

M. CREMASCO

**I COLLOQUI
SULLA
LIMITAZIONE
DELLE ARMI
STRATEGICHE**

SIGNIFICATO E MOTIVI DEI SALT
L'ATTEGGIAMENTO AMERICANO
L'ATTEGGIAMENTO SOVIETICO
L'INFLUENZA DELLA CINA
RISULTATI E PROSPETTIVE
APPENDICI: SESSIONI DEI SALT,
CRONOLOGIA, BIBLIOGRAFIA
GLOSSARIO

M. CREMASCO

**I COLLOQUI
SULLA
LIMITAZIONE
DELLE ARMI
STRATEGICHE**

INDICE

SIGNIFICATO E MOTIVI DEI SALT	p. 3
L'ATTEGGIAMENTO AMERICANO	p. 5
L'ATTEGGIAMENTO SOVIETICO	p. 14
L'INFLUENZA DELLA CINA	p. 22
RISULTATI E PROSPETTIVE	p. 25
APPENDICI: SESSIONI DEI SALT, CRONOLOGIA, BIBLIOGRAFIA GLOSSARIO	p. 29

SIGNIFICATO E MOTIVI DEI SALT

I

I colloqui sovietico-americani sulla liquidazione delle armi strategiche (Salt - Strategic Arms Limitation Talks) sono stati definiti « il negoziato più importante del secolo » e l'affermazione, pur nei limiti di una categorizzazione immediata e attuale, non ancora passata attraverso il filtro di una immediata analisi storica, è profondamente vera.

I Salt, infatti, vanno ben oltre il loro esplicito obiettivo, la limitazione degli armamenti strategici; essi coinvolgono profondamente gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, sia sul piano internazionale che sul piano interno. Sul piano internazionale, perché incidono direttamente sui rapporti tra le due superpotenze in un momento particolarmente complesso di transizione da un sistema mondiale bipolare a un sistema mondiale tripolare e forse multipolare. Sul piano interno, per il loro impatto sulle strutture, intese come centri decisionali e di pressione, politiche, militari ed economiche dei due paesi; per i loro riflessi sui rapporti di potere tra tali strutture e, quindi, sul processo di « policy-making »; per la possibilità di essere usati come mezzo di pressione, positivo o negativo, appellandosi alla serietà delle trattative o alla mancanza di risultati: come arma contro ulteriori spese per gli armamenti strategici o come giustificazione di tali spese al fine di mantenere un'adeguata posizione negoziale o mostrare all'avversario la propria ferma determinazione a non lasciarsi superare o nuovamente distanziare in campo strategico (1).

D'altra parte, un accordo per la limitazione delle armi strategiche, a differenza di ogni altro finora concluso dalle due superpotenze, è possibile solo se mutano, non tanto le linee di fondo di una contrapposizione politico-ideologica — in realtà una contrapposizione di interessi a dimensione mondiale — quanto, piuttosto, il modo con cui tale contrapposizione si articola nel contesto degli eventi internazionali, nell'ambito delle aree « aperte » alle opposte influenze, di fronte al crescere di nuove potenze, nel mantenimento di una situazione di pacifico equi-

librio che renda sempre più improbabile la ipotesi di un confronto diretto.

L'accordo sul trattato di non proliferazione era stato il risultato di una convergenza di interessi che tendeva al mantenimento di una bipolarità nucleare e che quindi, rimanendo inalterate le reciproche posizioni strategiche, non obbligava a un particolare riadattamento delle rispettive politiche. Un'intesa sulla limitazione dei vettori nucleari, invece, presuppone, coinvolgendo direttamente la sicurezza nazionale dei due stati, un ripensamento in termini nuovi dell'antica rivalità, un diverso apprezzamento della realtà dei rispettivi sistemi, un approccio maggiormente pragmatico nei problemi di comune interesse, se non una reciproca fiducia, attualmente molto improbabile, almeno una più aperta disponibilità a ricercare nuove forme di coesistenza e di dialogo.

E l'importanza dei Salt, di questi colloqui che continuano ormai da quasi due anni, sta proprio nel fatto di essere la cartina di tornasole dei rapporti tra gli Stati Uniti e la Unione Sovietica, di essere il risultato di un certo mutamento in quei rapporti e, al tempo stesso, la spinta per mutamenti ulteriori; perché, se sul piano militare, quando ambedue i paesi sono in possesso di una « overkill capability », può aver scarso significato limitare numericamente qualche tipo di arma strategica, sul piano politico il fatto assume una diversa e più ampia prospettiva, specialmente se l'accordo è tale da coprire anche gli aspetti qualitativi del problema (Mirv e le nuove armi strategiche in fase di studio).

Tale elemento emerge con chiarezza dalla analisi degli eventi che hanno preceduto i Salt e dall'evoluzione dell'atteggiamento americano e sovietico verso di essi. La détente sovietico-americana della primavera-estate 1968 viene coronata dall'accordo per l'apertura di colloqui sui sistemi missilistici difensivi e offensivi; la crisi aperta dalla invasione della Cecoslovacchia si chiude con l'invito di Nixon all'Unione Sovietica per la ripresa del dialogo sulle armi strategiche; l'intesa dell'ottobre 1969 sul luogo e la data

(1) La differenza significativa stava nel fatto che tale « gioco » di contrapposte pressioni avveniva, negli Stati Uniti, in modo sostanzialmente aperto, con la partecipazione dell'opinione pubblica, delle università, della stampa, delle forze politiche, mentre nell'Unione Sovietica si trattava di un processo condotto e svolto esclusivamente all'interno del « sistema », senza le minime pubblicità e senza pubblici dibattiti.

di inizio dei colloqui preliminari, concretizza un periodo di coesistenza attiva nei rapporti tra le due superpotenze; infine l'involuzione di tali rapporti, nell'autunno-inverno 1970, non blocca i Salt, i quali continuano a Helsinki nella stessa concreta atmosfera delle precedenti sessioni.

Ma vi è un altro elemento altrettanto significativo. A parte i motivi che possono aver spinto al negoziato, i colloqui, se seriamente condotti (2) alla ricerca di un accettabile compromesso, obbligano gli Stati uniti e l'Unione sovietica a rivedere, almeno entro certi limiti, le rispettive politiche militari.

In altre parole, la teoria della « sufficienza » enunciata da Nixon (3) è stata in parte imposta da una cruda realtà — la perdita della superiorità strategica da parte americana — e, in parte, anche dai Salt; non solo, ma è proprio attraverso i Salt che tale teoria può chiarirsi e modificarsi e trovare, nell'ambito di un'intesa, la conferma della sua validità e la sua consacrazione ufficiale.

D'altra parte, la disponibilità a trattare dell'Unione sovietica non scaturisce solo dalla stessa realtà di fatto — l'acquisizione di una sostanziale parità strategica con gli Stati uniti — ma anche da una diversa valutazione della « aggressività dell'imperialismo americano »; e proprio attraverso i Salt tale valutazione può ulteriormente rafforzarsi e perdere parte della sua carica e sovrastruttura propagandistica e, attraverso un accordo, concretizzarsi in un nuovo modo di concepire i rapporti strategici sovietico-americani.

Con questo non si vuole affermare che i Salt siano l'unico fattore che condizioni lo stato di tali rapporti, ma piuttosto sottolineare la loro funzione di rottura rispetto a precedenti negoziati Usa-Urss e il loro ruolo di pivot, di punto focale delle politiche mondiali delle due superpotenze, per l'incidenza di un loro successo sulla situazione internazionale; da un'intesa per la riduzione reciproca e bilanciata delle forze in Europa, alla convocazione di una conferenza sulla sicurezza europea; da una maggiore credibilità del trattato di non proliferazione, a una conferenza delle cinque potenze nucleari, Cina inclusa.

Infine, è interessante notare come il particolare significato e la portata dei Salt vengano implicitamente confermati dall'opposizione che essi hanno generato all'interno dei due sistemi, secondo moduli e linee di forza sostanzialmente conservatrici. Una oppo-

sizione, da una parte sinceramente preoccupata che i colloqui potessero comportare cedimenti nei confronti dell'interlocutore-avversario e rappresentare una minaccia per la sicurezza nazionale; dall'altra, legata ai vecchi schemi degli anni '60, incapace di anticipare gli sviluppi del nuovo decennio, sorda alla nuova realtà internazionale, poco disposta all'eventuale perdita di posizioni di prestigio e di potere.

In effetti, e lo si vedrà meglio nei capitoli successivi, l'accettazione dei presupposti e delle conseguenze dei Salt rappresenta un evento rivoluzionario nelle sue implicazioni, ma lento, per la complessità della posta in gioco, nella sua attuazione e quindi suscettibile di essere efficacemente contrastato.

II

Quali erano i motivi che avevano spinto gli Stati uniti e l'Unione sovietica ad intraprendere, pur tra ripensamenti, rinvii, esitazioni, il « negoziato del secolo »?

I motivi principali erano essenzialmente due. Il primo, nasceva dalla necessità di controllare la corsa agli armamenti, limitando l'espansione degli arsenali strategici; una espansione che, stimolata dalla reciproca diffidenza: dalla persistente rivalità; dagli effetti del fenomeno di azione-reazione (o effetto-specchio) legato alle opposte scelte strategiche: dal progresso tecnologico, che trovava il suo più facile e logico sviluppo proprio nel campo delle applicazioni militari: dalle pressioni dei rispettivi complessi militari-industriali, inseriva nei rapporti tra le due superpotenze un pericolo elemento di instabilità.

Il secondo motivo, scaturiva dall'enorme costo dei sistemi d'arma strategici e, quindi, dalla necessità di ridurre drasticamente spese sostanzialmente improduttive, che incidavano negativamente sulle rispettive economie, impedendo quella diversione di risorse

(2) La serietà dei due interlocutori nel condurre le conversazioni veniva più volte sottolineata, nelle dichiarazioni ufficiali, sia da parte americana che da parte sovietica.

(3) Nel suo messaggio al Congresso sulla politica estera americana (25 febbraio 1971), Nixon affermava: « Nel suo più ampio significato politico, la sufficienza significa il mantenimento di forze adeguate a prevenire ogni forma di coercizione nei nostri confronti o nei confronti dei nostri alleati. Così, la relazione tra le nostre forze strategiche e quelle dell'Unione Sovietica deve essere tale che la nostra abilità e risolutezza nel proteggere i vostri vitali interessi non vengano sottovalutate ».

resa necessaria dai programmi economici di Nixon e dalle linee di sviluppo dell'Unione sovietica; e se per gli Stati Uniti si trattava di portare avanti, sotto altro nome, i piani della « Great Society » johnsoniana, per la Unione sovietica significava il passaggio ad un più alto stadio di industrializzazione e una suddivisione delle priorità che rivalutasse i consumi privati.

Ma vi erano motivi collaterali altrettanto importanti. L'esigenza di razionalizzare lo equilibrio strategico-nucleare, rafforzando la sua ormai declinante stabilità con appropriate misure limitative che includessero i fattori più destabilizzanti, Abm e Mirv; una razionalizzazione che, d'altra parte, contribuisse con maggiore efficacia ad evitare la possibilità di uno scontro frontale, dovuto a una errata conoscenza o valutazione della forza dell'avversario; una razionalizzazione, infine, che chiarisse implicazioni e « trend » dei rispettivi programmi strategici.

La consapevolezza che il raggiungimento di una sostanziale parità strategica favoriva il negoziato e, nello stesso tempo, che ogni tentativo di alterare, unilateralmente, tale situazione si sarebbe risolto in una gara insensata e senza alcun logico sbocco (4).

La possibilità di stabilire un dialogo strettamente bilaterale che, pur se centrato sulle armi strategiche, finisse per investire una più vasta gamma di questioni di reciproco interesse.

La necessità di esaminare congiuntamente in che modo e misura lo sviluppo nucleare della Cina avrebbe potuto modificare l'esistente equilibrio.

Ovviamente, i motivi di carattere generale qui ipotizzati (che non si pretende certo di aver esaurito), pur essendo comuni ad ambedue le superpotenze, sono stati « sentiti » e valutati differentemente negli Stati Uniti e nell'Unione sovietica e hanno quindi giocato un diverso ruolo nel determinare la decisione di iniziare i colloqui.

Ad essi vanno aggiunti quei motivi di carattere contingente (di volta in volta analizzati nel corso della trattazione), che, sotto la spinta di particolari fattori interni ed esterni, hanno agito, in certi periodi, come elementi acceleratori del lungo processo che nel novembre del 1969 portava sovietici e americani al tavolo dei negoziati.

(4) Su questo punto, Nixon, nel suo rapporto sulla politica estera americana, era stato particolarmente esplicito.

L'ATTEGGIAMENTO AMERICANO

I

Nel 1967, l'Unione sovietica aveva dimostrato scarso interesse per l'apertura di un negoziato con gli Stati Uniti sulla limitazione dei rispettivi arsenali strategici (1).

Gli Stati Uniti riprendevano l'iniziativa dall'inizio del 1968; il 22 gennaio, l'ambasciatore americano a Mosca Llewellyn Thompson consegnava al presidente del Consiglio sovietico Kosyghin un appello personale del presidente Johnson (2) per un sollecito inizio dei colloqui bilaterali sul problema della limitazione dei sistemi missilistici offensivi e difensivi. Il 12 febbraio il presidente americano ribadiva il desiderio degli Stati Uniti di iniziare « con urgenza discussioni con la Unione sovietica sul reciproco potenziamento dei missili offensivi e difensivi (4). Il 5 giugno, all'Università di Glassboro, nel contesto di un discorso teso a mettere in evidenza gli accordi già raggiunti con i sovietici, Johnson riaffermava la disponibilità americana ad accordi di disarmo in grado di garantire le rispettive esigenze di sicurezza e, in particolare, a un'intesa sui sistemi antimissilistici (5). Infine, il 12 giugno, nel discorso all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, dopo l'approvazione del trattato di non proliferazione nucleare, Johnson, assicurando che gli Stati Uniti si sarebbero attenuti agli obblighi assunti in base al trattato, ancora una volta confermava la volontà americana di discutere una limitazione delle armi strategiche (6).

Solo alla fine di giugno, con le dichiarazioni di disponibilità a trattare contenute nel

(1) Dopo la proposta di Johnson nel gennaio 1967 e la positiva risposta di Kosyghin nel mese di marzo, non vi erano stati ulteriori sviluppi, nemmeno a seguito dell'incontro Johnson-Kosyghin a Glassboro, in giugno.

(2) Contenente — secondo una nota del 24 gennaio contenuta nel « Washington Post » — un appello all'URSS.

(3) Nel messaggio con cui inviava al Congresso la relazione dell'Ente per il controllo degli armamenti e il disarmo (Acda).

(4) Documenti Usis, vol. 18, n. 31; 13 febbraio 1968.

(5) Documenti Usis, vol. 18, n. 87; 5 giugno 1968.

(6) « Relazioni internazionali », 25; 22 giugno 1968, pag. 614.

discorso di Gromiko all'assemblea plenaria del Soviet supremo, la situazione d'impasse sembrava sbloccarsi.

Gli Stati uniti accoglievano con favore la apertura sovietica e confermavano il proprio genuino interesse a trattare, procedendo rapidamente ai sondaggi preliminari. Già il 28 giugno il portavoce del Dipartimento di stato dichiarava che erano stati presi contatti con le autorità sovietiche e il 1° luglio, in occasione della firma del trattato di non proliferazione nucleare, Johnson annunciava l'iniziale successo dell'azione diplomatica in corso: « E' stato raggiunto tra i governi dell'Unione delle repubbliche socialiste sovietiche e degli Stati uniti un accordo in base al quale, nel più breve tempo possibile, saranno iniziate discussioni sulla limitazione e riduzione dei sistemi d'impiego di armi nucleari strategiche d'offesa e sui sistemi di difesa nei confronti dei missili balistici » (7).

Erano significativi l'accento alla concorde volontà di affrettare i tempi d'inizio delle discussioni, la conferma che il negoziato avrebbe abbracciato sia i sistemi difensivi che offensivi, gli espliciti riferimenti di Johnson alla complessità e difficoltà delle trattative (8).

Tuttavia, nonostante il cauto ottimismo americano sugli sviluppi di questa ulteriore fase distensiva con l'Unione sovietica e le anticipazioni su probabili incontri preliminari tra Roschin e Smith in luglio, in occasione della riapertura a Ginevra della Conferenza sul disarmo, non si raggiungeva un accordo sulla località e la data d'inizio dei colloqui; e lo stesso presidente americano, a fine luglio, confermava la situazione d'attesa (9).

L'invasione della Cecoslovacchia da parte delle truppe del Patto di Varsavia (21 agosto), vanificava ogni speranza di trattativa entro breve termine, travolgendo la realtà dei contatti in corso.

Johnson, pur esprimendo la fiducia che fosse ancora possibile negoziare (10), non poteva non ammettere che la situazione creatasi nell'Europa orientale bloccava ogni possibilità di colloqui bilaterali (11). E William Foster, direttore dell'Ente per il controllo degli armamenti e il disarmo, affermava che l'intervento sovietico in Cecoslovacchia aveva notevolmente complicato i preparativi dei colloqui sovietico-americani, rimandandone l'inizio a un imprevedibile futuro (12).

Fino alla crisi cecoslovacca, l'atteggiamento americano nei riguardi dei Salt venne ca-

ratterizzato da una ferma determinazione e da una costante disponibilità a iniziare con i sovietici un negoziato bilaterale da cui scaturisse un accordo in grado di salvaguardare le rispettive esigenze di sicurezza.

Vi erano alla base di tale atteggiamento motivi di carattere generale — validi, questi, pur con diversa incidenza, anche per la Unione sovietica — e motivi di carattere particolare.

Abbiamo precedentemente accennato ai primi, mentre tra i motivi di carattere particolare, non ugualmente riscontrabili nell'Unione sovietica, si potevano elencare: la poca disposizione da parte dell'opinione pubblica americana ad accettare forti spese per la difesa; le aspre critiche che avevano accolto la decisione di costruire il sistema antimissilistico « Sentinel »; l'emergente tendenza a un riesame critico della dottrina strategica posta alla base della politica militare. Infine, nell'ambito più ristretto dei fattori che, con maggiore probabilità, avevano determinato, nel corso dell'anno, modi e tempi delle iniziative americane, sembravano emergere: la preoccupazione per il costante e rapido incremento dei missili offensivi sovietici (13), quindi, il desiderio di limitare o almeno razionalizzare, nell'ambito di un negoziato, tale « trend » strategico, chiarendone la preoccupante ambiguità.

(7) Documenti Usis, vol. 18, n. 104, 2 luglio 1968.

(8) Cfr. annuncio di Johnson, ibidem.

(9) Conferenza stampa del 31 luglio.

Cfr. Documenti Usis, vol. 18, n. 118, 1 agosto 1968.

(10) Dichiarazioni del portavoce della Casa bianca, 4 settembre 1968.

(11) Conferenza stampa del 6 settembre 1968.

Cfr. Documenti Usis, vol. 18, n. 136, 9 sett. 1968.

(12) In un discorso all'Associazione federale forense di Washington, 13 settembre 1968.

Cfr. Documenti Usis, vol. 18, n. 143, 16 sett. 1968.

(13) Il Segretario alla difesa McNamara, nel suo rapporto annuale all'Armed Service Committee del Senato (1 febbraio 1968), aveva fornito le seguenti cifre sulle contrapposte forze nucleari strategiche, aggiornate al 1 ottobre 1967:

	Usa	Urss
Missili intercontinentali	1.054	720
Missili imbarcati su sottomarini	656	30
Bombardieri strategici	697	155

Cfr. « Survival », aprile 1968, pag. 112.

Era particolarmente significativo che gli Icbm sovietici fossero raddoppiati dalla fine del 1966 e che altri 300 silos venissero dati, alla fine del 1967, in diverse fasi di approntamento. Il loro completamento avrebbe portato gli Icbm sovietici alla parità numerica con quelli americani (come infatti doveva avvenire).

