IAI/16/83

istituto affari internazionali
88, viale mazzini • 00195 roma
tel. 315892-354456 • cable: intaffari-roma

SEMINARIO SUI PROBLEMI DELLA SICUREZZA

2^ Riunione: 10 maggio 1983

L'EVOLUZIONE DELLA DOTTRINA DELLA NATO. VERSO UN ABBANDONO DELLA RISPOSTA FLESSIBILE?

di

Gianluca Devoto

Roma, maggio 1983

IAI/16/83

6259

Credo che sia opportuna una premessa. In questo paper si parla della dottrina della NATO e non delle dottrine strategiche degli Stati Uniti. Queste ultime sono collegate in modo intrinseco con la strategia e con la sicurezza dell'Alleanza atlantica, ma sono qualcosa di concettualmente diverso. Da una parte coprono un ambito più ristretto (si occupano soprattutto dei più elevati livelli di scontro, quelli degli scambi nucleari tra USA e URSS), e dall'altra rispecchiano i problemi di difesa di una superpotenza, come gli Stati Uniti, contrapposta all'altra, e non quelli, se non altro geograficamente più ristretti, della NATO. Gli eventuali accenni alle dottrine strategiche americane della sufficienza (come il MAD), o alle più esigenti dottrine controforze (come la damage limitation del primo McNamara, o le teorizzazioni di Schlesinger dieci anni dopo, o la countervailing strategy di Brown), o infine alle idee (recenti e nello stesso tempo molto antiche) che postulano l'obiettivo di una qualche forma di possibile vittoria nucleare, sono esclusivamente in funzione dell'argomento in esame.

Parlando della dottrina della risposta flessibile e del suo futuro, si può affermare che non ha mai goduto di un alto grado di consenso in Europa. Essa è sempre apparsa a molti come un compromesso poco soddisfacente. Nel nostro continente la maggiore opposizione è venuta da chi paventava che essa ratificasse un meno chiaro impegno degli Stati Uniti a difendere i suoi alleati in caso di attacco sovietico. Ma non sono mancati critici di sponda diversa, se non proprio opposta, ad esempio quelli che temevano una sempre troppo facile escalation verso l'uso delle armi nucleari (in particolare di quelle tattiche, non meno disastrose delle altre per il territorio sul quale venissero usate). Queste critiche, molto virulente nei primi anni '60, quando la

strategia della rappresaglia massiccia aveva perso credibilità e gli Stati Uniti cercavano d'imporre la nuova dottrina ai riluttanti europei, si sono poi assopite nel decennio successivo. Hanno però ripreso vigore negli ultimi anni, nei quali fenomeni negativi nell'ambito delle percezioni alleate di sicurezza, come la crisi della distensione, il rafforzamento militare sovietico, lo schieramento degli SS-20, ecc., hanno interagito con le tensioni interatlantiche, legate soprattutto alla mancanza di una convincente leadership americana in tempi difficili e alle divergenze di politiche e d'interessi economici in un lungo periodo di pesante stagflazione.

In questo paper ci si pone la domanda se la dottrina della risposta flessibile attraversi un'eclisse temporanea di fiducia dovuta a diversi fattori congiunturali o sia entrata in una fase di più o meno accentuata mutazione. Mi pare che a tal fine sia bene ricordare come si è arrivati all'idea della risposta flessibile.

Al momento della costituzione della NATO, il dato più rilevante fu politico: veniva formalizzato in un'alleanza l'impegno americano a difendere l'Europa. Tale impegno, accoppiato al monopolio degli Stati Uniti in campo nucleare e alla presenza di truppe di quel paese nel nostro continente, appariva del tutto adeguato a dissuadere un'eventuale aggressione sovietica. Ben presto, però, si crearono delle crepe in questo schema: nel l'agosto del 1949 l'URSS fece esplodere la sua prima bomba atomica, rompendo il monopolio americano, mentre la guerra di Corea sembrò ribadire l'importanza delle forze convenzionali e

l'impraticabilità, in un gran numero di casi, della minaccia nucleare.

Sotto la spinta di questi nuovi eventi, nel 1952, a Lisbona, il Consiglio atlantico decise di portare in due anni a 96 il numero delle divisioni alleate in Europa (1). Tale decisione, che comportava più o meno il raddoppio delle forze, fu accolta subito con notevole scetticismo. Essa si rivelò ben presto impraticabile, se non altro per ragioni di costo (avrebbe comportato un onere aggiuntivo annuo di 40-50 miliardi di dollari di allora).

La nuova amministrazione Eisenhower, entrata in carica all'inizio del 1953, abbandonò rapidamente l'idea di avere livelli di forze convenzionali così alti. Si fece strada allora --e all'inizio del 1954 fu annunciata ufficialmente dal segretario di stato Foster Dulles-- la strategia della risposta o rappresaglia massiccia. In base ad essa, qualsiasi conflitto con l'Unione Sovietica che non fosse un mero incidente di frontiera, avrebbe comportato un immediato contrattacco nucleare degli Stati Uniti. Secondo le parole di Foster Dulles, per ottenere il "massimo grado di dissuasione a costi sopportabili", bisognava "contare soprattutto su una grande capacità di rappresaglia immediata con i mezzi e nei luoghi di nostra scelta".

E' da notare che risale a quel periodo anche lo schieramento delle prime armi nucleari tattiche americane in Europa.

Gli effetti di queste novità sui piani operativi dell'Alleanza furono quasi immediati: alla fine del 1954 il Consiglio atlantico autorizzò i comandanti della NATO a basarsi, in

(1) Secondo le stime occidentali di quel tempo, rivelatesi ingannevoli, le divisioni sovietiche erano 175.

caso di guerra, su un pronto uso delle armi nucleari, indipendentemente dalla loro utilizzazione da parte dell'avversario. Secondo le parole del maresciallo Montgomery, "non è più vero che le armi nucleari forse saranno usate. E' vero invece che se saremo attaccati saranno sicuramente usate".

