutte le conversazioni sul controllo degli armamenti: i negoziati, in quanto tali, possono promuovere una maggiore comprensione sia delle apprensioni nell'est e nell'ovest che della logica militare di ciascuna delle due parti; essi portano a un maggiore scambio di informazioni e, all'interno di ciascuno dei patti militari, ad una nuova elaborazione delle esigenze, degli obiettivi e delle strategie militari. Risultati di questo tipo stanno derivando dai colloqui Salt russo-americani ed è probabile scaturiscano anche dai negoziati sulle Mbfr, qualunque sia l'approccio prescelto dalla Nato.

Dai tre approcci emerge anche un altro indiretto vantaggio delle conversazioni sul controllo degli armamenti: il negoziare la riduzione delle truppe rende più difficile aumentare la dimensione delle forze, ed inoltre espone ogni stato che ricorra all'intervento militare alla riprovazione e alla condanna internazionale in misura ancora maggiore. Se i negoziati est-ovest sulla riduzione delle forze fossero stati avviati prima dell'estate del 1968, non avrebbero forse evitato l'invasione della Cecoslovacchia, ma avrebbero reso certamente più « costosa » la decisione sovietica di ricorrere all'intervento militare.

Quali sono i vantaggi politici diretti che le Mbfr possono produrre nelle relazioni est-ovest? Può un accordo, qualora sia negoziabile, *a* - ridurre il rischio del conflitto militare o eliminare l'elemento militare quale strumento di interferenza politica e di pressione tra il Patto di Varsavia e la Nato, e/o *b* - eliminare gli interventi militari all'interno del Patto di Varsavia?

C'è una pietra di paragone abbastanza semplice per misurare l'impatto politico delle Mbfr sulle relazioni est-ovest: riusciranno esse a conseguire l'obiettivo appena ricordato anche nel caso l'Unione sovietica sia decisa all'opzione di un attacco militare o di una pressione verso l'occidente, oppure di un intervento militare nell'Europa orientale? Può un accordo sulle Mbfr costringere l'Unione sovietica ad agire in maniera diversa da quella che essa si sia proposta? L'ovvia risposta è: no. Se l'Unione sovietica è decisa a seguire una certa rotta, le Mbfr non possono costringerla a modificarla. Gli accordi sul controllo degli armamenti non possono obbligare gli stati firmatari ad effettuare dei cambiamenti politici contro la loro volontà; essi sono l'espressione di una situazione politica che è mutata, seguono, e non precedono, il cambiamento politico.

Ma questa potrebbe essere una pietra di paragone semplicistica. Se gli accordi sul controllo degli armamenti non possono forzare una determinata volontà politica, possono però influenzarla. Questi accordi, anche se in genere sono l'espressione di certi comportamenti e non la loro causa, possono sempre sviluppare una loro dinamica favorendo alcuni orientamenti politici e scoraggiandone altri. Si può ritenere che le Mbfr, se riescono a limitare e a ridurre il numero delle truppe sovietiche nell'Europa orientale e a introdurre dei procedimenti comuni di controllo, possono dare forza a quella parte della leadership sovietica che ritiene che i mezzi militari non sono un utile strumento di pressione sull'Europa occidentale e che l'intervento militare all'interno del Patto di Varsavia è politicamente imprudente. Ma due fattori si oppongono a questa tesi. Primo, le questioni militari sono estremamente delicate in Europa, e probabilmente lo saranno per il prossimo futuro. Ogni tentativo di « politicizzare » gli accordi sul controllo degli armamenti potrebbe essere controproducente e scoraggiare proprio quell'orientamento politico che, attraverso i negoziati Mbfr, intenderebbe favorire; se gli accordi fossero troppo ambiziosi politicamente, potrebbe indurre l'Unione sovietica a dare un giro di vite all'interno del blocco orientale. Secondo, una riduzione reciproca politicamente troppo ambiziosa, ed i relativi accordi sulle verifiche, si applicheranno non soltanto all'Europa orientale e alle forze sovietiche lì presenti, ma anche all'Europa occidentale e alle forze americane. Tali elementi possono quindi operare contro, così come in favore degli interessi occidentali: come è stato rilevato in precedenza, le forze militari non hanno importanza politica soltanto per l'Europa orientale, ma costituiscono un fattore di base della sicurezza politica e della fiducia dell'Europa occidentale.

I possibili vantaggi devono essere valutati insieme agli svantaggi; e questa è una decisione difficile, soprattutto in considerazione della

relativa inferiorità delle forze convenzionali occidentali in Europa. Da una parte, a breve termine, potrebbe essere più sicuro per l'Europa evitare quelle soluzioni che possono seriamente ridurre le possibilità di una difesa militare e limitare i rinforzi e le capacità americane di appoggio in Europa occidentale; d'altra parte, a lunga scadenza, potrebbe rivelarsi politicamente più produttiva l'imposizione di analoghe limitazioni e restrizioni sulle due parti dell'Europa.

VERIFICHE E RESTRIZIONI DEI MOVIMENTI

Risolvere questo dilemma diventa della massima importanza pratica di fronte alla questione delle verifiche e delle restrizioni ai movimenti delle truppe. Quali limiti all'agibilità delle forze militari devono essere considerati desiderabili da parte dell'occidente? Da un punto di vista puramente militare, sarebbe sufficiente un controllo unilaterale (nella maggior parte dei casi: certamente per quanto riguarda la riduzione delle forze di stanza); mentre la restrizione dei movimenti contraddirebbe la consueta soluzione militare di controbilanciare una riduzione di truppe con una crescente mobilità. Il ritiro concordato delle truppe può essere controllato, fino a un notevole livello, da una ricognizione aerea o di altro tipo. Inoltre, ben lungi dall'essere tenuto segreto, il ritiro potrà essere utilizzato dai paesi interessati per dimostrare il carattere pacifico delle proprie intenzioni e per goderne il vantaggio politico nei confronti dell'opinione pubblica. Un eventuale ritorno delle truppe sarà presumibilmente non meno significativo, opponendosi ad un'improbabile intenzione di attacco di sorpresa; sia gli Stati Uniti, sia l'Unione sovietica userebbero il ritorno delle loro truppe quale potente segnale politico, così come le vaste manovre del Patto di Varsavia nel 1968 costituirono un segnale simile per l'occidente e per la leadership ceca.

Da un punto di vista militare, quindi, la verifica congiunta è necessaria raramente, o forse mai. Per ragioni politiche accordi di verifica più estesi potrebbero essere opportuni; ma è questo un obiettivo desiderabile? L'attuale dibattito in occidente, sebbene si sia accentrato sugli obiettivi politici e sulle implicazioni delle Mbfr, ha sempre avuto la tendenza ad esaminare tale questione dal punto di vista delle conseguenze che le verifiche congiunte e le restrizioni avrebbero avuto sul Patto di Varsavia.

Un giornalista occidentale bene informato ha recentemente suggerito che la riduzione delle truppe di stanza dovrebbe essere legata ad un duplice impegno: le superpotenze non dovrebbero inviare truppe ai loro alleati e i paesi potenzialmente riceventi non dovrebbero richiedere

truppe in « fraterno sostegno »⁵, condizioni che si adattano esclusivamente alla situazione dell'Europa orientale. È qui implicito il presupposto che il Patto di Varsavia sarebbe molto più vulnerabile della Nato da questo genere di accordo, e che il rischio è quindi molto maggiore per l'Europa orientale, che per l'Europa occidentale. Tuttavia, dall'una cosa non consegue l'altra, a meno che non si introduca un altro presupposto: che l'Unione sovietica e il Patto di Varsavia siano incapaci (o in ogni caso meno capaci) di controllare questo effetto di quanto lo sia la Nato. Il secondo presupposto sembra essere accettato con troppa facilità, nonostante il fatto che, in certa misura, contraddica il primo: è vero che il rigido sistema di blocco del Patto di Varsavia sarebbe intaccato da un controllo e da procedure restrittive che oltrepassano i blocchi, molto più profondamente di quanto non lo sarebbe il sistema di alleanze della Nato; ma nello stesso tempo la sua rigidità e la tensione del controllo sovietico gli danno mezzi molto maggiori per combattere e neutralizzare le conseguenze politiche del controllo degli armamenti. Le stesse condizioni che causano la vulnerabilità dei sovietici nell'Europa orientale rappresentano anche la loro forza: la capacità di incanalare, di ridurre e di controllare sviluppi politici non desiderati nei più importanti paesi del Patto di Varsavia. Questa capacità non si fonda solamente sulla presenza delle truppe ed è improbabile che diminuisca anche con una significativa riduzione delle forze sovietiche, dal momento che altri mezzi di controllo e di influenza possono essere praticati per controbilanciare il ritiro delle truppe stesse.

Questa asimmetria deve essere considerata assieme alle altre asimmetrie tra est e ovest. Grazie alla sua maggiore capacità di mobilitare e mantenere la disciplina del blocco, l'influenza sovietica nell'est sembra, almeno a breve scadenza, meno suscettibile di subire le implicazioni politiche e militari degli accordi est-ovest sul controllo degli armamenti di quanto non sia dato per scontato. Inoltre, essa sembra essere meno « sensibile » della Nato, nonostante il fatto che l'occidente sia un sistema più flessibile e quindi politicamente meno vulnerabile. All'est verifiche congiunte e restrizioni possono fare sorgere speranze politiche ma, probabilmente, possono essere controllate nelle loro conseguenze politiche. All'ovest gli stessi fattori possono dividere l'Alleanza in paesi i cui territori e le cui truppe sono interessati dalle aree di controllo e di riduzione, e in paesi che non lo sono; e questa divisione, dapprima funzionale, potrebbe accentuare le differenze politiche ed acquistare un

⁵ Günter Gillessen, *Ausgewogen: was das heisst*, « Frankfurter Allgemeine Zeitung », 15 ottobre 1971.

significato politico⁶. C'è ancora un'altra conseguenza dell'asimmetria — di carattere, questa, più propriamente militare — per quel che riguarda la riduzione dei movimenti delle truppe: in occidente, se la difesa militare deve continuare ad essere un progetto del tutto attuabile, ogni rilevante riduzione delle forze dovrà essere controbilanciata da un aumento della mobilità e da una più stretta integrazione della difesa: il Patto di Varsavia, al contrario, è in una situazione migliore sia per quanto riguarda gli uomini che per quanto riguarda la posizione geografica, e può accordarsi sulle restrizioni dei movimenti delle truppe senza dover affrontare una perdita corrispondente delle sue potenzialità di difesa o della sua capacità di intervento interno.

Ciò non implica che qualunque genere di verifica reciproca e di restrizione dei movimenti debba essere escluso da un accordo Mbfr. I movimenti di truppe, estesi più di quanto non sia necessario per il pieno potenziamento delle unità della Nato, in caso di crisi possono essere ridotti senza pericolo per la sicurezza dell'occidente, se nello stesso tempo si impongono restrizioni ai rinforzi sovietici nell'est. Anche degli accordi di verifiche congiunte potrebbero essere utili, da un punto di vista militare, per fornire una base più oggettiva alla registrazione delle infrazioni; se il controllo è esercitato soltanto unilateralmente con mezzi nazionali, l'Europa occidentale dipenderà largamente per le sue informazioni dalle fonti americane e non sarà mai sicura di essere stata sempre informata completamente e potrà dubitare che per ragioni politiche le siano state nascoste delle informazioni.

Ma il controllo degli armamenti e le Mbfr possono non servire come strumento fondamentale per un cambiamento politico dell'Europa; ciò che queste misure possono fare è di accompagnare il cambiamento politico, piuttosto che cercare di precederlo o di provocarlo. Ciò lascia ancora agli accordi per le verifiche reciproche e per le restrizioni dei movimenti un'importante funzione politica, sebbene meno ambiziosa di quella che avrebbero avuta nell'approccio strumentale: fornire un barometro ed insieme un test del consolidamento della fiducia politica in Europa. Se l'occidente si trovasse in una posizione di superiorità militare nei confronti del Patto di Varsavia in Europa, esso potrebbe permettersi di essere più audace; ma fin tanto che perdura la sua relativa inferiorità, esso deve preoccuparsi che le soluzioni sul controllo degli armamenti rimangano aderenti al progresso delle relazioni politiche tra est e ovest. Tali soluzioni potrebbero rallentare l'involuzione se la situazione dovesse deteriorarsi e creare limitati ostacoli ad un radicale

⁶ Per ulteriori dettagli su questo problema cfr. paragrafo seguente, *Le Mbfr e l'alleanza occidentale*, pp. 53-69.

ritorno alla confrontazione e alla pressione militare in Europa; ma in se stessi non costituiscono uno strumento per dei cambiamenti. L'approccio strumentale non è quindi l'approccio più realistico da scegliere per l'occidente.

EQUILIBRIO MILITARE E COLLEGAMENTO POLITICO

Rimangono gli altri due approcci ai negoziati Mbfr: uno, fondamentalmente apolitico, che consiste nel mantenere l'equilibrio militare ad un più basso livello di forze, e l'altro di collegamento politico che considera il controllo degli armamenti quale risultato dell'evoluzione delle relazioni politiche in Europa. Essi si pongono naturalmente su un piano differente rispetto all'approccio strumentale ed hanno importanti elementi in comune: si basano tutti e due sulla attuale struttura di sicurezza in Europa e nessuno dei due cerca di modificare lo status quo attraverso il controllo degli armamenti. Inoltre, l'approccio dell'equilibrio militare si inquadrerebbe fin dall'inizio non in un vuoto politico, ma nell'ambito della situazione politica attuale.

La reale differenza tra i due consiste nel fatto che l'approccio dell'equilibrio militare pone fra parentesi il significato politico delle forze militari in Europa e tratta esclusivamente il rapporto a livello militare. Esso può procedere rapidamente verso la riduzione delle truppe perché il suo unico interesse è quello di mantenere l'equilibrio delle forze; sebbene non metta in discussione l'importanza dell'equilibrio politico, presume che sicurezza militare e sicurezza politica si identifichino.

Ma si identificano realmente le due cose? Due esempi forniranno la risposta. Se nel processo delle Mbfr dovessero ritirarsi dall'Europa occidentale tutte le truppe americane in cambio del ritiro di tutte le truppe sovietiche dall'Europa orientale, l'Europa occidentale avrebbe sicuramente la sensazione — anche se esistessero accordi di verifica e di restrizioni perfetti, tali da controbilanciare il vantaggio militare della posizione geografica dell'Unione sovietica — che è diminuita la sua sicurezza politica nei confronti dell'Unione sovietica.

Oppure, se le Mbfr dovessero accelerare o provocare un crollo della integrazione militare e della coesione politica dell'occidente, anche le riduzioni più perfettamente equilibrate non potrebbero controbilanciare la perdita di fiducia politica all'interno dell'Europa occidentale. I fattori militari e politici della sicurezza europea non sono la stessa cosa, né due cose separate fra loro, ma sono — come dimostrano questi esempi — strettamente collegati e interdipendenti. Il loro non è

assolutamente un rapporto statico. Il significato politico delle forze militari varia considerevolmente: esso è quanto mai evidente in una situazione di confrontazione militare e piú sottile quando, in assenza di una diretta minaccia militare, la potenza militare diventa un fattore fondamentale della fiducia politica delle nazioni. La situazione europea ha mostrato un simile processo negli ultimi dieci anni, quando l'Europa occidentale — nonostante lo squilibrio militare convenzionale in favore del Patto di Varsavia — si è ritenuta ragionevolmente sicura, dal momento che la distensione e l'integrazione occidentale offrivano un sufficiente contributo alla fiducia politica. Nelle relazioni politiche con l'est, i fattori militari sono considerati oggi meno significativi che in passato. Ma tale situazione potrebbe cambiare qualora si diffondesse un'impressione di vulnerabilità militare, per esempio alla vigilia del ritiro delle truppe americane, con una diminuzione degli sforzi difensivi da parte dei paesi dell'Europa occidentale, quale risultato di una crisi nei fianchi della Nato o di dimostrazioni della potenza militare sovietica, ad esempio la Jugoslavia. Anche l'opposto è possibile: il successo di un'integrazione politica dell'Europa occidentale o un tranquillo processo di distensione e di cooperazione est-ovest potrebbero aumentare la fiducia politica e diminuire l'importanza degli strumenti militari quali elemento di sicurezza politica.

Se il confronto militare fosse l'unico problema della sicurezza in Europa, una riduzione delle forze da entrambe le parti e in modo equilibrato costituirebbe un inequivocabile contributo non soltanto alla sicurezza militare ma anche alla sicurezza politica. L'approccio dell'equilibrio militare e l'approccio del collegamento politico finirebbero per coincidere. Ma, come è stato rilevato precedentemente, la situazione attuale in Europa non è così semplice: le forze militari, e soprattutto le forze militari americane, sono anch'esse un elemento della fiducia politica dell'Europa occidentale. Equilibrio militare non è sinonimo di sicurezza europea. Ridurre o no le forze, come ridurle e quante ridurle, sono problemi che non possono essere determinati soltanto dalle esigenze dell'equilibrio militare, ma devono essere altresí sottoposti a considerazioni di ordine politico. Ciò che può essere esatto in termini di equilibrio militare, può rivelarsi errato in termini di sicurezza politica.

In molti casi le due volontà coincidono: dopo tutto una diminuzione del confronto militare può contribuire ad una maggiore sicurezza. Valutare le Mbfr in un contesto solamente militare può esercitare un certo fascino soprattutto per l'opinione pubblica occidentale che tende a credere che l'assenza di forze militari implichi la pace. Ma fare dell'equilibrio militare l'unica pietra di paragone delle Mbfr significa che opportunità e rapidità del controllo degli armamenti saranno

definite dalla prontezza da parte dei sovietici e del Patto di Varsavia a contraccambiare le riduzioni. La sicurezza politica, per contrasto, richiederebbe nel controllo degli armamenti un processo graduale e una grande attenzione affinché si addivenga ad una situazione militarmente irreversibile soltanto qualora sia egualmente irreversibile in Europa la fiducia politica. Notoriamente la stessa complessità del termine « equilibrato » e la probabile riluttanza dell'Unione sovietica ad accettarne l'interpretazione occidentale, potrebbero portare ad un progetto del negoziato estremamente lento⁷; il rischio di accordi prematuri, non sintonizzati con lo sviluppo politico, potrebbe in tal caso essere minimo. Ma qualora le Mbfr non siano saldamente collocate nel contesto politico, esse tenderanno a sviluppare una propria dinamica: ogni accordo raggiunto accelererà i successivi, senza una corretta considerazione delle condizioni politiche.

Sembra rischioso fare affidamento sulla complessità tecnica dei negoziati Mbfr per minimizzare il pericolo di una concezione basata esclusivamente sull'equilibrio militare, oppure contare sulla riluttanza sovietica a intraprendere riduzioni su vasta scala; dopo tutto la volontà politica potrebbe superare le obiezioni tecniche di esperti e di tecnocrati, e si è già vista l'Unione sovietica agire inaspettatamente, recentemente, ad esempio, nel suo improvviso appoggio alle riduzioni reciproche delle truppe in Europa.

L'approccio del collegamento politico evita questi rischi: esso subordina il controllo degli armamenti e la riduzione delle forze all'opportunità politica e dimostra che le forze militari sono sí un elemento, ma non equivalente, della sicurezza politica.

Il collegamento politico può non essere una condizione necessaria per tutti i negoziati per il controllo degli armamenti, ma è essenziale in Europa. Se le conversazioni Salt tra gli Stati Uniti e l'Unione sovietica sono apparentemente in grado di evitare tale collegamento, ciò può essere dovuto a tre fattori che non appaiono nel controllo degli armamenti est-ovest in Europa: la condizione di superpotenza delle due parti; il riconoscimento della parità strategica; l'ambito bilaterale dei negoziati. Per prima cosa, assai poco le superpotenze possono permettersi di fare, negli accordi sul controllo degli armamenti, progressi che dipendano dai progressi politici in tutti gli altri campi. Dati i loro interessi globali ed i loro impegni, antagonismi politici e interessi sovrapposti coesistono fianco a fianco; il collegamento politico, se applicato universalmente, di fatto escluderebbe completamente i negoziati sul con-

⁷ Nel corso dei prenegoziati di Vienna tale questione è stata a lungo dibattuta: nel comunicato finale il termine « equilibrate » è stato soppresso. Cfr. *Cronologia*, p. 187 (N.d.c.).

trollo degli armamenti. Inoltre, per le superpotenze la connessione tra un freno al proprio potenziale militare e una perdita della fiducia politica è meno diretta che per i piccoli e medi stati europei; anche se i Salt dovessero condurre ad una riduzione delle armi strategiche, quelle rimanenti sarebbero sufficienti ad eliminare qualunque preoccupazione politica immediata.

Secondo punto, i Salt, diversamente dalle Mbfr, si basano sul riconoscimento della parità e cercano di codificarla; i negoziati Mbfr, al contrario, dovranno definire il controllo degli armamenti in una situazione di disparità in cui la vulnerabilità e lo squilibrio militare dell'Occidente devono essere controbilanciati da una serie di punti di forza di tipo politico: un saldo rapporto con gli Stati Uniti; un crescente livello di integrazione dell'Europa occidentale; chiare indicazioni della sincerità sovietica sulla distensione. È la relativa inferiorità militare dell'Europa occidentale rispetto alla Russia che rende il collegamento politico particolarmente importante; in una posizione di superiorità, il collegamento potrebbe essere considerato un « lusso » superfluo.

Infine i negoziati Mbfr, diversamente da quelli Salt, comprendono non due, ma parecchi partecipanti. Le diverse posizioni in seno all'Alleanza dovranno essere coordinate, ed il collegamento politico è un mezzo per farlo, garantendo che il controllo degli armamenti non prenderà il sopravvento sul processo politico. Questo è molto importante per quello degli stati membri dell'Alleanza che è una superpotenza e che è in grado di considerare le reciproche riduzioni delle truppe un potenziale rischio politico molto meno dei suoi alleati.

Senza dubbio anche l'approccio del collegamento politico presenta degli svantaggi. Non agirà in tempi brevi: esso esige gradualismo e richiederà l'accordo da parte dell'Alleanza non soltanto sui problemi militari delle Mbfr, ma anche sul livello dei progressi politici — quanto si è richiesto e quanto si è conseguito — i quali dovrebbero giustificare i progressi nel controllo degli armamenti. Ma un accordo Mbfr che creasse delle apprensioni politiche nei paesi interessati, darà difficilmente un contributo duraturo al miglioramento delle relazioni est-ovest.

Il ruolo politico e le opportunità delle Mbfr nel contesto est-ovest sono modesti. Gli accordi sul controllo degli armamenti non otterranno ciò che gli accordi politici non sono stati capaci di ottenere.

Le Mbfr non sono in se stesse uno strumento politico utile per la distensione, le fasi dell'accordo esprimono piuttosto il progresso politico ottenuto e, se sono positive, un incoraggiamento a proseguire. Pure, l'importanza politica delle Mbfr per le relazioni est-ovest è molto maggiore di questo ruolo potenziale.

Le Mbfr possono non fare altro che completare lo sviluppo poli-

tico, ma quanto lontano potrebbe andare questo sviluppo senza prendere in considerazione in qualche modo le forze militari?

La risposta dipende da come venga definita la distensione, se uno « stato » o un « processo ».

Se la funzione della distensione è semplicemente quella di allentare, tra due singole entità o tra due campi, un rapporto che è stato teso senza necessità dagli eccessi della guerra fredda, allora gli accordi sul controllo degli armamenti costituiscono un utile strumento per diminuire il rischio di un conflitto militare, alleggerendo l'onere della difesa e stabilendo procedure per la gestione della crisi; ma essi non sono essenziali al mantenimento di questo stato di distensione. La mancanza di un controllo degli armamenti, in un simile caso, costituirebbe un fastidio e nient'altro.

La situazione è diversa se la « distensione » è intesa come un processo di crescente interdipendenza tra est e ovest, e di cambiamento graduale dello status quo politico.

L'ambito sempre più vasto della cooperazione dovrà prima o poi includere certe soluzioni per il controllo degli armamenti.

In un rapporto dinamico di questo genere ogni tentativo di aggirare il problema militare sarebbe destinato a fallire o, qualora avesse successo, fisserebbe un limite oltre il quale riavvicinamento e normalizzazione non potrebbero procedere. Quanto più vengono superate alcune delle barriere che tradizionalmente si oppongono alla cooperazione est-ovest (quali il perdurare del confronto, la riluttanza della Germania occidentale a riconoscere lo status quo territoriale in Europa, l'opposizione dell'Unione sovietica all'integrazione economica dell'Europa occidentale o la sua intransigenza su Berlino) tanto più i problemi irrisolti della difesa e dello squilibrio militare in Europa possono diventare un nuovo ostacolo alla cooperazione. Se quindi la distensione è interpretata come uno sviluppo dinamico e non come una situazione statica, il controllo degli armamenti ne rappresenta una componente essenziale. Le Mbfr possono non essere la via perfetta per iniziare il controllo degli armamenti, ma la loro importanza politica — nella interpretazione dinamica della distensione — consiste nel porre il problema del controllo degli armamenti.

Le attuali differenze di opinione dei governi occidentali sulle Mbfr sono largamente influenzate dalla loro interpretazione della distensione. Ci sono alcuni paesi — dice Michel Debré — « ai quali lo status quo sembra offrire la prospettiva di pace, ed altri per i quali la sfida allo status quo è implicita in ogni organizzazione europea e in ogni negoziato paneuropeo »⁸. Per gli assertori dell'interpretazione dinamica, i

⁸ *Europa 1971*, « *Révue de Défense Nationale* », ottobre 1971, p. 1425.

negoziati sul controllo degli armamenti sono un complemento necessario al processo politico di distensione, non lo sono per i sostenitori della interpretazione statica⁹. Questa differenza si riflette nella preferenza che i governi accordano ai tre approcci. L'obiettivo di mantenere semplicemente l'equilibrio militare al livello minimo, senza ricercare un cambiamento politico corrisponde alla interpretazione dinamica. L'approccio del collegamento politico può fare riferimento ad entrambi: facendo dipendere i progressi nel controllo degli armamenti dallo sviluppo delle relazioni politiche tra est e ovest, esso fonde le cautele insite nel mantenimento dello status quo con la disponibilità verso un possibile cambiamento.

Le Mbfr e l'alleanza occidentale

Le Mbfr sono il risultato di un orientamento politico che negli ultimi anni ha acquistato forza sempre maggiore. Senza l'allentamento della tensione in Europa e la sempre minore importanza attribuita in molte regioni alle forze militari in vista della sicurezza politica del continente, il problema non sarebbe stato né seriamente proposto né seriamente considerato dall'occidente; e senza questo generale senso di sicurezza le pressioni interne per ridurre l'onere della difesa sarebbero state tenute sotto controllo; la cautela dei militari sarebbe prevalsa sull'impazienza dell'opinione pubblica e degli uomini politici, e non ci sarebbe stata nessuna particolare urgenza di prendere parte ai negoziati con l'est.

Coloro che in passato hanno incoraggiato il controllo degli armamenti in Europa ritenevano che i presupposti della sicurezza dell'Europa occidentale non sarebbero stati soggetti a cambiamenti significativi. Adesso che i negoziati sulla riduzione delle truppe sembrano imminenti, l'Alleanza si trova a fronteggiare un periodo di incertezza: a proposito delle future prospettive dell'impegno americano e del modo in cui i contrasti economici e monetari peseranno sulle relazioni politiche tra Europa e Stati Uniti; intorno a « quanta » sicurezza l'Europa occidentale avrà bisogno e al modo in cui essa potrà procurarsela; sulla capacità dell'Europa occidentale di mantenere la solidarietà politica e lo slancio verso l'integrazione in un periodo di diplomazia caratteriz-

⁹ La posizione francese, favorevole a un cambiamento politico in Europa da ricercarsi nell'ambito della Conferenza sulla sicurezza europea, ma decisamente contraria alle Mbfr, non è in contraddizione con questo: la Francia infatti non si oppone al processo di controllo degli armamenti in generale, ma teme gli elementi particolari e le implicazioni delle riduzioni reciproche delle truppe. M. Debré fa allusione ad un'altra spiegazione: « la politica francese, dopo tutto, è fondamentalmente orientata verso il mantenimento dello status quo ».

zata dalla distensione multilaterale. Ciò rende particolarmente difficile al momento attuale valutare il peso politico che le Mbfr avranno nell'occidente.

Questi sviluppi interessano direttamente la sicurezza dell'Europa occidentale. Approccio e tempi delle Mbfr ne saranno influenzati almeno quanto lo saranno dall'esigenza di una posizione comune tra i maggiori stati dell'Alleanza. Se l'Europa occidentale avesse già deciso di muoversi verso una Comunità di difesa o se le relazioni atlantiche si fossero liberate dalle attuali ambiguità, per l'occidente sarebbe più facile definire i propri obiettivi nelle Mbfr. Nella situazione attuale, l'incertezza può operare in una duplice direzione: o rafforzare la coesione tra tutti i membri dell'Alleanza, o dividere l'Alleanza in due gruppi di paesi, uno che studia le possibilità di distensione e ne incoraggia il processo, l'altro che auspica la circospezione ed il riserbo. Le stesse Mbfr spingono in sensi opposti: alcuni elementi favoriscono la coesione atlantica, altri la rendono più difficile. È su questo terreno mutevole che vanno esaminati i vantaggi e i rischi delle Mbfr per l'occidente.

Mentre non sembra che le Mbfr possano alterare la struttura della sicurezza dell'Europa orientale, esse sono in grado di indebolire quella dell'Europa occidentale: un'alleanza basata sul consenso è più vulnerabile all'impatto politico dei negoziati e degli accordi sulla riduzione delle truppe di un blocco basato sulla coercizione. Le Mbfr possono favorire le divergenze e minare la coesione fra i membri dell'Alleanza; come ha ammonito il ministro francese della difesa, Michel Debré, esse possono alla fine dar luogo « alla neutralizzazione di una parte dell'Europa, e al neutralismo nell'altra »¹⁰.

Le Mbfr possono verosimilmente compromettere la coesione occidentale e incoraggiare un cambiamento della sua struttura di sicurezza in quattro modi: spaccando l'Alleanza sul tipo di approccio da adottare nei negoziati; conducendo ad una significativa riduzione delle truppe Nato, in particolare americane; creando due differenti categorie di stati nell'occidente — quelli che riducono le forze e accettano il controllo, e quelli che rimangono liberi da vincoli di questo tipo —; e infine fornendo il terreno per un aumento dell'influenza sovietica sui responsabili della sicurezza occidentale. Quanto sono seri questi rischi?

DIFFERENZE DI APPROCCIO

Prima ancora dell'inizio dei negoziati, l'Alleanza si trova ad essere

¹⁰ *Europa 1971*, « Révue de Défense Nationale », p. 1424.

ben lontana dalla unanimità nella sua valutazione delle Mbfr. Del tutto comprensibile è oggi la totale opposizione del governo francese a qualunque accordo sulle riduzioni delle truppe. Ma questo può non essere il problema più importante per l'unanimità all'interno dell'Alleanza. L'assenza della Francia dall'organizzazione militare della Nato riduce il peso della sua opposizione; i negoziati avranno luogo anche contro il suo volere. Di fronte alla prospettiva di essere esclusa da un importante negoziato multilaterale tra est e ovest, la Francia rivedrà probabilmente la sua posizione ed acconsentirà a partecipare alle conversazioni (specialmente se i negoziati saranno parte di una Conferenza sulla sicurezza europea), nella misura in cui la sovranità sul proprio territorio sarà pienamente rispettata e le forze francesi non saranno incluse nelle riduzioni.

Più rilevante per i negoziati potrebbe essere la differenza di approccio tra coloro che considerano le Mbfr come uno schema in cui organizzare la riduzione delle truppe americane, e coloro che le considerano come un serio processo di controllo degli armamenti per completare il riavvicinamento politico tra est e ovest.

L'Atlantico non è l'unica linea discriminante tra queste due tendenze, ma è comunque molto importante. Se il governo degli Stati Uniti si interessa ai negoziati Mbfr, è perché esso necessita di una piattaforma sia per resistere alle pressioni interne sia, se necessario, per ridurre le proprie truppe in Europa in un modo più accettabile per gli alleati di quanto non lo siano delle riduzioni unilaterali. Gli Stati Uniti non intendono essere coinvolti in un lungo processo di controllo degli armamenti; essi sembrano molto scettici sui vantaggi politici di una diplomazia di distensione multilaterale e poco propensi a mantenere le proprie forze al livello attuale. Sebbene la dichiarazione del governo alla riunione dell'Assemblea nordatlantica del dicembre 1971¹¹ — in cui si diceva che non vi sarebbero state riduzioni unilaterali delle truppe americane prima del 1973 — indicasse la consapevolezza dell'importanza politica di queste forze, l'approccio dell'equilibrio militare — mantenere tale equilibrio a costi più bassi¹² — significa qualcosa di concreto dal punto di vista americano.

Molti governi dell'Europa occidentale danno l'impressione di non aver ancora elaborato una propria visione politica delle Mbfr. Nonostante la stessa Nato, nel comunicato di Roma¹³ del 1970, abbia ufficialmente adottato un approccio del tipo dell'equilibrio militare, per-

¹¹ Cfr. « The Guardian », 9 dicembre 1971.

¹² Cfr. nota 3, p. 40.

¹³ Comunicato del Consiglio dell'Atlantico del nord, giugno 1970, pubblicato in « Survival », Iiss, Londra, agosto 1970, n. 282.

mane la preoccupazione dell'Europa occidentale per l'impazienza e per la pressione americana nei confronti e a favore dei negoziati sulle Mbfr. E ciò per due ragioni: se gli Stati Uniti sono così ansiosi di procedere nelle riduzioni, rispetteranno pienamente le esigenze dell'equilibrio? Inoltre, non potrebbero subire essi la tentazione di dare vita a negoziati bilaterali con l'Unione sovietica, così da evitare la lentezza, la complessità e l'interferenza di quegli alleati che sono interessati alle conversazioni multilaterali? Il presidente Nixon ha assicurato i governi dell'Europa occidentale che non ci sarà un simile tentativo di stabilire negoziati bilaterali con l'Unione sovietica¹⁴; tuttavia sono questi i timori che, almeno quanto le analisi politiche, hanno portato alla ribalta il contrasto fra gli Stati Uniti e gli alleati europei, e hanno reso cosciente l'Europa occidentale dei vantaggi del collegamento politico, se non altro come strumento per legare gli Stati Uniti alla disciplina atlantica¹⁵.

Tuttavia, le divergenze tra l'approccio dell'equilibrio militare da parte degli Stati Uniti e l'approccio del collegamento politico non sono inconciliabili fra loro. Se ai positivi risultati dei negoziati sui costi equivalenti con la Germania occidentale e alla conclusione della prima parte dell'esercizio per la suddivisione degli oneri, noto come « Programma europeo di miglioramento della difesa » (Edip)¹⁶, si aggiungono una tollerabile soluzione della crisi monetaria ed un convincente disimpegno dal Vietnam, le pressioni del Congresso possono essere affrontate con calma maggiore. La contingente impazienza americana a proposito delle Mbfr e l'accento posto sull'approccio dell'equilibrio militare, possono essere sostituiti da prudenza, gradualismo e da un maggiore interesse alla correlazione tra riduzione delle truppe e sicurezza politica dell'Europa occidentale.

Armonizzare i punti di vista americano ed europeo sui negoziati Mbfr a proposito delle truppe americane e sovietiche è un problema. Coordinare nell'Alleanza le posizioni sulla desiderabilità o necessità di seri negoziati per il controllo degli armamenti in Europa, è un altro problema, forse più difficile da risolvere. Concordare sulla visione delle Mbfr quale accettabile formula per la riduzione delle truppe americane può non essere facile per molti membri dell'Alleanza, ma sarà più facile

¹⁴ Nei colloqui col cancelliere della Germania federale Brandt, alla fine di dicembre 1971; Cfr. « The Times », 30 dicembre 1971.

¹⁵ Alla riunione dei sottosegretari degli affari esteri sulle Mbfr nell'ottobre 1971, i rappresentanti dell'Europa occidentale hanno sottolineato che durante le Mbfr si sarebbe dovuto tenere conto della situazione politica globale. Cfr. « Frankfurter Allgemeine Zeitung », 13 ottobre 1971.

¹⁶ L'Edip è stato concordato tra i membri dell'Eurogruppo nel dicembre 1970 e riconfermato nel dicembre 1971.

raggiungere il consenso su questo piuttosto che sul problema, politicamente piú complesso, di « quanto » controllo degli armamenti sia richiesto dalla distensione.

Questo è un problema non delle Mbfr ma degli obiettivi e delle prospettive di un riavvicinamento est-ovest in generale, nonché della interpretazione statica o dinamica da dare alla distensione. Il confine delle differenti concezioni corre all'interno dell'Alleanza, e non solo tra Europa occidentale e America. L'adesione alle Mbfr in una serie di comunicati Nato non significa che questa diversità di punti di vista sia stata risolta. Essa è stata composta alla meno peggio in passato dall'interesse per le riduzioni unilaterali americane e dalla convinzione che l'Unione sovietica non fosse preparata a negoziare l'entità delle sue truppe nell'Europa orientale. Ma la diversità tra i punti di vista occidentali sulla distensione diventerà evidente allorché l'Alleanza comincerà a domandarsi quanto lontano essa intende spingersi nelle Mbfr, quali principi seguire, in che misura includere le forze nazionali, a quale entità di verifica e di controllo mirare, che tipo di procedura negoziale introdurre.

Le Mbfr non sono all'origine di questa difficoltà, sebbene la rendano piú evidente. In ogni caso essa dovrà essere risolta — muovendosi l'Alleanza in direzione di una serie di conferenze est-ovest sulla sicurezza europea — affinché il coordinamento politico dell'occidente non debba soffrirne troppo. Tale difficoltà non può essere evitata col rifiuto di negoziare il controllo degli armamenti; entrambe le decisioni sia a favore che contro le Mbfr contengono il rischio di rivelare la mancanza di accordo da parte degli occidentali sulle prospettive della distensione. Probabilmente l'elaborazione di un approccio comune alla riduzione reciproca delle truppe potrebbe facilitare il coordinamento della politica occidentale. La discussione sulle Mbfr nei gruppi di lavoro, nelle commissioni e nei consigli ministeriali della Nato negli ultimi anni possono avere contribuito non solo ad accrescere la coscienza dei pericoli militari e politici di questo particolare progetto di controllo degli armamenti, ma anche, a livello operativo, ad armonizzare le concezioni di base della distensione.

LE IMPLICAZIONI POLITICHE DELLE RIDUZIONI AMERICANE

L'infausto presagio del ministro Debré sulle Mbfr è probabile sia stato, almeno parzialmente, influenzato dalla preoccupazione di un ministro della difesa per le forze militari in occidente, qualunque possa essere la riduzione reciproca ottenibile in oriente. Egli non è certo il solo a nutrire tale preoccupazione. Nello studio della difesa alleata del

1970 (Ad 70), i membri della Nato misero in rilievo che « il progresso verso una distensione significativa in un'era di negoziati avrebbe richiesto il mantenimento di una forte posizione collettiva »¹⁷ e tra i militari prevalse l'opinione che le forze della Nato avevano raggiunto un livello in cui ulteriori riduzioni avrebbero posto seriamente in dubbio la strategia della « difesa in avanti ». Ciò si riferisce soprattutto, ma non esclusivamente, alle truppe americane di stanza nella Germania occidentale. Esiste anche il timore che riduzioni nel centro potrebbero lasciare i fianchi della Nato più esposti alle pressioni militari sovietiche, e che una riduzione delle truppe americane possa spostare il peso della potenza militare sull'esercito più forte dell'Europa occidentale, la Bundeswehr tedesca.

Senza dubbio i problemi militari posti dalle Mbfr e i suoi effetti sulla struttura militare della Nato richiederanno un attento esame da parte degli esperti militari. Questo studio si occupa solamente delle implicazioni politiche: le riduzioni in occidente indeboliranno la credibilità della difesa collettiva e spezzeranno la coesione atlantica? Rafforzeranno le tendenze centrifughe dell'Alleanza allontanandone ulteriormente i fianchi dal centro? Incoraggeranno i governi dell'Europa occidentale a cercare soluzioni alternative di sicurezza al di fuori dell'Alleanza, non fidando più essi nella capacità della Nato di fare fronte ai suoi impegni difensivi?

La riduzione delle forze occidentali sollevierà tutti questi problemi ma, a meno che le dimensioni della riduzione non rendano impossibile la difesa collettiva, le risposte che susciterà saranno probabilmente di carattere conservatore. Il principio della difesa « in avanti » e integrata nella regione centrale non sarà alterato dalle riduzioni. Il significato fondamentale della difesa « in avanti » è, dopo tutto, non militare ma politico: una garanzia per la Germania occidentale che il suo territorio sarà difeso dalla Nato e non usato soltanto per difendere il territorio dei suoi vicini più occidentali. La Germania occidentale, a causa della sua posizione geografica, è l'unico grande paese europeo che non ha una realistica alternativa militare alla difesa collettiva; insistendo essa sulla permanente vitalità della difesa « in avanti », tale insistenza rappresenterà una questione di principio. Gli altri alleati, soprattutto quelli presenti militarmente in Germania, nel caso di una riduzione delle truppe occidentali possono introdurre modifiche operative per le proprie forze, ma per ragioni politiche difficilmente chiederanno che si rinunci a tale principio.

¹⁷ Allegato al comunicato del Consiglio dell'Atlantico del nord del 4 dicembre 1970, pubblicato in « Survival », Iiss, Londra, febbraio 1971, p. 67.

Qualunque riduzione delle forze americane in Europa, sia unilaterale che nello schema delle Mbfr, solleverà nuovi dubbi sulla credibilità dell'impegno americano. Ma questi dubbi sono originati, in modo molto più profondo, dalla nuova valutazione complessiva degli interessi e degli impegni americani nel mondo. Inoltre una reciproca riduzione delle truppe nella quale i ritiri americani saranno almeno parzialmente compensati dai ritiri sovietici, fornirà meno spazio di una riduzione unilaterale alle apprensioni degli europei. In effetti, non soltanto il presidente Nixon ma gli stessi governi dell'Europa occidentale, hanno ripetutamente sostenuto che le riduzioni nel contesto delle Mbfr sono le sole ad essere conformi all'impegno americano.

C'è tuttavia, un'importante notazione da fare: se le Mbfr dovessero essere negoziate fra le due superpotenze soltanto — anche in una fase in cui fossero interessate unicamente le forze americane e sovietiche — riemergerebbero con maggiore vigore tutti i dubbi che la reciprocità delle riduzioni dovrebbe invece eliminare. Tutto questo non sarebbe solo un nuovo esempio dell'eccessiva sospettosità dell'Europa occidentale. Il caso si configura diversamente da quello dei Salt, dove analoghi timori, diffusisi all'inizio, furono dissipati dall'informazione e dalla consultazione, completa e franca, che gli Stati Uniti fornirono agli alleati: la riduzione delle truppe americane, infatti, coinvolge il territorio, le forze e gli obiettivi politici dei paesi europei occidentali; ed essi non cercano solamente riparo sotto l'ombrello americano. Elemento forse non meno importante, molti di quei paesi dell'Europa occidentale che vedono nelle Mbfr una reale opportunità per soluzioni complementari di controllo degli armamenti potrebbero temere che una trattativa bilaterale americano-sovietica sulla riduzione delle truppe metta a repentaglio queste speranze: le due superpotenze, nell'interesse reciproco di un rapido accordo, potrebbero facilmente contentarsi di riduzioni percentualmente paritarie, ignorando altri tipi di limitazione degli armamenti e pregiudicare così le future potenzialità delle Mbfr. È possibile che queste ipotesi non si realizzino mai, ma è importante, se si vogliono evitare ulteriore sospetto e malessere tra l'Europa occidentale e gli Stati Uniti, che i membri dell'Alleanza scoprano questo insieme.

Tutti i sospetti che possano fare sorgere nell'Europa occidentale un mal condotto negoziato Mbfr e una soluzione bilaterale sovietico-americana — sospetti che sarebbero confermati dalla recente crisi monetaria e dalla generale sensazione dell'imprevedibilità americana — da soli non potrebbero portare alla ricerca di un diverso allineamento difensivo nell'Europa occidentale, quale alternativa all'attuale sistema di difesa collettiva. Aumenterebbero i dubbi sulla attendibilità e sulla portata della garanzia americana, ma essi, probabilmente, aumenteranno

comunque. Un livello critico nell'alleanza con gli Stati Uniti non sarà raggiunto fin tanto che esistono soltanto dubbi sull'impegno americano; dovrebbe diffondersi la convinzione generale che la probabilità di un supporto militare e strategico americano in difesa dell'Europa occidentale è più remota di quella di una astensione dal conflitto est-ovest nel continente.

Nessuna delle dichiarazioni ufficiali americane giustifica questa convinzione; tutte, anzi, la rifiutano. Un'analisi degli interessi americani porta alla stessa conclusione. Quanto all'Europa occidentale essa potrebbe porre meno l'accento sulla coesione atlantica e cercare una sicurezza « addizionale »: attraverso una più stretta integrazione europea, attraverso accordi bilaterali con gli Stati Uniti; oppure, da parte dei paesi nucleari europei, attraverso una maggiore fiducia nelle armi nucleari, attraverso un maggiore coinvolgimento nella distensione, invece, da parte degli stati non nucleari. Ma dei dubbi sull'alleanza con l'America condurrebbero ad una nuova assicurazione difensiva direttamente con l'Unione sovietica solo se ciò offrisse seri vantaggi anche nei confronti di un impegno americano sempre più ambiguo: al momento tali vantaggi non si prospettano. Inoltre i governi dell'Europa occidentale hanno grossi motivi per credere, al di là di ogni dubbio, all'impegno americano: le alternative per ognuno di loro, comprese le potenze nucleari europee, sono infinitamente meno attraenti e politicamente molto rischiose e incerte nei loro sviluppi, almeno fin tanto che l'Europa occidentale non abbia trovato la coesione politica necessaria per provvedere da sola al settore occidentale dell'equilibrio europeo.

I timori per l'eventualità di una politica bilaterale russoamericana in sede di Mbfr, e i dubbi sulla credibilità dell'impegno degli Stati Uniti dopo un'importante riduzione delle truppe, conducono probabilmente nella direzione opposta: cioè dapprima ad una maggiore insistenza europea sulla disciplina e sull'armonia all'interno dell'Alleanza, al desiderio di evitare inutile attrito con l'altra sponda dell'Atlantico e agli sforzi per assoggettare gli Stati Uniti al principio atlantico della collettività dei negoziati e degli accordi. Quindi, in seguito o anche contemporaneamente, il tema di una più stretta integrazione difensiva dell'Europa occidentale, bloccato per tanto tempo dalle divergenze tra europei e dal timore che esso potesse accelerare i ritiri americani, potrebbe guadagnare impulso e sostenitori e cominciare a sviluppare proprie strutture. Le Mbfr non provocheranno di per sé questa evoluzione, ma potrebbero servire ad omogeneizzare i punti di vista europei.