Cfr. « Strategic Survey 1967 » Iss, Londra 1968.

Documentazioni Iai, n. 9, Roma 1968, pag. 42.

La consapevolezza, dopo l'approvazione da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni unite del trattato di non proliferazione, di dover dare una prova di buona volontà ai paesi non-nucleari e, nello stesso tempo, la speranza che il successo delle trattative, che avevano condotto all'accordo sul trattato, potesse indurre i sovietici ad ampliare il campo delle possibili intese.

Il personale interesse di Johnson per il problema e il particolare ruolo da lui svolto nel portare avanti le proposte di dialogo americane.

Ora, con i carri armati russi a Praga, non sarebbe stato possibile per il governo americano riprendere, entro breve tempo, gli interrotti contatti diplomatici, senza aumentare le preoccupazioni dei paesi occidentali, già abbastanza scossi dalla rapidità ed efficacia dell'operazione militare sovietica. Da una parte, al di là delle deplorazioni e degli ammonimenti verbali: del rinvio, da parte del Senato, della ratifica del Tnp: della decisione, annunciata dal segretario alla Difesa Clifford, di procedere alla realizzazione del sistema « Sentinel », nonostante i previsti tagli al bilancio della difesa (14), gli Stati uniti non sembravano propensi a prendere iniziative politico-militari tali da precludere ogni ulteriore possibilità d'intesa; d'altra parte, non sembravano nemmeno disposti a chiudere definitivamente il capitolo cecoslovacco, nonostante gli espliciti inviti sovietici in tal senso. Gli incontri Rusk-Gromiko di ottobre, pur venendo definiti « utili », si chiudevano senza risultati concreti e lo stesso Johnson confermava la mancanza di piani immediati per una ripresa dei contatti sovietico-americani sulle armi strategiche (15).

L'elezione di Nixon a presidente degli Stati uniti (6 novembre), cristallizzava l'atteggiamento che sembrava imposto dalla necessità di ridare fiducia all'Alleanza atlantica, più che dettato da una reale volontà di rovesciare le scelte di fondo della politica americana — imponendo precisi limiti a eventuali iniziative; in effetti, a due mesi dall'insediamento della nuova Amministrazione repubblicana, le esigenze di coordinamento e consultazione, formalmente stabilite nell'incontro Johnson-Nixon dell'11 novembre, pesavano sulla possibilità di scelte pienamente autonome.

Il 1° dicembre, il Segretario di stato Rusk illustrava i punti salienti della situazione, fornendone un quadro accurato e realistico (16). La tragica esperienza cecoslovacca

veniva assorbita nel più ampio quadro dei problemi mondiali, risolvibili solo attraverso la cooperazione sovietico-americana; si confermava che il governo americano continuava ad occuparsi attivamente della questione di eventuali colloqui con i sovietici sulle armi strategiche, ma venivano sottolineate le difficoltà per una riconferma dell'intesa di luglio, derivanti dalle diverse valutazioni dei paesi alleati sull'opportunità di negoziare, dal ristretto spazio di manovra dell'Amministrazione uscente, dalla complessità stessa del problema.

II

L'elezione di Nixon sembrò anticipare un diverso atteggiamento americano verso i Salt. Durante la campagna presidenziale, Nixon aveva più volte affermato l'esistenza di un « security gap », insistendo sulla necessità che gli Stati uniti mantenessero la loro superiorità strategica, indispensabile attributo della loro sicurezza. A parte gli elementi propagandistici insiti in tale posizione (17), analoghi sotto certi aspetti a quelli del « missile gap » della campagna presidenziale di J.F. Kennedy, Nixon sembrava ritenere che solo il mantenimento di una chiara superiorità strategica non avrebbe indebolito la credibilità della risposta americana a ogni tentativo di intimidazione, sovietico o cinese.

In realtà, assunta la presidenza, la rigidità del suo atteggiamento si stemperava in una valutazione meno categorica delle necessità strategiche americane.

Nella sua prima conferenza stampa, Nixon, rispondendo a una domanda sui termini « superiorità » e « sufficienza », affermava che il concetto di « sufficienza » era migliore di « parità » o « superiorità » e, esplicitamente adottandolo, dichiarava: « Nostro obiettivo è di garantire che gli Stati uniti possiedano una potenza militare sufficiente a difendere i nostri interessi e a mantenere gli impegni che, secondo l'Amministrazione,

(14) In una conferenza al Circolo nazionale della stampa a Washington il 5 settembre 1968.

(15) Conferenza stampa del 24 ottobre.

Cfr. Documenti Usis vol. 18, n. 162, 25 ottobre 1968.

(16) Nel corso di una intervista televisiva.

Cfr. Documenti Usis vol. 18, n. 175, 2 dicembre '68.

(17) Ai primi di gennaio, un gruppo di scienziati ed esperti militari, appositamente riuniti al Pentagono dal Segretario alla difesa Clifford, avevano dichiarato, al termine di una riunione in cui era stata analizzata la posizione nucleare americana, che le affermazioni sull'esistenza di un « security gap » dovevano ritenersi infondate.

rispondono agli interessi degli Stati uniti in tutto il mondo » (18).

Sull'eventualità di colloqui con i sovietici per la limitazione delle armi strategiche, dopo aver affermato di essere favorevole a una loro apertura dichiarava: « Quello che intendo fare è agire in modo che si abbiano colloqui in merito alle armi strategiche in un momento e in modo che, se è possibile, favoriscano un progresso dei maggiori problemi politici, ad esempio i problemi del Medio oriente e altri problemi rilevanti nei quali, Stati uniti e Unione sovietica agendo insieme, possano servire la causa della pace » (19).

Per quanto riguardava il concetto di « sufficienza », esso, pur potendo realmente rappresentare un capovolgimento di precedenti posizioni e costituire il punto di partenza di una nuova dottrina strategica, non mancava di ambiguità; poteva, infatti, assimilarsi al concetto di « assured destruction » e quindi non creare pregiudizi per i futuri negoziati sui missili, data la possibilità di una sua interpretazione restrittiva in relazione alla corsa agli armamenti; ma poteva anche giustificare (quando si può dire di aver raggiunto una vera « sufficienza »?), sia un aumento delle forze strategiche offensive, sia un ampliamento del sistema antimissilistico.

Per quanto riguardava i Salt, la loro importanza non veniva sottovalutata, ma i negoziati venivano inseriti in una prospettiva diplomatica di più ampio respiro, anche se di più difficile realizzazione, alla ricerca di un'intesa con l'Unione sovietica che si articolasse sulla soluzione di una più vasta gamma di problemi internazionali; ciò che poteva venir interpretato come un indice di una loro diminuità priorità.

Nel complesso, tuttavia, la posizione di attesa di Nixon era da attribuire, più che a una presunta svalutazione dei Salt, all'esigenza di valutare a fondo, in tutte le sue implicazioni, l'eredità internazionale della precedente Amministrazione: di riesaminare la dottrina strategica americana alla luce del nuovo concetto di « sufficienza »: di vagliare attentamente la portata delle iniziative sovietiche: di rivedere, analizzandole a fondo, le connessioni tra Salt e aumento del potenziale missilistico sovietico, programmi strategici americani, esigenze di sicurezza, equilibrio strategico globale.

L'attesa della nuova Amministrazione non nascondeva una posizione immobilistica. Il 5 febbraio, Nixon inviava un messaggio al Se-

nato, sollecitando la ratifica del trattato di non proliferazione nucleare; tale iniziativa confermava l'immutato interesse del governo americano per l'entrata in vigore del trattato: interesse tanto più significativo considerando il persistente rifiuto della Germania occidentale a sottoscrivere e l'importanza che i sovietici attribuivano all'adesione tedesca (20). Inoltre, esplicitamente chiariva che, almeno nell'ambito di eventuali accordi di disarmo, gli Stati uniti ritenevano chiusa la lunga parentesi aperta dalla crisi cecoslovacca (21).

Il 6 febbraio, Nixon annunciava la propria decisione di compiere un viaggio in Europa; se lo scopo era di « rafforzare e infondere nuova vita alla comunità americano-europea » (22), evidenti erano le concessioni tra i suoi risultati e i Salt; e non perché le eventuali riserve europee potessero incidere in modo determinante sulle scelte di Nixon in merito ai colloqui — come non avevano inciso, durante la presidenza Johnson, sulle trattative bilaterali per il Tnp — ma perché l'adesione delle nazioni alleate alla politica di dialogo americana avrebbe facilitato e accelerato l'inizio dei pre-negoziati.

In effetti, che già in febbraio gli Stati uniti intendessero aprire, entro breve tempo, negoziati con l'Unione sovietica sulle armi strategiche sembra confermato da due fatti. Primo, gli incontri, dal 13 al 17 febbraio, dell'ambasciatore sovietico a Washington Dobrinin con personalità del governo americano e, il giorno 17, con lo stesso Nixon (23); durante il colloquio, l'ambasciatore sovietico sottolineava la volontà del suo governo di evitare ogni confronto diretto con gli Stati uniti, invitava il presidente americano a visitare l'Urss e, significativamente, confermava il desiderio sovietico di iniziare, al più presto, colloqui sul controllo degli armamenti strategici. Ancor più significativamente, Nixon esprimeva la speranza che tali colloqui potes-

(18) Conferenza stampa del 27 gennaio 1969.

Cfr. Documenti Usis, vol. 19, n. 10, 28 gennaio 1969.

(19) Documenti Usis, vol. 19, n. 10, 28 gennaio 1969.

(20) Nello stesso periodo l'Unione sovietica, con una nota diplomatica consegnata dall'ambasciatore Zarapkin al ministro degli Esteri Brandt, premeva per una sollecita firma del trattato da parte della Repubblica federale tedesca.

(21) e (22) Conferenza stampa di Nixon del 6 febbraio 1969.

Cfr. Documenti Usis, vol. 19, n. 15, 7 febbraio 1969.

(23) Cfr. « New York Times », 14 febbraio, 18 febbraio, 20 febbraio 1969.

sero cominciare al principio dell'estate; una previsione che veniva riaffermata da Rogers il 7 aprile nel corso di una conferenza stampa.

Secondo, l'insistenza con cui Nixon, nei suoi colloqui con i « leaders » europei, ribadiva l'impegno americano di consultazioni con gli alleati prima e durante qualsiasi negoziato con i sovietici (24).

La stessa decisione di modificare il programma del sistema antimissilistico « Sentinel » veniva presentata con una angolatura particolare, che teneva conto dei possibili effetti negativi sulla futura apertura dei colloqui.

Nell'annuncio del 14 marzo, Nixon indicava che tre erano, gli obiettivi del nuovo sistema antimissilistico « Safeguard »:

- « 1. La protezione delle forze di ritorsione di base sul nostro territorio nei confronti di un attacco diretto da parte dell'Unione sovietica.
2. La protezione del popolo americano nei confronti di quel tipo di attacco nucleare che la Cina comunista sarà probabilmente in grado di effettuare entro il decennio.
3. La protezione nei confronti di possibili attacchi accidentali, da qualsiasi fonte essi provengano. » (25).

Il nuovo sistema si legava esplicitamente all'aumento della forza missilistica sovietica che minacciava il deterrente americano (26), e Nixon ne sottolineava il carattere non provocatorio, esprimendo la propria convinzione che, in realtà, esso sarebbe stato un incentivo per l'Unione sovietica all'apertura di un negoziato (27).

Inoltre, legare il rallentamento, la sospensione o il proseguimento dei lavori a un'analisi periodica della minaccia e, soprattutto, ai risultati di eventuali accordi con i sovietici, significava dare al sistema quella gradualità e flessibilità auspicata dai molti che la consideravano indispensabile per i Salt.

D'altra parte, l'opposizione interna al nuovo programma, unita all'irrigidimento sovietico, spingevano il Segretario alla difesa e i suoi collaboratori a porre l'accento, con il procedere dei dibattiti presso le commissioni senatoriali, più che sulla crescente pericolosità della minaccia sovietica, sulla necessità di un sistema Abm per la riuscita dei futuri Salt (28); e a mettere in evidenza gli aspetti strettamente difensivi del 'Safeguard', la sua limitata e graduata costruzione (29), il suo carattere quasi sperimentale, il suo programma condizionato ai risultati dei colloqui sul

disarmo. Infine, in aprile, il Segretario di stato Rogers definiva la posizione americana sul sistema Abm, sostenendo che l'impressione di una non perfetta consonanza di vedute all'interno dell'Amministrazione era da imputare alla carica polemica di alcune dichiarazioni, piuttosto che a un sostanziale disaccordo. Il recente, considerevole sviluppo missilistico poneva i sovietici in grado di acquisire una « capacità di primo colpo », anche se non si poteva affermare che quello fosse la loro vera intenzione. E, data la persistenza della minaccia cinese, sia gli Stati Uniti che l'Unione sovietica non avrebbero considerato favorevolmente un abbandono completo dei progetti di difesa antimissilistica.

Da parte sua, Nixon, pur dichiarando che gli Stati Uniti non intendevano recuperare quella superiorità nelle armi strategiche, ormai praticamente persa, confermava che il

(24) Cfr. Il discorso di Nixon al Consiglio permanente della Nato, « Relazioni internazionali », 9-10, 8 marzo 1969, pag. 117.

La conferenza stampa di Nixon al rientro dal viaggio in Europa. « Notizie Nato », aprile 1969, pag. 124. L'intervento di Rogers alla Commissione esteri del Senato, « Relazioni internazionali », 15, 12 aprile 1969, pag. 296. Il comunicato finale del Consiglio atlantico, tenutosi a Washington il 10 e 11 aprile. « Notizie Nato », maggio 1969, pag. 141.

(25) Documenti Usis, vol. 19, n. 24, 17 marzo 1969.

(26) Gli Stati Uniti erano preoccupati in modo particolare dal ritmo di produzione dei missili sovietici Ss-9, particolarmente precisi e potenti (una testata nucleare da 25 Mt o una testata multipla con tre cariche da 5Mt). Tali missili avevano superato il numero di 200, limite oltre il quale, secondo gli esperti, essi assumevano il ruolo di armi contro-forza, cioè dirette alla distruzione dei missili americani. Ciò che poteva essere interpretato come un tentativo di acquisire una capacità « di primo colpo ».

(27) Nell'annuncio del 14 marzo, Nixon affermava: « Il programma non ha carattere provocatorio. La nostra decisione non influisce sulla capacità sovietica di ritorsione. Viene ridotta la capacità di un attacco di sorpresa contro le nostre forze strategiche. In altre parole, il nostro programma offre un incentivo a una responsabile politica sovietica nel campo delle armi e ad evitare un aumento a spirale dei bilanci relativi alle armi strategiche degli Stati Uniti e dell'Unione sovietica... Ritengo che le modifiche da noi apportate al precedente programma forniranno all'Unione sovietica ragioni anche minori per considerare il nostro sforzo difensivo un ostacolo a dei colloqui. »

Cfr. Documenti Usis, vol. 19, n. 24, 17 marzo 1969.

(28) Il « Detroit News » del 23 marzo aveva affermato che alcune lettere di Kosyghin a Nixon avevano contribuito in misura determinata alla decisione americana sul sistema Abm.

(29) Delle due basi in programma, una presso la base di Malmstrom nel Montana e l'altra presso la base di Grand Forks nel Nord Dakota, la prima sarebbe stata completata solo nel 1973.

« Safeguard » era una misura necessaria a mantenere una posizione abbastanza forte per affrontare con successo crisi diplomatiche del tipo di quella cubana del 1962 (30).

Vi erano buone probabilità che le previsioni di Nixon e Rogers si rivelassero esatte.

Superata, se non dimenticata la crisi cecoslovacca: ottenuto il consenso europeo al negoziato: modificato il progetto e i programmi del sistema anti-missilistico: in corso, anche se con incerte prospettive, la conferenza di Parigi sul Vietnam: iniziati i colloqui a quattro sul Medio oriente, potevano dirsi sostanzialmente raggiunti, almeno sul piano formale, gli obiettivi che Nixon aveva posto come pregiudiziali per l'accettazione delle proposte sovietiche. Inoltre, anche la opera di revisione della strategia nucleare americana era praticamente terminata; la prima parte di un ampio studio di strategia globale, definito come il più completo in materia dalla fine della seconda guerra mondiale, veniva sottoposto, ai primi di maggio, all'esame del National Security Council (31). La seconda parte, un'analisi delle possibili opzioni di politica internazionale, sarebbe stata completata entro il 1° luglio. Sembrava dunque ragionevole ritenere l'estate come l'epoca più probabile per l'inizio dei Salt.

Un'esplicita conferma veniva fornita da Rogers all'inizio di giugno (32). In effetti, l'11 giugno Rogers comunicava a Dobrinin la decisione americana e il giorno 19 lo stesso Nixon annunciava che gli Stati Uniti erano pronti a iniziare, dal 31 luglio, colloqui bilaterali con l'Unione sovietica sulla limitazione delle armi strategiche (33).

Infine, il 5 luglio veniva annunciata la formazione della delegazione americana. Capeggiata da Gerard Smith, come le precedenti indiscrezioni avevano indicato, avrebbe compreso: il vice-assistente Segretario di stato per gli affari politico-militari Philip Farley, l'ex-vice Segretario alla difesa (1967-69) Paul Nitze, l'ex-segretario per l'Aeronautica (1965-1969) Harold Brown, l'ambasciatore Lewelyn Thompson e il generale Royal Allison.

Era logico attendersi che l'Unione sovietica, soprattutto considerando l'insistenza con cui dall'ottobre 1968 aveva cercato di riaprire il dialogo sulla limitazione degli armamenti, aderisse prontamente alla proposta americana. Seguiva, invece, un nuovo periodo di attesa, questa volta da parte sovietica e solo il 25 ottobre, dopo un rinvio di quasi tre mesi, Stati Uniti e Unione sovietica annuncia-

vano contemporaneamente di aver raggiunto un accordo per iniziare, il 17 novembre a Helsinki, le conversazioni preliminari sulla limitazione delle armi strategiche.

III

Dall'annuncio dell'accordo, all'inizio della seconda fase dei colloqui a Vienna (16 aprile 1970), l'atteggiamento americano verso i Salt veniva caratterizzato da tre elementi.

Nel periodo ottobre-novembre, vi era il tentativo, notevolmente sfumato rispetto alla posizione assunta da Nixon in gennaio (34), di un aggancio tra i colloqui e gli altri problemi internazionali; non si trattava più di una condizione, ma di una correlazione tra progressi nelle questioni di maggiore interesse e progressi nei Salt. Lo stesso Rogers dichiarava il 13 novembre che le conversazioni di Helsinki sarebbero state inevitabilmente influenzate dagli avvenimenti internazionali. Una impostazione, questa che l'Unione sovietica aveva sempre respinto e che continuava a rifiutare, in varie occasioni, prima del 17 novembre. Comunque, l'argomento non veniva ulteriormente dibattuto e il successivo svolgersi dei colloqui dimostrava il loro distacco (almeno sul piano formale) dall'evolversi della situazione internazionale e persino dal peggioramento delle relazioni tra i due interlocutori.

In realtà, era probabile che gli Stati Uniti non intendessero compilare inutilmente i già difficili negoziati subordinandone i progres-

(30) Discorso al Congresso della National Association of Broadcasters (25 marzo) e conferenza stampa del 18 aprile.

(31) Sul contenuto dello studio cfr. articolo di William Beecher sul « New York Times » del 3 maggio 1969. Cfr. anche « The International Herald Tribune » del 15 maggio 1969.

(32) Nel corso della conferenza stampa del 5 giugno, Rogers affermava che il leggero ritardo era dovuto ai preparativi per il viaggio di Nixon alle Midway, ma confermava la sostanziale attendibilità della sua previsione. Cfr. Documenti Usis, vol 19, n. 55, 6 giugno 1969.

