

L'EVOLUZIONE DELL'EQUILIBRIO STRATEGICO

di

Stefano Silvestri

Riservato - non citare

ottobre 1980

IAI/31/80

Come abbiamo già detto più volte, l'equilibrio strategico ha raggiunto una sostanziale equivalenza. Non si possono confrontare arma per arma e uomo per uomo, tutte le forze delle due superpotenze, diverse per qualità, per strategie, per caratteristiche organizzative. Ma al termine di un'analisi rigorosa, che tenga conto di ogni differenza, bisogna pur concludere che la somma di tante diversità costituisce una eguaglianza. Il progresso tecnologico occidentale non è immediatamente confrontabile con i grandi numeri orientali, ma è parte di un equilibrio sostanziale. E così la forza economica occidentale, confrontata con il sistema politico totalitario^{orientale}, non preoccupato da elezioni o movimenti di opinione pubblica,

forma un simile equilibrio. Un altro impossibile paragone è quello tra il contributo rilevante degli europei occidentali alla difesa comune e la maggiore standardizzazione degli armamenti all'interno del Patto di Varsavia. E così via.

L'equivalenza delle forze tra Est ed Ovest è un fatto relativamente nuovo, non ancora pienamente compreso né dalle due alleanze né dalle due superpotenze. L'Urss continua a comportarsi come uno stato accerchiato, minacciato, sempre in procinto di perdere la sua primogenitura. Gli Usa oscillano tra la convinzione di dover riconquistare la loro supremazia assoluta e il timore improvviso di essere divenuti i secondi della classe. Ma nessuno dei due ha ancora elaborato un nuovo sistema di riferimento reciproco, una rete di reciproche obbligazioni, che corrisponda a questa nuova situazione. Non certamente l'Urss, che si comporta nel sistema internazionale un po' come un bambino goloso momentaneamente padrone di una pasticceria non sorvegliata, e rischia sia l'indigestione che la distruzione della pasticceria. Né gli Usa, che pure hanno sinora compiuto lo sforzo maggiore, ma non riescono ancora accettare pienamente il fatto che altre nazioni possano avere una scala di priorità diverse da quella della società americana.

In campo strategico tuttavia l'equivalenza è una realtà riconosciuta e formalizzata

negli accordi Salt 1 e 2. Accettata dai due esecutivi, ma non necessariamente dalle due superpotenze nel loro complesso. Il 1979-80 non ha visto la ratifica del trattato Salt 2 da parte del Senato americano, preoccupato della prospettiva di una imprevista "inferiorità" americana nei confronti dell'Urss, specie per la crescente vulnerabilità dei missili intercontinentali basati a terra (Icbm). Ma questi ^{anni hanno} visto anche un irrigidirsi della dirigenza sovietica, il suo intervento in Afghanistan, l'entrata in servizio ^{dei nuovi missili} "eurostrategici" SS-20, eccetera. Da una parte e dall'altra l'equivalenza è stata sottoposta a dura prova, stiracchiata, verificata fino al limite di rottura.

I grandi negoziati per il controllo degli armamenti fanno parte di quel complesso insieme di rapporti che va sotto il nome di distensione. Essi si basano sul congelamento dei fronti militari in Europa e sul riconoscimento di un generale assetto dei rapporti internazionali, da cui si ^è partiti per ricercare una diminuzione delle tensioni, delle spese militari, dei rischi di guerra. Purtroppo in questi anni è mutata la percezione della sicurezza, allargandosi a problemi come quelli della governabilità, della crisi energetica, dello sviluppo economico. Le società occidentali ed orientali sono state sottoposte ad una serie di "minacce" non tradizionali che corrispondevano ad un mutato quadro internazionale, con la crescita autonoma di centri di potere nel Terzo mondo. Nello stesso tempo gli Usa hanno scoperto una serie di limiti interni allo sviluppo della loro forza militare, limiti economici (per il costo crescente degli armamenti più sofisticati), limiti politici (per la riluttanza del paese a seguire l'esecutivo in impegni militari non circoscritti) e limiti sociali (culminati nell'abolizione della coscrizione obbligatoria). Ciò ha ridotto il grado di flessibilità americana, impedendone l'evoluzione in una sorta di superstato militare (come forse sarebbe avvenuto se non ci fosse stata l'umiliazione vietnamita). Il

congiungersi di ragioni sociali ed economiche con
 l'opposizione politica alla guerra ha bloccato
 la continua crescita del bilancio della difesa
 americano (verificatosi fino al 1968) per arriva-
 re ad una stabilizzazione in termini reali vicina
 a quella dei primi anni '60. Dal punto di vista politico
 forse questo è stato un bene, ma
 ciò ha significato una perdita di posi-
 relative
 zioni nei confronti dell'Urss, che ha invece conti-
 nuato ad accrescere in termini reali (anche se
 forse non in termini di percentuale del pni) il
 suo bilancio della difesa.
 sono
 Questi problemi / venuti al pettine nel momento
 di maggior crisi della distensione, quando i con-
 flitti nel Terzo Mondo hanno messo a dura prova il
 sistema economico internazionale e la sicurezza e-
 nergetica dell'Occidente. Si è allora constatato
 che la forza militare non era più in grado di con-
 trollare le crisi e che non erano stati creati altri
 strumenti alternativi di gestione. Una serie di
 guerre imperialiste, condotte da stati socialisti
 (come il Vietnam in Cambogia, la Cina contro il
 Vietnam, l'Urss in Afghanistan) hanno accentuato l'impres-
 sione di impotenza delle forze occidentali, ridotte
 al ruolo di spettatrici passive. Ma poiché queste
 guerre finiscono con minacciarci in primo luogo
 interessi occidentali, ciò ha obbligato gli Stati
 Uniti a riprendere lo sviluppo verso una
 potenza militare globale, attuata però inevitabilmente
 ad un livello di forze più basso. Ciò ha avuto vari
 effetti, non molto positivi. In primo luogo ha
 accresciuto la pericolosità di questo nuovo spie-
 gamento, più fragile di quello degli anni '50, e quindi
 anche più esposto a rischi di colpi di mano o di
 escalation nucleare. In secondo luogo, esso non ha
 potuto ricreare quella stessa "immagine di potenza",
 che aveva l'America come poliziotto mondiale, e che
 le assicurava una credibilità internazionale in
 ogni conflitto. Ora, al contrario, questa credibilità
 va ricostruita volta per volta, scacchiere per scac-
 chiere, in modi molto più costosi ed impegnativi.
 Ma in terzo luogo, e forse più importante, questo di-

verso impegno americano si è verificato a spese della capacità di condurre una guerra in Europa. Non ha diminuito nel / ^{complesso} le forze americane (le ha al contrario notevolmente accresciute), ma le ha distribuite in modo diverso, obbligando gli europei a contribuire crescentemente alla difesa comune per colmare le debolezze o le carenze americane. Ciò non poteva non avere riflessi sia strategici che politici.

