

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— X LEGISLATURA —————

GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

—————

131° RESOCONTO

SEDUTE DI VENERDÌ 29 APRILE 1988

—————

INDICE

Commissioni permanenti

3^a - Affari esteri *Pag* 3

AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE (3ª)

VENERDÌ 29 APRILE 1988

16ª Seduta*Presidenza del Presidente*

ACHILLI

*La seduta inizia alle ore 10,10.***PROCEDURE INFORMATIVE**

Indagine conoscitiva sulle ripercussioni politiche dell'accordo di Washington tra Stati Uniti d'America e Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche per la eliminazione dei missili a medio e corto raggio: audizione del direttore dell'Istituto Internazionale di Studi Strategici di Londra (IISS), François Heisbourg.

Riprende l'indagine conoscitiva, rinviata nella seduta del 3 marzo u.s.

L'audizione si svolge con l'ausilio della traduzione simultanea.

Il presidente Achilli introduce l'ospite presso la Commissione ringraziandolo per aver aderito all'invito di fornire elementi di conoscenza - che non potranno non essere di grande interesse - sulla materia oggetto della indagine in corso.

Nel porgere i suoi ringraziamenti, il Presidente dichiara di sentirsi in dovere di formulare pubblicamente le scuse della Commissione per i disguidi che si sono verificati all'arrivo dell'ospite e che per parte sua aveva fatto quanto possibile per evitare.

Il signor Heisbourg si dice grato per le gentili parole del Presidente così come si è sentito grato fin da quando ha ricevuto l'invito della Commissione per il privilegio che gli veniva fatto di riferire al Senato della Repubblica nel corso di una così importante indagine conoscitiva.

Passando specificamente al tema in oggetto, l'oratore si sofferma innanzitutto sui contenuti dell'Accordo di Washington per poi passare ad

illustrarne gli effetti e la dinamica che consegue alla sua attuazione.

Circa il contenuto dell'Accordo citato l'ospite esprime l'opinione che il ritiro da parte sovietica degli SS-20 può essere considerato un fatto sicuramente benefico per il mondo occidentale anche se questo non esclude che l'Unione Sovietica, in una certa misura, possa spiegare altri missili a compensazione di quelli ritirati: in realtà già in passato l'Unione Sovietica ha condotto dei *tests* per l'uso degli SS-19 ma la loro effettiva installazione può dipendere, a suo avviso, dal successo che i negoziati in corso potranno registrare durante quest'anno. Tra i paesi europei sarà soprattutto la Repubblica Federale di Germania a godere del vantaggio del ritiro di altri tipi di missili pure compresi nelle trattative FNI.

Per ciò che concerne invece la parte occidentale e, in particolare, il ritiro dei missili Pershing 2 e Cruise, occorre rilevare che i primi stavano particolarmente a cuore all'Unione Sovietica, tanto più che essi avevano rappresentato la risposta occidentale agli SS-20. I Cruise sono stati e sono ancora considerati dei missili esclusivamente occidentali e non hanno goduto di eccessiva attenzione finchè non si è avuta la rivelazione che l'Unione Sovietica ha già prodotto dei missili simili (gli XS-4) che non ha ancora spiegato: sarebbe quindi una buona cosa che ci si potesse liberare degli uni e degli altri.

Dopo aver sottolineato che, comunque, per ciò che concerne i suoi contenuti, l'Accordo di Washington può essere considerato positivamente in quanto instaura una forma di equilibrio accettabile, il direttore dell'IISS rileva positivamente il fatto che per la prima volta i sovietici abbiano accettato un sistema di verifiche molto intrusive così come per la prima volta hanno accettato il principio della riduzione asimmetrica (riassuntivamente: smantellamento di tre testate nucleari contro una) che, se applicato anche ad altri negoziati, consentirebbe progressi fino a qualche tempo fa addirittura impensabili. Resta peraltro che,

a suo giudizio, non si è seguito un ordine molto logico nelle trattative per lo smantellamento degli armamenti e che sarebbe opportuno essere più logici nelle trattative future.