L'adozione della strategia della risposta massiccia da parte della NATO ebbe come conseguenza l'abbandono formale degli obiettivi di forza previsti a Lisbona. Nel 1957 fu deciso che i paesi alleati dovessero arrivare ad avere nel Centro Europa 30 divisioni pronte al combattimento. Si accettava così, anche per il futuro, una situazione d'inferiorità nell'ambito delle forze convenzionali; quelle della NATO, in caso di attacco generalizzato, avevano soprattutto il compito di svolgere un'azione ritardante, che permettesse una decisione meditata sul modo migliore di effettuare il contrattacco nucleare. Dalle forze convenzionali occidentali non era lecito attendersi di più, anche perché il sistema dei rifornimenti logistici era attrezzato solo per un paio di settimane di guerra.

La tesi che le armi nucleari da sole fossero un deterrente adeguato nei confronti di una guerra convenzionale in Europa non è mai stata unanime neppure allora, verso la metà degli anni '50. Non mi riferisco tanto all'opinione degli alleati europei, soprattutto interessati ad avere il massimo di garanzia americana, ma piuttosto al dibattito negli Stati Uniti. Alcuni stadiosi, come Kaufmann, Kissinger e Osgood, criticarono severamente fin dall'inizio questa dottrina, perchè appariva poco flessibile e poco credibile, di fronte alla varietà di crisi e di conflitti, anche limitati, che avrebbe dovuto poter fronteggiare. Un autorevole generale come Maxwell Taylor esprimeva opinioni simili. Per altre ragioni, forse più legate all'avver-

sione verso lo strapotere nucleare dello Strategic Air Command (SAC) e dell'aviazione, ebbero atteggiamenti di dissenso verso ogni enfasi eccessiva sugli armamenti atomici molti esponenti americani dell'esercito e della marina.

Quali che fossero o che siano le opinioni sulla fondatezza della strategia della risposta massiccia quando fu adottata, è certo che essa poggiava, come condizione indispensabile, su una chiara superiorità nucleare degli Stati Uniti, i quali con i loro bombardieri erano in grado di raggiungere e colpire l'Unione Sovietica, mentre non era possibile (o comunque non era affatto sicuro) il contrario. Nel momento che l'URSS avesse acquisito una sicura capacità di rappresaglia nucleare sul territorio americano, tale strategia avrebbe perso credito: come si poteva in quel caso immaginare che gli Stati Uniti avrebbero iniziato una guerra nucleare totale, con altissimi rischi di enormi distruzioni anche sul loro territorio, in risposta allo scoppio di un qualsiasi conflitto convenzionale in Europa?

In effetti, questa condizione di superiorità fu del tutto soddisfatta fino al 1955 e parzialmente soddisfatta negli anni successivi, fino al 1960. Alla fine del 1948 vi erano già 60 bombardieri strategici americani in grado di colpire l'Unione Sovietica; questa cifra salì rapidamente (250 a metà del 1950, 1000 alla fine del 1953). L'URSS, invece, nei primi anni '50 era in grado, con i suoi bombardieri a medio raggio (1300 nel 1955), di raggiungere con sicurezza solo l'Europa. Nel 1955-56, quando entrarono in servizio i bombardieri sovietici a lungo raggio Bison e Bear, e, più o meno contemporaneamente, furono sviluppate bombe termonucleari con potenze dell'ordine dei megatoni, gli Stati Uniti cominciarono ad essere e a sen-

tirsi vulnerabili a un attacco nucleare sovietico. Ma almeno fino al 1960, fino a quando cioè l'URSS schierò i primi ICBM, il concetto di superiorità nucleare degli Stati Uniti rimase abbastanza ben definito, sia per ragioni quantitative (l'Unione Sovietica non ha mai avuto più di 200 bombardieri a lungo raggio), sia soprattutto perchè gli aerei sovietici erano meno affidabili di quelli americani, ed inoltre, forse, erano parzialmente intercettabili e anche passibili di un attacco disarmante.

In realtà, già nel 1957 si ebbe il segnale che la situazione stava cambiando radicalmente. Il primo satellite artificiale sovietico dimostrò che ormai esistevano le possibilità tecniche per lanciare missili intercontinentali. In Occidente nacque il timore di un missile gap a favore dei sovietici: esso si rivelò in seguito quasi del tutto infondato (solo per un anno o due i sovietici ebbero un certo margine di superiorità nel ramo dei propellenti), ma contribuì a promuovere una accelerazione dello sviluppo e della produzione dei nuovi sistemi d'arma. Il problema di base, comunque, non era quello del vantaggio, come sempre temporaneo, di uno sull'altro. Era quello dell'aprirsi di una nuova epoca in campo strategico, nella quale l'introduzione di missili balistici intercontinentali avrebbe sancito la reciproca vulnerabilità.

Gli elementi più ovvi di novità dei missili balistici rispetto ai bombardieri erano infatti due: 1) l'impossibilità di difendersi da un loro attacco; 2) i tempi brevi di volo (non più di 30-40 minuti, invece delle molte ore dei bombardieri). Soprattutto il primo punto era e veniva sentito come fondamentale, perchè tendeva a rendere labile, se non del tutto vana, ogni nozione di superiorità nucleare.

Fu a quell'epoca che entrò in carica la nuova amministrazione Kennedy, la quale dimostrò subito di voler controllare più strettamente che in passato la politica e i meccanismi militari degli Stati Uniti, con l'ambizione di trasformarli secondo moduli più razionali. Questo tipo di revisione critica avrebbe dovuto investire tutti i settori: si andava dall'idea di introdurre nuovi sistemi PPBS di formazione dei bilanci che dovevano applicare sistematicamente ad ogni programma criteri di analisi costo/efficacia, al tentativo di rompere le cristallizzazioni di potere nei tre rami delle forze armate, al riesame delle strategie.

Nel campo delle strategie questa forma di "revisionismo" dell'amministrazione Kennedy prendeva chiaramente posizione contro quella che un po' enfaticamente egli stesso, ancora senatore, aveva definito "il tutto o il niente, la devastazione del mondo o la resa". Bisognava invece, secondo le parole di chi ha formulato per primo la strategia della risposta flessibile, il generale Taylor, "essere capaci di reagire sull'intero spettro della possibile sfida" (2).

