

November 16, 1979

Rinaldo Petrignani, NATO Deputy Secretary General), Speech to the Atlantic Council's Seminar of Study, Cini Foundation; Venezia, 15th-17th November 1970, 'NATO, Western Europe's security and the issue of SS-20 missiles'

Citation:

"Rinaldo Petrignani, NATO Deputy Secretary General), Speech to the Atlantic Council's Seminar of Study, Cini Foundation; Venezia, 15th-17th November 1970, 'NATO, Western Europe's security and the issue of SS-20 missiles'", November 16, 1979, Wilson Center Digital Archive, Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, NATO Series, Box 169, Subseries 1, Folder 060.

<https://wilson-center-digital-archive.dvincitest.com/document/145178>

Summary:

Vice Secretary General of NATO Rinaldo Petrignani sends PM Giulio Andreotti a report from the meeting of the Italian Atlantic Committee regarding Western European security situation and the threat posed by political and military modernization in the Soviet Union, and in particular, the introduction of SS20 missiles.

Credits:

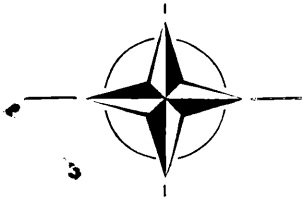
This document was made possible with support from MacArthur Foundation

Original Language:

Italian

Contents:

Original Scan



ORGANISATION DU TRAITÉ DE L'ATLANTIQUE NORD
NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION

LE SECRÉTAIRE GENERAL DELEGUÉ
THE DEPUTY SECRETARY GENERAL

Bruxelles, 20 Novembre 1979

Signor Presidente,

mi permetto di inviarLe copia della relazione che ho svolto il 16 corrente al convegno del Comitato Atlantico tenutosi presso la Fondazione Cini a Venezia sulla questione della minaccia costituita per gli equilibri strategici in Europa dalla introduzione dei missili SS20.

Data l'importanza e l'attualità dell'argomento, ho pensato che potesse interessarLa. Ho ritenuto opportuno in questa relazione esporre il significato del piano che sarà portato alla decisione dei Ministri in dicembre, quale diretta espressione della politica di equilibrio delle forze che la NATO pone alla base della sicurezza e della distensione in Europa. Mi sono anche preoccupato di rispondere ad alcune obiezioni mosse sulla stampa contro il progetto.

Sarei lieto di venirLe a far visita in occasione della mia prossima venuta a Roma, se Lei avrà un momento di tempo per ricevermi. Intanto La prego, Signor Presidente, di gradire l'espressione dei miei migliori sentimenti e di credersi sempre

A Sua Eccellenza
l'Onorevole Giulio ANDREOTTI
Presidente della Commissione Affari Esteri
Camera dei Deputati
R O M A

Ringrazio
di questo
Suo
Rinaldo Petrucci
PETRIGNANI

LA NATO, LA SICUREZZA DELL'EUROPA OCCIDENTALE ELA QUESTIONE DEI MISSILI SS20

Intervento del vice-segretario generale della NATO, Rinaldo Petrignani
Seminario di studi del Comitato Atlantico
Fondazione Cini, Venezia 15-17 novembre 1979

Il trentesimo anniversario della firma del trattato nordatlantico ha fornito l'occasione quest'anno ad un dibattito sullo stato dell'Alleanza, sui suoi scopi e sulle sue prospettive. A questo dibattito hanno aggiunto una particolare nota di attualità le più recenti "sfide" costituite per la NATO e per la sicurezza dell'Europa e del Nordamerica dalla evoluzione degli equilibri strategici Est-Ovest.

Diciamo subito che la NATO, nonostante i suoi problemi, è a trent'anni dalla nascita una impresa forte, vitale. Per trent'anni ha contenuto la potenza militare sovietica e ha preservato la pace in Europa. La sua forza si basa sul consenso dei popoli liberi che ne fanno parte, sul fatto di essere una organizzazione dedicata esclusivamente a scopi di difesa ; le democrazie non saprebbero allearsi se non per scopi di difesa. La sua esistenza, la sua insostituibilità per il prevedibile avvenire non è posta in discussione. Anzi, la funzione che la NATO esercita, riassumibile nella politica dell'equilibrio delle forze, ha ricevuto anche di recente crescenti e significativi riconoscimenti da parte della opinione pubblica e dei partiti, non solo in Italia ma in numerosi altri paesi occidentali, di fronte all'allarmante, continuo accrescersi del potenziale bellico dell'URSS.

D'altra parte la Alleanza ha sempre dimostrato capacità di adattamento all'evolversi delle circostanze. Dall'alleanza

prevalentemente militare che era all'inizio, si è trasformata in una molto più complessa organizzazione di sicurezza. Alla iniziale e pur sempre indispensabile garanzia nucleare americana all'Europa si è aggiunta una più attiva ricerca dell'equilibrio delle forze anche come supporto del "deterrent". La sicurezza militare non si è più concepita separatamente da quella politica : dissuasione, difesa e distensione sono divenuti i tre cardini della dottrina atlantica. La "Ostpolitik" , i SALT, la CSCE, il negoziato per la MBFR hanno trovato nella NATO il loro punto di appoggio, senza del quale la politica di distensione bilaterale o multilaterale non avrebbe progredito. Gli equilibri militari e politici Est-Ovest sono per l'Europa occidentale una garanzia di pace così come la permanente presenza dell'America in Europa, la coesione e la collaborazione atlantica, il rapporto tra Europa occidentale e Stati Uniti, sono la base di quegli equilibri.