Per quanto riguarda l'impatto che l'Accordo di Washington ha avuto, l'ospite si sofferma ad illustrare in particolare le reazioni registrate nella Repubblica Federale di Germania dove l'Accordo stesso viene giudicato accettabile mentre si è trovato discutibile il modo in cui si è proceduto nelle trattative in quanto si è convinti che l'Occidente avrebbe potuto ricavarne molto di più. Al contrario si sono prodotte cicatrici profonde all'interno del mondo politico tedesco e nel rapporto tra la Germania Federale e gli Stati Uniti in conseguenza della diffusa sensazione di essere stati manovrati: e se tutto ciò si mette in relazione al fatto che comunque in Europa centrale resteranno i missili a corto raggio, ci si può rendere conto del nuovo stato d'animo creatosi in Germania la dove lo *slogan* «minore la gittata, maggiore il rischio» riproduce in realtà il giudizio dell'intero *Bundestag*. Egli ritiene, per conseguenza, che si potranno registrare tensioni molto gravi tra gli Stati Uniti e la Repubblica Federale di Germania nè, personalmente, vede come gli americani o gli inglesi potrebbero essere indotti a mantenere le loro truppe in Germania in mancanza di un adeguato «ombrello di protezione», quasi a farne degli ostaggi per possibili attacchi convenzionali da parte dei sovietici.

Dopo aver rilevato che tra le lezioni che si possono trarre dalla dinamica innescata dall'accordo USA-URSS - che permane, pur se lievemente attutita dopo il *summit* della NATO - c'è quella di considerare come sia psicologicamente dannoso incentrare un discorso sulle basi di lancio dei missili poichè questo induce l'opinione pubblica a credere nella assoluta priorità delle armi nucleari, l'oratore dichiara che, al fine di cercare un rimedio alle delineate conseguenze dell'accordo di Washington, nell'immediato futuro bisognerà concentrare l'attenzione sul tema dell'ammodernamento dei restanti tipi di armi. Ciò vale sia per la sostituzione dei missili balistici - questione importante ma non urgentissima - che soprattutto per le armi nucleari aviotrasportate che, con sua grande sorpresa, non sono state

minimamente prese in considerazione in sede NATO quando invece lo stato attuale dei velivoli disponibili è tale da esporre gli stessi a rischi così gravi da renderli pressochè inutilizzabili. L'ammodernamento dovrebbe riguardare pure l'artiglieria nucleare, anche se potrebbe rivelarsi estremamente difficile: tanto più che si tratta di armi fra le meno gradite dalla Germania Federale e si potrebbe prendere in considerazione orientativamente anche lo spiegamento di missili Cruise lanciati da mare. Per quanto riguarda, poi, in particolare le armi convenzionali, egli deve continuare a fare riferimenti di carattere numerico anche se in questo settore è di grande rilievo il profilo qualitativo, peraltro difficile da prendere come parametro in quanto deve tenere conto di elementi imponderabili quali l'addestramento delle truppe, l'attitudine dei comandi, la competenza tecnica e molte altre cose. In questo settore, comunque, l'Unione Sovietica ha una superiorità numerica di due a uno e questa discrepanza è molto grave: ciò cui si dovrebbe puntare sarebbe un equilibrio alla pari che non appare così irrealizzabile quando si voglia dare la giusta considerazione alla *perestroika* e alla necessità che ne consegue per l'Unione Sovietica di diminuire le spese per la difesa convenzionale che attualmente sono ad un livello percentuale che è quello tipico dei paesi in stato di guerra.