Era la fine della strategia della risposta massiccia. Il chiaro atteggiamento contrario dell'amministrazione Kennedy ne rese certamente più rapido l'abbandono. Ma non c'è dubbio che a indebolirla fatalmente fu la sicura capacità di contro rappresaglia che i sovietici stavano acquisendo con i missili

---

(2) Questo tipo di approccio fu teorizzato ufficialmente negli Stati Uniti, fino al 1964-65, anche ai livelli dello scontro nucleare tra USA e URSS: il segretario della difesa McNamara, che poi si convertì all'idea di "mutua distruzione assicurata" (MAD), sosteneva l'opportunità di differenziate opzioni "controforze", avendo come obiettivo primario la "limitazione dei danni" nucleari al suo paese, un obiettivo giudicato in seguito impossibile.

basati a terra e sui sottomarini. Un sia pur grossolano equilibrio del terrore rendeva troppo poco credibile una dottrina la cui efficacia era basata su una netta asimmetria di vulnerabilità a favore degli Stati Uniti.

La nuova strategia della risposta flessibile fu adottata ufficialmente dalla NATO solo nel 1967, dopo un lungo dibattito, in parte complicato e deviato dalla secessione francese e dall'intreccio di politica e strategia nelle varie polemiche tra europei e americani. Prima di accennare ad alcuni dei problemi che appaiono degli invarianti nel contenzioso politico-strategico euroamericano, è opportuno vedere quali siano i punti caratteristici della nuova strategia della NATO.

L'obiettivo di fondo di tale strategia continua a essere, come in precedenza, un obiettivo di dissuasione: si tratta cioè di rendere minima dal punto di vista militare la probabilità di un'aggressione. Per questo, secondo la formulazione del Libro bianco tedesco del 1979, "il rischio di un attacco deve risultare incalcolabile all'aggressore" e "i suoi possibili successi devono essere chiaramente sproporzionati rispetto alle sue perdite". Tutto ciò richiede che la NATO sia in grado di rispondere in modo flessibile, credibile e appropriato secondo il tipo di guerra che si prospetta. La strategia della risposta flessibile si basa quindi essenzialmente sui seguenti principi:

1) La difesa diretta, che ha l'obiettivo d'impedire all'avversario di prevalere e di raggiungere i suoi scopi, qualsiasi tipo di conflitto iniziale esso scelga; questo genere di ri

sposta manterrebbe il carattere della guerra al livello di partenza.

2) Il mantenimento dell'opzione aperta di escalation deliberata, la possibilità cioè di decidere di passare ad un livello diverso o superiore di guerra, come per esempio l'allargamento dell'area di conflitto, o il trapasso all'uso di armi nucleari. Tali eventualità, da un lato si potrebbero verificare se la NATO risultasse perdente nella prima fase di scontro, dall'altro, per il solo fatto di essere evocate, hanno funzione di deterrenza nei confronti dei livelli di guerra inferiori. Il potere di dissuasione è ulteriormente accresciuto dal fatto che l' escalation non deve essere vista come qualcosa di meccanico e prevedibile, ma come la facoltà di reagire in modi diversi e non predeterminabili dall'esterno: per l'avversario, il quale deve sapere con certezza che ci sarà una risposta adeguata ma rimanere incerto sul tipo di risposta, risulta così più difficile calcolare il rischio connesso a un suo qualsiasi piano di attacco militare.

3) L'ultimo gradino dell ' escalation è la risposta nucleare globale, che comporta l'impiego delle armi strategiche americane, quelle stesse armi che secondo la teoria della risposta massiccia avrebbero dovuto essere utilizzate subito dopo l'inizio dell'attacco avversario, sotto qualsiasi forma si manifestasse.

L'applicabilità di questi principi dovrebbe dare garanzia che la NATO è in grado di affrontare in modo adeguato qualsiasi emergenza. Ma la loro generalità copre una gamma di possibili interpretazioni sensibilmente diverse, sia sul piano astratto, sia per quel che riguarda la valutazione degli stru-

menti militari in grado di soddisfare le esigenze di questa strategia.

Per quel che concerne le interpretazioni astratte, esse dipendono dal maggiore o minore valore che si attribuisce ai tre punti citati. Ad esempio, dare più peso all'idea (e ai requisiti) di difesa diretta significa di fatto puntare in modo prioritario sugli equilibri e sulle forze convenzionali, pur non escludendo altre eventualità. Dare più peso all'_escalation_ significa puntare soprattutto sull'effetto deterrente delle armi nucleari tenendone bassa la soglia. Perchè ciò appaia del tutto credibile bisogna però che vi sia nell'ambito di ciascuna delle varie opzioni nucleari, un qualche margine di vantaggio, che si traduce nella cosiddetta _escalation dominance_. Dare infine più peso alla risposta nucleare globale significa voler fare in modo che la dissuasione sia in prevalenza esercitata dal deterrente strategico americano. Interpretazioni o propensioni diverse, a proposito della strategia della risposta flessibile, sono sempre esistite, sotto la superficie delle ben equilibrate formulazioni ufficiali.

Un caso tipico di accordo sulla teoria e di disaccordo su quali debbano essere gli strumenti militari in una data situazione è invece quello degli euromissili. Uno dei corollari, abbastanza comunemente accettati, della dottrina della risposta flessibile è che lo spettro di deterrenza lungo tutto l'arco delle possibili contingenze belliche debba essere continuo. Secondo Schmidt e i fautori della decisione della NATO del dicembre 1979, lo schieramento degli SS-20 sovietici, a meno che non venga contrastato con missili a medio raggio basati sul territorio europeo, crea nello spettro di deterrenza dell'Alleanza atlantica una seria lacuna. Una lacuna che altri (per

esempio, l'amministrazione Carter fin verso la fine del 1978) consideravano inesistente o almeno secondaria.