Il timore che le riduzioni delle truppe americane aumentino nell'Alleanza il peso della Bundeswehr tedesca porta ad un crescente risentimento della Germania occidentale (provocando così nuove tensioni nel-

l'Europa occidentale) sia che esso venga espresso dagli stessi tedeschi occidentali, o che venga usato come argomento per la tesi che le riduzioni delle truppe delle Mbrf debbano includere in Europa tanto le forze nazionali quanto quelle di stanza¹⁸. Ma sin dal ritiro della Francia dalla Nato nel 1966, l'esercito della Germania occidentale è stato comunque la piú grande forza di terra integrata dell'Europa occidentale, senza che si manifestasse nessuno degli effetti temuti. Al contrario, la continua difficoltà per le forze armate tedesche di reclutare una sufficiente quantità di personale in servizio permanente ha incontrato in genere scarsa comprensione da parte degli alleati della Germania occidentale. La maggior parte dei governi dell'Europa occidentale, di fronte alla possibilità di riduzioni delle truppe americane, sarebbe piú preoccupata da una riduzione delle truppe tedesche che dal mantenimento dell'attuale livello delle stesse. Gli Stati uniti hanno persino incoraggiato i loro alleati occidentali, inclusi i tedeschi, ad aumentare i loro sforzi per la difesa. Piuttosto, riduzioni da parte della Germania occidentale potrebbero essere interpretate all'estero come una indicazione del fatto che a Bonn viene data alla sicurezza una priorità minima e potrebbe far sorgere il sospetto che la ostpolitik, contrariamente alle dichiarazioni ufficiali, non è complementare ma alternativa all'integrazione nel sistema occidentale di sicurezza¹⁹. Fin tanto che l'adesione della Germania all'Alleanza non è messa in dubbio ed è anzi sostenuta dagli altri stati dell'occidente europeo, è improbabile che si risenta in Europa un aumento del peso della Bundeswehr.

La prospettiva di riduzioni delle truppe nell'Europa centrale ha indotto nei paesi dei fianchi settentrionali e meridionali della Nato la preoccupazione di poter divenire maggiormente esposti ad una pressione militare crescente e senza limiti da parte del Patto di Varsavia. L'una cosa, tuttavia, non deriva necessariamente dall'altra. L'Europa centrale, una volta che questo termine sia stato definito nei negoziati, può rappresentare l'area della riduzione, ma ciò non esclude accordi in altre regioni. Né questo significa che l'area di controllo degli armamenti debba coincidere con l'area della riduzione: potrebbe esserci, inoltre, una zona di verifica piú vasta ed un'altra, ancora piú vasta, di limitazione delle forze che potrebbe comprendere i fianchi della Nato e del Patto di Varsavia. Inoltre la sicurezza dei fianchi — come dimostrano l'attività navale sovietica nel mare norvegese nonché la presenza sia sovietica che americana nel Mediterraneo — dipende molto di piú

¹⁸ Cfr. ad esempio, l'intervista a Helmut Schmidt, « Frankfurter Allgemeine Zeitung », 25 giugno 1971.

¹⁹ Cfr. Z. Brzezinski, *America and Europe*, « Foreign Affairs », New York, ottobre 1971, p. 71.

dall'equilibrio tra le due superpotenze che dall'equilibrio militare nella zona centrale. Le riduzioni in questo settore, dunque, non conducono automaticamente ad una esposizione delle altre regioni.

LA POTENZIALITÀ ANTIUNITARIA DELLE MBFR

In che misura un accordo sul controllo degli armamenti potrebbe disgregare l'Europa occidentale, creare differenti categorie di stati e stabilire nell'Europa centrale un settore che, inizialmente di controllo degli armamenti, potrebbe divenire sempre di più un settore politico? È questo il timore che sembra nascondersi dietro l'ammonimento francese secondo il quale le Mbfr potrebbero condurre alla neutralizzazione e al neutralismo²⁰. È possibile avvertire lo stesso timore nell'insistenza della Germania occidentale affinché le riduzioni non vengano limitate al territorio dei due stati tedeschi, perché ciò potrebbe equivalere in pratica ad un surrogato di trattato di pace e, almeno apparentemente, significherebbe compromettere l'integrazione della Germania federale nell'occidente. È una preoccupazione che va valutata con molta serietà: che beneficio produrrebbe un accordo sul controllo degli armamenti in Europa se esso indebolisse in modo critico la coesione dell'Europa occidentale?

Le Mbfr creeranno senz'altro diverse categorie di stati. Se vi fosse per prima cosa un accordo che trattasse soltanto delle forze americane e sovietiche, se in seguito vi fossero incluse tutte le forze di stanza, e se infine le forze nazionali di altri paesi venissero ridotte e quelle di altri no, ciò avrebbe l'effetto di rendere confusi gli interessi collettivi dell'Alleanza. In un accordo comprensivo nell'ambito delle Mbfr, gli stati dell'Alleanza potrebbero essere suddivisi in cinque gruppi: primo, gli stati che riducono e il cui territorio è soggetto a verifiche; secondo, quelli che sono solamente soggetti a verifiche; terzo, quelli che prendono parte solamente ad un accordo sulla limitazione delle forze; quarto, quelli che non riducono né sono controllati, ma prendono parte alle verifiche congiunte nei territori altrui; e infine, quelli che non prendono affatto parte all'accordo.

Che importanza politica potrebbe avere questa divisione in categorie, a parte le conseguenze sull'operatività dell'integrazione militare nella Nato? La risposta dipende dal tipo di accordo raggiunto. Le riduzioni delle forze, accompagnate da severe restrizioni sui movimenti delle truppe e da verifiche congiunte sul luogo, separerebbero chiara-

²⁰ Cfr. *Europa 1971*, « *Révue de Défense Nationale* », ottobre 1971, p. 1424. Cfr. anche E. Weisenfeld, *Brezhnev in Paris. Es gibt auch um die Deutschen*, « *Die Zeit* », 29 ottobre 1971, p. 5.

mente l'area di riduzione dal restante territorio dell'Alleanza. Per i paesi all'interno dell'area di riduzione, l'integrazione militare e l'assistenza della Nato naturalmente non verrebbero eliminate, e in caso di conflitto sarebbe tuttora applicato l'art. 5 del Trattato nordatlantico²¹. Ma in mancanza di un pericolo immediato l'Alleanza potrebbe diventare piú lontana per i paesi appartenenti a quest'area; e l'impressione superficiale che legami meno stretti con l'Alleanza non implicino una visibile diminuzione della sicurezza potrebbe diventare gradualmente una verità accettata, consolidandosi finalmente nella convinzione politica che la questione della sicurezza collettiva occidentale è obsoleta e persino politicamente restrittiva — specialmente qualora l'Unione sovietica corteggiasse i paesi dell'area di riduzione con particolari privilegi della distensione. La divisione funzionale dell'Alleanza potrebbe diventare così una divisione politica.

È probabile un simile scenario? L'Unione sovietica potrebbe essere interessata ad una Germania occidentale neutrale e sperare di tenere sotto controllo le conseguenze politiche di accordi per riduzione reciproca delle truppe nella Germania orientale, ma guarderebbe con sospetto e cautela all'eventualità di una zona neutrale al centro dell'Europa che, se le relazioni tra le due Germanie fossero buone, potrebbe incoraggiare una cooperazione intertedesca e sarebbe in grado di esercitare un'attrazione considerevole su altri paesi membri del Patto di Varsavia; oppure, se le relazioni tra le due Germanie fossero cattive, potrebbe rappresentare un'area di per sé estremamente instabile. Nessuno dei maggiori partecipanti alle Mbfr è interessato a usare gli accordi sul controllo degli armamenti per creare una zona politica separata nell'Europa centrale, e nessuno è preparato ad accettare il tipo di accordi che potrebbero gettare le fondamenta di un simile sviluppo. Le Mbfr non produrranno di per sé risultati di questo tipo; nel caso se ne verificano, ciò sarà dovuto ad una scelta politica e non ad un

²¹ « Le parti convengono che un attacco armato contro una o piú di esse in Europa o nell'America settentrionale sarà considerato quale attacco diretto contro tutte le parti, e di conseguenza convengono che se tale attacco dovesse verificarsi ognuna di esse, nell'esercizio del diritto di legittima difesa individuale o collettiva riconosciuto dall'art. 51 dello statuto delle Nazioni unite, assisterà la parte o le parti così attaccate, intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'impiego della forza armata, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella zona dell'Atlantico settentrionale.

Ogni attacco armato di questo genere e tutte le misure prese in conseguenza di esso saranno immediatamente segnalati al Consiglio di sicurezza. Tali misure verranno sospese quando il Consiglio di sicurezza avrà preso le misure necessarie per ristabilire e mantenere la pace e la sicurezza internazionali ».

Trattato nordatlantico, art. 5. (N.d.c.).

accordo est-ovest sul controllo degli armamenti. Riduzioni reciproche delle truppe potrebbero incoraggiare questa scelta e accelerarne la pratica conclusione qualora l'obiettivo fosse quello di introdurre delle strutture di controllo e di verifica che oltrepassino i blocchi; ma le riduzioni non possono di per sé né sostituire né determinare la scelta politica. Un paese o un'alleanza che non vogliano accettare un cambiamento nei propri impegni politici, non possono esservi costretti da semplici accordi sul controllo degli armamenti.

Il problema politico che si presenterà all'Alleanza in sede di Mbfr non sarà rappresentato dall'imposizione di nuove strutture politiche, ma dal possibile deterioramento delle divergenze politiche, sia potenziali che già in atto, tra i membri dell'Alleanza. L'inclusione nell'area delle riduzioni non implicherebbe necessariamente una partecipazione di seconda classe all'Alleanza; la possibilità di ridurre le forze nel contesto di un accordo est-ovest potrebbe anzi essere considerata da alcuni alla stregua di un privilegio. La questione tuttavia potrebbe essere utilizzata per reclamare un ruolo primario da parte di quei paesi le cui forze siano rimaste intatte e prive di controllo, proprio come in passato la Francia ha sostenuto che il suo status nucleare avrebbe dovuto garantirle un ruolo speciale nei consigli dell'Alleanza. La possibilità di discriminazioni di questo genere costituisce un fattore importante nella preoccupazione della Germania occidentale che l'area di riduzione non venga limitata al territorio tedesco.

Le Mbfr potrebbero anche accentuare la divisione tra potenze non nucleari e potenze nucleari nell'Europa occidentale qualora sia l'Inghilterra che la Francia rimanessero fuori dall'area del controllo degli armamenti; soprattutto se ciò avvenisse in un momento in cui le riduzioni delle truppe e i dubbi sulla credibilità della garanzia nucleare americana avessero accresciuto l'importanza dei potenziali nucleari europei. Se tanto lo status nucleare quanto l'esenzione dalle misure restrittive delle Mbfr fossero usati, o apparissero usati, come strumenti di discriminazione contro la Germania occidentale, ciò potrebbe avere serie conseguenze per l'integrazione politica e difensiva dell'Europa occidentale: piuttosto che cercare di acquisire un proprio status nucleare o una posizione in un direttorio anglo-francese, la Germania occidentale preferirebbe probabilmente porsi come leader del gruppo dei paesi della distensione nell'Europa occidentale, e così indurre dei dubbi politici nella Francia e nella Gran Bretagna sulla propria disponibilità all'integrazione europea.

Le Mbfr potrebbero palesare le divergenze dell'Europa occidentale sulle prospettive e sui rischi di una distensione con l'est, e sollevare dei dubbi sulle intenzioni a lungo termine della ostpolitik e sul-

l'entusiasmo per la distensione degli stati minori. Le Mbfr potrebbero servire persino a giustificare questi dubbi, compromettendo così le possibilità di un accordo dell'Alleanza sul riavvicinamento est-ovest.

Questi problemi, le conseguenze non delle Mbfr, ma delle tendenze esistenti o possibili nell'Europa occidentale, diventeranno politicamente più dannosi con l'ingresso dell'Alleanza in un'era di diplomazia multilaterale della distensione con l'est. Ciò che in passato è stato trattenuto e contenuto dall'apparato dell'Alleanza diventerà più evidente e politicamente più utilizzabile nel corso di un processo di negoziati multilaterali tra est ed ovest. Il solo modo di evitare questi rischi politici è quello di superare i contrasti politici nell'Europa occidentale e nell'Alleanza: l'opposizione ai negoziati Mbfr non è una risposta adeguata. Questo è il fondamentale malinteso dell'attuale opposizione francese a riduzioni reciproche delle truppe in Europa: dichiarandosi contraria alle Mbfr per timore delle loro conseguenze politiche, la Francia estrania la Germania occidentale, aggrava le divergenze politiche in Europa ed incoraggia le tendenze che considera indesiderabili in misura molto più decisiva di quanto non farebbero di per sé le Mbfr. Inoltre, le riduzioni reciproche delle truppe rappresentano soltanto una componente nell'era ormai prossima di negoziati multilaterali in Europa; un'altra componente è la Conferenza sulla sicurezza europea di importanza politica probabilmente maggiore, sia nelle relazioni est-ovest che in quelle interne all'Alleanza. Le attuali divergenze politiche saranno accentuate dalle Mbfr non più (e probabilmente meno) di quanto non lo saranno dagli sviluppi della Conferenza. Se l'Alleanza e i governi dell'Europa occidentale sono in grado di coordinare a sufficienza le loro posizioni, il rischio politico delle Mbfr sarà ridotto a proporzioni trascurabili.

Questo è forse chiedere troppo. Passerà un periodo di tempo prima che i governi dell'Europa occidentale perseguano identici obiettivi e atteggiamenti, o anche interessi diversi in modi identici, e prima che siano disposti ad impegnarsi totalmente per un coordinamento politico. Le Mbfr dovrebbero quindi essere condotte in modo tale da neutralizzarne le potenzialità negative nei confronti delle divergenze politiche occidentali e in modo che sia gli sviluppi sia i risultati dei negoziati siano compatibili con il duplice obiettivo di mantenere la stabilità e la sicurezza politica nell'Europa occidentale e di ridurre l'elemento militare nella confrontazione est-ovest. Ciò implica un certo numero di scelte di principio; i negoziati devono essere condotti con la partecipazione di tutti gli stati membri dell'Alleanza in modo da evitare dubbi e sfiducia e di indurre i membri a raggiungere una posizione unitaria; l'area di controllo degli armamenti — non necessariamente la zo-

na delle riduzioni — deve includere tutti i più importanti stati dell'Europa occidentale, così che le distinzioni funzionali non diventino un punto di partenza per distinzioni politiche; il collegamento politico deve essere mantenuto allo scopo di far marciare la riduzione delle forze militari di pari passo con le esigenze di sicurezza politica dell'Europa occidentale. Di tali elementi, comunque, si tratterà più diffusamente nella parte finale.

AUMENTO DELL'INFLUENZA SOVIETICA IN OCCIDENTE?

Senza tenere conto del tipo di accordo, ogni trattativa est-ovest — anche in un semplice negoziato sulla riduzione delle forze — implica che i problemi della sicurezza di ciascuno dei due patti siano stati riconosciuti legittima preoccupazione dell'altro. Se, per esempio, le forze sovietiche dovessero intervenire in una crisi interna del Patto di Varsavia mentre hanno luogo i negoziati sulla limitazione delle forze e sulle riduzioni delle truppe, gli stati occidentali sarebbero autorizzati, non soltanto politicamente ma anche giuridicamente, a sollevare il problema; allo stesso modo, qualunque movimento di armi in Europa occidentale — per esempio l'esportazione in Grecia di sottomarini di fabbricazione tedesca, o qualunque altro avvenimento in occidente che venga o possa venire interpretato come connesso all'argomento dei negoziati — potrebbe essere ripreso dal Patto di Varsavia. Ma sebbene in teoria l'aumento dell'influenza dovrebbe essere reciproco, in pratica il risultato non sarebbe simmetrico. Se la politica passata può servire a insegnarci qualcosa, la volontà di esercitare un'influenza sull'altra parte non è molto forte nella politica occidentale, mentre è notevole nella politica sovietica, anche perché gli utili di un'influenza esterna sono tanto più limitati nell'Europa orientale di quanto non lo siano nell'Europa occidentale. Di più, i principali elementi del potenziale dinamismo politico dell'occidente sono strettamente connessi a problemi che, in un modo o nell'altro, potrebbero essere collegati alle Mbfr: partecipazione delle spese ed impegno americano, integrazione della difesa dell'Europa occidentale, cooperazione nucleare anglofrancese.

Tuttavia, la Conferenza sulla sicurezza europea — o qualunque altra attività negoziale tra est e ovest — solleva lo stesso problema e legittimerà l'interferenza sovietica nella politica occidentale: negoziato e cooperazione sono di per sé interferenze. Il problema si presenterà, che le Mbfr abbiano luogo o meno. È vero altresì che i negoziati e gli accordi per il controllo degli armamenti facilitano l'influenza sovietica in un'area particolarmente sensibile dal punto di vista politico. Una posizione giuridica fornisce la base per un'azione diplomatica,

così come le clausole della carta delle Nazioni unite sui territori privi di autogoverno furono usate dall'Unione sovietica per rivendicare speciali diritti nelle sue relazioni con la Germania occidentale²². Ma la portata dell'influenza che può essere esercitata in questo modo è determinata soprattutto dalla disponibilità degli occidentali ad accettarla. Se i governi occidentali rifiutano di lasciare che le relazioni reciproche vengano influenzate dalle iniziative, dai reclami o dalle pressioni sovietiche, le Mbfr non possono costringerli ad agire altrimenti; e, di converso, una posizione occidentale concordata costringerebbe l'Unione sovietica a domandarsi se, soltanto allo scopo di accrescere la propria presenza diplomatica nelle questioni occidentali, sia realmente necessario esporre l'Europa orientale ad una pur limitata influenza occidentale. Infine, l'influenza dovrebbe essere valutata nella sua qualità e non nella quantità. Se i negoziati e gli accordi Mbfr riusciranno a rendere più difficili i futuri interventi militari nel Patto di Varsavia e se spingeranno l'Unione sovietica a dimostrare la sua sincerità distensiva accettando limiti concreti all'uso della forza, ciò potrebbe controbilanciare le maggiori possibilità di influenza che le Mbfr offrono all'Unione sovietica ed anche limitare tale influenza, riducendo il peso politico di questo paese.

FATTORI UNIFICANTI

Alle potenzialità antiunitarie le Mbfr uniscono un certo numero di fattori virtualmente unificanti. Di questi, due sono già stati menzionati: la necessità per l'occidente di elaborare una posizione comune ed il valore del processo conoscitivo degli studi fatti nella Nato sulle Mbfr. Ma ve ne sono altri. Se l'equilibrio deve essere mantenuto, un accordo per la riduzione delle forze di alcuni paesi in un certa area esclude implicitamente riduzioni unilaterali in altri paesi dell'Alleanza: la loro « non riduzione » è un fattore dell'equilibrio. L'interdipendenza della difesa collettiva occidentale verrà resa non meno ma anzi più evidente dalle Mbfr. Per questa ragione le Mbfr incoraggeranno nella Nato discussioni e consultazioni più dettagliate e complete sulla dottrina militare occidentale e sulle concezioni tattiche, così come i Salt non hanno aumentato soltanto lo scambio di informazioni tra gli Stati uniti e l'Unione sovietica, ma hanno anche indotto l'America a definire i propri obiettivi, le proprie concezioni e i propri criteri strategici. I negoziati est-ovest per il controllo degli armamenti sono un esercizio

²² Tali clausole (capp. 11 e 12 della *Carta delle Nazioni unite*) prevedevano una speciale responsabilità delle Nazioni unite sui territori occupati in vista di un loro compiuto inserimento nella comunità internazionale. (*N.d.c.*).

non solo di reciproca istruzione e scambio di informazioni, ma anche di autoistruzione e di autoinformazione. L'interdipendenza degli alleati all'interno e all'esterno dell'area di riduzione potrebbe richiedere un nuovo tipo di suddivisione degli oneri nell'ambito dell'Alleanza. Se, astenendosi dal ridurre le proprie forze unilateralmente, i paesi non interessati dall'accordo consentono agli altri di diminuire i loro sforzi militari, i vantaggi finanziari della riduzione potrebbero essere suddivisi: questo, qualora si voglia raggiungere una « equità nell'equilibrio » e mantenere l'interesse dei paesi che non riducono a rispettare le loro responsabilità nelle Mbfr.

Le Mbfr possono anche, nonostante i molti pareri in contrario, opporsi al rischio che l'opinione pubblica occidentale stabilisca un'equazione fra distensione e sicurezza e non intenda quindi sopportare ulteriormente sforzi permanenti per la difesa. Se un tale atteggiamento dovesse svilupparsi al di là e al di fuori del controllo politico, ciò deriverebbe non tanto da reciproche riduzioni delle truppe quanto dalla generale atmosfera di distensione e dalle speranze che essa comporta, oppure da una Conferenza sulla sicurezza europea che non è stata in grado di negoziare gli aspetti militari delle relazioni est-ovest in Europa. Spetterà a tutti i governi e alla classe politica il compito di perseguire una politica di distensione che faccia comprendere all'opinione pubblica che la distensione non equivale alla pace e che la prima può condurre alla seconda soltanto se si prendono in considerazione la concretezza e gli strumenti del potere. Le Mbfr potrebbero essere loro di aiuto, mettendo in evidenza l'interdipendenza reciproca delle forze militari est ed ovest e dimostrando che la riduzione dell'onere della difesa in occidente si giustifica soltanto se vi sono corrispondenti riduzioni in oriente. Le Mbfr produrrebbero risultati opposti soltanto se dovessero essere trascurati i requisiti dell'equilibrio: le Mbfr quale stratagemma per nascondere riduzioni unilaterali da parte dell'occidente sarebbero subito interpretate dall'opinione pubblica come un'indicazione che la difesa non è più essenziale.

Gli effetti delle Mbfr sull'Alleanza e sull'Europa occidentale saranno determinati dallo stato di coesione e dalla fiducia politica all'interno dell'occidente. Il problema sollevato dalle riduzioni reciproche delle truppe in Europa sarà in sostanza un problema di tempi: fin tanto che non si avrà un impegno preciso per la cooperazione politica e difensiva dell'Europa occidentale, le riduzioni delle truppe possono indebolire la sicurezza politica dell'Europa occidentale, a meno che non siano strettamente connesse al progresso politico delle relazioni est-ovest; fin tanto che la politica di disimpegno degli Stati Uniti susciterà dubbi sull'attendibilità delle garanzie di sicurezza da essi fornite,

le riduzioni delle truppe potranno accentuare la frizione interatlantica; fin tanto che i governi occidentali saranno incapaci di accordarsi e di superare le proprie divergenze, le Mbfr conterranno il rischio di aggravare tali divergenze o almeno di renderle piú evidenti e quindi politicamente piú significative; fin tanto che la mancanza di coesione renderà l'occidente piú sensibile all'influenza sovietica, i negoziati per il controllo delle armi costituiranno un utile strumento per un'accresciuta interferenza politica sovietica nelle questioni occidentali.

II. I rinforzi per l'Europa

dell'International Institute for Strategic Studies

La proposta di negoziare le riduzioni reciproche ed equilibrate delle forze (Mbfr) tra i membri della Nato e i paesi appartenenti al Patto di Varsavia, portata avanti per la prima volta dalla Nato nel 1968, si è concretata all'interno del mondo occidentale nel 1971, ma ha mostrato i primi segni di diventare un argomento di discussione tra est ed ovest soltanto nel 1972¹. Durante questo periodo, gli occidentali hanno analizzato piú attentamente e da vicino le implicazioni sia militari che politiche delle Mbfr. L'estrema complessità del problema era di per sé già abbastanza scoraggiante. Quando poi è parso chiaro il rischio che la Nato potesse emergere dalle riduzioni reciproche con un notevole svantaggio militare, hanno cominciato a diffondersi valutazioni allarmistiche. Si è trattato comunque di una situazione paradossale, in quanto dimostrava che i membri europei della Nato, si erano « dati la zappa sui piedi » proprio nel proporre le Mbfr.

I paesi europei appartenenti all'Alleanza atlantica hanno sempre considerato quale scopo della strategia Nato la deterrenza. Essi non intendono combattere una guerra globale, anche se alla fine potrebbero vincerla. Il loro scopo è di evitare lo scoppio di una guerra, e per fare questo sfruttano il piú ovvio e persuasivo dei deterrenti: cioè la minaccia di un'escalation nucleare. Essa è resa ancor piú credibile dalla capacità di far fronte ad un attacco convenzionale con mezzi convenzionali, ma con possibilità di ricorrere ad un'escalation nucleare controllata, se necessario fino ai massimi livelli. Inevitabilmente, quindi, gli europei sono sempre stati poco propensi a trovare quelle risorse materiali necessarie ad assicurare una completa difesa convenzionale

Il presente capitolo è tratto da Le Tensioni nel mondo: rassegna strategica 1972, collana dello spettatore internazionale n. XXIV, Bologna, 1973.

autosufficiente; fare questo implicherebbe infatti la possibilità di limitare un eventuale conflitto a guerra convenzionale europea, escludendo il necessario collegamento col livello strategico intercontinentale. In realtà, i paesi dell'Alleanza occidentale, per deterrere un attacco, fanno affidamento su un margine di loro inadeguatezza convenzionale. Ciò li ha inevitabilmente lasciati su una posizione non certo ideale per iniziare i negoziati sulla riduzione bilanciata delle forze.

Date queste circostanze una cosa è chiara: la situazione in cui si trovano i membri europei della Nato li deve indurre a prendere in considerazione altre forze convenzionali oltre quelle già presenti nell'area delle potenziali restrizioni delle Mbfr. Da una parte, la dimensione e la prossimità delle truppe sovietiche nella Russia europea rendono queste unità importanti, quando si voglia calcolare un rapporto di forze nell'Europa centrale. Dall'altra, la difesa convenzionale da un attacco massiccio, per i paesi europei della Nato, dipende strettamente sia dalla loro capacità di aumentare gli effettivi militari al di sopra del livello mantenuto in tempo di pace, sia dalla misura in cui altre forze addizionali possono essere portate dagli Stati uniti. In entrambi i casi le riserve militari e i rinforzi sono una componente essenziale delle Mbfr². Inoltre i rinforzi diventano ancor più importanti in caso di riduzioni, poiché mantenere l'equilibrio militare ad un livello molto basso di forze richiede necessariamente la disponibilità di un certo livello di rinforzi. Le Mbfr non hanno creato il problema dei rinforzi: molte delle 61 divisioni Nato in Europa sono al di sotto del livello standard di forze e avrebbero bisogno di molti più uomini per poter avere una certa capacità di resistenza in tempo di guerra. Le Mbfr hanno soltanto evidenziato questo problema.

Spazio e tempo

Il problema dei rinforzi può essere discusso soltanto sulla base di dati particolari che riguardano il tempo e lo spazio. Supponiamo

¹ Per il punto di vista occidentale cfr. *Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1971*, op. cit., pp. 35-41.

² È opportuno precisare i termini « rinforzi » e « riserve ». Un rinforzo è costituito da truppe o unità militari inviate ad incrementare delle formazioni già esistenti. Questo termine non indica quale era precedentemente lo stato delle truppe e delle unità in questione; può trattarsi di truppe in servizio attivo, o di riservisti richiamati appositamente. Il termine « riserva » invece può avere due significati: il primo si riferisce alle unità o alle formazioni non ancora destinate al campo di battaglia ma tenute di « riserva »; col secondo si designano i « riservisti » che non sono in servizio attivo ma che sono soggetti ad essere chiamati in qualsiasi momento, oppure sono volontari. Quest'ultimo è il significato usato qui.

che un determinato paese disponga di una certa capacità di rinforzo per il suo esercito, la possibilità di concretizzare tale capacità dipenderà dal luogo in cui si trovano i rinforzi, dal luogo in cui verranno impiegati, dal tempo necessario per dislocarli da un posto all'altro e dal tempo necessario perché essi divengano operativi. Non ha significato parlare di capacità di rinforzo senza dare una risposta a tutti questi quesiti. Un caso limite potrebbe essere in Europa quello dei rinforzi per la Germania occidentale e per la Germania orientale; tali rinforzi possono essere quasi immediatamente disponibili, una volta mobilitati, poiché per essi sarebbero necessari soltanto degli spostamenti in loco. L'altro caso limite è quello degli Stati Uniti, i quali devono far fronte al fatto che, ad eccezione delle unità che dispongono già di attrezzature installate in Germania, lo spostamento di divisioni di rinforzo, con tutte i loro apparati e le armi pesanti, dovrebbe effettuarsi interamente o in parte via mare, e questo in termine di tempo comporterebbe diverse settimane. Oltre a questi due casi estremi esistono diverse altre possibilità. Per ognuna di queste, tuttavia, tutto dipende da due fattori non direttamente connessi con la distanza: cioè la natura dei rinforzi in questione e la capacità di trasportarli. Alcune di queste unità di rinforzo, tra cui molte di quelle provenienti dall'America e dall'Inghilterra da una parte, e dall'Unione sovietica dall'altra, sarebbero unità attive, le quali potrebbero facilmente essere pronte a divenire operative con poche ore di preavviso. Altre, fra cui le unità di rinforzo della Germania occidentale, dovrebbero essere formate dalle riserve, il che significa che devono essere mobilitate ed equipaggiate prima di venir spostate, con una perdita di tempo che varia da alcuni giorni ad alcune settimane. Quanto al trasporto, la differenza tra via aerea, via mare e via terra è ovvia. Gli Stati Uniti posseggono una notevole flotta aerea da trasporto, sia civile che militare, con la quale sono in grado di spostare rinforzi individuali, comprese le truppe provenienti dalle unità « a doppia base » il cui equipaggiamento pesante è già in Europa. Salvo poche eccezioni, in ogni modo, lo spostamento di tutte quelle unità che hanno attrezzature pesanti, deve essere effettuato via mare. Inoltre, la disponibilità e la velocità degli aerei e delle navi non sono gli unici fattori limitanti: oltre al tempo necessario per preparare e imbarcare i rinforzi negli Stati Uniti, è da considerare che i porti e gli aeroporti europei che dovrebbero riceverli, e così pure le strade e le ferrovie intorno ad essi, potranno essere troppo congestionati. Anche riuscendo a risolvere questo problema, i rinforzi dovranno comunque avere il tempo sia di radunarsi e mettere a punto gli equipaggiamenti predisposti che di raggiungere le loro formazioni. Tutto ciò è probabile debba essere fatto in un ambiente aereo con attività

nemiche, il che comporterebbe complicate deviazioni di rotta. Gli Stati uniti non sono i soli che devono tener conto di tali fattori; questi sono validi infatti anche per il Canada e, in misura minore, per gli altri paesi Nato. Per quanto concerne il Patto di Varsavia, mutatis mutandis, queste considerazioni valgono anche a proposito dell'Unione sovietica. Sebbene le formazioni sovietiche tendano ad essere fortemente mobili e sebbene esse possano far molto affidamento sugli spostamenti via terra, l'Unione sovietica deve considerare che, allo scoppio di un'eventuale guerra globale, i membri della Nato si preoccuperebbero subito di bloccare le vie che i rinforzi russi dovrebbero percorrere per arrivare sui campi di battaglia, comprese le poche ferrovie che uniscono la parte europea dell'Unione sovietica al resto dell'Europa orientale.

Date queste premesse, dobbiamo considerare altri due fattori: 1) l'intervallo di tempo fra l'inizio della mobilitazione dei rinforzi e lo scoppio delle ostilità; 2) la durata della guerra stessa. Se il momento in cui inizia la mobilitazione e l'invio dei rinforzi (giorno M) cade prima del momento in cui scoppia la guerra (giorno D), il livello delle forze inizialmente coinvolte nella guerra sarà ovviamente diverso da quello che si avrebbe se l'ordine degli avvenimenti fosse capovolto. Inoltre, i rinforzi messi in moto prima del giorno D, si presume possano muoversi più facilmente e rapidamente di quelli messi in moto in un momento successivo. Allo stesso modo, se una particolare unità di rinforzo può raggiungere il campo di battaglia soltanto al giorno $M + 50$ (50 giorni dopo l'inizio della mobilitazione), se il giorno M cade 10 giorni prima del giorno D, e infine se la guerra si risolve in 39 giorni, allora chiaramente questa unità ha un'importanza irrilevante per il conflitto. Questo fatto, quantunque ovvio, riveste una grande importanza. La Nato ha una capacità di mobilitazione finale superiore a quella del Patto di Varsavia, poiché non solo ha un numero maggiore di uomini sotto le armi, ma ha anche una più vasta popolazione e una maggiore forza economica. Ma gran parte di questa capacità risiede nel Nord america, mentre di quella rimanente la parte sostanziale è costituita da risorse civili che dovrebbero essere mobilitate da zero. Le componenti di tale capacità che non possono essere trasportate a sostenere una guerra in Europa prima che essa finisca sono irrilevanti per il nostro problema. Chiaramente, perciò, i confronti fra i relativi rinforzi e la capacità di mobilitazione non possono essere proiettati indefinitamente nel tempo senza che perdano il loro significato. Questo risulta particolarmente vero da quando l'avvento delle armi nucleari ha reso improbabile il concetto di una guerra europea di lunga durata; si ritiene che una guerra globale sia troppo corta per permettere di

convertire la massa di tutte le risorse civili in forza militare. Proprio perché dipendono tanto strettamente dalle risorse civili e dai rinforzi militari provenienti dal Nordamerica, i potenziali rinforzi della Nato sarebbero in effetti più adatti per una guerra convenzionale abbastanza lunga, sia offensiva che difensiva. I rinforzi del Patto di Varsavia, al contrario, mostrano evidenti segni di essere più organizzati per una guerra breve piuttosto che prolungata, non solo perché essi sono stati concepiti per mettere insieme rapidamente un certo numero di formazioni di prima linea, ma anche perché queste formazioni hanno un piccolo organico logistico e quindi una limitata capacità di resistenza. A parte tutto ciò, è evidente che qualsiasi valutazione sui rinforzi deve essere fatta con particolare riguardo alla durata della guerra, dal momento che il livello delle forze disponibili sui due fronti, al giorno $M + 30$ per esempio, sarà diverso da quello disponibile al giorno $M + 90$.

Il Patto di Varsavia

Anche se i paesi membri del Patto di Varsavia dispongono di piani per mobilitare e per rinforzare le unità attive, la maggior parte della forza attiva e dei rinforzi potenziali risiede nell'Unione sovietica. In tempo di pace l'esercito sovietico mantiene circa 164 divisioni (106 di fanteria motorizzata, 51 divisioni corazzate e 7 avio-trasportate)³. Circa un terzo o una metà di queste, ivi comprese le 31 divisioni di stanza nell'Europa orientale, raggiungono sostanzialmente i livelli necessari per l'impiego (divisioni di I categoria). Le rimanenti sono più o meno equamente distribuite tra la II categoria — molto al di sotto del livello ottimale, ma probabilmente al di sopra della metà di questo — e la III categoria — il cui livello è improbabile che sia superiore a un terzo di quello ottimale. (Tutte queste divisioni dispongono di un equipaggiamento completo, ma gran parte di questo, per le divisioni di II e di III categoria, si trova nei depositi). Il sistema di rinforzi sovietico permette la rapida mobilitazione in unità di addestramento, dei riservisti e del personale attivo che integrano le divisioni della II e della III categoria fino al completamento totale dei ranghi. Tali formazioni dovrebbero quindi venir spostate dal territorio sovietico via terra, cioè attraverso strade e ferrovie, e in molti casi sarebbero necessarie alcune settimane perché diventino completamente

³ Per ulteriori notizie sulle formazioni in tempo di pace appartenenti alla Nato e al Patto di Varsavia, per i loro effettivi e per i relativi confronti, cfr *The Military Balance 1972-73*, Iiss, Londra, 1972, pp. 3-24 e pp. 86-93.

operative. Tutto questo — nonostante il fatto che l'Unione sovietica mantenga tante formazioni, anche se solamente sulla carta, ed il fatto che ci siano 60 divisioni soltanto nella parte europea dell'Urss — significa che, compresi i rinforzi, l'Unione sovietica può spiegare nell'Europa centrale un numero veramente grande di divisioni piú o meno complete, nello spazio di alcune settimane dalla mobilitazione. Questi numeri non rappresentano, comunque, il potenziale umano che verrebbe spiegato dalla Nato; una divisione sovietica di fanteria a pieno livello di forza, dato il suo piccolo retroterra logistico, è formata da appena 10.000 uomini, una divisione corazzata da 9.000 e una divisione avio-trasportata da 7.000. Le cifre delle equivalenti formazioni americane sono rispettivamente: 16.000, 17.500 e 13.000, ed effettivi dello stesso genere possono essere riscontrati negli altri paesi della Nato.

Nato

I paesi membri della Nato dispongono di diverse tecniche di rinforzo, molte delle quali differiscono fundamentalmente da quelle dei paesi membri del Patto di Varsavia. L'Unione sovietica prevede di usare i rinforzi per completare una vasta gamma di divisioni con organico insufficiente e di mandarle, così completate, ad aumentare le divisioni di I categoria già stanziata in Europa o sul confine cino-sovietico. Per quanto riguarda la Nato invece, solo gli Stati uniti prevedono di incrementare notevolmente il numero delle divisioni operanti sul territorio europeo. Gli alleati europei, salvo poche eccezioni, intendono usare i rinforzi disponibili per aumentare gli effettivi delle formazioni esistenti e per fornirle di ulteriore supporto logistico. Questo riflette la misura in cui le formazioni europee della Nato sono al di sotto dei loro livelli di quadri; le unità tedesche, ad esempio, in media sono complete solo al 65%. Il compito principale dei rinforzi è di rimediare a tale deficienza. Infatti, i piani di rinforzo della Germania occidentale prevedono l'uso dei riservisti solo per questo scopo; non si prevede di istituire ulteriori brigate o divisioni, sebbene i riservisti possano essere usati per creare unità di appoggio alla forza territoriale. Anche la Francia dispone di piani per creare unità di difesa territoriali formate da riservisti e per completare i ranghi delle cinque divisioni della « Force de manoeuvre », ma non sembra abbia piani per istituire nuove divisioni da usare fuori del territorio francese. Il Belgio e l'Olanda dispongono di una struttura di riserva che permetterebbe loro di istituire, con l'impiego dei riservisti, un piccolo numero di nuove divisioni e brigate di fanteria — forse 1 o 2 divisioni in tutto — ma è

abbastanza improbabile che queste abbiano un addestramento sufficiente per essere considerate di prima linea. La Gran Bretagna ha trasportato alcune unità dell'armata del Reno nell'Irlanda del Nord, ma queste, presumibilmente, verrebbero fatte rientrare in Germania in caso di crisi. La Gran Bretagna dispone inoltre di tre brigate « aviotrasportabili » e di un minor numero di unità, tutte facenti parte delle forze in servizio attivo, disponibili per eventuali rinforzi in Europa; ma non prevede di costituirne altre. I riservisti addestrati sembra verrebbero usati per completare i ranghi delle formazioni in Germania e per fornire ulteriori unità logistiche. Gli Stati Uniti presentano un quadro abbastanza diverso. Come la Gran Bretagna e il Canada (il quale dispone unicamente di una brigata, sotto il pieno livello di forza, predisposta per rinforzare lo scacchiere europeo) gli Stati Uniti hanno a disposizione alcune formazioni dell'esercito in servizio attivo da portare in Germania. Ora questi rinforzi americani sono sufficientemente numerosi e possono rafforzare significativamente la prima linea del fronte. Oltre alle unità logistiche, alcune delle quali vi avrebbero la priorità, le unità dell'esercito americano in servizio attivo, disponibili come rinforzi comprendono: due brigate motorizzate « a doppia base », con tutto l'equipaggiamento e gli alloggiamenti completamente pronti in Germania; una divisione corazzata e una motorizzata, con un equipaggiamento già predisposto e immagazzinato in Germania; una divisione di cavalleria, due aviotrasportate e due di fanteria, le quali dovrebbero trasportare il loro equipaggiamento dagli Stati Uniti. Oltre a queste gli americani hanno anche delle forze di riserva: la Guardia nazionale dell'esercito (riserva volontaria) capace in teoria, a cinque settimane dall'ordine di mobilitazione, di formare 8 divisioni e 19 brigate indipendenti (oltre a rinforzi e ad unità di appoggio per formazioni regolari) e un esercito di riserva organizzato in 13 divisioni e 8 brigate indipendenti. Queste unità non sono necessariamente predisposte per agire in un particolare scacchiere e il loro equipaggiamento può non essere adatto per una guerra di tipo europeo. Comunque esse possono funzionare da fondo di riserva a lungo termine, nel caso in cui lo svolgimento di una guerra in Europa lo rendesse necessario.

Confronti

È il caso di fare un bilancio, ed in base a questo tentare di confrontare, con maggiore o minore precisione, le capacità di rinforzo a disposizione della Nato e del Patto di Varsavia. Dei tentativi del genere sono già stati fatti; purtroppo il risultato ottenuto è privo di

significato se i presupposti su cui si basa non vengono resi espliciti e trattati con grande prudenza. Esistono quattro principali ragioni di dubbio: di due di esse si è già parlato, e cioè della relazione tra il giorno M e il giorno D e la durata della guerra. La terza consiste nel definire l'area territoriale all'interno della quale venga fatta la valutazione tra le capacità di rinforzo. Si è spesso deciso di considerare i settori che la Nato definisce centro e nord separatamente dal settore sud, che comprende l'Italia, la Grecia e la Turchia; a volte, ma non sempre, si è deciso che le divisioni sovietiche dislocate nella Russia meridionale sarebbero state parallelamente escluse da una valutazione delle forze per l'Europa centrale. Ci sono in effetti delle ragioni ben precise a sostegno di questa teoria, soprattutto se si vuole sottolineare il punto di vista della Nato. Secondo l'ottica del Patto di Varsavia, si potrebbe giudicare prudente considerare almeno la possibilità che alcune delle 7 divisioni e delle 11 brigate indipendenti italiane vengano usate a nord delle Alpi. Il quarto punto da chiarire, strettamente connesso al precedente, riguarda l'ampiezza della guerra vera e propria e la situazione delle relazioni internazionali al momento dello scoppio. La strategia e le capacità sovietiche in Europa cambierebbero notevolmente se il governo sovietico, una volta pronto ad affrontare un conflitto in Europa, ritenesse anche necessario di rinforzare le sue formazioni sulla frontiera cinese; la stessa cosa avverrebbe per le capacità americane se gli Stati Uniti fossero coinvolti o temessero un conflitto in Asia, proprio durante la mobilitazione di rinforzi per l'Europa. Per tutta questa serie di ragioni, confronti troppo precisi dei potenziali di rinforzo sono in genere da guardare con sospetto (come ovviamente lo sono anche i confronti basati sul numero delle grandi unità che non considerino quanto esse sono grandi). La cosa migliore che si può dire è che la maggior parte delle analisi basate sulle diverse ipotesi possibili suggeriscono: che il vantaggio di forze convenzionali che il Patto di Varsavia senza dubbio detiene — nel settore centro e nord ma non in quello sud — al giorno M, con tutta probabilità aumenterebbe una volta completata la mobilitazione, al giorno M + 30; che questo vantaggio si manterrebbe fino al giorno M + 60; ma che, se la guerra continuasse, la situazione relativa della Nato tenderebbe a migliorare sempre più dal giorno M + 90 in poi, quando cioè le divisioni addizionali americane con i loro equipaggiamenti pesanti giungessero dagli Stati Uniti. A parte questo, è probabile che prendano il sopravvento analisi più pessimiste, per cui ognuna delle due parti prenderà in considerazione le proprie possibilità, sottovalutando queste fino allo scoraggiamento e sopravvalutando quasi maniacalmente le possibilità del nemico, col risultato che, vista la quantità delle variabili e la loro grande diversità,

le conclusioni delle due parti saranno enormemente differenti. Ora, mentre tutto il problema dei rinforzi dovrebbe venire implicitamente o esplicitamente risolto durante le Mbfr, sembra invece purtroppo probabile che, stando così le cose, esso dia vita ad un dialogo tra sordi.

III. Il Sistema di Sicurezza europeo e l'America

di Andrew Pierre

Un concetto nuovo e controverso si è recentemente inserito nel dialogo tra le due sponde dell'Atlantico: è stata avanzata l'ipotesi che nel prossimo futuro, si verifichi o sia addirittura già in atto, in campo strategico un disimpegno degli Stati Uniti nei confronti dell'Europa occidentale. Si ritiene che l'aver codificato il reciproco potere deterrente nell'ambito del Salt un anno fa, unitamente al fatto che gli Stati Uniti avevano già in precedenza perduto la loro supremazia in campo nucleare, abbia notevolmente diminuito la residua credibilità della garanzia nucleare americana nei confronti dell'Europa. Qualcuno va ancora oltre, considerando i trattati come un accordo implicito tra le due superpotenze secondo cui d'ora in poi nessuna delle due darà inizio all'uso delle armi nucleari in nessuna circostanza, a meno che si tratti della difesa diretta del proprio territorio. Ed anche i più cauti fra gli europei, quelli che ancora seguono la fede della garanzia nucleare, lo fanno ora con minor sicurezza e cercano nuove possibilità per compensare il sostanziale disimpegno americano attraverso iniziative di cooperazione europea¹.

Il problema è complicato, naturalmente, dai crescenti dissensi di carattere commerciale e monetario tra le due sponde dell'Atlantico, che minacciano di avvelenare i rapporti politici e militari. È inoltre da ritenere che gli interessi economici della Comunità economica europea e degli Stati Uniti si stiano avviando ad una fase di concorrenza anziché di alleanza. L'accento posto dai dirigenti americani sulle relazioni bila-

Andrew Pierre ricercatore presso il Council Foreign Relations, è autore di Nuclear politics: the British Experience with an Independent Strategic Force, 1939-1970. Il presente capitolo è tratto da « Foreign Affairs », n. 4, vol. 51, luglio 1973, New York.

terali con l'Unione sovietica e con la Cina conferma, agli occhi di molti europei, l'allentamento degli schieramenti creatisi nell'equilibrio post-bellico tra est ed ovest. Ed anche le generali assicurazioni, contenute nel recente discorso di Henry Kissinger agli europei che invocava una nuova Carta atlantica, facevano riferimento a « condizioni strategiche radicalmente diverse » le cui implicazioni « debbono ancora essere affrontate ».