Tra le questioni importanti che la NATO deve affrontare vi è certamente il rafforzamento di questo rapporto, e non solamente nell'area coperta dal trattato, ma anche in altre zone, senza per questo allargare necessariamente i limiti geografici della alleanza. La capacità acquistata dall'URSS di proiettare ormai il suo potere politico-militare su tutti i punti del globo (con il sostegno di una flotta che ha raggiunto in tempi record le dimensioni di quella americana), la penetrazione russa in Asia, in Africa, ovunque essa possa incontrare dei movimenti anti-occidentali o delle crisi locali che la favoriscano, hanno creato per i paesi membri della alleanza delle minacce nuove, anche in zone periferiche, e per l'Europa occidentale una minaccia di accerchiamento

dal Sud, dinnanzi a cui l'alleanza non puo' chiudere gli occhi senza perdere credibilità. L'allargamento della collaborazione e delle consultazioni politiche è perciò uno dei presupposti per rafforzare, insieme ai rapporti tra Europa e Stati Uniti, anche la sicurezza dell'Europa.

Ma la questione più immediata ed urgente è oggi un'altra. E' la minaccia oggi posta alla NATO, direttamente in Europa, dalla erosione degli equilibri strategici in seguito ai più recenti e spettacolari progressi dei programmi di armamenti sovietici. E', in altre parole, la sfida costituita per la NATO e per l'Europa occidentale dai missili SS20.

Il problema è ad un tempo di equilibri di forze : come evitare il sovvertimento della bilancia nel teatro europeo ; e di deterrenza : come assicurare che non sorgano dubbi nei russi sull'esistenza del vincolo tra le forze nucleari di teatro ed il deterrente strategico americano. Specialmente sotto questo secondo aspetto, si tratta di un problema di credibilità, ed anche di un problema politico : come reagire nell'ambito della alleanza ad una minaccia diretta specificamente contro l'Europa e che con i suoi effetti potrebbe tendere non solo a sconvolgere gli equilibri ma a dividere l'Europa dall'America. Storicamente non vi è nulla di nuovo in queste necessità di adeguamento. Il problema si è posto altre volte, anche come un problema di rapporti fra alleati all'interno della alleanza, e la NATO ha sempre reagito con delle risposte ispirate ad una visione unitaria, atlantica delle esigenze di sicurezza in Europa.

Fin dagli anni '50, in parallelo con il raggiungimento della propria capacità aerea e missilistica intercontinentale, l'URSS sviluppo' dei sistemi di armi di teatro diretti specificamente contro l'Europa occidentale : i bombardieri Badger e Binder, ed i missili SS4 e SS5, che Kruscev brandiva all'epoca della crisi di Suez per minacciare Parigi e Londra. La risposta della NATO avrebbe dovuto essere, secondo il generale Norstadt, la installazione sul suolo europeo di un adeguato numero di missili a media gittata (MRBM). Egli pensava ai nuovi Polaris a combustibile solido, di gran lunga più moderni ed efficaci dei Thor e Jupiter che erano stati installati in Inghilterra, Italia e Turchia fra il '59 e il '61. Questa sembra' essere ad un certo punto anche l'opinione dell'Amministrazione Eisenhower. Il Segretario alla Difesa Gates propose infatti al Consiglio ministeriale di primavera del 1960 la dislocazione in Europa di alcune centinaia di Polaris montati su chiatte o vagoni ferroviari. Ma la esigenza di puro carattere militare si complicò con il problema politico della partecipazione degli europei al controllo. Si parlò di forza nucleare NATO, di forza multinazionale, di forza multilaterale. Le difficoltà si rivelarono superiori al previsto ; cosicché finalmente la soluzione adottata si discostò alquanto dalle proposte originarie.

Per quanto riguarda la questione della partecipazione degli europei, ci si risolse per l'adozione di procedure di consultazione ("guidelines" di Atene) e per la istituzione di un Comitato pianificatore (NPG). E per quanto riguarda