(33) Nixon affermava: « Abbiamo stabilito il 31 luglio come data per l'inizio dei colloqui e il Segretario di stato Rogers ne ha informato l'ambasciatore sovietico. Non abbiamo ancora ricevuto risposta. Supponendo di aver completato le nostre consultazioni e che i sovietici accettino tale data, direi che tra il 31 luglio e il 15 agosto potrebbe aversi il primo incontro. Per quanto riguarda il luogo potrebbe essere Vienna o Ginevra. Non abbiamo pregiudiziali. »

Cfr. « Weekly Compilation of Presidential Documents », vol. 5, n. 25, 25 giugno 1969, pag. 880.

(34) Cfr. Conferenza stampa del 27 gennaio 1969.

si alla soluzione di altre questioni. D'altra parte, era presumibile che i sovietici si rendessero conto della impossibilità che le conversazioni potessero svolgersi completamente avulse dalla complessa realtà internazionale.

Un secondo elemento, era la particolare posizione che gli Stati Uniti assumevano in occasione dei pre-negoziati. Non solo la delegazione americana, per gli uomini che la componevano, era particolarmente idonea ad ampliare la sfera delle conversazioni oltre l'ambito preliminare, le dichiarazioni di Smith, al suo arrivo nella capitale finlandese, e il messaggio di Nixon, letto alla cerimonia di apertura (35), confermavano la disponibilità americana ad affrontare, fin dall'inizio, sia questioni procedurali e tecniche, che problemi sostanziali. In altre parole, gli Stati Uniti, pur non negando, realisticamente, la funzione di reciproco sondaggio degli incontri, sembravano propensi a non scartare a priori ogni possibilità di allargare le discussioni a argomenti più qualificanti della definizione dell'agenda e delle modalità dei successivi colloqui.

Il terzo elemento, che si concretizzava nei primi mesi del 1970 (36), era la crescente preoccupazione per il 'trend' strategico sovietico e quindi l'enfasi posta nell'illustrare il crescere della minaccia e la necessità di programmare nuovi sistemi strategici di cui dotarsi nel caso di un fallimento dei Salt.

Il 7 gennaio, il Segretario alla difesa Laird riprendeva il tema dello sviluppo missilistico sovietico. Riferendosi a quanto egli stesso aveva predetto nella primavera del 1969 — cioè che i sovietici avrebbero avuto a disposizione, nel 1974, 420 missili Ss-9 — affermava di ritenere che, dato l'attuale elevato ritmo di produzione, tale cifra sarebbe stata raggiunta con molto anticipo (37). Quindi, gli Stati Uniti, di fronte alla rapidità con cui l'Unione sovietica aumentava il proprio arsenale strategico, avrebbero esaminato la eventualità, in mancanza di un accordo in ambito Salt, di mettere a punto con procedura d'urgenza due nuovi sistemi d'arma in fase di studio; l'Ulms (38) e il nuovo bombardiere strategico B-1A (39).

Le affermazioni di Laird erano interessanti sotto diversi aspetti. Esse riflettevano la particolare attenzione con cui gli Stati Uniti seguivano lo sforzo missilistico sovietico, la preoccupazione che l'Unione sovietica tendesse, oltre i limiti della parità, all'acquisizione di una « capacità di primo colpo » (40), la tendenza a mantenere un certo margine di

superiorità almeno qualitativa. D'altra parte, dato l'esplicito riferimento ai Salt, le parole di Laird potevano essere interpretate come una diretta pressione sui dirigenti sovietici, affinché assumessero un atteggiamento più costruttivo nei prossimi colloqui di aprile.

Il 30 gennaio, Nixon, nella sua prima conferenza stampa del 1970, annunciava la propria decisione di procedere alla seconda fase del sistema « Safeguard » (41); a chi gli domandava se tale espansione non avrebbe fatto sorgere problemi in rapporto ai negoziati sovietico-americani, rispondeva: « La nostra decisione riguarda la difesa territoriale. La difesa dei Minuteman è efficace solo per

(35) Cfr. « Weekly Compilation of Presidential Document », vol. 5, n. 47, 24 novembre 1969, pagina 1616.

(36) I pre-negoziati si erano chiusi il 22 dicembre 1969 con l'intesa di riprendere i colloqui a Vienna il 16 aprile 1970.

(37) Era stato calcolato che 420 missili Ss-9 a testata multipla sarebbero stati in grado di distruggere il 95% della forza missilistica intercontinentale americana. Sulla sopravvivenza degli Icbm americani a un attacco sovietico, sono state pubblicate percentuali diverse e contrastanti. Per una analisi accurata di tali calcoli cfr. Albert Wohlstetter, *The case for Strategic Defense in Why ABM?*, Pergamon Press, 1969, pag. 129-42.

(38) Ulms - Underwater Long-range Missile System, cioè sistema missilistico sottomarino a grande gittata. Consisteva essenzialmente in un sottomarino nucleare del tipo Polaris che imbarcava un missile tipo Poseidon, ma dotato di gittata molto maggiore.

Per un interessante articolo sull'Ulms cfr. « Armed Forces Management », maggio 1970, pag. 36-40.

(39) Il bombardiere strategico B-1A, nato nel 1963 come Amsa (Advanced Manned Strategic Aircraft) avrebbe dovuto sostituire i bombardieri B-52 in linea dal 1955 e ormai prossimi alla obsolescenza.

Due articoli sul B-1 sono apparsi in « Air Force and Space Digest », aprile 1970, pag. 37-48.

(40) Alla fine del 1969 gli Icbm sovietici erano 1200 circa contro i 1054 americani, mentre gli Slbm erano passati, in poco più di un anno da 130 a 230.

Cfr. « The Military Balance 1969-70 », Iss, Londra, 1969, pag. 55 « Strategic Survey 1969 », Iss, Londra, 1970, pag. 27.

Le cifre di previsione dei missili sovietici per la fine del 1970 fornite da Nixon nel suo rapporto al Congresso sulla politica estera americana erano le seguenti; 1290 Icbm e 300 Slbm.

Cfr. « Relazioni internazionali », 12, 21 marzo 1970, pag. 303.

(41) La realizzazione della seconda fase del Safeguard avrebbe compreso: la costruzione di una terza base a difesa dei Minuteman presso la base di Whiteman, nel Missouri, e l'inizio dei lavori di approntamento per altre cinque che avrebbero contribuito a fornire la prevista copertura difensiva territoriale. Esse sarebbero state costruite presso la base di Warren nel Wyoming, nel Nord-est, nel Nord-ovest, nell'area di Washington e nella zona di confine tra Michigan e Ohio.

quanto riguarda un attacco da parte di una grande potenza, se si esclude la nostra capacità di ritorsione. La difesa territoriale, d'altra parte, è assolutamente essenziale come difesa contro qualsiasi potenza nucleare minore, una potenza, per esempio, come la Cina comunista. Non prevedo un attacco da parte della Cina comunista, ma ove una potenza del genere avesse la capacità di raggiungere gli Stati Uniti con missili balistici intercontinentali, una difesa territoriale sarebbe virtualmente infallibile contro questo tipo di attacco potenziale e pertanto darebbe alla politica estera degli Stati Uniti nell'area del Pacifico una base di affidamento che altrimenti non avrebbe.» (42).

Era strano che a sostegno di tale decisione si riproponesse sostanzialmente lo stesso motivo, la eventuale minaccia nucleare cinese, che era stato alla base della scelta dell'Amministrazione Johnson per il sistema « Sentinel ». A parte la scarsa credibilità di una Cina, pur dotata di alcune decine di missili intercontinentali (43), che non venisse dissuasa dall'enorme capacità di ritorsione nucleare americana, la seconda fase del « Safeguard » non poteva certo rappresentare la difesa « virtualmente infallibile » in cui Nixon sembrava credere (44).

Si poteva quindi ipotizzare che il maggior affidamento della politica estera americana nell'area del Pacifico, che poteva nascere dalla capacità — come possibilità di limitare al minimo i danni di un attacco — di far fronte a un eventuale ricatto nucleare cinese, non rappresentava che un aspetto di una motivazione più complessa e articolata.

Il progettato ampliamento del « Safeguard » rientrava certamente nel complesso di quelle misure tese a bilanciare i previsti, futuri sviluppi dell'arsenale strategico sovietico, ma, nello stesso tempo, poteva svolgere una funzione di stimolo, spingendo l'Unione sovietica alla ricerca di un accordo; e in questo senso, la relativa entità del programma e il tempo richiesto per la sua completa attuazione, sembravano confermare il ruolo che l'elemento tattico — anche in considerazione dell'opposizione interna — aveva giocato nella decisione di Nixon.

D'altra parte, si poteva avanzare una seconda ipotesi, che non escludeva necessariamente la prima; cioè, che il passaggio alla fase successiva del « Safeguard » rientrasse in quel vasto piano di revisione della strategia americana voluto da Nixon all'inizio

della sua presidenza. Una revisione che desse corpo teorico al concetto di « sufficienza », strutturizzandolo in una nuova dottrina strategica maggiormente ancorata alla difesa. Ed era significativo che nel suo rapporto al Congresso sulla politica americana, Nixon si domandasse se il criterio della distruzione assicurata dovesse essere definito in maniera ristretta e rappresentare l'unica misura di scoraggiare ogni tipo di minaccia.

Altri elementi indicativi dell'atteggiamento americano scaturivano da un'attenta lettura del bilancio della difesa per l'anno fiscale 1971, che Nixon presentava al Congresso il 2 febbraio.

Nel contesto di un bilancio moderatamente deflazionistico, le spese per la difesa rappresentavano la percentuale più bassa del prodotto nazionale lordo dal 1951 e la più bassa percentuale del bilancio nazionale del 1950 (45). Tuttavia, le spese per le forze strategiche segnavano un aumento, passando da 7459 (bilancio corrente) a 7947 milioni di dollari. Nel totale, erano particolarmente significativi gli aumenti concessi alla Marina per il processo di conversione dei sottomarini nucleari dal missile Polaris al missile Poseidon, dotato di Mirv, e per il proseguimento delle ricerche e degli studi sull'Ulms (45 milioni di dollari contro i 10 dell'anno precedente).

Nel presentare e difendere tale bilancio di fronte alla Commissione forze armate del Senato, Laird affermava trattarsi di un bilancio di transizione che avrebbe permesso, nell'eventualità di un insuccesso dei Salt e di una continua espansione delle forze strategiche offensive sovietiche, di passare, con un sostanziale incremento delle spese, alla

(42) « Weekly Compilation of Presidential Documents », vol. 6, n. 5, 2 febbraio 1970, pag. 94-95.

(43) Si prevedeva che verso la metà o la fine degli anni '70, la Cina avrebbe avuto operativi: 80-100 missili a medio raggio e 15-40 missili intercontinentali. Cfr. Segretario alla difesa Laird, « New York Times », 8 gennaio 1970.

(44) Sulla capacità nucleare cinese, sulla decisione americana di ampliare il sistema « Safeguard » e sull'influenza cinese sui Salt, cfr. Deak Barnett, *A nuclear China and US Arms Control*, « Foreign Affairs », aprile 1970, pag. 427-52. George Rathjens, *ABM Defence against China*, « Survival », luglio 1970, pag. 225. Harry, G. Gelber, *China and SALT*, « Survival », aprile 1970, pag. 122. Lettera all'editore del Dr. Gelber e risposta del Dr. Rathjens, « Survival », novembre 1970, pag. 391-93.

(45) La percentuale del bilancio nazionale era del 34,6% rispetto al 37,7% del 1970 e al 41,5% del 1969. Cfr. « Aviation Week and Space Technology », 9 febbraio 1970, pag. 16-23.

produzione di quei sistemi per ora 'congelati' alla fase di studio.

Infine, all'inizio di marzo, il Segretario per l'aeronautica Seamans rivelava che la prima base di missili Minuteman III a testata multipla sarebbe diventata operativa entro il mese di giugno (46). In sé, la notizia non poteva giungere del tutto nuova o inattesa, considerando che i primi lanci sperimentali si erano avuti nel 1968 e che fonti ufficiali avevano fin d'allora dichiarato che entro il 1975 tutti i Minuteman I sarebbero stati sostituiti; ma il momento dell'annuncio, un mese prima della ripresa dei Salt, confermava l'impressione che esso rientrasse in quello che sembrava delinearci come un preciso piano. Prendere delle decisioni che, senza risultare tanto provocatorie da compromettere il proseguimento dei colloqui, esprimessero chiaramente la determinazione americana a non lasciarsi superare in campo strategico, diventando così elementi di pressione per maggiori possibilità d'intesa.

Ovviamente, era difficile dire se e quanto l'Unione sovietica fosse disposta ad interrompere una crescita strategica che sembrava ritenere necessaria all'attuale fase espansiva della sua politica mondiale: e che considerava indispensabile, proprio alla luce delle scelte americane, per non trovarsi, in futuro, in una condizione di rinnovata inferiorità.

IV

Nel periodo aprile-dicembre 1970, l'atteggiamento americano verso i Salt si sviluppava lungo due direttrici.

All'interno del negoziato, la posizione americana si delineava in modo abbastanza esplicito. Il 16 aprile, in occasione della ripresa dei colloqui a Vienna, Nixon, in un rapporto ai leaders del Congresso, illustrava la propria decisione in merito alla posizione che la delegazione americana avrebbe assunto nell'ambito delle trattative. La delegazione avrebbe proposto ai sovietici un'intesa globale; pur rimanendo segreti i dettagli delle istruzioni consegnate a Gerard Smith, il concetto generale sembrava articolarsi nel mantenimento di una difesa antimissilistica « sottile » e nella limitazione dei vettori offensivi ad un livello ben definito (47).

Tale posizione si concretizzava, in luglio, con la presentazione ai sovietici di un piano che prevedeva: una limitazione numerica globale dei sistemi di lancio; una limitazione, fuori dalla quota precedente, dei missili Ss-9 e dei Mirv americani; una limitazione nu-

merica (circa 100 sistemi di lancio) e geografica (dislocazione delle basi solo attorno alle rispettive capitali) dei sistemi antimissilistici (48). Si trattava di un piano che legava in un unico accordo sistemi offensivi e difensivi e che veniva sostanzialmente mantenuto durante la terza sessione dei colloqui a Helsinki in dicembre, rifiutandosi un'intesa che comprendesse esclusivamente i sistemi Abm.

All'esterno del negoziato, l'eventuale sviluppo dei nuovi programmi (seconda fase del Safeguard, Ulms, B-1) venivano giudicati necessari e giustificati sulla base della minacciosa crescita della potenza strategica sovietica, soprattutto dell'aumento dei missili Ss-9 (49). In questo contesto, i Salt venivano presentati come l'unico mezzo per bloccare, mediante un accordo, l'inizio di una gara negli armamenti. Su questo punto, i dirigenti americani erano espliciti; o si raggiungeva un'intesa su una limitazione dei rispettivi arsenali o gli Stati Uniti avrebbero reagito e i nuovi sistemi d'arma rimasti, nel bilancio del 1971, allo stadio di progetti avrebbero ricevuto, nel prossimo anno fiscale, le somme necessarie a un loro rapido sviluppo. E sia il Segretario di stato Rogers che il Segretario alla difesa Laird confermavano che gli Stati Uniti avrebbero potuto dilazionare la loro decisione per un massimo di 12 mesi (50).

D'altra parte, tra maggio e novembre, la situazione internazionale veniva caratterizzata da un'involuzione nei rapporti tra le due superpotenze per una serie di eventi e prese di posizione che sembrarono minacciare il clima di détente dei mesi precedenti.

Vi erano la dura presa di posizione del governo sovietico per le operazioni delle truppe americane e sudvietnamite in Cambogia; gli aspri commenti sovietici all'iniziativa di Nixon per una soluzione pacifica del

(46) « Le Monde », 12 marzo 1970.

In maggio si confermava che l'installazione dei nuovi missili era iniziata in aprile nella base di Minot, nel Nord Dakota. « The International Herald Tribune », 27 maggio 1970.

(47) « Le Monde », 19-20 aprile 1970.

(48) Secondo notizie pubblicate dal « New York Times » e dal « Washington Post ».

(49) Alla fine del 1970 gli Icbm sovietici assommano a circa 1345 di cui circa 275 Ss-9, più altre 20 basi incomplete; si prevedeva inoltre che entro il 1971 gli Ssbm avrebbero superato i 400.

Cfr. « Strategic Survey 1970 », Iss, Londra, 1971, pag. 12.

(50) Intervista dell'11 ottobre 1970.

Cfr. « Department of State Bulletin », 1636, 2 novembre 1970, pag. 552.

conflitto in Indocina; l'aggravarsi della crisi nel Medio Oriente per l'avanzamento e la moltiplicazione delle basi missilistiche egiziane lungo il canale di Suez, dopo l'inizio della tregua: il tentativo sovietico di costruire una base per sottomarini nucleari a Cuba: i violenti attacchi alla politica degli Stati Uniti in margine alla cosiddetta vicenda « dei generali » (51); l'atteggiamento poco conciliante durante i colloqui delle quattro potenze su Berlino.

Non si può quindi escludere che tale involuzione possa aver pesato, entro certi limiti, sull'atteggiamento americano verso i Salt nel senso di una rinnovata tendenza a vederli inseriti nel contesto globale dei rapporti Usa-Urss e quindi a graduarli in funzione di un miglioramento sostanziale di quei rapporti. In effetti, il capo della delegazione americana Smith affermava che le tensioni sovietico-americane non potevano non influire negativamente sui Salt (52).

E' poco probabile, tuttavia, che esse abbiano talmente inciso sullo svolgersi delle discussioni da impedire, ove si fosse dimostrato possibile, il raggiungimento di un'intesa. E' da supporre, piuttosto, che la mancanza di risultati positivi, nelle due sessioni del 1970, sia da imputare ad altri fattori: gli Stati Uniti non intendevano accettare un accordo parziale sui soli sistemi Abm; vi erano ancora profonde divergenze tra sovietici ed americani sulla definizione stessa di « sistema strategico »; vi erano grossi problemi per la determinazione dei modi e dei mezzi con cui verificare un eventuale accordo.

La situazione veniva efficacemente sintetizzata da Nixon in dicembre. Dopo aver affermato che i rapporti con l'Unione Sovietica avrebbero continuato ad essere difficili e che, tuttavia, si sarebbe continuato a negoziare, il presidente americano dichiarava: « Alle conversazioni per la limitazione degli armamenti stiamo discutendo. Senza dubbio siamo ancora molto lontani gli uni dagli altri, perché in esse sono implicati i nostri interessi essenziali. » (53).

L'ATTEGGIAMENTO SOVIETICO

I

Nel 1967, Kosyghin aveva risposto positivamente alla proposta di Johnson per un negoziato sulle armi strategiche e, il 2 marzo, lo stesso presidente americano aveva annunciato la disponibilità sovietica a colloqui bilaterali sui « mezzi per limitare la corsa agli armamenti missilistici di offesa e di difesa ». Tuttavia, all'intesa di principio, era seguita una situazione di stallo che nemmeno i colloqui di Glassboro tra Kosyghin e Johnson erano riusciti a sbloccare e che si protraeva, nonostante le reiterate offerte americane, fino al giugno 1968.

Il 27 giugno, in un discorso all'assemblea plenaria del Soviet supremo, il ministro degli esteri Gromiko dichiarava: « L'Unione Sovietica desidererebbe che la soluzione del problema della non proliferazione aggiungesse realismo e ampiezza di vedute anche agli atteggiamenti verso la proibizione delle armi nucleari. Uno dei settori nel campo del disarmo riguarda i tentativi di accordarsi sulla reciproca limitazione e la susseguente riduzione dei vettori strategici delle armi nucleari, sia offensive che difensive, tra cui anche gli antimissili. Il governo sovietico è pronto ad avere uno scambio di opinioni su tale questione. » (1).

I motivi di fondo che avevano portato alla decisione del governo sovietico (2) erano certamente molto simili a quelli che spingevano gli Stati Uniti al negoziato.

Vi erano, tuttavia, alcuni fattori contingenti che sembravano aver agevolato la tendenza al dialogo. La prevalenza al Cremlino di una linea « progressista », che considerava possibile il raggiungimento di accordi par-

(1) « Pradva », 28 giugno 1968.