Ritornando al dibattito euroamericano nei primi anni '60 sulla nuova strategia, non possono stupire le opposizioni o perlomeno le perplessità degli europei.

Bisogna prima di tutto tener presente il quadro politico di quegli anni: l'attivismo, talora contraddittorio, di Kennedy (e anche di Kruscev), che potevano far temere che il problema della sicurezza europea venisse trascurato a favore di altri interessi e delle prime intese tra le due superpotenze; le dure critiche e gli atteggiamenti di De Gaulle, che si rivolgevano contemporaneamente contro ogni sforzo unitario europeo, contro l'egemonia degli Stati Uniti e contro la scarsa credibilità di un loro impegno alla difesa dell'Europa; il progressivo coinvolgimento degli Stati Uniti nella guerra del Vietnam. L'elenco potrebbe continuare. Tutto ciò, comunque, non contribuiva a tranquillizzare gli europei, per molti dei quali il dato politico prevalente della strategia della risposta flessibile era costituito da una minor protezione e da un legame più debole con quello che era chiamato l'"ombrello nucleare americano", secondo una definizione pittoresca allora molto usata. L'idea stessa di voler mantenere l'incertezza sul tipo di risposta a un'aggressione può avere, e forse in parte ha avuto, effetti diversi da quelli desiderati: in certe situazioni, più che a dissuadere l'avversario tale assunto può contribuire a seminare dubbi nell'alleato, debole e dipendente.

L'opposizione più forte venne dalla Francia, e costituì un caso a sè. Essa fu dovuta soprattutto a motivi politici di carattere generale. Ma ebbe anche evidenti risvolti tecnici: in base alla nuova strategia, la force de frappe francese, fortemente voluta dal regime gollista, appariva non credibile e sostanzialmente inutile, almeno nell'ambito della NATO.

Un'altra conseguenza poco apprezzata dai paesi europei era la prospettiva di un maggiore e costoso sforzo nell'ambito delle forze e dei mezzi convenzionali di difesa.

Lo sforzo comunque ci fu, e coinvolse in particolare Stati Uniti e Germania federale. Gli Stati Uniti, ad esempio, durante l'amministrazione Kennedy, aumentarono in modo sensibile il numero totale delle loro unità pronte al combattimento: da 11 a 16 quello delle loro divisioni, di circa il 30% quello dei loro gruppi tattici di caccia e cacciabombardieri. Per quel che riguarda la Germania, in quegli anni furono fatti notevoli progressi nella ricostruzione delle sue forze armate.

Risalgono a quel periodo anche le nuove stime degli analisti di McNamara al dipartimento americano della difesa. Essi riesaminarono i rapporti di forza tra NATO e Patto di Varsavia e trovarono che la supposta schiacciante superiorità sovietica, nell'ambito delle forze convenzionali sul fronte europeo, era in realtà uno stato di sostanziale equilibrio, con alcuni parametri quantitativi --ma non tutti-- a favore del Patto di Varsavia (numero di uomini, di divisioni, di carri armati e di aerei d'intercettazione) e la maggior parte dei parametri qualitativi a favore della NATO (in particolare quelli che misurano le capacità belliche degli aerei).

Nel 1967, quando la strategia della risposta flessibile divenne quella ufficiale dell'Alleanza atlantica, i dissensi sem

bravano abbastanza ricomposti. La Francia era uscita l'anno precedente dall'organizzazione militare integrata della NATO, indebolendola non poco sul piano tecnico, a causa soprattutto della forte diminuzione di profondità del fronte centrale. Tuttavia, malgrado gli impegni di guerra nel Vietnam, la potenza militare degli Stati Uniti appariva all'apice, dopo il riarmo intensivo degli anni precedenti. In campo strategico il numero dei loro missili (ICBM e SLBM) aveva già toccato il tetto di 1710, mentre i sovietici non ne avevano più di 600. Insieme alle nuove valutazioni sui rapporti convenzionali di forza in Europa, ciò contribuiva a ristabilire un clima di fiducia sui problemi di sicurezza. Inoltre, si stavano profilando nuove opportunità di distensione fra Est e Ovest (Ostpolitik, nuovi possibili accordi di controllo degli armamenti, ecc.). Prevaleva una visione abbastanza ottimista sul futuro, ben rappresentata dal rapporto Harmel (dicembre 1966) sui compiti dell'Alleanza, che poggiava sul binomio distensione/difesa.

Ciò non significa che non ci fossero problemi. Con l'abbandono della strategia della risposta massiccia, si dava più peso non solo alle forze convenzionali, ma anche alle armi nucleari tattiche. Queste ultime si erano accumulate negli anni in gran numero (7000 in tutta l'Europa occidentale) e in gran varietà di tipi (mine di demolizione, proiettili di artiglieria, teste di missili terra-terra e di missili antiaerei, bombe trasportabili da cacciabombardieri, armi navali).

A tale proposito le questioni più importanti e più controverse erano due: 1) una risposta alla legittima aspirazione

dei paesi europei di partecipare il più possibile al controllo di armi i cui gravissimi effetti si sarebbero manifestati sul loro territorio; 2) l'elaborazione di una convincente dottrina della loro funzione. La prima questione fu parzialmente risolta estendendo al massimo il sistema della "doppia chiave" e mettendo a punto meccanismi di consultazione politica in caso di emergenza. La seconda ha sempre avuto, e continua ad avere, un nucleo di irresolubilità concettuale, almeno dal punto di vista europeo (3).