Che le relazioni militari tra Stati uniti ed Europa stiano cambiando è chiaro già da un pezzo. Questo concetto è ben presente ai governi occidentali impegnati nelle conversazioni sulla riduzione reciproca e bilanciata delle forze (Mbfr) e nella fase preparatoria della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (Csce), anche se questi negoziati sono diretti verso l'est. Per qualche tempo solo i miopi o gli ostinati avevano pensato che il numero delle truppe americane in Europa sarebbe rimasto al livello attuale per tutto questo decennio, a parte il caso di un'involuzione nell'atteggiamento sovietico. Come risultato della parità nucleare tra le superpotenze potrebbe ora verificarsi un sottile mutamento psicologico nei principi strategici fondamentali. Ciò che è notevole nel concetto del « disimpegno » è che esso mette in discussione la validità della posizione nucleare americana per ciò che riguarda la difesa dell'Europa occidentale, e quindi implicitamente mette in dubbio il fatto che a lunga scadenza gli Stati uniti possano rimanere così direttamente coinvolti nella difesa del continente.

Gli europei e i negoziati Salt

Quando iniziarono i negoziati Salt, nell'autunno del 1969, molti osservatori espressero il timore che i colloqui per la limitazione degli armamenti, sia nella loro sostanza che nel loro svolgimento, avrebbero seriamente compromesso la compattezza dell'Alleanza atlantica. I precedenti relativi alle discussioni circa la forza nucleare multilaterale (Mlf) e ai negoziati per il trattato di nonproliferazione (Npt) non erano molto incoraggianti. Con i Salt le due superpotenze si accordavano su di un equilibrio strategico nucleare attorno al quale è stata costruita la struttura di molte delle odierne relazioni internazionali. La sicurezza dell'Europa, all'estremità occidentale del continente eurasiatico, per lungo tempo è dipesa dalla capacità e dalla disponibilità degli Stati uniti a dare inizio, in caso di necessità estrema, all'uso delle armi nucleari

¹ Cfr. per esempio Lord Gladwyn, *The Defense of Western Europe*, « Foreign Affairs », aprile 1973.

in difesa dell'Europa. Ora i negoziati su questo aspetto fondamentale della sicurezza mondiale stavano progredendo e, come fu notato con preoccupazione, per la prima volta gli alleati della Nato venivano esclusi da importanti colloqui sul controllo delle armi. Non esisteva inoltre alcuna garanzia che Stati Uniti ed Unione Sovietica avrebbero impedito ai loro colloqui bilaterali di sconfinare in campo politico, per discutere le questioni europee senza la diretta partecipazione degli europei. Come scrisse Leonard Beaton, c'era il pericolo di scivolare verso un condominio delle due potenze, nel quale gli interessi europei avrebbero avuto scarsa rilevanza e sarebbero stati relegati in sott'ordine.

Nonostante questi presagi funesti, la reazione dei paesi dell'Europa occidentale alla prima fase del Salt è stata sorprendentemente calma e positiva. I governi alleati erano stati dettagliatamente informati sull'andamento dei negoziati, prima e dopo ciascuna fase del negoziato di Helsinki e di quello di Vienna, ed erano soddisfatti di questo. Si discusse pubblicamente dei Salt molto meno di quanto non fosse avvenuto sulla Mlf o sul Npt, in parte perché i paesi europei non erano direttamente impegnati nei negoziati, ma anche perché l'attenzione degli esperti di problemi internazionali era distratta dai dibattiti sulla ostpolitik e sul Vietnam. Molti europei politicamente informati concentrarono la loro attenzione sui negoziati Csece e Mbfr, e sulla Cee, dove cioè potevano avere una influenza più diretta, lasciando agli americani di occuparsi dei Salt.

Inoltre gli accordi Salt I furono nel complesso bene accolti, in quanto si riteneva che essi avrebbero consolidato la stabilità delle relazioni russoamericane. Il trattato sugli Abm raggiunse questo scopo ratificando il concetto della deterrenza reciproca. Esso inoltre rassicurò l'Europa occidentale che le due superpotenze non avrebbero cercato di raggiungere un livello, tecnologicamente più elevato, al quale difendersi; livello al quale l'Europa fosse lasciata nuclearmente sguarnita. Per gli inglesi ed i francesi, un punto a favore del trattato sugli Abm era che esso allungava lo spazio di vita e la possibilità di utilizzazione delle loro forze nucleari: queste forze europee indipendenti continueranno ad essere in grado di colpire un gran numero di obiettivi industriali ed umani in territorio sovietico. Col tempo la possibilità di penetrare nella difesa missilistica di Mosca potrebbe diminuire: benché alcuni funzionari della Whitehall e del Quai d'Orsay attribuiscano importanza alla possibilità di minacciare la capitale sovietica, questa resta un'esigenza alquanto discutibile ai fini della deterrenza, dato che praticamente ogni altra cosa resterebbe vulnerabile nell'Unione Sovietica.

Inoltre, la preoccupazione circa la disparità numerica dei missili strategici offensivi, che provocò il dibattito sull'emendamento Jackson

al Congresso, trovò poca risonanza in Europa. La potenza strategica degli Stati Uniti, agli occhi degli europei, è assicurata dalla loro superiorità tecnologica, soprattutto per quanto riguarda le testate nucleari. Bisogna notare però che, poiché la supremazia tecnologica americana potrebbe col tempo ridursi, l'accettazione dei Salt I da parte europea potrebbe non rinnovarsi dopo la scadenza quinquennale dell'attuale accordo provvisorio che regola i potenziali offensivi.

Questa situazione esteriormente tranquilla potrebbe però trarre in inganno, in quanto essa non tiene presenti diversi importanti problemi che debbono essere risolti, né una serie di considerazioni politiche e psicologiche. I Salt rappresentano ben più di un accordo pratico e di portata limitata tra le due superpotenze: con la creazione della Commissione permanente consultiva, così come con la dichiarata intenzione di continuare i negoziati Salt, i due paesi hanno manifestato il proprio impegno a mantenere questo particolare tipo di rapporto. Ancora, gli altri accordi raggiunti a Mosca nello scorso maggio nei settori ambientale, sanitario, scientifico e tecnologico, aggiunti agli accordi del 1971 sulla riduzione del rischio di una guerra nucleare e sulla prevenzione degli incidenti marittimi, e all'accordo commerciale dell'ottobre 1972, dimostrano che le relazioni russoamericane — così come i rapporti triangolari Mosca-Washington-Pechino — vengono ora a porsi su di un nuovo piano.

Le preoccupazioni europee sull'« eccessivo bilateralismo » sono quindi inevitabilmente aumentate; e con esse il timore che Washington e Mosca possano discutere ed accordarsi sui problemi fondamentali dell'Europa e solo in seguito informare i rispettivi alleati. Con la Cscce e le Mbfr che devono iniziare quest'anno, insieme alla ripresa dei Salt, il pericolo che aumenti l'attrito tra gli alleati è inevitabile.

La complessità di questi negoziati multinazionali, dovuta ai diversi interessi e alle diverse motivazioni in gioco, porterà inevitabilmente a divergenze d'opinione tra gli Stati Uniti e i loro alleati, come già è successo in parte con le Mbfr. Le avviate relazioni americane con l'Unione sovietica, rafforzate dalla visita di Breznev a Washington lo scorso giugno, hanno aggravato il timore degli europei che si siano ormai create le basi su cui gli Stati Uniti possano pragmaticamente elaborare tutta una serie di accordi bilaterali. Questi ultimi sono spesso grandemente influenzati dalla politica interna di Washington e Mosca e tendono a preordinare ciò che dovrà accadere sulla scena internazionale. Le consultazioni estremamente frettolose in sede Nato che apparentemente hanno preceduto la dichiarazione dei principi fondamentali sottoscritti a Mosca nello scorso maggio vengono considerate come un clamoroso esempio di ciò che potrebbe avvenire.

Questo per quanto riguarda la generale preoccupazione europea. Se essa sia giustificata o no, se essa aumenterà o diminuirà, dipenderà in gran parte dai risultati dell'« anno dell'Europa » di Nixon e dalla diplomazia di vertice che lo preparerà. Nel frattempo l'Alleanza si trova ad affrontare tre problemi militari specifici, ognuno dei quali solleva la questione del disimpegno americano. Essi sono la questione dei cosiddetti « sistemi di basi all'estero » (Fbs) nell'ambito del Salt; la risposta americana alle richieste sovietiche, nell'ambito degli stessi negoziati, circa il divieto di trasmettere agli alleati la propria tecnologia nucleare; ed infine il problema sempre delicato della riduzione delle forze americane in Europa.

La questione degli Fbs

Nel corso dei Salt I, il problema degli Fbs fu lasciato da parte a causa delle grandi difficoltà che esso comportava. All'inizio dei colloqui l'Unione sovietica affermò che i negoziati avrebbero dovuto vertere su tutte le forze strategiche nucleari, che venivano indicate come quelle situate in modo tale da poter raggiungere il territorio nazionale della controparte. Secondo questa definizione gli Fbs, costituiti principalmente da aerei per l'attacco nucleare e da missili con basi terrestri statunitensi nell'Europa occidentale, capaci di raggiungere l'Unione sovietica, avrebbero dovuto essere inclusi tra le forze di questo tipo (non esistono Fbs sovietici, sostanzialmente paragonabili agli americani, capaci di raggiungere gli Stati Uniti). A causa delle difficoltà sollevate dal problema e della suscettibilità dei paesi europei, sul cui territorio si trovano la maggior parte delle basi in questione, si giunse rapidamente a una situazione di stallo. Nel maggio 1971 le due parti concordarono di tralasciare il problema degli Fbs per poter procedere in altri settori dei Salt. Ora le discussioni svoltesi a Ginevra all'inizio di quest'anno hanno già fatto capire che questo sarà un problema chiave per la prosecuzione dei negoziati Salt.

Esaminiamo ora gli elementi specifici del problema degli Fbs. Gli Stati Uniti dispongono di circa 420 Phantom II F-4 e di 70 caccia-bombardieri F-111 dislocati in Europa che hanno una « doppia capacità » — sono cioè aerei costruiti per portare cariche sia nucleari che convenzionali — più altri 75 bombardieri A-6 e A-7 dislocati su due portaerei della Sesta flotta nel Mediterraneo. Queste cifre non includono gli aerei tattici non nucleari dislocati nell'Europa occidentale, quattro squadriglie di F-4 negli Stati Uniti assegnabili su richiesta alla Nato, e gli aerei a « doppia capacità » degli alleati. Gli Fbs che interessano

L'attuale fase dei Salt sono rappresentati da questo gruppo di aerei americani dislocati in modo da essere in grado di raggiungere con armi nucleari l'Unione sovietica, anche se non tutti diretti a tale uso. Uno dei molti fattori che complicano il problema è che alcuni aerei statunitensi dislocati nella Corea del sud e alcuni assegnati alla Settima flotta in estremo oriente sono in grado di raggiungere il territorio sovietico e potrebbero essere classificati come Fbs². Inoltre i missili Pershing, che si trovano nella Germania occidentale e hanno una portata di 450 miglia, potrebbero colpire l'Ucraina se venissero installati vicino al confine.

Dal punto di vista sovietico dovrebbe essere abbastanza chiaro il perché gli Fbs sono considerati una minaccia militare. Una testata nucleare lanciata su di una città sovietica da un F-111 avrebbe lo stesso effetto letale di una lanciata da un sommergibile Polaris situato nel Mediterraneo o da un missile balistico intercontinentale (Icbm) partito dal Nord Dakota. Si è calcolato che il 20% del potenziale industriale e della popolazione sovietica potrebbe essere distrutto dai soli Fbs. Nel corso dei Salt l'Unione sovietica ha affermato che questi sono sistemi « strategici » che debbono essere inclusi in un trattato permanente su tutte le forze offensive, mentre gli Stati Uniti considerano gli Fbs come forze locali, « periferiche », il cui scopo è la difesa dell'Europa, e che non possono essere paragonate alle forze strategiche intercontinentali.

La posizione sovietica è innegabilmente logica e razionale. Non è chiaro però se il problema degli Fbs sia stato chiamato in causa per la sua importanza militare, per il suo valore negoziale nell'ambito delle trattative, oppure per i problemi che esso potrebbe creare tra gli Stati Uniti e gli alleati della Nato. La tradizionale paura sovietica di essere circondati può essere stata un importante fattore psicologico e politico; la richiesta sovietica, di cui si è parlato durante i Salt I, per lo smantellamento delle basi americane sul territorio straniero riflette questa paura. Ma altrettanto evidente è il valore della questione degli Fbs come mezzo di pressione per ottenere concessioni dagli americani nel quadro dei Salt e come tattica negoziale in trattative più ampie.

Per gli europei occidentali gli Fbs hanno un ruolo politico particolarmente importante: essi vengono considerati da molti esponenti politici, militari ed amministrativi come il simbolo dell'impegno americano a difendere l'Europa, così come parte integrante della strategia militare studiata per questo scopo. Gli Fbs vengono considerati dai

² L'ipotesi implicita degli esperti militari è che tutte le missioni sarebbero di andata e ritorno, prevederebbero cioè il ritorno su suolo amico. Questo escluderebbe un gran numero di aerei a breve autonomia, oltre ai bombardieri sovietici a media autonomia che potrebbero raggiungere gli Stati Uniti se rinunciassero a tornare. Ma può questa esclusione essere un'ipotesi valida per tutte le possibili crisi?

governi europei come « proprietà comune » della Nato. La loro presenza è interpretata come una garanzia dell'intervento americano in una eventuale guerra in Europa ed un ammonimento nei confronti dell'Unione sovietica che tale guerra potrebbe facilmente trasformarsi in un confronto nucleare. Gli europei hanno sempre mostrato un maggior interesse verso la deterrenza che verso la difesa; essi ritengono importante evitare lo scoppio delle ostilità, piuttosto che combattere una guerra sul proprio territorio, una volta scoppiata. Di conseguenza essi considerano gli Fbs, quali le forze di terra americane di stanza in Germania, come parte del meccanismo che « inserisce » gli Stati Uniti nel sistema difensivo dell'Europa. Il ritiro o la riduzione degli Fbs potrebbe provocare serie complicazioni politiche, a meno che non fosse effettuato dopo strette consultazioni con gli alleati.

Il peso specifico della questione degli Fbs nel contesto globale dei Salt è ancora difficile da stabilire. Se l'Unione sovietica insisterà a considerare gli Fbs come un sistema di armi strategiche approssimativamente paragonabile agli Icbm o ai sommergibili lanciamissili, il raggiungimento di un trattato o di un accordo permanente sulle forze offensive, che vada al di là dell'attuale accordo provvisorio, verrebbe bloccato fintantoché non si prendesse una qualche decisione sulla questione degli Fbs. Oppure, invece, la questione degli Fbs potrebbe essere messa da parte dai negoziatori. Vale la pena di esaminare alcune delle soluzioni possibili:

1 - *Uno scambio tra Fbs e missili balistici sovietici a media e intermedia gittata (I/Mrbm).* Ad un primo esame sembrerebbe esistere una sia pur vaga equivalenza tra I/Mrbm sovietici e Fbs americani, dato che entrambi hanno una media portata e sono situati in Europa, come definizione generica. Gli europei occidentali vedrebbero senz'altro di buon occhio lo smantellamento degli I/Mrbm puntati sulle loro città. Da questo punto di vista tuttavia, il reciproco annullamento tra I/Mrbm e Fbs non ridurrebbe in maniera apprezzabile la minaccia che grava sull'Europa occidentale, dato che i sovietici disporrebbero ancora di bombardieri a media portata e potrebbero anche puntare, sempre sull'Europa, alcuni dei loro Icbm o dei loro missili sottomarini. In un modo o nell'altro l'Unione sovietica manterrebbe una « garanzia di distruzione » nei confronti dell'Europa occidentale, soprattutto fintantoché gli inglesi e i francesi manterranno forze strategiche nucleari puntate contro la Russia. (Uno scambio di forze nucleari europee e I/Mrbm, in una fase più avanzata dei Salt, sembrerebbe dunque logico, ma è estremamente improbabile. Inglesi e francesi vorranno conservare strumenti di deterrenza propri e indipendenti, e le dimensioni delle loro

flotte di sommergibili nucleari sono le minime necessarie a costituire quello che essi ritengono un deterrente adeguato). Gli I/Mrbm sono una minaccia per l'Europa ben piú grave di quella costituita dagli Fbs per l'Unione sovietica: anche una considerevole riduzione nel numero dei missili dell'Urss, diminuirebbe solo in parte la capacità sovietica offensiva nei confronti dell'Europa occidentale.

2 - *Compensazione degli Fbs in un accordo sulle forze offensive globali.* Un piú stabile accordo sui potenziali strategici offensivi prevederebbe probabilmente un maggiore equilibrio numerico di quanto non faccia l'attuale accordo provvisorio. L'Unione sovietica potrebbe venir compensata per quelli che ritiene Fbs « strategici » con un maggior numero di Icbm, missili balistici sottomarini (Slbm), o bombardieri a lunga autonomia. Presumibilmente gli Fbs potrebbero venir inclusi in qualche rapporto proporzionale con i bombardieri strategici a lunga autonomia, in un accordo che regolasse il numero totale dei bombardieri sovietici e americani capaci di raggiungere il territorio dell'altra parte. Come alternativa, si dovrebbe studiare un sistema per calcolare il rapporto di compensazione tra Fbs e Icbm o Slbm. Sebbene questo appaia estremamente arduo, date le differenti caratteristiche di questi sistemi, un precedente per permettere decisioni nazionali su come articolare le proprie forze lo si è già stabilito nell'ambito dei Salt I.

3 - *Un « congelamento » o una limitazione numerica degli attuali sistemi « periferici ».* Unione sovietica e Stati uniti potrebbero negoziare un accordo permanente per la limitazione delle forze offensive con una clausola collaterale che preveda il congelamento del numero e dello spiegamento degli attuali sistemi « periferici ». Questo potrebbe assumere la forma di una Convenzione affinché non vengano eluse le norme di un accordo sulle forze centrali attraverso l'aumento del livello di sistemi non espressamente limitati. Come alternativa si potrebbe limitare il numero degli Fbs. È dubbio che questo si possa ottenere parallelamente ad un accordo che regoli l'uguaglianza tra le forze strategiche offensive, soprattutto perché gli Stati uniti hanno giustificato la disparità numerica prevista dai Salt I con la propria superiorità in altri settori quali gli Fbs e i bombardieri a lunga autonomia. Inoltre i sovietici includono presumibilmente gli Fbs americani e le forze europee occidentali nel calcolo della minaccia rivolta al loro territorio. Siamo quindi nuovamente di fronte al problema della compensazione e di come calcolarla correttamente. Qualsiasi accordo si possa raggiungere sul « congelamento » o sulla limitazione degli Fbs richiederebbe anche una qualche clausola che permettesse la modernizzazione delle forze.

4 - *Sostituzione degli Fbs e loro reimpiego negli Stati Uniti.* Gran parte del problema degli Fbs potrebbe essere eliminato con l'introduzione di aerei tattici a minore autonomia, non in grado di raggiungere il territorio sovietico. Si dimentica spesso che gli F-111 a lungo raggio furono dislocati in Europa solo due anni fa. Nell'arco di diversi anni, questi apparecchi potrebbero venir rimossi e gli attuali aerei che fanno base su portaerei e i cacciabombardieri F-4 potrebbero venir sostituiti da aerei tattici a minore autonomia, quali l'A-10 e l'F-15. Questi ultimi hanno inoltre il vantaggio di essere stati progettati per un uso essenzialmente non nucleare. Si potrebbe quindi raggiungere un'intesa nell'ambito dei Salt, secondo la quale nessun aereo con determinata autonomia e prestazioni possa venir dislocato permanentemente entro una certa distanza dai confini dell'Unione sovietica e degli Stati Uniti.

Esaminando queste diverse alternative mi sembra che le prime due presentino tali difficoltà da essere praticamente irrealizzabili, mentre la terza avrebbe qualche possibilità di riuscita. Nel complesso, tuttavia, la cosa più opportuna sarebbe affrontare il problema attraverso un compromesso tra azione unilaterale e tacita intesa, secondo la quarta alternativa.

Il fatto è che l'importanza militare degli Fbs americani nella strategia statunitense e nel quadro generale dell'equilibrio strategico nucleare russo-americano non è molto rilevante. Gli obiettivi in territorio sovietico — è da ritenere — possono essere più che sufficientemente coperti dagli Icbm Minuteman e dagli Slbm Polaris/Poseidon, soprattutto quando verrà aumentato il numero dei Mirv (missili a testate multiple indipendentemente orientabili). Gli esperti militari americani hanno sempre considerato gli Fbs come forze nucleari locali di sostegno alla strategia della Nato per la difesa dell'Europa, piuttosto che come sistemi strategici puntati contro l'Unione sovietica.

Il ruolo primario degli Fbs americani è stato nel complesso quello di assicurare la superiorità aerea, un diretto sostegno aereo per le forze di terra di stanza nell'Europa occidentale, e la possibilità di interdizione nei confronti dell'Europa orientale. È probabile che la strategia della Nato si orienti in ogni caso verso la difesa, basandosi sempre meno nei prossimi anni sulle capacità offensive, a causa della riduzione del numero degli effettivi e delle forze convenzionali. In tali condizioni, le attuali missioni principalmente tattiche degli Fbs potrebbero diventare più che mai importanti. D'altra parte il ruolo « strategico » di una penetrazione in profondità nell'Unione sovietica potrebbe diventare meno essenziale — comunque non tanto importante da permettere ad esso di bloccare un possibile accordo Salt sulle forze offensive strategiche.

Parallelamente dovrebbe essere possibile per gli Stati Uniti giungere

ad una intesa comune con gli alleati della Nato sul fatto che la graduale sostituzione degli attuali aerei inquadrati negli Fbs, e in particolare un ritiro degli F-111 negli Stati Uniti, non danneggerebbero necessariamente il sistema difensivo europeo. In realtà resterebbe la possibilità di far tornare alcuni F-111 in Europa per brevi periodi in un'eventualità di crisi; laddove, dislocati al di là dell'Atlantico, essi non potrebbero essere considerati sistemi strategici.

A causa di un'insufficiente informazione pubblica in Europa, gli Fbs americani hanno assunto un'importanza politica e simbolica del tutto sproporzionata rispetto al loro reale peso in campo militare. Di conseguenza essi vengono considerati da molti europei responsabili di questo settore come parte determinante di quel collegamento che assicura l'impegno americano in favore dell'Europa occidentale in una guerra nucleare. Gli Fbs vengono considerati come parte del meccanismo di escalation che rende l'impegno militare americano credibile ad un potenziale nemico. Se si eliminano gli Fbs, si dice, il sistema di difesa europeo si troverà disgiunto da quello americano.

Delle 7.000 armi nucleari tattiche controllate dagli Stati Uniti in Europa tuttavia, solo una parte è collegata agli Fbs. Anche se questi venissero ritirati, resterebbe sempre un gran numero di armi nucleari tattiche sufficienti, con tutta probabilità, ad agire da deterrente nei confronti dell'Unione Sovietica. Gli alleati stessi dispongono in Europa di un gran numero di aerei con capacità nucleari. Il concetto della « sufficienza », come è stato applicato alle forze nucleari strategiche fin dal 1969, potrebbe essere applicato anche al numero di forze nucleari tattiche attualmente presenti sul teatro europeo, numero che risulterebbe probabilmente eccessivo. Insomma, c'è più flessibilità di quanto generalmente si pensi nel modo di affrontare il problema degli Fbs nell'ambito dei Salt.

Resta la questione se sia meglio trattare il problema degli Fbs nel quadro dei Salt o come parte della riduzione reciproca e bilanciata delle forze. La seconda ipotesi permetterebbe agli alleati della Nato di partecipare direttamente. Molto c'è da dire sulle Mbfr come sede, per il fatto che verrebbero così coinvolti nelle discussioni gli aerei tattici sovietici dislocati nell'Europa orientale e probabilmente gli I/Mrbm e i bombardieri a media autonomia. D'altra parte anche i paesi della Nato con i loro aerei « a doppia capacità » (gli Starfighters F-104, i Vulcan B-2 britannici e i Mirage 111-E francesi) dovranno probabilmente essere inclusi, così come la prossima generazione di aerei europei, quali il Jaguar anglofrancese e l'Mrca anglo-tedesco-italiano. I negoziati sulle Mbfr saranno inoltre lenti e complessi; essi potrebbero impedire per alcuni anni la possibilità di accordi sulle armi nucleari. Un allargamen-

to dell'area geografica interessata dalle Mbfr al di là dell'Europa centrale fino a comprendere il Mediterraneo, ed una piú dettagliata definizione di quali armamenti vi debbano essere compresi — oltre a vari tipi di « contrattazioni miste », come la riduzione degli aerei d'attacco occidentali contro la riduzione dei carri armati sovietici — renderebbero l'accordo sulle Mbfr ancora piú arduo e difficile da far rispettare.

Usa, Urss e paesi nucleari europei

Altro scopo apparente dell'Unione sovietica nell'ambito dei Salt I era quello di ottenere il divieto di trasmettere la tecnologia nucleare ad alleati che fossero già potenze nucleari (cosa invece consentita dal Trattato di non proliferazione nucleare); e probabilmente anche il divieto di trasferire agli alleati sistemi con capacità nucleari, ad esempio aerei tattici. Questo divieto fu in effetti incluso nel trattato sui missili anti-missile (Abm), il quale proibisce il trasferimento ad altri paesi dei sistemi Abm o dei loro componenti. Per mettere in evidenza il fatto che questa clausola non creava comunque un precedente, la delegazione americana il 18 aprile 1972 dichiarava unilateralmente:

« La delegazione statunitense desidera chiarire che le disposizioni contenute in questo articolo non costituiscono un precedente per future disposizioni da includere in un trattato per la limitazione delle armi strategiche offensive. La questione del trasferimento di armi strategiche offensive è un problema assai piú complesso, che può richiedere una diversa soluzione. »

Il problema del non trasferimento, comunque, verrà probabilmente rimesso sul tappeto, per i numerosi interessi che i sovietici hanno in proposito. Prima di tutto Mosca farà il possibile per bloccare la costituzione di un deterrente nucleare europeo completo ed autosufficiente. Essa sta seguendo con preoccupazione l'evoluzione della Comunità europea e nutre apprensioni circa l'eventuale sviluppo di istituzioni comuni europee per la difesa e per la politica estera. Strettamente legato a queste preoccupazioni è il timore di vedere la Germania occidentale acquisire il controllo di armi nucleari: questa paura ha profonde radici storiche e psicologiche che trascendono la reale probabilità di vedere la Germania occidentale diventare una potenza nucleare. Infine il problema del non trasferimento potrebbe creare imbarazzo agli Stati Uniti nelle sue relazioni con il Regno Unito — ed eventualmente con la Francia — e rallentare lo sviluppo della cooperazione militare europea.

La creazione di un vero deterrente nucleare europeo, che permetterebbe il disimpegno americano dando all'Europa occidentale la piena

indipendenza dagli Stati Uniti nel campo della sicurezza, è altamente improbabile per questo decennio e probabilmente lo sarà per lungo tempo ancora. I requisiti militari di un tale deterrente sono approssimativamente pari a quelli degli arsenali nucleari delle superpotenze; quelli politici sono ancora più scoraggianti. L'accordo sul controllo di una simile forza richiederebbe un'autorità politica capace di decidere sul suo impiego per conto dell'Europa. Per questo mancano la necessaria coesione psicologica, l'unità politica e la lealtà istituzionale. Solo un Presidente d'Europa con piena autorità in caso di crisi nucleare potrebbe dar credibilità a un deterrente europeo.

Ciò che invece sarà possibile ottenere per la fine degli anni '70 sarà probabilmente il coordinamento delle forze nucleari britanniche e francesi e degli accordi per il controllo e la produzione comune di sistemi strategici. Questo potrebbe avere un interesse ancora maggiore per i paesi occidentali nel caso che essi si accorgessero di una graduale riduzione dell'impegno americano in Europa, e nel caso che questa associazione anglo-francese fosse sostenuta da una più vasta base europea, come ad esempio un Comitato nucleare europeo più o meno paragonabile nei compiti e nei metodi all'attuale Gruppo di programmazione nucleare della Nato. In tali circostanze gli Stati Uniti potrebbero essere disposti ad assistere una forza nucleare anglo-francese con la loro tecnologia nucleare, come hanno fatto finora con la sola Gran Bretagna. La questione potrebbe anche risolversi sotto forma di un aiuto diretto alla Francia. A questo riguardo sono degni di nota la recente destituzione da ministro della difesa di Michel Debré, la tendenza verso posizioni di centro-sinistra emersa dalle elezioni di marzo dell'Assemblea nazionale, e il vigoroso sostegno di Pompidou alle forze statunitensi in Europa. L'ortodossia gollista sta lentamente scomparendo ed è possibile prevedere entro il decennio il ritorno della Francia nella Nato.

Di più immediato interesse, comunque, è il futuro dell'assistenza nucleare americana alla Gran Bretagna. Negli ultimi anni la posizione della Whitehall è stata quella di attendere per vedere cosa sarebbe uscito fuori dai Salt I. Dati i risultati ormai noti, gli inglesi hanno cominciato a pensare seriamente allo sviluppo della loro forza nucleare. Nel corso della sua visita a Washington nello scorso marzo, il Primo ministro Heath avrebbe sondato la possibilità di ottenere in futuro assistenza per l'ammodernamento della flotta di Polaris britannica. Questo problema sarebbe in ogni caso venuto alla luce poiché gli accordi anglo-americani di scambio nucleare, iniziati negli anni '50, scadranno nel 1974. Le disposizioni per lo scambio di materiale fissile per scopi militari cesseranno di avere effetto se non saranno esplicitamente rinnovate, mentre lo scambio di informazioni sulle armi nucleari verrà auto-

maticamente esteso per altri cinque anni, a meno che non si annunci entro il dicembre 1973 l'intenzione di interromperlo.

Numerose opzioni si presentano alla Gran Bretagna per lo sviluppo della propria forza nucleare: dalla prosecuzione dell'assistenza americana, alla cooperazione con la Francia, ad un programma nucleare nazionale maggiormente autonomo. Data la persistenza di impedimenti politici alla cooperazione anglofrancese, Londra per ora darà probabilmente la priorità all'ottenimento di un'ulteriore assistenza dagli Stati uniti. Questa potrebbe tradursi nell'applicazione della tecnologia Mirv alla flotta britannica di Polaris, nella fornitura di missili Poseidon dotati di Mirv, o in un accordo per la vendita di sommergibili Trident dotati di missili a lunga portata quando questi saranno disponibili.

Gli Stati uniti dovrebbero considerare con molta attenzione una richiesta britannica, e fare questo nel vasto contesto della politica estera. Sarebbe necessario non abbandonarsi al tradizionale atteggiamento burocratico di accettare l'eventuale richiesta britannica di assistenza come se si trattasse di una questione di routine. Ricordiamoci di Nassau!³ Una nuova intesa angloamericana che escludesse la Francia potrebbe avere importanti ripercussioni sulle relazioni francoamericane e influenzare in modo considerevole il possibile sviluppo di una forza difensiva europea. Il trattamento di favore riservato alla Gran Bretagna negli ultimi vent'anni è stato profondamente accusato a Parigi. Secondo alcuni funzionari francesi questa sarà la prova del fuoco della lealtà politica di Londra, mentre il problema viene spesso utilizzato come scusa per non adottare da parte della Francia un atteggiamento di maggiore cooperazione nei confronti degli Stati uniti e della Nato. Con la Gran Bretagna nella Comunità europea, gli speciali rapporti anglo-americani in campo nucleare sono diventati in certo modo un anacronismo. Le future decisioni sulla politica americana di collaborazione nucleare con la Gran Bretagna dovranno dunque essere prese nel contesto generale della nostra politica europea. Questo significa tener conto delle preoccupazioni tedesche e sovietiche, oltre che del nostro desiderio di lasciare agli europei una più vasta parte nella loro difesa. Queste decisioni dovrebbero anche essere prese tenendo presenti la politica di non proliferazione e la politica militare statunitense al di fuori dell'Europa.

La mia opinione è che gli Stati uniti dovrebbero adottare una politica di imparzialità nucleare nei confronti della Gran Bretagna e della Francia: quest'ultima è oggi una vera potenza nucleare ed è associata

³ Allusione all'incontro tra Kennedy e Macmillan a Nassau il 18-20 dicembre 1962, durante il quale venne proposto di assegnare alla Nato una parte delle forze nucleari strategiche americane e inglesi. (*N.d.c.*).

con la Gran Bretagna nella Comunità europea. Gli Stati uniti potrebbero annunciare di essere disposti ad offrire assistenza ai due paesi su una base di eguaglianza e di augurarsi una collaborazione reciproca tra i due paesi stessi. I loro potenziali nucleari resterebbero pienamente indipendenti — sotto controllo e di proprietà nazionale — ma i loro obiettivi verrebbero coordinati con quelli statunitensi. Se questo non fosse accettato dalla Francia, però, non si dovrebbe agire contro la Gran Bretagna sospendendo gli attuali accordi di collaborazione.

Per le stesse ragioni, dovremmo anche opporci fermamente alla proposta sovietica per la non trasmissione di tecnologia nucleare nel quadro dei Salt. Questo problema non è direttamente collegato con i Salt e con il suo obiettivo, che è quello di frenare la corsa russoamericana agli armamenti. Come firmatari di Npt entrambi i paesi sono impegnati a non contribuire alla creazione di nuove potenze nucleari e a non fornire ad altri paesi testate nucleari, — questo è il nocciolo del problema della proliferazione. Un accordo sulla non trasmissione nel quadro dei Salt II, soprattutto qualora esso non escludesse gli esistenti accordi nucleari con la Gran Bretagna e quelli probabili con la Francia, rafforzerebbe il concetto della scissione tra i due continenti, accrescerebbe la sensazione di vulnerabilità dell'Europa, e potrebbe avere conseguenze sfavorevoli sulle relazioni tra Europa e America.

Le forze americane in Europa

Oltre a costituire una garanzia nucleare, le forze terrestri americane di stanza nell'Europa occidentale restano il principale elemento che lega gli Stati uniti alla difesa del continente europeo. Esse hanno teoricamente lo scopo di scoraggiare e resistere ad un'eventuale aggressione sovietica, e con la loro presenza di incoraggiare la fiducia politica e il senso di sicurezza degli alleati. Per gli europei, invece, queste forze costituiscono prima di tutto un ostaggio che garantisce l'immediato impegno statunitense in un'eventuale guerra europea; la settima armata statunitense viene considerata come il principale anello nella catena che potrebbe eventualmente scatenare la reazione delle forze strategiche americane. Per questo gli sforzi americani compiuti negli anni di Kennedy e McNamara per aumentare le forze convenzionali europee e ritardare l'uso di armi nucleari non ottennero l'appoggio totale dei governi europei.

Le pressioni per una riduzione numerica delle forze statunitensi in Europa tornano ancora una volta a farsi sentire. Con il completamento del ritiro delle truppe americane dal Vietnam, il senatore Man-

sfield e alcuni membri del gruppo democratico al Senato hanno chiesto forti riduzioni di tutte le forze americane impegnate oltremare. Non è ancora chiaro se forze armate non piú di leva saranno in grado di indurre un numero sufficiente di volontari a riempire i ranghi della prevista tredicesima divisione. La situazione della bilancia dei pagamenti resta sfavorevole, nonostante le ripetute svalutazioni del dollaro. Con l'aumento del bilancio della difesa americano, dovuto a forti aumenti del costo del personale e dei nuovi sistemi d'arma, tra i responsabili della difesa, si fa strada la tentazione di ricavare dall'Europa le riduzioni che sono inevitabili.

Dopo il discorso di benvenuto di Breznev a Tiflis nel maggio 1971, l'amministrazione Nixon ha sfruttato l'imminenza delle consultazioni est-ovest sulla riduzione delle forze per contrastare e prevenire le pressioni per riduzioni unilaterali. L'amministrazione si è forse cacciata in un vicolo cieco senza saperlo?

La complessità delle Mbfr — differenze geografiche, disparità nel personale e negli armamenti, interessi politici e militari non omogenei — è tale che è difficile prevedere un accordo di vaste proporzioni militari, almeno per parecchi anni. Non sappiamo molto circa le intenzioni dei paesi del Patto di Varsavia o circa la serietà con cui essi affrontano i negoziati sulla riduzione delle forze. Né i paesi occidentali si sono accordati su una condotta dei negoziati che permetta eventualmente riduzioni consistenti nelle forze americane in Europa. Nella migliore delle ipotesi si può prevedere di giungere entro un anno o due a un primo accordo sulle Mbfr che aggiri le molte difficoltà limitandosi a prevedere la riduzione del 10 o del 15% delle forze americane e sovietiche nell'Europa centrale, piú alcune misure collaterali.

Per quanto benvenuto possa essere un tale accordo, è improbabile che la riduzione delle forze americane da 315.000 a 270.000 uomini entro il 1975 possa essere sufficiente a prevenire le pressioni del Congresso e dell'opinione pubblica per riduzioni unilaterali, se il clima delle relazioni internazionali e della politica interna non muterà. Una riduzione unilaterale; d'altronde, minaccerebbe seriamente di togliere valore ai negoziati Mbfr.

Ciò significa che i paesi della Nato dovrebbero impegnarsi fin d'ora in un vasto riesame politico e militare allo scopo di definire una strategia militare che possa essere sostenuta nel prossimo decennio. Si dovrebbe partire dal presupposto che le forze americane in Europa non verrebbero ritirate, ma ridotte sostanzialmente e gradualmente fino a forse 200.000 uomini; in cambio gli Stati Uniti si impegnerebbero a mantenere per un lungo periodo queste forze in Europa. Benché esistano difficoltà costituzionali a un accordo di così lungo termine, un appoggio

bipartitico ad esso, attraverso una risoluzione a grande maggioranza del Congresso tutt'altro che impossibile, aumenterebbe notevolmente il suo valore. Se attentamente condotta, una chiarificazione in campo occidentale nell'ambito della Nato non renderebbe necessariamente vani gli sforzi per le Mbfr, consentendo il coesistere delle due iniziative. Un cambiamento della strategia militare della Nato verso un'accentuazione dell'elemento difensivo è comunque inevitabile, se si vorranno effettuare nei prossimi anni delle riduzioni non solo simboliche. Scopo principale di questa profonda chiarificazione in campo occidentale sarà quello di evitare lo scioglimento dell'alleanza in un periodo di minore minaccia, di ridurre i bilanci militari, di ottenere l'abolizione della coscrizione obbligatoria nella maggior parte dei paesi dell'Europa occidentale e negli Stati Uniti e la continuazione del processo di distensione.

Conclusioni

In ultima analisi, la sicurezza dell'Europa occidentale semplicemente non può prescindere dall'aiuto americano, perché non esiste alcun surrogato europeo che possa sostituire la garanzia nucleare statunitense. I progressi dell'Eurogruppo sulla strada della cooperazione militare europea sono stati incoraggianti, ma si tratta di sforzi che resteranno necessariamente limitati. Col tempo, una volta mutati i rapporti con l'est, la necessità di mantenere questa garanzia potrebbe cessare, o si potrebbe arrivare alla costituzione di una Europa occidentale politicamente e militarmente indipendente; ma nessuna di queste ipotesi sembra per ora probabile.

L'epoca dei negoziati, che è veramente arrivata in Europa nel 1973, richiederà da parte nostra maggiore accortezza politica che nel precedente, più lineare, periodo. Le preoccupazioni europee sul bilateralismo delle superpotenze potrebbero provocare una grande tensione nelle relazioni euroamericane. Per i negoziati est-ovest che stanno per cominciare sarà quindi necessario intrattenere più intense consultazioni e raggiungere una più solida identità di vedute che non in passato: tutto questo, a sua volta, porterà a nuove impostazioni istituzionali.

È possibile che nelle prossime fasi dei Salt non sarà più sufficiente seguire il sistema di informazione usato con gli alleati della Nato, prima e dopo ogni fase di negoziati, nel corso dei Salt I. Gli Fbs diventeranno probabilmente uno dei punti più critici nei negoziati russoamericani. E in verità questo problema viene considerato da punti di vista nettamente diversi sulle due sponde dell'Atlantico: per molti europei esso ha assunto politicamente un'enorme importanza simbolica, non giustifi-

cata dal suo vero peso in campo militare. Bisognerà quindi arrivare ad una valutazione comune euro-americana sul significato degli Fbs e su come affrontarli nel corso dei negoziati Salt. Questo potrà significare che l'opinione degli alleati maggiormente coinvolti nel problema dovrà essere presa in considerazione nel processo decisionale della politica americana prima che vengano definite le posizioni negoziali degli Stati uniti. Si potrebbe creare a Washington un qualche nuovo organismo per il coordinamento politico, simile al gruppo di ambasciatori a Berlino del 1961-62, rinunciando così al vecchio sistema delle consultazioni.

Col tempo sarà forse necessario allargare i negoziati sugli armamenti dando vita a negoziati Salt delle quattro potenze per l'Europa. Negli ultimi giorni dei colloqui per i Salt I, l'Unione sovietica ha sollevato la questione delle forze nucleari inglesi e francesi: il 17 maggio 1972, il capo della delegazione sovietica, ministro Vladimir Semenov, ha rilasciato una dichiarazione unilaterale che affermava che i sommergibili europei dotati di missili balistici già esistenti o comunque già programmati venivano considerati dall'Unione sovietica come facenti parte delle complessive forze occidentali, ai fini dei calcoli relativi all'accordo provvisorio sulle forze offensive. Egli affermò che ogni aumento delle forze europee avrebbe autorizzato l'Unione sovietica ad aumentare il numero dei suoi sommergibili. Semenov suggerì di affrontare questo punto in ulteriori negoziati, cosa che senza dubbio avverrà. Un'altra questione che coinvolgerebbe gli europei sarebbero le discussioni Salt sulla difesa antisommergibile.

La multilateralizzazione dei Salt però potrebbe farsi attendere, se non altro perché gli europei hanno scarso interesse a limitare le loro forze nucleari, già relativamente esigue; né saranno disposti a discutere sui loro aerei tattici, alcuni dei quali potrebbero essere classificati come Fbs. L'allargamento dei Salt porrebbe naturalmente anche il problema della partecipazione della Cina. Nel frattempo, come abbiamo già detto, nel corso degli attuali colloqui bilaterali gli Stati uniti dovranno opporsi alla proposta sovietica per il divieto della trasmissione di tecnologia nucleare ad alleati che già posseggano un potenziale di questo tipo.

Per quanto riguarda le Mbfr, sarebbe stato preferibile raggiungere un'intesa tra i paesi della Nato su una strategia difensiva per gli anni '70, che definisse anche il livello di forze necessario, prima di iniziare i colloqui con l'est. Un riesame di questo tipo, lungo le direttrici già accennate, è ormai diventato una questione di grande urgenza, a parte il compito immediato di elaborare il miglior accordo possibile nella prima fase delle Mbfr. L'incertezza sul livello delle truppe americane in Europa ha creato uno stato di insicurezza che rende instabili i rapporti

tra i membri dell'alleanza.

Il futuro legame strategico degli Stati uniti con l'Europa dipenderà anche, in misura forse sorprendentemente grande, dal nostro dibattito interno e dalla qualità della diplomazia americana. Se noi ci mostreremo ansiosi sull'argomento dell'equilibrio nucleare con l'Unione sovietica, gli europei si impauriranno; se noi avremo fiducia nella nostra posizione strategica, i nostri alleati si sentiranno sicuri. La fiducia degli europei nella garanzia militare americana sarà influenzata non solo da ciò che avverrà nel quadro dei Salt, ma dal modo con cui affronteremo altri problemi, quali il commercio, le truppe, la politica monetaria e il tono globale del dialogo politico transatlantico. Dovremo quindi resistere alla tentazione di collegare tra loro i problemi in sospenso nei campi economico, politico e militare, per contrattare una concessione qui contro un vantaggio là. Dovremo ricordare che la struttura della politica internazionale contemporanea è tale che piú negoziamo con l'est, piú saldamente dobbiamo costruire le nostre relazioni in campo occidentale.

IV. La limitazione delle forze convenzionali

di Andrew Pierre

È venuto il momento di cominciare a pensare più seriamente e creativamente di quanto non sia stato fatto in passato alla limitazione delle armi convenzionali. Negli ultimi anni l'attenzione dei governi e degli esperti internazionali in materia di controllo degli armamenti si è accentrata sulla limitazione delle armi strategiche nucleari. Si è trattato di un giusto ordine di priorità: infatti il primo dei nostri obiettivi deve restare quello di evitare l'olocausto di una guerra nucleare attraverso il continuo ed attento controllo dell'equilibrio strategico. Un importante primo passo in questa direzione è stato compiuto ora con l'accordo Salt, nella cui prossima fase sarà necessaria una buona dose di prudenza e di pazienza onde evitare che la corsa agli armamenti si sposti in campi più avanzati. Nello stesso tempo occorrerà dedicare nuova attenzione alle possibilità, invero molto problematiche, di controllo degli armamenti convenzionali.

Questo articolo si occupa di un solo aspetto del problema, quello relativo alle forze armate e alle armi convenzionali degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica. Esse costituiscono una parte straordinariamente vasta delle spese militari mondiali: dei 200 miliardi di dollari spesi annualmente in tutto il mondo per le forze armate, tre quarti vengono spesi dalle due superpotenze. Nonostante i loro enormi arsenali nucleari, più dell'80% dei loro bilanci della difesa è destinato alle forze non nucleari.

Il presente capitolo è tratto da « Survival », marzo-aprile 1973, International Institute for Strategic Studies, Londra.

Il costo della difesa

In entrambi i paesi il costo delle armi convenzionali è in aumento, rendendo così la possibilità di ridurre tali armi molto interessante al fine di arrestare l'attuale aumento delle spese per la difesa.