« Relazioni internazionali », 27, 6 luglio 1968, pagina 666.

(2) L'asprezza che doveva aver caratterizzato il dibattito interno sull'opportunità dei Salt traspariva chiaramente dalle stesse parole di Gromiko: « A quegli pseudo-teorici che rimproverano noi e tutti i fautori del disarmo vedendo in esso solo un'illusione, rispondiamo: in questo modo voi vi unite alle forze della più spinta reazione imperialista ed indebolite il fronte di coloro che lottano contro di essa. »

Ibidem.

(51) Il 21 ottobre un velivolo da collegamento Beechcraft U-8 con a bordo due generali americani e un colonnello turco, in volo tra le basi di Erzurum e Kars, nei pressi della frontiera orientale turca, atterrava nei pressi di Leninakan, in Armenia.

(52) Intervista pubblicata dal « U.S. News and World Report », 14 dicembre 1970, pag. 62.

(53) Conferenza stampa del 10 dicembre.

Cfr. « Relazioni internazionali », 51, 19 dicembre 1970, pag. 1208.

ziali con gli Stati Uniti, sulla linea « ortodossa », rappresentata soprattutto dai militari (3), che giudicava immutata l'aggressività dell'imperialismo » e quindi indispensabile un aumento delle forze strategiche.

L'approvazione, il 12 giugno da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, della risoluzione di avallo del Tnp; da cui nasceva l'esigenza di confermare la volontà sovietica di rispettare gli impegni del trattato al fine di rassicurare i paesi non-nucleari e ottenerne, di riflesso, il maggior numero di adesioni.

L'approvazione, il 24 giugno da parte del Senato americano, dei finanziamenti per il sistema antimissilistico « Sentinel ». In effetti, i dibattiti precedenti la votazione a favore (4) avevano chiarito come, in realtà, il « Sentinel » fosse la reazione, non già a una futura minaccia cinese, ma all'approntamento attorno a Mosca del sistema « Galosh »; ciò che sembrava anticipare il pericolo previsto da McNamara (5).

Si poteva quindi presumere che tale prospettiva avesse rappresentato per il governo sovietico un ulteriore motivo per non ritardare più a lungo l'apertura dei colloqui.

Infine, la sicurezza di aver raggiunto quel livello di forze strategiche che avrebbe consentito di trattare su posizioni di parità (6).

Alle dichiarazioni di Gromiko seguivano intensi contatti diplomatici e il 1° luglio, contemporaneamente all'annuncio del presidente americano, l'agenzia sovietica Tass in un breve comunicato confermava il raggiungimento di un'intesa: « Tra i governi dell'Urss e degli Stati Uniti è stato realizzato un accordo per iniziare al più presto colloqui in vista di una limitazione e di una riduzione generale, sia dei sistemi di lancio delle armi atomiche strategiche offensive, sia dei sistemi di difesa contro i missili balistici intercontinentali. »

I sovietici sembravano voler rafforzare l'avvio di questa nuova fase distensiva con il pronto rilascio di un velivolo Dc-8 con a bordo 124 militari americani diretti in Vietnam che, intercettato da Mig 17, era stato costretto ad atterrare nelle isole Kurili (7); lo stesso violento attacco di Breznev (8) al modello della società americana, « una società in disgregazione », poteva interpretarsi come il solito tributo pagato alla coesione ideologica dei paesi comunisti e, nel contesto di una puntualizzazione della base comune su cui il socialismo andava edificato, come un indiretto avvertimento alla Cecoslovacchia.

Ed era proprio l'evoluzione della situazione interna cecoslovacca e la politica di liberalizzazione intrapresa dal nuovo segretario del partito Dubcek a preoccupare i dirigenti sovietici; l'inasprimento nei rapporti tra i due paesi sembrava totalmente assorbire la diplomazia sovietica e frenare ogni eventuale intenzione di impegnarsi con gli Stati Uniti. Si aveva l'impressione che, prevedendo i successivi sviluppi della crisi, l'Unione sovietica evitasse di iniziare un negoziato destinato a fallire sul nascere nel caso si fosse resa necessaria un'azione di forza, certamente ipotizzata tra le possibili soluzioni del contrasto in atto.

Ovviamente, il Cremlino si rendeva perfettamente conto delle conseguenze di tale azione; il vice sottosegretario di Stato Bohlen, nel suo colloquio con il vice primo Ministro Kuznetsov (9), era stato esplicito nel prospettare gli effetti negativi di un intervento armato in Cecoslovacchia sulle relazioni tra i due paesi e aveva soprattutto insistito sul ritardo che ne sarebbe derivato nell'inizio dei colloqui sulle armi strategiche. Ma bloccare il « nuovo corso » cecoslovacco era molto più urgente e più importante dei Salt, che potevano essere rinviati senza che ne derivassero inaccettabili conseguenze.

(3) Esempi di tale atteggiamento gli articoli del Col. Bondarenko e Tiushkevich e del Col. Grudin apparso sulla rivista « Kommunist Vooruzhennykh Sil », rispettivamente nei numeri 6 e 11 del marzo e giugno 1968.

(4) L'emendamento, che mirava a ritardare la costruzione del « Sentinel » di un anno, veniva respinto con 52 voti contro 34.

(5) Nel suo discorso di San Francisco (18 settembre 1967), nell'annunciare la decisione americana, McNamara aveva affermato: « Il pericolo nell'impiegare contro la Cina questo sistema antimissile relativamente leggero e sicuro, è che vi saranno pressioni per trasformarlo in un pesante sistema antimissile contro l'Unione sovietica. » « Relazioni internazionali », 39, 30 settembre 1967, pagina 964.

(6) Sullo sviluppo delle forze strategiche sovietiche vedi cap. II. Oltre al forte impulso dato agli Icbm, i sovietici avevano operativo un sistema ABM e avevano sperimentato con successo (ben 12 prove effettuate nel 1966) un sistema di bombardamento a orbita frazionata (Fobs).

(7) I sovietici avevano parlato di violazione del loro spazio aereo, una accusa che il pilota aveva sempre respinto. Comunque si fossero svolti i fatti, dopo le scuse americane « per l'errore di navigazione », al velivolo e ai passeggeri era stato consentito di riprendere il viaggio.

(8) Nel discorso ai dirigenti ungheresi in visita a Mosca (3 luglio).

(9) A metà luglio in occasione del volo inaugurale della linea aerea Mosca - New York.

In altre parole, i sovietici sembravano convinti che una loro azione di forza avrebbe provocato un'interruzione solo temporanea del dialogo con gli Stati Uniti. E' presumibile che tale convinzione poggiasse sulla logica valutazione di alcune condizioni oggettive: l'azione repressiva si sarebbe svolta nell'ambito della sfera d'influenza sovietica; la forza degli interessi comuni avrebbe consentito di superare, come in passato, il prevedibile irrigidimento americano; la realtà stessa della situazione internazionale avrebbe, nel lungo periodo, agito da catalizzatore per la ripresa di una politica di « coesistenza attiva ». Inoltre, sulla certezza del vivo desiderio americano di giungere a un negoziato. Era nota, infatti, la tenacia e la determinazione con cui Johnson aveva operato per il raggiungimento di un accordo che frenasse la corsa agli armamenti strategici; accordo che in quel periodo, dopo il successo del Tnp, a pochi mesi dal termine del suo mandato e dalle elezioni presidenziali, rivestiva un'importanza politica e psicologica del tutto particolare.

II

L'invasione della Cecoslovacchia in agosto, pur rappresentando il prevalere della linea conservatrice all'interno del Cremlino, non anticipò un completo capovolgimento della politica sovietica. Anzi, in gran parte come manovra tattica per dissipare le preoccupazioni che l'azione militare aveva suscitato in ambito internazionale, l'Unione sovietica cercava insistentemente di riprendere con gli Stati Uniti i contatti interrotti.

Il Ministro degli esteri Gromiko chiedeva che l'argomento « Urgenti misure per frenare la corsa agli armamenti e per raggiungere il disarmo », venisse incluso nell'ordine del giorno dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite convocata per il 24 settembre.

Il « New York Times » pubblicava il 19 settembre la notizia, che il Dipartimento di Stato rifiutava di confermare o smentire, di un messaggio di Kosyghin a Johnson per il sollecito inizio a Ginevra di pre-negoziati sugli armamenti missilistici.

Il 3 ottobre, mentre ancora la stampa sovietica accusava gli Stati Uniti e la Germania occidentale di corresponsabilità nei fermenti anti-comunisti in Cecoslovacchia, Gromiko confermava la disponibilità sovietica alla ripresa del dialogo: « Oggi, di fronte all'esistenza di tipi di armi superdistruuttivi, soltanto gente ignorante e cinici avventurieri pos-

sono non rendersi conto di che cosa significherebbe un urto militare tra i due regimi sociali... Ancor oggi l'Unione sovietica appoggia la possibilità della cooperazione e perfino di azioni comuni con i governi dei paesi borghesi, allo scopo di evitare una nuova guerra mondiale... Siamo per l'amicizia con i popoli dell'America del nord, compreso il popolo degli Stati Uniti... un popolo che porta anch'esso una enorme responsabilità per il mantenimento della pace nel mondo intero. » (10).

Ancora nei mesi successivi, l'Unione sovietica, certo spinta anche dall'elezione di Richard Nixon a presidente degli Stati Uniti, persisteva nelle sue aperture distensive con un'azione svolta, pragmaticamente, su due piani. Da una parte, assumeva nei confronti di Nixon una cauta posizione di attesa, evitando ogni tono od accento polemico che potesse pregiudicare i futuri rapporti con il neo eletto (11); dall'altra, considerando quanto Nixon aveva affermato, durante la sua campagna elettorale, sulla necessità di mantenere un'adeguata superiorità strategica, premeva per l'inizio di pre-negoziati prima del 20 gennaio 1969, in modo da impegnare la nuova Amministrazione repubblicana.

E' nel contesto di questo duplice indirizzo politico che vanno inquadrati alcuni fatti abbastanza significativi.

Il 6 novembre, in occasione del 51° anniversario della Rivoluzione d'ottobre, il primo vice-presidente del Consiglio Mazurov, nel discorso politico-commemorativo, rilanciava la proposta di negoziati e proponeva al governo americano la normalizzazione dei rapporti tra i due paesi.

Il giorno successivo, il Maresciallo Grechko pronunciava un discorso in cui, per la prima volta, si evitava di menzionare l'impegno americano nel Vietnam.

Il 12 novembre, il presidente della Banca mondiale, l'ex-Segretario alla difesa McNamara, in viaggio verso l'Afganistan, si fermava a Mosca dove aveva un lungo colloquio con il premier sovietico Kosyghin. Sull'incontro venivano fornite versioni diverse; il portavoce della Casa Bianca affermava che si trattava di un'iniziativa sovietica e che McNamara non aveva ricevuto da Johnson

(10) Dal discorso alle Nazioni Unite.

Cfr. « Relazioni internazionali », 41, 12 ottobre 1968, pag. 979.

(11) Dal momento dell'elezione di Nixon la stampa sovietica sembrava aver ricevuto l'ordine di evitare ogni critica al neo-presidente.

alcun incarico particolare; fonti sovietiche precisavano che il colloquio si era svolto su iniziativa del primo ministro, ma « per desiderio di entrambi »; organi di stampa americani ed europei, invece, ritenevano che l'incontro fosse stato preparato e la stessa Tass, riportando la notizia parlava di McNamara come di un uomo di stato americano e non del presidente di un istituto economico-finanziario. I giudizi erano, comunque, concordi sul contenuto del colloquio; Kosyghin aveva espresso al suo interlocutore il desiderio dell'Unione sovietica di ristabilire con gli Stati Uniti i rapporti preesistenti la crisi cecoslovacca, e insistono per la ripresa dei sondaggi sul problema degli armamenti strategici.

Ancora il 12 novembre, in sede di Comitato politico dell'Assemblea generale delle Nu, il delegato sovietico Malik, dopo aver deplorato la corsa agli armamenti, dichiarava che il suo governo era pronto a intraprendere, senza indugi, un serio scambio di opinioni con gli Stati Uniti sulla limitazione dei sistemi missilistici (12).

Il 19 novembre, in una conferenza stampa durante la sua visita a Budapest, Gromiko insisteva ancora una volta, sul desiderio sovietico di coesistenza e di dialogo (13).

Il 21 novembre, diplomatici alleati a Parigi riferivano che i sovietici avevano formalmente riproposto al governo di Washington la ripresa dei contatti sui Salt e che la risposta americana era allo studio, intendendo Rusk discuterne prima con Robert Murphy, designato da Nixon quale suo rappresentante per i necessari contatti con il Dipartimento di Stato (14).

Infine, nello stesso periodo, Kosyghin, in una conversazione con due senatori democratici, Albert Gore e Claiborne Pell, accolti a Mosca con particolare cordialità, invitava gli Stati Uniti a ripercorrere con l'Unione sovietica la via della distensione e del disarmo.

Nel complesso, quindi, dall'ottobre 1968, l'atteggiamento sovietico verso i Salt veniva caratterizzato da una chiara disponibilità a riprendere i contatti con gli Stati Uniti. Abbiamo già accennato come tale atteggiamento fosse in gran parte dettato da motivi tattici per il significato politico di una normalizzazione tra i due paesi che avvenisse attraverso un negoziato sulle armi strategiche; un tatticismo che sembrava confermato dal fatto che all'interno dell'Unione sovietica le valutazioni sulla opportunità e il valore dei Salt non erano altrettanto univoche e chiare (15).

L'iniziativa veniva, comunque, ripresa all'inizio del 1969. Il 20 gennaio, poche ore prima della cerimonia di insediamento del neo-presidente, il governo sovietico proponeva negoziati « immediati » per « la reciproca limitazione e successiva riduzione » dei sistemi strategici (16).

Si può presumere che i sovietici con la nuova proposta, una delle più chiare ed esplicite, si proponessero di raggiungere almeno tre obiettivi: uscire definitivamente, attraverso i Salt, dall'isolamento del dopo-Praga; determinare la posizione del nuovo governo americano in merito ai colloqui, al fine di stabilire prospettive e possibilità di intesa; tentare di limitare le eventuali iniziative riarmistiche di Nixon, sollecitando l'opposizione interna americana.

La proposta veniva certamente discussa tra Dobrinin e Nixon in febbraio e successivamente, l'8 marzo, nei colloqui tra lo stesso Dobrinin e Rusk (17).

Il 13 marzo, in un lungo articolo apparso sulle *Izvestia*, Matveyev, l'autorevole commentatore politico del giornale, pur denunciando l'influenza del « military-industrial complex » sulla politica americana, affermava che l'equilibrio di potenza che era stato raggiunto dava la possibilità di concludere un accordo per il congelamento delle armi nucleari (18). E' interessante notare come l'articolo sembrasse giustificare, ad uso strettamente interno, la volontà sovietica di perseguire quell'accordo, non solo sulla base dell'equilibrio di forze, ma anche sottoli-

(12) « Esteri ». Stampa e Documentazione, n. 21, 1-15 novembre 1968, pag. 10.

(13) « The Guardian », 20 novembre 1968.

(14) « Esteri ». Stampa e Documentazione, n. 22, 16-30 novembre 1968, pag. 7.

(15) Il dibattito tra governo, partito e apparato militare sembrava trasparire dallo stesso discorso di Gromiko del 3 ottobre; più chiaramente emergeva dagli articoli di alti esponenti militari e, significativamente, dal fatto che « Stella Rossa » quotidiano del Ministero della difesa, nel pubblicare il discorso, censurasse gli accenti favorevoli ai Salt.

Cfr. per un'analisi più dettagliata L.T. Caldwell, *Soviet Attitudes to SALT* « Adelphi Papers 75 », Londra, pag. 5, 12, 19.

(16) L'annuncio veniva dato dal capo del servizio stampa del Ministero degli Esteri, Leonid Zamiatin, nel corso di una conferenza stampa dedicata alle proposte sovietiche in materia di disarmo. « Pradva » e « Izvestia », 21 gennaio 1969.

(17) Durante i colloqui una probabile data d'inizio dei Salt era stata oggetto di particolare attenzione.

Cfr. « Le Monde », 14 marzo 1969.

(18) V. Matveyev, *Armamenti e Disarmo*, « Izvestia », 13 marzo 1969.

neando, come elementi favorevoli, la reciproca utilità economica di un'intesa e il ruolo delle forze « progressiste » americane. Inoltre, l'articolo non attaccava direttamente il « Sentinel » in sé, come fattore in grado di accelerare la corsa agli armamenti, quanto piuttosto la « lobby » industriale-militare americana, i suoi interessi e i suoi supposti obiettivi. Infine, se la sua pubblicazione, proprio alla vigilia delle preannunciate decisioni di Nixon sul « Sentinel », faceva ritenere improbabile il tentativo di influire su di esse, tuttavia, le affermazioni di Matveyev rappresentavano una prima indiretta risposta alle dichiarazioni di Nixon, dopo il viaggio in Europa, in favore di un negoziato.

III

Dall'aprile a ottobre, cioè dalla decisione di Nixon sul Safeguard, all'intesa per un inizio dei prenegoziati a Helsinki in novembre, dopo la risposta positiva degli Stati Uniti in giugno, l'atteggiamento sovietico sui Salt si caratterizzava per la sua incertezza e ambiguità.

La decisione sul « Safeguard » veniva accolta senza polemiche dall'Unione sovietica; se non si potevano condividere del tutto le ottimistiche affermazioni di James Reston (19), tuttavia, la corrispondenza da Washington dell'agenzia Tass, riportata dalla Pradva del 15 e dalle Izvestia del 16 marzo, non criticava la decisione, ma sottolineava, citando le parole di Nixon, la volontà americana di negoziare sulle armi strategiche. Un lungo articolo apparso sulla Pradva, in occasione della ripresa della Conferenza ginevrina sul disarmo, che dedicava largo spazio all'urgenza dei Salt, non faceva alcun accenno alle decisioni di Nixon (20), mentre un altro articolo di Matveyev riprendeva le tesi precedentemente trattate secondo cui la corsa agli armamenti scaturiva dagli aumenti delle spese militari imposti dalle industrie americane (21). Era probabile che il successivo irrigidimento da parte sovietica (22) fosse principalmente attribuibile a motivi di politica interna, come reazione al modo in cui negli Stati Uniti i responsabili del Dipartimento della difesa giustificavano il « Safeguard » di fronte alle critiche degli oppositori (23).

Nello stesso periodo, in parte come espressione di una rinnovata opposizione ai Salt, in parte come tentativo di influire sulla ripartizione delle risorse nazionali per un più

alto bilancio della difesa, i militari rinnovavano la loro campagna per l'accrescimento, contro « l'aggressività dell'imperialismo occidentale », della potenza delle forze armate sovietiche (24). Tuttavia, non vi era alcun tentativo, al di là delle formulazioni propagandistiche, di analizzare in termini strategici il passaggio dal « Sentinel » al « Safeguard »; né, d'altra parte, venivano chiariti gli scopi dell'accelerata produzione dei missili Ss-9.

La risposta sovietica alle proposte americane di giugno era sostanzialmente interlocutoria. Il 10 luglio, nel suo intervento al Soviett supremo sulla politica estera sovietica, Gromiko affermava: « Il governo sovietico ha già informato il Soviett supremo di essere pronto a uno scambio di opinioni con gli Stati Uniti sulle cosiddette armi strategiche. Il governo degli Stati Uniti ha dichiarato che si sta preparando per uno scambio di vedute. Anche il governo sovietico è pronto a questo... Abbiamo preso nota della dichiarazione del presidente Nixon secondo cui ogni periodo di urti viene seguito da un periodo di colloqui. Se il governo americano continua in pratica a seguire questa linea, noi abbiamo intenzione, come sempre, di

(19) Reston scriveva sul « New York Times » del 19 marzo che i sovietici avevano reagito alla decisione di Nixon come se avesse fatto loro un favore.

(20) « Pradva », 17 marzo 1969.

