

DOCUMENTO DI LAVORO	212
Novembre 1969	

1969/16

(Da non pubblicare)

Doc. Problemi Strategici N. 3

IAI - Gruppo di Lavoro "Caucus Europeo"

I SALT

(Strategic Arms Limitation Talks)

I N D I C E :

1. - Livelli di forze..... p. 3
2. - I nuovi sistemi di armamenti..... p. 6
3. - Il declino della stabilità dell'equilibrio
strategico..... p. 9
4. - Obiettivi e prospettive dei SALT..... p. 10

Il presente documento sui SALT è un ampliamento e approfondimento del precedente che è stato oggetto delle due riunioni del 16 settembre e del 7 ottobre.

Esso è parte di una più ampia ricerca -- la cui necessità si è prospettata nel corso delle suddette riunioni -- tendente a mettere a fuoco e ad analizzare l'attuale e potenziale situazione militare e strategica in Europa.

Questo documento, che è una analisi particolareggiata (cui si è voluto dare largo spazio ai dati) dell'attuale situazione strategica USA-URSS, dei possibili sviluppi futuri della corsa agli armamenti e delle prospettive dei SALT, oltre a servire da introduzione a tale ricerca, vuole essere anche un utile strumento di riflessione e di informazione (in vista dell'apertura dei SALT ad Helsinki il 17 novembre) per i partecipanti alle riunioni del Gruppo di Lavoro sul "Caucus Europeo".

FRANCO CELLETTI

1. LIVELLI DI FORZE

E' importante innanzitutto dare un quadro di insieme dell'attuale situazione degli armamenti strategici fra USA e URSS, non soltanto attraverso una analisi quantitativa ma anche qualitativa. Cominciamo con la seguente tavola che ci dà la misura dello sforzo compiuto dalle superpotenze per arrivare agli attuali livelli di armamenti.

TAVOLA 1

Entità delle forze strategiche USA ed URSS

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
ICBM - USA	18	63	294	424	834	854	904	1.054	1.054	1.054
ICBM - URSS	35	96	75	100	200	270	300	460	800	1.050
SLBM - USA	32	96	144	224	416	496	592	656	656	656
SLBM - URSS	-	(?)	(?)	100	120	120	125	130	130	160
Bombardieri strat. USA							680	697	646	450
Bombardieri strat. URSS							155	155	150	200

Da questa tavola si può osservare come la corsa agli armamenti durante gli anni '60 si sia conclusa nella quasi parità numerica dei vettori strategici. Tuttavia tale parità non ci dà alcuna indicazione della effettiva entità delle forze delle superpotenze. Ciò può essere osservato attraverso una analisi comparativa dei tipi di vettori strategici che compongono le forze, come è mostrato nella seguente tavola :

TAVOLA 2

Descrizione dei missili strategici USA ed URSS

Naz.	Denominaz.	Sigla	Tipo	Oper. (data)	N.	Testata (MT)	Lung. (m)	Diam. (m)	Peso (kg)	Stadi N.	Gittata (km)	Propell.	Installaz.
USA	Minuteman I	LGM-30A	ICBM	1962	150	1+	16,45	1,88	-	3	9.600	solido	silos-fort.
USA	Minuteman I	LGM-30B	ICBM	1962	400	1+	16,99	1,88	29.500	3	10.100	solido	silos-fort.
USA	Minuteman II	LGM-30F	ICBM	1966	450	2	18,20	1,88	31.700	3	11.600	solido	silos-fort.
USA	Titan II	LGM-25C	ICBM	1963	54	5+	-	-	-	3	15.000	liquido	silos-fort.
URSS	Sasin	SS-7	ICBM	1963	(500)	5	24,40	2,75	-	2	10.500	liquido	-
URSS	(-)	SS-8	ICBM	1966		1	-	-	-	4	8.000	liquido	-
URSS	Scarp	SS-9	ICBM	1965	200+	25+	-	-	-	3	16.000	solido	silos-fort.
URSS	Scrag	SS-11	ICBM	1965	-	(30+)	36,50	2,85	-	3	8.000	liquido	-
URSS	Savage	SS-13	ICBM	1965	(200)	1	20,00	1,68	-	3	8.000	solido	-
USA	Polaris A-2	UGM-27B	SLBM	1962	208	0,7	9,45	1,37	13.600	2	2.800	solido	sottomarino
USA	Polaris A-3	UGM-27C	SLBM	1964	448	0,7	9,45	1,37	13.600	2	4.600	solido	sottomarino
URSS	Sark	-	SLBM	1962	160	(1)	14,50	1,75	-	2	-	(solido)	sottomarino
URSS	Serb	-	SLBM	1964		(1)	10,00	1,50	-	2	-	(solido)	sottomarino
URSS	(-)	-	SLBM	1969		(1)	-	-	-	-	(2.600)	solido	sottomarino