Negli Stati Uniti il crescente aumento del costo del personale militare e dei materiali sta assumendo proporzioni critiche, tanto che questo aumento è diventato il fattore più importante nei cambiamenti apportati ai recenti bilanci della difesa. Il reclutamento per un esercito completamente volontario, che si prevede inizi nel luglio 1973, si fonda su incentivi basati in larga misura su maggiori paghe e premi per i militari. Inoltre è recentemente entrata in vigore una legislazione che stabilisce un adeguamento degli stipendi federali (inclusi quelli militari) a quelli del settore privato. Infine, l'aumento del numero dei congedati (dovuto al massiccio aumento di personale nel corso della seconda guerra mondiale e della guerra in Corea), insieme all'aumento delle loro pensioni, così come il consolidarsi di una struttura di grado superiore — in quanto le recenti riduzioni di personale hanno riguardato principalmente i militari con minore anzianità di servizio — hanno incrementato di molto le spese complessive per il personale. Per quanto riguarda le armi convenzionali, si è registrato un notevole aumento di costi da una « generazione » all'altra. I servizi militari hanno delle esigenze che richiedono una sempre maggiore resa dei vari sistemi difensivi, la quale, a sua volta, accresce la complessità e quindi il costo dei vari sistemi. Secondo un recente studio della Brookings Institution, tra il 1950 e il 1968 il costo di un caccia medio, tenendo presente l'inflazione, è aumentato otto volte e quello di un bombardiere e di un aereo militare da trasporto è aumentato tre volte¹.

Anche per l'Unione sovietica le spese militari sono in aumento, come si deduce dai bilanci per la difesa degli ultimi anni. Pur possedendo pochissimi dati certi sulle spese militari sovietiche, possiamo ragionevolmente ritenere che il crescente tenore di vita, la tendenza a ridurre la ferma militare, e la crescente sofisticazione tecnologica delle armi non nucleari stiano portando a livelli molto alti le spese militari. Lo sfruttamento delle risorse nazionali disponibili da parte del grande apparato militare rallenta lo sviluppo economico ed impone alti costi all'economia civile. Quanto all'assegnazione delle risorse, il contrasto tra una società che mira ad aumentare e a migliorare qualitativamente la propria produzione di generi di prima necessità, e le riconosciute esi-

¹ Charles L. Schutze et al., *Setting National Priorities - The 1973 Budget*, Brookings Institution, Washington, DC, 1972, p. 154.

genze della sicurezza nazionale, è sempre presente. Come negli Stati uniti, anche in Unione sovietica esistono motivi validi per una riorganizzazione delle priorità. Una riduzione degli armamenti convenzionali dovrebbe quindi essere interessante, e potrebbe essere giustificata dal miglioramento delle relazioni russoamericane. In un discorso al 24° Congresso del partito il 30 marzo 1971, il segretario generale Breznev dichiarò che « l'Unione sovietica è pronta a negoziare la riduzione delle spese militari, in primo luogo da parte dei principali stati ».

La riduzione reciproca dei bilanci

Dal punto di vista occidentale il maggiore ostacolo ad un approccio costruttivo nei confronti della possibilità di un controllo degli armamenti convenzionali è costituito dalla scarsità dei dati resi noti dall'Unione sovietica. Ogni anno viene pubblicata una sola cifra, quella relativa al totale annuale delle spese militari; non viene fornita nessuna suddivisione né alcuna informazione esplicativa. In pratica tutti i dati relativi alle spese militari resi noti dai sovietici tra il 1948 e il 1972 potrebbero essere contenuti in una pagina. A causa di questo sforzo mirante a nascondere le informazioni, gli studiosi occidentali del bilancio sovietico sono stati costretti a basare le proprie conclusioni su delle illazioni. È opinione generale che delle cifre molto notevoli siano tenute « nascoste », in particolare quelle relative alle spese per la ricerca e lo sviluppo militare, per le armi nucleari, per la costituzione di riserve belliche, per l'assistenza militare all'estero e per gli investimenti in impianti di difesa. Si ritiene che le spese per la ricerca e lo sviluppo militare siano raggruppate nel bilancio della scienza insieme ad altre spese per la ricerca, ma altre cifre tenute segrete non possono venire identificate con altrettanta facilità dagli studiosi occidentali nella loro costante ricerca di voci non specificate nei bilanci sovietici.

Il tentativo di stabilire elementi di paragone tra il bilancio militare sovietico e quello americano viene complicato anche da altri fattori. Esistono differenze economiche fondamentali che rendono estremamente rischioso ogni paragone. Negli Stati uniti, ad esempio, i prezzi correnti riflettono il giuoco di un'economia di mercato, mentre in Unione sovietica essi vengono stabiliti dai responsabili della burocrazia secondo le opzioni della classe politica. L'economia sovietica è strutturata in modo da dare la priorità alla industria pesante e ai prodotti militari, mentre il settore agricolo rimane in una posizione subordinata insieme a quello delle merci di consumo. Questa economia a doppio binario ha poco in comune con l'economia americana che è sviluppata in un modo molto

piú uniforme. Concetti occidentali come quello di prodotto nazionale lordo (Pnl) o di reddito nazionale non si adattano facilmente alla situazione sovietica; questo per quanto riguarda l'annosa disputa tra gli studiosi occidentali circa la percentuale del Pnl sovietico destinato alla difesa.

Con queste premesse si potrebbe ritenere impresa disperata quella di trovare una qualche base per la reciproca riduzione dei bilanci militari. È probabile che nei prossimi anni non ci si possa aspettare alcuna azione da parte dei governi in questa direzione. Tuttavia la naturale importanza che rivestirebbe una qualche azione di controllo degli armamenti per le forze convenzionali dovrebbe incoraggiare e stimolare gli studiosi a risolvere, come primo passo, i problemi teorici.

Il problema della comparabilità

Ci sono due metodi attraverso i quali sembra possibile ottenere il controllo degli armamenti convenzionali. Il primo consiste nel fare riferimento ai bilanci della difesa, il secondo nel tentare di limitare il personale militare e i sistemi di armamento.

Ad un primo esame il metodo della limitazione dei bilanci sembra il piú interessante per la sua apparente semplicità. Esso richiederebbe un processo di discussioni e negoziati relativamente meno complesso dell'altro. Una volta concordata una limitazione generale delle spese, ogni paese sarebbe libero di suddividere le proprie risorse a seconda delle proprie scelte e priorità. Un tale progetto terrebbe quindi anche conto delle differenze esistenti tra le forze armate sovietiche e quelle statunitensi, oltre che delle loro diverse esigenze in termini di strategia difensiva e politica estera.

Da un piú attento esame, però, emergono notevoli difficoltà nella definizione dei limiti da porre ai bilanci. La prima difficoltà è rappresentata dal problema dell'inflazione: il tasso di inflazione nell'uno e nell'altro paese è imprevedibile ed è molto probabile sia diverso; occorrerebbe quindi escogitare un metodo per rendere flessibili questi limiti. Un altro elemento di diversità potrebbe emergere a causa dei mutamenti nella struttura delle paghe militari: come già detto in precedenza, l'obiettivo di un esercito di soli volontari sta considerevolmente dilatando i costi del personale nel bilancio americano. Qualsiasi accordo circa una limitazione di bilancio dovrebbe tener conto del fatto che un esercito di volontari in una società democratica esige un impegno finanziario molto piú vasto che non un esercito fondato sulla coscrizione.

La difficoltà maggiore, tuttavia, starebbe nella verifica di un ac-

cordo basato sulla limitazione dei bilanci. Una verifica basata sui soli dati economici sarebbe, probabilmente, tutt'altro che sufficiente, anche se potrebbe essere integrata da altre misure quali l'osservazione delle rispettive forze esistenti. Si dovrebbe in qualche modo rimediare alla mancanza di informazioni circa il bilancio militare sovietico: si potrebbe concludere un accordo che stabilisca lo scambio di tali informazioni con la controparte. Anche con tali dati aggiuntivi, peraltro, resterebbero concrete possibilità di occultamento. Sebbene le statistiche rese pubbliche attraverso la dichiarazione programmatica del segretario alla difesa americano e attraverso il bilancio della difesa siano imponenti, bisogna riconoscere che anche le fonti americane normalmente disponibili non includono numerose spese « nascoste ».

Un accordo basato sulle cifre di bilancio potrebbe fondarsi sul livello generale delle spese o su qualche voce particolare, come ad esempio la percentuale di Pnl destinata alla difesa. Sarebbe tuttavia estremamente arduo stabilire dei termini di paragone validi per gli stanziamenti del bilancio. Il cambio attuale tra dollaro e rublo dovrebbe venir differenziato a seconda degli scopi della spesa. Gli esperti occidentali parlano di un « rublo della difesa » in quanto si ritiene che i prezzi vengano tenuti artificialmente bassi nel settore militare dell'economia sovietica. In altre parole, i costi relativi a voci militari e quelli relativi a voci non militari non sono paragonabili, cosicché i prezzi non sono un fattore attendibile. Dato che la struttura dei prezzi è soggetta a manipolazioni da parte del governo, un accordo basato sulle informazioni finanziarie potrebbe venir facilmente violato da un ulteriore deprezzamento del costo dei materiali e dei servizi militari. Questo rende estremamente difficile usare come base per un accordo anche la porzione di Pnl destinata alla difesa.

Sebbene un accordo sulla limitazione dei bilanci non possa essere controllato sulla base dei soli dati economici, la disponibilità di informazioni attualmente non rese note dall'Unione Sovietica favorirebbe pur sempre le prospettive di raggiungere un adeguato grado di verifica. Quali e quante informazioni sarebbero necessarie? In pratica qualsiasi dato oltre a quelli già disponibili sarebbe utile per ridurre la vasta zona di incertezza. Molti di questi punti oscuri sono alla base della pianificazione militare dell'« ipotesi peggiore » che alimenta la corsa agli armamenti. I negoziatori dovrebbero ricercare un resoconto completo e dettagliato delle spese militari sovietiche, suddiviso nelle principali voci, cioè personale, ricerca e sviluppo, sistemi di armamento etc. Questi dati dovrebbero essere presentati in modo tale da poter essere sistematicamente paragonati con le equivalenti cifre americane. Essi dovrebbero per prima cosa comprendere (per quanto possibile) le informazioni che

non sono presenti nel bilancio ufficiale della difesa. In secondo luogo, sarebbe necessario ottenere maggiori dettagli circa le spese nazionali sovietiche in altri settori: questo consentirebbe un ulteriore controllo del bilancio della difesa. Lo scambio di tali dati, che risalgano fino a dieci anni fa, renderebbe possibile un controllo statistico, periodo per periodo, il quale sarebbe a sua volta molto utile per determinare il grado di attendibilità del sistema di controllo economico. Nel complesso, maggiore sarà il volume dello scambio di informazioni, minori saranno le possibilità di evasione e quindi maggiore il grado di sicurezza. A grandi linee si ritiene che informazioni da parte sovietica esaurienti e dettagliate come quelle attualmente pubblicate da parte americana sulla difesa e sulle spese di governo sarebbero sufficienti per assicurare un buon grado di controllo.

Riduzione reciproca delle forze

Una limitazione fisica delle forze armate, su determinati livelli di personale e di armamenti, darebbe probabilmente maggiori garanzie di controllo degli armamenti convenzionali, di quanto non possa dare una limitazione dei bilanci militari. Questo perché un adeguato controllo potrebbe essere operato su entità fisiche — equipaggiamenti e uomini —, compito che può essere svolto con strumenti unilaterali. Un importante precedente sulle limitazioni quantitative è stato stato ora stabilito con i Salt I.

Non bisogna però sottovalutare le difficoltà che presenta anche questa soluzione. Unione sovietica e Stati Uniti posseggono un'enorme varietà di forze non nucleari, con grandi differenze per quanto riguarda le caratteristiche e il numero dei rispettivi reparti sia in termini di uomini che di materiale. Queste forze sono paragonabili solo in parte, in quanto presentano degli aspetti simili ma differiscono in molti altri. Anche se si raggiungesse un accordo sul numero, resterebbero molte importanti differenze qualitative. I sistemi d'armamento americani tendono a diventare sempre più tecnologicamente complessi di quanto non siano i corrispondenti sistemi sovietici. Il modo in cui sono organizzati e strutturati i vari reparti è diverso: una divisione sovietica ha dimensioni molto più ridotte di una americana, ma i suoi reparti di prima linea hanno una potenza di fuoco proporzionalmente maggiore (se paragonata al numero di uomini utilizzati per i servizi logistici). Diversi sono anche i principi che regolano i metodi di combattimento, il tipo di azioni, gli obiettivi. Per esempio, le forze aeree tattiche americane sono destinate a missioni di intercettazione in profondità e ad attività di

sostegno alle forze di terra, mentre le unità sovietiche equivalenti vengono generalmente concentrate nella difesa aerea. Esistono quindi differenze fondamentali che si ripercuotono sulla efficacia delle rispettive forze armate, e che devono essere tenute presenti parallelamente al semplice conteggio dei reparti. Anche quest'ultimo punto, comunque, solleva il problema se, scopo dei negoziati, debba essere quello di ottenere la parità del numero totale delle forze, o se invece possa essere semplicemente la parità nella riduzione di tali forze.

È risaputo ormai che sia gli Stati Uniti che l'Unione Sovietica hanno elaborato un sistema di osservazione diretta tramite satelliti da ricognizione capaci di identificare qualsiasi movimento di uomini, automezzi e treni, e l'esistenza di qualsiasi pur piccolo fabbricato. Questo dovrebbe rendere possibile l'osservazione di ogni attività militare. Benché i satelliti non siano in grado di fotografare ciò che si trova all'interno di fabbricati quali gli stabilimenti di produzione, è possibile però osservare il materiale mentre viene trasportato fuori da essi, e controllare così il ritmo di produzione di nuove armi. Allo stesso modo, è possibile fare delle stime ragionevolmente precise del numero e della disposizione geografica delle forze armate convenzionali.

Queste informazioni potrebbero essere sufficienti di per se stesse per il controllo di un certo tipo di accordi. Esse potrebbero inoltre essere integrate dalle informazioni economiche di cui abbiamo già parlato. Uno « schema di controllo » che comprendesse le informazioni ottenute unilateralmente, oltre alle informazioni ricevute tramite scambi bilaterali, assicurerebbe probabilmente il più alto grado di osservanza dei termini dell'accordo da parte dei due contraenti.

Risparmio o stabilità?

Le basi teoriche, così come tutte le iniziative governative da parte americana o sovietica sulla limitazione degli armamenti convenzionali, dovrebbero essere sufficientemente chiare circa lo scopo reale di tale limitazione. Sarebbe infatti troppo semplice affermare che qualsiasi risparmio sulle spese militari è auspicabile. Riduzioni reciproche dei bilanci potrebbero in certe circostanze rivelarsi pericolose: un bilancio militare ridotto potrebbe ricondurre ad una maggior dipendenza dalle armi nucleari e a una strategia simile a quella della « rappresaglia massiccia » degli anni '50. Un allontanamento dal principio della « risposta flessibile » e il conseguente slittamento verso un uso più immediato delle armi tattiche nucleari potrebbero avere un forte effetto contro la stabilizzazione. Per quanto riguarda i sistemi di armamento, una

riduzione nelle spese militari potrebbe non portare ad una diminuzione del loro numero quanto ad uno scadimento della loro qualità, rendendole così meno docili ai sistemi di comando e di controllo.

L'obiettivo primo del controllo degli armamenti nell'equilibrio russoamericano è quello di evitare una guerra. Questo rende di fondamentale importanza il mantenimento di una situazione di stabilità e la riduzione o l'eliminazione delle tensioni. Riduzioni negli armamenti che si riflettano negativamente sulla stabilità debbono dunque essere evitate, anche se potrebbero comportare un risparmio. Questo non per sminuire l'importanza di una riduzione delle spese: una pur relativamente piccola riduzione dei bilanci militari dei due paesi potrebbe significare il risparmio di miliardi di dollari, da utilizzare per far fronte ad altre esigenze nazionali.

La conclusione di questa analisi è che una limitazione basata sul contenimento del numero delle forze armate e delle armi stesse è più facilmente realizzabile e più interessante di una limitazione dei bilanci militari. Esse, comunque, non si escludono a vicenda; si potrebbe combinare un sistema di controlli specifici sulle armi con un accordo informale su una limitazione dei bilanci. Inoltre si potrebbero escogitare altre forme di limitazione: ad esempio un accordo che impedisse di produrre o sostituire certi tipi di armi, oppure un accordo che impedisse di introdurre certi tipi di forze armate in una determinata area geografica.

Le forze convenzionali russe e americane non devono naturalmente essere considerate esclusivamente nel loro contesto bilaterale. Se impiegate in altri paesi, esse debbono essere viste anche nel contesto regionale, particolarmente in Asia dove la competizione russoamericana riveste un ruolo secondario. Le forze alleate contribuiscono in modo diverso al ruolo delle sue superpotenze, e le forze militari russe e americane non sono direttamente contrapposte le une alle altre ma perseguono anche altri obiettivi: lo scopo di mantenere la stabilità e di evitare la guerra deve quindi essere esaminato nell'ambito regionale. Altre forme di controllo potrebbero basarsi su limitazioni specifiche delle forze convenzionali impiegate all'estero, sulla creazione di « zone di non intervento », e su accordi che limitino le vendite e l'assistenza militare a paesi terzi. Accordi « regionali » per la stabilizzazione militare potrebbero comprendere limitazioni sull'uso delle forze esistenti, in modo da imporre « regole di comportamento ». Questo potrebbe facilmente essere uno dei risultati dei negoziati Mbfr in Europa, ma altre possibilità esistono nell'Asia orientale e nel Medio oriente.

V. La sicurezza in Europa

dello Stockholm International Peace
Research Institute

Riduzioni delle forze e degli armamenti

Come in passato, la questione della riduzione delle forze e degli armamenti riveste ancora il ruolo piú importante nelle discussioni sulla sicurezza in Europa. È comunque interessante notare che in questo processo le posizioni dei paesi interessati si sono gradualmente capovolte. Negli anni '50 e nei primi '60 l'Unione sovietica aveva proposto in diverse occasioni riduzioni di forze, ma le potenze occidentali non vi si erano mostrate interessate. Quando, verso il 1965, i paesi occidentali hanno espresso interesse nella questione delle riduzioni delle forze, i paesi del Patto di Varsavia hanno risposto con una certa lentezza.

Tale cautela è stata notata la prima volta nella dichiarazione sulla sicurezza europea del 6 luglio 1966 della Commissione politica consultiva dei paesi del Patto di Varsavia, e di nuovo nella dichiarazione del 26 aprile 1967 sulla sicurezza europea, emessa alla Conferenza dei partiti comunisti europei di Karlovy Vary. Entrambi i documenti esprimevano piena adesione ad una conferenza sulla sicurezza europea e trattavano di diverse misure di disarmo e di limitazione degli armamenti, ivi compreso il ritiro delle forze straniere, ma evitavano argomenti quali la riduzione delle truppe di stanza nei due stati tedeschi e negli altri paesi europei. Lo stesso avvenne con altri documenti ufficiali del Patto di Varsavia emessi negli anni successivi. L'atteggiamento sovietico fu largamente chiarito dagli avvenimenti nel Vietnam dove

Il presente capitolo è tratto dall'annuario World Armaments and Disarmament 1973, Sipri, Stoccolma, 1973.

gli Stati uniti stavano incrementando sensibilmente la loro presenza; le forze americane in Vietnam raggiungevano la cifra di oltre mezzo milione verso la metà del 1968, comprese alcune truppe prelevate in Germania.

Comunque, i paesi occidentali continuarono ad esprimere interesse all'argomento. Nel 1967 i ministri degli esteri della Nato approvarono il cosiddetto « Rapporto Harmel » che, tra le altre cose, trattava del problema della riduzione delle forze e raccomandava che ad essa venisse prestata una continua attenzione. La questione venne di nuovo sollevata alla riunione semestrale dei ministri degli esteri nel 1968 e nel 1969 e raggiunse il culmine nella dichiarazione di Roma, del maggio 1970, che invitò esplicitamente gli stati interessati a stabilire colloqui esplorativi su riduzioni reciproche ed equilibrate di forze e di armamenti. La reazione sovietica a questo invito venne alla riunione del Patto di Varsavia tenuto a Budapest nel giugno 1970, dove i paesi membri dichiararono che essi avrebbero discusso la questione delle riduzioni delle forze, ma restrinsero tuttavia il concetto alle « forze straniere sul territorio degli stati europei ». Tale posizione venne in seguito ampliata. Nel discorso del 30 marzo 1971 al 24° Congresso del Partito, il segretario generale Breznev espresse la disponibilità dell'Unione sovietica a discutere le riduzioni delle forze e degli armamenti nella sola Europa. Ulteriori riferimenti compiuti da Breznev alla questione della riduzione delle forze nel discorso di Tiflis del 14 maggio 1971 furono interpretati come una dimostrazione della volontà dell'Urss di stabilire negoziati, a breve scadenza, sulla questione. Sulla base di questo i paesi della Nato, con l'eccezione della Francia, designarono nell'ottobre 1971 Manlio Brosio, già segretario generale dell'Alleanza, quale inviato per sondare le prospettive di negoziati sulle riduzioni delle forze e degli armamenti con i paesi del Patto di Varsavia.

L'Unione sovietica, peraltro, non rispose. Nel comunicato di Bruxelles del 10 dicembre 1971, i paesi della Nato notarono il fatto con rincrescimento, rinnovarono l'invito per colloqui esplorativi sulla riduzione delle forze ed espressero le speranze che la missione di Brosio sarebbe presto iniziata, considerato che « sondaggi preventivi su tale questione sono essenziali per la preparazione di eventuali negoziati multilaterali »¹.

Nondimeno la missione non ebbe mai luogo. La « Dichiarazione sulla pace, sulla sicurezza e sulla cooperazione europea », diffusa dal Patto di Varsavia di 26 gennaio 1972, riconosceva l'interesse dei paesi membri alla questione delle riduzioni delle forze e degli armamenti;

¹ « Nato Review », Vol. XX, 1-2, gennaio-febbraio 1972, p. 7.

nazionali e stranieri, ma esprimeva una riserva sulla preparazione di negoziati da blocco a blocco, com'era obiettivo della missione Brosio. Non furono compiuti progressi che dopo la visita di Nixon nell'Unione sovietica, nel maggio 1972. Durante questa visita fu raggiunto l'accordo di massima che la discussione sulla riduzione delle forze e degli armamenti sarebbe stata separata dagli altri temi della sicurezza in Europa e portata avanti in una apposita sede. Dopo ulteriori incertezze e chiarimenti intorno alle posizioni dei paesi interessati, fu raggiunta l'intesa che i primi scambi di vedute cominciassero il 31 gennaio a Vienna.

La questione della riduzione delle forze in Europa è un problema complesso. Quando i paesi occidentali iniziarono a perorare queste misure, essi vi erano largamente indotti dalle forti pressioni del Congresso americano sul proprio governo perché riducesse sensibilmente e unilateralmente le truppe americane in Europa.

Accanto al fattore del Vietnam, questo era uno dei più decisivi elementi che spingevano il governo degli Stati Uniti a cercare una soluzione al problema mediante la redistribuzione degli oneri militari all'interno dell'Alleanza. Sebbene tale pressione non sia diminuita e tuttora giochi un ruolo importante nelle considerazioni politiche del governo americano, l'intera questione della riduzione delle forze si è gradualmente evoluta verso una differente dimensione.

Col crescere della distensione in Europa la questione delle riduzioni delle forze è divenuta molto di più un elemento nel rapporto tra blocchi che un problema di redistribuzione di responsabilità e di oneri all'interno della Nato, sebbene questo aspetto della cosa rimanga importante. Così per i paesi occidentali la questione fondamentale è non solo quali siano i migliori accordi nell'ambito dell'Alleanza, ma anche quale politica seguire nei confronti del Patto di Varsavia. Tutto ciò aggiunge complessità alla questione e la rende ancora più vaga.

Questa sensazione è stata efficacemente espressa dall'ex sottosegretario della difesa americano per l'Europa e per la Nato, Frederick Wyle, il quale, nel corso della seduta del maggio 1972 a proposito di una conferenza sulla sicurezza europea, ha dichiarato: « Non ritengo che il concetto di riduzioni reciproche ed equilibrate di forze sia del tutto ed effettivamente pacifico. È uno sviluppo politico che è ormai cominciato, ma io credo che nessuna parte sappia realmente che cosa farne »². E ciò è vero sotto vari aspetti.

Innanzitutto può essere sollevata la questione se il concetto di

² *Conference on European Security*, Indagini conoscitive di fronte al sottocomitato sull'Europa del comitato per gli affari esteri, Camera dei rappresentanti, 92° congresso, 2ª sessione, 25 aprile; 10 maggio; 10-17 agosto; 7-27 settembre 1972, Washington, Us Government Printing Office, 1972, p. 48.

riduzione di forze debba abbracciare solo le truppe straniere o entrambe le truppe, straniere e nazionali; quindi, se esso si debba applicare a tutta l'Europa o solo a certe parti di essa, e, finalmente se esso debba prendere in considerazione riduzioni assolute o relative.

Per quanto riguarda la prima questione, le dichiarazioni ufficiali delle due alleanze militari non sono mai state concordi. Per es. la « Dichiarazione sulla riduzione reciproca ed equilibrata delle forze », allegata dal comunicato di Reykjavik del 25 giugno del 1968, nonché i comunicati del 10 aprile e del dicembre 1969, parlavano di riduzione di forze in generale e sottolineavano soltanto che la riduzione avrebbe dovuto essere equilibrata nei tempi e negli scopi. Comunque, la dichiarazione di Roma sulla riduzione reciproca ed equilibrata delle forze del 27 maggio ed il comunicato di Bruxelles del 4 dicembre 1970 facevano esplicito riferimento alla riduzione di entrambe le forze, nazionali e straniere. Diceva la prima: « Le riduzioni dovrebbero includere forze nazionali e straniere ed i loro sistemi d'armamento nelle aree interessate »³; cose che la seconda confermava: « Questi ministri hanno rinnovato il loro invito agli stati interessati affinché conducano colloqui esplorativi sulla base della loro dichiarazione di Roma, ... ivi compresa l'eventuale riduzione reciproca ed equilibrata delle forze di stanza, come parte di un integrale programma per le riduzioni delle forze, sia straniere che nazionali »⁴. I riferimenti a questi due documenti nei comunicati della Nato seguiti alle riunioni ministeriali a Lisbona nel giugno e a Bruxelles nel dicembre 1971, come pure a Bonn nel maggio 1973, vennero concordemente intesi come conferma della posizione formulata nel 1969. Comunque, una qualche incertezza permane in altri documenti ufficiali occidentali al proposito, che esprimono punti di vista molto differenti. È questo il caso, ad esempio, del rapporto della Sottocommissione speciale sugli impegni Nato, detta « Impegno americano verso la Nato », sottoposto il 15 agosto 1972 alla Commissione delle forze armate presso la Camera dei rappresentanti, il quale conteneva questa dichiarazione: « La Sottocommissione è rimasta stupita nell'apprendere che nelle discussioni delle Mbfr altre nazioni della Nato abbiano proposto varie riduzioni nell'ambito delle proprie forze, e che i rappresentanti degli Stati Uniti sono stati qualcosa meno che inflessibili nell'opporsi a tale idea nella fase iniziale dei negoziati. In vista del proporzionalmente più grande onere sostenuto dagli Stati Uniti e dell'ancor più desiderabile influenza in una diminuzione di tensione, la Sottocommissione ritiene senz'altro che ogni riduzione iniziale in un accordo Mbfr debba pre-

³ « Nato Letter », Vol. XVIII/6, giugno 1970, Nato Information Service, Bruxelles, p. 24.

⁴ *Ibidem*, Vol. XVIII/12, dicembre 1970, p. 22.

vedere il ritiro di forze americane e sovietiche. Difficilmente la tensione è destinata ad attenuarsi, per gli alleati della Nato, con un ritiro di divisioni rumene, e lo stesso si può dire quanto all'interesse dell'Unione sovietica ad una riduzione delle forze danesi. Ciò che è maggiormente in grado di contribuire ad un allentamento della tensione è la riduzione di forze sovietiche e americane »⁵.

È interessante notare che le potenze della Nato più piccole hanno assunto inizialmente un atteggiamento positivo nei confronti di un'eventuale riduzione di forze nazionali. Alcune di esse, come il Belgio e la Danimarca, stanno anzi contemplando determinate misure in merito, indipendentemente dal risultato di ogni colloquio. Ad esempio, il governo belga ha introdotto nel novembre 1972 nuovi provvedimenti che, allo scopo di razionalizzare il servizio militare, riducono di diverse migliaia di unità le forze armate del paese⁶. Esso ha inoltre elaborato un progetto che diminuirebbe il servizio militare obbligatorio di due mesi, ma la proposta non è stata presentata ufficialmente al parlamento⁷.

Secondo notizie di stampa, sia gli Stati Uniti che la Gran Bretagna hanno espresso, alla riunione della Nato del dicembre 1972, notevole preoccupazione a proposito dei progetti, di alcuni paesi membri, di riduzioni unilaterali delle proprie forze armate.

Il riferimento era in particolare diretto alla Danimarca, della quale era stato detto che « la prospettata iniziativa della Danimarca è vista come un indebolimento delle risorse militari della Nato ed un precedente pericoloso per l'Alleanza »⁸. A questo proposito il ministro danese della difesa dichiarava che « considerazioni di natura finanziaria non hanno lasciato scelte alla Danimarca » ed ha espresso la convinzione che « un'utilizzazione più efficace del personale potrà minimizzare l'effetto della riduzione sulla difesa della Nato »⁹.

Anche i paesi europei non allineati hanno un atteggiamento favorevole nei confronti della riduzione di forze nazionali come misura complementare di riduzioni di forze straniere. Alcuni di essi hanno già compiuto passi concreti in questa direzione. La Svezia, per esempio, ha abbreviato il periodo del servizio militare obbligatorio di base ed ha

⁵ *The American Commitment to Nato*, Rapporto del sottocomitato speciale sugli impegni dell'Organizzazione del trattato nordatlantico del comitato per il servizio militare, camera dei rappresentanti, 92° congresso, 2ª sessione, 19 agosto 1972. Washington, Us Government Printing Office, 1972, p. 14986.

⁶ « International Herald Tribune », 20 novembre 1972.

⁷ L'11 settembre 1973 il Belgio ha adottato un programma di riduzione a sei mesi del servizio militare di leva, da attuarsi nell'arco dei prossimi cinque anni (N.d.c.).

⁸ « International Herald Tribune », 8 dicembre 1972.

⁹ *Ibidem*.

introdotto varie altre misure allo scopo di evitare un ulteriore incremento del bilancio militare.

Nel 1971 in Jugoslavia la leva obbligatoria è stata, in linea di principio, ridotta di sei mesi, da 24 a 18 mesi per tutte le armi, con qualche specifica eccezione.

Anche per quanto riguarda i paesi del Patto di Varsavia, in particolare l'Unione sovietica, la posizione nella questione delle forze nazionali e straniere non è stata costante. All'inizio essi non hanno fatto cenno del problema, ma in seguito hanno parlato della riduzione delle forze straniere (memorandum di Budapest del giugno 1970) e quindi della riduzione delle forze in genere, senza ulteriori precisazioni (ad esempio, discorso di Breznev del 31 marzo 1971). Il significato della prima dichiarazione è stato variamente interpretato; alcuni commentatori hanno sostenuto che essa si applicava a forze sia straniere che nazionali, mentre altri l'hanno intesa in senso più ristretto come riferita a forze straniere soltanto. Questa è stata probabilmente la ragione per cui il segretario generale Breznev ha sollevato di nuovo la questione, appena un mese e mezzo più tardi, nel suo discorso a Tiflis il 14 maggio 1971, affermando che: « A proposito della reazione occidentale alle proposte avanzate al Congresso, vorrei rilevare un dettaglio. Alcuni paesi della Nato mostrano apparente interesse, ed anche nervosismo, quando si parla di una riduzione di forze armate e di armamenti nell'Europa centrale. Un portavoce ha chiesto le forze di chi, se straniere o nazionali, se nucleari o convenzionali, debbano essere ridotte. È stato anche chiesto se le proposte sovietiche riguardano tutto questo insieme... se qualcosa non è ancora evidente, noi siamo pronti a chiarirlo, ma voi dovete risolvervi a sperimentare la proposta cui siete interessati assaggiandone il sapore. Tradotto in linguaggio diplomatico, ciò significa: "cominciate a negoziare" »¹⁰.

I successivi documenti del Patto di Varsavia, in particolare la « Dichiarazione sulla pace, sicurezza e cooperazione in Europa » del 26 gennaio 1972 a Praga, continuano a riferirsi alla « riduzione delle forze e degli armamenti in Europa, sia stranieri che nazionali ».

Comunque, è da ritenere che per la stessa Unione sovietica la questione della riduzione delle forze nazionali non è tanto importante quanto può esserlo per gli Stati uniti e per i suoi alleati. Dal punto di vista sovietico il nucleo centrale della questione è chiaramente costituito dalla riduzione delle forze straniere. Durante tutto il dopoguerra l'Unione sovietica è stata preoccupata dalla presenza di vaste forze americane in Europa ed ha avanzato diversi piani, quali l'abolizione delle basi

¹⁰ « The Times », 15 maggio 1971.

militari estere, il ritiro di truppe straniere, la demilitarizzazione di altre zone d'Europa e così via, nella prospettiva di ridurre o eliminare completamente queste presenze, considerate dai paesi del Patto di Varsavia come una delle principali fonti di tensione in Europa. Non trovando tali proposte risposta da parte occidentale, l'Unione sovietica salutò con favore progetti e iniziative portate avanti da vari membri del Congresso americano dalla metà degli anni '60 per una riduzione militare delle forze americane in Europa. L'abilità del governo statunitense nel fronteggiare tale pressione e nel ritardare azioni unilaterali convinse l'Unione sovietica che una riduzione delle forze americane in Europa poteva essere attuata solo su una base di reciprocità, e accettò quindi di discutere della riduzione delle forze in Europa.

Gli osservatori occidentali interpretarono l'interesse sovietico dapprima in un ritiro di forze americane, ed ora in una riduzione, essendo entrambe motivate da ragioni sia politiche che militari. Essi argomentano, ad esempio, che un sensibile ritiro di forze americane, anche su una base di reciprocità, farebbe apparire l'Unione sovietica come una potenza politica e militare in Europa che l'occidente non sarebbe in grado di contrastare con efficacia. Tale visione è stata espressa anche dalla Commissione americana sulle forze armate: « Bisogna ammettere che senza le forze americane nell'Europa occidentale, ogni iniziativa contro i paesi dell'Alleanza creerebbe un'enorme pressione per rifiutare una reazione. Con una concreta quantità di truppe americane coinvolte nell'azione fin dall'inizio, l'assicurazione rappresentata da una risposta nucleare è molto meno incerta. In breve, le forze americane di stanza in Europa sono il mastice e la colla che tengono unita la Nato »¹¹.

Anche l'« elemento Cina », di recente, è nominato relativamente spesso nelle considerazioni degli occidentali sull'interesse sovietico a riduzioni di forze, particolarmente per quanto riguarda la riduzione di forze straniere. Molti osservatori sono inclini a credere che la ricomparsa della Cina sulla scena mondiale e specialmente il suo riavvicinamento con gli Stati uniti e con il Giappone — così come il riconoscimento dei diritti cinesi alle Nazioni unite, compreso il seggio al Consiglio di sicurezza — rappresentano un importante fattore che stimola i leaders sovietici a proseguire un'ulteriore normalizzazione delle relazioni in Europa, inclusa una riduzione delle forze, così da essere in grado, più o meno nel prossimo decennio, di concentrarsi maggiormente a controbilanciare l'influenza cinese non solo in Asia ma in tutto il mondo. Al rafforzamento delle truppe sovietiche nelle

¹¹ *The American Commitment to Nato*, op. cit., p. 14962.

zone di confine con la Cina, ci si riferisce di solito in occidente come ad una prova dell'interesse sovietico a ridurre le proprie forze in Europa.

È da notare che gli osservatori occidentali, discutendo delle disponibilità dei sovietici verso riduzioni di forze, attirano regolarmente l'attenzione su di un fatto che, a loro parere, rende più complessa la posizione dell'Unione sovietica. È il dichiarato impegno dei sovietici a salvaguardare l'unità del campo socialista, basato sul principio dell'internazionalismo socialista che, in generale, vincola i paesi membri del Patto di Varsavia a fornirsi aiuto reciproco, incluso l'aiuto militare, quando necessario per difendere il socialismo. Di conseguenza questi osservatori ritengono che, per l'Unione sovietica e per i suoi alleati, uno dei problemi negli eventuali negoziati sulla riduzione delle forze è probabile sia la questione di come conciliare l'impegno a ridurre le forze straniere con la possibile esigenza di tornare ad impiegarle, quando ritenuto necessario¹².

La questione di quali forze — straniere soltanto o sia straniere che nazionali, saranno l'oggetto dei negoziati sulla riduzione delle forze in Europa — ha implicazioni ancora più vaste. Se i negoziati sono limitati alle sole forze straniere, allora l'intera materia riguarderà con molta probabilità principalmente le forze degli Stati Uniti e dell'Unione sovietica. È vero che alcuni altri paesi mantengono forze straniere in Europa¹³; la Gran Bretagna, per esempio, ha circa 60.000 uomini nella Rft, ma in paragone ai 270.000 americani nell'Europa occidentale e agli oltre 350.000 sovietici nell'Europa orientale, altre forze straniere hanno minore importanza nelle discussioni sulle riduzioni di forze. Inoltre la Francia, con circa 50.000 uomini di stanza in Germania, ha espresso la propria riserva sulle riduzioni di forze. Innanzitutto essa ritiene che una riduzione di forze possa dare origine a conseguenze politiche negative per i paesi occidentali e, in secondo luogo, si oppone a discussioni su riduzioni di forze da blocco a blocco. In vista di questo, la Francia non ha apposto la propria firma a quelle parti di documenti della Nato che trattavano delle riduzioni di forze e di armamenti ed ha anche deciso di non prendere parte agli incontri di Vienna. Poco prima dei colloqui preliminari il ministro della difesa, M. Debré, ha ribadito la posizione francese: «Noi non siamo ostili a misure per un vero e proprio disarmo, ma siamo consapevoli delle serie insufficienze nella preparazione e nello studio di eventuali colloqui sulla riduzione delle forze. Ed abbiamo delle preoccupazioni quanto alle loro conse-

¹² *Conference on European Security*, op. cit., p. 42.

¹³ *Worlds Armaments and Disarmament*, *Sipri Yearbook 1972*, 1972, Stockholm International Peace Research Institute, Stoccolma, 1972, pp. 240-75.

guenze politiche »¹⁴. A meno che il governo francese non cambi il suo atteggiamento nel corso di successivi sviluppi, è evidente che le forze francesi, sia quelle di stanza in Germania che quelle in patria, rimarranno al di fuori di un eventuale accordo sulle riduzioni delle forze¹⁵.

Un possibile accordo sulla riduzione delle forze straniere in Europa rappresenterebbe indubbiamente un importante singolo risultato, ma sarebbe estremamente desiderabile estendere tale accordo fino ad includere la riduzione delle stesse forze nazionali. In tal modo gli aspetti di disarmo dell'intero provvedimento sarebbero più pronunciati.

Un altro problema si presenta in relazione alla questione delle riduzioni delle forze nell'area eventualmente coperta da tale accordo. È possibile contemplare un accordo su riduzioni di forze che interessi tutta l'Europa, sia per quanto riguarda le forze straniere che quelle nazionali. Sebbene questo rappresenti la soluzione più comprensiva del problema, è improbabile che i negoziati previsti si spingano tanto in là. È praticamente certo che un accordo, almeno per cominciare, venga ricercato solo riguardo all'Europa centrale¹⁶.

Tale atteggiamento è stato suggerito per la prima volta dai paesi occidentali. La ben nota dichiarazione di Roma della Nato sulle riduzioni reciproche e bilanciate delle forze nel maggio 1970, che invitava gli stati interessati a condurre sulla questione colloqui esplorativi, sottolineava che ciò si sarebbe dovuto fare « con particolare riferimento alla regione centrale ». Questa proposta veniva riconfermata in successivi comunicati e dichiarazioni della Nato. Sull'altro versante, i paesi del Patto di Varsavia nelle relativamente rare occasioni in cui hanno trattato della questione hanno fatto soprattutto riferimento a riduzioni di forze in tutta Europa. Questo era il caso anche della « dichiarazione sulla pace, sulla sicurezza e sulla cooperazione in Europa » del 26 gennaio 1972. Ciò non significa necessariamente che i paesi del Patto di Varsavia insisteranno in tale atteggiamento nel corso dei negoziati, quando questi inizieranno. Questo è suggerito dal linguaggio del comunicato comune del maggio 1972 durante la visita del presidente Nixon nell'Unione sovietica, nel quale entrambe le parti hanno espresso interesse ad « una riduzione reciproca di forze armate e di armamenti, innanzitutto nell'Europa centrale ». Il fatto che nelle discussioni sulle riduzioni di forze l'attenzione si sia largamente concentrata sull'Europa centrale, può suggerire diverse cose. Innanzitutto,

¹⁴ « International Herald Tribune », 7 dicembre 1972.

¹⁵ Come noto, tale previsione è stata confermata dai fatti: la Francia non parteciperà ai negoziati Mfr (N.d.c.).

¹⁶ Questo è quanto viene formalmente dichiarato nel comunicato finale delle « Consultazioni preparatorie relative all'Europa centrale », emesso a Vienna il 28 giugno 1973.

entrambe le parti possono considerare un allentamento della tensione in quest'area tanto vitale per la sicurezza in Europa, da non voler introdurre possibili nuovi elementi di contrasto nei negoziati, col prendere in considerazione altre aree. Le forze di entrambe le parti sono concentrate con maggiore intensità proprio in questa regione, dove si confrontano l'un l'altra più direttamente. Se è possibile raggiungere un accordo rispetto a quest'area, potrebbe essere molto più facile estenderlo in seguito sino a coprire altre regioni. È anche possibile — ma questa sarebbe una scelta alquanto infelice — che entrambe le parti, escludendo altre aree d'Europa, di fatto vogliano salvaguardarsi la possibilità di reimpiegare altrove le forze, dopo un accordo su riduzioni di forze nell'Europa centrale. È ancora incerto se il concetto di riduzioni di forze implichi, in un'area stabilita, l'assoluta riduzione di forze, sia straniera che nazionali, che sarebbero in seguito smobilitate, oppure soltanto una riduzione relativa, in altre parole una riduzione di truppe in una certa area ed il loro reimpiego in altre. All'inizio si riteneva che sarebbe stato perseguito il primo obiettivo, ma in seguito sono stati espressi forti dubbi che questa fosse un'interpretazione corretta delle intenzioni dei paesi interessati.

Sembrerebbe che la posizione del governo degli Stati Uniti nei confronti dell'assoluta riduzione delle forze nelle aree concordate e della loro smobilitazione sia già chiara. Suggerisce questo il rapporto « Gli impegni americani verso la Nato » che, a proposito di tale questione, afferma: « Considerando i nostri impegni in patti a livello mondiale e in assenza di ogni notevole revisione di questi patti, non sembra alla sottocommissione che i fatti giustifichino una sostanziale riduzione dell'entità complessiva di personale in servizio attivo, al di sotto di quanto è attualmente programmato per l'anno fiscale 1973. La sottocommissione nota che la sottocommissione n. 2 della Commissione sulle forze armate, dopo un'ampia revisione all'inizio di quest'anno, ha deciso che nessuna riduzione venga operata al di sotto dei livelli di personale richiesti nel bilancio dell'anno fiscale 1973. Sembra pertanto che non possano essere avanzati argomenti validi sia per ritirare le forze dall'Europa che per smobilitarle. Una tale ingiustificata riduzione lascerebbe l'esercito incapace di far fronte ai propri impegni strategici per delle forze attive »¹⁷. Alla luce di questa dichiarazione si può ritenere che le forze americane che potranno essere richiamate in patria dall'Europa rimarranno contraddistinte come forze Nato.

Non è noto che l'Unione sovietica ed i suoi alleati abbiano fatto riferimenti, pubblici e specifici, alla questione di una riduzione di

¹⁷ Cfr. nota 5, p. 111.

forze assoluta o relativa, così che è difficile interpretare la loro posizione sull'intera questione. Comunque essi hanno espresso vivo malcontento a proposito dell'accordo — concluso nel 1972 tra Stati Uniti e Grecia, per dotare di una base le navi della Sesta flotta nella zona di Atene — che essi hanno interpretato come un'ulteriore escalation della presenza americana in Europa.

Le analisi compiute sinora prendono in esame alcuni dei dilemmi e delle controversie fondamentali che, con maggiore probabilità, complicheranno i possibili negoziati. In ogni caso la questione più cruciale di tutte, quella che determinerà il risultato dei negoziati — senza considerare il fatto che questi trattino della riduzione di forze straniere o nazionali, in tutte le basi europee o solo in certe zone, di una riduzione assoluta o relativa — è il problema della riduzione degli armamenti. Sembra che entrambe le parti abbiano in linea di principio concordato che le discussioni sulle riduzioni delle forze debbano includere anche i loro armamenti¹⁸. In una dichiarazione alla stampa l'11 gennaio 1973 il segretario generale Breznev ha notato a proposito della questione degli armamenti: « Personalmente credo e ritengo che gli armamenti debbano essere un po' ridotti, anche se solo di un poco »¹⁹. I negoziati su questo particolare argomento, comunque, possono rivelarsi molto difficili perché le due parti hanno idee differenti sul concetto della riduzione degli armamenti.

Secondo l'opinione dell'Unione sovietica e dei suoi alleati, non può essere presa in considerazione una riduzione di armamenti senza un appropriato riferimento alle armi nucleari a disposizione degli alleati della Nato ed in particolare delle forze americane dislocate in Europa. La riduzione delle truppe e delle armi convenzionali contribuirebbe solo parzialmente al rafforzamento della sicurezza in Europa. La principale minaccia alla pace europea, dal punto di vista sovietico, è costituita dalle armi nucleari della Nato, le cosiddette armi tattiche, ammassate in Europa e chiaramente destinate ad essere usate secondo la dottrina della risposta flessibile. È stato questo uno dei giudizi espressi ad un convegno scientifico organizzato a Mosca il 24-25 gennaio 1972 dalla Commissione sovietica per la sicurezza europea dell'Accademia delle scienze dell'Urss. « La questione della dislocazione di armi nucleari tattiche in Europa andrebbe particolarmente considerata. Secondo

¹⁸ Alcuni autori sostengono che di per sé il vocabolo « forze » implica non soltanto il personale ma anche gli armamenti e che, per questa sola ragione, eventuali negoziati su riduzioni equilibrate comprenderebbero l'uno e gli altri. Questi autori argomentano che, qualora non fosse questa l'intenzione delle parti interessate, essi avrebbero probabilmente usato il vocabolo « truppe » che in nessun modo può essere riferito agli armamenti. (Nota del Sipri).