Dopo aver espresso la convinzione che, anche in caso di raggiunto equilibrio sul piano convenzionale, ci sarà sempre bisogno di armi nucleari e che ci si dovrà comunque occupare di attuare cambiamenti all'interno delle stesse armi convenzionali per concentrarsi su quelle forze che maggiormente si prestano ad un attacco quasi di sorpresa, l'ospite sottolinea l'opportunità di tenere comunque distinti i negoziati sulle armi convenzionali rispetto a quelli sulle armi nucleari tattiche: tanto più che i primi sono e saranno complicatissimi e ci sarebbe il rischio di non approdare a nessun risultato. È certo, altresì, che, alla fine dei negoziati START, ci si dovrà spostare da un piano dominato dalle cifre - anche in relazione all'elevato costo degli smantellamenti che si renderebbero necessari qualora si volesse procedere per equiparazione numerica - per andare a discorsi più qualitativi ed individuare

le misure destinate ad aumentare la fiducia. Sempre in riferimento alla necessità di quel processo di ammodernamento sottolineato in precedenza, l'oratore rileva poi che occorrerà rivedere i due documenti adottati dalla NATO oltre venti anni fa - che definivano la cosiddetta «risposta flessibile» e gli obiettivi politici della NATO stessa - in senso globale e strategico in modo da far accettare all'opinione pubblica i nuovi obiettivi politici dell'alleanza e sensibilizzarla così sul problema di fondo prima che l'Unione Sovietica possa avvantaggiarsi dell'attuale situazione psicologica della stessa opinione pubblica per premere in direzione di una seconda o terza opzione zero.

Passando a trattare del cosiddetto «pilastro europeo», il signor Heisbourg esprime l'opinione che il particolare rapporto franco-germanico rappresenti un fatto spiegabile ma che esso vada esaminato soprattutto in relazione al difficile momento di quasi completa paralisi che sta attraversando l'UEO che rappresenta, invece, la sede ideale per avviare un serio discorso sulla sicurezza europea sempre all'interno della NATO. Teme, peraltro, che saranno inevitabili momenti di grave tensione tra l'Europa e gli Stati Uniti in conseguenza dell'ormai inarrestabile processo di diminuzione del bilancio della difesa statunitense, processo che non potrà non riflettersi sul livello di impegno umano e tecnico degli USA in Europa. Occorrerebbe affrontare subito il problema dal momento che non ci si può fare eccessive illusioni sugli sforzi economici dell'Europa occidentale - anche perchè qui l'Unione Sovietica non è più vista come un nemico molto temibile - e cercare di limitare la portata delle riduzioni di impegno americano predisponendo contemporaneamente una sorta di programmazione dell'impegno finanziario europeo. Potrebbe essere opportuna la creazione di una speciale agenzia sul modello dell'ACDA degli Stati Uniti ed individuare anche uno stabile ed efficiente livello di consultazioni con gli americani fin dal momento in cui la prossima Amministrazione statunitense inizierà a muovere i primi passi.

Il presidente Achilli ringrazia l'ospite per l'ampia e documentatissima relazione che ha risposto in modo compiuto al tema centrale dell'indagine e dà, quindi, la parola ai senatori che intendano porre delle domande.

Interviene per primo il senatore Boffa che, dopo essersi associato ai ringraziamenti del Presidente, si sofferma sul tema degli equilibri convenzionali in Europa sottolineando innanzitutto l'importanza di un esame sotto il profilo qualitativo e non solo quantitativo dei rapporti di forze. Poichè l'ospite si è detto convinto che gli aspetti qualitativi diventeranno di grande importanza dopo la conclusione dei negoziati START, l'oratore chiede se un uguale discorso non possa essere avviato fin da ora per le armi convenzionali. Chiede, inoltre, se negoziati separati ma paralleli sulle armi convenzionali e su quelle nucleari non potrebbero avere un maggior valore pur senza riflettersi necessariamente l'uno sull'altro e chiede infine cosa impedirebbe di ipotizzare che, dopo drastici tagli nelle armi convenzionali, non si rendano più indispensabili quelle nucleari.