Per i bombardieri strategici si presenta più complessa la definizione delle caratteristiche in quanto di uno stesso modello esistono diverse versioni, e le relative prestazioni dipendono da un certo numero di fattori correlati fra loro. Tuttavia si possono dare degli ordini di grandezza indicativi come quelli riportati nella seguente tavola :

TAVOLA 3
Bombardieri Strategici USA ed URSS

Paese	Denominazione	Operativo (data)	Peso a pieno carico (kg)	Peso Bombe (kg)	Velocità (km/h)	Autonomia (km)
USA	B-52 Stratofortress	1955	221.000	34.000	1.160	20.000
URSS	Mya-4 Bison	1956	113.000	9.000	1.065	10.000
URSS	Tu-20 Bear-B	1956	154.000	11.000	805	12.500

Dalle tavole 2 e 3 si possono pertanto trarre le seguenti considerazioni:

- La maggior parte degli ICBM-URSS è a propellente liquido e quindi in generale meno affidabili.
- Gli ICBM-URSS hanno in generale una potenza distruttiva maggiore di quelli degli USA.
- La tecnica degli SLBM-URSS è ancora ad uno stadio primitivo rispetto a quella americana.
- La forza strategica URSS è meno omogenea di quella americana (più tipi significano uno spreco di mezzi).
- La forza di bombardieri URSS è nettamente inferiore rispetto a quella degli USA sia qualitativamente che quantitativamente.

Ciò che non compare nelle tavole può essere sintetizzato nei seguenti punti:

- Le forze strategiche americane hanno un grado di affidabilità (penetrazione, protezione, precisione) assai maggiori di quelle sovietiche
- C'è ancora da parte USA una superiorità di 3 a 1 nel numero di testate sganciabili.

Come conclusione la conclamata parità è da ritenersi semplicemente formale.

Tuttavia considerando i rispettivi livelli di forze, a

prescindere da particolari valutazioni qualitative, la superiorità americana da un punto di vista militare-strategico non ha un valore significativo, in quanto sia l'URSS che gli USA anche con forze considerevolmente minori e meno perfezionate sarebbero comunque in grado di infliggersi reciprocamente un grado inaccettabile di danni. Nello stesso modo ambedue, nonostante le differenze qualitative, hanno una eguale capacità di distruzione assicurata ed una eguale "overkill capability".

Questa parità formale segna una svolta considerevole nella corsa agli armamenti. Infatti dal momento che non avrebbe alcun senso un ulteriore sensibile incremento numerico delle rispettive forze (a parte il gap che l'URSS potrebbe colmare nel settore degli SLBM) è prevedibile un più marcato indirizzamento della corsa al perfezionamento dei sistemi di armamenti, alla sostituzione di quelli obsoleti con quelli sempre più avanzati, alla ricerca di nuovi sistemi di distruzione massiccia.

2. I NUOVI SISTEMI DI ARMAMENTI

Dobbiamo innanzitutto distinguere quelli offensivi da quelli difensivi.

Fra i nuovi sistemi di armamenti offensivi in fase di sviluppo negli Stati Uniti sono:

- Minuteman III - Versione potenziata e perfezionata dei precedenti tipi I e II. Ha una gittata notevolmente superiore ed è dotato dei più avanzati sistemi di penetrazione. Può trasportare testate superiori a 2 MT oppure MIRV (di sei unità), per i quali è stato particolarmente studiato. Sarà reso operativo agli inizi del prossimo decennio e sostituirà i 550 Minuteman I.
- Poseidon. SLBM di nuova concezione, con potenza maggiore dei precedenti Polaris. Avrà una gittata di 4.500 Km, potrà trasportare testate di 1-2 MT oppure MIRV di sei unità. Entro il 70-71 sostituirà i 3/4 dell'intera forza di SLBM con Polaris. Per la sua installazione sono richiesti nuovi tipi di sommergibili nucleari.
- MIRV & Penaids. Sono stati fatti numerosi esperimenti di MIRV con successo e si prevede che questi veicoli di rientro con più testate nucleari indipendenti saranno installati sia sui nuovi sistemi di vettori strategici che su quelli già operativi. I penaids (penetration aids) sono stati sviluppati in 16 programmi differenti con un costo totale, per la sola ricerca, di 1,2 miliardi di dollari fino all'67.