¹⁹ « International Herald Tribune », 12 gennaio 1973.

fonti estere, gli Stati Uniti hanno attualmente accumulato nel territorio dell'Europa occidentale una considerevole quantità di mezzi per il lancio delle cosiddette armi nucleari tattiche; il numero delle testate nucleari supera le 7.200. Il ritiro dal territorio degli Stati europei dei sistemi di lancio delle armi atomiche tattiche... costituisce la principale condizione per l'attenuazione della tensione militare, un fattore essenziale che consentirà all'Europa di acquisire una nuova base per una politica fondata sui principi della sicurezza collettiva in Europa »²⁰.

Questa dichiarazione può essere interpretata come un'indicazione dell'intenzione sovietica di collegare la questione della riduzione delle proprie forze di stanza nei paesi del Patto di Varsavia alla riduzione delle armi nucleari tattiche americane in Europa.

C'è, sull'altro versante, la ferma posizione degli Stati Uniti e dei loro alleati secondo i quali, in considerazione dei vantaggi geografici che consentono ai sovietici un più facile rimpiazzo di forze in un più breve periodo di tempo, l'assegnamento sulle armi nucleari costituisce la garanzia che una riduzione di forze non rappresenterà uno svantaggio militare per l'occidente. In pratica questo significa che i paesi della Nato con molta probabilità si oppongono fortemente ad ogni proposta che invochi la totale eliminazione delle armi nucleari tattiche dal teatro europeo, e che considerano con riluttanza questi appelli ad una loro riduzione.

I sostenitori della riduzione delle armi nucleari affermano che, quanto alle armi nucleari che devono essere usate in Europa, queste non hanno bisogno di esservi dislocate. I più radicali di essi sottolineano che le quantità di armi nucleari di entrambe le parti sono grandi; peraltro, « con le armi nucleari anche una decisa superiorità numerica non assicura la vittoria, come accade per le altre armi, ma semplicemente la distruzione reciproca — e non ci sono livelli di gravità nel suicidio »²¹. Di conseguenza, secondo costoro, non esiste motivo ragionevole per cui l'attuale arsenale atomico in Europa non possa venire ridotto ad un livello più basso, dal momento che esso provvederebbe ancora un'adeguata sicurezza per gli Stati, ma ad un costo minore. Gli oppositori di questa misura sostengono debba essere operata una distinzione tra guerre totali e guerre locali. Quanto alle prime, gli armamenti nucleari in genere appaiono importanti, e negoziati sulla loro riduzione dovrebbero prendere in considerazione un arco di problemi molto più

²⁰ *European Security: Current Problems*, Social Science Today-Editorial Office, Soviet Committee for European Security, The Urss Academy of Sciences, Mosca, 1972, pp. 152-3.

²¹ *Sipri Yearbook of World Armaments and Disarmament 1969-70*, Stockholm International Peace Research Institute, Stoccolma, 1970, p. 69.

vasto di quanto sia possibile nell'ambito di colloqui sulle riduzioni di forze in Europa. Per quanto riguarda il secondo tipo di guerre, e l'Europa potrebbe essere un buon esempio di una potenziale area locale di conflitto, le armi nucleari tattiche potrebbero giocare un ruolo decisivo per l'esito della guerra, specialmente se l'altra parte ha a propria disposizione forze convenzionali piú grandi. Secondo questo punto di vista, la superiorità nelle forze convenzionali può essere controbilanciata soprattutto da un adeguato rifornimento ed uso di armi nucleari tattiche. Tale posizione è anche sostenuta dalla sottocommissione speciale sugli impegni verso la Nato che, nel rapporto del 1972, affermava: « Bisogna ammettere che non abbiamo alcuna garanzia che le forze convenzionali resisteranno a tempo indefinito. Potrebbe accadere che, dopo un periodo di tempo nel corso di un attacco generale, l'unico modo per fermare l'avanzata delle forze del Patto di Varsavia sia l'uso delle armi nucleari tattiche »²².

Qualora tutti questi problemi vengano felicemente superati ed in particolare le due parti raggiungano una posizione comune sulle armi nucleari, rimarrebbe ancora un problema: la riduzione in sé e per sé o, piú specificamente, il problema del significato del concetto « riduzione equilibrata » sul quale insistono le potenze occidentali. Molti studi sono stati condotti in occidente allo scopo di spiegare questo concetto, e piú o meno tutti hanno raggiunto la conclusione che l'unica maniera per assicurare che nessuna delle parti si senta sostanzialmente meno sicura di quanto non avvenga nelle attuali condizioni, sia di portare avanti le riduzioni su di una basa asimmetrica. L'idea di riduzioni asimmetriche è fondata su tre elementi che riguardano le due alleanze militari: primo, esiste una differenza numerica nella forza delle divisioni e nel loro equipaggiamento; secondo, esiste una differenza nella potenza di fuoco e nella capacità di sostegno del combattimento da parte delle forze, come pure nella relativa capacità dei diversi tipi di sistemi d'arma; terzo, le condizioni geografiche sono sostanzialmente differenti²³.

Quanto all'entità delle divisioni, le informazioni disponibili attribuiscono ad una divisione americana 16.000 uomini, mentre una divisione sovietica consiste di appena 9.000. A scopi pratici questo significa che una riduzione su di una base di « divisione per divisione » può non costituire un obiettivo significativo. Inoltre i paesi occidentali mettono in rilievo che la sproporzione sussiste anche in altri settori: « Quanto ai carri armati, ad esempio, il Patto di Varsavia ha una

²² *The American Commitment to Nato*, op. cit., p. 14958.

²³ *Sipri Yearbook ... 1969-70*, op. cit., pp. 64-91.

superiorità di 3 a 1, che è solo parzialmente compensata dalla più elevata capacità anticarro della Nato. Nel numero di aerei la superiorità è di circa 3 a 2. In alcuni casi vantaggi qualitativi a favore della Nato suppliscono la limitatezza del numero, ma questo aspetto non deve essere sopravvalutato. Per di più esistono alcuni settori dove le forze della Nato si troverebbero in svantaggio a causa dell'utilizzazione di apparati più vecchi »²⁴.

Sembra tuttavia che il fattore geografico giochi il ruolo di gran lunga più importante nelle considerazioni occidentali sul problema delle riduzioni equilibrate. In genere i paesi occidentali ritengono che il vantaggio sia chiaramente a favore dei sovietici per due essenziali ragioni: innanzitutto perché la vicinanza del territorio sovietico alla regione centrale rende molto più facile per l'Unione sovietica rinforzarvi le proprie truppe e mantenere le linee di comunicazione con la retroguardia; in secondo luogo, perché i paesi della Nato mancano di un territorio sufficientemente profondo in Europa per garantire la massima manovrabilità delle forze e un'adeguata difesa. Questo spiega l'insistenza degli occidentali per provvedimenti asimmetrici, in particolare riguardo alle forze americane: « Ogni riduzione da parte degli Stati Uniti significherebbe ritirare le truppe di tremila miglia oltre l'oceano, laddove i sovietici ritirerebbero le truppe alcune centinaia di miglia via terra (la stessa linea verso la quale le truppe sovietiche dovrebbero ritirarsi potrebbe costituire materia di disaccordo). Sembrerebbe perciò che, per raggiungere una riduzione equivalente, si dovrebbe verificare una riduzione numerica maggiore delle forze sovietiche. Per esempio, se si ritirasse un carro armato sovietico di quattrocento miglia ed uno americano di tremila miglia oltre l'oceano, si offrirebbe un vantaggio ai sovietici »²⁵.

Questo non è il solo aspetto del problema che i paesi della Nato ritengono di dover fronteggiare. Vi è anche la questione del reimpiego delle forze in caso di necessità, che è, di nuovo, particolarmente importante per le forze americane che devono essere ritrasportate in Europa fin dagli Stati Uniti. Due possono essere le difficoltà connesse, politiche e tecniche. Molti osservatori ritengono che una volta che una rilevante quantità di forze americane abbia fatto ritorno in patria, può essere molto difficile per il governo degli Stati Uniti, in vista della pressione del congresso, ottenere l'autorizzazione a ritrasferirle in Europa, a meno che non lo imponga una situazione straordinaria. Ed in questo possono esserci ritardi, innanzitutto perché le possibilità di

²⁴ *The American Commitment to Nato*, op. cit., p. 14957.

²⁵ *Ibidem*, p. 14986.

trasporto sono troppo limitate per provvedere ad un rapido ed adeguato reimpiego di forze. Per di piú i paesi occidentali sottolineano che la zona dell'Europa occidentale dove deve avere luogo il reimpiego è relativamente piccola e densamente popolata: « La Germania occidentale è grande circa quanto l'Oregon. Non facendo attualmente parte dell'alleanza militare della Nato la Francia, virtualmente ogni pianificazione per il rapido reimpiego nella regione centrale deve contemplare l'uso di aeroporti tedeschi occidentali. Il numero degli aeroporti è insufficiente ed essi non sono adeguatamente diffusi nel territorio. E, a causa dell'impossibilità di trattare con la Francia, la linea di comunicazione (cioè la linea dei rifornimenti) corre parallela piuttosto che perpendicolare a quelle che sarebbero le linee del fronte »²⁶.

L'Unione sovietica non ha ancora chiarito del tutto la propria posizione ufficiale sul significato delle riduzioni equilibrate. A giudicare dai pochissimi articoli pubblicati in merito da autori sovietici, sembra che l'Unione sovietica sia contraria ad ogni riduzione asimmetrica di forze, nell'ambito di un cosiddetto « equilibrio »²⁷.

Non è impossibile conciliare le divergenze che nascono intorno alla definizione di riduzioni equilibrate. La soluzione piú semplice sarebbe quella di aggirare la questione dell'equilibrio nell'insieme. Questo potrebbe essere fatto in diverse maniere: innanzitutto col cercare un accordo sulla riduzione delle forze esistenti attraverso una certa percentuale. Un vantaggio evidente di questo atteggiamento è che esso richiede soltanto un'informazione sull'attuale livello delle forze e degli armamenti dei paesi interessati, e questi elementi sono nelle grandi linee già noti. Lo svantaggio piú rilevante è invece costituito dal fatto che esso non garantisce riduzioni sostanziali, ma solo nell'ambito di ristretti limiti di percentuale. Se il limite è troppo basso la riduzione sarà del tutto insignificante. Da un punto di vista militare, dovrebbe essere sempre possibile operare riduzioni limitate che non pregiudichino seriamente l'attuale equilibrio di forze. D'altro canto, non è possibile prendere in considerazione riduzioni piú estese senza porre sul tappeto la questione dell'equilibrio. Un accordo che assicuri riduzioni percentuali potrebbe servire come punto di partenza in vista di soluzioni piú ampie e comprensive.

Un altro possibile sistema che pure aggirerebbe le questioni delle riduzioni « bilanciate » consisterebbe nel considerare le forze e gli armamenti dal punto di vista offensivo e difensivo, e quindi concentrare

²⁶ *Ibidem*, p. 14965.

²⁷ Kostko, Ju *Voennaja Konfrontacija i problema bezopasnosti V Evrope*, « Mirovoja ekonomika i mezdunarodnye otnosenija », N. 9, settembre 1972, pp. 17-25.

le discussioni, al primo livello di negoziati, sulle caratteristiche offensive. Questa non è affatto una cosa semplice. Innanzitutto può essere avanzata l'obiezione che è difficile, se mai è possibile, operare una chiara distinzione fra le due, poiché le caratteristiche offensive e difensive sono determinate molto dal modo e dall'obiettivo per il quale le forze e gli armamenti vengono impiegati. Nondimeno si può sostenere che certi tipi di armi vengono solitamente usati per obiettivi offensivi più spesso che altri e la stessa distinzione si potrebbe presumibilmente fare riguardo alle forze, valutandone entità, composizione e proporzioni. L'idea di un'eliminazione per fasi di tipi di armamento prevalentemente offensivi, e delle forze connesse con il loro funzionamento, potrebbe offrire prospettive per la sicurezza in Europa migliori di una concezione che si fondasse in una definizione prioritaria dell'« equilibrio ».

Infine, l'atteggiamento più radicale nei confronti della riduzione delle forze e degli armamenti sarebbe quello che ricercasse il minimo di forze e di armamenti. Questa soluzione ignora completamente la questione dell'equilibrio esistente e, invece, cerca di determinare qual è il minimo, sia quantitativamente che qualitativamente, di forze e di armamenti che possa garantire un'adeguata sicurezza per i paesi interessati. Quando questo fosse concordato, non si dovrebbe incontrare eccessiva difficoltà a ridurre le forze e gli armamenti rimanenti. Comunque, tale soluzione è possibile solo a patto che non vengano poste restrizioni nella scelta delle forze e degli armamenti che dovrebbero costituire il minimo richiesto²⁸.

Restrizioni sulle basi militari straniere

Un'altra misura di limitazione di armamenti e di disarmo, assai simile all'ipotesi del congelamento delle forze armate e delle armi, è la proposta della proibizione dell'installazione di nuove basi straniere in Europa. Un documento del governo jugoslavo sulle misure regionali di disarmo in Europa, sottoposto a tutti i governi europei, suggeriva che tutti i paesi interessati dovessero a) impegnarsi a non avanzare né ad accogliere richieste per l'ampliamento in tempo di pace delle basi militari straniere esistenti, e b) accettare una moratoria nella creazione di nuove basi militari straniere sul proprio territorio. Il documento metteva in evidenza che questa proposta dovesse venire consi-

²⁸ Simili idee sono state espresse da Frederick Wyle nel corso delle sedute su di una conferenza sulla sicurezza europea. Cfr. *Conference on European Security*, op. cit. (Nota del Sipri).

derata in connessione con le altre misure di controllo delle armi e di disarmo, e in primo luogo con le riduzioni delle forze. Questo legame è importante da osservare, poiché un accordo sulle basi straniere con questo contenuto rappresenterebbe una sufficiente garanzia contro ogni scappatoia in un accordo di riduzione di forze, come ad esempio il tentativo di reimpiegare le forze in qualche altra parte d'Europa.

Le misure sulle basi straniere potrebbero essere perseguite sia indipendentemente che in connessione con un accordo sul congelamento delle forze e degli armamenti. Sembra infatti naturale che questi due accordi procedano di pari passo, giacché si completano a vicenda. Anche nel caso di queste misure sono possibili delle soluzioni parziali. Sarebbe compiere un passo avanti se i paesi interessati potessero concordare, perlomeno, una moratoria sulla creazione di nuove basi straniere, lasciando impregiudicata la questione dell'ampliamento di quelle già esistenti.

Riduzione dei bilanci militari

Degli altri provvedimenti di limitazione delle armi che vengono occasionalmente nominati a proposito delle discussioni sulla sicurezza in Europa, ve n'è da ricordare probabilmente un altro: la proposta di riduzione o di congelamento dei bilanci militari. Questa non è una proposta nuova; essa è stata invocata per parecchi anni, in particolare dall'Unione sovietica. La riduzione proposta, ufficialmente od ufficiosamente, si aggirava fra il 10 ed il 30%. Comunque, nelle circostanze attuali, le possibilità di un accordo su di una riduzione o su di un congelamento dei bilanci militari in Europa sono alquanto scarse. Per esempio, alcuni paesi della Nato stanno prendendo in considerazione aumenti dei bilanci militari, in vista di un rafforzamento dell'alleanza, così da compensare gli eventuali svantaggi di un accordo sulle riduzioni delle forze. Alla periodica riunione della Nato a Bruxelles nel dicembre 1972 le dieci nazioni che costituiscono l'« Eurogruppo » all'interno dell'alleanza si sono accordate per un ulteriore incremento dei loro bilanci militari, pari ad un miliardo e mezzo di dollari secondo i prezzi del 1973. È stato questo il terzo anno consecutivo che l'« Eurogruppo » ha incrementato la spesa militare. Un analogo processo sta avendo luogo all'interno del Patto di Varsavia. Secondo i calcoli più recenti le spese militari di questi paesi sono aumentate dell'1% in prezzi correnti.

Sembra improbabile che un accordo sulla limitazione dei bilanci militari ottenga sufficiente appoggio dalle maggiori potenze presenti

in Europa, ivi inclusi gli Stati uniti. Si può ritenere che possibilità per un accordo sui bilanci militari esistano solo in connessione con alcune altre sostanziali misure di disarmo. Ad esempio, un risultato positivo dei Salt potrebbe probabilmente facilitare i negoziati su di un congelamento dei bilanci, dato che un accordo Salt sarebbe in grado di rallentare alquanto la corsa agli armamenti nucleari, i quali rappresentano una larga parte della spesa delle potenze atomiche. Un simile accordo potrebbe anche facilitare negoziati sulla questione dei bilanci per quanto riguarda i membri nucleari e non-nucleari delle alleanze che non prendono parte ai Salt, e questo può di per sé stimolare i paesi non allineati e neutrali a sottoscrivere questa misura e ad assumere anch'essi lo stesso impegno.

VI. Europa: Il problema delle riduzioni delle forze armate

di Yuri Tomilin

Il 31 gennaio 1973 si sono aperte le consultazioni preparatorie in vista dell'organizzazione dei negoziati sulla riduzione delle forze armate e degli armamenti in Europa. Lo scopo di queste conversazioni è di esaminare e di concordare le questioni organizzative e di procedura riguardanti i negoziati. Si tratta in particolare di determinare il numero dei partecipanti ai negoziati, di mettere a punto gli argomenti da porre all'ordine del giorno e le procedure dei negoziati, di fissare la data e il luogo della conferenza.

La riduzione delle forze armate e degli armamenti in Europa sarà di grande importanza per la sicurezza in questo continente e nel mondo intero. Ora, questo problema risulta notevolmente complicato, se visto collegato direttamente agli interessi politicomilitari di un gran numero di paesi.

Si dovrà dunque, prima dell'apertura dei negoziati sulle questioni di fondo del problema, compiere un importante lavoro per concordare le questioni di procedura e di organizzazione. Il fatto stesso che questi preparativi pratici siano già iniziati è di per sé un successo delle forze pacifiste, una testimonianza della evoluzione favorevole della situazione internazionale.

Come tutti sanno, è in Europa che hanno avuto inizio le due guerre mondiali. Molteplici fattori, quali le controversie politiche ed economiche tra gli stati, i contrasti su questioni di confini ecc., concorrono a fare della storia di questo continente una serie di conflitti armati. Una volta terminata la seconda guerra mondiale, le potenze

Yuri Tomilin è un funzionario del Ministero degli esteri dell'Urss. Il presente capitolo è tratto da «La Via internazionale», n. 4, Aprile 1973, Associazione Zuanie, Mosca.

occidentali hanno dato inizio alla guerra fredda, che ha creato in Europa una situazione estremamente tesa. La costituzione del blocco imperialista della Nato ha avuto degli effetti particolarmente negativi.

È il confronto militare nell'Europa centrale che cela il più grande pericolo. Sono qui presenti, in effetti, le forze armate di stati appartenenti a sistemi opposti per quel che riguarda la loro natura di classe: il sistema socialista e il sistema capitalista.

La politica di aggressione condotta dalle potenze occidentali ha fatto sí che le armate nazionali dei membri europei della Nato posseggano da sole circa 3.000.000 di uomini. Sono poi presenti in questi paesi piú di 300.000 soldati americani che hanno a loro disposizione 79 basi militari — oltre ad un'estesa rete di comunicazioni. All'incirca 7.000 testate nucleari sono dislocate nei territori degli stati europei, sotto il controllo degli Stati Uniti. Importanti contingenti di truppe di stanza negli Stati Uniti sono « orientati » verso l'Europa (3 divisioni, e 1 reggimento pronti all'impiego e 6 divisioni di riserva, 9 gruppi di aerei pronti al combattimento e piú di 7 gruppi di riserva).

L'Europa centrale è il principale punto di concentrazione delle truppe. Gli effettivi delle forze armate della Rft arrivano a 466.000 uomini dotati di mezzi di guerra moderni. Perdipiú, truppe straniere per un numero complessivo di 350.000 uomini sono di stanza nella Rft; esse sono composte di piú di 200.000 soldati ed ufficiali americani, dotati di armi convenzionali, nucleari e chimiche, di 54.900 inglesi, di 50.000 francesi, di 5.000 canadesi, di 15.000 belgi ed infine di 5.000 olandesi.

È evidente che questa concentrazione di truppe delle potenze occidentali sul territorio europeo deve essere costantemente presa in considerazione dall'Unione sovietica e dagli altri stati socialisti membri dell'organizzazione del Patto di Varsavia desiderosi di garantire la propria sicurezza.

La presenza di numerosi contingenti di truppe straniere e nazionali sul territorio europeo e, in primo luogo in Europa centrale, ha creato una situazione pericolosa che compromette lo sviluppo delle relazioni di buon vicinato tra gli stati europei. Sussiste il pericolo che qualsiasi collisione tra i due blocchi politicomilitari degeneri subito in un conflitto nucleare globale. Di qui il grande interesse che ha suscitato in tutto il mondo la proposta del XXIV congresso del Pcus di limitare le forze armate e gli armamenti nell'Europa centrale. Nei discorsi pronunciati il 14 maggio 1971 a Tiflis e l'11 giugno dello stesso anno in un incontro con gli elettori, il segretario generale del Comitato centrale del Pcus, L. Breznev, ha affermato che era opportuno negoziare una riduzione sia delle forze armate straniere che di quelle nazionali.

Le consultazioni preparatorie contribuiscono proprio alla realizzazione di queste proposte sovietiche e segnano una nuova tappa nello sforzo per la soluzione di questo problema.

L'iniziativa dell'Unione sovietica di preparare praticamente i colloqui è la continuazione logica della lotta che il nostro paese persegue, dal dopoguerra, per ridurre le truppe straniere in Europa. L'Urss, in particolare, propose fin dalla prima sessione dell'Assemblea generale dell'Onu, nel dicembre 1946; che gli stati membri di questo organismo fornissero informazioni sui loro effettivi di stanza nei territori stranieri, in particolare in Europa; questa proposta poteva contribuire alla soluzione del problema del ritiro delle truppe dai territori stranieri. Le proposte dei paesi socialisti del 24 giugno 1948, così come il progetto sovietico del 10 marzo 1952 sottoposto all'esame dei governi delle tre potenze occidentali, tendevano anch'esse allo stesso fine.

Nel 1954 l'Unione sovietica avanzò l'idea di una considerevole riduzione delle truppe e propose, alla Conferenza dei ministri degli affari esteri dell'Urss, degli Stati Uniti, della Gran Bretagna e della Francia, tenutasi a Berlino, di ritirare nello spazio di sei mesi le truppe di occupazione dai territori della Rdt e della Rft, ad eccezione di qualche contingente limitato — la cui consistenza sarebbe stata concordata — per assolvere compiti di sorveglianza. Nonostante che questa proposta costruttiva fosse declinata dai paesi occidentali, il nostro paese non abbandonò la ricerca di un regolamento della questione e presentò, nel 1955 a Ginevra alla Conferenza dei capi di governo dell'Urss, degli Stati Uniti, della Gran Bretagna e della Francia, un progetto di trattato generale di sicurezza collettiva in Europa nel quale proponeva di congelare al livello fino allora raggiunto le forze armate che i firmatari del trattato mantenevano nei territori di altri stati europei. Si presumeva che tale congelamento sarebbe stato osservato per due o tre anni fino a che le parti non si fossero messe d'accordo sulla riduzione degli armamenti, l'interdizione delle armi nucleari e il ritiro delle truppe straniere, dai territori dei paesi europei.

Facendosi strada l'idea della stipulazione di un trattato di sicurezza collettiva in Europa e considerando le obiezioni formulate dalle potenze occidentali, l'Unione sovietica propose, nell'autunno dello stesso anno, alla conferenza di Ginevra dei ministri degli esteri delle quattro potenze, di accordarsi sulla creazione in Europa di una zona di parziale disarmo che avrebbe compreso la Rdt, la Rft ed i paesi, o soltanto qualcuno, dei paesi confinanti.

Alla stessa conferenza, l'Urss propose di accordarsi sul ritiro delle truppe straniere dai territori della Rdt e della Rft, fatta eccezione per qualche contingente limitato. Non essendo stata accettata una si-

mile proposta dalle potenze occidentali, la delegazione sovietica si dichiarò pronta ad esaminare una riduzione di truppe fino al 50%, così come una limitazione degli effettivi delle formazioni militari della Rdt e della Rft.

Neanche in seguito mancarono iniziative sovietiche tendenti alla riduzione degli effettivi e al ritiro delle truppe straniere dai territori degli stati europei. È così che nel maggio 1958 il governo sovietico propose di ridurre, nel corso del 1958, di un terzo, o di un'altra percentuale da concordare, le forze armate dell'Urss, degli Stati Uniti, della Gran Bretagna, della Francia e degli altri stati le cui unità militari fossero dislocate sul territorio tedesco, quale primo passo verso la riduzione graduale delle truppe straniere in Europa.

Alla conferenza del novembre dello stesso anno per esaminare i mezzi di prevenzione di un attacco improvviso, l'Unione sovietica si pronunciò di nuovo per la riduzione di un terzo delle truppe di stanza nei territori stranieri europei.

Un'importanza particolare assume il memorandum del governo sovietico sulle misure da adottare per allentare la tensione internazionale e per limitare la corsa agli armamenti. Pubblicato nel 1964, questo documento proponeva la riduzione delle truppe straniere in Europa a titolo di esempio reciproco; e inoltre, elemento questo di novità, poneva la questione della riduzione degli effettivi, non solo delle forze sul territorio straniero, ma delle forze armate di tutti gli stati in generale, tra i quali quelli europei.

In seguito l'Unione sovietica, attivamente assecondata dagli altri paesi socialisti, non cessò di sostenere e di portare avanti la causa della riduzione delle truppe in Europa.

È evidente, pertanto, che dalla fine della seconda guerra mondiale, l'Urss ha fatto incessantemente e attivamente degli sforzi per dare una soluzione a questo urgente problema, mettendo soprattutto l'accento sulla regione costituita dal centro Europa. La posizione del nostro paese è stata sempre realistica: abbiamo cercato degli approcci che potessero soddisfare tutte le parti interessate senza rinunciare, tuttavia, al nostro principale obiettivo che consisteva nel raggiungimento della distensione e nel consolidamento della sicurezza in Europa. La linea sovietica è stata attivamente sostenuta da tutti gli altri paesi firmatari del Patto di Varsavia. Il Comitato politico consultivo di questa organizzazione, riunito nel 1966, mise l'accento, nella sua dichiarazione, sulla necessità di rimpatriare tutte le truppe che si trovavano in territori stranieri, di ridurre — a scadenze da concordare — gli effettivi delle forze armate dei due stati tedeschi. Questa presa di posizione fu riaffermata nei documenti adottati dal Comitato politico consultivo nel

marzo 1969 a Budapest e nel dicembre 1970 a Berlino.

Nel gennaio 1972 il Comitato politico consultivo, riunito a Praga, ha dato un nuovo sviluppo a questa posizione degli stati socialisti firmatari del Patto di Varsavia. Approvando la politica sovietica tendente a negoziare la riduzione delle forze armate in Europa tanto straniere che nazionali, il Comitato ha dichiarato che l'esame di questa questione e la scelta dei mezzi per regolarla non devono essere una prerogativa delle alleanze politico-militari attualmente presenti in Europa.

Anche in seguito, gli Stati uniti e le altre potenze occidentali hanno mostrato in proposito un atteggiamento completamente negativo, declinando tutte le proposte sovietiche riguardanti la riduzione delle forze armate sul continente europeo. Tuttavia, a partire dal 1968, una certa evoluzione ha cominciato a farsi strada nelle loro posizioni. Nella sessione del dicembre 1968 a Reykjavik, il consiglio Nato ha riconosciuto per la prima volta che era opportuno studiare le possibilità di « una riduzione reciproca ed equilibrata delle forze armate in Europa » (senza tuttavia precisare cosa si intendesse esattamente con l'espressione « riduzione equilibrata »). Gli anni seguenti sono stati caratterizzati da una lotta aspra e complicata su questo tema in seno alla Nato e fra gli stati membri, le cui peripezie si sono rispecchiate in parecchie decisioni contraddittorie adottate dal Consiglio della Nato. Riaffermando, da una parte, la decisione della sessione di Reykjavik, il Consiglio si è affrettato nello stesso tempo a stabilire diverse condizioni per la limitazione delle truppe, cosa che ha fatto sorgere degli ulteriori ostacoli sulla via dei negoziati.

Vi sono stati dei tentativi di associare il problema della limitazione delle forze armate in Europa alla Conferenza europea sulla sicurezza e la cooperazione. Ciononostante, la riduzione delle forze armate e degli armamenti è un problema a parte, che è tanto importante quanto complicato, e le conversazioni su questo tema devono proseguire indipendentemente da tutte le altre questioni.

In base a una questione preliminarmente proposta, l'esame del problema della riduzione delle truppe in Europa e la scelta dei mezzi per risolverla dovrebbero essere una prerogativa delle alleanze politico-militari presenti nel continente. Ciò impedirebbe a tutta una serie di stati interessati di partecipare a queste discussioni.

Infine, avendo introdotto la nozione vaga di « riduzione equilibrata », le potenze occidentali hanno cercato di dare ad essa un significato che assicurasse loro dei vantaggi militari unilaterali. Si è iniziato, nel contempo, a propagare nei paesi occidentali l'idea di una « riduzione asimmetrica » secondo la quale le forze armate dei paesi del Patto di Varsavia dovrebbero essere ridotte in proporzioni molto più grandi

di quelle della Nato. Per giustificare questa « asimmetria », che lede gli interessi della sicurezza dei paesi socialisti, si citano argomenti di tutti i tipi; in particolare il famoso « fattore geografico ».

Nei recenti commenti sul tema delle consultazioni preparatorie di Vienna, la stampa occidentale è tornata a parlare della famosa « asimmetria ». « Qualsiasi limitazione tendente a migliorare l'equilibrio est-ovest deve essere asimmetrica » ripete ostinatamente il « Times » di Londra che riconosce nel contempo che sarà evidentemente difficile « persuadere i russi a ridurre le loro forze in proporzione maggiore dell'occidente ». C'è forse bisogno di dire che questi disegni, volti ad assicurare dei vantaggi militari unilaterali, non potranno che complicare i negoziati?

Ciononostante, il buon senso e il realismo hanno saputo farsi strada. Un progresso importante verso l'apertura di negoziati sulla riduzione delle forze armate in Europa, è stato fatto durante i colloqui dei dirigenti sovietici con il presidente degli Stati Uniti, Nixon, nel maggio del 1972 a Mosca. Il comunicato russo-americano del 31 maggio 1972 stabilisce che ogni accordo riguardante questa questione non deve arrecare pregiudizio alla sicurezza di una qualsiasi delle parti. Si afferma egualmente che le conversazioni su questa questione devono essere condotte in una « sede speciale » al di fuori della conferenza europea.

Quali sono dunque le cause di questa evoluzione dei paesi occidentali che hanno finalmente accettato le consultazioni preparatorie, e quali sono i fattori che hanno influenzato e che influenzano oggi il modo di vedere, da parte degli occidentali, il problema della riduzione delle truppe in Europa?

Il problema del disarmo in Europa non potrà, certo, essere esaminato senza tener conto del rapporto generale delle forze del mondo. Ora, questo rapporto evolve attualmente e sempre più nettamente a vantaggio del socialismo. In seguito al consolidamento della capacità difensiva dell'Unione sovietica e della comunità socialista nel suo insieme, i paesi occidentali sono stati obbligati a riconoscere la « parità nucleare » tra l'Urss e gli Stati Uniti.

Al tempo stesso, la politica di pace sovietica che è sfociata nella distensione internazionale, gli importanti mutamenti positivi intervenuti nei rapporti dell'Urss e degli altri paesi socialisti con parecchi stati dell'Europa occidentale, hanno contribuito ad aumentare l'accettazione della posizione sovietica da parte di larghi strati di popolazione nell'Europa occidentale e a demistificare la « minaccia sovietica » che costituisce il fondamento ideologico alla Nato.

La nuova situazione favorisce gli sforzi pratici che sono stati fatti per risolvere, infine, il problema più urgente che è quello di

impiantare in Europa un sistema di sicurezza solido. Un ruolo importante in questa opera spetta alla conferenza europea.

In queste condizioni diventa sempre piú difficile agli ambienti responsabili occidentali trovare una giustificazione alle azioni intraprese per conservare e consolidare l'onerosa macchina da guerra della Nato. La distensione che si persegue nel mondo intero ed in particolare sul continente europeo svuota gradualmente il tradizionale (e d'altra parte, unico) « argomento » di cui si servono i partigiani dell'« atlantismo » per continuare la corsa agli armamenti e aumentare le spese militari, e cioè: la pretesa minaccia sovietica. Bisogna dire che queste spese si traducono oggi in cifre astronomiche. Si sa, per esempio, che le spese annuali della « difesa dell'Europa » ammontano per gli Stati uniti, secondo una stima dell'americana Brookings Institution, a 25 miliardi di dollari. Una somma questa quasi equivalente a quella spesa annualmente dagli stati europei membri della Nato. Per quanto riguarda le spese militari generali dei paesi atlantici, siano esse destinate al teatro europeo o ad impieghi generali, esse sono ascese nel 1972 a 114,5 miliardi di dollari.

Queste enormi spese militari pesano sempre di piú sui soli Stati uniti e sui loro alleati europei esposti a difficoltà economiche interne sempre piú numerose. Pertanto, un gran numero di paesi occidentali sono sempre piú indotti, in questi ultimi anni, a ricercare un sistema per ridurre il loro contributo alla « difesa europea ». Stando cosí le cose, i settori dirigenti di certe potenze si sforzano di risolvere il problema su di un piano nazionale scaricando sulle spalle degli altri membri della Nato la loro parte dell'onere.

Il Congresso degli Stati uniti ha iniziato anch'esso ad esercitare una pressione sempre piú forte sul governo nel tentativo di convincerlo a ritirare dall'Europa una parte delle truppe americane. Il piú insistente è stato, su questo piano, il leader democratico, senatore Mansfield, che ha auspicato una riduzione di metà degli effettivi americani nei paesi europei. Ed è con grande fatica che l'amministrazione Nixon è riuscita ad impedire, nel maggio 1971, l'approvazione di una legge che sanciva questa riduzione.

Questa presa di posizione di una parte del Congresso è dovuta al fatto che le spese per il mantenimento delle truppe e del personale tecnico americano, cosí come le spese necessarie per la costruzione di opere militari e il funzionamento della infrastruttura della Nato, gravano notevolmente sul deficit della bilancia dei pagamenti degli Stati uniti (nel 1970 questo deficit si è accresciuto del 30% a causa di queste spese). Il senatore repubblicano Percy scriveva in un suo articolo pubblicato nel giugno 1970: « Dato che gli Stati uniti si trovano

ad affrontare difficoltà economiche molto rilevanti, e che ciascun americano sa che è necessario far quadrare il bilancio, è assurdo per noi continuare a far fronte a delle spese che gli europei dovrebbero, per essere giusti, sostenere »¹. I deputati del Congresso hanno citato dei dati che attestano che la parte di spese militari del prodotto nazionale lordo degli Stati Uniti è da tre a quattro volte superiore a quella dei loro alleati dell'Europa occidentale (dal 7 al 9% degli Usa contro un 2,5-3% dei loro alleati). Oltre a numerosi membri del Congresso anche l'ufficio bilancio del ministero delle finanze si è pronunciato per la riduzione delle truppe in Europa.

Tuttavia, il Pentagono e le forze del complesso militare industriale si oppongono ostinatamente a questa misura. Difendendo questo punto di vista, all'epoca del dibattito al Congresso americano sulla politica americana in Europa occidentale nel febbraio 1970, il generale Goodpaster, comandante in capo delle truppe Nato, affermò che la presenza delle truppe americane sul continente europeo, lungi dal divenire meno necessaria, era, al contrario, sempre più indispensabile.

La « dottrina della partnership » avanzata dal presidente degli Stati Uniti presentava agli alleati degli americani, in definitiva, la necessità di incrementare la loro partecipazione agli sforzi militari comuni. Nel suo messaggio al Congresso sulla politica estera, del 25 febbraio 1971, il presidente precisava che, applicata all'Europa, la « partnership » voleva dire: « gli effettivi americani nella Nato devono essere mantenuti al loro attuale livello, mentre i paesi europei devono aumentare il loro apporto ». Non si tratta tanto di ridurre, in conseguenza, la « partecipazione » degli Stati Uniti alla Nato ma di aumentare sempre di più, in cifre assolute, le forze armate e i finanziamenti militari del blocco.

In seguito, adducendo come pretesto la pressione del Congresso in favore di una riduzione delle truppe americane in Europa, l'amministrazione americana ha ottenuto che gli Stati europei membri della Nato (ad eccezione della Francia) accettassero di aumentare di più di un miliardo di dollari le loro spese militari nel 1972. Nel dicembre 1972, l'« Eurogruppo » ha deciso a Bruxelles di aumentare di un altro miliardo e mezzo di dollari le spese militari per il 1973, per cui i bilanci della difesa riuniti di questi paesi supererebbero del 6,8% quello dell'anno precedente.

Si comprende facilmente che per ottenere questi risultati bisognava ricorrere a violente pressioni, cosa che ha provocato una reazione negativa nei paesi europei. Il governo danese, ad esempio, si è catego-

¹ Congressional Record, 16-7-1970, p. 11550.

ricamente rifiutato di aumentare le sue spese militari ed ha deciso di ridurre dell'8% il bilancio della difesa nazionale. A giudicare dalle informazioni apparse sulla stampa, né gli Stati Uniti né la Gran Bretagna sono riusciti a convincere la Danimarca dal recedere dai suoi progetti.

Per quanto concerne l'atteggiamento degli Stati europei occidentali verso la riduzione delle truppe americane in Europa, esso è sensibilmente influenzato dal fatto che la « presenza militare americana » è un mezzo per assicurare l'influenza politica degli Stati Uniti sugli affari europei e per proteggere gli interessi dei monopoli americani in Europa occidentale. Non soltanto, dunque, i sentimenti nazionali dei popoli europei ne escono offesi, ma tutto ciò colpisce anche gli interessi economici dell'Europa occidentale. In effetti, gli investimenti americani continuano ad aumentare rapidamente, tanto da raggiungere già i 20 miliardi di dollari. Il capitale monopolistico degli Stati Uniti esercita il suo controllo su molte compagnie europee.

Tuttavia ci sono, in Europa occidentale, delle forze che hanno interesse a far aumentare le spese militari e che si pronunciano contro la riduzione di forze armate sul continente. Esse sono, anzitutto, gli ambienti industriali che si arricchiscono grazie alle commesse militari. Portando come pretesto la tendenza, sempre più accentuata negli Stati Uniti, al ritiro dall'Europa di una parte delle truppe americane, essi progettano la fabbricazione di armi nuove, molto più distruttive e pericolose, che dovrebbero, secondo loro, compensare la futura riduzione degli effettivi. Ed è così che si è pensato per il 1975 di dotare le forze aeree britanniche di aerei d'attacco Jaguar. La Gran Bretagna, la Rft e l'Italia preparano la fabbricazione in serie di aerei da guerra pluriruolo del tipo Mrca. Nel frattempo non si cessa di perfezionare i missili. Si attende che i missili britannici Rapier e Blowpipe e che i missili franco-tedeschi Roland vengano a completare, nel 1973, l'armamento delle truppe dell'Europa occidentale.

Per quanto concerne le armi nucleari, la Gran Bretagna, in particolare, ha in progetto di istituire una « difesa nucleare europea » sulla base di una « cooperazione nucleare » anglo-francese e con l'eventuale partecipazione di paesi non nucleari dell'Europa occidentale, in primo luogo della Rft. I promotori di questo progetto sono convinti che la Gran Bretagna da sola non è in grado di allestire un arsenale nucleare sufficientemente potente; per questo motivo essi hanno riposto le loro speranze sull'adesione del loro paese al Mercato comune, cosa che dovrebbe — secondo loro — semplificare il problema della « cooperazione nucleare ».

Nella misura in cui negli Stati Uniti aumenta la pressione eserci-

tata dall'interno sul governo perché riduca le truppe in Europa, i difensori europei delle vecchie tradizioni « atlantiche » ricercano con inquietudine crescente i mezzi per mantenere intatta la macchina da guerra della Nato. Riferendosi alle dichiarazioni fatte da rappresentanti militari ufficiali dei paesi europei, l'editorialista del « New York Times », Drew Middleton, ha scritto: « Nell'attuale clima di distensione nelle relazioni est-ovest nessun membro dell'Alleanza è politicamente così forte da poter fornire truppe supplementari per rimpiazzare gli americani che se ne vanno »².

D'altra parte il successo della prima fase di colloqui russoamericani sulla limitazione degli armamenti strategici ha esercitato un'influenza favorevole sulla posizione dell'Europa occidentale, mostrando chiaramente a tutti che è possibile giungere ad un accordo utile ed accettabile sia da una parte che dall'altra anche sulle questioni più complesse. Ma, nello stesso tempo, i paesi dell'Europa occidentale temono di trovarsi esclusi dalla soluzione pratica di problemi concreti ed importanti relativi alla sicurezza.

Tutte queste cause riunite hanno spinto gli Stati Uniti ed i paesi europei occidentali ad accettare le conversazioni preparatorie in vista di futuri negoziati sulla limitazione delle truppe e degli armamenti in Europa. « È il solo metodo per attenuare il confronto militare in Europa senza rompere l'equilibrio militare e senza compromettere la distensione psicologica e quella politica internazionale » ha scritto commentando questo avvenimento il prof. Josef Korbel dell'Università di Denver, esperto di relazioni internazionali³.

Spiegando per quale motivo il governo degli Stati Uniti aveva accettato queste conversazioni, l'editorialista del « New York Times », Gwertzman, ha scritto che il governo americano voleva sì « soddisfare, da una parte, quei membri del congresso che rivendicano una riduzione delle forze militari americane in Europa, dall'altra intendeva prendere in considerazione le istanze degli alleati, i quali sostengono che questa riduzione deve corrispondere a quella delle forze armate dell'Unione sovietica »⁴. Riflettendo considerazioni molto diffuse nei settori dirigenti dei vari paesi dell'Europa occidentale, lo specialista belga di problemi del disarmo, Albert Willot, ha scritto: « La sola vera soluzione è dunque un disarmo parziale cioè una riduzione delle forze armate dei due schieramenti in Europa; in altri termini, un tentativo di negoziare con l'est una compensazione immediata per i ritiri americani che, a

² « New York Times », 24-11-1972.

³ « New York Times », 28-10-1972.

⁴ « New York Times », 17-11-1972.

breve termine, sono senza ombra di dubbio ineluttabili »⁵.

I commenti che abbiamo appena citato mostrano a sufficienza che i vari ambienti occidentali interpretano, a seconda dei paesi, i motivi che impongono un negoziato per la riduzione delle truppe. Ora, come abbiamo già detto, ci sono in ciascuno stato occidentale forze influenti che o si pronunciano contro i negoziati in generale, o vi vedono un mezzo per assicurarsi vantaggi militari unilaterali; queste posizioni equivalgono, in definitiva, a un atteggiamento negativo verso i colloqui. In particolare, alcuni uomini di governo britannici, ed in specie il ministro degli esteri, Douglas-Home, in una dichiarazione fatta alla sessione del Consiglio Nato del dicembre 1972 a Bruxelles, hanno preso senza equivoci una posizione contraria a questi negoziati.

L'evoluzione lenta, difficile e spesso confusa che ha subito, in questi ultimi anni, la politica generale della Nato nel campo della riduzione delle truppe in Europa, è fedelmente riprodotta nei contraddittori atteggiamenti tenuti dai vari paesi occidentali su questo problema.

È evidente, dunque, che i preparativi dei negoziati sulla riduzione delle forze armate in Europa e le consultazioni aperte nel quadro di questi preparativi, sono iniziati in un clima difficile, determinato dalla azione di fattori molto diversi tra loro, che agiscono sulla posizione di ciascun paese occidentale. Oltre alle difficoltà puramente politiche, i partecipanti ai negoziati dovranno affrontare poi numerosi ostacoli tecnici.

L'apertura di consultazioni preparatorie ha provocato una reazione favorevole in Europa e nel mondo intero. Pechino è stata la sola ad accogliere con ostilità le positive tendenze manifestatesi in Europa temendo che qualsiasi iniziativa pacifica su questo continente possa impedire l'esecuzione degli avventurosi progetti di grande potenza che i dirigenti maoisti si propongono di realizzare. In base alle informazioni della stampa occidentale, Ciu En-lai, nel corso di un incontro con una delegazione parlamentare francese, si è mostrato poco soddisfatto, fin dal gennaio del 1972, della distensione che si persegue in Europa.

L'Unione sovietica attribuisce grande importanza alla riduzione negoziata delle forze armate e degli armamenti in Europa; questa misura è nell'interesse della progressiva distensione sul nostro continente e contribuisce a consolidare la pace universale. È questo un grosso problema a sé stante, e i negoziati previsti per risolverlo non devono essere vincolati da altre questioni.

L'Unione sovietica è convinta che l'esame di questo problema e la scelta dei mezzi per risolverlo non devono essere una prerogativa

⁵ « Chronique de politique étrangère », n. 3, vol. XXV, 1972, Bruxelles, p. 123.

delle alleanze politicomilitari attualmente presenti in Europa. Da ciò il governo sovietico è partito per proporre che alle consultazioni preparatorie siano rappresentati tutti gli stati europei che ne avessero manifestato interesse, così come gli Stati Uniti e il Canada. La partecipazione di determinati stati alle consultazioni non deve determinare in anticipo entità e qualità dei firmatari dell'accordo (o degli accordi) che verranno conclusi sulla limitazione delle forze armate e degli armamenti. Questo perché è nel corso delle consultazioni che si dovrà regolare, tra l'altro, questa questione importante. Ma, facendo ciò, si dovrà tener presente che il problema dovrà essere analizzato nella sua sostanza dai paesi che dovranno ridurre le loro forze armate e i loro armamenti, così come dagli stati nei cui territori sono dislocate queste truppe.

Per assicurare il successo dei negoziati occorrerà che la questione della riduzione delle forze armate e degli armamenti nazionali e stranieri in Europa sia regolata in modo da non portare pregiudizio alla sicurezza di nessuna delle parti. È questo tipo di approccio, e non la ricerca di vantaggi militari unilaterali, che può condurre verso soluzioni positive, rivolte al rafforzamento della pace.

VII. Il caso ungherese

di Fabrizio Battistelli

La questione piú complessa affrontata a Vienna nel corso dei precolloqui sulle Mfr, iniziati come noto il 31 gennaio 1973, è stata senza dubbio quella dello status che l'Ungheria avrebbe dovuto assumere nei futuri negoziati; circa tre mesi di impasse ed oltre settanta incontri informali tra le delegazioni sono stati necessari per raggiungere un compromesso fra le parti. Ai paesi occidentali che chiedevano l'ammissione a pieno titolo dell'Ungheria nei negoziati i paesi del Patto di Varsavia opponevano un diniego, proponendo quindi a loro volta l'inclusione, accanto all'Ungheria di un altro paese della Nato, « preferibilmente l'Italia ».