I sostenitori delle armi nucleari tattiche —abbastanza numerosi tra i militari americani— pensavano che esse avessero l'uno o l'altro dei seguenti vantaggi (in parte contraddittori tra loro): 1) una possibilità d'impiego controllato, che mantenesse limitati i danni e riducesse al minimo i rischi di escalation nucleare non voluta; 2) un'influenza positiva sul numero delle truppe da schierare, nel senso che avrebbe potuto essere ridotto; 3) un effetto deterrente contro un'eventuale aggressione, a causa del timore sia di un loro impiego bellico, sia di un'ulteriore escalation nucleare. Ma questi presupposti, alla fine degli anni '60, apparivano falsi, o almeno controversi: le armi nucleari tattiche avrebbero comunque devastato i territori in cui fossero state impiegate; non esisteva nessuna chiara soluzione di continuità tra guerra nucleare tattica e guerra nucleare strategica; per combattere una guerra nucleare tattica erano necessari eserciti numerosi, con cospicue for

---

(3) I lavori del Gruppo di pianificazione nucleare della NATO, creato nel 1966, sono serviti probabilmente più a prendere coscienza della difficoltà dei problemi che a dissipare dubbi.

ze di riserva, che la NATO non possedeva; proprio per l'insieme di tali motivi, l'uso delle armi nucleari tattiche, come scelta di escalation deliberata, appariva poco credibile, e quindi anche il loro potere di deterrenza non era affatto sicuro.

Queste diverse valutazioni del ruolo delle armi nucleari tattiche si sono tradotte, come ho già accennato, in interpretazioni diverse della dottrina della risposta flessibile. In particolare, ci sono sempre state divergenze fra tedeschi e americani. Un'analisi interessante —forse un po' forzata, ma che ha il pregio di mettere in chiaro certe differenze spesso velate— è quella contenuta in un saggio del 1982 di Karsten Voigt.

"La Germania federale, poiché costituisce il potenziale teatro principale di una guerra nell'Europa centrale, deve assolutamente evitare lo scoppio di qualsiasi conflitto, anche convenzionale, che comporterebbe comunque gravissime distruzioni". Per questa ragione, all'interno della NATO, essa ha sempre insistito in modo particolare sull'importanza della deterrenza nucleare americana. Di qui deriva l'interesse tedesco a "salvare il più possibile della strategia della rappresaglia massiccia, per inserirlo nella dottrina della risposta flessibile, al fine di far pesare su qualsiasi attacco del Patto di Varsavia il pericolo di un confronto nucleare: qualunque potenziale aggressore dovrebbe, così, essere consapevole che anche un attacco cominciato con armi convenzionali potrebbe portare molto rapidamente a una risposta nucleare che investirebbe i territori di tutti gli Stati aggressori". Quanto alle armi nucleari tattiche, esse "devono essere sufficienti a dissuadere in modo credibile una minaccia limitata su scala regionale (4); nello stesso tem

(4) Voigt non crede che a tal fine siano sufficienti le sole forze convenzionali della NATO.

po, devono essere tanto 'deboli' da non potere venire erroneamente giudicate come strumenti di una capacità bellica regionale, staccata dal potenziale strategico globale".

Secondo Voigt, esiste invece da parte americana "un interesse ad avere a disposizione delle opzioni militari che siano credibili, cioè attuabili, senza scatenare una quasi automatica escalation fino a una guerra condotta con armi nucleari strategiche". Ciò significa che in Europa la NATO deve essere in condizione di sostenere una prolungata guerra convenzionale, e che "nel caso che l'impiego di armi atomiche si rendesse necessario per stroncare un attacco convenzionale, il conflitto nucleare dovrebbe essere mantenuto entro limiti regionali".

Il decennio successivo vide importanti e gravi avvenimenti, ma, fino al 1977, la strategia della risposta flessibile non fu oggetto di grandi dibattiti o contestazioni.

Gli argomenti strategico-militari di cui in quel periodo più si parlava e che avevano più diretta attinenza al nostro tema erano due: i negoziati di controllo degli armamenti; i processi di riarmo sovietici.

Intorno al 1970, negli anni che poi si rivelarono quelli in cui la distensione aveva raggiunto il suo massimo, i negoziati di controllo degli armamenti avevano suscitato speranze di risultati importanti. Ma le attese andarono in gran parte via via deluse: i SALT --con l'eccezione del trattato ABM-- non poterono frenare la competizione strategica, e in particolare i suoi aspetti qualitativi; le trattative di Vienna sulla riduzione delle forze in Europa centrale non riuscirono mai a de

collare, arenate su divergenze prima di principio e poi di conteggio.

Verso la metà degli anni '70, dopo la quarta guerra arabo-israeliana e la crisi petrolifera, la distensione sembrava ormai limitata al difficile tentativo di arrivare a un accordo SALT 2, ai traffici abbastanza fiorenti fra Est e Ovest, e alle parole dell'Atto di Helsinky (1975) a conclusione della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa. I processi di riarmo dell'Unione Sovietica attirarono quindi crescente attenzione. L'ammodernamento delle sue forze armate toccò un po' tutti i settori, ed alcune lacune vennero colmate. Gli Stati Uniti erano particolarmente preoccupati di due linee di sviluppo: la quantità e le prestazioni dei missili ICBM sovietici a testate multiple; il forte rafforzamento delle capacità di "proiezione" esterna (portaerei, forze navali, forze anfibie, trasporti a lungo raggio, ecc.) dell'URSS, che si avviava così anche in questo campo a diventare una vera superpotenza, come gli USA, in grado d'intervenire dovunque. Per la NATO si ponevano problemi sia nel settore convenzionale, sia in quello delle armi nucleari di teatro a lungo raggio. Nel primo caso i progressi qualitativi del Patto di Varsavia erano generalizzati e apparivano importanti sopratutto nell'ambito dei sistemi antiaerei e delle capacità d'attacco dei cacciabombardieri; nel secondo, i bombardieri Backfire e, dopo il 1977, gli SS-20 cambiavano sensibilmente la situazione.

L'Alleanza atlantica --che d'altronde sul piano militare s'era anch'essa rafforzata, con il notevole miglioramento delle difese anticarro, con il nuovo aumento delle truppe americane dopo il minimo toccato nel 1972, e, dal 1977, con il raddoppio degli F-111 e dei Poseidon a disposizione del SACEUR-- rea

gì impostando il Programma di difesa a lungo termine in dieci punti e decidendo aumenti, in termini reali, del 3% all'anno dei bilanci della difesa dei paesi membri.