I nuovi sistemi di armamenti strategici offensivi dell'Unione sovietica sono:

- SS-9. Nuovi ICBM già operativi e che sostituiranno progressivamente tutti gli altri tipi entro i prossimi anni. Sembrano essere dei vettori molto versatili in grado di trasportare testate da 25 MT, oppure MRV, oppure FOBS, oppure MIRV. Attualmente gli Stati Uniti non ne hanno un corrispettivo fra i loro ICBM; molto simile potrebbe essere il Minuteman III ancora non operativo.
- SLBM. La forza di missili strategici lanciati da sommergibili è in via di completa ristrutturazione. Si stanno varando missili a propulsione nucleare della classe "Y" in grado di trasportare 16 SLBM di nuova concezione paragonabili ai Polaris.
- FOBS. Sono le cosiddette bombe orbitali ancora non operative di cui sono stati fatti 9 esperimenti nel '67, due nel '68 ed uno nel '69. Tali esperimenti avvengono sotto la denominazione "Cosmos" che comprende anche satelliti scientifici. I FOBS sono distinguibili da questi per i caratteristici parametri orbitali (*). Sono unità orbitali di 1,2 metri di diametro e 2 m di lunghezza in grado di trasportare testate di 1-2 MT. La bassa potenza della testata (e le dimensioni ridotte) sono giustificate dal fatto che queste unità vengono messe in orbita dagli ICBM normali a patto che si riduca il loro carico portante del 25-50%. Il vantaggio dei FOBS è che possono colpire qualunque parte del globo con traiettorie "insolite" (per esempio dal Polo Sud invece che dal Polo Nord) e data la loro traiettoria radente alla superficie terrestre, riducono il tempo per il loro avvistamento da parte dei grandi radar di allarme nemici di oltre 1/3 (a 3 minuti invece che 10). Tuttavia essendo relativamente poco precisi sono utilizzati per colpire bersagli estesi e non protetti (città, aeroporti).

Consideriamo ora i sistemi di armamenti difensivi, o sistemi ABM, cominciando dagli USA. Gli Stati Uniti solo per la ricerca e lo sviluppo in questi sistemi hanno speso tre miliardi di dollari al 1967. La maggior parte di queste spese sono andate ai radar. La ricerca in questo settore ha prodotto i cosiddetti "phased array radar": radar con una antenna trasmittente ed una ricevente fisse e semi-protette, in grado di esplorare 90° dell'orizzonte e dirigere elettronicamente il fascio sul bersaglio senza movimenti meccanici (rotazione dell'antenna sul proprio asse verticale o orizzontale) e in termini di miliardesimi di secondo. Questo fatto permette a questi radar di discriminare più oggetti e di assolvere più funzioni, "contemporaneamente".

(*) Apogeo 212 Km; Perigeo 140 Km; inclinazione rispetto all'equatore 50°.

Il 14 marzo di quest'anno il Presidente Nixon ha annunciato la costruzione del sistema "Safeguard". I suoi componenti sono:

- Spartan. ABM intercettore tristadio a propellente solido di 700 Km di gittata che copre in poche decine di secondi; trasporta una testata (sull'ultimo stadio a velocità regolabile) di circa 2 MT, costa intorno a 1,5 milioni di dollari ed è prevista l'installazione di circa 200 unità.
- Sprint. ABM intercettore super-accelerato di breve gittata (40 Km). E' a due stadi a propellente solido, viene "sparato" da apposite "cells". E' in grado di coprire la gittata di 40 Km in meno di 15 secondi, trasportando una testata nucleare dell'ordine del centinaio di kilotoni. Costa poco meno di un milione di dollari ed è prevista l'installazione di circa 100 unità.
- PAR (Perimeter Acquisition Radar). Radar di rilevamento a lungo raggio (4.000-5.000 Km). E' del tipo poc'anzi descritto e sarà installato in postazioni semi-protette in particolare lungo confini settentrionali degli USA. Ad ogni postazione di PAR è associata una batteria di Spartan una di Sprint ed un MSR. Ne sono previste 8 di queste postazioni ed il costo per unità si aggira sui 70-80 milioni di dollari.
- MSR (Missile Site Radar). Radar del tipo sopra descritto in grado di discriminare più testate attaccanti e di guidare allo stesso tempo più missili intercettori. Ne sono previste 14 di questi radar ed il costo per unità si aggira intorno ai 120-130 milioni di dollari.
Il numero di postazioni previste è di 14 (*), per un costo complessivo (minimo) di 6,8 miliardi di dollari. La prima fase del sistema prevede entro il '72 la costruzione di due sole postazioni a protezione delle basi di ICBM, di Grand Forks e Malmstrom. Ogni postazione è composta di una batteria di 12-14 Spartan, una di 6-7 Sprint oltre al MSR (ed al PAR a seconda dei casi).