Questo / ^{processo} era iniziato già nel 1976 con la approvazione del primo programma di difesa a lungo termine nell'ambito della Nato, sviluppatosi successivamente in una serie di decisioni tra cui la più nota è quella dell'accrescimento annuale del bilancio della difesa di ogni paese alleato del 3% ogni anno in termini reali per quindici anni (cioè un aumento complessivo alla fine del periodo di circa il 50%). Tale aumento, concentrato sulle armi convenzionali doveva servire ad equilibrare il fronte europeo senza eccessivo sforzo americano.

Il nuovo indirizzo / ^{della strategia americana} più volto verso Le crisi del Terzo mondo ha accentuato queste tendenze, facendo indirizzare i programmi di spesa verso un vero e proprio sforzo di sostituzione di alcune funzioni che le forze armate americane non riescono più a garantire pienamente (come ad esempio il trasporto aereo strategico, la lotta antisottomarini eccetera).

Tuttavia le forze europee non possono colmare il vuoto lasciato dagli americani che in modo marginale o sussidiario. Non possono ad esempio sostituire gli americani nel loro ruolo nucleare. Né quindi possono rinunciare al significato simbolico e strategico della presenza di truppe americane in zone di prima linea in Europa. Né infine possono sostituire la loro enorme mobilità strategica, per terra e per mare. Si è creata quindi nello stesso tempo una certa carenza di forza americana ed un aumento delle necessità tecniche di integrazione tra forze europee (chiamate a supplire le debolezze americane) e forze statunitensi. Tale duplice processo può essere fonte di contraddizioni, già preannunciate in qualche modo dal dibattito sugli euromissili.

[La proposta di installare in Europa forze nucleari di raggio intermedio, capaci di colpire con precisione l'Urss, e probabilmente montate su vettori "cruise" (missili subsonici, capaci di volare a bassissima quota e di manovrare manovre evasive, pur mantenendo un bassissimo ^{*}CEP, margine di errore nel colpire l'obiettivo) non è stata di origine americana bensì europea. Il primo a parlarne pubblicamente fu il cancelliere Schmidt nel 1977, durante la Alastair Buchan Memorial Lecture, presso l'Istituto di studi strategici di Londra. La decisione definitiva di installare in Europa Pershing 2 (a più lungo raggio dei vecchi missili Pershing 1) e ^{**}GLCM (missili "cruise" lanciati da basi mobili terrestri) venne presa all'inizio del 1979 durante il vertice convocato da Giscard alla ^{***}... Nel frattempo vari paesi europei, tra cui la Gran Bretagna, avevano fatto sapere agli Usa di non gradire l'inclusione nei Salt-2 (che allora venivano negoziati) di missili o forze nucleari basate in Europa e di essere preoccupati per la crescita incontrollata di vettori nucleari sovietici in grado di colpire l'Europa e di non gradire alcun limite, nell'ambito dei Salt, allo sviluppo e alla circolazione in Europa della tecnologia dei missili "cruise". La Francia, pur tenendosi esterna a questo dibattito, faceva comprendere la sua solidarietà con la posizione tedesca.

[Durante queste discussioni portò un certo scompiglio, nel 1977/78, il dibattito sulla [†]Erw (o "bomba N"), una testata nucleare il cui potere esplosivo veniva ridotto a vantaggio di una maggiore capacità radioattiva (emissione di neutroni). Non è qui tanto importante ricordare le varie fasi del dibattito (che hanno toccato punto di inaudita ridicolaggine, con appelli contro il "raggio della morte") quanto sottolineare due aspetti di quel dibattito rilevanti per le scelte strategiche della Nato :

- [a] da un lato la Erw si inseriva in un processo tuttora in corso di rapida modernizzazione del disegno delle testate nucleari. Tale modernizzazione è intesa ad aumentare la "flessibilità d'uso" di tali testate, graduandone la potenza esplosiva, gli effetti calorici, quelli radioattivi o la direzione di massimo

* Circular error probable (CEP)

** Ground Launched Cruise Missile (GLCM)

† Enhanced Radiation Weapon (ERW)

17
impatto, per adattare la testata ai più diversi usi bellici, "specializzandola", così come si sono specializzate le armi convenzionali. Questo mutamento qualitativo delle testate seguiva un acceso dibattito svoltosi pochi anni prima nella Nato sulla opportunità di "miniaturizzare" la testate, riducendole a frazioni di kilotone (fino a 0,01 kilotonne o persino inferiori, pari cioè a 10, o meno, tonnellate di tritolo) molto più maneggevoli ed in grado di sostituire efficacemente (ma con un molto migliore rapporto di costo) molti proiettili convenzionali. A parte alcuni dubbi sulla effettiva funzionalità tattica di questi sviluppi, l'opposizione si concentrò sul fatto che la "miniaturizzazione" avrebbe inevitabilmente confuso per sempre il concetto di "soglia nucleare" di un conflitto, eliminando la fase convenzionale e passando subito alla fase nucleare. Qualsiasi guerra sarebbe divenuta, nella migliore delle ipotesi, una guerra nucleare limitata, e questo avrebbe implicato rischi crescenti di escalation. Per quanto la "specializzazione" delle testate non sia equivalente alla loro "miniaturizzazione" è tuttavia realistico affermare che essa si inserisce in un quadro generale di maggiore facilità di uso dell'arma nucleare e di maggiore integrazione tra forze convenzionali e forze nucleari.