invece l'installazione di nuovi sistemi di armi, l'Amministrazione Kennedy opto' per un approccio diverso. Invece di installare i Polaris in territorio europeo, si concentro' su un colossale programma di sistemi di armi intercontinentali con base in America o negli oceani : i B52, gli Atlas (e poi i Titan), i Minutemen e i Polaris. Dopo il ritiro dei Thor e dei Jupiter dall'Europa, alcuni dei sistemi a media portata, come per esempio gli aerei F111, furono mantenuti in territorio europeo. Ma, per controbilanciare gli SS4 e gli SS5, non si conto' tanto su di essi quanto sui sistemi strategici intercontinentali. Gli Stati Uniti raggiunsero in questo campo intorno alla metà degli anni '60 un cosi' forte margine di superiorità sull'Unione Sovietica da poter largamente compensare anche la superiorità sovietica nel teatro eurostrategico, e confermare cosi' pienamente l'effetto del "deterrent" sia sul territorio proprio che su quello degli alleati europei. Si parlo' di un "extended deterrent" appunto per esprimere questa estensione della copertura del sistema centrale americano al territorio degli alleati europei anche a fronte di una capacità missilistica intercontinentale dell'URSS. Il "mix" dei sistemi strategici americani fu "disegnato" in funzione di un ruolo attivo, cioè non solo per la rappresaglia, ma anche per un impiego "counterforce" : diretto a poter attaccare e distruggere le forze nucleari dell'avversario, limitare la possibilità di ritorsione di quest'ultimo ("damage limitation"), e cosi' anche rafforzare la credibilità e la base stessa dell'impegno americano di intervenire

contro l'URSS qualora necessario in difesa degli alleati. Gli europei videro nella forte superiorità strategica americana la migliore garanzia della propria sicurezza. Per alcuni anni perciò si smorzava in Europa il dibattito sulla credibilità del "deterrent".

Ma i rapporti di forze nel campo nucleare sono basati su fattori eminentemente mutevoli. La situazione sopra descritta cominciava anche a modificarsi in maniera significativa intorno agli anni '67-68, in seguito a due nuovi sviluppi che da allora hanno considerevolmente alterato la posizione reciproca delle due maggiori potenze.

Da un lato, il gigantesco sforzo compiuto dalla Unione Sovietica per ridurre ed annullare il margine di superiorità degli Stati Uniti nel campo dei sistemi strategici intercontinentali. Già agli inizi degli anni '70, con il rapido incremento dei programmi di ICBM e di SLBM, l'URSS aveva raggiunto gli Stati Uniti nel numero totale di mezzi vettori e nel megatonnaggio. Rimaneva ancora la superiorità complessiva delle forze strategiche americane, tenuto conto degli altri parametri (numero di testate, approssimazione di tiro, ecc.) ; finchè gli ulteriori rapidi progressi compiuti anche in questi settori di maggior spicco tecnologico non hanno permesso ai sovietici di raggiungere negli ultimissimi anni la virtuale parità (od equivalenza) strategica con gli Stati Uniti : e di raccoglierne i vantaggi, in termini sia di potere relativo che di immagine.

D'altro lato, gli stessi progressi della tecnica hanno reso sempre meno vulnerabili i sistemi strategici sia da una parte che dall'altra. Dalla capacità americana di

"first strike" si è passati nel corso degli anni a due contrapposte capacità di "second strike", di forze cioè in grado di sopravvivere ad un attacco avversario con un potenziale ancora in grado di infliggere all'attaccante un danno di vastissime proporzioni ; e quindi tendenti potenzialmente a neutralizzarsi a vicenda. Il "mix" delle forze americane ha mantenuto la sua funzione di "counterforce", ma a causa della minore vulnerabilità delle forze avversarie ha perso la possibilità di assicurare nella stessa misura di prima la "damage limitation" a favore del proprio territorio. E' chiaro che quello che conta per la difesa nucleare dell'Europa è la volontà americana. L'Europa è vitale per la sicurezza degli Stati Uniti. Essi risponderebbero perciò', quando fosse necessario, ad una minaccia contro l'Europa come ad una minaccia contro loro stessi indipendentemente dalla propria vulnerabilità. Ma al di là di questa saldatura, la vulnerabilità od invulnerabilità del territorio americano puo' anche rivestire un significato nelle percezioni dei russi. Quanto meno è possibile che nelle nuove condizioni strategiche l'ipotesi di un ripiegamento dell'ombrello nucleare sull'Europa si sia posta alla attenzione del Cremlino. Queste stesse circostanze hanno portato alcuni a domandarsi se gli Stati Uniti sarebbero veramente disposti a mettere a rischio le proprie città per difendere quelle d'Europa. Parità ed invulnerabilità reciproca delle forze strategiche hanno, dunque, incontestabilmente alterato il rapporto fra le due maggiori potenze. Se da un lato hanno avuto il vantaggio di renderlo più stabile, dall'altro non possono non averlo reso più paritetico, più esclusivo; più tendente ad escludere reciprocamente tra i territori delle due potenze l'ipotesi

del "first strike".