Il sistema ABM sovietico Galosh (dalla denominazione NATO

(*) Hawaii; area California (2 postazioni, di cui una con PAR); Texas; area Northwest (vicino Seattle, con PAR); Alaska (con PAR); area Michigan-Ohio (con PAR); area Southern-New England (vicino New York, con PAR); Washington, D.C.; area Georgia-Florida (vicino ad Atlanta, con PAR probabilmente in funzione anti-FOBS). Inoltre le basi strategiche di ICBM di Warren (Wyoming, 200 Minuteman); Malmstrom (Montana, con PAR; 150 Minuteman); Grand Forks (Dakota, con PAR; 90 Minuteman); Whiteman (Missouri, 150 Minuteman).

dell'intercettore principale), operativo dal 62-63 ha i seguenti componenti

- Galosh. Missile a lungo raggio (300 Km) della lunghezza di circa 20 m, a propellente solido, ed una testata della potenza di 1-2 MT.
- Griffon. Missile a breve raggio (circa 30 Km), lungo 16 m a propellente solido.

I radar usati sono ancora quelli meccanici ma si ritiene siano in fase di sviluppo radar più avanzati (*).

I vettori ABM sembrano avere prestazioni notevolmente inferiori rispetto agli ABM americani; tuttavia secondo una testimonianza del Segretario alla Difesa Laird in URSS è in fase di sperimentazione un ABM capace di rimanere in sosta di quota dopo essere stato lanciato, di "gironzolare", e quando viene selezionato l'obiettivo, di rimettere in moto i propulsori e dirigerli contro.

Attualmente il sistema ABM sovietico sembra limitato all'estensione di 67 postazioni di intercettori Galosh intorno a Mosca (realizzati intorno al '62-'63).

3. IL DECLINO DELLA STABILITA' DELL'EQUILIBRIO STRATEGICO

I dati riportati nei due paragrafi precedenti servono a dare delle indicazioni per valutare il significato e l'entità in termini di tipi, mezzi e costi degli armamenti programmati o realizzati dalle superpotenze. Questi dati stanno altresì a dimostrare che se prima aveva senso un discorso strategico essenzialmente quantitativo (quindi più semplice e percepibile) ora è possibile fare soltanto discorsi "sofisticati" con un alto contenuto tecnico da cui è difficile trarre conclusioni sicure, semplici, chiare e non ambigue sull'andamento della stabilità dell'equilibrio strategico. I MIRV, i FOBS, gli ABM possono costituire dei fattori di destabilizzazione dell'equilibrio nucleare sia perchè sono nuove armi di un diverso significato strategico e contenuto distruttivo, sia perchè introducono potenti elementi di incertezza sulle valutazioni che una parte fa della forza avversaria e della propria.

Ed è noto il ruolo che gioca l'"incertezza" in una competizione sugli armamenti.

Per quanto non si possa escludere che in futuro possa esse

(*) I servizi di informazione USA hanno identificato un "phased array radar", a onde VHF da 150-220 Mc, installato a Sary Shagan nel Tjuratam vicino al lago di Aral.

re raggiunto un nuovo punto di equilibrio, risultato di nuovi sistemi di misura e di concezioni strategiche ancor più sofisticate, tuttavia oggi ci troviamo indiscutibilmente di fronte al declino della stabilità dell'equilibrio strategico.

L'avvento della parità nel numero di vettori strategici crea una situazione molto simile a quella degli inizi degli anni '60, in cui ambedue le superpotenze avevano all'incirca un eguale basso numero di ICBM piuttosto grezzi che davano poco affidamento principalmente al paese che li possedeva, ciò ha portato ad una sopravvalutazione della forza avversaria e quindi al la tendenza di migliorare continuamente la propria.

4. OBIETTIVI E PROSPETTIVE DEI SALT

Da quanto abbiamo detto, il significato e il contenuto politico dei SALT potrebbe rivelarsi tanto importante quanto quello più propriamente strategico.

Il principale obiettivo dei SALT dovrebbe essere innanzitutto quello di stabilizzare l'equilibrio nucleare strategico o in altri termini:

- Contenere la corsa agli armamenti.
- Ridurre della probabilità di una guerra nucleare.
- Preservare la sicurezza internazionale.

Questo obiettivo potrebbe essere raggiunto con vari tipi di accordi o di intese, ed in tal senso sono state fatte da molti studiosi di "arms control" un certo numero di proposte. Tuttavia prima di passarle in rassegna è opportuno fare alcune distinzioni e precisazioni.