b) d'altro lato la vicenda Erw, caratterizzata da un comportamento quanto mai incerto ed erratico del Presidente americano (che prima sembrava voler imporre questa scelta tecnica agli alleati, poi ne richiedeva l'assenso preventivo ed infine, avendolo ottenuto, ritirava la proposta di installazione) accresceva i timori alleati sulla credibilità della leadership nucleare americana e sulla chiarezza delle sue scelte strategiche. L'equilibrio raggiunto all'interno della Alleanza Atlantica dopo il confronto del 1966 e l'uscita della Francia dalla Nato, è basato sul buon funzionamento degli strumenti di consultazione comune, tra i quali principalmente il Nuclear Planning Group, e altri gruppi specializzati (quali lo High Level Group, eccetera), che prediscutono le opzioni strategiche e determinano le risposte comuni. L'intero dibattito Erw finì con lo scavalcare e mettere in ri-

dicolo il funzionamento di questi gruppi, accrescendo il disagio dell'Alleanza in questa materia cruciale.

Nel complesso dunque la vicenda Erw rafforzò la convinzione europea della necessità di riprendere il discorso delle armi nucleari tattiche in Europa, innalzandolo però dal livello meramente tattico-militare a cui veniva discusso (e che portava a soluzioni come la "specializzazione" o la proposta di "miniaturizzazione") al livello strategico e valutarne le implicazioni dissuasive. L'idea quindi di sottolineare l'importanza di armi nucleari di teatro a più lungo raggio, in grado di colpire efficacemente la Russia europea, (Lrtnw)*, per controbilanciare le armi a raggio medio ed intermedio dell'Urss (vecchi missili Mrbm† e Irbm°, bombardieri e nuovi missili SS-20) prese sempre più corpo.

Un aspetto non secondario del problema è stato quello delle modalità politiche della decisione. Inizialmente la richiesta europea, rivolta agli Usa, era quella di aggiornare e l'arsenale nucleare già esistente in Europa, di cedere ai paesi già nucleari (in particolare la Gran Bretagna) la tecnologia "cruise".

Tuttavia la Gran Bretagna decise di provvedere al rinnovamento del suo arsenale nucleare optando per la tecnologia degli Slbm** (missili e sottomarini nucleari della classe Trident), e nel frattempo gli Americani replicarono per i "cruise" la stessa richiesta già fatta agli alleati europei per la Erw, cioè un'accettazione preventiva. Tale richiesta ha in realtà il sapore di una innovazione politica non ancora ben chiarita. Se infatti, da un lato, gli alleati europei si erano sempre consultati con gli americani nell'ambito dei comitati ad hoc della Nato, e avevano concordato le strategie nucleari dell'Alleanza, d'altro canto la responsabilità nucleare americana era sempre rimasta indiscussa, e con essa la decisione circa il tipo di armi da utilizzare. Semmai la discussione sul tipo di armi (o meglio di vettori) era sorta allorché tali armi avevano una doppia nazionalità, vettore europeo e testata americana. L'idea di domandare agli europei un assenso preventivo sul dispiego di una nuova qualità di armi

* Long Range

Theatre Nuclear-
Weapon (LRTNW)

**Submarine
Launched

Ballistic
Missile (SLBM)

† Medium Range
Ballistic Miss-
ile (MRBM)

° Intermediate
Range Ballistic
Missile (IRBM)

nucleari americana, se da un lato può sembrare un miglioramento sostanziale nei rapporti tra alleati, dall'altro solleva ulteriori dubbi sull'effettivo status di queste armi americane in Europa e sulla chiarezza delle scelte americane.

La spiegazione offerta dagli americani è stata di natura economica (non possiamo iniziare la produzione di "Pershing-2" e Glem per l'Europa, che potrebbero poi essere basati solo in Europa, se non abbiamo la sicurezza politica di poterlo fare). Ma essa non è completamente convincente, poiché non spiega come mai sia necessaria una decisione preventiva di carattere particolare, una volta che ci sia l'adesione generale all'accettazione delle armi che gli americani ritengono necessarie.

La realtà è che gli Usa hanno voluto sottolineare il fatto che gli stati europei a chiedere queste armi e che quindi questa scelta americana dipende più da una valutazione europea che da una loro autonoma scelta. Ciò inoltre poteva servire per scaricare sugli europei il problema politico dello sviluppo di una nuova arma in grado di colpire l'Urss proprio mentre venivano conclusi gli accordi Salt 2 per la limitazione delle armi strategiche.

Il dibattito si è quindi spostato in Europa, dove si è concluso nel modo già noto, con l'accettazione tedesca, italiana e britannica di ospitare queste armi, e la decisione olandese e belga di rimandare la scelta a più tardi. Contemporaneamente il Consiglio Atlantico ha invitato l'Urss ad iniziare un nuovo giro di consultazione con gli Usa per studiare la possibilità di ridurre il numero delle Lrtnw, in cambio di sostanziali riduzioni nel numero delle equivalenti armi sovietiche puntate contro l'Europa. Il negoziato si annuncia complesso, poiché tende ad includere un numero anche più ampio di armi nucleari collegate a quelle inizialmente prese in considerazione della Nato, ma è comunque iniziato, malgrado il Senato americano non abbia ancora ratificato gli accordi Salt 2.

La vicenda degli "euromissili" (come è stata chiamata dalla stampa) non è ancora giunta al suo termine, ma è già possibile tirarne qualche considerazione.

(a) Vi è un diverso ruolo politico europeo stabilitosi di fatto sia all'interno dell'Alleanza, sia nei rapporti Est-Ovest (vedi viaggio a Varsavia e incontro di Giscard con Brežnev, e viaggio a Mosca e incontro di Schmidt con Brežnev). Ciò tende a fare dell'Europa una sorta di interlocutore "indiretto" semi-indipendente dei due grandi. Non una "terza forza", ma sicuramente una diversa e niente affatto trascurabile realtà.

(b) Vi è un diverso ruolo delle armi nucleari basate in Europa, il cui valore dissuasivo cresce, e la cui capacità di escalation viene a congiungersi con quella delle armi strategiche: i "Pershing-2" e i Glem sono in grado di colpire le forze strategiche sovietiche, nonché tutti gli altri obiettivi delle armi strategiche americane nella Russia europea.