Infine l'accordo SALT II. La conclusione di quest'accordo non ancora ratificato dal Senato americano, non ha creato, ma ha solo riconosciuto e coronato la nuova situazione strategica venutasi a creare tra Stati Uniti ed Unione Sovietica. L'accordo ha fissato un rapporto di parità tra i due contrapposti sistemi strategici intercontinentali o "central systems", elencando le categorie di armi tra cui viene fissato questo rapporto : i bombardieri e i missili intercontinentali basati sul territorio degli Stati Uniti o dell'Unione Sovietica e gli SLBM imbarcati su sottomarini. Ha così creato una relazione implicita tra determinate categorie di armi e determinati territori : per così dire, armi pari a territori pari. L'accordo non ha preso in considerazione per contro i bombardieri e i missili sovietici capaci di raggiungere l'Europa occidentale (come nemmeno, del resto, i numericamente inferiori sistemi eurostrategici della NATO). Il forte vantaggio sovietico in questa categoria era controbilanciato fino a poco tempo fa dalla superiorità americana nel campo delle armi intercontinentali : secondo appunto la scelta fatta dagli Stati Uniti agli inizi degli anni '60 di cui sopra si è detto. Ma precisamente con l'accordo SALT ora invece gli Stati Uniti "rinunziano" a questa superiorità nel campo delle armi intercontinentali. Il margine di vantaggio sovietico in Europa rimane dunque non controbilanciato. Ed il rischio è che l'accordo SALT dia l'impressione che gli Stati Uniti rinunzino ormai a controbilanciarlo ; e che quindi l'accordo, pur così importante per la stabilizzazione fra i sistemi intercontinentali delle due maggiori potenze, venga a costituire l'indiretto riconoscimento di un margine

netto di superiorità dell'URSS in Europa. Se non si facesse nulla, i russi potrebbero essere indotti a ritenere, dal fatto che si lasci all'URSS un vantaggio in Europa mentre si fissa la parità sul piano del rapporto intercontinentale, che gli Stati Uniti abbiano minor interesse a proteggere il territorio europeo e che gli europei abbiano minor interesse a ricevere la protezione degli Stati Uniti. Già questa percezione, anche se erronea, rischierebbe di ripercuotersi negativamente sulla sicurezza del teatro europeo. Basterebbe dunque l'accordo SALT a far nascere la necessità di fare qualche cosa per correggere lo squilibrio nel teatro strategico europeo.

Ma non solo vi è l'accordo SALT. Il problema è accentuato precisamente da un altro sviluppo, concomitante. I sovietici non si accontentano del vantaggio già acquisito con lo statu quo strategico nel continente europeo ma tendono, in parallelo con la cristallizzazione della parità intercontinentale, a modificare ulteriormente questo statu quo, a sbilanciare ancora di più la situazione europea a loro vantaggio, conducendo un programma di potenziamento dei propri sistemi nucleari di teatro a lunga portata, che accrescerebbe la loro già forte superiorità (anche convenzionale) in Europa. Qui' stà appunto il significato del programma degli SS20.

Val la pena di ricordare a questo proposito alcuni dati di fatto relativi al rapporto di forze nella categoria eurostrategica. Mentre nessun tipo nuovo di armi di questa categoria è stato aggiunto all'arsenale occidentale dopo il 1969-70 (allorchè furono introdotti gli F111, che sono stati poi rafforzati di numero nel 1977), i sovietici hanno iniziato da un paio d'anni lo spiegamento dei missili SS20 e

-10-

dei bombardieri "Backfire". Gli SS20 sono un'arma formidabile, che rappresenta un salto in avanti sul piano tecnologico rispetto ai precedenti sistemi missilistici. Ciascuno con tre testate nucleari, con una portata di circa 4.000 km, possono raggiungere dalle loro basi nell'Unione Sovietica i territori di tutti i paesi dell'Europa occidentale. In più, sono sistemi mobili, e quindi invulnerabili, a differenza degli SS4 e degli SS5. I "Backfire" sono un tipo di bombardieri a medio-lungo raggio con caratteristiche tecniche avanzatissime. Si calcola che siano finora entrati in servizio nel teatro europeo circa 60 SS20 e 40 Backfire, con una forte proiezione di incremento del programma per gli anni avvenire. Per quanto queste armi possano essere destinate a sostituire vecchi sistemi che verrebbero in parte ritirati, si tratta nell'insieme senza ombra di dubbio, di un piano di potenziamento considerevole delle forze sovietiche della categoria eurostrategica.

Allo stato attuale queste forze consisterebbero in tutto, secondo attendibili valutazioni, di 900 vettori : 450 missili di vecchio tipo (SS4 e SS5), più i 60 SS20 ; e 350 bombardieri di vecchio tipo (Badger e Blinder), più i 40 Backfire. Per contro da parte NATO i sistemi di armi basati sul continente europeo e capaci di raggiungere il territorio sovietico (se si astrae dai Polaris imbarcati sui sottomarini, che in base alle definizioni SALT rientrano nella categoria delle armi intercontinentali) sono costituiti dai 56 Vulcan britannici (ormai obsoleti) e dai 170 F111 americani basati in Inghilterra. Entrambi i sistemi sono altamente vulnerabili (anche ad attacchi convenzionali) ; ed entrambi di incerta capacità di penetrazione entro i dispositivi di difesa

antiaerea del territorio sovietico recentemente potenziati. Lo squilibrio nel campo delle forze di teatro europeo a lunga portata è dunque macroscopico ; esso già esisteva prima dello spiegamento degli SS20 e dei Backfire ; ma questo programma ora lo aggrava pericolosamente.