Quanto segue è un tentativo di ricostruire gli avvenimenti, e in parte le analisi che questi hanno ispirato, nell'assenza di un piú compiuto studio in proposito. Come diffusamente diremo in seguito, è importante sottolineare l'eco in proporzione assai scarsa che presso l'opinione pubblica e le forze politiche italiane ha suscitato una simile questione, ricca di conseguenze per l'avvenire politico (oltre che strategico-militare) del nostro paese e che — cosa in verità non frequente — vedeva l'Italia direttamente chiamata in causa, potenziale interprete di un importante capitolo di storia europea.

Del non vastissimo materiale disponibile ci è sembrato utile selezionare e presentare stralci di uno studio dell'americano Szaz¹ tuttora inedito e che, oltre ad offrire una sintesi sufficientemente organica degli avvenimenti, è interessante per la testimonianza di una serie di prese di posizione occidentali, sia ufficiali che ispirate a determinati circoli politici.

¹ Z. Michael Szaz dell'American Institute on Problems of European Unity, *The geographic dimensions of Mfr: the Hungarian case*, Washington, 1973 (ciclost.).

Vale anche e soprattutto per lo Szaz il principio, ovvio in una antologia, che gli interventi prescelti come interessanti non implicano per questo il consenso dei curatori.

Dopo aver sintetizzato le origini dei negoziati Mfr, i diversi approcci attraverso i quali essi vengono affrontati da parte occidentale, nonché la decisione di restringere all'Europa centrale i negoziati stessi, Szaz ricostruisce, nel contesto delle trattative est-ovest sull'entità e qualità dei partecipanti ai colloqui preliminari, prodromi e sviluppi del caso ungherese:

« Le difficoltà sono sorte in seguito ad una riunione dei ministri degli esteri del Patto di Varsavia, tenutasi a Mosca il 15 ed il 16 gennaio 1973. In quella occasione, da parte della Romania e della Bulgaria, fu manifestata una notevole opposizione alla proposta di limitare i colloqui all'Europa centrale². L'Unione sovietica diede allora inizio ad una complessa manovra. Il 18 gennaio essa accolse l'invito occidentale, ma contestò la restrizione della conferenza all'Europa centrale e suggerì che tutte le parti interessate, a fortiori la Romania e la Bulgaria, ricevessero un invito. La nota proponeva inoltre Vienna, piuttosto che Ginevra, come sede dei negoziati³. Le potenze occidentali acconsentirono ad un allargamento dei colloqui, pur mantenendo la propria posizione iniziale; invitarono i due paesi del Patto di Varsavia ed anche l'Italia, la Danimarca, la Norvegia, la Grecia e la Turchia, ma pretesero che queste nazioni avessero uno status di osservatori e non venissero interessate a nessuno degli accordi della prima fase.

« Il 28 gennaio 1973 l'Urss accettò l'invito alla conferenza, essendo stati ammessi come osservatori la Romania e la Bulgaria, e non insistette più per l'inclusione di alcun paese neutrale. Neppure in questo comunicato vi era alcuna allusione allo status speciale dell'Ungheria⁴. Sembrava così che la questione dei partecipanti fosse risolta prima dell'arrivo delle delegazioni a Vienna — accettata dai paesi della Nato come sede dei colloqui preliminari. Nel corso del primo incontro informale fra le delegazioni, peraltro, l'Unione sovietica, col riluttante assenso della delegazione ungherese, insistette per ottenere maggiori concessioni nel caso in cui l'Ungheria dovesse partecipare "a pieno titolo". La delegazione sovietica avanzò in questo senso numerosi argomenti. Per prima cosa sostenne che l'Ungheria non fa parte dell'Europa centrale, la quale comprenderebbe solo la Germania, l'Austria e la Cecoslovacchia, mentre la Polonia vi deve essere inclusa costituendo la zona di transito delle truppe sovietiche verso la Repubblica democratica tedesca. L'Unione sovietica mise in rilievo inoltre che le disposizioni operative delle forze sovietiche ed ungheresi presenti nel paese orientavano queste verso il fronte meridionale, piuttosto che verso il fronte centrale della Nato. La posizione di ripiegò dei sovietici era quindi stata che, qualora l'Ungheria partecipasse integralmente ai negoziati, in essi dovesse venire inserito un altro paese della Nato,

² *Hintergründe der Warschaupakt-Aussenministerkonferenz*, « Neue Zürcher Zeitung », 19 gennaio 1973, p. 2.

³ « Wien oder Genf? », *ibidem*, p. 1.

⁴ *Soviets accept Nato counterproposals*, « Washington Star News », 29 gennaio 1973.

preferibilmente l'Italia. L'Unione sovietica riteneva equa una simile soluzione sia per la presenza in Italia di 10.000 americani, sia per il fatto che questa nazione è parte, come l'Ungheria, del fronte meridionale. L'argomento finale in favore dell'inclusione italiana era basato sul rilievo che le forze americane in Gran Bretagna, Spagna, Portogallo, Grecia e Turchia, per quanto esigue fossero, non sarebbero state interessate dalle Mbfr, mentre, nel caso in cui l'Ungheria vi avesse integralmente partecipato, tutte le forze sovietiche di stanza in Europa lo sarebbero state.

« Le nazioni occidentali affermarono che l'Ungheria è assolutamente un paese dell'Europa centrale. Confermano questo gli studi geografici europei ed americani, nonché la generale consuetudine di includere nell'Europa centrale la Germania e la parte occidentale di quello che era stato l'Impero austro-ungarico, cioè l'Austria, la Cecoslovacchia e l'Ungheria. Stabilire altrimenti avrebbe rappresentato voler ignorare la geografia ed oltre mille anni di storia della regione.

« Quanto all'Italia, i paesi occidentali obiettarono che la sua inclusione — l'inclusione di un paese mediterraneo e di notevoli forze navali — avrebbe enormemente complicato l'approccio dell'equilibrio militare nei negoziati.

« La delegazione sovietica rimase irremovibile a proposito del coinvolgimento dell'Ungheria e delle forze sovietiche ivi dislocate in un futuro accordo sulle Mbfr.

« Non più tardi del 7 febbraio, Drew Middleton notava che la richiesta sovietica "avrebbe sortito l'effetto di sottrarre le truppe sovietiche in Ungheria a tutte le procedure di verifica che la conferenza potrebbe stabilire" ⁵.

« L'assemblea permanente della Nato ha dibattuto la questione dell'Ungheria fino al 19 febbraio 1973 ⁶. La posizione concordata in comune è stata di richiedere la piena partecipazione ungherese, ma di rimanere flessibili sui dettagli. La proposta della Nato venne respinta dall'Unione sovietica il 26 febbraio 1973 ⁷. La proposta occidentale conteneva il suggerimento di dare inizio alla conferenza senza decidere in tale occasione lo status dei singoli partecipanti. Da parte loro i sovietici temevano che la Nato riuscisse in seguito ad includere l'Ungheria "a pieno titolo", qualora essi non avessero insistito nella richiesta originaria di ammettere questo paese solo come membro consultivo e senza diritto di voto. Si verificò a questo punto una situazione di stallo; le alternative possibili erano o la fine degli incontri, o un'estensione della conferenza a tutti i paesi partecipanti ai precolloqui, ivi compresi quelli dei fianchi meridionali e settentrionali della Nato.

« Nel frattempo anche fonti sovietiche discutevano delle Mbfr. Ne "La vita internazionale" un funzionario del ministero degli esteri sovietico, Yuri Tomilin, insisteva sull'inclusione nelle Mbfr non solo delle forze di stanza ma anche di quelle nazionali, sperando così di inserirsi tra il concetto americano dell'equilibrio militare e quello europeo del collegamento politico » ⁸.

Dopo aver sintetizzato l'analisi di Tomilin sull'adesione sovietica

⁵ « New York Times », 7 febbraio 1973.

⁶ « Upi Wire Report », 26 febbraio 1973.

⁷ *Moskaus Vorstellungen zur Truppenreduzierung*, « Neue Zürcher Zeitung », 21 marzo 1973.

⁸ Per l'intervento di Tomilin, cfr. pp. 125-136 (Ndc).

ad un progetto di riduzione che interessi anche solo l'Europa centrale e, fra l'altro, sull'ineluttabilità del progressivo ritiro americano dal continente, Szaz così proseguì:

« Durante la prima metà di aprile furono condotti colloqui informali tra la delegazione sovietica e quella americana allo scopo di uscire dall'impasse che minacciava di far naufragare la conferenza. Secondo Bernard Gwertzman⁹ l'accordo proposto sarebbe stato quello di un'ambigua dichiarazione sullo status dell'Ungheria che avesse consentito di proseguire i colloqui preliminari e di far iniziare nell'autunno dello stesso anno la conferenza vera e propria. Gwertzman descrisse tale accordo come un compromesso nei confronti della richiesta occidentale di una piena partecipazione dell'Ungheria alla conferenza plenaria "senza pregiudicare la questione se le forze nel territorio ungherese sarebbero state o meno soggette alla riduzione".

« Fu necessario quasi un mese perché gli Stati Uniti riuscissero a convincere i riluttanti alleati europei della necessità e del tenore del compromesso. Quando questo fu finalmente reso noto il 14 maggio 1973, era sensibilmente diverso da quello riferito da Gwertzman.

« All'Ungheria veniva attribuito lo status soltanto di osservatore, una grossa vittoria per i sovietici. Peraltro tale status venne sfumato nella dichiarazione fatta, durante la seduta, a nome dei paesi della Nato dall'ambasciatore Quarles Bryan van Ufford, secondo il quale: "gli accordi per la partecipazione dell'Ungheria a queste consultazioni non pregiudicano la natura della partecipazione dell'Ungheria a futuri negoziati, decisioni o misure concordate, o la sicurezza di alcuna delle parti, né (pregiudicano) in particolare che la questione di come ed in quale misura l'Ungheria sarà inclusa in decisioni, accordi o provvedimenti futuri debba venire esaminata e decisa durante i negoziati in corso"¹⁰.

« Il rappresentante ungherese, Endre Ustor, contribuì all'ambiguità dichiarando che l'Ungheria avrebbe potuto valutare la propria partecipazione ad eventuali decisioni, accordi o provvedimenti soltanto qualora se ne fossero verificate "le condizioni adeguate". Quali fossero queste condizioni, non venne precisato¹¹.

« Un'interpretazione di parte occidentale fu offerta dall'ambasciatore Q. B. van Ufford il quale alla conferenza stampa del 15 maggio 1973, mise in evidenza che l'accordo procedurale consente ad un paese a status speciale di passare da tale status a quello di partecipante diretto, e che solo l'Ungheria era stata contraddistinta nelle dichiarazioni ungheresi ed occidentali come il paese che ci si aspettava riesaminasse in seguito il proprio status¹². L'ambasciatore riteneva anche che l'Ungheria ed il Patto di Varsavia avessero finalmente riconosciuto la legittimità dell'interesse occidentale ad includere negli accordi l'Ungheria.

« Il compromesso, pur elogiato dal governo, suscitò in sordina del biasimo negli Stati Uniti e nell'Europa occidentale, specialmente dopo che i giornali russi ed ungheresi ebbero provocato l'impressione che né l'uno né

⁹ « Deal » on Force-cut Talks Reported, « New York Times », 19 aprile 1973.

¹⁰ « Verbale della seduta plenaria dei colloqui preliminari, tenuta a Vienna lunedì 14 maggio 1973 alle 10,30 ».

¹¹ *Ibidem*.

¹² Testo della conferenza stampa del 15 maggio 1973.

l'altro dei governi avrebbe modificato la propria posizione sullo status di osservatore attribuito all'Ungheria »¹³.

Non possiamo esimerci dal notare come, in questo caso, la versione che Szaz fornisce degli avvenimenti sia perlomeno incompleta. La seduta plenaria del 14 maggio '73 — secondo quanto riferito dalla stampa (cfr. D. Cook, *Hungary's Status Raised anew at First Troop Talks Plenary*, « International Herald Tribune », 15 maggio 1973, da cui le citazioni sono tratte) — fu dedicata alle dichiarazioni sugli « accordi protocollari per i colloqui »; l'elemento di gran lunga più importante, in tale ambito e probabilmente nel complesso dei colloqui preliminari, era rappresentato dal fatto che « le potenze occidentali avevano ceduto all'insistenza russa affinché l'Ungheria partecipasse ai negoziati come osservatore soltanto, e non come membro a parte intera ». È del resto vero che « le potenze occidentali hanno immediatamente cercato di recuperare qualcosa di quanto hanno concesso in questo poco fausto inizio », inserendo nel verbale un'energica dichiarazione con la quale tornavano ad affermare che la loro adesione agli accordi protocollari è « senza pregiudizio della natura della partecipazione dell'Ungheria a futuri negoziati ». Ciò che Szaz trascura è invece l'intervento di parte orientale immediatamente seguito ai tentativi di « recupero » degli occidentali: « nel pomeriggio (dello stesso 14 maggio, *Ndc*) gli ungheresi hanno convocato una conferenza stampa per proclamare che la dichiarazione delle potenze occidentali alla seduta plenaria era semplicemente una dichiarazione unilaterale "che non modifica il linguaggio legale che è stato convenuto negli accordi protocollari per la conferenza" ». Il rappresentante ungherese ribadiva quindi che l'Ungheria non avrebbe accettato di partecipare ai negoziati come membro a pieno titolo a meno che non venisse concordata anche per l'Italia una simile soluzione, indicando dunque con estrema precisione le condizioni di un'eventuale partecipazione ungherese ai negoziati. È così evidente che reazioni negative al compromesso accettato dagli occidentali, se vi furono, non dovettero attendere che « i giornali russi ed ungheresi » provocassero « l'impressione che né l'uno né l'altro dei governi avrebbe modificato la propria posizione sullo status di osservatore attribuito all'Ungheria », essendo stata tale posizione espressa esplicitamente dal rappresentante ufficiale dell'Ungheria il giorno stesso dell'annuncio del compromesso. Disattenzione che, peraltro, si può consentire allo Szaz, essendovi incorso addirittura il portavoce occidentale van Ufford che — come si è

¹³ General L. L. Lemnitzer Usa (Ret.), Discorso all'American Institute on Problems of European Unity, Inc., « Congressional Record », 26 giugno 1973, cmns. H5445-46.

visto — il giorno successivo, 15 maggio, attribuiva ancora al Patto di Varsavia un tendenziale consenso ad includere nei futuri negoziati l'Ungheria.

Sin qui i fatti. Nell'ultima parte del suo studio lo Szaz riporta alcune delle reazioni avutesi negli Stati uniti alla notizia del compromesso:

« Il generale Lyman L. Lemnitzer, parlando il 14 giugno 1973 ad una colazione di lavoro dell'American Institute on Problems of European Unity, valutò il compromesso come pressoché indifendibile dal punto di vista militare. L'ex comandante supremo della Nato temeva — e, a sua detta, tale atteggiamento era condiviso da molti colleghi — che l'Ungheria potesse senz'altro diventare un "santuario" delle forze sovietiche nell'Europa centrale pur dopo un accordo sulle Mbfr.

« Questo punto di vista era sottoscritto da parecchi membri del Congresso e dall'American Hungarian Federation, tutti sottolineando gli effetti negativi dell'esclusione dell'Ungheria da un accordo sulle Mbfr. La mancata inclusione dell'Ungheria avrebbe dunque compromesso l'equilibrio militare, permettendo all'Unione sovietica di utilizzare l'Ungheria come "area di deposito", una regione nella quale avrebbe potuto essere concentrato circa il 15% delle truppe ritirate dagli altri paesi dell'Europa centrale. Questo avrebbe consentito all'Urss una base nell'Europa centrale non soggetta ai controlli delle Mbfr, e che avrebbe potuto essere utilizzata per azioni politiche e militari nei confronti dell'Austria, della Jugoslavia e degli altri paesi della regione e dei Balcani »¹⁴.

¹⁴ Cfr. Senator B. Brock, *Mutual and Balanced Force Reductions in Europe*, « Congressional Record », 25 luglio 1973, cmns. S14332-33; e Senator E. Gurney, *L'Ungheria e i negoziati Mbfr*, *ibidem*, 2 agosto 1973, cmns. S15453-54. Per una indicazione sulle forze militari dell'Ungheria e di quelle sovietiche ivi di stanza e insieme sulla loro funzione strategica, ci sembra utile riportare alcune notizie di fonte occidentale: « le forze armate ungheresi contano 95.000 uomini, pari al 4,7% della popolazione maschile fra i 18 ed i 45 anni. Le unità di difesa della frontiera e quelle di polizia, che hanno un carattere paramilitare, sono formate da 40.000 uomini, la polizia e la milizia operaia da 50.000 ed inoltre 185.000 ungheresi sono mobilitabili per la difesa. Dei militari propriamente detti, 85.000 fanno parte dell'esercito e 10.000 dell'aviazione; l'esercito comprende anche una flotta fluviale di 65 unità ed un equipaggio di 1.500 uomini. Nell'esercito vi sono 5 divisioni motorizzate e 1 divisione di carri, oltre a 15 unità indipendenti con gli effettivi di un reggimento. Le forze armate dispongono di circa 1.000 carri, 140 aerei da combattimento, 30 da trasporto, 15 elicotteri. Le spese militari sono valutate a 550 milioni di dollari l'anno, pari al 3,8% del prodotto nazionale lordo ». (« Nouvelles atlantiques », Bruxelles, 5 maggio 1973, n. 526). Quanto alle forze sovietiche di stanza in Ungheria, esse sono costituite da 4 divisioni, delle quali « 2 blindate e 2 motorizzate, oltre ad unità aeree tattiche con circa 250 velivoli, elicotteri compresi. Dislocate nella parte nordoccidentale del paese, tra il lago Balaton e le frontiere con l'Austria e con la Cecoslovacchia e poco lontane dalla frontiera jugoslava, tali forze occupano una posizione strategica molto importante: senza incontrare l'ostacolo delle montagne, esse possono intervenire con facilità in Austria ed in Slovacchia attraverso il bacino del Danubio, disponendo altresì di un accesso relativamente agevole alla Jugoslavia e, attraverso la Jugoslavia, all'Italia del nord. In tempo di pace la funzione delle forze sovietiche è non solo quella di assicurare un certo

Lo Szaz cita anche a questo proposito l'intervento del senatore Buckley, secondo il quale la pericolosità di una mancata riduzione sovietica in Ungheria consisterebbe anche e soprattutto nella contiguità di questo paese con la Jugoslavia e nella possibilità da parte dell'Urss di intervenire in un'eventuale crisi provocata dalla scomparsa di Tito; il carattere di potenza essenzialmente terrestre dell'Unione sovietica ne renderebbe necessaria, a parere del senatore americano, una presenza preventiva sul territorio dei paesi orientali; come verrebbe anche dimostrato dai precedenti interventi sovietici che hanno preso le mosse, tutti, da stati confinanti con quello contro cui l'azione veniva diretta. Ricordata l'eco suscitata dalle dichiarazioni di Buckley presso altri senatori, Szaz così prosegue:

« Si ritiene che le Mbfr producano un allentamento della tensione, e quindi la zona grigia della Jugoslavia deve partecipare a questo processo. Ridurre la tensione in altre parti dell'Europa centrale mantenendo intatta per l'Unione sovietica la capacità di attaccare militarmente la Jugoslavia o di intervenire in caso di crisi con la minaccia di un intervento diretto, significherebbe frustrare gli obiettivi delle Mbfr ».

Ultimo degli elementi negativi che un'esclusione dell'Ungheria da futuri accordi sulle Mbfr comporterebbe, Szaz descrive la particolare posizione che questo paese assumerebbe e la situazione interna che vi si verrebbe a creare qualora — unico nel Patto di Varsavia — non vedesse ritirare le truppe sovietiche dal proprio territorio. Ripresa la sintesi degli avvenimenti, Szaz cita la dichiarazione occidentale del 28 giugno '73 a conclusione dei precolloqui di Vienna che, a proposito del caso ungherese, così si esprime:

« Principale obiettivo occidentale è stato quello di mantenere aperta la possibilità di negoziare provvedimenti che interessino anche l'Ungheria. Il risultato, come il presente comunicato conferma, dimostra che tale possibilità rimane aperta. Noi ne siamo soddisfatti ed intendiamo sollevare la questione dell'Ungheria al momento opportuno, nel corso dei negoziati »¹⁵.

Citata è anche la lettera del sottosegretario di stato americano Anderson a sessantuno parlamentari che avevano protestato contro il compromesso:

« Gli Stati uniti e tutti i governi alleati interessati condividono l'opinione che la mancata comprensione (da parte di un accordo; *Ndc*) delle truppe sovietiche in Ungheria ... creerebbe nell'Europa centrale

controllo sulla stabilità politica dell'Ungheria, ma anche quella di "garantire" la neutralità dell'Austria e di tenere sotto controllo la Jugoslavia ». (*Ibidem*, 3 maggio 1973, n. 525). (*Ndc*).

¹⁵ Resoconto stampa del comunicato finale, 28 giugno 1973.

una zona speciale nella quale le forze sovietiche che sono state ritirate potrebbero venire dislocate; e questo deve essere impedito »¹⁶.

Passando ad un'analisi delle prospettive aperte agli occidentali, Szaz nota, sulla scorta anche dei pareri di esperti del governo americano, che pur

« non intendendo accettare una completa esclusione dalle Mbfr delle forze sovietiche in Ungheria, noi consideriamo alquanto tenue una possibilità di questo tipo. L'ipotesi più probabile sarà quella dell'inclusione delle forze sovietiche di stanza in Ungheria nelle misure di verifica e di limitazione delle truppe, senza peraltro renderle soggette alle clausole sulle riduzioni vere e proprie.

« La difficoltà di convincere i sovietici a concordare, senza ulteriori concessioni, l'inclusione dell'Ungheria negli accordi Mbfr ha indotto alcuni esperti ad avanzare delle ipotesi di compromesso. Di questo tipo la proposta citata dalla "Neue Zürcher Zeitung" nel giugno '73¹⁷, secondo la quale nel caso la prima fase delle Mbfr si limitasse a stabilire il ritiro delle forze delle superpotenze su di una base percentuale, la questione dello status dell'Ungheria potrebbe venire eliminata semplicemente dall'accordo delle stesse superpotenze di ridurre le rispettive forze in Europa di una certa percentuale. Ciò non renderebbe necessaria alcuna controfirma da parte del governo ungherese ad una riduzione delle truppe sovietiche dislocate nel proprio territorio. Sebbene tale compromesso sembri ora improbabile, essendo riusciti i governi europei occidentali ad inserire nell'imminente proposta della Nato anche una nominale riduzione delle forze nazionali¹⁸, esso potrebbe rivelarsi una soluzione di ripiego in caso di impasse.

« Un altro compromesso del genere, suggerito da alcuni, secondo esperti del governo sarebbe stato incluso nelle posizioni americane: la comprensione delle forze sovietiche in Ungheria nelle procedure di congelamento, di limitazione delle truppe e di verifica da stabilirsi nelle proposte della Nato, per tutte le forze di stanza in Europa ».

Pur rappresentando tatticamente una vittoria per l'Urss e per il Patto di Varsavia, dunque, il compromesso procedurale che attribuisce all'Ungheria lo status speciale nei negoziati sulle Mbfr non è — come del resto tutti gli atti di questo genere — risolutivo.

Esso ha sí consentito ai precolloqui di iniziare, ma ha anche lasciato aperta la possibilità che il caso ungherese venga risollevato nel corso dei negoziati veri e propri.

Tra le ipotesi possibili, il consenso fra gli occidentali per un abbandono del problema, un'autonoma adesione degli italiani agli accordi, in genere l'esistenza (concreta o affermata) delle « condizioni adeguate » richieste dagli ungheresi (e quindi, rispettivamente, una definitiva so-

¹⁶ Lettera al deputato W. Minshall, 23 agosto 1973, in possesso dell'autore.

¹⁷ « Neue Zürcher Zeitung », 14 luglio 1973, p. 2.

¹⁸ R. B. Toth, *Nato is reported ready to ask cuts*, « Washington Post », 13 settembre 1973, p. A35.

luzione della questione, oppure il blocco degli accordi, visto che i paesi socialisti hanno la volontà e, attraverso la regola dell'unanimità, la possibilità di non accettare la tesi occidentale). È altresì probabile che, lasciata cadere durante la prima fase dei negoziati, la questione venga ripresa in seguito, quando all'ordine del giorno saranno poste le forze nazionali e, in particolare, le misure collaterali. È da notare come, a quest'ultimo proposito, le richieste occidentali (misure di « non circumvention »¹⁹, accordi sulle manovre, ecc.) non dovrebbero rappresentare per il Patto di Varsavia un ostacolo insormontabile.

Anche e soprattutto in quest'ultimo caso, comunque, la soluzione del problema resta affidata alla volontà politica delle parti.

¹⁹ Le cosiddette « non circumvention measures » sono provvedimenti che mirano ad evitare un sostanziale svuotamento degli accordi, quale potrebbe venire perseguito in zone al di fuori di quella interessata dalle riduzioni. (Di questo tipo il concentramento delle truppe straniere, ritirate da paesi « che riducono », in un paese « che non riduce » - paventato dagli esponenti americani, citati dallo Szaz). (N.d.c.).

VIII. La partecipazione italiana al negoziato

di Franca Gusmaroli

Si è fin qui parlato della partecipazione dell'Ungheria ai negoziati di Vienna come dell'ostacolo che ha bloccato per lunghe settimane le conversazioni preliminari; ma non si è sufficientemente parlato della partecipazione italiana, anche se strettamente legata a quella ungherese. Ci sembra importante non trascurare questo punto, dato anche che il successo delle Mfr potrebbe dipendere, fra gli altri fattori, dal tipo di soluzione che la Nato e il Patto di Varsavia riusciranno o meno a trovare per il triangolo strategico Ungheria, Jugoslavia, Italia. Un accordo sarà difficile da raggiungere e in ogni caso dovrà risolvere tre problemi non solo fondamentali, ma anche interdipendenti: l'equilibrio strategico dell'Europa centrale, il futuro della Jugoslavia e il ruolo dell'Italia.

Quando, durante le conversazioni preliminari, l'Unione sovietica fece sapere che l'Ungheria non doveva essere inclusa tra i partecipanti a pieno titolo — il che significava che sia le truppe ungheresi che quelle russe lì dislocate non dovevano, almeno per il momento, essere ridotte — alcuni paesi della Nato (in particolare Gran Bretagna e Germania) giudicarono la dichiarazione sovietica molto preoccupante. Gli Stati Uniti, tuttavia, secondo alcuni commentatori¹, considerarono « credibile » la tesi sovietica, secondo la quale uno degli scopi maggiori della presenza dei 39.000 soldati russi sul territorio ungherese è quello di essere « a due passi » dalla confinante Jugoslavia. È evidente che il Cremlino è molto interessato a quello che potrà accadere nella Federazione jugoslava dopo il ritiro o la morte di Tito; nello stesso tempo anche in occidente il futuro della Jugoslavia è più che mai considerato con attenzione.

¹ Cfr. L. Armstrong, *La posizione italiana a Vienna...* « Il Globo », 3 luglio 1973.

La reazione dei paesi Nato all'intervento russo in Cecoslovacchia del 1968 aveva chiaramente fatto capire all'Unione sovietica che la Nato non avrebbe mai tollerato interventi militari in quelle che erano considerate le « zone grigie » fra cui certamente la Jugoslavia. Ci si può quindi chiedere oggi quale sarà, dopo Tito, l'atteggiamento delle grandi potenze o dei paesi confinanti come l'Ungheria e l'Italia. La risposta a tale problema potrà condizionare in qualche modo l'andamento dei negoziati di Vienna. Comunque, tenendo presente la situazione jugoslava, si potrebbero considerare le forze russe in Ungheria appartenenti al settore « sud europeo » e non a quello centrale interessato alle riduzioni; tale interpretazione verrebbe perciò a coincidere con le affermazioni sovietiche. Resta però anche vero che: 1 - le forze ungheresi possono avere un « doppio ruolo », al centro o al sud; 2 - l'Ungheria è un ideale « corridoio » che collega l'Urss alla Germania, attraverso l'Austria, e in questo senso può essere considerata parte dell'Europa centrale.

In questo contesto, quello che ci interessa ora esaminare è il ruolo avuto dall'Italia nei negoziati preliminari: quale è stata la sua posizione e quale linea politica ha realmente portato avanti.

Risalendo alla cronologia dei fatti, l'Italia è stata ufficialmente chiamata in causa quando, una volta stabilito che le Mfr avrebbero riguardato in un primo tempo l'Europa centrale, si è trattato di definire i limiti geografici di quello che si voleva intendere per « centro Europa ». A questo punto è sorto il problema dell'inclusione dell'Ungheria e dell'Italia in quest'area, noto anche come il problema dello status di partecipazione di tali paesi. La posizione sovietica è stata fin dall'inizio delle conversazioni preliminari molto chiara e decisa: in un eventuale allargamento dell'area centrale europea che comprendesse l'Ungheria, l'Unione sovietica esigeva l'inclusione dell'Italia, o almeno delle regioni settentrionali italiane in quanto geograficamente e strategicamente centrali quanto l'Ungheria.

I delegati sovietici sostenevano che l'Ungheria è il paese più a sud tra quelli della fascia centrale e che pertanto anche l'Italia avrebbe potuto esservi inclusa.

È da notare inoltre che, includendo l'Ungheria nella zona centrale, i paesi del fianco meridionale del Patto di Varsavia esclusi dalla zona di disarmo sarebbero rimasti soltanto Bulgaria e Romania, mentre l'occidente avrebbe potuto disporre di Portogallo, Italia, Grecia e Turchia, senza contare i rapporti bilaterali che permettono agli Usa una presenza in Spagna.

L'Italia rifiutò nel più risoluto dei modi l'iniziativa sovietica. A detta di alcuni osservatori, la posizione italiana sarebbe stata appoggiata

dagli Stati Uniti, i quali avrebbero praticamente silurato la proposta sovietica con una controproposta inaccettabile per il Cremlino: con l'inclusione dell'Italia, essi avrebbero ritenuto necessaria anche quella della parte meridionale dell'Unione sovietica fino ad Odessa².

La volontà occidentale di includere l'Ungheria nella zona dei negoziati, era dettata dal timore che questo paese potesse diventare un'« area di deposito » in cui concentrare le truppe sovietiche ritirate dalla Germania orientale, dalla Polonia e dalla Cecoslovacchia. Lo stesso discorso, altrettanto valido per qualsiasi altro paese delle rispettive alleanze escluso dai negoziati, potrà in ogni modo venire risolto, nell'accordo finale, con un impegno da parte delle superpotenze a non dislocare nei fianchi le forze ritirate dalla zona centro-europea. Si tratta della cosiddetta « non-circumvention clause » (clausola di salvaguardia) intesa ad evitare che mutamenti formalmente ancora possibili dopo il trattato, ne annullino di fatto i risultati³. Inoltre, i due blocchi potranno accordarsi su una serie di misure collaterali per le truppe sovietiche ed americane che riguardino anche l'Ungheria (e forse l'Italia).

All'inizio di maggio la questione della partecipazione di Ungheria e Italia venne, almeno momentaneamente, risolta con l'accettazione da parte di entrambi i blocchi di un compromesso basato sulla proposta sovietica, che ammetteva i due paesi a far parte delle Mfr con lo status speciale di osservatori⁴.

Tale compromesso non è privo di ambiguità: le maggiori perplessità derivano dal fatto che il problema della partecipazione ungherese sembra in realtà più rinviato che risolto, affidato quindi alla volontà politica del momento; tale questione potrebbe essere riproposta con la stessa rigidità in futuro, con l'aggravante però che in questo caso esso rappresenterebbe un ostacolo immediato alla conclusione di accordi già negoziati. Comunque il compromesso raggiunto, anche se nella parte iniziale non fa menzione esplicita dell'Ungheria, afferma la possibilità che i paesi « a statuto speciale » possano essere accettati all'unanimità a partecipare « a pieno titolo » ai negoziati. Se da un lato la regola dell'unanimità rafforza la posizione di coloro che non vogliono un allargamento dell'area delle riduzioni (in questo caso, specialmente i paesi socialisti) d'altro canto non vengono formalizzate pregiudiziali esplicite (sul tipo: partecipazione dell'Ungheria subordinata a quella dell'Italia). Anzi, da questo punto di vista, sia la dichiarazione occidentale che la successiva precisazione ungherese, non facendo mai riferi-

² *Ibidem*.

³ Per clausola di salvaguardia si intende quel provvedimento mirante ad evitare un sostanziale svuotamento degli accordi, quale potrebbe venire perseguito in zone al di fuori di quella interessata dalle riduzioni. (Ad es. il concentramento delle truppe straniere, ritirate da paesi « che riducono » in un paese « che riduce »).

⁴ Per il testo del Compromesso cfr. pp. 155-157.

mento all'Italia, aprono uno spiraglio per successivi accordi che non sollevino piú tale questione.

Non del tutto chiara è parsa, nel corso delle trattative, la posizione dell'Italia. Nell'ambito stesso della Nato, alcuni paesi occidentali come Gran Bretagna e Germania si sarebbero riservati di tornare piú tardi sul problema. Ciò che ha maggiormente sorpreso è stata, appunto, l'ostilità assoluta dimostrata dall'Italia, all'idea che la penisola, o una sua parte, potesse essere inclusa nella zona geografica oggetto di misure di disarmo.

Tale posizione italiana alle Mfr ha provocato all'interno del paese un interesse relativamente limitato, in parte dovuto alla complessità del problema, in parte e soprattutto alla voluta assenza di un'informazione esauriente in proposito. Ciò che è da notare, è non solo l'accurato riserbo che è stato mantenuto dall'esecutivo sull'argomento, quanto lo scarsissimo rilievo che ad esso hanno dato gli organi d'informazione e la limitatezza del dibattito da parte delle forze politiche, in particolare l'opposizione⁵.

L'ipotesi piú immediata potrebbe essere che l'Italia voglia tenersi « le mani del tutto libere » nell'intera questione. Tale atteggiamento potrebbe essere dovuto ad un impegno preso bilateralmente con gli Stati uniti a non ostacolare la linea americana; oppure ad una mancanza di analisi sul problema delle Mfr (quindi mancanza di politica strategica piú in generale) che impedisce al nostro paese di avere una linea di condotta ben precisa; o ad un retaggio della guerra fredda, per cui qualsiasi discorso su riduzioni di truppe o sul disarmo in generale, è ancora troppo difficile nel nostro paese; o infine, ad una complessiva incapacità della nostra organizzazione della Difesa ad adattarsi rapidamente a mutamenti politici, militari ed organizzativi quali quelli prevedibili con le Mfr.

Quali che siano le ragioni della posizione italiana, in ogni caso essa non sembra dovuta ad una linea politica precedentemente concordata fra europei occidentali sui negoziati Mfr. Ci si può chiedere se abbiano prevalso in questo ragioni di politica interna o di carattere internazionale.

Un'eventuale inclusione dell'Italia come partecipante a pieno titolo avrebbe comportato, nella fase iniziale di riduzione delle sole forze straniere, una messa in discussione della presenza delle basi americane in Italia, strettamente collegate alle forze navali Usa presenti nel Mediterraneo. Nell'ipotesi dell'inclusione della sola Italia settentrionale le basi

⁵ Per dibattito si intende qui non tanto l'intervento in sede parlamentare, che di fatto non è mancato (vedi documentazione pp. 159-166) quanto il coinvolgimento dell'opinione pubblica attraverso la stampa e le strutture di partito.

implicate sarebbero state soltanto quelle missilistiche e aeree.

L'Italia settentrionale, tuttavia, è anche l'area in cui sono concentrate le maggiori unità dell'esercito italiano. Sebbene l'esito della prima fase del negoziato Mfr sia ancora incerto, resta comunque aperta l'ipotesi che subito, o in una seconda fase, possano essere ridotte anche le forze nazionali dei vari paesi; non è detto quindi che il timore di vedere (anche se in un lontano futuro) le proprie forze intaccate nell'area di maggior concentrazione, abbia potuto influire su una presa di posizione così drasticamente negativa da parte del governo italiano.

Nelle interrogazioni parlamentari avutesi sull'argomento è costante la richiesta di sapere quali siano le valutazioni del governo in merito alla decisione presa a Vienna di partecipare come paese osservatore. Alcuni interroganti dichiaravano di ritenere che « la presenza, a pieno titolo, con voto deliberante, al negoziato di Vienna da parte dell'Italia corrisponde a un interesse vitale del popolo italiano e al ruolo che l'Italia può assolvere per fare avanzare il processo di distensione e di sicurezza europea »⁶. Ancora, in un'altra interrogazione si chiedevano delucidazioni su « notizie di stampa » secondo cui l'allora Presidente del consiglio Andreotti, in occasione del suo viaggio a Washington alla fine di aprile, avrebbe insistentemente sottolineato l'opportunità di escludere l'Italia da ogni partecipazione « a titolo pieno e continuo » dai negoziati di Vienna.

Le poche dichiarazioni ufficiali del governo italiano a sostegno della politica assenteistica perseguita a Vienna fanno appello ad un unico motivo: quello della collocazione geografica dell'Italia. Come ha dichiarato il delegato italiano alla quarta sessione plenaria dei pre-negoziati di Vienna⁷ « l'Italia in quanto paese appartenente al fianco sud della Nato non può far parte della regione alla quale si riferisce il negoziato (Europa centrale, *N.d.c.*) ». E, come ha ribadito il sottosegretario agli esteri Bemporad: « il negoziato di Vienna per la riduzione degli armamenti concerne l'Europa centrale. Vi partecipano i paesi che hanno forze militari presenti nel centro Europa. La presenza di altri paesi complicherebbe il già difficile negoziato »⁸.

In assenza di una dichiarazione ufficiale esauriente sulle scelte dell'Italia ai negoziati di Vienna, permane il dubbio sull'esistenza di un interesse diretto italiano a tali negoziati. Così che la posizione dell'Ita-

⁶ Interrogazione parlamentare rivolta al ministro degli affari esteri, presentata alla Camera dei deputati il 17 maggio 1973 dagli onorevoli Galluzzi, Giardesco, Cardia (per questa e per altre interrogazioni vedi documentazione p. 159).

⁷ Da « Nouvelles Atlantiques », 18 marzo 1973.

⁸ Risposta data in sede di commissione esteri alla Camera dei deputati il 9 maggio 1973 all'interrogazione parlamentare presentata dagli onorevoli Galluzzi, Cardia, ecc.

lia avrebbe potuto anche essere quella di partecipare « a pieno titolo » (pur nei modi e nei limiti da stabilire) e non di semplice osservatore. « L'atteggiamento assunto dal governo italiano » sembra invece « orientato verso l'ottica di coloro che si ostinano a presentare l'Italia come un paese mediterraneo e non anche a vocazione europea »⁹.

Chiarendo non solo al paese ma anche ai propri alleati quali sono i suoi obiettivi precisi, l'Italia potrebbe utilmente contribuire a creare quella omogeneità di vedute, rispetto alle Mfr, che troppo si fa attendere fra le cancellerie europee occidentali.

⁹ *Ibidem*, replica dell'on. Cardia alla risposta dell'on. Bemporad.

Parte terza

Documentazione

I. La seduta del 14 maggio 1973

Presidente *J. A. Thomson*: (Gran Bretagna)

Siamo qui riuniti per risolvere la questione delle partecipazioni e per accordarci sulle procedure. Perciò ascolteremo, come credo di sapere, la lettura di nove punti, seguita da altre quattro dichiarazioni.

O. N. Khlestov: (Unione sovietica)

1 - Partecipanti alle consultazioni preparatorie relative all'Europa centrale, iniziate a Vienna il 31 gennaio 1973 sono i rappresentanti dei seguenti stati: Repubblica federale tedesca, Repubblica democratica tedesca, Stati uniti d'America, Regno del Belgio, Repubblica popolare bulgara, Canada, Regno di Danimarca, Regno unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, Regno di Grecia, Repubblica popolare ungherese, Repubblica italiana, Granducato di Lussemburgo, Regno di Norvegia, Regno dei Paesi bassi, Repubblica popolare polacca, Repubblica socialista rumena, Repubblica socialista cecoslovacca, Repubblica turca, Unione delle repubbliche socialiste sovietiche.

2 - Le decisioni necessarie saranno prese col consenso dei rappresentanti dei seguenti paesi, in quanto partecipanti potenziali agli eventuali accordi relativi all'Europa centrale: Repubblica federale tedesca, Repubblica democratica tedesca, Stati uniti d'America, Regno del Belgio, Canada, Regno unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, Gran-

Questo documento è il resoconto verbale della riunione del 14 maggio 1973 durante i colloqui preliminari del negoziato di Vienna. Il testo è tratto da « Nouvelles Atlantiques » n. 529, 16 maggio 1973, edito da « Agence Europe », Bruxelles.

ducato di Lussemburgo, Regno dei Paesi bassi, Repubblica popolare di Polonia, Repubblica socialista cecoslovacca, Unione delle Repubbliche socialiste sovietiche.

Se un altro stato richiederà di essere incluso tra gli stati elencati in questo paragrafo, e se questa richiesta verrà accettata con il consenso dei rappresentanti degli stati elencati in questo paragrafo, questo stato potrà esservi incluso. Una tale inclusione nei negoziati o nelle decisioni relative all'Europa centrale, potrà effettuarsi a titolo generale, o, qualora se ne ritenesse il caso, con lo scopo limitato di prendere parte ad una decisione particolare, oppure a delle decisioni relative a tale soggetto.

È inteso che una tale « partecipazione aggiunta » a determinate decisioni, accordi o misure non dovrà pregiudicare la sicurezza delle parti.

3 - I seguenti stati parteciperanno con statuto speciale: Repubblica popolare bulgara, Regno di Danimarca, Regno di Grecia, Repubblica popolare ungherese, Repubblica italiana, Regno di Norvegia, Repubblica socialista rumena, Repubblica turca.

4 - Tutti i partecipanti prenderanno posto nell'ordine elencato al paragrafo 1, con la propria denominazione in inglese.

5 - Il presidente sarà alternativamente, di riunione in riunione, uno dei rappresentanti degli stati elencati al paragrafo 2, secondo l'ordine risultante nella versione inglese. Il primo presidente sarà sorteggiato.

6 - Tutti i partecipanti avranno il diritto di esprimersi sull'argomento in questione e di distribuire documenti inerenti a tale soggetto.

7 - Le riunioni saranno accessibili solo ai partecipanti.

8 - Le delibere e i documenti delle riunioni successive ai discorsi d'apertura saranno riservati, ad eccezione delle questioni a proposito delle quali si sarà precedentemente convenuto che venga seguita una diversa procedura. Non ci saranno verbali ufficiali delle riunioni, salvo diversa decisione concorde.

9 - Le lingue ufficiali saranno il tedesco, l'inglese, il francese e il russo.

B. Quarles van Ufford: (Paesi bassi)

I rappresentanti della Repubblica federale tedesca, degli Stati uniti d'America, del Belgio, del Canada, del Regno unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, del Lussemburgo e dei Paesi bassi desiderano far notare che l'accordo raggiunto sulla partecipazione dell'Ungheria a queste consultazioni non pregiudica la natura della partecipazione del-

l'Ungheria ai futuri negoziati, decisioni o misure concordemente adottate, né può portare pregiudizio alla sicurezza di alcuna delle parti; inoltre fanno notare, in modo particolare, che, nel corso dei prossimi negoziati, occorrerà esaminare e definitivamente risolvere la questione di come e in che misura l'Ungheria sarà inclusa nelle decisioni, accordi o misure future.

E. Ustor: (Ungheria)

In relazione alla dichiarazione unilaterale dei rappresentanti della Repubblica federale tedesca, degli Stati Uniti d'America, del Belgio, del Canada, del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, del Lussemburgo e dei Paesi Bassi, il rappresentante della Repubblica popolare ungherese desidera fare la dichiarazione seguente: come hanno già spiegato, durante le precedenti consultazioni, i rappresentanti dell'Ungheria e degli altri stati socialisti, l'Ungheria non potrà prevedere la sua partecipazione ad eventuali decisioni, accordi o altre misure se non verranno soddisfatte le condizioni adeguate.

B. Quarles van Ufford: (Paesi Bassi)

È inteso che il compromesso sulla questione della partecipazione e sulle procedure adottato oggi sarà ugualmente valido per i negoziati futuri. Ciò non esclude la possibilità che altri paesi europei potranno essere invitati a partecipare a questi negoziati in qualità di osservatori.

Presidente J. A. Thomson

Ci sono altre obiezioni?

Non ne vedo nessuna.

Si provveda alla stesura del verbale.

II. Interrogazioni e dichiarazioni governative al Parlamento italiano

Interrogazione dell'on. Galluzzi ed altri e risposta del governo

*Interrogazione al ministro degli affari esteri*¹. Per conoscere quali passi siano stati compiuti per ottenere che l'Italia si ammetta a partecipare — su un piano di parità — ai negoziati di Vienna per la riduzione degli armamenti in Europa, partecipazione non prevista dalle intese raggiunte in sede Nato o prevista in forme limitate tali che offendono il prestigio internazionale e la sovranità dell'Italia e costituiscono un serio impedimento alla equilibrata trattazione, nell'ambito dei negoziati, delle questioni che riguardano la capacità dell'Italia di contribuire a un processo di riduzione degli armamenti destinato ad aprire, anche nell'area del Mediterraneo, una fase politica nuova fondata sulla fine della intensificazione in atto degli armamenti e delle basi militari nell'area del Mediterraneo.

*Risposta del sottosegretario agli esteri, Bemporad*². Il sottosegretario, nel rispondere al deputato Galluzzi ed altri, precisa che il negoziato di Vienna per la riduzione degli armamenti concerne l'Europa centrale. Vi partecipano i paesi che hanno forze militari presenti nel centro Europa; paesi come l'Italia, la Svezia, la Turchia, eccetera, seguiranno i lavori come osservatori poiché non hanno responsabilità diretta nella zona e la loro presenza in altra forma complicherebbe il già difficile negoziato.

Il deputato Cardia si dichiara sostanzialmente insoddisfatto della

¹ « Bollettino parlamentare »; camera dei deputati; resoconto della seduta del 19 febbraio 1973. Gli altri interroganti erano gli onn. Cardia e Segre.