(c) Se si uniscono queste due considerazioni a quella fatta precedentemente circa il maggior ruolo europeo in campo convenzionale, e la crescente integrazione militare euro-americana che ne deriva, se ne conclude che il peso dell'Europa nella strategia americana tende ad aumentare e anche la capacità dell'Europa di influenzare le scelte strategiche americane sta aumentando.

(d) Tutto ciò non potrà non portare, prima o poi, ad un nuovo problema di ristrutturazione del meccanismo decisionale nell'ambito dell'Alleanza Atlantica, a meno di non rassegnarsi a rapporti più difficili tra Usa e alleati europei. Infatti, in assenza di un coordinamento, non può che prendere il sopravvento, da un lato, il tentativo americano di decidere per conto degli europei e, dall'altro, la tendenza europea a rifiutare esplicitamente o implicitamente le decisioni americane.

(e) Questo problema tende oggi ad accrescersi, dopo la formalizzazione, avvenuta nell'agosto 1980, della nuova "countervailing strategy" americana (che noi tradurremo qui di seguito come "strategia del contrappasso"). Tale strategia non è una novità, poiché era già implicita in molte decisioni del Nuclear Planning Group della Nato ed era descritta abbastanza estesamente nei due ultimi rapporti annuali del ministro

Harold

della difesa americano Brown⁽²⁾ per la presentazione del bilancio della Difesa. Essa è stata formalizzata da Carter, il 25 luglio 1980, con la sua Presidential Directive 59 (PD 59) che faceva seguito ad un'altra direttiva (PD 58) in cui si annunciavano alcune misure difensive correlate alla strategia nucleare ivi proposta.

Come è ovvio una nuova strategia nucleare non nasce dal nulla, di punto in bianco. Essa matura lentamente dalla combinazione tra evoluzione fisiologica della vecchia strategia, analisi della minaccia avversaria, evoluzione tecnologica e costrizioni cui si viene inevitabilmente obbligati.

Nel caso della strategia nucleare americana i fattori più rilevanti sembrano essere stati :

(a) crescita del numero, della qualità e della precisione delle armi nucleari strategiche sovietiche;

(b) timore della vulnerabilità dei missili ICBM americani ad un primo colpo di sorpresa sovietico;

(c) evoluzione della tecnologia MIR (missili a testate multiple, indipendenti tra loro nel raggiungimento degli obiettivi) e crescente precisione dei vettori;

(d) crescente perfezione della rete dei satelliti e in genere dei mezzi per il rilevamento dei dati in territorio sovietico, per il reperimento degli obiettivi e per la loro acquisizione;

(e) nuova valutazione della dottrina strategica sovietica, sulla base di uno studio del National Security Council coordinato dal prof. Huntington⁽²⁾, da cui è risultato che esistono larghi settori sia dell'apparato militare che del governo e del partito sovietici convinti della possibilità di "vincere" un'eventuale guerra nucleare, di poter comunque far sopravvivere il sistema di potere sovietico in caso di tale guerra, di poter condurre guerre nucleari limitate;

(f) crescente preoccupazione sulle caratteristiche e modalità di uno scambio nucleare limitato, di uno scambio nucleare tattico, di una guerra nucleare in Europa, eccetera.

*Multiple Independently-targetable Re-entry Vehicles

La strategia nucleare americana, in questi anni, si è evoluta ^{verso} a partire dalla cosiddetta "risposta massiccia" / diverse forme di "risposta flessibile", di cui anche la strategia del contrappasso è un aspetto, molto sofisticato (e non privo di alcune sfumature di quella che T. J. Schelling chiamava "compellence" e che noi potremmo cercare di tradurre come "compressione").

La risposta massiccia era sostanzialmente una tradizionale strategia militare, che usava le armi nucleari semplicemente come un'aggiunta al normale ^{venivano considerate in} arsenale convenzionale. Esse / un accrescimento della funzione volume di fuoco. Sul piano tattico tale ^{strategia} prevedeva di una moltiplicazione senza riserve delle armi nucleari per aumentare il ^{volume} di fuoco contro l'avversario: il grande numero di testate nucleari giunte in Europa durante i primi anni '50 corrisponde a questa valutazione. Sul piano strategico prevedeva puramente e semplicemente l'obiettivo di annichilire e distruggere l'avversario il più rapidamente possibile, con tutti i mezzi a disposizione.

Quando i sovietici hanno acquisito una loro capacità nucleare e hanno sviluppato vettori in grado di colpire il territorio americano, la maggior preoccupazione della strategia della risposta massiccia è stata quella di assicurare a) la sopravvivenza del maggior numero possibile di armi nucleari ^{ad} un eventuale attacco nemico, così da poter replicare con un colpo ^{decisivo} e b) lo sviluppo di metodi di sorveglianza e di allarme tali da poter, se possibile, anticipare l'attacco nemico.

L'acquisizione di almeno due sistemi invulnerabili (i bombardieri sempre in volo e i missili su sottomarini), nonché il rafforzamento dei missili più vulnerabili, rinchiudendoli in silos fortificati, ha garantito la cosiddetta capacità di "secondo colpo". Tuttavia una più accurata analisi delle possibili minacce e delle possibili risposte ha portato a dubitare della credibilità di poter condurre una guerra nucleare a questo livello di distruzione sin dall'inizio (date le alte probabilità ^{esi-} stenti che la distruzione dell'avversario significasse anche la propria distruzione).

L'inaudita pericolosità della guerra nucleare ha fatto pervenire ad un'importante distinzione concettuale tra "dissuasione" e "difesa". La difesa è l'antico concetto militare dell'impiego delle proprie forze, durante una guerra, per fermare l'avversario, passare al contrattacco e quindi alla vittoria. E' cioè un'ipotesi di guerra guerreggiata. Nel caso di guerra nucleare è il concetto di "vittoria" ad essere messo in dubbio, visto il livello di reciproca distruzione che sicuramente ambedue i contendenti hanno la capacità di infliggersi reciprocamente. Si è quindi ritenuto che le armi nucleari devono riuscire a "deterrenere" o "dissuadere" l'avversario dalla guerra. Devono insomma impedire l'uso delle stesse armi nucleari. A tal fine il loro uso militare deve essere "credibile" (deve cioè esistere anche un teorico uso difensivo di queste armi, affinché l'avversario possa ragionevolmente ritenere possibile la loro minaccia).