Intanto è estremamente improbabile che l'obiettivo della stabilizzazione dell'equilibrio, possa essere perseguito con un accordo globale di limitazione di tutti gli armamenti strategici. Innanzitutto perchè non è nell'interesse delle superpotenze, nè nei loro desideri, poi perchè creerebbe difficoltà considerevoli per i negoziati stessi (definizione del tipo e numero delle armi, controlli, ecc.). Quindi si possono prevedere solo accordi su determinati tipi di armamenti. Questi accordi parziali a loro volta incontrerebbero notevoli difficoltà qualora si desse al loro contenuto una impostazione radicale. Cioè, se prendiamo ad esempio un accordo sulla riduzione dei vettori strategici, questo non avrebbe molte probabilità di successo qualora prevedesse il loro smantellamento (o anche riduzioni, p. es., del 80-90%). A parte il fatto che ambedue le superpotenze ritengono che sia essenziale, per mantenere la stabilità dell'equilibrio strategico fra di loro, conservare una indiscussa capacità di distruzione assicurata (che significa un numero relativamente alto di vettori di lancio strategici), occorre considerare una forza deterrente diretta contro la Cina, e diretta

anche a fronteggiare contro una ulteriore proliferazione di paesi dotati di armi nucleari. Inoltre, proprio perchè ci troviamo in un mondo di rapidi cambiamenti tecnologici ed in una situazione internazionale molto fluida, un tale accordo dovrebbe prevedere delle clausole di revisione o meccanismi istituzionali che verificchino periodicamente il contenuto dell'accordo eventualmente modificandolo; questo per evitare il pericolo che l'accordo perda progressivamente di valore per ambedue le superpotenze con il conseguente dissolvimento del vincolo sottoscritto, ma anche per eliminare un certo tipo di riserve che possono rendere indesiderabile per porti negoziali il raggiungimento accordo stesso. In ultima analisi un accordo dovrebbe essere stipulato in modo da tener conto di volta in volta delle mutate condizioni politiche e strategiche. Si può rilevare ancora che un accordo (o un'intesa) che proclami apertamente l'obiettivo della stabilità strategica potrebbe essere interpretato, dal resto del mondo come un sintomo significativo e tangibile della volontà egemonica fra le due superpotenze a meno che non entrino a far parte del negoziato le altre potenze nucleari (e forse anche potenzialmente nucleari). Evidentemente un ampliamento dei SALT (tipo comitato di Ginevra), e una loro più marcata politicizzazione non sembra essere nei desideri delle superpotenze sia perchè in un modo o in un altro i negoziati potrebbero arenarsi, sia perchè, fra l'altro, esse preferiscono condurre discretamente la loro limitata politica egemonica sulle rispettive zone di influenza. Quindi è assai probabile un approccio indiretto del problema della stabilità strategica, con una serie di accordi limitati.

Infine non si può escludere che il grosso di questi accordi, o intese, possa essere di tipo informale. Gli anni passati hanno dimostrato che potrebbero essere raggiunti risultati di rilievo nel controllo degli armamenti, più con intese tacite o non-ufficiali che con accordi formali.

Evidentemente tutte queste precisazioni sono state fatte in quanto tengono conto realisticamente dell'attuale momento politico, dell'attuale situazione strategica, delle precedenti esperienze nel campo del controllo degli armamenti, delle volontà e delle visioni politiche e strategiche delle superpotenze.

Senza dubbio i SALT costituiscono un'occasione unica in un mondo come quello attuale, e sarebbe opportuno che questi colloqui siano distinti dall'impostazione che è stata sempre data alle trattative sul disarmo, altrimenti si otterrebbero gli stessi scarsi risultati.

Da quanto abbiamo detto sopra, risulta evidente come una soluzione ottimale dell'obiettivo considerato possa essere una istituzionalizzazione dei SALT stessi. Un "SALT Permanent Committee" potrebbe essere incaricato fra l'altro di:

- verificare l'adempimento degli obblighi sottoscritti;
- costituire un "forum" per scambi di idee su problemi strate-

gici;

- condurre continui negoziati per ulteriori accordi di controllo degli armamenti.