In tutto quel tumultuoso periodo la strategia della risposta flessibile non era stata messa in discussione. Ciò però accadde nel 1977, quando si profilò l'introduzione delle testate neutroniche negli arsenali nucleari tattici americani. In Europa le proteste furono molto forti, e alcuni oppositori accusarono la dottrina della NATO, identificata con la volontà egemone degli Stati Uniti, di favorire lo scoppio di guerre nucleari limitate.

Anche nel 1979, quando divenne incandescente la polemica sugli euromissili, le contestazioni di dottrina vennero solo da chi si muoveva nell'area del rifiuto incondizionato. Nell'ambito dell'establishment occidentale, i fautori e gli oppositori dei Pershing e dei Cruise ragionarono usando categorie concettuali comunque riconducibili alla strategia stessa (scenari di attacchi nemici, coupling, decoupling, continuità dello spettro di deterrenza, escalation dominance, ecc.), connettendole eventualmente con argomentazioni più generali di convenienza politica.

Con l'avvento della presidenza Reagan, il dibattito strategico, da sempre molto vivo negli Stati Uniti, si è ancora acuito, estendendosi all'Europa e finendo per interessare di nuovo anche la dottrina della risposta flessibile. Alcune tesi, care a molti esponenti della nuova amministrazione, sulla reale possibilità di dover combattere guerre nucleari regionali (anche moltro protratte nel tempo) e sulla significatività del concetto di vittoria nelle varie ipotesi di conflitto atomico, non

potevano non allarmare e stimolare idee alternative su quella che dovrebbe essere la strategia generale della NATO. Tra il 1981 e l'inizio del 1982, vi furono, nell'ambito degli studiosi, significative prese di posizione. Ne ricordo alcune perchè sono abbastanza tipiche.

Una linea di pensiero chiaramente alternativa è quella espressa dal sociologo danese Anders Boserup (The Bulletin of the Atomic Scientists, dicembre 1981), il quale si preoccupa del modo di assicurare le migliori condizioni di sicurezza e di stabilità per tutti: "La stabilità non deriva dall'eguaglianza delle forze, ma da un'ineguaglianza: dalla superiorità delle capacità difensive su quelle offensive. Quanto più sarà evidente che entrambe le parti hanno capacità difensive sufficienti a far fronte ad ogni contingenza, tanto più sarà perfetta la stabilità. (...) In aree come l'Europa vi sono armi nucleari a cui è stato assegnato un ruolo militare d'intervento in un tipo di guerra altrimenti convenzionale. In questi casi un approccio unicamente difensivo alla sicurezza deve comprendere lo sforzo di sviluppare adeguate difese convenzionali, che escludano il ricorso alle armi nucleari, anche se ciò comportasse un aumento degli equipaggiamenti militari e dei bilanci della difesa".

L'opposizione di Boserup alle armi nucleari è in gran parte condivisa da Robert Neild (professore di economia a Cambridge, ex direttore del SIPRI di Stoccolma) e da Michael E. Howard ("regius professor" di storia moderna a Oxford).

Lo schema di ragionamento di Neild (International Herald Tribune, 18/2/1982) è il seguente: 1) L'attuale strategia della NATO, che si fonda sul primo uso delle armi nucleari campali esistenti sul territorio europeo, è suicida per l'Europa stessa. 2) La dipendenza della NATO dalle armi nucleari in Europa può "essere ridotta e forse anche eliminata con un rafforzamento della difesa convenzionale"; a questo proposito cominciano ad emergere alcune nuove idee. 3) "Non è affatto

certo che l'espansione e il miglioramento delle difese convenzionali deb ba costare di più alla NATO". 4) In ogni caso l'Europa è abbastanza ric ca per far fronte ad eventuali spese supplementari, e "molti europei sa rebbero disposti a pagare di più per la difesa convenzionale se realizzassero che ciò è necessario per non dover più fare affidamento sulle armi nucleari".

Le considerazioni di Howard (International Security, primavera 1981) sono di carattere generale. Egli vorrebbe che l'Alleanza atlantica puntas se di più sulle forze convenzionali non per motivi contingenti, legati alle tecnologie, alle strategie o ai rapporti di forza, ma perchè esse costituiscono il miglior sistema di dissuasione e, al contrario di quel le nucleari, possono servire anche a fare politica e a difendere i pro pri interessi. Eccone una formulazione caratteristica:
"Quanto più si afferma la logica 'nucleare', su entrambe le sponde del l'Atlantico, tanto maggiore sarà il pericolo che cerchiamo di evitare: da una parte l'impossibilità di difendere aree e interessi specifici gravemente minacciati da un potenziale avversario, dall'altra la possi bilità che in una letale miscela di orgoglio e disperazione ci si sen ta un giorno costretti a dare inizio a una guerra nucleare. Una guerra che potrebbe forse raggiungere i suoi obiettivi: ma io dubito che ai sopravvisuti importerebbe molto".

Come si vede anche da queste brevi sintesi, la strategia della ri- sposta flessibile fu nei casi citati contestata, direttamente o indiret tamente, in modo più o meno radicale, in uno dei suoi principi più impor tanti: l'escalation nucleare. Diversa è la posizione di alcuni esperti, come per esempio l'americano Gregory Treverton, i quali si preoccupano perchè la credibilità della strategia della NATO risulta sempre minore.

Per Treverton (Nuclear Weapons in Europe, Adelphi paper n. 168), "qual siasi minaccia di impiegare per primi armi nucleari diventerà inevitabil mente sempre meno credibile. Non esiste alternativa all'aumento degli in vestimenti nelle forze convenzionali, benchè, naturalmente, vi siano anche

seri ostacoli. (...) Riconoscere che la tradizionale dottrina della NATO sulla funzione delle forze nucleari di teatro sta diventando obsoleta e che la minaccia di un primo uso delle armi nucleari contro un attacco convenzionale sta perdendo credibilità, è solo il primo passo di un esercizio più difficile: incorporare una nozione realistica del ruolo delle forze nucleari di teatro in una dottrina di dissuasione in cui le forze convenzionali abbiano maggior peso".