(21) « Izvestia », 27 marzo 1969.

(22) Articolo di G. Ratiani sulla « Pradva » (27 marzo); articolo di B. Strel'nikov sulla « Pradva » (31 marzo); articolo del Col. Leontiev su « Stella Rossa » (2 aprile).

(23) Il 19 e il 20 marzo, il Segretario alla difesa Laird e il suo vice Packard, di fronte alla Commissione forze armate e al Sottocomitato sul disarmo della Commissione esteri del Senato, avevano presentato e difeso il sistema Safeguard come indispensabile alla sopravvivenza delle forze di ritorsione americane. Citando dati segreti, avevano rivelato che l'Unione sovietica aveva operativi o in corso di installazione un numero di Icbm tale da aver praticamente raggiunto la parità con gli Stati Uniti; che l'imprevisto incremento dei missili Ss-9 faceva ritenere che i sovietici mirassero a una « first strike capability »; che i sovietici stavano sviluppando un vasto programma di costruzioni navali: 7 sottomarini nucleari all'anno e la capacità di accelerare fino a un massimo di uno al mese. Per quanto riguardava l'Abm sovietico, vi era stato un rallentamento dei lavori, ma sembrava che ciò dipendesse, più che dalla volontà politica di favorire i pre-negoziati, dal completamento delle prove di un nuovo e più potente missile-antimissile (Super-Galosh); anche se nel corso del dibattito Laird aveva ammesso che tale missile non era stato dislocato nelle postazioni attorno Mosca.

(24) Cfr. articoli elencati da Caldwell, op. cit. pag. 10 e 27.

trovare posizioni concordanti sia nelle questioni delle relazioni bilaterali con gli Stati uniti, sia sui preminenti problemi internazionali » (25).

Le parole di Gromiko si prestavano ad alcune considerazioni. Mentre nella prima fase veniva riaffermata la prontezza sovietica a un dialogo sulle armi strategiche, la seconda non conteneva alcun riferimento alla data proposta da Nixon, ma un generico accenno al fatto che gli Stati uniti « si stavano preparando ». Ciò non escludeva che si stessero preparando proprio in vista di quella data; tuttavia, tale preparazione andava collegata all'affermazione che il governo sovietico « era pronto »; una contrapposizione alquanto ambigua, dopo l'esplicito invito americano a trattare e l'insistenza delle precedenti iniziative sovietiche.

Vi erano alcuna segni che inducevano a un cauto ottimismo. L'ex-vice presidente Humphrey, in visita privata nell'Unione sovietica, aveva un lungo e cordiale colloquio con il premier Kosyghin (21 luglio); le dichiarazioni di Humphrey, al termine dell'incontro, confermavano l'impressione che non esistessero particolari ostacoli per un prossimo inizio dei Salt. Pareva, inoltre, che scienziati sovietici avessero privatamente comunicato a colleghi americani che la metà d'agosto era una data accettabile per l'apertura dei pre-negoziati (26).

In realtà, solo in ottobre, dopo che il discorso di Gromiko all'Assemblea generale dell'Onu (19 settembre) aveva dato l'impressione di un « revirement » rispetto alle posizioni precedenti, l'Unione sovietica annunciava il raggiungimento di un accordo con gli Stati uniti per l'apertura dei pre-negoziati a Helsinki il 17 novembre.

Tra la proposta americana di giugno e l'annuncio dell'accordo erano passati quattro mesi. Perché questo lungo silenzio? Quali erano i motivi che avevano spinto la Unione sovietica ad accettare con tanto ritardo una proposta in precedenza così insistentemente sollecitata?

Una risposta netta è difficile. I motivi erano numerosi, complessi, tra loro interdipendenti, legati a fattori interni ed esterni.

Prima di tutto, non si poteva sottovalutare la nuova influenza che i militari sovietici avevano acquistato all'interno del sistema, dopo gli avvenimenti cecoslovacchi (27). Se era percepibile, anche nell'ambito di quell'« apparato » una differenziazione di atteggiamenti (28), tuttavia, esso si poneva, complessivamente, su posizioni di rifiuto o di

critica nei riguardi dei Salt. Era significativo, infatti, che proprio alla fine dell'estate apparissero due articoli (29) in cui l'opposizione ai Salt veniva espressa in termini particolarmente polemici. Considerata la data della loro pubblicazione essi sembravano diretti a condizionare l'accettazione del negoziato e a influenzare le scelte che avrebbero determinato la posizione negoziale sovietica.

D'altra parte, erano scontate le resistenze da parte del complesso militare-industriale sovietico che temeva riduzioni al pingue bilancio della difesa (30) e la preferenza dei militari a trattare, se era proprio necessario, da una posizione di parità non solo quantitativa, ma anche qualitativa; in effetti, dopo il primo lancio di un Mrv nel settembre del 1968 (31), i sovietici avevano proceduto, proprio nel periodo aprile-giugno 1969, a un ciclo di lanci di missili Ss-9 a testate multiple. In altre parole, se, come sembrava, i sovietici erano più indietro rispetto agli americani nel campo dei Mirv, era prevedibile, su tale motivo, l'opposizione dei militari al negoziato o almeno la richiesta di un ritardo che permettesse di completare l'attuale fase di sperimentazione. Decisa dai politici l'apertura dei Salt, erano logici i tentativi di incidere sulla elaborazione di

(25) «Relazioni internazionali», 29, 19 luglio 1969, pag. 645.

(26) Associated Press, 30 luglio 1969.

(27) Basterebbe ricordare il viaggio del Maresciallo Grechko a Praga in aprile, la riabilitazione di Stalin come capo militare, gli articoli apparsi in occasione della prevista riunione a Mosca dei responsabili politici delle forze armate, che rivendicavano la preminenza dell'addestramento tecnico-militare sull'indottrinamento politico. Che tale « presa di potere » venisse contrastata sembrava dimostrato, tra l'altro, dalla mancata parata militare il 1° maggio.

(28) Sui rapporti tra conflitto cino-sovietico e Salt e tra progresso tecnologico e Salt; tra chi considerava la minaccia cinese abbastanza seria da richiedere un riavvicinamento con gli Stati uniti e chi riteneva, invece, più pericoloso « l'imperialismo ». Tra chi desiderava sfruttare a fondo la rivoluzione tecnologica per l'acquisizione di nuove armi e chi, considerando il pericolo di una rottura dell'equilibrio strategico, propendeva per cauti negoziati.

(29) Ten. Col. Ivanov sul numero di agosto di «Kommunist» e professor Logovsky su «Stella Rossa» del 25 settembre.

(30) Nel 1969 il bilancio della difesa aveva toccato il 13,2% del bilancio nazionale.

(31) La notizia del lancio, che il Pentagono si rifiutava di commentare e il Segretario alla difesa Clifford di discutere nella conferenza del 6 settembre stampa, veniva rilasciata, il 4 settembre, dalla agenzia United Press International.

ciò che poteva e doveva diventare oggetto di trattativa.

Ma vi poteva essere un altro motivo per non aver subito accettato la proposta americana. Negli Stati Uniti, proprio nel periodo giugno-luglio, il dibattito sul « Safeguard » aveva raggiunto i toni più accesi, in previsione dell'imminente voto del Senato. Era ipotizzabile, quindi, che i sovietici desiderassero attenderne il risultato prima di impegnarsi in colloqui in cui l'Abm sarebbe stato uno degli argomenti di discussione; e, dopo il voto positivo del 6 agosto (32), si riservassero di valutarne attentamente la portata e le implicazioni in rapporto alla loro strategia e alla loro posizione al tavolo delle trattative.

Per quanto riguarda i motivi riferibili alle ripercussioni interne di avvenimenti internazionali, l'evolversi o il risolversi di almeno quattro eventi ha, molto probabilmente, esercitato un certo peso nel ritardare prima e nell'accelerare poi, la decisione sovietica: il viaggio di Nixon in Romania; l'efficace proseguimento dell'opera di « normalizzazione » in Cecoslovacchia; le elezioni nella Repubblica federale tedesca con l'avvento al potere della coalizione tra partito social-democratico e partito liberale; l'inasprimento e quindi l'improvviso sbocco diplomatico della controversia sui confini con la Cina.

La visita del presidente americano a Bucarest (2-3 agosto), che sembrava cogliere i sovietici di sorpresa, si prestava a essere diversamente valutata e giudicata.

Nixon poteva sperare di ottenere la mediazione rumena per un riavvicinamento tra Washington e Pechino (33) e, dimostrando l'apprezzamento americano per il ruolo autonomo che la Romania svolgeva all'interno del blocco comunista, di incoraggiare gli altri paesi del Patto di Varsavia a seguirne l'esempio. D'altra parte, l'Unione sovietica poteva interpretare il viaggio come un tentativo di approfondire le sue divergenze con i paesi dell'Est europeo, quindi come una indebita intrusione nella sua area di influenza, e poteva accogliere con sospetto e preoccupazione un'eventuale ripresa dei contatti tra Cina e Stati Uniti. Ciò avrebbe potuto irrigidirne l'atteggiamento e influire negativamente proprio sulla questione dei colloqui strategici che Nixon aveva proposto appena due settimane prima.

Per il mutamento degli uomini al vertice della Repubblica federale tedesca, se è molto difficile credere che il governo Kiesinger

potesse rappresentare in sé, nonostante il rifiuto di firmare il trattato di non proliferazione, un valido motivo per ritardare il Salt, non vi è dubbio che la nomina di Brandt a Cancelliere facilitasse la decisione sovietica. Brandt Cancelliere rappresentava per l'Unione sovietica un elemento in grado di portare a una maggiore distensione il clima politico del centro Europa. E ciò significava, dopo il pieno controllo sulla Cecoslovacchia, nuova sicurezza alle frontiere occidentali e più ampio margine di manovra nel far fronte alle divergenze con la Cina e nell'opera di penetrazione nel Medio Oriente e nell'Africa settentrionale.

Infine, la controversia cino-sovietica. E' da ritenere che fosse questo il fattore esterno che più aveva pesato nel ritardare la decisione sovietica. Lo stesso Segretario di Stato americano Rogers ne aveva esplicitamente accennato nella conferenza stampa televisiva del 12 ottobre (34).

In realtà, con le rivendicazioni territoriali cinesi e gli scontri armati ai confini, la controversia si era bruscamente spostata dal piano ideologico a quello politico-militare, trasformandosi in aperto dissidio tra opposti sistemi.

La gravità della frattura e l'evolversi del confronto nel periodo luglio-settembre sembravano avvalorare l'ipotesi che i dirigenti sovietici fossero troppo impegnati nel cercare di controllare e risolvere la crisi, per volersi impegnare anche in negoziati con gli Stati Uniti.

Che la tensione avesse raggiunto un punto di estrema drammaticità sembrava confermarlo un editoriale della « Pravda » del 28 agosto, ampiamente interpretato come un velato sottinteso a un possibile impiego di armi nucleari da parte sovietica; un'interpretazione ripresa dal « Washington Post » del 29 agosto, che pubblicava notizie di sondaggi effettuati dall'Unione sovietica pres-

(32) Il 6 agosto, con 51 voti a favore e 49 contrari, il Senato americano approvava l'autorizzazione di spesa di 751,9 milioni di dollari per ricerche, sviluppo e attuazione della prima fase del sistema « Safeguard ».

(33) Il 23 giugno la Romania aveva riallacciato i rapporti diplomatici con la Cina.

(34) Rogers, nel corso del programma televisivo « Meet the Press », riferendosi al rifiuto di Gromiko (durante i colloqui del 22 settembre) di precisare una data per l'inizio del Salt, aveva affermato: « ...credo che il suo rifiuto sia da mettere in rapporto con le discussioni che i sovietici stanno conducendo con i cinesi. »

Cfr. Documenti Usis, vol. 18, 13 ottobre 1969.

so i propri alleati circa il loro atteggiamento in caso di attacco agli impianti nucleari cinesi nel Sinkiang. E voci in questo senso circolavano apertamente nell'Europa orientale, mentre la stampa mondiale parlava con sempre maggiore insistenza di un possibile conflitto tra le due potenze comuniste.

L'incontro Kosyghin-Chou En-lai (11 settembre) era il primo segno di quell'allentamento della tensione che doveva poi condurre, dopo l'annuncio della volontà della Cina di dirimere con negoziati la controversia di frontiera (35), all'apertura di colloqui.

Il 20 ottobre iniziavano a Pechino gli incontri tra le due delegazioni e nello stesso giorno la risposta sovietica sui Salt veniva comunicata a Washington; dopo cinque giorni l'accordo sovietico-americano veniva reso pubblico.

IV

Nel periodo novembre 1969-aprile 1970 (data d'inizio della seconda sessione dei Salt, l'atteggiamento sovietico veniva caratterizzato da diversi elementi.

Da una parte, l'Unione sovietica respingeva in diverse occasioni l'ipotesi di una correlazione tra Salt e situazione internazionale; ne scrivevano le « Izvestia », il 31 ottobre, in risposta alle dichiarazioni di due senatori americani secondo cui il successo a Helsinki dipendeva sostanzialmente dallo evolversi della situazione nel Medio oriente e nel Vietnam, affermando che tali discorsi non servivano a favorire l'inizio dei pre-negoziati. Ne accennava il presidente del presidium del Soviet supremo Podgorny nel discorso (6 novembre) in occasione del 52° anniversario della rivoluzione d'ottobre. Ritornavano sull'argomento le « Izvestia » del 16 novembre per domandarsi, in riferimento alle dichiarazioni di Rogers del 13 novembre, se gli americani avessero davvero l'intenzione di affrontare costruttivamente i colloqui, mentre si evitava con cura, in una dura nota di critica alle decisioni del Gruppo di pianificazione nucleare della Nato, ogni riferimento ai Salt (36).

D'altra parte, la composizione della delegazione sovietica — guidata da Vladimir Semenov e composta da Georghi Kornienko, capo della sezione Stati uniti del Ministero degli esteri, dal generale Nikolai Ogarkov, vice capo di Stato maggiore, dal generale Nicolai Alexeyev e da due esperti di elettronica, Alexander Shchukin dell'Accademia delle scienze e Pyotr Pleshakov viceministro

dell'industria radiofonica — una delegazione essenzialmente tecnica, sembrava confermare l'impressione che i sovietici non intendessero trattare, in quella prima fase, alcun problema di fondo. E le stesse dichiarazioni di Semenov chiarivano i limiti delle intenzioni sovietiche.

Nello stesso periodo, la stampa militare continuava a insistere sulla pericolosità « dell'imperialismo » americano e sull'influenza del complesso militare-industriale sulle scelte dell'Amministrazione Nixon. Anche in questo caso, mancava del tutto una approfondita analisi sugli scopi e il significato dei programmi missilistici sovietici o almeno il tentativo, al di fuori dello sfruttamento dei soliti argomenti in termini di pura propaganda, di approfondire pubblicamente la complessa realtà dei rapporti strategici tra Stati uniti e Unione sovietica.

Una tematica essenzialmente analoga veniva sviluppata dai quotidiani « Pravda » e « Izvestia », i quali, tuttavia, oltre a un ruolo di informazione e dibattito interno, sembravano tesi a « segnalare » le preoccupazioni sovietiche per le dichiarazioni di Laird di gennaio. Alla vigilia della sessione di Vienna in aprile, i toni si facevano più aspri e più dura la polemica; e se la « Pravda » (37), nonostante le accuse agli Stati uniti di un ritorno ad una politica di forza di tipo dulsesiano, affermava la possibilità di un accordo, sia « Stella Rossa » che le « Izvestia » criticavano la decisione sui Mirv considerandola come un rafforzamento dell'influenza del Pentagono sulla politica americana, come una grave minaccia per i prossimi colloqui e un tentativo di imporre delle condizioni all'Unione sovietica (38).

Solo la stampa accademica (le riviste « Economia mondiale » e « Affari internazionali », « USA » e « Affari internazionali »), forniva un quadro meno schematico e più differenziato della politica degli Stati uniti e del complesso dibattito in corso all'interno della società americana (39).

(35) Radio Pechino in una trasmissione del 30 settembre.

(36) Il Gruppo di pianificazione nucleare si era riunito a Warrenton, in Virginia, il 12 e 13 novembre.

(37) Articolo del 7 marzo.

(38) Cfr. « Le Monde » 15-16 marzo e 20 marzo 1969.

(39) La rivista « USA » era edita da un nuovo istituto sorto espressamente per lo studio degli Stati uniti. Sulla stampa accademica cfr. Caldwell, op. cit. pag. 11 e 17-18.

Sul piano politico, a due giorni dalla riapertura dei colloqui di Vienna, Breznev, riassumendo i temi principali della polemica, illustrava l'atteggiamento sovietico: « L'Unione sovietica accoglierebbe con gioia un ragionevole accordo in questo campo. Abbiamo creato forze strategiche che rappresentano un mezzo sicuro per frenare qualsiasi aggressore. E a qualsiasi tentativo di assicurarsi una superiorità militare sull'Urss, noi risponderemo con un debito aumento della potenza bellica che garantisce la nostra difesa. Non possiamo agire diversamente. Tuttavia, se il governo degli Stati Uniti ha veramente l'aspirazione di frenare la corsa agli armamenti strategici, se l'opinione pubblica americana riuscirà davvero a superare la resistenza dei fabbricanti d'armi e dei militari, allora si potrà considerare positivamente la prospettiva delle conversazioni. L'Unione sovietica in ogni modo, farà tutto quello che dipende da essa perché tali colloqui risultino utili » (40).

Nel periodo successivo, cioè dall'aprile al dicembre 1970, i Salt sembravano passare in secondo piano nel quadro della politica sovietica, sia come conseguenza del già citato raffreddamento dei rapporti con gli Stati Uniti, sia per una mutata valutazione della loro priorità.

All'interno del negoziato, i sovietici non erano disposti ad accettare il piano globale proposto dalla delegazione americana in luglio, ma, nello stesso tempo, non sembrava presentassero un piano alternativo su cui tentare una soluzione di compromesso. Inoltre, se dimostravano interesse per il progetto americano, soprattutto per quanto riguardava la limitazione dei sistemi Abm, insistevano per includere nel negoziato, considerandoli come sistemi strategici (41), i velivoli nucleari americani dislocati in Europa e sulle portaerei nel Mediterraneo.

Alla fine dell'anno, dopo che anche la terza sessione a Helsinki si era chiusa senza alcun risultato, si rafforzava l'impressione che, nonostante ogni dichiarazione ufficiale, al vertice del Cremlino il dibattito sui Salt fosse ancora in corsa e la decisione politica di concludere un accordo non fosse stata ancora presa.

L'INFLUENZA DELLA CINA

Non vi è dubbio che la Cina abbia influito sui colloqui strategici sovietico-americani, anche se si tratta di un'influenza di cui è difficile, per la scarsissima documentazione disponibile, valutare appieno la portata.

La Cina ha pesato sui Salt sia indirettamente con la sua politica nei confronti dell'Unione sovietica e degli Stati Uniti, sia direttamente con la crescita della sua capacità nucleare.

Nel primo caso, tale influenza nasceva dalla competitività tra le due massime potenze comuniste, cioè dai tentativi cinesi di sfruttare la vulnerabilità politica e ideologica dell'Unione sovietica di fronte alle accuse di « collusione con l'imperialismo americano ». Ovviamente, l'Unione sovietica non poteva restare completamente indifferente verso una polemica « da sinistra », tesa a sottrarle il ruolo di paese guida nelle lotte rivoluzionarie. Tuttavia, è questo un dato da non sopravvalutare; infatti, gli avvenimenti degli ultimi anni hanno dimostrato che tali accuse non hanno mai seriamente ostacolato la conclusione di quegli accordi con gli Stati Uniti che l'Unione sovietica ha ritenuto essenziali; basterebbe ricordare il trattato di Mosca del 1963 e il trattato di non proliferazione nucleare. Sotto questo aspetto, quindi, le conseguenze sui Salt sembravano piuttosto scarse. L'influenza si faceva più concreta con il passaggio dei contrasti cino-sovietici dallo stadio di controversia ideologica a quello di dissidio politico-militare. Abbiamo già accennato come non vi sia stata, all'interno del gruppo dirigente sovietico, una valutazione univoca dei sanguinosi sviluppi nelle relazioni con la Cina e dei loro riflessi sulla politica verso gli Stati Uniti. Non è possibile determinare con sicurezza quanto l'ombra del « secondo fronte » pesasse sulle scelte sovietiche; tuttavia, gli eventi dell'estate-autunno 1969 sembravano confermare che, sul piano delle decisioni gli scontri di confine potevano aver rappresentato un incentivo per accelerare la politica di dialogo con gli Stati Uniti, sul piano pratico essi avevano ritardato l'inizio dei colloqui preliminari a Helsinki. Anche sotto questo aspetto l'influenza della Cina non era in

(40) Discorso di Kharkov del 14 aprile.