Evidentemente un comitato a due di questo genere potrebbe risolvere molti problemi che interessano la stabilità dell'equilibrio strategico e che non possono essere definiti o risolti in un semplice accordo, di qualunque genere esso sia. Sono molti gli elementi irrazionali che giocano in una corsa agli armamenti; in tal senso un canale di comunicazione come questo comitato sarebbe un ottimo strumento per contenere il "fenomeno di azione-reazione", attraverso una mutua informazione ed educazione. Inoltre in caso di gravi crisi, in cui aumenta la possibilità di un conflitto diretto, potrebbe diventare un importante mezzo per scongiurare il pericolo dello sconfinamento in un conflitto, e in caso di guerra forse un mezzo per contenerla. In sostanza l'idea di una istituzionalizzazione dei SALT nasce innanzitutto dal riconoscimento obiettivo della difficoltà di sbocchi positivi immediati di colloqui di questo genere, poi dalla necessità sentita da molti e da lungo tempo di creare un meccanismo per un dialogo diretto e continuo fra le superpotenze al fine di contenere le conseguenze destabilizzatrici di certe decisioni strategiche (e anche politiche).

Chiaramente una simile prospettiva è aperta a due grosse obiezioni, infatti l'istituzionalizzazione dei SALT potrebbe essere intesa come:

- 1 - Una iniziativa tendente ad aggirare (o meglio evitare) il problema del controllo e della riduzione degli armamenti;
- 2 - Un primo passo verso intese politiche più ampie dirette ad un condominio congiunto del mondo.

Sono queste due possibilità estreme che hanno un certo grado di probabilità di verificarsi.

In tal senso da più parti si cerca di collegare i SALT col discorso sulla Sicurezza Europea, oppure si propone lo svolgimento SALT nel quadro delle Nazioni Unite.

Tuttavia affinché questi SALT approdino a risultati concreti sembra inevitabile una istituzionalizzazione degli stessi, poichè la stabilità strategica attraverso il controllo degli armamenti, non può essere acquisita con un accordo globale, bensì con una serie di accordi e di intese di vario genere tendenti a restringere sempre di più il campo d'azione della corsa agli armamenti. Inoltre sono necessari accordi concreti verificabili, che richiedano per questo un lungo processo negoziale.

Alcuni degli accordi che potrebbero essere considerati dei SALT sono :

1 - Congelamento delle forze nucleari strategiche offensive. Un eventuale accordo potrebbe riguardare semplicemente il numero di ICBM, SLBM e bombardieri pesanti; ma sussistendo ancora una disparità numerica fra Unione Sovietica e Stati Uniti in fatto di SLBM bombardieri, sorgerebbero delle difficoltà sulla definizione dei livelli di forze. Un modo per aggirare queste difficoltà, potrebbe essere quello di negoziare una serie di accordi aventi come meta il congelamento dei vettori strategici; cioè:

- a) Congelamento degli ICBM ad un livello concordato. Dal momento che USA e URSS hanno all'incirca un egual numero di ICBM un accordo di questo genere non dovrebbe presentare eccessive difficoltà. Tuttavia potrebbe porsi il problema del tipo di ICBM da congelare; ma poichè ambedue sono interessate a ristrutturare le rispettive forze di ICBM con tipi più avanzati di caratteristiche simili (gli USA con i Minuteman III, l'URSS con gli SS-9), non dovrebbero sorgere in tal senso difficoltà insormontabili.
- b) Determinazione di un numero massimo di SLBM. Poichè gli Stati Uniti stanno ricostruendo la propria forza con i più avanzati Poseidon, mentre i sovietici stanno dando impulso alla loro flotta di sommergibili lancia-missili, ci si potrebbe accordare su un numero massimo di SLBM che potrebbe essere anche più basso di quello attuale degli SLBM-USA.
- c) Smantellamento della forza di bombardieri o limitazione di questi ad un numero fissato basso. L'URSS non sembra avere molto interesse per i bombardieri strategici pesanti (lo dimostra il fatto che in quattro anni il loro numero è rimasto invariato a 150), mentre negli USA si stanno studiando nuove concezioni di bombardieri che sostituiranno i B-52; lo sviluppo di questi nuovi bombardieri potrebbe essere contenuto nei limiti del numero fissato dall'accordo. (In realtà lo smantellamento totale presenterebbe qualche difficoltà, in quanto l'uso convenzionale di tali bombardieri riveste ancora attualità).

Questo genere di accordi potrebbe avere qualche probabilità di successo perchè tiene conto realisticamente delle esigenze strategiche delle superpotenze e si adatta a queste. Ovviamente sono accordi non radicali per i quali sarebbero sufficienti controlli indiretti. Nonostante il fatto che escludano il problema del perfezionamento delle forze offensive e il loro stockaggio, tuttavia congelerebbero la corsa agli armamenti e potrebbero costituire un primo importante passo verso accordi più ampi di riduzione degli armamenti.