Il termine chiave diviene quindi credibilità, e credibilità di dissuasione è l'obiettivo strategico. Queste considerazioni hanno portato a successivi affinamenti del discorso strategico. Così, ad esempio, può non essere credibile un immediato uso massiccio di armi nucleari strategiche per obiettivi limitati (come un attacco all'Europa o un errore o un uso settoriale di armi nucleari). Se d'altra parte si vuole evitare la guerra, può essere necessario ricercare un uso preventivo delle armi nucleari, o meglio la minaccia di un loro uso preventivo. Ma un tale uso non può essere che graduato. L'analisi compiuta da molti analisti⁽⁴⁾

ha portato all'individuazione di molti diversi scalini teorici di uso dell'arma nucleare, una volta passata la "soglia" che divide il livello convenzionale da quello nucleare, e alla formulazione di una teorica "scalata" da un uso minimo ad un uso massiccio di tali armi. L'accettazione di questo concetto ha dato origine alla strategia della risposta flessibile o graduata, a seconda della situazione da deterrenere.

Questa teoria ha rivestito particolare importanza per l'Alleanza Atlantica, in Europa. Era infatti ben (4) Cfr. Herman KAHN, Thinking about the Unthinkable e On Escalation

poco credibile che gli Stati Uniti potessero rischiare sin dall'inizio di mettere a repentaglio il loro territorio nazionale, esponendolo al contrattacco sovietico, per difendere l'Europa con il peso di tutte le loro armi strategiche. La flessibilità ha permesso, (per dirla con i termini elaborati da A. Wohlstetter) (5) la creazione di una serie di "pause" (firebreak), tra uno scalino e l'altro della scalata nucleare, che richiedono ogni volta una separata decisione politico/militare, tanto più facile da prendere in quanto si sa che a) dopo quella decisione vi è una successiva "pausa" e b) la decisione rappresenta solo un modesto aumento nell'impiego della forza nucleare. Ogni "pausa" diviene così anche un "ponte" che facilita la decisione da prendere e la rende complessivamente più credibile.

Questo è naturalmente l'aspetto logico di una dottrina nucleare che non potrebbe mai essere applicata con questa precisione. Ma questa logica rende credibile la deterrenza nucleare.

Verso la fine degli anni '60 la tecnologia ha permesso lo sviluppo dei sistemi di difesa antimissilistica (Abm). Tali sistemi potevano far sperare di innalzare uno sbarramento pressoché invulnerabile alla penetrazione nucleare avversaria: potevano cioè far sperare di sopravvivere ad un attacco avversario. Ma poiché tale sopravvivenza sarebbe stata tanto più sicura quanto più indebolite sarebbero state le forze nucleari attaccanti, questa evoluzione tecnologica spingeva verso l'attacco preventivo, di sorpresa, volto a distruggere la maggior porzione possibile delle forze nucleari avversarie per poi rinchiudersi in difesa contro le forze della rappresaglia. La situazione tornava a divenire instabile. Sulla base di questa argomentazione logica l'allora ministro della difesa americana ^{Robert} McNamara propose ai sovietici di evitare una pericolosa corsa agli armamenti (costruzione dei costosissimi Abm, ricerca e sviluppo di nuove armi capaci di evadere gli Abm, eccetera) e di rinunciare allo sviluppo di queste armi (se non in quantità troppo piccole per essere strategicamente significative). I sovietici furono d'accordo e questa rinunzia venne ratificata

° Anti Ballistic Missile (ABM)

nell'accordo Salt 1.

Sulla base di questa esperienza in autolimitazione, si è venuta elaborando la cosiddetta dottrina Mad, o della distruzione reciproca assicurata, che ha fortemente influenzato i primi anni '70. Secondo questa teoria è inutile e anche pericoloso sviluppare una corsa disordinata e senza limiti agli armamenti nucleari, che può portare ad improvvisi squilibri quantitativi o qualitativi, tali da convincere l'avversario a rischiare il tutto per tutto, o perché è convinto di aver acquisito un decisivo margine di vantaggio, o perché teme che il suo avversario stia per acquisire tale margine. Se obiettivo base è quello della dissuasione, il problema è semplicemente quello di convincere l'avversario che in qualsivoglia circostanza si ha la capacità di infliggergli danni inaccettabili, tali da convincerlo della non opportunità di usare le armi nucleari. A tal scopo la dottrina Mad poneva la sua enfasi su armi nucleari invulnerabili ad un primo attacco e capaci di distruggere il potenziale umano ed economico dell'avversario (città, concentrazioni industriali ecc.). Niente di troppo sofisticato. Ogni altra contingenza minore doveva essere confrontata con i tradizionali mezzi convenzionali.

Questa dottrina non è mai stata pienamente accettata, specialmente perché poneva il problema della difesa dell'Europa (accresceva le possibilità di "decoupling" ovvero di distacco dalla deterrenza americana dalla difesa europea), non permette di contemplare l'eventualità di dover rispondere ad attacchi nucleari limitati. Soprattutto, come nel caso della strategia della risposta massiccia, aveva una sgradevole caratteristica di tutto o nulla: l'attacco nucleare o era risolutivo o non era. Per cui un eventuale fallimento della deterrenza implicava la guerra nucleare globale. Ciò poteva accrescere più che il desiderio di combattere quello di arrendersi, e diminuiva quindi la credibilità della strategia complessiva.

Comunque, gli accurati calcoli su cui si basava la teoria Mad permisero il raffinamento del processo

• (Mutual Assured Destruction)

di controllo degli armamenti, permettendo di combattere la tentazione, sempre presente negli ambienti militari, verso un "overkill", cioè l'accumulazione ripetitiva, inutile e sovrabbondante di sistemi d'arma, e la corsa incontrollata alla loro acquisizione. E' su questa base che è iniziato e si è sviluppato il processo ^{negoziale dei} salt 2.