E' stato obiettato che non si deve prendere in considerazione solo il settore delle armi nucleari di teatro a lunga portata, ma tutto l'insieme delle forze nucleari tattiche esistenti in Europa dalle due parti ; e che se si considera questo insieme e si tiene conto di tutte le testate nucleari di cui dispone la NATO in Europa (anche quelle tattiche a corta gittata), si vede che tra le due parti esiste un approssimativo equilibrio. Per i russi infatti gli SS20, che non hanno portata intercontinentale, sono da considerarsi armi tattiche. Ma solo una perversione del termine potrebbe definire "tattici" dei sistemi che hanno 4.000 km di portata. Da nessun punto di vista questi sistemi possono farsi rientrare nella medesima categoria delle armi con 20, 50, o 100 km di portata. Essi costituiscono in realtà delle armi eurostrategiche ; le quali sono per l'Europa dei "sistemi centrali" altrettanto quanto lo sono per gli Stati Uniti e per l'Unione Sovietica le armi a portata intercontinentale, perchè in grado di portare la minaccia o l'attacco sui centri vitali della nazione avversaria. Ed è precisamente in questa categoria di armi - che non puo' essere confusa con nessun'altra data la sua importanza decisiva - che l'URSS con il suo programma di SS20 e Backfire sta cercando di far pendere ancora di più la bilancia a proprio favore, e potrà raggiungere in breve tempo una preponderanza pericolosa.

-12-

Quale è dunque il motivo, la decisione alla base di questo programma ? Dal problema degli equilibri militari si puo' passare a quello delle intenzioni politiche. E la domanda è indubbiamente una di quelle che è impossibile non porsi. Ma la risposta ci allontanerebbe di molto dal tema del discorso. Non è in questa sede che conviene entrare in merito a quelli che possono essere gli obbiettivi del Cremlino. Non vi è necessità di ritenere che l'attuale leadership sovietica voglia discostarsi dalla politica di coesistenza pacifica sin qui' seguita in Europa. Evidentemente la preoccupazione maggiore della Russia in questo momento è la Cina, ed è probabile che il Cremlino oggi guardi all'Europa in funzione di questa preoccupazione, della preoccupazione cioè di assicurarsi le spalle neutralizzando il potenziale politico-militare europeo, più che con disegni apertamente aggressivi nei confronti dell'Europa. Ma quello che conta, più delle intenzioni sempre difficilmente valutabili e sempre modificabili, sono i rapporti di forza ; e gli effetti psicologici, politici e militari che automaticamente ne discendono. Ora, è indiscutibile che una effettiva preponderanza sovietica in Europa nel campo delle armi nucleari di lunga portata, che neutralizzerebbe facilmente la modesta capacità occidentale esistente in questo campo, potrebbe avere alla lunga le conseguenze più gravi.

Innanzitutto sul piano psicologico e politico. Dirimpetto alla parità ed invulnerabilità reciproca esistente a livello intercontinentale, essa sarebbe la dimostrazione immediata della strapotenza sovietica nel continente europeo ; della capacità sovietica di premere sull'Europa, di esercitare su di essa una minaccia diretta assai maggiore di quella

esercitabile sull'America, di rendere meno credibile l'intervento nucleare dell'America, e quindi di intimidire l'Europa, di staccarla politicamente dall'America. Il fatto che americani ed europei accettassero tale preponderanza, vorrebbe dire già una crisi di fiducia nei loro reciproci rapporti. L'eventuale rifiuto degli europei di assumersi la propria parte di responsabilità e di rischi per la difesa dell'Europa, potrebbe indurre gli americani a voler riconsiderare i loro impegni. Se gli europei non volessero rischiare le loro città per la difesa dell'Europa, perchè dovrebbero gli americani rischiare le proprie ? Questo l'effetto visibile, psicologico e politico.

Sul piano strategico-militare invece la preponderanza sovietica significherebbe il rischio di rottura della unità strategica della alleanza. Territorio europeo e territorio americano non si troverebbero più sullo stesso piano. Si creerebbe uno *jatus* tra territorio europeo e territorio americano, si allenterebbero i vincoli di solidarietà atlantica si metterebbe in crisi la stessa strategia di difesa dell'Europa

Oggi la strategia di risposta flessibile della NATO - strategia di dissuasione in primo luogo, e quindi strategia di pace - è basata sul concetto che esiste un "continuum" tra i vari tipi di forze che verrebbero impiegati per far fronte ad un eventuale attacco in Europa : a seconda della intensità della azione avversaria si passerebbe a reazioni via via maggiori : dal livello delle forze convenzionali, a quelli delle forze nucleari tattiche, delle forze nucleari di teatro a più lungo raggio, ed infine delle forze nucleari strategiche intercontinentali che rappresentano il massimo

livello di reazione, e quindi la più alta istanza del deterrente. Sebbene esistano delle "soglie" tra un livello e l'altro, l'efficacia del deterrente a tutti i livelli risiede appunto nella possibilità dell'"escalation".