2 - Congelamento del perfezionamento delle forze nucleari strategiche offensive. Come abbiamo visto più sopra, sono attualmente in fase di ricerca e di sviluppo nuovi sistemi di armamenti che potrebbero rivoluzionare le attuali concezioni strategiche e introdurre forti elementi di incertezza nell'equilibrio fra

le due superpotenze. Un tale accordo potrebbe prevedere o l'interdizione degli esperimenti di questi nuovi sistemi, o l'interdizione del loro spiegamento; cioè si potrebbe pensare ad un:

- a) Accordo sull'interdizione degli esperimenti (oppure sullo spiegamento) dei MIRV.
- b) Accordo sull'interdizione degli esperimenti con i FOBS.
- c) Accordo sull'interdizione dello spiegamento di nuovi sistemi di vettori.

Tali proposte potrebbero essere negoziate separatamente, oppure si può pensare ad un accordo globale diretto a contenere in generale il perfezionamento delle forze offensive; ma, come ci si può rendere conto, sorgerebbero delle difficoltà piuttosto rilevanti per ciò che riguarda il problema dei controlli. Tuttavia qualora questi accordi fossero preceduti da quelli visti in precedenza potrebbero essere più agevolmente negoziabili. Inoltre l'argomento dei MIRV e dei FOBS come elementi destabilizzatori dell'equilibrio, sarebbe troppo sofisticato per essere presentato in sede negoziale; per cui è molto probabile un approccio globale al problema del perfezionamento degli armamenti strategici offensivi, come abbiamo detto poc'anzi. Infine è prevedibile che in questo caso una intesa informale (p.es.: "se l'URSS non installa i FOBS, gli USA non installano i MIRV"), possa avere risultati più importanti di un accordo formale.

3 - Riduzioni bilanciate delle forze nucleari strategiche offensive. Evidentemente queste riduzioni devono tener conto :

- Della minaccia cinese.
- Della possibilità di dover fronteggiare in futuro un mondo con un numero maggiore di paesi nucleari.
- Della volontà delle superpotenze di mantenere una reciproca capacità di distruzione assicurata.
- Dello sviluppo dei sistemi antimissilistici.

Tenendo conto di questi fattori, chiaramente non possono essere previste misure drastiche di riduzione.

Tuttavia si possono considerare le seguenti proposte:

- a) -- Diminuzioni progressive e costanti distribuite nel tempo (per es. 10% all'anno) del numero di ICBM installati, partendo eventualmente da quelli meno avanzati (mantenendo numero fisso concordato di SLBM).
- b) -- Riduzione ad un numero molto basso di ICBM (100-200) e limitazione ad un numero stabilito di SLBM (500).
- c) -- Smantellamento degli ICBM, e limitazione ad un numero fisso alto (500-1000) SLBM.

In tutti e tre i casi i bombardieri verrebbero eliminati

o ridotti drasticamente. Ci si rende subito conto delle difficoltà connesse in un tale genere di negoziati che possono essere così sintetizzate:

- Scarsa volontà di procedere alle riduzioni degli armamenti per i fattori sopra elencati. In particolare la minaccia cinese e di eventuali altre potenze nucleari, nonché la volontà delle due superpotenze di mantenere un forte potere deterrente (capacità di distruzione assicurata) fra di loro, non creano le migliori condizioni per riduzioni significative.
- A meno che non si verifichi il passaggio da una concezione strategica basata sulla deterrenza ad una basata sulla difesa (prospettiva quanto mai utopistica almeno per il prossimo futuro) i sistemi ABM (considerando anche i relativi ulteriori sviluppi) saranno sempre di ostacolo ad ogni riduzione. Tali sistemi, infatti, aumentando il prezzo di entrata di un attacco, cioè diminuendo l'efficacia delle forze offensive avversarie, fanno sì che sia necessario, per mantenere il potere deterrente, un numero elevato di ICBM avanzati.
- Non è da escludere che si potrebbe porre anche il problema della definizione dei tipi di ICBM o SLBM, in quanto le rispettive forze sono abbastanza eterogenee in se stesse (ognuna è composta di vari tipi di vettori, con caratteristiche molto differenti). E' noto, per esempio, che gli ICBM sovietici hanno testate con una maggiore potenza distruttiva degli ICBM americani.
- Infine c'è il grosso problema dei controlli. A parte il fatto della difficoltà in sé di condurre questi controlli, la loro negoziazione sarà a priori un fallimento per la prevedibile scarsa volontà delle parti.

Tuttavia qualora questo genere di negoziati sia preceduto da quella serie di accordi, visti in precedenza (vedi 1 e 2), è probabile che approdino a qualche risultato; è certo però che non si può contare, almeno in un primo tempo, su un accordo formale e tantomeno radicale.