Cfr. « Relazioni internazionali », 17, 25 aprile 1970, pag. 425.

(41) Perché in grado di raggiungere il territorio sovietico.

grado di rimettere in gioco le linee di fondo della politica sovietica verso gli Stati uniti per una limitazione delle armi strategiche, quanto piuttosto di rinviarne i tempi di attuazione (1).

Nel secondo caso, l'influenza cinese si legava, in particolare, al temporaneo riavvicinamento tra Washington e Pechino.

All'inizio del 1970, gli Stati uniti e la Cina riprendevano, a Varsavia, i contatti diplomatici interrotti da due anni (2); un riavvicinamento che sembrava trovare uno dei suoi più validi motivi, a parte la necessità per la Cina di uscire da un'incomoda posizione di forzato isolamento, proprio nel tentativo di inserirsi nei Salt che si prevedeva sarebbero entrati, a Vienna, in una fase sostanziale.

L'Unione sovietica accoglieva con sospetto e preoccupazione la ripresa delle conversazioni cino-americane, che avveniva in coincidenza di un nuovo inasprimento della sua polemica con Pechino (3), per il timore, non si sa quanto fondato, di un inserimento americano nei contrasti in corso e la convinzione che i colloqui di Varsavia avrebbero portato a un rafforzamento delle posizioni cinesi nell'ambito dei negoziati sulle frontiere e delle posizioni americane nel contesto dei Salt (4).

Così, se l'agenzia Tass riportava la notizia dell'incontro del 20 gennaio senza alcun commento, Radio Mosca collegava l'avvenimento agli appelli « isterici » dei dirigenti cinesi a prepararsi per un conflitto con la Unione sovietica; alcuni giorni più tardi, l'organo dei giornalisti sovietici ribadiva tale concetto, mentre « Tempi nuovi » affermava che il « flirt » Washington-Pechino rappresentava un successo per tutti coloro che volevano aggravare la tensione esistente nel mondo, mettendo in pericolo la sicurezza internazionale. Né è da escludere che il successivo mutamento dell'atteggiamento sovietico (5), pur continuando sulla stampa l'aspra campagna anti-maoista, fosse dovuto, almeno in parte, al desiderio di contrastare proprio l'eventualità di un'intesa cino-americana in funzione anti-sovietica.

Ancora una volta si trattava di un'influenza indiretta, che operava attraverso il filtro delle valutazioni sovietiche, nel quadro di un emergente gioco triangolare, e che sembrava cessare, temporaneamente, con l'annullamento da parte cinese, come risposta all'operazione militare americana in Cambogia, dell'incontro previsto per il 20 maggio.

Nel terzo caso, con il suo progresso in campo nucleare e il suo sviluppo tecnologico nel settore dei missili, la Cina incidereva direttamente sui Salt, condizionando le posizioni negoziali dei due interlocutori e i risultati di un eventuale accordo.

Si trattava di una crescita strategica che poneva alle due superpotenze inquietanti interrogativi, ridimensionava il « duopolio » nucleare che aveva dominato la scena mondiale negli anni '60, obbligava a una revisione Casa Bianca e Cremlino delle rispettive politiche, inseriva una nuova incognita nella complessa equazione dell'equilibrio strategico; ed era una crescita che aveva preoccupato gli Stati uniti e l'Unione sovietica fin dalle sue prime manifestazioni. La Unione sovietica aveva iniziato nel 1966 la costruzione del proprio sistema antimissilistico e il 1966 era stato l'anno in cui la Cina aveva lanciato il suo primo missile a testa-

(1) Cfr. cap. III, pag. 37.

(2) L'annuncio dell'accordo raggiunto dai due governi veniva dato l'8 gennaio. Il 20 gennaio, si svolgeva il primo degli incontri tra l'ambasciatore americano Stoessel e l'incaricato di affari cinese Lei Yang.

(3) A due settimane dal rientro a Pechino di Kuznetsov, le trattative sulle frontiere non erano state ufficialmente riprese. Inoltre, gli editoriali pubblicati all'inizio dell'anno sul « Quotidiano del Popolo », « Bandiera Rossa », e « Quotidiano dell'Armata di Liberazione » erano particolarmente aspri nei confronti del « socialimperialismo revisionista sovietico ». Il 9 gennaio, la Tass rispondeva accusando la Cina di alimentare la psicosi bellica nel paese accelerando i preparativi di guerra.

(4) Il Segretario di stato americano Rogers confermava esplicitamente, nel corso di un'intervista radio-televisiva (18 gennaio), le preoccupazioni cinesi per i Salt e il nervosismo sovietico per gli incontri cino-americani a Varsavia.

Cfr. « The Department of State Bulletin », volume LXII, n. 1598, 9 febbraio 1970, pag. 153.

(5) Veniva nominato un nuovo ambasciatore a Pechino, V.I. Stepakov. Si prevedeva che la Cina avrebbe fatto altrettanto e che lo scambio formale dei rappresentanti diplomatici sarebbe avvenuto entro breve tempo. Inoltre, secondo fonti comuniste, in alcuni tratti di frontiera le truppe sovietiche erano state arretrate, con decisione unilaterale, di 50 Km, accogliendo così una reiterata richiesta cinese. Cfr. Ansa, 4 aprile 1970. « Le Monde », articolo di Alain Jacob, 10 aprile 1970. Infine, nel discorso di Kharkov (14 aprile), Breznev dichiarava: « Noi consideriamo indispensabile raggiungere un accordo che trasformi la frontiera sovietico-cinese in una linea di buon vicinato e non di ostilità. Senza abbandonare le sue legittime posizioni di principio, difendendo gli interessi della patria sovietica e l'intangibilità dei suoi confini, faremo tutto quello che dipende da noi per normalizzare le relazioni interstatali con la Repubblica popolare di Cina. » Cfr. « Relazioni internazionali », 17, 25 aprile 1970, pag. 425.

ta atomica ed effettuato ben tre esperimenti nucleari (6). Gli Stati Uniti avevano sottolineato la funzione anti-cinese del sistema « Sentinel », l'avevano mantenuta, pur abbassandone la priorità, nel passare al sistema « Safeguard », l'avevano infine ripresa per giustificarne la seconda fase.

Nel settembre del 1969, la Cina effettuava altri due esperimenti nucleari (7) e, nell'aprile del 1970, pochi giorni dopo l'inizio della seconda fase dei Salt a Vienna, lanciava il suo primo satellite artificiale. Il peso (173 kg., il doppio del primo Sputnik sovietico), sembrava indicare che era stato impiegato un vettore abbastanza potente, paragonabile ai missili balistici intermedi americani del tipo Thor, con una gittata di circa 1500 miglia.

A parte le reazioni ufficiali abbastanza differenziate (8): a parte ogni speculazione sulle implicazioni militari dell'esperimento: a parte ogni previsione sul periodo di tempo entro cui sarebbe stato lanciato il primo missile intercontinentale cinese, il satellite confermava la capacità della Cina di bruciare le tappe del progresso tecnologico e accelerava il processo di sviluppo e di acquisizione di vettori intermedi in grado di minacciare la maggior parte degli obiettivi asiatici.

Inoltre, la Cina aveva cominciato a costruire copie del bombardiere medio sovietico Tu-16 « Badger » e sottomarini diesel, analoghi ai sovietici della classe « G », dotati di tre tubi lanciamissili (9).

Tuttavia, la Cina non sembrava propensa ad impiegare o a minacciare l'impiego della propria capacità nucleare (10). Le ragioni erano molteplici; la consapevolezza delle conseguenze devastatrici di un conflitto nucleare: la realistica valutazione della limitatezza delle proprie risorse: la precedenza che i problemi interni imponevano rispetto a una politica apertamente espansionistica. Se ciò non significava l'adozione di una politica rinunciataria (11), tuttavia faceva ritenere che il cauto comportamento internazionale cinese non sarebbe sostanzialmente mutato nemmeno con l'acquisizione di quella limitata forza missilistica prevista per la fine degli anni '70.

Eppure, per il solo fatto di esistere, lo sviluppo strategico della Cina poneva problemi politico-militari che non potevano non riflettersi sui Salt.

Di fronte ad una forza missilistica intercontinentale cinese, le due superpotenze, nell'ipotesi di un conflitto latente o in atto

con Pechino, non avevano che la scelta tra due alternative; distruggere gli Icbm cinesi con un « pre-emptive strike » (sopportando tutte le conseguenze politiche di una tale scelta) o accettare il rischio di subire un attacco nucleare. Questa situazione strategica veniva ulteriormente complicata da una serie di complessi fattori; l'ormai definitiva uscita della Cina dall'orbita sovietica: la sua aspirazione e determinazione a ricoprire un ruolo di grande potenza: la valutazione sovietica dell'atteggiamento che gli Stati Uniti avrebbero adottato in caso di un conflitto cino-sovietico: la maggiore vulnerabilità del territorio sovietico, rispetto al territorio nord-americano, ad una minaccia cinese.

L'Unione sovietica era portata a reagire a tale situazione: con il mantenimento di una forza nucleare e convenzionale adeguata a dissuadere la Cina e a fronteggiare gli Stati Uniti anche dopo un eventuale scambio nucleare cino-sovietico; con un sistema antimissilistico efficace, in grado di limitare i danni di attacco nucleare almeno fino alla metà degli anni '80; insistendo, nei colloqui con gli Stati Uniti, sulla necessità di isolare diplomaticamente e militarmente la Cina. Analogo era l'atteggiamento degli Stati Uniti, pur con le diversità formali e so-

(6) Il 9 maggio, il 27 ottobre e il 28 dicembre. Tutti e tre gli esperimenti erano stati effettuati con bombe a fissione, con una potenza variabile dai 20 ai 500 Kt. Il lancio del missile aveva coinciso con l'esperimento del 27 ottobre.

(7) 22 settembre: nono esperimento. Prima esplosione nucleare sotterranea. Potenza stimata circa 25 Kt.

29 settembre: decimo esperimento. Esplosione nucleare nell'atmosfera. Pare che l'ordigno venisse sganciato da un aereo. Potenza stimata: circa 3 Mt.

(8) Da parte sovietica, la Tass dava la notizia del lancio in sole sette righe. Da parte occidentale, vi era chi riteneva che il successo spaziale cinese non mutasse affatto la situazione: chi ne temeva gli sviluppi militari: chi considerava che solo una Cina forte anche militarmente avrebbe acconsentito a collaborare per la ricerca di una pacifico equilibrio internazionale.

(9) Cfr. « Strategic Survey 1970 », Iss, Londra, 1971, pag. 33.

Articolo di René Dabernat, « Le Monde », 22 aprile 1971.

(10) Era significativo che Pechino riaffermasse quasi ad ogni esperimento nucleare la ferma intenzione della Cina a non usare per prima armi nucleari. Cfr. tra l'altro le dichiarazioni di Lin Piao del 1° ottobre 1969. « Peking Review », n. 40, 3 ottobre 1969, pag. 15.

(11) La guerra di Corea aveva dimostrato che la Cina era pronta ad accettare maggiori rischi quando lo ritenesse necessario per la sua sicurezza o il raggiungimento di fini politici particolari.

stanziali dovute al riesame della politica americana verso la Cina iniziato dall'Amministrazione Nixon, al nuovo « trend » diplomatico che si sviluppava nei primi mesi del 1971, alla realtà stessa di una minaccia che si poneva con minore evidenza e immediatezza.

L'influenza sui Salt era, quindi, sotto questo aspetto, facilmente intuibile, anche se non era sempre evidente con quale segno, positivo o negativo, operasse. Da una parte, lo sviluppo missilistico cinese, fornendo argomenti ai fautori dei sistemi Abm e nell'Unione sovietica ai fautori della guerra preventiva, poteva complicare le trattative spingendo a ritardare un accordo; dall'altra, più probabilmente, poteva facilitare un'intesa sui sistemi Abm che tenesse conto di tale sviluppo. Inoltre, ed era il dato complessivamente più certo, alzava il livello quantitativo e qualitativo a cui concordare una limitazione delle armi strategiche. Infine, sul piano delle ripercussioni immediate, forse non era senza significato che il 30 aprile (a una settimana dal lancio del satellite cinese) venisse annunciata la convocazione a Vienna per partecipare ai Salt, dell'ambasciatore Graham Parson, vice Segretario di stato per le questioni dell'Estremo oriente, e che un secondo satellite fosse messo in orbita dalla Cina il 3 marzo 1971, circa due settimane prima dell'apertura della quarta fase dei Salt (12).

In conclusione, la Cina aveva pesato e pesava sui Salt in modo complesso e articolato. Essa presentava i colloqui sovietico-americani all'opinione pubblica mondiale come il prodotto di un'intesa tra due imperialismi, stimolando all'interno del Cremlino la contrapposizione tra linea « ortodossa » e linea « progressista ».

Una contrapposizione che essa alimentava anche con una revisione del proprio atteggiamento verso gli Stati Uniti e l'inizio di una politica « tripolare » che i sovietici non volevano o sapevano ancora accettare.

Infine, con lo sviluppo della sua capacità nucleare, se forniva alle due superpotenze una base di interessi comuni che poteva agevolare la conclusione di accordi parziali, tuttavia, tendeva a far alzare il livello

a cui « congelare » gli opposti arsenali strategici; e impediva, almeno fino al momento in cui avesse accettato di discutere assieme alle altre potenze nucleari, che da una prima eventuale fase di limitazione delle armi strategiche, si passasse alla più necessaria e attesa fase di disarmo.

RISULTATI E PROSPETTIVE

I

Se si esaminano le quattro sessioni dei Salt che si sono svolte dal novembre 1969 al maggio 1971, non si può non rimanere colpiti dalla deludente mancanza di risultati concreti.

Eppure, chi si servisse esclusivamente di questo dato per trarre conclusioni del tutto negative sull'andamento dei colloqui, rischierebbe di non coglierne la complessa realtà.

In effetti, la segretezza che ha sempre circondato gli incontri delle due delegazioni, il riserbo con cui l'argomento Salt veniva trattato con la stampa (1), quindi l'impossibilità di ricostruire, se non ipotizzandola, la dialettica interna delle trattative, contribuivano a una visione parziale di quanto nel corso delle conversazioni veniva effettivamente concluso.

D'altra parte, data la complessità del negoziato, sarebbe stato irrealistico attendersi la realizzazione di un accordo nel breve termine delle prime fasi; soprattutto, considerando ciò che un'intesa sulle armi strategiche significava nel contesto delle relazioni tra le due superpotenze e il lungo

(1) Sia Smith che Semenov erano stati espliciti nel predire ai giornalisti quelle difficoltà di informazione sempre connesse, come aveva affermato lo stesso Smith « con un negoziato privato, serio e costruttivo ».

Cfr. « Le Monde », 18 novembre 1969 e « New-sweek », 1 dicembre 1969.

La regola era stata sostanzialmente rispettata, anche da parte americana, soprattutto per la particolare suscettibilità sovietica a ogni presunta fuga di notizie.

(12) L'aumento peso del satellite (221 Kg.) sembrava indicare, nonostante la minore altezza dell'orbita, una maggiore potenza del razzo vettore, confermando i progressi tecnici della Cina verso un missile dalla gittata intercontinentale.

tempo occorso per la conclusione di quei trattati che erano stati la logica anticipazione dei Salt.

Nel complesso, il risultato più appariscente era forse rappresentato dalla serietà con cui il negoziato veniva condotto (e la serietà ne era la dimostrazione più evidente); le due superpotenze evitavano ogni contrapposizione polemica, ogni imbastitura propagandistica, ogni tentativo di trarre dai colloqui vantaggi unilaterali sul piano politico o psicologico (2); e, al termine di ogni sessione, ribadivano il loro proposito di continuare i colloqui con la volontà di raggiungere un accordo.

Era una serietà che veniva ulteriormente confermata dalla determinazione dei due interlocutori nell'impedire che gli avvenimenti internazionali, e le opposte posizioni di volta in volta assunte, influissero, almeno formalmente, sui colloqui con il rinvio delle sessioni o la sospensione degli incontri a sessione già iniziata (3). Ma vi era un risultato ben più importante, anche se meno concretamente percepibile, che va sottolineato; un risultato che si realizzava per il solo fatto che gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica negoziassero per una limitazione dei loro arsenali strategici.

Il discorso si riallaccia a quanto si è già affermato trattando del significato dei Salt. I Salt, infatti, non potevano non obbligare le due superpotenze a riconsiderare portata e attualità delle loro dottrine strategiche e, di riflesso, incidere sui loro rapporti e sulle opposte politiche internazionali.

In altre parole, si trattava di un « esercizio » che non poteva non imporre, pur tra le ovvie resistenze all'interno dei due sistemi, la necessità di un diverso equilibrio strategico basato, al di là delle tanto propagandate differenze ideologiche, su una realistica visione dei nuovi rapporti di forza che gli anni '70 avrebbero senza dubbio consacrato.

II

Al termine della prima sessione di Helsinki nel 1969, un bilancio complessivo dei colloqui preliminari era possibile attraverso l'analisi del comunicato finale e della conferenza stampa del capo della delegazione americana.

Del comunicato finale (4), due punti andavano sottolineati. Primo, l'utilità delle conversazioni come enunciazione sincera delle proprie posizioni e, quindi, come oc-

casione di una migliore conoscenza e apprezzamento dei reciproci problemi; ora, considerando le incertezze alla base del gioco della dissuasione e la precaria stabilità dell'equilibrio strategico, l'importanza di tali contatti non poteva venir sottovalutata. Secondo, il raggiungimento di due risultati in sé non disprezzabili, soprattutto per negoziati preliminari, cioè con caratteristiche e limiti ben definiti: l'intesa sul luogo e la data della seconda fase dei Salt e sulla gamma degli argomenti che sarebbero stati oggetto di discussione.

Per l'« understanding » sulle questioni da discutere a Vienna, non era ben chiaro se ci si fosse limitati alla loro semplice elencazione o se si fossero considerati anche i problemi della loro priorità, dei loro possibili abbinamenti, delle loro reciproche interazioni.

In realtà, sembrava che si fosse deciso che le due delegazioni avrebbero lavorato, senza schemi, su « modelli » di accordo; modelli che, tuttavia, non rappresentavano affatto proposte formali per la limitazione delle armi strategiche. Ciò che, tra l'altro, era indicativo delle difficoltà incontrate nel trovare un linguaggio comune.

Gerard Smith, nella conferenza stampa del 29 dicembre (5), si dichiarava moderatamente ottimista sul risultato dei colloqui. Si era trattato di un « esercizio » condotto seriamente; tuttavia, la meta era ancora lontana e si poteva solo sperare che nel 1970 fosse possibile « un piccolo progresso » nella limitazione degli armamenti.

Si era giunti ad un'intesa su quello che veniva chiamato « programma di lavoro » e che, in effetti, era un « elenco alquanto aperto degli argomenti da esaminare a Vienna ». Non si trattava dunque di « un'agenda

(2) Cfr. Conferenza stampa televisiva di Rogers (26 novembre 1969). Conferenza stampa di Nixon (8 dicembre 1969). Conferenza stampa di Rogers (25 dicembre 1969). Conferenza stampa di Smith (29 dicembre 1969).