Già nel 1974 comunque un altro ministro della difesa americano, J. Schlesinger, ⁽⁶⁾ formulò la teoria della cosiddetta "Intrawar deterrence" o dissuasione continuata anche in caso di guerra. Tale teoria non è che il perfezionamento operativo della teoria della risposta flessibile. Essa prevede il caso di fallimento della dissuasione, di scoppio di un conflitto anche nucleare e quindi della necessità di cercare di bloccare tale conflitto, di dissuadere cioè l'avversario da successive scalate nucleari. Inoltre perfeziona il meccanismo di selezione degli obiettivi, distinguendo gli obiettivi "contro-forze" dagli obiettivi "contro-città", cioè

la minaccia contro obiettivi militari (tipica della strategia difensiva in caso di guerra) viene aggiunta alla minaccia contro la società (tipica della Mad). Si riteneva così di poter dissuadere un più vasto arco di possibili minacce militari, non confrontabili sul piano convenzionale. Tale dottrina è divenuta di fatto pienamente operativa nella strategia della Nato, poiché ben si adatta all'inferiorità convenzionale

dell'Alleanza. Tuttavia essa ha portato con sé quei rischi di confusione di cui abbiamo già parlato, a proposito della "miniaturizzazione" e della "specializzazione" delle armi nucleari. Quello che è certo è che con la "Intrawar deterrence" in certo qual modo i militari ^{sono} tornati a includere l'uso dell'arma nucleare anche difensiva. Secondo la dottrina ufficiale della Nato ciò accresce anche il potere dissuasivo della strategia nucleare. Secondo alcuni critici vi è però il rischio che abbassi la soglia nucleare fino a farla scomparire, accrescendo così a tal punto i rischi di una guerra europea "tutta nucleare" da accrescere anche i rischi di "decoupling" tra Europa e America.

Abbiamo già visto come ^{la} decisione sulle Irtw
 si sia inserita all'interno di questo dibattito.
 Ma è avvenuto anche che gli stessi Stati Uniti si
 sono chiesti se tale strategia era sufficiente.
 Se infatti ipotizziamo che i sovietici siano convinti
 della possibilità di sopravvivere in qualche modo
 ad una guerra nucleare, se riteniamo che essi si
 preparino a combattere anche guerre nucleari
 limitate, se infine essi hanno acquisito la capacità
 di infliggere agli Usa colpi "selettivi", come
 quelli previsti dalla "Intrawar deterrence", allora
 la dissuasione è nuovamente in pericolo. Infatti
 la dissuasione si trova a dover deterrere una numero
 crescente di possibili minacce, non solo nell'ambito
 di una teorica "escalation" (cioè diciamo da violenza
 di grado 1 a violenza di grado 1000), ma
 nell'ambito di diversi "scenari", (dieci minacce
 di grado 50 non necessariamente collegate tra loro).
 Si potrebbe ipotizzare un attacco limitato ad una
 zona dell'Europa, una guerra limitata in Medio O-
 riente, un attacco selettivo ad alcuni obiettivi
 negli Usa, eccetera. Vi potrebbe essere il rischio
 di una moltiplicazione dei processi di scalata nu-
 cleare, con il tentativo di tenerli tra loro se-
 parati. La convinzione di poter condurre conflit-
 ti nucleari comunque limitati, e di poter raggiungere
 una forma sia pure limitata di vittoria o di gua-
 dagno, è molto pericolosa, poiché
 è tutt'altro che dimostrato che una guerra nuclea-
 re possa rimanere limitata. E' anzi molto probabile
 che diverrebbe una guerra generale. Ma se da parte
 sovietica ci fosse la convinzione di poterla tenere
 limitata ciò basterebbe per far fallire la dissua-
 sione e passare alla guerra nucleare.
 Per questo la PD 59 ha formalizzato la strategia
 del contrappasso intesa a deterrere ogni possibile
 attacco nucleare, a qualsiasi livello di violenza,
 e a qualsiasi momento del conflitto,
 convincendo la dirigenza sovietica che nessun tipo di
 aggressione che possa portare all'uso di armi nu-
 cleari (sia da parte sovietica che da parte occi-
 dentale) può in alcun modo ^{rispettivamente} concludersi con una vit-
 toria, quale che sia la / definizione di vittoria.

A tale scopo si è deciso di strutturare le forze nucleari americane in modo tale da poter colpire e distruggere selettivamente una grande e diversa serie di obiettivi in Urss, ivi incluso tutto ciò cui, i sovietici sembrano attribuire più importanza, quali i sistemi di controllo politico e militare, le forze sia convenzionali che nucleari militari, le potenzialità economiche, fino naturalmente alle città.

Gli Stati Uniti hanno ormai la capacità tecnica di selezionare tutti questi obiettivi e di acquisirli con una frazione delle loro forze nucleari, lasciando intatta l'eventuale capacità ultima di distruzione assicurata. Questa strategia cerca di tenere il passo con l'evoluzione dei piani militari sovietici, puntando sulla possibilità di distruggerli a qualsiasi livello e in qualsiasi momento. Essa esalta la necessità di forze invulnerabili ad un primo attacco, e punta a convincere i sovietici che in caso di guerra parte o tutto il loro sistema politico e militare è direttamente in gioco.

Ciò significa in certo modo elaborare una strategia della guerra nucleare limitata così da deterrere questa eventualità, sia negando la possibilità di vittorie limitate, sia rialzando il prezzo di tale guerra per i sovietici.

Il maggior rischio che può derivare da una simile strategia è che essa possa convincere i sovietici che gli americani ricercano una superiorità tecnologica tale da permettere un attacco preventivo contro le forze nucleari sovietiche e contro i loro sistemi di controllo politico-militare, così da impedire loro qualsiasi rappresaglia. Gli americani affermano che tale sospetto è in contraddizione con il dichiarato obiettivo dissuasivo di tale strategia, ma ciò evidentemente non elimina il rischio di incomprensione da parte sovietica. Tanto più che tale strategia è dichiaratamente intesa^{anche} a deterrere una simile opzione di primo colpo da parte sovietica. Si può solo notare che la capacità di primo colpo è molto dubbia comunque, vista l'invulnerabilità di alcuni sistemi nucleari, e che dopotutto essa non deriva da una dottrina strategica ma dall'evoluzione tecnologica. Semmai il fatto che gli americani elaborino una dottrina che

cerca di tenere conto dell'evoluzione tecnologica e di mantenerla sotto controllo, è un fatto positivo.