Malgrado i loro argomenti non certo trascurabili, queste opinioni espresse da studiosi di varia estrazione sembravano incapaci di avere una reale incidenza politica. Ma la situazione era destinata a cambiare. Nella primavera del 1982 usciva su Foreign Affairs il saggio, diventato famoso, di Bundy, Kennan, McNamara e Smith, nel quale si proponeva che la NATO rinunciasse al "primo uso" delle armi nucleari. I punti principali si possono così riassumere:

1) Le varie dottrine della NATO si sono sempre fondate su un elemento centrale: la dichiarata disponibilità degli Stati Uniti a fare ricorso per primi alle armi nucleari per difendere l'Europa da un attacco. Questa componente della strategia della NATO va riesaminata, perchè rischia di dividere l'Alleanza, mentre appare diminuita la sua capacità di deterrenza: "questa politica del first use fu infatti formulata per la prima volta quando la superiorità nucleare americana era straripante, ma tale superiorità è finita e non può essere ripristinata".
2) Nella NATO sono sorti contrasti sulla politica nucleare. Essi dipendono dagli sviluppi e dalla sovrabbondanza degli arsenali atomici di USA e URSS: ciò ha aumentato le preoccupazioni per tutte le forme di guerra nucleare e "ha reso più difficile che mai la predisposizione di piani razionali per un 'primo uso' di queste armi da parte di chiunque".
Si deve riconoscere che nessuno è mai riuscito a spiegare come l'uso di armi nucleari potrebbe ragionevolmente rimanere limitato. "L'unica soglia chiaramente definita contro il disastro di una guerra nucleare glo

bale è quella che esiste fra tutti gli altri tipi di conflitto e qualsiasi impiego delle armi nucleari". Quindi, se si considerano le conseguenze di un'utilizzazione, anche limitata, delle armi nucleari, e la totale assenza di garanzie contro un'escalation illimitata, appare poco saggia e poco credibile una dottrina che ritiene efficace il primo uso delle armi nucleari.

3) Il problema più delicato riguarda la difesa dell'Europa centrale e le garanzie alla Germania. "Resterebbe indispensabile essere pronti a rispondere con armi nucleari americane ad un attacco nucleare contro la Germania federale. (...) Da parte degli Stati Uniti, un contributo adeguato al consolidamento delle forze convenzionali in Europa sarebbe importante anche per ragioni politiche, per impedire cioè che la rinuncia al 'primo uso' venga interpretata dagli alleati come un disimpegno americano verso la NATO. Sul piano militare, ritenere che i nuovi livelli delle forze convenzionali alleate debbano essere necessariamente molto alti sarebbe sbagliato: nessuno sa bene quali e quante forze bisognerebbe avere".

4) I vantaggi di una rinuncia al "primo uso" sono militari e politici. In primo luogo, una diversa percezione delle necessità nucleari della NATO: forze nucleari vaste e articolate resteranno necessarie per garantire la deterrenza, ma la NATO dovrà assicurarsi solo una credibile capacità di "secondo colpo", invece che tendere a dotarsi di forze capaci di combattere e "vincere" una guerra nucleare a qualsiasi livello (secondo il postulato dell'escalation dominance). In secondo luogo, se una politica di no first use si accoppiasse a una migliore difesa convenzionale si ridurrebbe il rischio di un attacco convenzionale all'Europa occidentale: tale rischio "è stato maggiore in passato di quanto lo sia oggi, ed è maggiore oggi di quanto lo sarebbe con una strategia di rinuncia al 'primo uso' ancorata a un'efficace difesa convenzionale". Infine, verrebbe favorita la coesione dell'Alleanza:"Una dottrina fondata sull'equilibrio convenzionale e su una credi

bile capacità nucleare di 'secondo colpo' è ampiamente preferibile per i nostri popoli e governi di una dottrina che implica che vengano presi in seria considerazione scenari di guerre nucleari 'limitate', terrificanti e nello stesso tempo poco plausibili."

L'importanza e l'autorevolezza degli estensori del saggio davano risonanza a una proposta chiara e in un certo senso rivoluzionaria. Le reazioni negative erano immediate: si possono ricordare quelle dell'amministrazione Reagan (attraverso l'allora segretario di Stato Haig), di alti esponenti della NATO (come il gen. Rogers), di studiosi e specialisti (Kissinger, Nunn, Taylor, ecc.), e soprattutto dei tedeschi, più o meno in blocco, inscritti in un arco che andava dai democristiani, al ministro della difesa di allora, Apel , a un esponente della sinistra socialdemocratica come Bahr (la cui posizione, però, fu più blanda).

Gli argomenti contrari - espressi con molta durezza nel numero successivo di Foreign Affairs da quattro esperti tedeschi: Kaiser, Leber, Mertes e Schulze - erano abbastanza ovvi, centrati su alcuni punti chiave: 1) il pericolo che un simile cambiamento di strategia rappresenti, favorisca, o comunque sia percepito, come un minore impegno americano alla difesa dell'Europa; 2) il timore delle conseguenti spinte centrifuche e degli effetti negativi sulla compattezza dell'Alleanza; 3) l'opposizione a un abbassamento del potere di dissuasione, e al relativo aumento della probabilità di scoppio di un conflitto limitato, dovuto alla rinuncia a priori all'opzione del "primo uso" nucleare. Quest'ultima, nelle sue varie formulazioni (minore incertezza per l'aggressione, possibilità di maggiori concentrazioni di forze sovietiche, ecc) appariva senz'altro l'obiezione più seria al no first use, quella sulla quale sta ruotando e probabilmente ruoterà il dibattito.

La proposta dei "quattro americani" riceveva comunque anche alcuni significativi appoggi, come quello degli scienziati del movimento Pugwash, da sempre impegnato a favore dell'arms control. Ma erano appoggi "esterni", poco adatti a influire sulle posizioni ufficiali.

In realtà, la situazione sta cambiando anche all'interno della NATC. Tale mutamento è ben rappresentato dal discorso tenuto a Londra alla fine di settembre del 1982 dal gen. Rogers, comandante in capo della NATO in Europa. Anche in seguito, Rogers ha ribadito l'idea di fondo emergente da tale discorso.