4 - Congelamento nello sviluppo dei sistemi ABM. Un accordo di questo genere potrebbe eventualmente essere negoziato parallelamente o prima dei negoziati sulle limitazioni dei sistemi offensivi.

In linea di massima non dovrebbero esserci difficoltà insormontabili dal momento che gli Stati Uniti hanno appena iniziato la costruzione del Safeguard (la cui prima fase prevede solo la realizzazione di due installazioni, entro il 1972, e per di più a protezione di basi missilistiche), e l'Unione Sovietica ha già operativo il sistema Galosh limitato quantitativamente congelato dalla metà degli anni '60.

Tuttavia un tale accordo, per quanto più fattibile dei precedenti, dovrebbe fare i conti con:

- Le concezioni strategiche sovietiche, in cui i sistemi difensivi costituiscono un importante elemento.
- Le forti spinte negli Stati Uniti e anche nell'Unione Sovietica per la realizzazione di sistema ABM pesante.
- L'idea, che man mano si va facendo strada, secondo cui si avrebbe una maggiore stabilità strategica con forze difensive sempre più estese, piuttosto che col mantenimento di ingenti forze offensive.

Per quanto riguarda quest'ultimo punto, alcuni ritengono che i SALT stessi potrebbero diventare il mezzo migliore per il passaggio senza scosse da una strategia basata sulla deterrenza ad una basata sulla difesa.

Cioè attraverso i SALT verrebbe esercitato un controllo reciproco delle forze offensive (attraverso intese informali, oppure con accordi diretti a contenerle) nel mentre si procede allo sviluppo dei sistemi ABM, evitando così le conseguenze destabilizzatrici che si avrebbero come risultato della corrosione dei deterrenti dovuta agli ABM. I SALT sarebbero quindi un mezzo per evitare la corsa offesa-difesa, o offesa-offesa, per dare via libera a quella difesa-difesa.

La caratteristica di questa ipotesi (formulata principalmente da Brennan) è l'estrema astrattezza. Essa sembra prescindere dalla realtà politica interna delle superpotenze, dal contesto internazionale, dalle capacità dei negoziatori sovietici, e dalla generale diffidenza dei politici per concezioni strategiche troppo sofisticate e dalla loro volontà di attenersi alle provate regole della dissuasione (a parte ogni altra critica che si può muovere alla dottrina della strategia di difesa).

Ritornando al problema del congelamento dei sistemi ABM, un eventuale accordo in tal senso sarebbe pregiudiziale a qualunque altro sulla limitazione qualitativa e quantitativa delle forze offensive; poichè certamente le superpotenze non desidererebbero che il potere deterrente delle armi nucleari venisse completamente corroso dallo sviluppo incontrollato di tali sistemi.

Comunque un accordo sul controllo degli armamenti difensivi deve tener conto realisticamente della attuale situazione strategica. Per quanto i sistemi ABM degli USA e dell'URSS siano limitati, tuttavia essi esistono, e potrebbero svolgere una precisa funzione (come protezione dei centri di potere politico e delle forze offensive). Quindi si potrebbe pensare ad un accordo che preveda un limitato e circoscritto sviluppo dei sistemi ABM, e che definisca il loro esatto significato strategico. Un tale accordo potrebbe prevedere controlli indiretti abbastanza credibili, data l'estensione delle postazioni ABM, agevolmente rivelabili con gli avanzati sistemi di informazione di cui oggi dispongono le superpotenze.

5 - Accordi sulla riduzione della probabilità di un conflitto o sul contenimento della sua violenza. Per esempio accordi sul non-uso delle armi nucleari fra le super-potenze, e delle super potenze contro paesi non-nucleari. Accordi di prevenzione della guerra nucleare o di attacchi di sorpresa. Accordi sul contenimento dell'escalation in caso di conflitto. Accordi per mantenere aperti canali diplomatici o sistemi di comunicazione delle intenzioni e delle decisioni in caso di crisi o di conflitto, e così via.

Questo genere di accordi tende all'obiettivo della stabilità strategica aggirando l'ostacolo del controllo diretto dagli armamenti. Tuttavia, se intrapresi, il loro significato politico sarebbe notevole, anche se non inibirebbero del tutto le tendenze destabilizzatrici.

La loro negoziazione potrebbe precedere, accompagnare o seguire quella di misure effettive di controllo degli armamenti. Sono quel particolare tipo di accordi "senza spesa", che presuppongono però una ampia convergenza di base non soltanto su questioni specificatamente di carattere strategico.

iai	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv. 10219	
24 APR. 1991	
BIBLIOTECA	