Il signor Heisbourg si dichiara pienamente d'accordo con il senatore Boffa nella sottolineatura dell'aspetto qualitativo anche quando si parli di armi convenzionali: tanto più che in un'area vasta come quella che va dall'Atlantico agli Urali un discorso meramente numerico, salvo che per alcune piccole regioni, sarebbe impossibile da condurre. Riferendosi peraltro alla terza domanda posta dal senatore Boffa, egli ritiene che proprio in relazione all'impossibilità di valutare in che cosa consista un vero equilibrio convenzionale, sarebbe estremamente rischioso fare a meno delle armi nucleari ed affidarsi esclusivamente alle cifre che sono certamente importanti ma non quanto l'imponderabile come la storia delle guerre ha sempre dimostrato. Per garantire la pace occorrono comunque, insieme alle misure politiche che si possono riassumere nella «distensione», anche la deterrenza, pur senza per questo rinunciare a ridurre via via gli squilibri.

Circa la seconda domanda, egli non ritiene di poter negare la possibilità delineata dal senatore Boffa ma non nutre eccessive speranze di successo per il tipo di negoziato da lui ipotizzato che potrebbe addirittura portare ad una situazione di stallo e non ad ulteriori riduzioni.

Il senatore Vecchietti, premesso di non essere completamente d'accordo sull'inevitabile legame tra misure politiche e deterrenza, tanto più che è proprio questa logica quella

che ha guidato per tanti anni la corsa agli armamenti, sottolinea alcuni fatti nuovi emersi già nel corso dei negoziati per la eliminazione dei missili a medio e corto raggio quali il documento del Congresso americano che ha tolto molte illusioni sulla efficacia e praticabilità dello scudo spaziale e la nuova politica di distensione avanzata da Gorbaciov basata sulla interdipendenza. Vuole quindi chiedere se, continuando con quella logica prima delineata, non si rischi di trasformare l'accordo di Washington in un mero episodio per quanto importante.

Il senatore Gerosa esprime piena soddisfazione per la eccellente relazione svolta dal direttore di un Istituto che è sicuramente il più prestigioso nel settore degli studi strategici. Riallacciandosi alle osservazioni dell'ospite sulla inquietudine sollevata in Europa dal ravvicinamento a due tra Francia e Repubblica Federale di Germania anche nel settore degli armamenti oltre che della politica internazionale, chiede come l'IISS giudichi questo fatto e quali vantaggi o quali pericoli a suo avviso derivino da un così stretto dialogo anche in relazione a quelle cicatrici che l'accordo di Washington ha lasciato nei rapporti tra Stati Uniti ed Europa.

L'ospite risponde al senatore Vecchietti di non giudicare troppo realistico che i cambiamenti che si rilevano nell'Unione Sovietica possano bastare a trasformare gli atteggiamenti dei diversi paesi europei e far scomparire legami preferenziali nonchè tutte le cause soggiacenti al rapporto dell'Occidente con il tradizionale avversario: si potrà solo tendere ad evitare che i differenti interessi si trasformino in fattori destabilizzanti e a realizzare una buona convivenza tra distensione e deterrenza.

Al senatore Gerosa l'ospite esprime l'opinione che il rapporto franco-tedesco resti pur sempre un rapporto difficile e di non fiducia che, proprio in quanto tale, induce i due paesi a tenersi sempre più legati: è probabile che ciò serva, anzi, a garantire gli altri paesi europei contro il rischio che ciascuno dei due alleati si muova per proprio conto in direzioni diverse. Egli non crede che Francia e Germania possano sostituire il ruolo degli Stati Uniti nell'ambito NATO, a meno di totali ritiri di truppe da parte americana che è impensabile ipotizzare. Non sarebbe inutile, comunque,

riscoprire e rafforzare il ruolo dell'UEO e forse l'Italia in quella sede potrebbe riappropriarsi di un ruolo attivo che non ha svolto in altre sedi mostrandosi, semmai, piuttosto in retroguardia.

Il senatore Orlando rileva che, se il trattato di Washington ha rappresentato una specie di sasso nello stagno sollevando problemi finora senza risposta, questo non sarà stato un fatto negativo se potrà condurre a riconsiderare il discorso della deterrenza e a delineare una nuova strategia della NATO, anche se le tappe per giungervi non sono facili da percorrere. Vuole peraltro chiedere all'ospite come va giudicato il problema della deterrenza nucleare della Francia e del Regno Unito che non si sa su quale tavolo discutere.

