

July 5, 1990

Analysis, 'The Atlantic Alliance in the 1990s'

Citation:

"Analysis, 'The Atlantic Alliance in the 1990s'", July 5, 1990, Wilson Center Digital Archive, Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, NATO Series, Box 175, Subseries 1, Folder 101. <https://wilson-center-digital-archive.dvincitest.com/document/155215>

Summary:

An analysis of the current state of NATO and its future prospects given the changing European landscape. NATO will have to review its attitude, role, and tasks to adapt to the new realities of European security.

Credits:

This document was made possible with support from MacArthur Foundation

Original Language:

Italian

Contents:

Original Scan



L'ALLEANZA ATLANTICA NEGLI ANNI '90

1. I radicali mutamenti in Europa, a partire dalla seconda metà del 1989, impongono anche all'Alleanza di rivedere i propri caratteri ed i propri compiti. Non si tratta più, infatti, come al momento del Rapporto Harmel, di ricercare regole di coesistenza tra sistemi politici ed economici diversi raccolti in contrapposte alleanze. Dobbiamo invece ridefinire la nostra sicurezza nella prospettiva di una progressiva integrazione del continente europeo sulla base del pluralismo, della democrazia, dell'economia di mercato, della solidarietà sociale.

E' tempo quindi di dare un contenuto all'affermazione, più volte formulata nei mesi scorsi, di un'Alleanza Atlantica meno militare e più politica. In questa prospettiva, un compito prioritario spetta alla piena valorizzazione dell'articolo 2 del Trattato ed allo sviluppo dei programmi e delle iniziative di cooperazione scientifica, che danno corpo alla cosiddetta "terza dimensione" della NATO. Come sottolineato dal Vertice del maggio '89, siamo più che mai convinti del carattere vitale rivestito dalla cooperazione internazionale nei settori delle scienze e della tecnologia, stanti i benefici effetti che ne possono derivare per la sicurezza globale.

Se si vuole uscire dal generico, occorre comunque che la revisione dei caratteri e dei compiti dell'Alleanza, che non nasce da una critica verso se stessa ma dalle circostanze nuove, si concretizzi intorno al concetto del sistema di sicurezza paneuropeo.

Per realizzarlo occorre, muovendo dal secondo elemento del Rapporto Harmel, passare dal dialogo alla cooperazione. La costruzione di tale sistema può tuttavia avvenire solo intorno ad elementi di integrazione già esistenti, all'interno di un sistema indivisibile e coordinato, del quale l'Alleanza costituirà la struttura portante. Essa dovrà trasformarsi, da uno strumento principale di difesa e di equilibrio con lo schieramento avversario, nel primo nucleo di Stati intorno al quale organizzare progressivamente, in una prospettiva di medio-lungo periodo, un sistema di sicurezza a livello continentale.

2. La prima condizione per creare questo nuovo assetto è rappresentata da una ulteriore fase del controllo degli armamenti. Essa, rispetto alla precedente, non dovrebbe essere solo quantitativamente diversa, ma anche basata su una logica e principi diversi: non più sull'esigenza di eliminare, come nella CFE 1, le asimmetrie più pericolose e di ristabilire l'equilibrio degli schieramenti, che del

2.

resto non esistono più nella forma tradizionale. Si tratterà, invece, di avvicinarsi gradualmente ad una situazione che potremmo definire della "difesa essenziale". Un negoziato di questo tipo non può essere soltanto a Ventitre o a Ventidue, per determinare i livelli rispettivi dei due schieramenti, ma deve indicare di quante forze dovrà disporre ogni paese. Di qui l'esigenza di allargare la partecipazione ai Trentacinque.

3. La seconda condizione per sviluppare un sistema unico di sicurezza è la messa in atto, molto meglio di quanto sia avvenuto sino ad ora, di misure di verifica e controllo. Esse costituiscono la componente essenziale del sistema unico, ed accordi del tipo "cieli aperti" rappresentano la base perchè ciascun paese possa vivere tranquillamente secondo le regole che ha contribuito a stabilire. La NATO è in grado di offrire un contributo decisivo al raggiungimento di questo obiettivo.