² *Op. cit.*; resoconto della seduta del 9 maggio 1973.

risposta la quale non informa circa l'esito e la misura della partecipazione italiana ai negoziati di Vienna. Vi è un interesse diretto italiano a tali negoziati per cui la posizione dell'Italia deve essere di partecipante (sia pure per aspetti parziali) e non di semplice osservatore. L'atteggiamento assunto dal governo italiano sembra orientato verso l'ottica di coloro che si ostinano a presentare l'Italia come un paese mediterraneo e non anche a vocazione europea. Conclude affermando che la sua parte si riserva di chiedere un dibattito su questi problemi, alla presenza del ministro degli affari esteri.

Proposta di ordine del giorno del sen. Valori ed altri e risposta del governo

*Proposta*³. Il senato, valutato che l'Italia ha tutto da guadagnare da una partecipazione a titolo pieno e senza vincoli pregiudiziali di blocco ai negoziati per la riduzione degli armamenti previsti parallelamente a quelli per la sicurezza e la cooperazione in Europa; invita il governo a considerare con tutta la necessaria attenzione positiva, richiedendone un serio esame da parte della Alleanza atlantica, e se occorre facendone oggetto anche di consultazioni bilaterali con l'Urss, le nuove proposte in materia rivolte il 18 gennaio dal governo sovietico ai governi della Nato, proposte nelle quali sembra delineato per la trattativa sulla riduzione degli armamenti un metodo di partecipazione che potrebbe per l'Italia risultare più vantaggioso, nel senso sopra indicato, di quanto non siano le proposte finora avanzate da parte della Nato.

Risposta del sottosegretario agli esteri, Bemporad. Il sottosegretario fa presente, per quanto riguarda l'ordine del giorno 1, come sin dal giugno 1968 i paesi membri dell'Alleanza atlantica abbiano per primi concretamente dimostrato il loro interesse e la loro disponibilità ad intavolare un dialogo sul problema della riduzione equilibrata delle forze nella zona centrale dell'Europa e come l'intervento armato in Cecoslovacchia abbia compromesso allora quel clima di distensione che si cercava di realizzare in Europa, nonché ogni immediata possibilità di dialogo su possibili riduzioni di forze. Nonostante la crisi in Cecoslovacchia, i paesi dell'Alleanza atlantica dimostrarono la loro migliore volontà alla riapertura del dialogo, lanciando un nuovo appello nella riunione di Roma del maggio 1970, in cui venivano precisate le condizioni per

³ *Op. cit.*, senato; resoconto della seduta del 20 febbraio 1973. Gli altri firmatari della proposta erano i senn. Bufalini, Calamandrei, Adamoli, Tullia Romagnoli Carettoni, Di Benedetto, D'Angelosante, Raffaele Rossi.

il possibile avvio del negoziato, sempre in riferimento alla zona centrale dell'Europa, dove maggiore è la concentrazione di forze tra le due alleanze militari.

È con riguardo a tale zona che vanno registrati gli ulteriori sviluppi della situazione. Fra gli eventi che si sono susseguiti ricorda, fra i più recenti, il comunicato congiunto emesso il 30 maggio del 1972, a conclusione del vertice russoamericano di Mosca, in cui si legge: « Entrambe le parti ritengono che lo scopo di assicurare stabilità e sicurezza in Europa sarebbe servito da una riduzione reciproca di forze e di armamenti innanzitutto in Europa centrale ».

Anche il più recente scambio di note che ha portato alla prima presa di contatti del 31 gennaio a Vienna si riferiva sempre ai paesi che hanno forze armate in Europa centrale, ad eccezione naturalmente della Francia, contraria a partecipare al negoziato Mbfr.

Nel considerare le forze contrapposte in tale regione, non si può prescindere dal riferirsi alle due alleanze militari alle quali tali forze appartengono, sia perché direttamente coinvolte nell'area di riduzione, sia perché legate alle condizioni di equilibrio che i sistemi militari di appartenenza rispettivamente assicurano. Ciò spiega la presenza dell'Italia che, pur non facendo parte dell'Europa centrale e quindi non essendo compresa in alcuna possibile area di riduzione, partecipa alle conversazioni esplorative in veste di « osservatore », in quanto membro dell'Alleanza atlantica e pertanto interessata all'equilibrio che essa garantisce all'Europa.

Vorrebbe aggiungere, a questo punto, con riferimento ad un inciso dell'intervento del senatore Calamandrei, che i problemi di procedura, relativi alla presenza a turno o meno delle varie potenze non sono ancora stati affrontati. Quindi la questione è tuttora impregiudicata.

Tornando a quanto prima diceva, fa presente che diverso sarebbe il caso per una eventuale inclusione di paesi neutri o non allineati, come indicato nella nota sovietica del 18 gennaio, eventualità che porterebbe la Mbfr a trasformarsi da negoziato tecnico, come si prospetta oggi, in una appendice della Conferenza per la cooperazione e la sicurezza europea.

Per essere efficace, il negoziato Mbfr dovrà coinvolgere, come partecipanti diretti, i soli paesi con forze armate nella zona centrale d'Europa e non comprendere pertanto i paesi ad essa estranei, siano questi paesi membri delle due alleanze, come l'Italia, o siano neutri o non allineati.

L'Italia non ritiene pertanto di dover partecipare a futuri negoziati con status diverso da quello di « osservatore ».

Per tali ragioni il governo non può accogliere l'ordine del giorno

presentato dai senatori Valori ed altri e illustrato dal senatore Calamandrei.

Interrogazione del sen. Calamandrei

*Interrogazione al presidente del consiglio e al ministro degli esteri*⁴.
Per avere, con la massima sollecitudine, una informazione ed un chiarimento esaurienti sul senso dei colloqui avuti e delle dichiarazioni fatte dall'onorevole Andreotti negli Stati Uniti.

Per sapere, in particolare:

1. - se rispondano a verità le notizie di stampa secondo cui il presidente del consiglio dei ministri, in un dibattito con la sottocommissione per l'Europa della commissione esteri del senato americano, e nel complesso delle conversazioni di Washington, avrebbe insistentemente caldeggiato, contro l'interesse e lo stesso prestigio nazionale dell'Italia, l'opportunità di escludere il nostro paese da ogni partecipazione a titolo pieno e continuo ai negoziati di Vienna per la riduzione delle forze militari in Europa;

2. - se siano fondate altre informazioni di stampa secondo cui, nelle dichiarazioni fatte alla Chase Manhattan di New York, così come nei colloqui con il governo americano, il presidente del consiglio dei ministri si sarebbe espresso a favore di un maggior onere di spese militari per i paesi europei della Nato, fra i quali l'Italia, a sgravio delle spese sostenute dagli Stati Uniti;

3. - se le adulazioni incondizionate che l'onorevole Andreotti, nel corso del suo soggiorno statunitense, ha più volte indirizzato al presidente Nixon, insieme con l'affermazione ripetuta che « ogni qualvolta l'Italia e l'Europa si muovono nella stessa direzione dell'America, le cose vanno bene per tutto il mondo », siano compatibili con l'irrinunciabile autonomia del punto di vista internazionale dell'Italia, in nome del quale, appena pochi mesi fa, il governo presieduto dall'onorevole Andreotti è pur stato costretto a dissociarsi pubblicamente dalla politica di Nixon a proposito degli efferati bombardamenti con cui allora l'aviazione statunitense si accaniva su Hanoi ed Haiphong;

4. - se, infine, l'esaltazione della rottura dell'unità antifascista da parte dell'onorevole De Gasperi nel 1947, a cui l'onorevole Andreotti si è abbandonato nello scambio di brindisi alla Casa Bianca, abbia inteso suggerire per il passato e per il presente un qualche indebito ed inammissibile collegamento di interferenza tra i rapporti italo-americani e le questioni interne del nostro paese.

⁴ *Op. cit.*, senato; resoconto della seduta del 2 maggio 1973.

Relazione del ministro Medici sulla politica internazionale

Il ministro degli affari esteri⁵ svolge un'ampia relazione sui punti fondamentali della politica internazionale, basandosi anche sui contatti avuti nel recente viaggio compiuto negli Stati Uniti assieme al presidente del consiglio. Gli argomenti da lui toccati sono i seguenti: rapporti Europa-America; crisi mediorientale; problemi sollevati dalle recenti dichiarazioni del dottor Kissinger; punti d'approdo dei colloqui preliminari di Helsinki e problema della riduzione bilanciata delle forze nell'Europa centrale; Sudest asiatico; rapporti tra l'Italia e l'America latina.

Sui rapporti fra l'Europa e gli Usa il ministro, premessa l'esigenza di un loro approfondimento in seguito alle novità emerse in questi ultimi tempi sulla scena politica internazionale, afferma che esso deve aver luogo sulla base di un rafforzamento della collaborazione, rilevando che tale tematica costituisce la sfida del momento storico presente all'Europa, una sfida che quest'ultima deve affrontare rafforzando la propria unità, anche ai fini della collocazione che essa dovrà necessariamente assumere nei propri rapporti con l'Est europeo.

Dopo aver ribadito che la storia degli ultimi vent'anni ha ampiamente posto in luce il contributo offerto dalla Nato alla pace ed alla distensione, l'oratore rileva che l'alleanza atlantica è tuttora impegnata nello svolgimento di quella sua funzione di concertazione e di dialogo, che ha consentito, tra l'altro, la realizzazione degli obiettivi della Ostpolitik tedesca e la coerente preparazione delle trattative per la sicurezza europea; egli sottolinea altresì che la saldezza dei vincoli che legano l'Italia a gli Stati Uniti si fonda anche sulla concordanza tra i due paesi circa tale funzione dell'Alleanza militare atlantica ed aggiunge che il presidente Nixon ha offerto ampie assicurazioni per quanto concerne il perdurante sostegno americano alle esigenze della difesa europea.

Tali valutazioni di carattere storico e politico obbligano tuttavia — secondo il ministro Medici — a riconoscere che, in relazione ai profondi mutamenti economici e sociali verificatisi in Europa e nel mondo, la Nato ha oggi compiti diversi e più ricchi rispetto a quelli originali che ne hanno caratterizzato il sorgere; da ciò scaturisce l'esigenza di un aggiornamento nei rapporti tra l'Europa e gli Stati Uniti e di un nuovo negoziato.

Il ministro osserva che il discorso pronunciato dal dottor Kissinger richiede una riflessione attenta e paziente piuttosto che giudizi troppo anticipati; e richiede anzitutto una valutazione in profondità delle

⁵ *Op. cit.*, senato; resoconto della seduta del 16 maggio 1973.

trasformazioni verificatesi nell'economia americana e che hanno trovato la propria espressione nelle modifiche intervenute in campo monetario; a tal proposito il senatore Medici rileva che gli Stati Uniti, nel giro di sei anni, sono ormai divenuti un paese che ricava dai cospicui investimenti all'estero un'importante fonte di entrata, mentre la bilancia commerciale è fortemente passiva.

In un tale quadro politico — ad avviso del ministro — appare più che mai necessario che l'Europa acquisisca, attraverso uno sforzo unitario ormai prorogabile, e reso tale proprio dal citato discorso del consigliere speciale del presidente Nixon, maggiore forza soprattutto in vista dei futuri negoziati.

Passando a trattare i connessi problemi della sicurezza e della cooperazione europea, il ministro osserva che si è ormai giunti all'ultima fase dei colloqui preliminari di Helsinki. Egli osserva in proposito che l'aspetto forse più interessante di questa fase consiste nel fatto che la quasi totalità dei paesi europei discutono ormai assieme i problemi che direttamente li concernono; il che resta valido anche in presenza delle numerose difficoltà che il dialogo va incontrando e che non consentiranno di giungere in breve tempo a risultati di grande rilievo. È opinione del governo in proposito che la Conferenza debba individuare una serie di obiettivi verso cui devono tendere gli sforzi volti alla collaborazione europea nel settore della sicurezza, nonché in quelli economico, sociale, culturale, giuridico e della tutela dei diritti umani: settori, questi, tutti strettamente collegati soprattutto per chi, come il governo italiano, mira ad una convivenza europea basata sul rispetto dei principi universali di diritto che formano ormai parte integrante della coscienza universale: su tali basi il ministro ritiene che sia possibile avviare una evoluzione dei rapporti intereuropei al fine di conseguire una genuina distensione in cui tutti i popoli europei possano realizzare le migliori condizioni del loro vivere civile.

L'oratore si sofferma poi sui negoziati relativi alla riduzione bilanciata delle forze in Europa centrale (Mbfr) per rilevare che si sono verificati progressi concreti nella preparazione del negoziato, essendo stata fra l'altro concordata una formula che ha permesso di risolvere il problema delle modalità di partecipazione ai citati negoziati di Vienna dei singoli stati interessati. Premesso che il negoziato medesimo si riferisce all'Europa centrale, dove esiste la maggior concentrazione di forze militari, il ministro osserva che il nostro paese partecipa allo svolgimento delle conversazioni di Vienna a titolo speciale, anche per evitare di creare le premesse per un allargamento dell'area del negoziato che ne renderebbe più problematico lo svolgimento ed incerte le auspicabili concrete conclusioni. (...)

Interrogazione dell'on. Galluzzi ed altri e risposta del governo

*Interrogazione al ministro degli affari esteri*⁶. Per sapere quali siano le valutazioni del governo in merito a quanto è emerso nel corso della prima riunione tenutasi a Vienna, il 15 maggio 1973, tra le delegazioni dell'ovest e dell'est europeo, impegnate nelle conversazioni preparatorie della conferenza per la riduzione delle forze armate nel Centroeuropa; in particolare se il governo — dopo gli orientamenti emersi nel primo incontro circa l'eventualità di ridiscutere la definizione dello stato di partecipazione della Repubblica popolare d'Ungheria — non ritenga di investire il parlamento della intera questione, anche in considerazione del fatto che la delegazione ungherese ha affermato la impossibilità di modificare l'attuale posizione del proprio paese senza che vi sia un analogo atteggiamento dell'Italia.

Gli interroganti ritengono che la presenza a pieno titolo, con voto deliberante, al negoziato di Vienna da parte dell'Italia, corrisponda ad un interesse vitale del nostro popolo e al ruolo che l'Italia può assolvere per fare avanzare il processo di distensione e di sicurezza europea.

*Risposta del sottosegretario agli esteri, Pedini*⁷. Il sottosegretario risponde all'interrogazione Galluzzi ed altri sui negoziati di Vienna per la riduzione delle forze armate nel Centroeuropa e sulla partecipazione ad essi dell'Italia. Rileva che mentre la posizione dell'Ungheria è ancora aperta, potendo quel paese venire anche incluso nell'area cui quel negoziato si riferisce, diverso è il caso dell'Italia, la cui posizione geografica, indubbiamente estranea all'area di riduzione delle forze, non consente l'ipotesi di una sua inclusione se non a condizione di modificare radicalmente i connotati del negoziato, che è nell'interesse delle parti mantenere almeno in un primo tempo circoscritto alla zona centrale d'Europa, per evitare di accrescere le difficoltà. La presenza dell'Italia a Vienna, pur nella sua qualità di partecipante a statuto speciale, è tale da consentire al nostro paese di svolgere nell'interesse comune un ruolo attivo ed efficace in un negoziato che riguarda anche la nostra sicurezza.

Il deputato Segre, per l'interrogazione Galluzzi, ritiene che in previsione di una fase nuova della conferenza di Vienna l'Italia dovrebbe svolgere un ruolo attivo più efficace di quello attuale. Il governo dovrebbe porre fin d'ora le premesse per un nostro contributo più concreto ai negoziati.

⁶ *Op. cit.*, camera dei deputati; resoconto della seduta del 17 maggio 1973. Gli altri interroganti erano gli onn. Giadresco e Cardia.

⁷ *Op. cit.*, camera dei deputati; resoconto della seduta del 14 novembre 1973.

Interrogazione del sen. Calamandrei ed altri

*Interrogazione al ministro degli affari esteri*⁸. Per conoscere gli intendimenti del nuovo governo circa il modo di assicurare, da parte italiana, una partecipazione ed un contributo adeguati allo sviluppo delle trattative di Vienna per la riduzione delle forze in Europa.

⁸ *Op. cit.*, senato; resoconto della seduta del 17 luglio 1973. Gli altri interroganti erano i senn. D'Angelosante, Pirastu, Adamoli.

III. L'anno dell'Europa

di Henry Kissinger

Quest'anno è stato definito l'anno dell'Europa, ma non perché l'Europa fosse meno importante nel 1972 o nel 1969. L'alleanza tra gli Stati Uniti e l'Europa è stata la pietra angolare di tutta la politica postbellica. Essa ha fornito la struttura politica di sostegno per gli impegni americani in Europa ed ha segnato definitivamente la fine dell'isolazionismo degli Stati Uniti. Ha generato quel senso di sicurezza che ha permesso all'Europa di riprendersi dalle devastazioni della guerra. Ha riconciliato gli ex nemici. Ha fornito lo stimolo ad uno sforzo senza precedenti per l'unità europea ed ha rappresentato il principale mezzo per foggare quelle comuni direttive politiche che salvaguardano l'unità occidentale in un'era di prolungate tensioni e confronti. I nostri valori, i nostri obiettivi e i nostri basilari interessi si identificano nella maniera più stretta con quelli dell'Europa.

Il 1973 è l'anno dell'Europa perché l'era che fu foggata dalle decisioni prese una generazione fa sta volgendo alla fine. Il successo di quelle direttive politiche ha prodotto nuove realtà che richiedono nuove impostazioni:

— La rinascita dell'Europa occidentale è un fatto riconosciuto come lo è lo storico successo del suo movimento verso l'unificazione economica.

— L'equilibrio militare strategico fra est e ovest è passato da una preponderanza dell'America ad una quasi eguaglianza, portando con sé la necessità di una nuova comprensione delle esigenze della nostra comune sicurezza.

— Altre regioni del mondo sono cresciute d'importanza. Il Giap-

Testo ufficiale del discorso tenuto da Henry Kissinger al pranzo annuale dell'« Associated Press » svoltosi a New York il 23 aprile 1973.

pone è divenuto un grande centro di potenza. In molti campi, le soluzioni « atlantiche » per essere attuabili devono comprendere il Giappone.

— Siamo in un periodo di allentamento delle tensioni. Ma mentre si attenuano le rigide divisioni dello scorso ventennio, emergono nuove affermazioni di identità nazionale e rivalità nazionali.

— Sono sorti problemi, non previsti una generazione fa, che richiedono nuove forme di azione in cooperazione. L'assicurare la disponibilità di energia occorrente per le nazioni industrializzate ne è un esempio.

Questi fattori hanno determinato una sensazionale trasformazione del clima psicologico in occidente, un mutamento che rappresenta la più profonda sfida attuale al senso politico dell'occidente. In Europa una nuova generazione — per la quale la guerra ed i suoi sconvolgimenti non rappresentano una esperienza personale — dà per scontata la stabilità. Ma essa è meno impegnata a quell'unità che ha reso possibile la pace e allo sforzo occorrente per mantenerla. Negli Stati uniti, decenni di oneri mondiali hanno generato, e le frustrazioni della guerra nel sudest asiatico hanno accentuato, una riluttanza a sostenere impegni globali sulla base di una preponderante responsabilità americana.

Inevitabilmente, questo periodo di transizione comporterà delle difficoltà. Ci sono state delle lagnanze in America nel senso che l'Europa ignora le sue più vaste responsabilità nel perseguire troppo unilateralmente il proprio interesse economico e che l'Europa non sostiene una giusta quota dell'onere della comune difesa. Ci sono state lagnanze in Europa nel senso che l'America si propone di dividere l'Europa economicamente, o abbandonare l'Europa militarmente, o scavalcare l'Europa diplomaticamente. Gli europei chiedono agli Stati uniti, in nome dell'unità atlantica, di accettare la loro indipendenza e le critiche a volte aspre che ci rivolgono, ma al tempo stesso chiedono, sempre in nome dell'unità atlantica, un potere di veto sulle nostre direttive politiche indipendenti.

La nostra sfida è di vedere se un'unità foggata da una comune percezione del pericolo possa attingere nuovo senso di finalità da condivise aspirazioni positive.

Se permetteremo che la partnership atlantica si atrofizzi, o venga erosa per noncuranza, trascuratezza o diffidenza, metteremo in pericolo quanto è stato realizzato e perderemo la storica occasione che ci si offre di realizzazioni ancora maggiori.

Negli anni '40 e '50 il compito era di realizzare la ricostruzione economica e la sicurezza contro il pericolo di un attacco. L'occidente

rispose con coraggio e lungimiranza. Oggi la necessità che si prospetta è di fare del rapporto atlantico una forza altrettanto dinamica nel costruire una nuova struttura di pace, meno incline alle crisi e più consapevole delle opportunità, che tragga ispirazione dai propri obiettivi anziché dai propri timori. Le nazioni atlantiche devono unirsi in un nuovo atto di creazione, simile a quello intrapreso dalla generazione postbellica dei leaders d'Europa e d'America.

Questa è la ragione per cui il Presidente sta dando una impostazione personale e diretta ai suoi contatti con i leaders dell'Europa occidentale. Nei suoi colloqui con i capi di governo di Inghilterra, Italia Repubblica federale tedesca e Francia, con il Segretario generale della Nato ed altri leaders europei, il Presidente si prefigge lo scopo di gettare le basi per una nuova era di creatività in occidente. La sua impostazione sarà di trattare in maniera esauriente i problemi atlantici. Le questioni politiche, militari ed economiche nelle relazioni atlantiche sono collegate dalla realtà, non da una nostra scelta; né per lo scopo tattico di utilizzarle per barattarle l'una contro l'altra. Le soluzioni, se lasciate ai tecnici, non saranno all'altezza dell'opportunità. Esse devono essere cercate al più alto livello.

Nel 1972 il Presidente ha trasformato le relazioni coi nostri avversari per alleggerire gli oneri del timore e del sospetto.

Nel 1973 potremo conseguire lo stesso senso di realizzazione storica rafforzando i condivisi ideali ed i comuni intenti con i nostri amici. Gli Stati uniti propongono ai loro soci atlantici di far sí che, all'epoca in cui il Presidente compirà un viaggio in Europa verso la fine dell'anno, noi si sia elaborata una nuova Carta atlantica che definisca gli scopi per il futuro, un piano base che:

- costruisca sul passato senza divenirne prigioniero,
- affronti i problemi che il nostro stesso successo ha suscitato,
- crei per le nazioni atlantiche un nuovo rapporto al cui progresso il Giappone possa partecipare.

Chiediamo ai nostri amici in Europa, al Canada e infine al Giappone, di associarsi a noi in questo sforzo.

Questo è quanto intendiamo con l'espressione « l'anno dell'Europa ».

Problemi nelle relazioni atlantiche

I problemi nelle relazioni atlantiche sono concreti. Essi sono insorti in parte perché durante gli anni '50 e '60 la Comunità atlantica si è organizzata in molte differenti dimensioni della sua comune attività.

— Nelle relazioni economiche, la Comunità europea è venuta sempre piú sottolineando la sua personalità regionale; gli Stati uniti, al tempo stesso, debbono agire come parte ed essere responsabili di un piú vasto sistema commerciale e monetario internazionale. Dobbiamo conciliare queste due prospettive.

— Nella nostra difesa collettiva, siamo ancora organizzati in base al principio dell'unità e dell'integrazione, ma in condizioni strategiche radicalmente diverse. Non sono state ancora chiaramente affrontate le piene conseguenze di questo mutamento.

— La diplomazia è oggetto di frequenti consultazioni, ma è essenzialmente condotta dai tradizionali stati nazionali. Gli Stati uniti hanno interessi e responsabilità globali. I nostri alleati europei hanno interessi regionali. Questi interessi non sono necessariamente in conflitto, ma nella nuova era non sono neppure automaticamente identici.

In sintesi, trattiamo gli uni con gli altri regionalmente ed anche concorrenzialmente nelle questioni economiche, su una base integrata nella difesa, e come stati nazionali nella diplomazia. Quando le varie istituzioni collettive erano in una fase embrionale, la potenziale incoerenza tra i diversi modi di operare non era un problema. Ma dopo una generazione di evoluzione e con il nuovo peso e la nuova forza dei nostri alleati, le varie parti della costruzione non sono sempre in armonia, e a volte si ostacolano l'un l'altra.

Se vogliamo l'unità, non possiamo piú ignorare questi problemi. Le nazioni atlantiche devono trovare una soluzione per far sí che l'amministrazione della loro diversità serva gli obiettivi che sottendono la loro unità. Non possiamo piú permetterci di perseguire i nostri interessi nazionali o regionali senza un quadro unificatore. Non potremo restare uniti se ciascun paese o regione afferma la propria autonomia ogni qualvolta ciò gli è di vantaggio o invoca l'unità per ridurre l'indipendenza degli altri.

Dobbiamo realizzare un nuovo equilibrio tra l'interesse individuale e l'interesse comune. Dobbiamo identificare interessi e valori positivi che vanno al di là della sicurezza al fine di provocare ancora una volta l'impegno dei popoli e dei parlamenti. Abbiamo bisogno di una concezione comune del mondo che intendiamo costruire.

Un'agenda per il futuro

ECONOMIA. Nessun elemento della politica americana del dopoguerra è stato piú costante dell'appoggio da noi prestato all'unità europea. L'abbiamo incoraggiata in ogni occasione. Sapevamo che una

Europa unita sarebbe stata un socio piú indipendente. Ma presumevamo, forse troppo acriticamente, che i nostri comuni interessi sarebbero stati garantiti dalla nostra lunga storia di cooperazione. Ci aspettavamo che l'unità politica facesse seguito all'integrazione economica, e che un'Europa unificata che operasse in cooperazione con noi in una associazione atlantica alleviasse molti dei nostri oneri internazionali.

È evidente che molte di queste aspettative non si stanno realizzando.

Sia noi che l'Europa ci siamo avvantaggiati dell'integrazione economica europea. Gli accresciuti scambi all'interno dell'Europa hanno stimolato lo sviluppo delle economie europee e l'espansione degli scambi nei due sensi attraverso l'Atlantico.

Ma non possiamo ignorare il fatto che il successo economico dell'Europa e la sua trasformazione da beneficiario dei nostri aiuti in nostro vigoroso concorrente ha provocato un certo grado di attrito. Si sono manifestati una certa turbolenza e un senso di rivalità nelle relazioni valutarie internazionali.

Negli scambi commerciali, il naturale peso economico di un mercato di 250 milioni di persone ha spinto altri stati a cercare speciali accordi per proteggere il loro accesso ad esso. La prospettiva di un sistema commerciale chiuso che abbracci Comunità europea e un crescente numero di altre nazioni in Europa, nel Mediterraneo e in Africa, sembra risolversi a danno degli Stati uniti e delle altre nazioni che ne sono escluse. Nell'agricoltura, dove gli Stati uniti godono di un relativo vantaggio, siamo particolarmente preoccupati che le politiche protezionistiche della Comunità possano limitare l'accesso al suo mercato per i nostri prodotti.

Questa divergenza sopraggiunge in un momento in cui noi stiamo registrando un cronico e crescente deficit nella nostra bilancia dei pagamenti e pressioni protezionistiche nel nostro paese.

Il progressivo accumularsi di vertenze economiche, a volte importanti, deve cessare ed essere sostituito da un ben definito impegno da ambo le parti dell'Atlantico a cercare soluzioni di cooperazione.

Gli Stati uniti continueranno ad appoggiare l'unificazione della Europa. Non abbiamo alcuna intenzione di distruggere quello che tanto ci siamo sforzati di contribuire a creare.

Per noi l'unità europea è quello che è sempre stata: non un fine in sè ma un mezzo per il rafforzamento dell'occidente. Continueremo ad appoggiare l'unità europea come componente di una piú vasta partnership atlantica.

Quest'anno inizieremo esaurienti negoziati commerciali con l'Europa, come anche con il Giappone. Continueremo anche a portare avanti

lo sforzo per riformare il sistema monetario in modo che esso promuova la stabilità invece di continui sconvolgimenti. Un nuovo equilibrio deve essere realizzato nelle relazioni commerciali e monetarie.

Consideriamo questi negoziati come opportunità di importanza storica per realizzazioni positive. Essi devono impegnare i massimi dirigenti politici perché richiedono soprattutto un impegno di volontà politica. Se saranno lasciati esclusivamente agli esperti, l'inevitabile competitività degli interessi economici dominerà il dibattito. L'influenza dei gruppi di pressione e degli interessi speciali diventerà predominante. Non ci sarà un prevalente senso della direzione da seguire. Non ci sarà alcun quadro d'insieme per le generose soluzioni o le reciproche concessioni che sono essenziali per preservare una vitale partnership atlantica.

Gli Stati Uniti intendono adottare un'ampia impostazione politica che renda giustizia al nostro prevalente interesse politico per un ordine aperto ed equilibrato di scambi sia con l'Europa che col Giappone. Questo è lo spirito che informa il progetto di legge per gli scambi commerciali presentato dal Presidente e il suo discorso al Fondo monetario internazionale nel 1972. Esso guiderà la nostra strategia nei negoziati commerciali e monetari. Noi vediamo questi negoziati non come prova di forza ma come collaudo di una visione politica comune.

DIFESA. L'unità atlantica si è sempre realizzata nella maniera più naturale nel campo della difesa. Per molti anni le minacce militari all'Europa furono prive di ambiguità. Quello che occorre per fronteggiarle fu in generale concordemente riconosciuto su entrambe le sponde dell'Atlantico, e la responsabilità dell'America fu preminente e ovvia. Oggi noi rimaniamo uniti riguardo all'obiettivo della difesa collettiva, ma ci troviamo di fronte alla nuova sfida di mantenere questa unità in una situazione strategica radicalmente mutata e con la nuova opportunità di accrescere la nostra sicurezza mediante riduzioni negoziate delle forze.

L'occidente non possiede più quel predominio nucleare che gli consentì negli anni '50 e '60 di fare affidamento quasi esclusivamente su una strategia di massicce rappresaglie nucleari. Poiché in condizioni di parità nucleare una simile strategia è un invito al suicidio reciproco l'Alleanza deve disporre di altre scelte. Le capacità collettive di resistere ad un attacco nell'Europa occidentale mediante risposte flessibili è divenuta elemento centrale di una strategia razionale e fattore cruciale per il mantenimento della pace. Per questa ragione gli Stati Uniti hanno mantenuto in Europa sostanziali forze convenzionali e i nostri alleati della Nato hanno intrapreso un significativo sforzo per modernizzare e migliorare la propria organizzazione militare. L'Alleanza atlantica è impegnata in linea di principio alla strategia della risposta flessi-

bile, ma le esigenze della flessibilità sono complesse e costose. Per sua stessa natura la flessibilità richiede un'acuta sensibilità alle nuove condizioni e costanti consultazioni tra gli alleati per rispondere al mutare delle circostanze. E noi dobbiamo conferire sostanza alla posizione difensiva che la nostra strategia definisce. La risposta flessibile non può essere semplicemente uno slogan applicato ad una struttura di difesa che emerga dai compromessi al livello del minimo comune denominatore imposti da considerazioni d'ordine interno. Essa deve essere vista da noi stessi e dai potenziali avversari come una posizione di difesa credibile, sostanziale e razionale.

Molto rimane da compiere per tradurre in realtà l'obiettivo della risposta flessibile:

— Esistono deficienze in importanti settori della nostra difesa convenzionale.

— Ci sono ancora questioni insolte nella nostra concezione, per esempio per quanto riguarda il problema cruciale del ruolo delle armi nucleari tattiche.

— Ci sono anomalie nello spiegamento di forze della Nato come anche nella sua struttura logistica.

Per mantenere quell'equilibrio militare che per 25 anni ha assicurato la stabilità in Europa, l'Alleanza non ha altra scelta che fronteggiare queste esigenze e raggiungere un accordo su quello che occorre per la nostra difesa. Questo compito è tanto più difficile in quanto la diminuzione delle tensioni ha conferito nuovo impulso alle tesi secondo cui si può impunemente cominciare a ridurre in via unilaterale le forze. E una sfrenata concorrenza economica può sabotare l'impulso dinamico per una comune difesa. Tutti i governi dell'Alleanza occidentale si trovano di fronte alla grande sfida di far conoscere ai loro popoli le realtà della sicurezza negli anni '70.

Il Presidente mi ha chiesto di dichiarare che l'America rimane impegnata a fare la propria giusta parte nella difesa atlantica. Egli si oppone inflessibilmente a unilaterali ritiri delle forze degli Stati Uniti dall'Europa. Ma noi dobbiamo assicurare ai nostri popoli una razionale posizione di difesa al minimo livello di dimensioni e di costo compatibile con la sicurezza, con oneri equamente ripartiti. Questo è quanto il Presidente ritiene debba risultare dal dialogo con i nostri alleati nel 1973.

Quando ciò sarà stato realizzato, le forze americane necessarie verranno mantenute in Europa, non semplicemente come ostaggio per innescare le nostre armi nucleari, ma come contributo essenziale ad una struttura concordata e comprensibile di difesa dell'occidente. Anche questo ci consentirà di impegnare intelligentemente i nostri avversari

nei negoziati per le riduzioni reciproche e bilanciate.

Nelle prossime settimane, gli Stati uniti presenteranno alla Nato il prodotto dei nostri preparativi per i negoziati sulle reciproche e bilanciate riduzioni delle forze che avranno inizio quest'anno. Ci auguriamo che ciò sia un contributo ad un piú ampio dialogo sulla sicurezza. La nostra impostazione è ideata non dal punto di vista di speciali interessi americani, ma degli interessi generali dell'Alleanza. La nostra posizione rispecchierà il punto di vista del Presidente che questi negoziati non sono un sotterfugio per ritirare le forze degli Stati uniti senza preoccuparsi delle conseguenze. Nessuna formula per le riduzioni è difendibile — quali che siano l'attrazione esercitata all'interno o la ragione politica — se essa inficia la sicurezza.

Il nostro obiettivo nel dialogo sulla difesa è un nuovo consenso in merito alla sicurezza che guardi alle nuove condizioni e alle promettenti nuove possibilità di efficaci limitazioni degli armamenti.

DIPLOMAZIA. Siamo entrati in un periodo veramente notevole di diplomazia est-ovest. Gli ultimi due anni hanno prodotto un accordo per Berlino, un trattato fra la Germania occidentale e l'Urss, un accordo Salt, l'inizio dei negoziati per una conferenza sulla sicurezza europea e su riduzioni reciproche e bilanciate delle forze, e una serie di significativi accordi pratici bilaterali tra i paesi dell'ovest e dell'est, ivi compreso un sensazionale mutamento nelle relazioni bilaterali tra gli Stati uniti e l'Urss. Non s'è trattato di azioni isolate, ma di passi avanti su una rotta tracciata nel 1969 e perseguita come sforzo collettivo. La nostra impostazione per la distensione sottolineava che i negoziati dovevano avere carattere concreto, non di semplice mutamento di atmosfera, e che le concessioni dovevano essere reciproche. Ci attendiamo di portare avanti su questa base la politica dell'allentamento delle tensioni.

Pure questo stesso successo ha creato dei propri problemi. C'è un crescente disagio — tanto piú insidioso in quanto solo di rado esplicitamente espresso — nel timore che la diplomazia delle superpotenze possa sacrificare gli interessi dei tradizionali alleati ed altri amici. Là dove gli interessi dei nostri alleati sono stati toccati dai nostri negoziati bilaterali, come nei negoziati per la limitazione degli armamenti strategici, noi siamo stati scrupolosi nel consultarli; là dove i nostri alleati sono direttamente interessati, come nei negoziati sulle riduzioni reciproche e bilanciate delle forze, la nostra impostazione è di procedere congiuntamente sulla base di posizioni concordate. Pure, alcuni dei nostri amici in Europa sono apparsi poco disposti ad accordare all'America la stessa fiducia per quanto riguarda le nostre motivazioni che essi hanno ricevuto da noi, o a concederci la stessa flessibilità

tattica che essi hanno adoperato nel perseguire la propria politica. Gli Stati Uniti sono ora spesso accusati di eccessiva flessibilità, mentre in passato solevamo essere criticati per la nostra rigidità.

Tutto questo sottolinea la necessità di definire insieme con i nostri alleati un chiaro complesso di obiettivi comuni. Una volta che ciò sia realizzato, sarà del tutto possibile, anzi desiderabile, per i vari alleati perseguire tali obiettivi con considerevole flessibilità tattica. Se saremo d'accordo sui comuni obiettivi, diventerà una questione esclusivamente tecnica se una particolare misura dovrà essere discussa in una particolare sede oppure se si dovrà procedere bilateralmente o multilateralmente. Allora quegli alleati che desiderano delle rassicuranti conferme dell'impegno dell'America le troveranno non in nuove assicurazioni verbali di fedeltà, ma in un quadro concordato di comuni propositi.

Non abbiamo bisogno di concordare tutte le direttive politiche. In molte regioni del mondo le nostre impostazioni saranno differenti, specialmente fuori dell'Europa. Ma abbiamo bisogno d'una chiara comprensione di quello che dovrebbe essere fatto congiuntamente e dei limiti che dovremmo imporre alla portata della nostra autonomia.

Non abbiamo alcuna intenzione di comprare un'illusoria tranquillità a spese dei nostri amici. Gli Stati Uniti non sacrificheranno mai coscientemente gli interessi degli altri. Ma la percezione degli interessi comuni non è un fatto automatico: essa richiede una costante ridefinizione. L'allentamento delle tensioni al quale siamo tutti impegnati rende la compattezza alleata indispensabile, ma anche più difficile. Dobbiamo assicurarci che il movimento dinamico per la distensione venga mantenuto dall'esistenza di comuni obiettivi anziché dalla tendenza a seguire la corrente, a cercare un'evasione o a indulgere al compiacimento.

Il contributo dell'America

L'agenda che ho qui delineato non è una prescrizione americana bensì un appello per un comune sforzo creativo. La storica opportunità che si offre a questa generazione è di costruire una nuova struttura di relazioni internazionali per i prossimi decenni. Per questo è indispensabile una rinvigorita partnership atlantica.

Gli Stati Uniti sono pronti a dare il proprio contributo:

— Continueremo ad appoggiare l'unità europea. Basandoci sui principi della partnership, faremo concessioni per il suo ulteriore sviluppo. Ci attenderemo che ci si venga incontro in uno spirito di reciprocità.

— Non verremo meno ai nostri solenni impegni verso i nostri alleati. Manterremo le nostre forze e non ci ritireremo unilateralmente dall'Europa. A nostra volta, ci attendiamo da ciascun alleato un'equa quota dello sforzo comune per la comune difesa.

— Continueremo a perseguire l'allentamento delle tensioni con i nostri avversari sulla base di negoziati concreti nel comune interesse. Gradiremo la partecipazione dei nostri amici ad un costruttivo dialogo est-ovest.

— Non danneggeremo mai coscientemente gli interessi dei nostri amici in Europa o in Asia. Ci attendiamo in cambio che la loro politica tenga seriamente conto dei nostri interessi e delle nostre responsabilità.

— Siamo pronti ad operare in cooperazione riguardo ai nuovi problemi comuni cui ci troviamo di fronte. L'energia, per esempio, solleva le difficili questioni concernenti l'assicurare la disponibilità, le ripercussioni delle entrate derivanti dal petrolio sulla stabilità valutaria internazionale, la natura dei comuni interessi politici e strategici e le relazioni a lungo termine tra i paesi consumatori e i paesi produttori di petrolio. Questa potrebbe essere un'area di competizione: dovrebbe essere un'area di collaborazione.

— Come l'autonomia dell'Europa non è fine a se stessa, così la Comunità atlantica non può essere un circolo esclusivo. Il Giappone dev'essere un socio di primaria importanza nella nostra comune impresa.

Ci auguriamo che i nostri amici in Europa ci verranno incontro in questo spirito. Abbiamo dinanzi a noi l'esempio delle grandi realizzazioni degli scorsi decenni, e l'opportunità di eguagliarle e superarle. Questo è il compito che ci attende. Questo è il modo in cui negli anni '70 le nazioni atlantiche potranno realmente servire i nostri popoli e la causa della pace.

Parte quarta

Appendici

Lista dei partecipanti al dibattito

Fabrizio BATTISTELLI	Collaboratore Iai, Roma.
Wolf VON BAUDISSIN	Direttore dell'Istituto per la ricerca della pace e la politica di sicurezza, Amburgo.
Alberto BENZONI	Partito socialista italiano, Roma.
François DUCHÊNE	Direttore dell'Istituto internazionale per gli studi strategici, Londra.
Franca GUSMAROLI	Ricercatrice Iai, Roma.
Louis JACQUET	Collegio di difesa della Nato, Roma.
Cesare MERLINI	Direttore dell'Istituto affari internazionali, Roma.
Uwe NERLICH	Fondazione di scienza politica, Ebenhausen.
Nino PASTI	Generale, ex-vicecomandante supremo alleato per gli affari nucleari, Roma.
Sergio ROSSI	Nato, Bruxelles.
Sam ROZEMOND	Vicedirettore dell'Istituto olandese per i problemi della pace, L'Aja.
Stefano SILVESTRI	Vicedirettore Iai, Roma.

Assistevano inoltre alcuni osservatori, tra cui dei giornalisti e rappresentanti dei ministeri degli esteri e della difesa.

Abbreviazioni

Abm	Missile antibalistico (Anti-Ballistic Missile)
Ad-70	Studio sulla difesa alleata per gli anni '70 (Allied Defence in the seventies)
Afcent	Comando alleato delle forze del Centroeuropa
Afnorth	Comando alleato delle forze del Nordeuropa
Afsouth	Comando alleato delle forze del Sudeuropa
Ced	Comunità europea di difesa
Cee	Comunità economica europea
Csce	Conferenza sulla sicurezza e cooperazione europea
Edip	Programma europeo di miglioramento della difesa (European Defence Improvement Program)
Fbs	Sistemi di basi all'estero (Forward Based Systems)
Icbm	Missile balistico intercontinentale (Inter Continental Ballistic Missile)
Irbm	Missile balistico a raggio intermedio (Intermediate-Range Ballistic Missile)
Mbfr	Riduzioni reciproche ed equilibrate delle forze (Mutual and Balanced Force Reductions)
Mfr	Riduzioni reciproche delle forze (Mutual Force Reductions)
Mirv	Missile a testate multiple indipendentemente orientabili (Multiple Independently Targetable Re-entry Vehicles)
Mlf	Forza nucleare multilaterale (Multi-lateral Force)
Mrbm	Missile balistico a medio raggio (Medium-Range Ballistic Missile)
Nato	Organizzazione del trattato nordatlantico (North Atlantic Treaty Organization)
Npt	Trattato di non proliferazione nucleare (Non Proliferation Treaty)

Onu	Organizzazione delle Nazioni unite
Pcus	Partito comunista dell'Unione sovietica
Pnl	Prodotto nazionale lordo
Rdt	Repubblica democratica tedesca
Rft	Repubblica federale tedesca
Salt	Colloqui sulla limitazione delle armi strategiche (Strategic Arms Limitation Talks)
Slbm	Missile balistico lanciato da sottomarini (Submarine Launched Ballistic Missile)
Ueo	Unione europea occidentale

Cronologia dei principali eventi riguardanti le Mfr

24-25 giugno 1968

I ministri dei paesi della Nato che partecipano al programma di difesa integrata (tutti tranne la Francia), a conclusione della sessione tenutasi a Reykiavik, pubblicano una dichiarazione nella quale propongono l'apertura di conversazioni sulle riduzioni reciproche delle forze fra i paesi dell'Alleanza e quelli del Patto di Varsavia. Secondo i ministri, tali riduzioni debbono: « — avere carattere di reciprocità ed essere equilibrate nella portata e nei tempi di attuazione; — rappresentare un provvedimento sostanziale e significativo che valga a mantenere l'attuale grado di sicurezza con un costo minore, ma non esser tali da rischiare di compromettere la stabilità della situazione in Europa; — essere consone all'obiettivo di creare un'atmosfera di fiducia nell'Europa in genere e nel caso di ciascuna delle parti interessate; — essere compatibili con gli interessi vitali di sicurezza di tutte le parti ed essere suscettibili di piena attuazione ».

20-21 agosto 1968

Intervento sovietico in Cecoslovacchia.

10-15 novembre 1968

Riuniti a Bruxelles, i ministri della Nato affermano che, per effetto dell'azione sovietica, le prospettive di riduzioni reciproche ed equilibrate di forze hanno subito « una seria battuta d'arresto ».

10-11 aprile 1969

Riconfermata a Washington la dichiarazione di Reykiavik.

7 maggio 1969

Il governo finlandese invia a tutti i paesi europei, agli Stati uniti e al Canada un memorandum nel quale offre Helsinki quale sede per una conferenza sulla sicurezza europea.

3-5 dicembre 1969

Nella dichiarazione approvata nel corso della sessione di Bruxelles gli alleati proclamano l'intenzione di proseguire gli studi sulle Mfr « al fine di preparare una base realistica da esplorare attivamente quanto prima, e in tal modo stabilire se essa possa servire da punto di partenza per negoziati fruttuosi ». Tali studi, viene precisato, si applicheranno « alle misure che potrebbero accompagnare o seguire un accordo per le riduzioni reciproche ed equilibrate delle forze: tali misure potrebbero comprendere la tempestiva notifica dei movimenti e delle manovre militari, lo scambio di osservatori alle manovre militari ed, eventualmente, l'istituzione di posti d'osservazione. Dovrebbe anche essere ulteriormente sviluppato l'esame delle tecniche e dei metodi di ispezione ».

26-27 maggio 1970

Nel comunicato pubblicato al termine della riunione di Roma i ministri dei paesi della Nato danno istruzioni per la prosecuzione degli studi in merito alle Mfr. Nella contemporanea dichiarazione gli stessi ministri ribadiscono l'obiettivo di elaborare una base che consenta esplorazioni ed eventualmente negoziati col Patto di Varsavia, invitano i paesi interessati (in particolare quelli della regione centrale) a svolgere conversazioni esplorative sulle Mfr, enunciano le considerazioni cui i paesi alleati dovranno attenersi nel corso di tali conversazioni. Queste le considerazioni enunciate, note in seguito come « Criteri di Roma ». « a - le riduzioni reciproche delle forze dovranno essere compatibili con gli interessi vitali della sicurezza e non dovranno comportare svantaggi per l'una o l'altra parte, tenuto conto delle differenze derivanti da considerazioni geografiche o di diversa natura; b - le riduzioni dovranno essere stabilite su basi di reciprocità ed essere scaglionate ed equilibrate quanto alla loro ampiezza e al loro ritmo; c - le riduzioni dovranno comprendere le forze di stanza e quelle nazionali, nonché i loro sistemi d'arma nella regione interessata; d - verifiche e controlli appropriati sono necessari per assicurare il rispetto degli accordi concernenti le riduzioni reciproche ed equilibrate delle forze ».