Nel rispondere, l'ospite riprende innanzitutto alcune considerazioni svolte nel corso della relazione ed esprime, poi, l'opinione che la Francia e il Regno Unito abbiano oggi una visione diversa dell'impegno americano in Europa e mirino quindi ad assicurarsi una difesa che travalichi i rispettivi confini nazionali: non è però pessimista circa la possibilità di una evoluzione dei paesi in questione verso posizioni di maggiore distensione.

Al senatore Graziani - che gli chiede un parere sull'ipotesi di disarmo regionale in relazione alle armi chimiche nonchè sulle cosiddette «asimmetrie geografiche» relative alla posizione bicontinentale dell'Unione Sovietica - l'ospite dichiara di non ritenere che un accordo ristretto all'Europa centrale possa avere qualche importanza: intanto le armi chimiche non contano per dove sono concentrate ma per dove vengono usate ed inoltre esse non rivestono un ruolo rilevante nel rapporto Est-Ovest. Sarebbe invece auspicabile comunque un accordo per la loro totale eliminazione che vedesse le grandi potenze impegnate a discuterne a livello politico. Per ciò che concerne le asimmetrie geografiche, egli ritiene che se i sovietici sono seriamente pronti a negoziare sulle armi convenzionali potrebbero essere più tentati di smobilitare le truppe che non di spostarle al di là degli Urali (starebbe qui il loro grado di minaccia verso l'Oriente nell'immediato e verso l'Europa per la loro trasferibilità) dal momento che lo spostamento sarebbe estremamente costoso.

Prende infine la parola il presidente Achilli

il quale, espressa la convinzione che il mutamento profondo indotto nel rapporto tra Stati Uniti ed Europa e la crisi di alcuni rapporti interni alla NATO che sono conseguiti all'Accordo di Washington abbiano rappresentato uno *shock* positivo che obbliga tutti a rivedere alcune posizioni, chiede all'ospite quale possa essere la stima dell'impegno finanziario che dovrà affrontare l'Europa per la creazione di una propria difesa militare alla quale il nostro paese non è certamente contrario anche se ha tenuto a ribadire una posizione antinucleare che, nella realtà, riflette pienamente la posizione dell'opinione pubblica europea. Il Presidente chiede anche se l'ospite ritenga compatibile con l'Accordo di Washington e con le nuove trattative che si stanno avviando lo spostamento presso una base italiana degli aerei F-16.

Il signor Heisbourg precisa, in relazione alla prima domanda del Presidente, che egli non ha inteso esprimere giudizi negativi sulla posizione italiana in sede NATO ma dare solo ragione di una «impressione». Circa il merito della domanda egli non è in grado di dare una

risposta precisa ma può solo ipotizzare che il livello dello sforzo finanziario sarà determinato dall'entità del ritiro delle truppe americane dall'Europa. Per ciò che concerne gli F-16 – sui quali non si è negoziato – deve rilevare che innanzitutto l'Unione Sovietica non ha dato segni di decelerazione nella predisposizione di nuovi velivoli similari e che, comunque, il loro spostamento non ha molto a che fare con lo spirito del trattato di Washington. Poiché, peraltro, l'Occidente si trova qualitativamente in vantaggio nel settore aereo, sarà inevitabile considerare i velivoli nell'ambito delle trattative sulle armi convenzionali anche se non va dimenticato che essi sono di rapido ritiro ma di altrettanto facile reintroduzione.

Il presidente Achilli ringrazia nuovamente l'ospite anche per le puntuali ed interessanti risposte fornite e dichiara conclusa l'audizione.

Il seguito dell'indagine è rinviato alla seduta che si terrà giovedì 5 maggio prossimo venturo per l'audizione del Direttore dell'ACDA, generale William Burns.

La seduta termina alle ore 13.