4. La terza condizione è data dalla conclusione di una serie di accordi tra l'Alleanza e gli avversari di ieri. Proprio attraverso di essi si realizza una logica di cerchi concentrici che affida all'Alleanza, nel campo della stabilità e della sicurezza, un ruolo analogo a quello della Comunità Europea nell'economia e nella politica: il nucleo centrale di un sistema continentale. Ciò significa che l'Alleanza potrà concludere accordi di reciproca garanzia non solo con i paesi neutrali e non allineati, ma anche con Paesi del Patto di Varsavia, inclusa l'Unione Sovietica, e con quelli che abbiano cessato di farne parte o anche col Patto stesso, qualora al suo interno si esprima una decisione al riguardo basata sul consenso. La disponibilità sovietica in questa direzione è già stata espressa in più di una circostanza.

5. L'adeguamento dell'Alleanza dovrà avvenire in stretto collegamento con altri processi, dall'unificazione tedesca alla CSCE, quest'ultima non soltanto per gli aspetti relativi al controllo degli armamenti. La sicurezza continentale dovrà infatti essere affidata non ad equilibri di forze contrapposte, come avvenuto finora, bensì ad una rete di istituzioni fra loro nè esclusive nè antagoniste ed invece complementari, intorno al nucleo dell'Alleanza Atlantica. La CSCE sarà il suo cerchio massimo, una CSCE che non si ponga in antitesi all'Alleanza e tantomeno che vorrà dissolverla al suo interno. Il Vertice dei Trentacinque, a Parigi, segnerà l'avvio di una revisione e di un approfondimento del processo CSCE, sia in senso orizzontale che

3.

verticale o meglio in termini sia territoriali che per materia. L'integrazione orizzontale, sarà data dalle forme di istituzionalizzazione generale, a cominciare dal Consiglio dei Ministri degli Esteri, capace di fornire impulso e coordinamento all'intero processo.

L'integrazione verticale o per materia consentirà di approfondire l'integrazione in termini di diritti dell'uomo e strutture giuridiche uniformi, di economia, di sicurezza. Ognuno di questi obiettivi verrà approfondito facendo leva soprattutto su strutture già esistenti, rispettivamente il Consiglio d'Europa, la Comunità Europea e, per la stabilità, l'Alleanza Atlantica. Questa sarà il luogo di consultazione occidentale per la partecipazione alle strutture paneuropee della sicurezza basate sulla consultazione politica, la soluzione ed il disimpegno delle crisi, la messa in atto di forme sempre più estese di verifica e di trasparenza degli apparati, dei bilanci, delle attività militari.

6. Il pieno recupero della vocazione politica dell'Alleanza non dovrà soltanto avvenire verso l'esterno, ma anche guardando a se stessa, alla sua strategia, come ai rapporti tra i suoi membri.

La strategia militare dell'Alleanza si ispira ai criteri della "risposta flessibile" e "della difesa avanzata". Oggi tuttavia vengono meno alcune delle condizioni che avevano concorso a talune articolazioni operative del principio di "difesa avanzata". Non esiste, o meglio non esisterà più dopo la compiuta applicazione degli accordi CFE, una superiorità convenzionale dell'Est; svanisce la possibilità di concentrare truppe per un attacco a sorpresa di grande portata contro l'Europa occidentale; tra l'Unione Sovietica e il territorio dell'Alleanza si consolida una fascia di paesi democratici.

Non dovrebbe essere più necessario, per difenderci, organizzare la capacità di colpire il potenziale avversario in profondità nel suo territorio. Se viene meno la necessità di proiettare le difese oltre le frontiere dell'Alleanza, si potrebbe perciò parlare di "difesa entro i confini", il che darebbe alla strategia un carattere ancor più difensivo. Quanto alla "risposta flessibile", non è l'astratto principio della flessibilità che va rivisto, se per flessibile si intende commisurato alle circostanze e per il ristabilimento dello status quo. Anche qui tuttavia, e con riferimento al nucleare, se viene meno lo squilibrio convenzionale si eleva enormemente la soglia del possibile ricorso all'arma atomica, il che tende a rendere anche l'ipotesi di "primo uso" altrettanto remota.