È anche positivo il fatto che accrescano la flessibilità delle opzioni strategiche, come effettivo deterrente contro l'inizio di una guerra generale.

Naturalmente la dottrina del contrappasso prosegue nella direzione della "Intrawar Deterrence": Rende cioè più maneggevoli le armi nucleari a fini militari. Eppure c'è una differenza, tutta a vantaggio della nuova dottrina. Mentre la "Intrawar Deterrence" infatti ha chiare risonanze di carattere militare, puntando soprattutto alla strategia "contro-forze", e cioè ad obiettivi immediatamente militari, paganti anche nell'ambito di una strategia convenzionale tradizionale, la strategia del contrappasso punta immediatamente ad un obiettivo politico, di dissuasione della possibilità di vittoria. Tale ^{anche} SCOPO può essere raggiunto/mediante la distruzione di obiettivi militari, ma non solo da questi, ed è quindi qualitativamente diverso, dalla tradizionale strategia difensiva militare.

Un punto più controverso è invece quello dei possibili sviluppi di questa strategia verso una forma di compressione (compellence) cioè l'uso delle forze nucleari in modo ragionato così da costringere l'avversario, (senza arrivare ad un conflitto aperto) a recedere da una sua posizione o a compiere un atto da noi voluto. In una parola: l'uso politico attivo della deterrenza. Il governo americano ha affermato più volte di non ritenere possibile il deliberato uso della guerra nucleare come strumento per raggiungere un obiettivo politico. La strategia del contrappasso intende convincere anche i sovietici di questa realtà. Tuttavia il governo americano, nelle parole dei suoi esponenti, è anche convinto che una deterrenza, per avere successo, deve tra l'altro influenzare le opinioni che i sovietici hanno della guerra (così da convincerli dei rischi che corrono): questo è un obiettivo primario della strategia del contrappasso. Ora, tra il convincere i sovietici dei rischi che correrebbero se iniziassero una guerra nucleare, e il convincerli dei rischi che correrebbero se si mettessero in posizione

~~tale da obbligare gli americani a considerare l'eventuale ricorso alle armi nucleari, il passo è molto breve, quasi inesistente. Ma in tal caso è possibile prevedere una strategia politica-militare volta a graduare la minaccia di possibile guerra nucleare in modo tale da accrescere il ritegno all'azione dei sovietici e dall'inibirne l'iniziativa: che è appunto la logica stessa della "compressione".~~ Questa strate- (7)
gia, secondo il suo formulatore teorico, T.C. Schelling, è una politica di "brinkmanship", cioè di abilità di muoversi sull'orlo del precipizio, ed è naturalmente inerente all'esistenza delle armi nucleari, ne è la conseguenza logica.

E' però ovvio che una strategia che accresce le possibilità di "compressione", anche se da un lato è più rispondente alla logica stessa delle armi nucleari, dall'altro è anche una grossa tentazione politica per governi non infallibili e forse neanche in pieno controllo di tutti i loro movimenti. Potremmo cioè correre il rischio di un collasso della dissuasione per eccesso di deterrenza!

Comunque, e per scendere dall'empireo delle sottigliezze filosofico-strategiche, è bene ricordare che la strategia del contrappasso è figlia naturale della equivalenza strategica tra Usa e Urss, è anzi in certo modo l'inizio dell'accettazione di tale equivalenza da parte americana. E' evidente che l'equivalenza ha più costrizioni della superiorità, e ha implicita una maggiore insicurezza, dovuta al rischio che l'avversario la pensi in modo diverso. Per cui il tentativo di adattare la strategia americana al modo di pensare sovietico, cercando però di salvare il principio americano della dissuasione, è nel complesso un tentativo lodevole.

La strategia del contrappasso, come le precedenti strategie, deve contribuire anche a : deterrere casi di aggressione convenzionale (non nucleare), mettendo in rapporto le armi strategiche, quelle nucleari di teatro e le armi convenzionali. In un suo discorso di presentazione della nuova strategia, il ministro della difesa ha
H. Brown, sottolinea di aver usato il verbo "contribuire" a ragion veduta poiché neanche la migliore teoria del mondo circa l'impiego delle armi nucleari può eliminare

la necessità di mettere in piedi e mantenere un deterrente convenzionale consistente. Questo tra l'altro perché, sempre secondo Brown, anche questa dottrina non riesce a ridurre ad un livello accettabile i rischi inerenti in una guerra nucleare limitata. Nel complesso dunque non sembrerebbe che la posizione della Nato nella strategia americana sia mutata in modo significativo. Rimane tuttavia qualche dubbio da chiarire:

a) La strategia del contrappasso sottolinea il rapporto crescente tra sistemi nucleari centrali (o strategici) e possibili crisi limitate. E' vero che, da un lato, accresce la flessibilità dei sistemi strategici, ma dall'altro accresce anche il legame tra questi sistemi e le crisi limitate. Ne può derivare una maggiore pericolosità della crisi, ma ne può anche derivare un effetto opposto, di "decoupling".

se vengono a cadere troppe "pause" (firebreaks) nella scalata nucleare in difesa, ad esempio, dell'Europa. Qual'è la differenza tra l'uso delle armi strategiche previsto dalla strategia della "compressione" in caso di conflitto nucleare limitato e l'uso di armi nucleari di teatro in funzione eurostrategica? Se non c'è gran differenza, allora la decisione americana di intervenire potrebbe farsi difficile. Ma se c'è differenza, allora bisogna spiegare perché e quale: visto che le armi strategiche acquisiscono oggi una gamma completa di impieghi, dal primo all'ultimo scalino dell'escalation, e visto che, con le nuove Lrtnw, anche le armi di teatro hanno questa capacità, sono forse state create due strategie distinte? e se non sono distinte, quando e come si incontrano e fondono?