A un certo livello di minaccia contro i centri vitali dei paesi europei, la posta è l'Europa stessa. Ove uno degli anelli della catena venisse a mancare, il meccanismo dell'escalation rischierebbe di incepparsi ; e ne conseguirebbe non solo una perdita di credibilità militare ma anche la percezione di una breccia nella solidarietà politica tra gli alleati, che i sovietici non tarderebbero di sfruttare a loro vantaggio. Essi potrebbero concludere che a un certo livello la scala dell'"escalation" si fermerebbe : che l'attacco, e quindi la minaccia dell'attacco, contro obiettivi in Europa occidentale non farebbe scattare il deterrent strategico. Il rischio della "miscalculation" diverrebbe alto.

Qualora cio' avvenisse, la strategia della dissuasione atlantica sarebbe compromessa. Il territorio sovietico si trasformerebbe nei confronti dell'Europa occidentale in un santuario da cui qualsiasi tentativo di ricatto nucleare diverrebbe possibile. Non ci sarebbe nemmeno bisogno di attaccare l'Europa : basterebbe minacciarla. Basterebbe, come ha affermato il cancelliere Schmidt, una "telefonata" del Cremlino. L'Europa perderebbe tutta la sua credibilità. In prospettiva, il problema della sua sicurezza militare e anche della sua indipendenza/^{politica}verrebbe rimesso in discussione : su altre basi, e su basi assai meno certe di quella della alleanza. In seno ai "Nove" le potenze europee non nucleari vedrebbero la propria posizione gradualmente divaricarsi

da quella delle potenze europee nucleari, le quali avrebbero comunque, anche se limitato, un proprio "deterrent".

Queste le dimensioni del problema, per la NATO e per l'Europa. Donde l'importanza e l'ampiezza della discussione che ne è scaturita nel mondo occidentale, ed in Italia in particolare. Pochi son coloro che non hanno riconosciuto per l'alleanza atlantica la necessità di reagire con delle misure, delle iniziative atte ad impedire la destabilizzazione che gli SS20 rischierebbero di provocare qualora mancasse una risposta. Il problema è allo studio della NATO da ormai circa due anni. Gli "esperti" hanno preparato una risposta ; un progetto che mira a rinnovare agli alleati la garanzia di sicurezza atlantica nella nuova situazione venutasi a maturare dopo i SALT II e dopo gli SS20. Il piano, che è ancora all'esame dei governi e su cui i Ministri degli Esteri e della Difesa dovranno prendere una decisione nel prossimo mese di dicembre, parte appunto dal concetto che il progressivo rafforzamento dei sistemi sovietici contro l'Europa occidentale sovverte l'equilibrio militare e la credibilità del deterrente nel continente europeo ; e suggerisce perciò' alla NATO di adottare due misure complementari per farvi fronte ; da un lato, l'ammodernamento delle proprie forze nucleari di teatro a lungo raggio, per correggere lo squilibrio e convalidare la strategia dissuasiva della alleanza ; e dall'altro, l'apertura di costruttivi negoziati con l'Unione Sovietica per il raggiungimento di un accordo di limitazione degli armamenti anche nel settore delle armi eurostrategiche. L'obbiettivo essenziale è la correzione dello squilibrio in Europa, comunque sia raggiungibile.

E' superfluo sottolineare che la politica della NATO rimane la distensione nei rapporti Est-Ovest e una riduzione permanente degli armamenti da ambo le parti. Lo scopo del piano non è perciò quello di rincorrere i programmi dell'URSS, di impegnarla in una corsa al riarmo nel campo delle armi euro-strategiche. Quello che la NATO vuole con la correzione dello squilibrio è confermare la credibilità del proprio sistema difensivo ; evitare il rischio di una "miscalculation" sovietica ; soprattutto dimostrare la volontà dell'Europa di difendersi. Il rafforzamento che il piano propone, attraverso la adozione dei "Cruise missiles" e dei Pershing II, non sarebbe quindi in alcun caso di dimensioni tali da implicare una diminuzione del ruolo delle forze strategiche intercontinentali ; e potrebbe essere, d'altronde, anche compensato dal contemporaneo ritiro dall'Europa di un notevole numero di armi nucleari a impiego tattico (si è parlato di mille testate), cosicchè alla fine si potrebbe avere addirittura una riduzione del numero complessivo di testate esistenti sul suolo europeo occidentale.

Un rafforzamento dunque relativamente limitato ; ma tuttavia sufficiente a correggere lo squilibrio, ad offrire all'Europa occidentale una capacità di risposta dal proprio stesso territorio ad attacchi nucleari contro obiettivi situati su di esso ; una capacità di risposta consistente in sistemi di armi invulnerabili (tali infatti sarebbero i "Cruise missiles"). Anche se non europeo, questo deterrente, per essere basato sul suolo europeo, sarebbe più credibile nel caso di attacchi nucleari contro i paesi europei ; specie se attacchi limitati, "selettivi", contro determinati