Nell'interpretazione del generale americano, delle tre risposte possibili previste dalla strategia della NATO - risposta diretta, escalation deliberata, risposta nucleare generale - quella da privilegiare è la prima: "sconfiggere un attacco o addossare all'aggressore la responsabilità di ricorrere all'escalation nucleare". Per essere in grado di attuarla sono necessarie adeguate forze convenzionali capaci di "impegnare le prime divisioni attaccanti del Patto di Varsavia per un tempo sufficiente a distruggere con mezzi convenzionali le forze della seconda ondata, prima che possano raggiungere la linea di scontro". Quest'ultimo obiettivo si potrebbe raggiungere con nuove armi convenzionali di precisione scagliate nelle retrovie avversarie; bisognerebbe anche sviluppare strumenti elettronici in grado di scardinare "il sistema di direzione e controllo delle unità operative del Patto di Varsavia".

Secondo Rogers, "il punto cruciale per accrescere la sicurezza dell'Alleanza è il rafforzamento delle sue capacità convenzionali. Questo, a sua volta, rafforzerà la deterrenza ed innalzerà la soglia nucleare, il che è di particolare importanza se riteniamo che un potenziale aggressore potrebbe dubitare della credibilità dell'intenzione della NATO di ricorrere all'uso delle armi nucleari". Come si vede, una concezione che prospetta chiaramente come desiderabile per il futuro una marcata diminuzione del ruolo delle armi nucleari campali: contrario al no first use, Rogers auspica un no early first use.

A questo punto, il dibattito all'interno dell'Alleanza atlantica sulla propria strategia sembra definitivamente aperto.

A questa descrizione per sommi capi della storia della strategia della risposta flessibile è opportuno aggiungere qualche osservazione sulle prospettive.

Non c'è dubbio che le attuali critiche a tale dottrina riflettano uno stato di disagio più generale: uno stato di tensione e di scarsa fiducia reciproca tra Europa e Stati Uniti, un senso d'insicurezza per la crisi internazionale, per il dissolversi della distensione, per l'aumento dei pericoli di guerra, ecc. In situazioni del genere i propri strumenti di difesa e le proprie strategie appaiono meno adeguate che non in momenti di tranquillità. Questa componente politica di sfiducia e d'incertezza ha certo avuto notevole peso nel determinare, e in alcuni casi riscoprire, dubbi e critiche sulla strategia della NATO.

Una spiegazione politica di questo tipo non è però sufficiente. Non mi sembra neppure sufficiente una spiegazione tecnica, fondata su alcuni dati specifici, potenzialmente reversibili e riequilibrabili, come i processi sovietici di riarmo. Se così fosse, il problema non sarebbe di revisione o di abbandono della strategia, ma solo di adeguamento dei mezzi, convenzionali e nucleari: è questa la tesi ufficiale della NATO, ancora molto diffusa, ma non più plebiscitaria.

Credo - non è certo una scoperta - che ci sia qualcosa di più. Fino ad alcuni anni fa esisteva un certo margine di superiorità militare degli Stati Uniti sull'Unione Sovietica, che era alla base di uno dei principi della risposta flessibile: l'escalation deliberata. Esso, in realtà, non risultava ben definito, ma era in qualche modo legato alla preminenza qualitativa degli armamenti occidentali: basta pensare alla flotta americana, alla ben diversa capacità d'attacco delle forze aeree alleate e alla maggior precisione delle armi atomiche americane. Sembrava abbastanza soddisfatto l'esigente postulato che dà una forma di razionalità all'escalation deliberata: il postulato dell'escalation dominance.

Questo margine di superiorità è svanito negli anni '70, non perchè i sovietici abbiano raggiunto la tecnologia occidentale (sono sempre indietro di qualche anno), ma perchè hanno definitivamente superato certi va

lori di soglia che rendono quasi insignificanti certe differenze. Così, ad esempio, sarebbe una follia, di fronte all'ampiezza e alla diversificazione dell'arsenale nucleare sovietico, pensare di poter ottenere dei "guadagni" da una guerra nucleare tattica (anche se si riuscisse a mantenerla limitata: cosa che, autorevolmente, Desmond Ball mostra falsa in un suo Adelphi Paper). Una guerra del genere non può quindi essere l'obiettivo di una scelta razionale di escalation deliberata.

Intorno al 1960, quando l'URSS, potendo minacciare inequivocabilmente con i suoi missili le città americane, ha raggiunto una prima forma di equilibrio strategico, la dottrina della rappresaglia massiccia è diventata poco credibile. In questi anni sta succedendo qualcosa di analogo con la strategia della risposta flessibile. Esaurito quel margine di superiorità che permetteva d'immaginare una escalation dominance, appaiono poco verosimili le opzioni ei escalation deliberata.

I tentativi di riproporre una soddisfacente credibilità ai possibili tipi di escalation nucleare sembrano intrinsecamente destinati al fallimento, malgrado ogni profusione d'ingegnosità tecnologica: in questo senso, le capacità di "diniego" dell'Unione Sovietica risultano ormai definitive.

Si va allora verso il no first use? Credo si possa dire che la direzione logica dovrebbe essere quella, ma che uno sbocco del genere appare prematuro, se si considera, tra l'altro, la forte opposizione della Germania federale.

Un consenso abbastanza vasto si sta comunque formando sull'idea che bisogna dare più peso alla difesa convenzionale e meno alle armi nucleari. Non voglio essere meno generico, perchè le divergenze sono forti, sia sulla valutazione degli equilibri, sia sul piano propositivo. Sarebbe opportuno esaminare anche proposte non tradizionali, perchè, come dice l'inglese Lawrence Freedman (Foreign Policy, inverno 1981/82), "è sempre stato sottovalutato l'effetto deterrente di una solida organizzazione di forze convenzionali, in base alla tesi che la strategia convenzionale riguarda una guerra combattuta in modo tradizionale, secondo convenzioni stabilite".

iai ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI · ROMA

n° Inv. 6253

BIBLIOTECA