Nella struttura delle forze, la riduzione degli armamenti

4.

strategici faciliterà il raggiungimento dell'obiettivo di un deterrente minimo, mentre la componente di teatro potrebbe limitarsi agli aerei a doppia capacità.

Circa la distribuzione delle forze, poichè viene meno una minaccia che aveva gravato essenzialmente lungo le attuali frontiere dei due stati tedeschi, cade anche la necessità di una forte concentrazione sul suo territorio degli armamenti. Questi potranno essere ridotti e redistribuiti. Saranno invece essenziali le forze capaci di garantire sia il funzionamento delle infrastrutture che i collegamenti, per assicurare l'afflusso di rinforzi dall'altra sponda dell'Atlantico. La presenza di truppe americane potrebbe così scendere a livelli simili a quelli esistenti alla firma del Patto Atlantico. L'accento del legame transatlantico si sposterebbe così dalla componente terrestre a quelle navale ed aerea.

7. L'altro aspetto interno all'Alleanza riguarda il legame transatlantico. Per ben tre volte in questo secolo gli Stati Uniti sono intervenuti a ristabilire gli equilibri continentali, e non sempre la minaccia proveniva dalla stessa parte. Se gli Stati Uniti ed il Canada sono oggi, grazie alla CSCE, parte integrante dell'Europa politica, lo dobbiamo alla precedente istituzione del legame transatlantico attraverso l'Alleanza. L'assetto futuro della sicurezza non solo mantiene ma rilancia questa motivazione, che va vista, sia nella sua dimensione militare che in quella politica, alla luce anche dell'integrazione europea occidentale.

Gli europei intendono fare della sicurezza uno degli elementi della loro unione. Un'accentuazione della loro coesione, anche attraverso la creazione di unità multinazionali, troverebbe nell'Alleanza un contesto di aggregazione che sinora era mancato, anche perchè la convergenza delle difese europee era talvolta, incorrettamente, percepita come antitetica alla solidarietà transatlantica.

8. L'avvio della trasformazione dell'Alleanza lungo queste linee dovrebbe rassicurare l'Unione Sovietica e renderla più disponibile passando, attraverso un regime transitorio, ad una soluzione della questione tedesca in tempi brevi.

9. Sulla base di queste premesse, il Vertice di Londra dovrebbe lanciare un messaggio che potrebbe ispirarsi ai seguenti criteri:

5.

- la constatazione della fine del confronto Est-Ovest e l'estinzione del nemico tradizionale, come presupposti per passare ad una sicurezza che faccia della difesa e della cooperazione le sue strutture portanti;
- il proposito di costruire progressivamente un sistema di sicurezza paneuropeo, risultante dalla complementarietà di vari strumenti nel quadro della CSCE, ma che, per quanto riguarda la sicurezza e la stabilità, abbia l'Alleanza come nucleo intorno al quale far avanzare il processo;
- la disponibilità a concludere accordi di garanzia, sia con l'Unione Sovietica ed i paesi dell'Est, indipendentemente dalla loro permanenza nel Patto di Varsavia, se non con il Patto stesso;
- l'impegno alla ridefinizione della dottrina globale e della strategia militare alleata, indicandone, anche se solo in forma sintetica, i relativi orientamenti;
- l'adozione delle linee per una rapida conclusione del negoziato CFE 1, come pure per la sua seconda fase e per avviare quello sulle armi nucleari a corto raggio;
- l'incarico ai Ministri degli Esteri di trarre le conclusioni del processo di revisione avviato nelle varie istanze alleate, per presentarne i risultati ad un Vertice successivo.