obbiettivi, come basi militari, centri nevralgici di comunicazione all'interno di quei paesi. I sovietici potrebbero, a torto o a ragione, pensare che in questo caso (cioè in caso di attacco non nucleare massiccio contro i paesi europei) gli Stati Uniti in regime di parità nucleare con l'URSS non si assumerebbero il rischio di una risposta con i propri sistemi "centrali" contro il territorio sovietico considerandola troppo "escalatory". Mentre invece sarebbe più facile pensare che, ad attacchi anche limitati o "selettivi", sistemi nucleari che fossero basati sul suolo stesso dei paesi europei risponderebbero. Questi dunque, come deterrent, offrirebbero ai paesi europei una più efficace copertura, già per la propria intrinseca capacità di risposta. Ma ancora più importante di questa risposta, sarebbe il loro effetto dissuasivo come anello di congiunzione capace di far scattare l'"escalation", di far salire la reazione al livello più alto. Sarebbe difficile immaginare infatti che una volta che dall'Europa occidentale si fosse reagito con un contrattacco contro l'URSS, quest'ultima non si verrebbe a trovare nella posizione di dovere o cessare i propri attacchi o fronteggiare il rischio della generalizzazione del conflitto. Dei sistemi installati sul suolo europeo offrirebbero dunque attraverso il meccanismo dell'"escalation", la migliore conferma della strategia atlantica, del "link" Europa-Stati Uniti, come base della dissuasione. Invece un equilibrio eurostrategico, che riducesse il ruolo delle forze strategiche intercontinentali, a parte la difficoltà di realizzarlo, non sarebbe nell'interesse dell'Europa : perchè esso avrebbe la conseguenza di staccare il teatro europeo dal più generale sistema di sicurezza USA-URSS, di produrre quello che i tedeschi da tempo

chiamano, con timore, il "decoupling". Mentre la massima efficacia del deterrent sta proprio, come si è detto, nella minaccia di "escalation". E' stato obbiettato da alcuni che il rafforzamento dei sistemi eurostrategici della NATO mirerebbe a fare in modo che la guerra si combatta esclusivamente sul vecchio Continente, utilizzando l'Europa come base di lancio per gli attacchi missilistici contro l'Unione Sovietica. Quanto si è già osservato dovrebbe bastare a dimostrare la incongruenza di questa argomentazione. Infatti dal momento in cui fosse coinvolto il territorio sovietico in conseguenza dell'impiego di armi americane (anche se basate in Europa) è difficile immaginare che non sarebbe coinvolto del pari quello americano. Gli Stati Uniti quindi non potrebbero avere alcun vantaggio a servirsi dell'Europa come base di lancio contro il territorio sovietico, se il loro vero scopo fosse quello di evitare l'estendersi della guerra al proprio territorio. D'altra parte dire - come altri hanno detto - che una guerra contro l'Europa equivarrebbe comunque ad una guerra generale e che quindi non vi sarebbe bisogno del rafforzamento dei sistemi eurostrategici della NATO, costituisce una petizione di principio, perchè è precisamente con il rafforzamento di questi ultimi che si otterrebbe la certezza dell'"escalation", e quindi la saldatura della difesa europea a quella nordamericana.

L'altra misura che la NATO prevede è l'apertura di negoziati con l'URSS per il raggiungimento di un accordo di limitazione degli armamenti anche nel settore delle armi eurostrategiche. Come già osservato, non si vuole impegnare l'URSS in una corsa al riarmo. Al contrario, la politica

della NATO è quella della distensione Est-Ovest e della riduzione degli armamenti. L'obbiettivo è di correggere lo squilibrio, di evitare che l'URSS acquisti una preponderanza nel teatro eurostrategico. E la via maestra che conduce a questo obbiettivo è un negoziato per ottenere una verifica delle condizioni attuali del rapporto tra le forze eurostrategiche da ambo le parti, e per cercare di riequilibrare di comune accordo questo rapporto al più basso possibile livello di forze, di costo e di rischi, rispettando naturalmente il principio della eguale sicurezza e della verificabilità. Il rispetto di questo principio implicherebbe che l'accordo dovrebbe comunque poter consentire alla NATO in Europa la disponibilità di sistemi atti ad assicurare la credibilità del deterrent ; e basarsi sul principio che i sistemi sovietici capaci di colpire gli alleati europei degli Stati Uniti, non computati dall'accordo SALT II, dovrebbero essere contro-bilanciati non meramente dalle armi nucleari tattiche, ma da analoghi sistemi eurostrategici, necessariamente aggiuntivi rispetto ai sistemi intercontinentali americani computati dall'accordo SALT II. Il negoziato di limitazione, che dovrebbe recare un impulso anche alle trattative MBFR per le forze convenzionali, si inquadrerebbe nella III fase dei SALT, ed avrebbe per gli europei il vantaggio di poter portare anche l'Europa occidentale direttamente sotto l'ombrello di un futuro grande accordo di stabilizzazione strategica a livelli di forze, come si spera, progressivamente decrescenti. E' possibile prefigurare un punto di arrivo del processo SALT, in cui verrebbero prese in considerazione da un lato tutte le forze strategiche occidentali (intercontinentali o basate sul suolo europeo) capaci di raggiungere l'Unione

Sovietica, e dall'altro tutte le forze strategiche sovietiche intercontinentali o a media gittata (capaci di raggiungere il Nordamerica o l'Europa occidentale), e in cui si stabilirebbe tra questi due complessi di forze un rapporto globale di parità. Così non si creerebbero santuari ; o se si preferisce, si creerebbe un unico grande santuario, con parità di trattamento per tutti i territori europei, sovietici e nordamericani interessati. La proposta di allargare la prossima fase dei SALT ai sistemi eurostrategici di ambo le parti e di integrare così i due negoziati sulle armi strategiche intercontinentali e su quelle eurostrategiche in un unico processo negoziale, si presenterebbe dunque come un passo del più grande significato, anche dal punto di vista della sicurezza europea.