(3) Tale elemento assumeva particolare importanza, come si è già detto, durante il 1970. Un esempio significativo. Nonostante la dura presa di posizione sovietica in seguito all'operazione militare americana in Cambogia (conferenza stampa di Kosyghin del 4 maggio con il chiaro riferimento a una possibile interruzione dei colloqui in corso a Vienna), le sedute si svolgevano secondo il calendario previsto, senza che la polemica si inserisse visibilmente nell'ambito delle conversazioni.

(4) Cfr. « Relazioni internazionali », 2, 10 gennaio 1970, pag. 34.

(5) « Relazioni internazionali », 2, 10 gennaio 1970, pag. 34.

ufficiale con liste prioritarie e cose del genere ».

Gli incontri di Helsinki erano stati una « esplorazione preliminare »; ciò nonostante, si erano toccati anche « vari punti sostanziali ».

Il programma di lavoro per Vienna era e sarebbe rimasto strettamente riservato; comunque era presumibile che la maggior parte delle questioni nel campo degli armamenti strategici sarebbero state discusse nel corso della nuova fase dei Salt.

Dopo aver accertato a Helsinki « che cosa risultasse maturo per un accordo », i negoziatori americani si ponevano come obiettivo l'inserimento di tale risultato in un nuovo « programma di negoziazione »; tuttavia, Smith rifiutava di indicare che cosa si fosse ritenuto maturo per un accordo. Dai negoziati poteva emergere sia un accordo globale su tutte le armi strategiche, sia una serie di intese parziali. Infine, nessun sistema d'arma era stato escluso da « ulteriori discussioni ».

Dalle risposte di Smith emergevano solo pochi elementi indicativi; veniva confermato che non si era concordata alcuna agenda per i colloqui di Vienna: che, pur nel contesto di un approccio preliminare, erano stati discussi problemi sostanziali: che le due delegazioni non avevano stabilito alcuna preclusione nei confronti di qualche sistema d'arma. Per il resto, il capo della delegazione americana non forniva altri particolari, chiudendosi in un stretto riserbo tutte le volte che le domande dei giornalisti centravano la sostanza dei prenegoziati. Così, non veniva chiarito quali problemi sostanziali erano stati toccati; quali argomenti specifici erano stati inseriti nel programma di lavoro per Vienna; a che genere di limitazioni si tendesse da parte americana e sovietica; che cosa, al termine dei colloqui, potesse considerarsi maturo per un accordo; se si fosse discusso, e in quale forma, di una moratoria sugli esperimenti dei Mirv.

Al termine della seconda sessione, dopo la presentazione del piano americano in luglio, le notizie che circolavano a Vienna davano per certo che si fosse realizzato un accordo di principio su un certo tipo di limitazione, accordo che sarebbe stato definitivamente messo a punto nella fase ulteriore dei negoziati.

In realtà, se vi erano stati sviluppi incoraggianti e positivi, e in quali settori, il comunicato finale (6) non lo chiariva, li-

mitandosi ad affermare che le delegazioni avevano « esaminato in modo approfondito una vasta gamma di argomenti relativi alla limitazione delle armi strategiche difensive e offensive » e che le conversazioni « erano state utili per entrambe le parti », permettendo di accrescere la comprensione reciproca su numerosi aspetti delle questioni discusse.

Se Smith dichiarava che erano stati compiuti importanti progressi, solida base per la prossima fase delle conversazioni, Semenov, più cautamente e forse più realisticamente, affermava che si sarebbe sbagliato a sottovalutare le persistenti difficoltà e la complessità dei problemi in discussione (7).

Senza dubbio il dialogo continuava e forse, a Vienna, si era veramente sfiorato un accordo; forse, la mancanza di precise controproposte sovietiche al piano americano e l'attesa del voto definitivo del Congresso americano sulla progettata espansione del « Safeguard » aveva bloccato un'intesa sui sistemi Abm (8); forse, la difficoltà di trovare una soluzione accettabile per i missili dotati di Mirv e per gli Ss-9 sovietici aveva impedito anche l'accordo sulle altre categorie di vettori nucleari; forse, si era preferito optare per un periodo di attesa, per un approfondimento delle reciproche posizioni già abbastanza vicine.

Al termine della terza sessione a Helsinki, in novembre, dopo l'involuzione dei rapporti internazionali tra le due superpotenze e, forse, proprio per quel motivo, non vi era altro risultato che l'intesa di riprendere i colloqui a Vienna nell'aprile dell'anno seguente.

Il comunicato finale, ripetendo le formule dei precedenti, si limitava a dichiarare che nel corso dei negoziati era stata esaminata una vasta gamma di questioni e che lo scambio di vedute aveva « ulteriormente » chiarito vari aspetti delle questioni discusse.

Infine, il 20 maggio, otto giorni prima che anche la quarta sessione si chiudesse senza alcun accordo, si registrava il primo risultato concreto, dopo quasi due anni di

(6) « Department of State Bulletin », 1627, 31 agosto 1970, pag. 246.

(7) « Department of State Bulletin », 1627, 31 agosto 1970, pag. 245.

(8) Il voto finale del Congresso che, in accordo con le scelte della Commissione senatoriale, limitava a due basi antimissilistiche la seconda fase del sistema Safeguard, si aveva, infatti, dopo la chiusura della sessione viennese dei Salt.

negoziati. In un comunicato congiunto, diramato simultaneamente a Mosca e Washington (9), si affermava: « I governi degli Stati Uniti e dell'Unione sovietica hanno concordato di concentrare quest'anno i loro sforzi nella conclusione di un accordo sui sistemi antimissilistici. Hanno, inoltre, deciso che, con la conclusione di un tale accordo, vi sia un'intesa su alcune misure tese alla limitazione delle armi strategiche offensive. Le due parti hanno preso tali decisioni nella convinzione che esse creeranno condizioni più favorevoli a ulteriori negoziati per la limitazione di tutte le armi strategiche » (10).

Nixon, nel commentare il comunicato, metteva in evidenza che l'intesa « un importante passo in avanti, in grado di sbloccare la fase di stallo dei Salt » aveva coinvolto direttamente « i più alti livelli dei due governi », che si impegnavano così, formalmente, a mantenere l'impegno assunto. Tuttavia, il presidente americano, a temperare i troppo facili ottimismo, aggiungeva che intense trattative sarebbero state necessarie per dare « sostanza » a tale « understanding ».

Nel complesso, nonostante le affermazioni contrarie dei portavoce ufficiali, si aveva l'impressione che nel raggiungimento del compromesso alla base dell'accordo, le maggiori concessioni fossero state da parte americana.

Il comunicato non solo poneva un eventuale accordo sulla limitazione delle armi offensive in secondo piano, rispetto a un accordo sulla limitazione dei sistemi Abm — pur indicando che essi dovevano realizzarsi insieme — ma parlava genericamente, per i vettori offensivi, di « alcune misure » limitative.

D'altra parte, su tale punto, non tutte le analisi coincidevano; vi era chi vedeva nell'accordo una svolta significativa nell'atteggiamento dell'Unione sovietica e in una concessione apparentemente procedurale un più profondo significato politico.

III

In realtà, al di là delle diverse interpretazioni, l'annuncio del 20 maggio apriva ai negoziati nuove prospettive. La fattibilità di un accordo sui sistemi antimissilistici veniva esplicitamente confermata; una fattibilità che nasceva da elementi intrinseci ai sistemi stessi: il loro alto costo: la loro dibattuta capacità operativa: la loro limitata capacità difensiva in quan-

to in grado di contenere i danni solo di un attacco nucleare poco sofisticato, condotto da una piccola potenza nucleare con un modesto numero di vettori non dotati di Mirv e di sistemi di penetrazione: il loro iniziale sviluppo (11).

E' difficile predire quale forma potrebbe assumere un accordo sui sistemi Abm: non si conoscono, infatti, le controproposte sovietiche al piano americano del luglio '70 (12) e quindi è impossibile anticipare se l'accordo si articolerà su tale progetto (che, tra l'altro comporterebbe sostanziali modifiche nello schieramento del sistema « Safeguard »), o se, piuttosto, mantenendo i due sistemi le loro caratteristiche, la limitazione dell'Abm americano verrà legato a un preciso limite numerico dei missili sovietici Ss-9.

Ovviamente, gli Stati Uniti, e Nixon su questo punto è stato, in diverse occasioni, particolarmente esplicito, non potranno accettare una limitazione che comprenda esclusivamente i sistemi antimissilistici. Gli Stati Uniti, cioè non potranno accettare una limitazione del « Safeguard » a cui non corrisponda, per connessione diretta o attraverso un accordo simultaneo o successivo sui missili offensivi, un congelamento di quei vettori (13) che più direttamente minacciano le loro forze di ritorsione; quelle forze per la cui difesa il « Safeguard » è nato.

Tuttavia, gli Stati Uniti potrebbero concludere un accordo iniziale sui soli sistemi Abm con la clausola, tacita o esplicita, di una sua decadenza se entro un determinato limite di tempo non si dovesse giungere ad un'intesa anche sui missili offensivi.

Un'intesa, questa, di più difficile realizzazione per la poca propensione sovietica ad interrompere il proprio « trend » strategico; per le complicazioni inserite nel calcolo di un « tetto » numerico dalle differenze tra

(9) Era lo stesso presidente Nixon a leggerne il testo in una breve trasmissione radio-televisiva.

(10) « International Herald Tribune », 21 maggio 1971.

(11) I sovietici, benché abbiano iniziato la costruzione del loro sistema nel 1966, posseggono solo 64 postazioni dislocate attorno a Mosca e solo nel 1970 si è parlato di programmi di ammodernamento con nuovi radar e nuovi missili.

(12) Il piano prevedeva una limitazione americana (100-125 postazioni) e geografica, cioè circoscritta alla difesa delle due capitali.

(13) Gli Ss-9, in particolare, che per la potenza della loro testata nucleare (25 Mt) sono considerati armi contro-forza, cioè dirette alla neutralizzazione degli Icbm americani.

vettori americani e sovietici; per i complessi problemi posti dal Mirv; per l'incertezza sul significato delle nuove basi missilistiche in costruzione nell'Unione sovietica (14); per l'estrema difficoltà di inserire in un accordo i sistemi strategici in fase di progettazione o di collaudo.

In generale, l'accordo potrebbe assumere la veste formale di un trattato o di una serie di trattati tra le due superpotenze e potrebbe essere preceduto da una moratoria nella costruzione o nello spiegamento di uno o più sistemi d'arma; ma potrebbe anche risolversi in una tacita intesa, discretamente e unilateralmente controllata, sulla base di un impegno a rispettare un certo limite nella acquisizione di un dato sistema strategico, se tale limite viene osservato dalla controparte per il sistema contrapposto; in altre parole, una limitazione del « Safeguard » per un « congelamento » degli Ss-9 sovietici, una limitazione dei Mirv americani per un livellamento nel numero degli Icbm sovietici e delle postazioni del sistema « Galosh ».

Infine, potrebbe concludersi un'intesa di tipo istituzionale che si limiti a rendere permanenti i Salt, con incontri delle due delegazioni a intervalli regolari, o a stabilire particolari meccanismi di consultazione per una periodica revisione dell'equilibrio strategico dei due paesi e delle eventuali possibilità di adottare misure limitative nel campo degli armamenti strategici. E non è escluso che tale istituzionalizzazione possa realizzarsi anche nel caso di un accordo formale: per l'esame della fattibilità ad ampliare i termini dell'accordo stesso, per la verifica delle sue condizioni alla luce di nuovi e imprevisi fattori tecnologici o politici, come foro per la discussione di sospette violazioni.

L'impegno di maggio delle due superpotenze, se fa sperare in un risultato, sia pure parziale, entro l'anno in corso, non diminuisce o elimina i complessi problemi del negoziato e le prospettive di successo dei Salt rimangono ancora incerte.

In effetti, il tempo non gioca a favore dei Salt. Da una parte, il progresso tecnologico rapidamente invecchiando le armi con nuovi ritrovati o più ardite soluzioni, inserisce nei colloqui ulteriori elementi ritardatori; un ritardo che, chiudendosi il ciclo, permette alla tecnologia di avanzare di un altro destabiliz-

zante passo. Dall'altra, il tempo richiesto per passare dalla progettazione alla operatività di un moderno sistema d'arma strategico (dai cinque agli otto anni), richiede da parte dei responsabili della difesa decisioni anticipate, principalmente basate su una valutazione del « trend » strategico del presunto avversario.

Un accordo non può essere rimandato troppo a lungo senza l'insorgere di nuovi elementi che ne renderebbero più difficile la realizzazione.

Attualmente l'arsenale nucleare esistente nel mondo è pari a 15 tonnellate di tritolo per abitante. Non vi è quindi che una scelta; tra il raggiungimento di intese che conducano a concrete misure di disarmo (e nella situazione attuale, limitare gli arsenali strategici delle due superpotenze significa già disarmare), o la sempre più probabile eventualità di un olocausto collettivo.

Non si può non ripetere con McNamara che ciò di cui l'uomo avrebbe bisogno oggi, in questa terza decade dell'era atomica, non è una nuova corsa verso gli armamenti, ma una nuova corsa verso la ragionevolezza.

APPENDICI

SESSIONI DEI SALT

Prima sessione preliminare

HELSINKI: 17 novembre - 22 dicembre 1969

Seconda sessione

VIENNA: 16 aprile - 14 agosto 1970

Terza sessione

HELSINKI: 2 novembre - 18 dicembre 1970

Quarta sessione

VIENNA: 15 marzo - 28 maggio 1971

Quinta sessione

HELSINKI: 8 luglio

Dall'inizio dei Salt nel 1969 al termine della quarta sessione, nel maggio 1971, le due delegazioni si sono incontrate in seduta plenaria 74 volte.

Membri della delegazione americana si sono consultati con il Consiglio della Nato 13 volte.

(14) Sono per Ss-9 « mirvizzati », cioè dotati di testate multiple a guida indipendente o per un nuovo tipo di missili ancora più potente?

Delegazione americana

Gerard SMITH (capo delegazione), Direttore dell'US Arms Control and Disarmament Agency.
 Paul NITZE, ex vice Segretario alla difesa (1967-69).
 Llewellyn E. THOMPSON, ex ambasciatore a Mosca (1957-62 e 1966-68).
 Harold BROWN, ex Segretario all'aeronautica (1965-69).
 Gen. Royal B. ALLISON, vice direttore del gruppo studi speciali dello Stato maggiore generale.
 Partecipava alla seconda e alla terza sessione l'ambasciatore Graham J. PARSON, vice Segretario di stato per le questioni dell'Estremo oriente.
 L'ambasciatore Thomson non partecipava alla terza sessione.

Delegazione sovietica

Vladimir SEMENOV (capo delegazione), vice Ministro degli esteri.
 Gen. Nikolai OGARKOV, vice Capo di stato maggiore generale.
 Pyotr PLESHAKOV, vice Ministro dell'industria radiofonica.
 Alexander SHCHKIN, dell'Accademia delle scienze.
 Gen. Nikolai ALEXEYEV, del Ministero della difesa.
 Georgi KORNIENKO, del Ministero degli affari esteri.
 Kornienko non partecipava alla seconda e alla terza sessione.
 Alexeyev non partecipava alla terza sessione.
 O.A. GRINEVSKI partecipava alla terza sessione.

CRONOLOGIA

1968.		21 agosto	Invasione della Cecoslovacchia da parte di truppe sovietiche e dei paesi del Patto di Varsavia.
12 giugno	L'Assemblea generale delle Nazioni unite approva, a larga maggioranza, la risoluzione di avallo del trattato di non proliferazione nucleare.	3 ottobre	Discorso di Gromiko all'Assemblea generale delle Nazioni unite. Disponibilità sovietica a continuare i sondaggi interrotti.
12 giugno	Discorso del presidente Johnson all'Assemblea generale delle Nazioni unite. Offerta di iniziare i colloqui sulla limitazione delle armi strategiche.	6-7 ottobre	Colloqui Gromiko-Rusk a New York.
24 giugno	Il Senato americano approva il sistema antimissilistico 'Sentinel'.	1969.	
27 giugno	Discorso del Ministro degli esteri Gromiko all'Assemblea plenaria del Soviet supremo. Disponibilità del governo sovietico per uno scambio di opinioni sul problema della limitazione dei vettori strategici.	20 gennaio	Annuncio ufficiale del governo sovietico. L'Unione sovietica è pronta a discutere il congelamento delle armi strategiche.
1 luglio	Accordo tra i governi Usa e Urss per l'inizio dei Salt in un luogo e a una data da destinarsi.	6 febbraio	Sospensione dei lavori di approntamento del sistema antimissilistico 'Sentinel'.
16 luglio	Si riaprono a Ginevra i lavori del Comitato dei diciotto.	17 febbraio	Colloqui Nixon-Dobrinin a Washington.
16 luglio	Lanci sperimentali dei primi missili Minuteman III e Poseidon a testata nucleare multipla.	24 febbraio-2 marzo	Viaggio di Nixon in Europa.
		8 marzo	Colloqui Rusk-Dobrinin.
		14 marzo	Decisione di Nixon sui sistemi antimissilistici. Muore il Sentinel, nasce il Safeguard.
		7 aprile	Conferenza stampa di Rogers. Prevede l'inizio dei Salt per la fine della primavera o l'inizio dell'estate.
		11 giugno	Rogers riceve Dobrinin. Gli Stati uniti sono pronti a iniziare, dal 31 luglio, colloqui bilaterali sulla limitazione delle armi strategiche.
		10 luglio	Discorso di Gromiko al Soviet supremo e risposta interlocutoria alla proposta americana.
		2-3 agosto	Visita di Nixon in Romania.
		6 agosto	Il Senato americano approva il sistema antimissilistico 'Safeguard'.
		22 settembre	Colloqui Gromiko-Rogers.
		23 settembre	Nono esperimento nucleare cinese. Prima esplosione sotterranea.
		29 settembre	Decimo esperimento nucleare cinese nell'atmosfera.
		20 ottobre	Inizio a Pechino dei negoziati cino-sovietici sul problema delle frontiere.
		25 ottobre	Annuncio ufficiale che la sessione preliminare dei Salt si aprirà a Helsinki il 17 novembre.
		17 novembre	Si apre nella capitale finlandese la prima sessione dei Salt.
		22 dicembre	Termina la prima sessione dei Salt.

1970.

- 7 gennaio Conferenza stampa di Laird. Se non vi sarà un accordo in ambito Salt, gli Stati Uniti realizzeranno l'Ulms e il bombardiere strategico B-1.
- 8 gennaio Accordo tra gli Stati Uniti e la Cina per la ripresa dei contatti diplomatici a Varsavia.
- 20 gennaio Primo colloquio cino-americano nella capitale polacca.
- 30 gennaio Decisione di Nixon di procedere alla seconda fase del sistema antimissilistico 'Safeguard'.
- 18 febbraio Rapporto di Nixon al Congresso sulla politica estera degli Stati Uniti.
- 16 aprile Si apre a Vienna la seconda sessione dei Salt.
- 24 aprile Lancio del primo satellite cinese.
- 24 luglio La delegazione americana propone un piano per la limitazione dei vettori nucleari offensivi e difensivi.
- 14 agosto Si chiude la seconda sessione dei Salt.
- 16 e 19 ottobre Colloqui Rogers-Gromiko.
- 22 ottobre Colloqui Nixon-Gromiko.
- 2 novembre Si apre a Helsinki la terza sessione dei Salt.
- 18 dicembre Si chiude la terza sessione dei Salt.

1971.

- 3 marzo Lancio del secondo satellite cinese.
- 15 marzo Si apre a Vienna la quarta sessione dei Salt.
- 30 marzo Breznev propone la convocazione di una conferenza delle cinque potenze nucleari e di una conferenza mondiale sul disarmo.
- 7 aprile La squadra americana di tennis da tavolo viene invitata a compiere un viaggio in Cina.
- 14 aprile Ciu en-Lai, ricevendo a Pechino i giocatori di ping-pong americani, conferma la svolta nei rapporti cino-americani.
- 20 maggio Annuncio sovietico-americano del comune impegno per concludere, entro l'anno, un accordo sulla limitazione delle armi strategiche.
- 28 maggio Si chiude la quarta sessione dei Salt.