21-22 giugno 1970

I ministri degli esteri del Patto di Varsavia, riuniti a Budapest, pubblicano una dichiarazione nella quale chiedono venga studiata la questione della riduzione « delle forze armate straniere di stanza sul territorio degli stati europei (...) in seno all'organismo da istituire nella conferenza paneuropea, o in qualunque altra forma accettabile per gli stati interessati ».

12 agosto 1970

Firma a Mosca del trattato russotedesco.

2-4 dicembre 1970

I ministri della Nato, riuniti a Bruxelles, affermano che i paesi del Patto di Varsavia non hanno risposto direttamente alla dichiarazione e al comunicato di Roma, ma hanno menzionato la possibilità d'una discussione del problema della riduzione delle forze armate sul territorio degli stati europei e ribadiscono l'invito agli stati interessati ad avere conversazioni esplorative. Nel merito, i ministri precisavano che le riduzioni in discussione dovevano essere limitate all'Europa

centrale e riguardare tanto le forze di stanza (cioè « straniere ») quanto le forze nazionali.

7 dicembre 1970

Firma a Varsavia del trattato tedesco-polacco.

30 marzo 1971

Al XXIV congresso del Pcus, Breznev traccia le linee di un'ampia strategia di disarmo che preveda, accanto ai negoziati per la riduzione delle forze in Europa, la conferenza dei paesi nucleari già proposta da Kossighin a Gran Bretagna, Francia, Cina e Stati Uniti, la riunione di una conferenza mondiale sul disarmo, la riduzione dei bilanci militari, la creazione di zone « denuclearizzate ».

14 maggio 1971

A Tiflis Breznev approfondisce il tema della riduzione delle forze stanziato nell'Europa centrale.

19 maggio 1971

Il Senato americano respinge (61 voti contro 36) la risoluzione del leader democratico, sen. Mansfield, intesa a ridurre a metà (da 300.000 a 150.000) i soldati americani in Europa, entro il 31 dicembre 1971.

3-4 giugno 1971

Riuniti a Lisbona, i ministri atlantici dichiarano « di non essere pronti a nominare, al momento opportuno, uno o più rappresentanti incaricati di rispondere al Consiglio atlantico della conduzione di ulteriori colloqui esplorativi con il governo sovietico e con gli altri governi interessati ».

11 giugno 1971

Ancora sul disarmo in generale, Breznev a Mosca lancia il nuovo progetto di una riduzione delle flotte « che incrociano a mille leghe dalle proprie coste ».

3 settembre 1971

Accordo quadripartito (Usa, Urss, Francia, Gran Bretagna) su Berlino.

5-6 ottobre 1971

I ministri della Nato designano l'amb. Manlio Brosio, già segretario generale della Nato, quale « inviato » che effettui dei sondaggi e illustri alla controparte le posizioni alleate sulle riduzioni delle forze.

8-10 dicembre 1971

A Bruxelles i ministri della Nato prendono atto del mancato seguito dell'iniziativa affidata a Brosio.

25-26 gennaio 1972

Riunito a Praga, il comitato consultivo politico del Patto di Varsavia rinnova

— dopo le dichiarazioni di Bucarest (1966) e di Berlino (1970) — la proposta di una « conferenza paneuropea sui problemi della sicurezza e della collaborazione ».

18 maggio 1972

Ratifica da parte del parlamento tedesco dei trattati stipulati con l'Urss e con la Polonia.

22-29 maggio 1972

Nixon a Mosca. Firma del « trattato per la limitazione dei sistemi di missili antimissili e dell'accordo provvisorio su talune misure per la limitazione delle armi strategiche offensive ».

30-31 maggio 1972

Riuniti a Bonn, i ministri della Nato si dichiarano pronti ad « intraprendere conversazioni multilaterali riguardo ai preparativi per una conferenza sulla sicurezza e la collaborazione in Europa » (accogliendo così la proposta sovietica) successivamente e contemporaneamente ai già prospettati contatti esplorativi sulle Mfr.

8 novembre 1972

Trattato fra la Rft e la Rdt. Dichiarazione quadripartita sull'ammissione dei due stati tedeschi all'Onu.

I governi di Belgio, Canada, Danimarca, Germania federale, Gran Bretagna, Grecia, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi bassi, Stati uniti, Turchia propongono ai governi di Cecoslovacchia, Repubblica democratica tedesca, Polonia, Ungheria, Unione sovietica, di iniziare il 31 gennaio 1973, colloqui esplorativi « sulla questione delle riduzioni reciproche ed equilibrate delle forze nell'Europa centrale ».

7-8 dicembre 1972

Preso atto di questi sviluppi, i ministri dell'Alleanza riuniti a Bruxelles precisano, che, « pur considerando inopportuno stabilire un collegamento formale e specifico tra le Mfr e la Csce, il progresso in ciascuna serie dei diversi negoziati avrebbe un effetto favorevole sugli altri ».

31 gennaio 1973

Prima riunione a Vienna dei rappresentanti dell'est e dell'ovest per le conversazioni esplorative sulle Mfr.

12 marzo 1973

Riprendono a Ginevra le conversazioni sovieticoamericane sulla limitazione degli armamenti strategici offensivi (Salt II).

23 aprile 1973

« L'anno dell'Europa », discorso di Kissinger all'Associated Press di New York.

3 maggio 1973

« Europa e Alleanza atlantica », rapporto di Nixon sulla politica estera americana.

14 maggio 1973

Raggiunto un compromesso sullo statuto dell'Ungheria, si tiene a Vienna la prima riunione plenaria delle conversazioni esplorative sulle Mfr.

14-15 giugno 1973

Riuniti a Copenhagen, i ministri atlantici costatano che le conversazioni preparatorie multilaterali di Vienna hanno portato ad accordi « che costituiscono un utile passo avanti » e « si attendono che i negoziati su specifiche riduzioni delle forze e sulle misure associate nell'Europa centrale abbiano inizio nell'ottobre 1973 ».

22 giugno 1973

Accordo sovietico-americano a Washington per la prevenzione della guerra nucleare.

28 giugno 1973

Si concludono a Vienna le « consultazioni preparatorie relative all'Europa centrale » iniziate il 31 gennaio. Questo il comunicato finale: « (1 -) 2 - Nel corso delle consultazioni è stato deciso di condurre negoziati sulla riduzione reciproca delle forze e degli armamenti, e sulle relative misure, nell'Europa centrale. I negoziati si svolgeranno a Vienna e avranno inizio il 30 ottobre 1973. È stato inoltre concordato che la partecipazione e le procedure riguardanti i negoziati saranno conformi alle norme stabilite nella riunione plenaria del 14 maggio 1973. 3 - I partecipanti alle consultazioni hanno avuto utili e costruttivi scambi di opinioni su un ordine del giorno dei prossimi negoziati. Essi hanno concordato che durante i negoziati verranno prese in esame reciproche riduzioni di forze e di armamenti e misure comuni nell'Europa centrale. È stato deciso che l'obiettivo generale dei negoziati sarà di contribuire ad un sistema più stabile di relazioni e al rafforzamento della pace e della sicurezza in Europa. È stato concordato che si dovrebbe giungere ad un'intesa circa il modo di condurre i negoziati, allo scopo di rendere più efficace l'esame dell'argomento, tenuto conto della sua complessità. È stato anche concordato che ogni specifica misura dovrà essere studiata con molta cura, sia dal punto di vista dell'ampiezza sia da quello della scadenza temporale, per non compromettere in alcun modo la sicurezza di ciascuna delle parti. È stato deciso che nel corso dei negoziati ogni argomento riferentesi alla materia presa in esame potrà essere introdotto in discussione da qualunque stato interessato alle necessarie decisioni, senza recare pregiudizio al diritto di tutti i partecipanti di esprimersi e di far circolare appunti in materia. Questo scambio di punti di vista su un ordine del giorno faciliterà notevolmente il lavoro dei futuri negoziati. Il problema della costituzione di gruppi di lavoro sarà preso in considerazione durante i negoziati medesimi ».

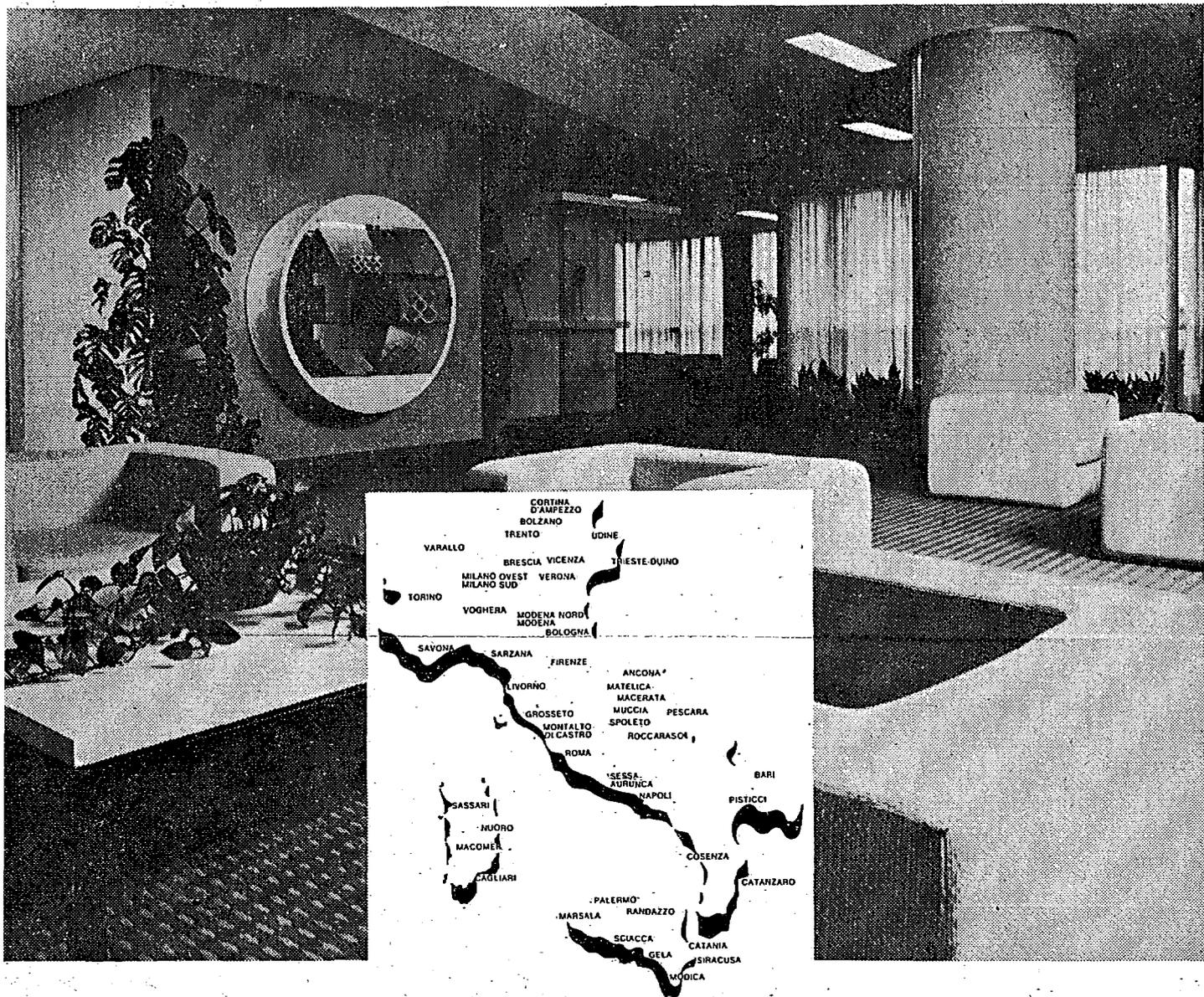
3-7 luglio 1973

Ad Helsinki, inizio della Csce.

30 ottobre 1973

Inizio a Vienna dei « negoziati sulla riduzione reciproca delle forze e degli armamenti, e sulle relative misure, nell'Europa centrale ».

**Finito di stampare nel marzo 1974
dall'Editografica, Via G. Verdi, 15
40067 Rastignano (Bologna) Italia**



50 MOTELAGIP una catena di vantaggi su tutte le strade

In Italia ci sono 50 MOTELAGIP: 50 volte sei certo di trovare il comfort-sicurezza al giusto prezzo.
 La qualità MOTELAGIP è una stanza che ti accoglie con ogni moderna comodità,
 un modo di servirti che ti fa sentire più libero,
 un ristorante che sa prepararti i piatti più genuini ed è anche
 un ambiente adatto alle attività commerciali e d'incontro
 e una stazione di servizio dove c'è sempre qualcuno a prendersi cura della tua auto.



all'Agip c'è di più

Fiat 126 (594 cc.)

E' l'automobile che, con la Fiat 500, consuma meno in senso assoluto:

oltre 19 km con un litro.*

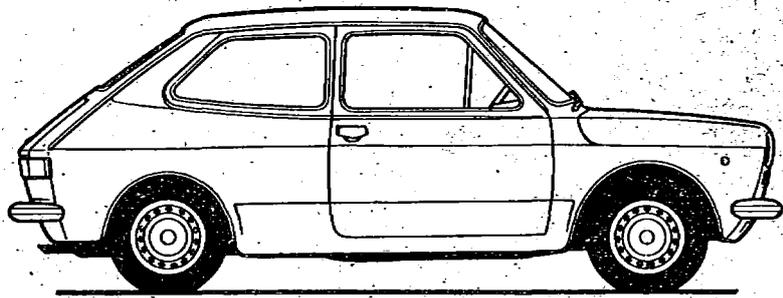
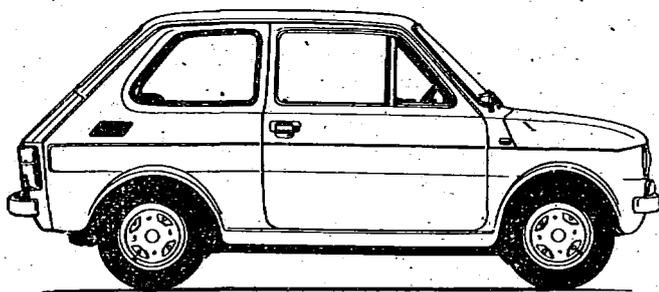
Paga le tariffe più basse di bollo, di assicurazione, in autostrada, in garage, dal meccanico. E' una "4 posti" che fa oltre 105 km/h.

Fiat 127 (903 cc.)

Offre spazio per 5 persone e prestazioni di una brillante vettura media, ma con un consumo

ridottissimo: 14,5 km con un litro.*

Per la contenuta cilindrata e la dimostrata affidabilità della sua meccanica, le spese di gestione della 127 sono estremamente convenienti.



***Le due automobili
con le quali costa meno
andare in automobile***

** I consumi indicati sono consumi medi (secondo le norme CUNA)*

FIAT

E' iniziata la pubblicazione della sesta, nuovissima
edizione dell'

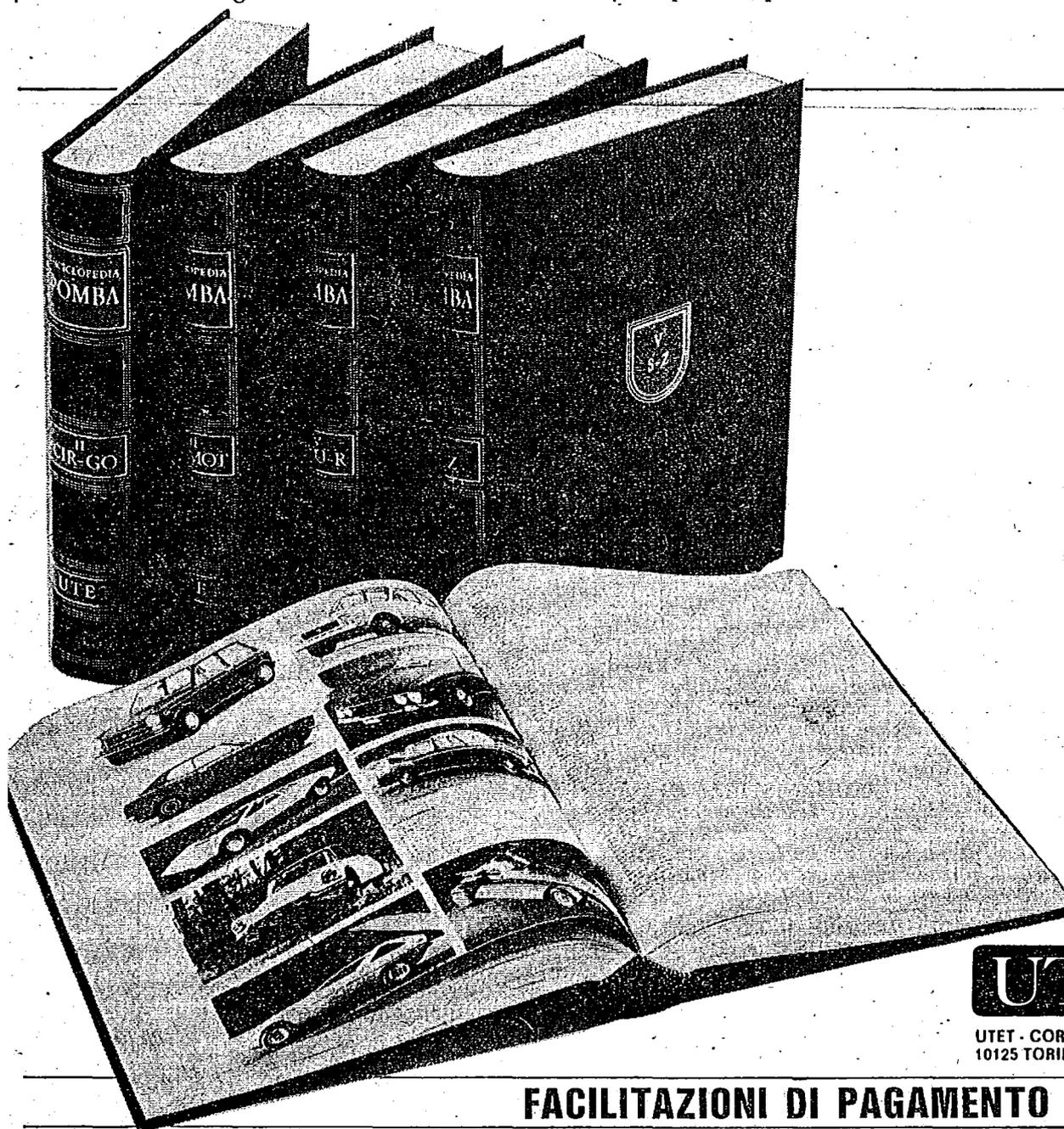
ENCICLOPEDIA POMBA

da cinquant'anni l'enciclopedia indispensabile per ogni famiglia

Di facile consultazione, aggiornatissima, completa e riccamente illustrata, l'opera contiene il massimo di notizie nel minimo di spazio, offrendo ad ogni "perchè" una risposta immediata e sicura. L'ENCICLOPEDIA POMBA è lo strumento del successo in ogni settore dell'attività umana.

Sesta edizione riveduta e aggiornata
Cinque volumi in - 4° grande - 5000 pagine
4000 illustrazioni nel testo
300 tavole in nero e a colori fuori testo
Sono attualmente disponibili i due primi volumi.
Gli altri sono in corso di pubblicazione.
L'opera completa

L.150.000



UTET

UTET - CORSO RAFFAELLO 28
10125 TORINO - TELEF. 68.86.66

FACILITAZIONI DI PAGAMENTO RATEALE

ECONOMIA E LAVORO

RIVISTA BIMESTRALE DI POLITICA ECONOMICA E SINDACALE

Via Brescia, 29 - 00198 Roma - tel. 86 91 35

SOMMARIO

n. 5 settembre-ottobre 1973

EDITORIALE

Oswaldo Tarquinio: Appunti circa i contenuti della politica degli impieghi sociali

ARTICOLI

Paolo Belloc - M. Bordini: Rendita e occupazione

Melvin Seeman: Le alienazioni urbane: alcune tesi incerte da Marx a Marcuse

SAGGIO

Alessandra Mannei: Sviluppo economico e distribuzione del reddito

RELAZIONI INDUSTRIALI

Le relazioni contrattuali in Italia (a cura di A. La Porta e D. Valcavi)

Le relazioni contrattuali nella comunità europea (a cura di M. Sepi)

RECENSIONI E SCHEDE

OSSERVATORIO

FUTURIBILI

54

Anno VII

gennaio 1973

L'INTERVENTO SOCIALE: CONOSCENZA E INTERESSE

Bernard Cazes: *Indicatori sociali e contabilità nazionale: le scuole americane*

Pierluigi Malesani: *Il quadro istituzionale dell'intervento ecologico*

La condizione giovanile nella società italiana del dopoguerra (p. m.)

I « Rapporti » sulla situazione sociale in Europa e nel mondo (p. m.)

Lo « stato dell'ambiente » in Italia, Giappone e Israele (g. p.)

Crisi della sopravvivenza e impegno ecologico (Carmela Peluso)

LA PARTECIPAZIONE PER OBIETTIVI: FORMAZIONE E SVILUPPO

Stuart Uempleby: *La macchina per partecipare*

Hahn-Been Lee: *Immagini di futuro e sviluppo politico*

Gino Martinoli: *Educazione, lavoro, tempo libero: un nodo da sciogliere*

Organizzazioni e agenzie internazionali per lo sviluppo: Cee, Unesco, Onu

Lo studio della società industriale negli Stati Uniti

Per un uso democratico della comunicazione: tecnologie audiovisive e politica educativa

(Giampaolo Bonanni)

LA TRASCENDENZA UMANISTICA: ETICA E RELIGIONE

Fred Mahler: *Etica e personalità: una inchiesta sul futuro dei giovani*

Paul Abrecht: *Il futuro come problema religioso*

Futuribili nel mondo: la ricerca religiosa per lo sviluppo (Yuri Isotta)

Contro il pessimismo: un attacco ai « limiti della crescita » (Oliviero Olivieri)

Lessico futuribile: lo « stato stazionario » di Kenneth E. Boulding

rivista mensile di esplorazione e studio dei futuri possibili

direttore responsabile: PIETRO FERRARO

redattore capo: ALDO ALBERTI

Direzione, Redazione, Amministrazione, Via XX Settembre, 1 - 00187 Roma - Tel. 481759 -

478625 - 487553 - Abbonamento: L. 8.000 - (Svizzera) L. 9.500 - (Esteri) L. 11.000 -

Versamenti in c/c postale n. 1/9530 intestato a Editrice Futuribili S.r.l., o con assegno -

Tip. G.E.R. - Roma.

Prezzo di un fascicolo per l'Italia: L. 1.000 - per l'Estero: 1.200 - Un fascicolo arretrato: L. 1.200.

Registrato presso il Tribunale di Roma il 29-7-1967, n. 11701 - Spediz. in abbon. postale - Gr. III (70%).

Lasciamo ai nostri collaboratori la responsabilità di quanto affermano.

EST-OVEST

QUADRIMESTRALE DI STUDI SULL'EST EUROPEO
Rivista edita dall'ISDEE-ISTITUTO DI STUDI E DOCUMENTAZIONE
SULL'EST EUROPEO, Trieste - Direttore responsabile Tifo Favaretto

Anno IV

N. 2/1973

INDICE

IPOTESI, STUDI E RICERCHE

JOZE MENCINGER - Quote di reddito incamerate dal lavoro e differenziali salariali in Jugoslavia

BÉLA CSIKÓS-NAGY - Cinque anni dopo la riforma economica ungherese

ALEXANDRU PUIU - La collaborazione economica della Romania con i paesi socialisti

ANALISI E DOCUMENTAZIONE

La Banca Internazionale per gli Investimenti

Le relazioni economiche tra la Jugoslavia e il Comecon

Note di economia sovietica

Convegno dell'ISDEE sulla distribuzione del reddito nella pianificazione economica

Attuali aspetti della distribuzione del reddito in Bulgaria

Previsioni di sviluppo della rete stradale in Bulgaria

NOTIZIARIO

LIBRI RICEVUTI

Direzione, redazione e amministrazione: ISDEE - Corso Italia 27 - 34122 Trieste - Tel. 69130 - Abbonamento annuo L. 3.000 (per l'estero L. 4.500) - Abbonamento sostenitore L. 20.000 - Prezzo di questo fascicolo L. 1.500 - L'importo va versato sul c.c.b. N. 4107/3 presso la Cassa di Risparmio di Trieste, Agenzia N. 2.

ANNO XXVII

BIMESTRALE

MONDO APERTO

RIVISTA DI POLITICA ECONOMICA INTERNAZIONALE
DIRETTA DA GIUSEPPE TUCCI

SOMMARIO N. 6/1973

Duquesne De La Vinelle
Christopher D. Rogers

Aspetti economici sociali e culturali delle multinazionali
Gli accordi internazionali per le materie prime

COOPERAZIONE ECONOMICA INTERNAZIONALE E MERCATI

Il livello di vita sociale

Investimenti di capitali italiani all'estero

RASSEGNE

Cronache di economia internazionale
Rassegna di pubblicazioni

ORGANO DEL CENTRO ITALIANO
PER LO STUDIO DELLE RELAZIONI ECONOMICHE ESTERE
E DEI MERCATI (CEME)

Abbonamento annuo per l'Italia L. 8.000 - Abbonamento annuo per l'estero \$ 15 - Direzione e Amministrazione: Via G. A. Guattani, 8 - 00161 Roma.

L'EST

RIVISTA TRIMESTRALE DI STUDI SUI PAESI DELL'EST

SOMMARIO DELLA RIVISTA « l'est »

n. 4 - 31 dicembre 1972

Aspetti della storia e dello sviluppo del movimento dissidente nel periodo post-staliniano

di Dimitry Pospielovsky

Risultati e problemi della riforma economica

di Tamás Nagy

Gustav Husák: un profilo politico

di Filippo Sandi

Economia di stato e socialismo

di Domenico Settembrini

NOTE E DISCUSSIONI

SEMINARI E CONVEGNI

RECENSIONI

RASSEGNE

SEGNALAZIONI

INDICE ANALITICO 1972

DIRETTORE RESPONSABILE: DARIO STAFFA

Direzione e Amministrazione - CESES - Corso Magenta, 42 - MILANO - Tel. 892.408/892.418
Un fascicolo L. 1.000, abbonamento annuo L. 3.500, estero L. 5.000 da versare sul c/c postale n. 3/26600

RELAZIONI INTERNAZIONALI

SETTIMANALE DI POLITICA INTERNAZIONALE

La documentazione completa della politica internazionale, nell'analisi obiettiva degli avvenimenti mondiali. Tutti i documenti della politica estera italiana.

	Italia	Estero
Abbonamento annuale	L. 15.500	L. 22.000
Abbonamento semestrale	» 9.000	» 12.000
Un fascicolo	» 350	

Pubblicato

dall'ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE
Via Clerici 5 - Milano

I QUADERNI DI TERZO MONDO

Accogliendo l'invito che ci è stato ripetutamente rivolto dai nostri lettori, abbiamo deciso di pubblicare una nuova collana di quaderni monografici, che, a partire dal 1974, sarà del tutto autonoma rispetto alla rivista.

Sono già apparsi:

<i>Fame e sottosviluppo nel mondo</i> , di Umberto Melotti	L. 1.700
<i>Marx e il Terzo Mondo</i> , di Umberto Melotti	L. 1.800
<i>Marx e il Mondo Antico</i> , di Leone Iraci Fedeli	L. 1.800
<i>La Tanzania verso il socialismo</i> , di G. Cotti-Cometti	L. 1.800

Seguiranno:

La lezione del Cile: 1970-1973
Marcuse e il Terzo Mondo, di Tito Perlini

ABBONAMENTI

Ciascun quaderno annunciato sarà posto in vendita, agli attuali costi di stampa, ad un prezzo di circa 10 lire la pagina. I prezzi previsti vanno pertanto da un minimo di L. 1.200 a un massimo di L. 4.000. Sono previste peraltro vantaggiosissime forme di abbonamento, con risparmio sino al 50% sul prezzo di copertina (sul quale incidono enormi costi di distribuzione):

Abbonamento a 4 quaderni monografici: L. 6.000 - sostenitore L. 10.000
Abbonamento a 8 quaderni monografici: L. 10.000 - sostenitore L. 20.000
Abbonamento cumulativo alla rivista (1 anno) e a 4 quaderni: L. 9.000
Abbonamento cumulativo alla rivista (2 anni) e a 8 quaderni: L. 16.000
Versamenti sul conto corrente postale n. 3/56111 intestato a « Terzo Mondo ».

Revue yougoslave la plus citée

REVUE DE POLITIQUE INTERNATIONALE

- Review of International Affairs
- Internationale Politik
- Política Internacional
- Mejdunarodnaia politika
- Medjunarodna politika

est une précieuse source d'information pour tous ceux qui désirent connaître les points de vue yougoslaves sur les événements internationaux et les développements politiques, économiques et sociaux en Yougoslavie.

VINGT-TROISIÈME ANNÉE DE PARUTION

ABONNEMENT ANNUEL (24 numéros):

Poste ordinaire	US \$6.00
Poste aérienne Europe	US \$7.00
ou l'équivalent en d'autres monnaies.	

SPECIMEN GRATUIT SUR DEMANDE

Pour toute information, prière de s'adresser au
Service de Diffusion REVUE DE POLITIQUE INTERNATIONALE -
B. P. 413; Belgrade - Yougoslavie

Istituto affari internazionali

PUBBLICAZIONI

Collana dello spettatore internazionale

(collana di volumi edita dal Mulino)

1973

30. Eserciti e distensione in Europa. Il negoziato est-ovest sulla riduzione delle forze

a cura di F. Battistelli e F. Gusmaroli - Pagine 130 - L. 2.000.

29. Il potere sovranazionale privato. Le imprese multinazionali e l'integrazione europea

di Bruno Colle e Gabriella Pent - Pagine 110 - L. 1.800.

28. Il grande ritardo. La cooperazione europea per lo spazio

di Gian Luca Bertinetto - Pagine 186 - L. 2.500.

27. Europa potenza? Alla ricerca di una politica estera per la Comunità

a cura di M. Kohnstamm e W. Hager - Pagine 250 - L. 3.000.

26. Partners rivali. Il futuro dei rapporti euroamericani

di Karl Kaiser - Pagine 164 - L. 2.000.

25. La pace fredda. Speranze e realtà della sicurezza europea

a cura di Vittorio Barbati - Pagine 144 - L. 1.800.

1972

24. Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1972

dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 172 - L. 2.000.

23. Il grande arsenale. Le armi nucleari tattiche in Europa: cosa sono? a che servono?

di Franco Celletti - Pagine 76 - L. 1.000.

22. L'Europa all'occasione del Vertice

a cura di G. Bonvicini e C. Merlini - Pagine 108 - L. 1.000.

21. Riforme e sistema economico nell'Europa dell'Est

scritti di A. Levi, W. Brus, J. Bognar, T. Kiss, J. Pinder, S. A. Rossi - Pagine 118 - L. 1.500.

20. La sovranità economica limitata. Programmazione italiana e vincoli comunitari

di B. Colle e T. Gambini - Pagine 96 - L. 1.000.

19. Spagna memorandum

di Enrique Tierno Galván - Pagine 100 - L. 1.000.

18. Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1971

dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 158 - L. 1.500.

1971

17. Presente e imperfetto della Germania orientale

di Barbara Spinelli - Pagine 102 - L. 1.000.

16. Cooperazione nel Mediterraneo occidentale

di autori vari - Pagine 104 - L. 1.000.

15. Commercio attraverso l'Atlantico: dal Kennedy Round al neo-protezionismo

di Gian Paolo Casadio - Pagine 302 - L. 2.800.

14. Una Zambia zambiana

di Kenneth Kaunda - Pagine 81 - L. 500.

13. **Aiuto fra paesi meno sviluppati**
di autori vari - Pagine 104 - L. 1.000.
12. **Il petrolio e l'Europa: strategie di approvvigionamento**
di G. Pappalardo e R. Pezzoli - Pagine 105 - L. 1.000.
11. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1970**
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 140 - L. 1.500.

1970

10. **Socialismo in Tanzania**
di J. Nyerere - Pagine 75 - L. 500.
9. **Verso una moneta europea**
di autori vari - Pagine 80 - Esaurito.
8. **Europa-America: materiali per un dibattito**
di R. Perissich e S. Silvestri - Pagine 80 - L. 500.
7. **Conflitti e sviluppo nel Mediterraneo**
di autori vari - Pagine 212 - L. 2.000.
6. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1969**
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 140 - L. 1.500.
5. **Integrazione in Africa orientale**
a cura di Roberto Aliboni - Pagine 132 - L. 1.000.
4. **Gli eurocrati tra realtà e mitologia**
a cura di Riccardo Perissich - Pagine 126 - L. 1.000.
3. **L'Africa alla ricerca di se stessa**
di Ali Mazrui - Pagine 80 - Esaurito.
2. **La lancia e lo scudo: missili e antimissili**
di Franco Celletti - Pagine 140 - L. 1.000.
1. **Finanziamento, infrastrutture e armamenti nella Nato**
a cura di Stefano Silvestri - Pagine 85 - Esaurito.

Papers

(in ottavo)

1. **Il rapporto Jackson: un'analisi critica**
di Mario Marcelletti - 1971 - Pagine 15 - L. 500.
2. **I colloqui sulla limitazione delle armi strategiche**
di M. Cremasco - 1971 - Pagine 30 - L. 1.000.
3. **Convegno sulla sicurezza europea**
Incontro tra l'Iai e l'Istituto di economia mondiale e relazioni internazionali di Mosca - a cura di P. Calzini - 1971 - Pagine 14 - L. 500.
4. **Da Bandung a Santiago. La ricerca di una nuova economia internazionale**
di G. A. Sasso - 1972 - Pagine 19 - L. 500.
5. **Eurocrazia e presenza italiana**
di V. du Marteau - 1972 - Pagine 36 - L. 1.000.
6. **Indice analitico dei trattati Cee ed allegati**
di L. Boscherini - 1972 - Pagine 56 - L. 1.000.
7. **Europa e America latina**
di R. Aliboni e M. Kaplan - 1973 - Pagine 31 - L. 1.000.

Fuori collana

(volumi editi sotto gli auspici dell'Iai)

- L'Italia nella politica internazionale: 1972-1973**
Anno primo diretto da Massimo Bonanni - Pagine 626 - Edizioni di Comunità - L. 8.000.

La politica estera della Repubblica italiana

a cura di M. Bonanni (3 voll. - Pagine 1070) - Edizioni di Comunità - Milano 1967 - L. 10.000.

La sicurezza europea (Modelli di situazioni internazionali in Europa negli anni '70)

di S. Silvestri - Pagine 177 - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna 1970 - L. 2.000.

La rinascita del nazionalismo nei Balcani

di V. Meier - Introduzione di A. Spinelli - Pagine 188 - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna 1970 - L. 2.500.

La Germania fra Est e Ovest

di K. Kaiser - Introduzione di A. Spinelli - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna 1969 - L. 2.000.

L'Europa oltre il Mercato comune

di J. Pinder e R. Pryce - Il Mulino - Bologna 1970 - L. 2.500.

Symposium on the International Regime of the Sea-Bed

a cura di J. Sztucki - Accademia nazionale dei Lincei - Roma 1970 - Pagine 767 - L. 12.000.

La strategia sovietica: teoria e pratica

a cura di S. Silvestri - Collana orizzonte 2000 - Franco Angeli editore - Milano 1971 - Pagine 328 - L. 5.000.

Fra l'orso e la tigre: dottrina, strategia e politica militare cinese

a cura di F. Celletti - Collana orizzonte 2000 - F. Angeli editore - Milano 1971 - Pagine 272 - L. 4.500.

I quaderni

(collana di volumi edita dal Mulino)

1. L'America nel Vietnam

Atti dell'inchiesta della commissione senatoriale presieduta dal senatore Fulbright - 1966 - Pagine 195 - L. 1.000.

2. Introduzione alla strategia

di A. Beaufre - 1966 - Pagine 100 - L. 1.000.

3. La Nato nell'era della distensione

Saggi di Benzoni, Calchi-Novati, Calogero La Malfa, Ceccarini - 1966 - Pagine 159 - L. 1.000.

4. Per l'Europa

Atti del Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa. Prefazione di Jean Monnet - 1966 - Pagine 119 - L. 1.000.

5. Investimenti attraverso l'Atlantico

di C. Layton - 1967 - Pagine 180 - L. 1.500.

6. L'Europa e il sud del mondo

di G. Pennisi - 1967 - Pagine 376 - L. 4.000.

7. Una politica agricola per l'Europa

di G. Casadio - 1967 - Pagine 267 - L. 3.000.

8. La diplomazia della violenza

di T. S. Schelling - 1968 - Pagine 268 - L. 3.000.

9. Il Mediterraneo: economia, politica, strategia

a cura di S. Silvestri - 1968 - Pagine 310 - L. 3.000.

10. La riforma monetaria e il prezzo dell'oro

a cura di R. Hinshaw - 1968 - Pagine 174 - L. 2.000.

11. Europa e Africa: per una politica di cooperazione

a cura di R. Aliboni - 1969 - Pagine 160 - L. 2.000.

12. Partnership per lo sviluppo: organizzazioni, istituti, agenzie

a cura di R. Gardner e M. Millikan - 1970 - Pagine 310 - L. 4.000.

Documentazioni

(in offset)

L'Italia e la cooperazione scientifica internazionale

(Atti della tavola rotonda Iai del maggio 1966) - Pagine 119 - L. 1.000.

Le armi nucleari e la politica del disarmo

(Quattro lezioni di F. Calogero, A. Spinelli, F. Cavalletti, M. Pivetti) - Pagine 78 - L. 1.000.

Ricerca e sviluppo in Europa

Documenti e discussioni - L. 3.000.

La politica commerciale della Cee

(Atti della tavola rotonda Iai del 29 aprile 1967) - Pagine 154 - L. 1.000.

La politica estera tra nazionalismo e sovranazionalità

(Resoconto sommario del convegno Iai dell'1 e 2 marzo 1968) - Pagine 80 - L. 500.

La fusione delle Comunità europee

(Atti del convegno Iai del 9 e 10 febbraio 1968) - Pagine 230 - L. 2.000.

Rapporto sullo stato della ricerca scientifica in Italia

(Ocse) - Pagine 190 - L. 1.000.

L'integrazione economica in Africa occidentale

(Atti della tavola rotonda Iai del 22 dicembre 1967) - Pagine 100 - L. 1.500.

L'Università europea

Documenti e discussioni - Pagine 111 - L. 1.000.

Evoluzione delle economie orientali e prospettive degli scambi est-ovest

(Atti del convegno Iai del 21 e 22 giugno 1968) - Pagine 188 - L. 5.000.

Il trattato sulla non-proliferazione delle armi nucleari: problemi del negoziato di Ginevra

Documenti e discussioni - Pagine 189 - L. 1.500.

La politica energetica della Cee

(Atti del convegno Iai del 25-26 ottobre 1968) - Pagine 124 - L. 2.000.

Preferenze e i paesi in via di sviluppo

(Atti della tavola rotonda Iai del 10 settembre 1968) - Pagine 73 - L. 1.000.

Effetti delle armi nucleari: rapporti di esperti al Segretario Generale dell'Onu

Documenti e discussioni - Pagine 124 - L. 1.500.

Rassegna strategica 1968

(dell'Istituto di Studi strategici di Londra) - Pagine 130 - L. 1.000.

Les assemblées européennes

A cura di Chiti-Batelli - 1970 - Pagine 68 - L. 1.000.

Italo-Yugoslav Relations

(Atti del convegno Iai - Institute of International Politics and Economic del 29-30-31 maggio 1970) - Pagine 55 - L. 1.500.

Periodici

Iai informa

Mensile dedicato alle attività e alle pubblicazioni dell'Istituto - Invio gratuito su richiesta.

Lo spettatore internazionale

Trimestrale in lingua inglese - Abbonamento L. 4.000.

Collana dello spettatore internazionale

Sette volumi all'anno - Abbonamento L. 6.000.

L'Italia nella politica internazionale

Annuario. Primo volume (1972-73) - Pagine 626 - L. 8.000.

Istituto Affari Internazionali

Bruno Colle e Graziella Pent

IL POTERE SOVRANAZIONALE PRIVATO.

Le imprese multinazionali e l'integrazione europea

L'internazionalizzazione delle economie occidentali si è manifestata in due momenti fra loro collegati: l'espansione degli scambi internazionali e l'affermazione delle grandi imprese multinazionali.

L'eliminazione progressiva, nell'ultimo dopoguerra, delle restrizioni agli scambi, la riduzione delle misure protezionistiche e la libera convertibilità del dollaro, che ha significato una maggiore liquidità dei mezzi di pagamento internazionale, ha favorito l'eccezionale espansione del commercio internazionale.

Questo è un risultato senza precedenti nella storia del commercio mondiale in quanto ha evidenziato come il commercio internazionale sia diventato uno dei motori dello sviluppo economico, tale da condizionare sia la stabilità economica e politica degli stati nazionali, sia la cooperazione internazionale.

L'integrazione europea — che si caratterizza in particolare con l'abbassamento delle differenze dei costi e l'eliminazione delle barriere doganali, — ha portato ad un incremento medio annuo del commercio fra i paesi europei del 12% e intra-Cee del 14%, mentre l'incremento del commercio mondiale nello stesso periodo è stato del 9%. Anche il valore dell'interscambio rispetto al prodotto nazionale lordo ha evidenziato il configurarsi dei paesi europei come modelli di economie aperte che si contrappongono ad economie di tipo chiuso quali la statunitense, la sovietica e la cinese.

In questo clima di espansione del commercio e di riavvicinamento dei mercati si affermano le imprese multinazionali.

L'indubbia spinta del progresso tecnologico ma soprattutto le innovazioni nel campo delle informazioni e comunicazione hanno reso possibile il decentramento e l'allargamento del campo di azione delle grandi imprese. La maggior facilità di raggiungere mercati extra nazionali, le tecniche di marketing e il controllo del mercato finanziario ha significato, per le «multinazionali» il prolungamento del proprio mercato nazionale dove la domanda di investimento abbassava il costo di espansione.

Un'espansione che si è venuta evidenziando come investimento diretto cioè spostando interi «blocchi di produzione» o come qualcuno la preferisce definire vera e propria «esportazione di imprese».

Viene così di fatto superata una concezione che vede il commercio estero o come scambio di merci o semplicemente come investimenti finanziari.

È facile immaginare che tipo d'interesse suscitati tra le forze politiche e sindacali la «politica delle multinazionali» quando il loro fatturato diventa confrontabile con il prodotto nazionale lordo dei paesi occidentali.

Collana dello spettatore internazionale n. XXIX, pp. 110, L. 1.800.

Publicazioni IAI

Modalità di pagamento

Per sottoscrivere abbonamenti o ordinare pubblicazioni singole si consigliano le seguenti modalità:

1. Inviare un assegno, anche di conto corrente, intestato all'Istituto affari internazionali specificando a quale pubblicazione il versamento si riferisce e per quale anno (se abbonamento).
2. Chiedere l'invio contro-assegno per via telefonica o attraverso l'apposita cartolina ove essa sia inserita nel fascicolo (spese postali L. 300).
3. Usare il c/c postale n. 1/29435 intestato all'Istituto affari Internazionali, indicando nella causale di versamento a quale pubblicazione si fa riferimento e per quale anno (se abbonamento).
4. Ove si desiderasse ricevere una fattura: per la rivista «Lo Spettatore Internazionale» e per la «Collana dello Spettatore Internazionale» richiedere l'abbonamento direttamente alla Società editrice il Mulino; negli altri casi indirizzare all'Istituto affari Internazionali.
5. Altre forme possibili di pagamento sono il vaglia internazionale, il trasferimento tramite banca, ed i coupons internazionali.

Condizioni di abbonamento (1973-74)

	Italia	Europa	Altri paesi (via aerea)
Iai informa , mensile informativo sulle attività dell'Iai	gratis su richiesta	gratis su richiesta	gratis su richiesta
Lo spettatore internazionale , trimestrale in lingua inglese	4.000	4.400 (\$ 8)	5.000 (\$ 9)
Collana dello spettatore internazionale , almeno sei volumi all'anno	6.000	7.500 (\$14)	10.600 (\$19)
L'Italia nella politica internazionale , rassegna annuale sulla politica estera	8.000	8.000 (\$15)	8.750 (\$16)
Tutte le pubblicazioni summenzionate, la serie Papers e 30% di sconto sui volumi editi sotto gli auspici dell'Iai	20.000	22.000 (\$40)	31.500 (\$55)

Tutti gli abbonamenti decorrono dall'inizio dell'anno. Per studenti e giovani di età inferiore ai 25 anni l'abbonamento a tutte le pubblicazioni è ridotto a L. 10.000.

Istituto affari internazionali
88, Viale Mazzini - 00195 Roma
Tel. 31 58 92 - 35 44 56

Società editrice il Mulino
6, Via S. Stefano - 40100 Bologna
Tel. 27 78 00

Mentre nel mondo continue tensioni sono provocate da gravi divari economici, da movimenti di indipendenza e di affermazione nazionale, da incertezza politica e fluidità nella questione della sicurezza, la nuova realtà internazionale sembra avere nell'Europa un caso di relativa stabilità. Consolidatosi l'equilibrio strategico continentale secondo le linee tracciate nel dopoguerra e durante la guerra fredda, i paesi dell'Europa sembrano ora cercare nuovi rapporti di sicurezza, negoziati tra il mondo occidentale e quello orientale. In Europa è in atto un processo di «nuova stabilizzazione», dovuto in gran parte alla massiccia presenza militare e agli enormi interessi delle superpotenze in quest'area.

Il dibattito oggi in corso sulla sicurezza europea è dunque un prodotto della nuova realtà internazionale: dal confronto essenzialmente militare, alla ricerca di una migliore collaborazione politica. Tutto ciò attraverso una serie di negoziati sia bilaterali che multilaterali — sulla limitazione delle armi strategiche, sulla sicurezza e cooperazione in Europa e sulla riduzione reciproca delle forze in Europa — i quali vedono direttamente impegnati i due blocchi. Il negoziato Mfr, iniziato a Vienna il 30 ottobre scorso non riguarda soltanto problemi tecnicomilitari, ma anche e soprattutto politici, poiché è direttamente legato all'andamento delle relazioni non solo tra est e ovest, ma anche di quelle interne a ciascuno dei due blocchi.

Questo volume vuole essere una rassegna dei temi e problemi in discussione, nonché un tentativo di analisi dei probabili risultati.