Il fatto che il governo sovietico abbia dichiarato che sarebbe disposte a ridurre il numero dei propri sistemi eurostrategici a condizione che da parte NATO non vengano schierati i "Cruise missiles" e i Pershing II in Europa occidentale, è la dimostrazione di una disponibilità sovietica al negoziato ed al tempo stesso anche la prova che esiste al momento attuale una superiorità sovietica in questo campo di armi. Ed è significativo che questa dichiarazione di disponibilità sia venuta da parte sovietica dopo che da parte occidentale si sia cominciato a parlare della necessità di un potenziamento delle proprie forze. Perché il negoziato riesca, naturalmente a condizioni che non si limitino a cristallizzare l'attuale stato di inferiorità della NATO, occorre che i sovietici vi abbiano interesse. Ed il solo modo per creare in loro questo interesse è di dimostrare che la NATO è comunque decisa a correggere lo squilibrio oggi

esistente nel settore eurostrategico. Soltanto una decisione oggi per la realizzazione del piano di ammodernamento delle forze della NATO in Europa darebbe questa dimostrazione. Per questo la decisione è necessaria. Dato che il "deployment" non potrebbe comunque avvenire prima dei prossimi tre anni, vi sarebbe ampio margine per rivedere o modificare la decisione, anche prima della sua attuazione, ove il negoziato portasse a dei risultati positivi, come noi speriamo. E' istruttivo a questo riguardo rievocare una esperienza del passato. Il negoziato sovietico-americano per la limitazione degli ABM, dopo essersi protratto infruttuosamente, andò in porto nel 1972 : quando l'Amministrazione Nixon ebbe dichiarato di essere ormai determinata a procedere alla attuazione del proprio programma di spiegamento degli antimissili.

In conclusione, la NATO si trova oggi ad una svolta. Altre volte la continua evoluzione dei fattori strategici ha portato nel corso della sua storia al pericolo di una crisi di fiducia ; ma questa volta la sfida appare anche più seria. La NATO ha fondato per molti anni ormai - e con successo - la sua strategia di pace in Europa sulla politica dell'equilibrio delle forze e sulla credibilità del deterrente. Questa strategia è valsa finora a contenere la superpotenza militare sovietica. Questa strategia si trova oggi in pericolo in seguito ai nuovi programmi sovietici di armamenti che culminano nell'SS20 e nel Backfire. Dopo il SALT II, che ha sancito la parità nucleare tra le due maggiori potenze, il principale sforzo che l'Unione Sovietica continua a fare nel campo degli armamenti strategici, è proprio quello diretto contro l'Europa. Il problema è militare e politico

-22-

ad un tempo. Ove non si risponda alla sfida della politica sovietica, la conseguenza della emergente preponderanza dell'URSS in Europa potrebbe essere il "decoupling", la crisi di fiducia, il progressivo distacco dell'Europa occidentale dal Nordamerica. Sarebbe illusorio ridurre la sicurezza dell'Europa occidentale esclusivamente ad un rapporto di forze ; è al contrario in una più vasta rete di negoziati e di accordi Est-Ovest, di intese politiche e di collaborazione in ogni campo, che tale sicurezza deve trovare il suo collocamento. Ma senza l'equilibrio delle forze, ogni altra prospettiva rischierebbe di inaridirsi ; la sicurezza, non solo militare, ma politica dell'Europa occidentale e la stessa distensione diverrebbero aleatorie. E sarebbe una inaccettabile discriminazione che la distensione USA-URSS dovesse basarsi sulla parità e quella Europa-URSS sulla disparità. Per l'Europa occidentale (forse con la sola eccezione delle due potenze nucleari) cio' significherebbe dover accomodarsi alla preponderante influenza dell'URSS nel Continente, con tutte le conseguenze negative anche per il processo di integrazione dell'Europa. Per evitare questa bancarotta non è necessario imbarcarsi in una rovinosa corsa al riarmo. Vi è la possibilità di impegnare l'URSS in un negoziato serio, che riequilibri la situazione a condizioni reciprocamente accettabili nello spirito dei protocolli di Helsinki. Ma per questo non bastano le buone parole e gli inviti. Cedere all'intimidazione è il peggior modo di cominciare un negoziato. Occorre al contrario dimostrare concretamente che la NATO in Europa ha la capacità e la volontà di difendersi ; cioè in sostanza continuare a seguire la politica realistica che per trent'anni ha mantenuto la pace.