BIBLIOGRAFIA

Non mi risulta esistano volumi che trattino, in modo specifico, dei colloqui sovietico-americani per la limitazione delle armi strategiche, così come non sono molto numerosi gli articoli o i saggi che si interessino dei Salt in modo esclusivo.

Normalmente, vi sono accenni ai colloqui in tutti quegli scritti che hanno per argomento i problemi del disarmo, i sistemi missilistici e antimissilistici, i rapporti strategici tra le due superpotenze, la corsa agli armamenti, gli sviluppi militari della Cina.

In particolare, per quanto riguarda i sistemi di difesa antimissilistici rimando alla più esauriente bibliografia del volume di Franco Celletti, *La Lancia e lo Scudo: missili e antimissili*, dell'Iai, mentre per il resto, mi sono limitato agli scritti essenziali apparsi negli anni 1968 1969 e 1970.

1968

- Gilpatric, Roswell L.: *The Atomic Race*, « Survival », marzo.
- Kaysen, Carl: *The Strategic Balance*, « Survival », settembre.
- Wolfe, Thomas W.: *The Projection of Soviet Power*, « Survival », maggio.

1969

- Brown, Harold: *Security Through Limitations*, « Foreign Affairs », aprile.
- Bundy, McGeorge: *The Nuclear Arms Race*, « Survival », settembre.
- Bundy, McGeorge: *To Cap the Volcano*, « Foreign Affairs », ottobre.
- Forest, William C.: *Prospect for Arms Control*, « Foreign Affairs », aprile.
- Larson, Thomas B.: *Disarmament and Soviet Policy 1964-68*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Maddox, John: *The Nuclear Club*, « Survival », settembre.
- Sartori, Leo: *The Myth of MIRV*, « Survival », dicembre.
- Wohlstetter, Albert: *Defence in the '70s*, « Survival », agosto.

1970

- Barnett, Doak A.: *China and Arms Control*, « Foreign Affairs », aprile.
- Birnbaum, Karl: *The Future of the Soviet and American International System*, « Adelphi Papers », 66, marzo.
- USA (Mosca): *Between Helsinki and Vienna*, « Survival », aprile.
- Brown, Neville: *Deterrence from the Sea*, « Survival », giugno.
- Bull, Hedley: *The Scope for Soviet-American Agreement*, « Adelphi Papers », 65, febbraio.
- Chalmers, Roberts M.: *The Nuclear Years: the Arms Race and Arms Control, 1945-1970*, New York, Praeger.

- Gelber, Harry G.: *China and SALT*, « Survival », aprile.
- Grewe, Wilhelm: *The Effect of Strategic Agreements on European-American Relations*, « Adelphi Papers », 65, febbraio.
- Holst, Johan J.: *Parity, Superiority or Sufficiency*, « Adelphi Papers », 65, febbraio.
- Kohler, Foy & Harvey, Mose: *Soviet Science and Technology*, « Survival », febbraio.
- Lapp, Ralph E.: *Arms beyond Doubt: the Tyranny of Weapons Technology*, New York, Cowles Book Co.
- Larionov, V. V.: *The US Strategic Debate*, « USA » (Mosca), marzo.
- Löwenthal, Richard: *Changing Soviet Policies and Interests*, « Adelphi Papers », 66, marzo.
- Maillard Pierre: *The Effect of China on Soviet-American Relations*, « Adelphi Papers », 66, marzo.
- Scott, sir Robert: *China, Russia and the Unites States*, « Foreign Affairs », gennaio.
- Shulman, Marshall D.: *The Future of the Soviet-American Competition*, « Adelphi Papers », 66, marzo.
- Stone, Jeremy J.: *When and How to Use SALT*, « Foreign Affairs », gennaio.

- contenere nel suo interno un grappolo di ordigni nucleari che si dirigono automaticamente su obiettivi diversi, distanti tra loro anche centinaia di chilometri.
- Mrv Multiple Re-Entry Vehicle.
Si tratta di un'ogiva di Icbm in grado di contenere nel suo interno un grappolo di ordigni nucleari non dotati, tuttavia, di un sistema di guida indipendente.
- Mrbm Medium Range Ballistic Missile.
Missile balistico a medio raggio di azione.
- Minuteman E' il principale tipo degli Icbm americani. Il più recente è il Minuteman III dotato di Mirv, che sostituirà entro il 1975 i 550 Minuteman I. Gittata: circa 8000 miglia.
Mirv: tre testate nucleari di circa 200Kt ognuna.
- Safeguard Denominazione del sistema di difesa antimissilistica americano destinato a proteggere, nella sua prima fase di spiegamento, la forza di ritorsione Usa. Il sistema impiega due missili: lo Spartan (raggio d'azione 400 miglia) e lo Sprint a breve raggio di azione.
- Salt Strategic Arms Limitation Talks.
Colloqui sovietico-americani per la limitazione delle armi strategiche.
- Sentinel Denominazione del sistema di difesa antimissilistica adottato dall'Amministrazione Johnson: si trattava di un sistema a difesa d'area in funzione prevalentemente anti-cinese. Veniva sostituito sotto l'Amministrazione Nixon dal Safeguard.
- Slbm Submarine Launched Ballistic Missile.
Missile in grado di essere lanciato da sottomarini anche in immersione. Gli americani possiedono il Polaris e il più recente Poseidon dotato di Mirv. I sovietici, il Sark (lanciabile solo in emersione), il Serb e il più recente Ss-N-6.
- Ss-9 Il più potente missile intercontinentale sovietico. Dotato di una testata nucleare da 25 megaton o tre testate, per ora sembra solo Mrv, di circa 5 megaton ognuna.
Gittata: circa 7500 miglia.
- Tnp Trattato di Non Proliferazione Nucleare.
Entrato definitivamente in vigore il 5 marzo 1970.
- Ulms Underwater Long-Range Missile System.
Sistema missilistico sottomarino a grande raggio d'azione.
Si tratta di un sottomarino una volta e mezzo circa più pesante dei sottomarini Polaris, in grado di lanciare 24 missili a una distanza di circa 11700 km.

GLOSSARIO

- Abm Anti-Ballistic Missile (System).
(Sistem) Sistema di difesa antimissilistico.
- Fobs Fractional Orbital Bombardment System.
Sistema di bombardamento a orbita frazionata.
Si tratta di un missile intercontinentale che percorre una traiettoria solo parzialmente orbitale. La bassa quota della traiettoria (circa 100 miglia rispetto alle 600 miglia di apogeo per un normale Icbm), riduce i tempi di avvistamento da parte dei radar. Precisione di tiro e carico utile inferiori a quelli di un Icbm.
- Galosh Denominazione Nato per il missile antimissile sovietico e, per estensione, per l'intero sistema di difesa antimissilistica attualmente composto da 64 postazioni dislocate attorno a Mosca. Il sistema impiega due missili: il Galosh a lungo raggio e il Griffon a breve raggio d'azione.
- Icbm Intercontinental Ballistic Missile.
Missile balistico intercontinentale.
Sono Icbm i Minuteman americani e i sovietici Ss-9, Ss-11, Ss-13.
- Mirv Multiple Independently Targeted Re-Entry Vehicle.
Si tratta di un'ogiva Icbm in grado di

Istituto affari internazionali

Publicazioni

Collana dello spettatore internazionale

(collana di volumi edita dal Mulino)

1970

1. **Finanziamento, infrastrutture e armamenti nella Nato**
a cura di Stefano Silvestri - Pagine 85 - L. 500.
2. **La lancia e lo scudo: missili e antimissili**
di Franco Celletti - Pagine 140 - L. 1.000
3. **L'Africa alla ricerca di se stessa**
di Ali Mazrui - Pagine 80 - L. 500.
4. **Gli eurocrati tra realtà e mitologia**
a cura di Riccardo Perissich - Pagine 126 - L. 1.000.
5. **Integrazione in Africa orientale**
a cura di Roberto Aliboni - Pagine 132 - L. 1.000.
6. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1969**
a cura dell'Institute for Strategic Studies - Pagine 140 - L. 1.500.
7. **Conflitti e sviluppo nel Mediterraneo**
di autori vari - Pagine 212 - L. 2.000.
8. **Europa-America: materiali per un dibattito**
di R. Perissich e S. Silvestri - Pagine 80 - L. 500.
9. **Verso una moneta europea**
di autori vari - Pagine 80 - L. 500.
10. **Socialismo in Tanzania**
di J. Nyerere - Pagine 75 - L. 500.

1971

11. **Le tensioni nel mondo rassegna strategica 1970**
a cura dell'Institute for Strategic Studies - L. 1.500.
12. **Il petrolio e l'Europa; strategie di approvvigionamento**
di G. Pappalardo e R. Pezzoli - Pagine 104 - L. 1.000.
13. **Aiuto fra paesi meno sviluppati**
di autori vari - Pagine 104 - L. 1.000.
14. **Una Zambia zambiana**
di Kenneth Kaunda - Pagine 83 - L. 500

Papers

1. **Il rapporto Jackson: un'analisi critica**
di M. Marcelletti - Pagine 15 - L. 500.
2. **I colloqui sulla limitazione delle armi strategiche**
di M. Cremasco - Pagine 32 - L. 1.000

Fuori collana

(volumi editi sotto gli auspici dell'Iai)

La politica estera della Repubblica italiana

a cura di M. Bonanni (3 voll. - Pagine 1070) - Edizioni di Comunità - Milano - 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 - 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 - L. 2.500.

La Germania fra Est e Ovest

di K. Kaiser - Introduzione di A. Spinelli - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna - L. 2.000.

Symposium on the International Regime of the Sea-Bed

a cura di J. Sztucki - Pagine 767 - Accademia nazionale dei Lincei - L. 12.000.

La strategia sovietica: teoria e pratica

Scritti di autori vari raccolti da S. Silvestri - Pagine 328 - Collana Orizzonte 2000 - F. Angeli editore - Milano L. 5.000.

I quaderni

(collana di volumi edita dal Mulino)

1. L'America nel Vietnam

Atti dell'inchiesta della commissione senatoriale presieduta dal senatore Fulbright - Pagine 195 - L. 1.000.

2. Introduzione alla strategia

di A. Beaufre - Pagine 100 - L. 1.000.

3. La Nato nell'era della distensione

Saggi di Benzoni, Calchi-Novati, Calogero La Malfa, Ceccarini - Pagine 159 - L. 1.000.

4. Per l'Europa

Atti del Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa. Prefazione di Jean Monnet - Pagine 119 - L. 1.000.

5. Investimenti attraverso l'Atlantico

di C. Layton - Pagine 180 - L. 1.500.

6. L'Europa e il sud del mondo

di G. Pennisi - Pagine 376 - L. 4.000.

7. Una politica agricola per l'Europa

di G. Casadio - Pagine 267 - L. 3.000.

8. La diplomazia della violenza

di T. S. Schelling - Pagine 268 - L. 3.000.

9. Il Mediterraneo: economia, politica, strategia

a cura di S. Silvestri - Pagine 310. - L. 3.000.

10. La riforma monetaria e il prezzo dell'oro

a cura di R. Hinshaw - Pagine 174 - L. 2.000.

11. Europa e Africa: per una politica di cooperazione

a cura di R. Aliboni - Pagine 160 - L. 2.000.

12. Partnership per lo sviluppo: organizzazioni, istituti, agenzie

a cura di R. Gardner e M. Millikan - 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.

Rassegna strategica 1967

(dell'Istituto di studi strategici di Londra) - Pagine 103 - Esaurito.

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.

Les assemblées européennes

a cura di A. Chiti Batelli - Pagine 153 - L. 1.500.

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.

Bollettino bibliografico

(catalogo degli articoli estratti dalle riviste ricevute dalla Biblioteca dell'Iai) - Pagine 50 - L. 1.500.

Les Assemblées Européennes: Supplement

a cura di A. Chiti Batelli - Pagine 68 - L. 1.000.

Italo-Yugoslav Relations

(Atti del convegno Iai - Institute of International Politics and Economics del 29-30-31 maggio 1970) - Pagine 55 - L. 1.500.

Periodici

Iai informa

Bollettino dedicato alle attività e alle pubblicazioni dell'Istituto - Invio gratuito su richiesta.

Lo spettatore internazionale

Trimestrale in lingua inglese - Abbonamento L. 4.000.

L'Italia nella politica internazionale

Trimestrale - Abbonamento L. 9.500.

La strategia sovietica: teoria e pratica

a cura di Stefano Silvestri

Il duopolio strategico sovietico-americano non si basa unicamente sul livello assoluto degli armamenti, o sui loro perfezionamenti tecnologici, ma anche sulla logica politico-strategica che è alla base della loro dottrina di impiego. Da che l'arma atomica fa parte di tali strategie, la logica militare e quella politica tendono sempre più a coincidere; il concetto di deterrenza sostituisce e muta quello di difesa. La guerra diventa sempre più preparazione (economica, psicologica, politica, militare) e sempre meno azione. Pur in questo quadro comune la strategia sovietica differisce per terminologia e per interessi da quella americana: conoscere queste differenze significa spesso potersi spiegare le diverse reazioni e ottiche che orientano le scelte delle due superpotenze.

Questa antologia si può dividere in tre parti: una prima serie di saggi (di autori sovietici) offre una esposizione dei concetti base ufficiali della strategia dell'Urss. Un secondo gruppo di saggi (anch'essi per lo più di fonte sovietica, con l'aggiunta di alcuni contributi di esperti occidentali) si occupa delle dottrine operative, del sostrato economico e delle tattiche delle forze sovietiche. I restanti saggi infine (di studiosi occidentali) esaminano criticamente sia le premesse teoriche che l'effettiva realtà della strategia sovietica.

Come nota in un saggio di questa raccolta Richard Löwenthal, l'oligarchia sovietica si trova a dover far fronte ad una esagerata tendenza dei propri impegni. Costretta tra la necessità di assicurare la propria sicurezza e una illogica sopravvalutazione del ruolo della forza militare, disunita e in lotta all'interno, prevalentemente conservatrice e autoritaria, questa oligarchia deve riuscire a far fronte ai massimi impegni mondiali con gli strumenti concettuali a sua disposizione.

Questa raccolta svolge dunque un lavoro di necessaria documentazione per coloro che in Italia sono interessati ai problemi dell'equilibrio internazionale e della strategia; vengono infatti presentati per la prima volta in Italia una serie di testi originali sovietici, da cui il lettore potrà trarre informazioni di prima mano, sinora limitate ad un pubblico specialistico. Le voci di studiosi occidentali, qui raccolte, oltre a fornire indicazioni altrimenti poco note sulle più importanti analisi oggi condotte sul sistema sovietico, offrono l'indispensabile chiave critica per la lettura degli originali sovietici.

Gli autori sovietici sono tutti ufficiali in servizio attivo, o di riserva. Di particolare rilievo è la figura del Maresciallo Sokolovsky, ex Capo di Stato Maggiore con Krusciov, e artefice della rivoluzione missilistica nell'organizzazione delle forze armate sovietiche. I contributi occidentali vengono da due dei principali istituti di studio dei problemi strategici europei: l'Institute for Strategic Studies di Londra, e l'Institut Français d'études stratégiques.

Volume edito sotto gli auspici dell'Iai da Franco Angeli, Milano. Pagine 328, L. 5.000.
Soci ed abbonati alle pubblicazioni Iai hanno diritto al 30% di sconto.

PUBBLICAZIONI IAI

Per sottoscrivere abbonamenti o ordinare pubblicazioni singole si consigliano le seguenti modalità:

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);

Chiedere l'invio contro-assegno per via telefonica o attraverso l'apposita cartolina ove essa sia inserita nel fascicolo (spese postali L. 300);

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);

Ove si desiderasse ricevere una fattura: per "Lo spettatore internazionale" e per la "Collana dello spettatore internazionale" richiedere l'abbonamento direttamente alla società editrice Il Mulino (casella postale 119, Via S. Stefano 6 - 40100 Bologna); negli altri casi indirizzare all'Istituto affari internazionali.

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO

	ITALIA	EUROPA	ALTRI PAESI (via aerea)
IAI INFORMA mensile informativo sulle attività dell'Istituto affari internazionali	gratis su richiesta	gratis su richiesta	gratis su richiesta
LO SPETTATORE INTERNAZIONALE trimestrale in lingua inglese	L. 4.000	L. 7.500 (\$ 12)	L. 10.600 (\$ 17)
COLLANA DELLO SPETTATORE INTERNAZIONALE sette-otto volumi all'anno	L. 6.000	L. 4.400 (\$ 7)	L. 5.000 (\$ 8)
L'ITALIA NELLA POLITICA INTERNAZIONALE rassegna trimestrale sulla politica estera	L. 9.500	L. 10.000 (\$ 16)	L. 10.600 (\$ 17)
Tutte le pubblicazioni IAI soprammenzionate più la serie PAPERS e 30% di sconto sui volumi editi sotto gli auspici dell'IAI	L. 20.000	L. 22.000 (\$ 35)	L. 31.000 (\$ 50)

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.

In Italia, il problema della limitazione delle armi nucleari strategiche e, più in generale del disarmo è scarsamente seguito dall'opinione pubblica; un po', perché si ritiene che il nostro paese ne sia solo marginalmente interessato: un po', perché lo si considera, per il tecnicismo dei termini e delle argomentazioni, campo esclusivo di esperti.

In realtà, si tratta di un problema che, per i suoi stretti legami con la stabilità dell'equilibrio internazionale e la pace mondiale, interessa tutta l'umanità.

Nel 1962, la crisi di Cuba poneva gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica a confronto diretto e, per la prima volta dall'inizio dell'era atomica, l'ipotesi di un conflitto nucleare di imprevedibili dimensioni e di incalcolabili conseguenze assumeva una drammatica consistenza.

Il risolversi della crisi segnava l'inizio, da parte delle due superpotenze, di un lento ma costante processo di razionalizzazione del « fenomeno » nucleare.

Era un processo che poteva apparire sostanzialmente dettato da semplici motivi di interesse, che veniva portato avanti in forme talvolta contraddittorie, che proseguiva parallelo alla continua espansione degli arsenali strategici; ma che, legandosi, tra l'altro, alla consapevolezza — sempre più chiara con l'aumentare delle opposte capacità distruttive — del reciproco suicidio in caso di scontro frontale, sfociava in alcuni risultati concreti; dalla creazione di una « hot-line », cioè di un collegamento telescrivente diretto tra Mosca e Washington, al trattato di Mosca del 1963, al trattato di non proliferazione nucleare e, finalmente, nel 1969, ai colloqui sulla limitazione delle armi strategiche.

Ed è proprio con i Salt che il processo sembra entrato in una fase particolare, in grado di condurre a effettive misure di controllo degli armamenti; ed è solo attraverso i Salt che le due superpotenze possono trovare una alternativa alla corsa agli armamenti, nel segno della ragione.

D'altra parte, le recentissime notizie di un'intesa sovietico-americana per la realizzazione di una nuova « linea calda » che, basandosi su un sistema di satelliti tale da permettere una consultazione quasi istantanea tra i governi dei due paesi allontani il pericolo di una guerra « per errore », sembrano confermare che il processo lentamente continua; si tratta ancora di un piccolo passo, ma è un passo nella giusta direzione.

Questo saggio non vuole essere altro che un contributo alla futura storia dei Salt. Da una parte, vi è il tentativo di illuminare il corso degli eventi che hanno condotto gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica al tavolo dei negoziati e di ricercare i presumibili motivi dei ritardi, delle incertezze, dei contrasti, delle esitazioni che hanno caratterizzato la lunga fase di preparazione ai colloqui.

Dall'altra, vi è il tentativo di cogliere la complessa difficoltà delle trattative, i difficili problemi alla base delle discussioni, le possibili soluzioni, le prospettive di un eventuale accordo.