b) Con la strategia del contrappasso i sistemi strategici americani escono ufficialmente fuori dal regno un po' lontano, rarefatto, del Mād, per tornare nel regno delle concrete possibilità di uso. Le crisi si fanno più vicine agli Usa, che per deterrere la minaccia insita in esse sono costretti a mettere in ballo anche i loro sistemi strategici. Ciò potrebbe accrescere la percezione del pericolo e il timore per la vulnerabilità di questi stessi sistemi, dei meccanismi di comando e controllo eccetera. Ciò potrebbe

avere vari effetti di accelerazione della corsa agli armamenti, ma potrebbe soprattutto accrescere il partito (oggi in piena risalita) di coloro che sono favorevoli a rimettere in piedi una credibile difesa antimissilistica, chiudendo l'accordo con l'Urss voluto da McNamara.

c) Anche se questa è una strategia volta a deterrenza e non a combattere una guerra, è anche vero che in pratica essa accentua gli studi e le caratteristiche tecniche degli armamenti "come se" dovessero servire per combattere una guerra. Al di là di ogni ragionamento, questa semplice realtà è preoccupante. E se cambiasse la situazione politica, o la percezione che i governanti americani hanno della pericolosità della guerra? e se i sovietici volessero dopotutto mettere alla prova la tesi della guerra nucleare limitata, e questa si iniziasse effettivamente a combattere?

d) Se guardiamo al rapporto nucleare tra europei ed americani nell'ambito della Nato, c'è un ulteriore elemento di riflessione. La strategia del contrappasso accresce la necessità del controllo politico su tutte le fasi della deterrenza o dell'uso dell'arma nucleare, non solo dal punto di vista della "ultima autorizzazione", ma anche dal punto di vista tecnico-operativo, poiché la scelta dell'uno o dell'altro obiettivo è strettamente connessa alla valutazione delle intenzioni sovietiche, delle loro priorità eccetera. Questa valutazione cambia a seconda delle circostanze e non può evidentemente essere demandata ai comandi militari periferici né a piani precostituiti. Il Presidente degli Stati Uniti deve mantenere in continuazione (anche durante lo scambio nucleare) il pieno controllo della scelta degli obiettivi. Ciò significa un ruolo decescente degli alleati europei nella determinazione della strategia nucleare, proprio mentre dal punto di vista tecnico-militare essi stanno assumendo un ruolo crescente nell'Alleanza. La contraddizione è evidente. Altrettanto evidente è una maggiore difficoltà, inerente a questa strategia, di accettare arrangiamenti del tipo consultazione preventiva o doppia chiave che complicano il processo di decisione e lo ritardano.

Quanto detto sin qui non può essere considerato esauriente. La nuova strategia è stata formalizzata molto recentemente e ancora non se ne conoscono gli sviluppi e i particolari. Ogni osservazione può quindi rivelarsi inesatta.

Tuttavia è bene sottolineare come questi sviluppi non erano inattesi. Essi, come abbiamo detto in precedenza, derivano immediatamente da una crescente comprensione di ciò che significa vivere in un mondo in cui c'è equivalenza strategico-militare tra americani e sovietici, senza che le due ^{superpotenze} abbiano una eguale comprensione e un eguale atteggiamento verso la realtà internazionale.

Il quadro politico internazionale, sempre più influenzato dalla crescente importanza dei rapporti Nord-Sud, deve ancora trovare un nuovo equilibrio. La distensione, nata dalla stabilità dell'equilibrio europeo e dal reciproco interesse americano e sovietico di non sfidarsi sul piano nucleare oltre certi limiti, è ormai in piena crisi, non tanto per il comportamento di questo o quel paese, per colpa dell'una o dell'altra superpotenza, ma per cause strutturali. E' necessario trovare un nuovo sistema di rapporti Est-Ovest, che tenga conto di questa mutata realtà, ma non è facile. Nel frattempo la strategia nucleare sta anticipando questi mutamenti, cercando, con una crescente flessibilità, di adattarvisi. E' evidente che la situazione è pericolosa, ma è anche difficile immaginare una alternativa. Non si può sperare di ridare ordine al mondo estendendo globalmente il tipo di equilibrio militare che ha funzionato in Europa sin dal dopoguerra. Non si può allargare la guerra fredda sino a costituire due blocchi militari contrapposti ed equivalenti, grandi come il globo terrestre, perché costa troppo, richiede armi, denaro, soldati e decisione politica a livelli inesistenti, impossibili anche per le due superpotenze. E allora bisogna adattarsi a scoprire nuovi equilibri parziali.

Il mutamento delle strategie va di pari passo con la crisi della distensione, ma non può risolverla.

NOTE

- 1) Cfr. in particolare Department of defense, Annual Report, Fiscal Year 1980, pp.74-79 e Annual Report, Fiscal Year 1981, pp.65-68 e 82-83, nonché il testo del discorso tenuto da Harold Brown al Naval War College il 20 agosto 1980 e pubblicato da INTERNATIONAL COMMUNICATION AGENCY, n.247/1980.
- 2) Studio citato più volte dalla stampa americana, ma mai pubblicato. Parte delle sue conclusioni dovrebbero essere recepite in Annual Report, Fiscal Year 1981, cit., pp.82-83.
- 3) Cfr. Thomas C. SCHELLING, La diplomazia della violenza, Roma, Iai-Bologna, Il Mulino, 1968.
- 4) Cfr. Herman KAHN, Thinking about the Unthinkable, New York, Hudson Institute, 1962 e On Escalation. Metaphors and Scenarios, New York, 1965.
- 5) Cfr. Albert WOHLSTETTER, The Implications of the Nuclear Problem, Arms Control and Mutual Balanced Force Reductions for International Security, relazione presentata al convegno "New Roles and Relations in the Next Decade", organizzato dal British European Movement, Amsterdam, 26-28 marzo 1973.
- 6) Cfr. R. P. LABRIE (editor) Salt Handbook, Key Documents and Issues, 1972-79, American Enterprise Institute, Washington, 1979.
- 7) Cfr. La diplomazia della violenza, cit.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 3696

BIBLIOTECA