

SEMINARIO SUI PROBLEMI DELLA SICUREZZA

4<sup>a</sup> Riunione: 7 luglio 1983

SIGNIFICATO E RUOLO DELLE INF CON PARTICOLARE RIFERIMENTO  
AL TEATRO EUROPEO

di

Luigi Caligaris

Roma, giugno 1983

IAI/21/83

### Vent'anni (dal 1957 al 1977) di esperimenti con le Forze Nucleari di Teatro.

Il problema nucleare, per l'Europa, ha poco più di vent'anni. Prima del 1957, infatti, anno in cui venne sperimentato con successo il primo missile intercontinentale sovietico e messo in orbita il primo satellite Sputnik, l'Europa era felice di sapersi protetta da un ombrello nucleare, la "extended deterrence", garantito da forze strategiche statunitensi che avevano il pregio di essere credibili senza dover essere spiccatamente visibili, almeno sul territorio europeo.

Una protezione comoda che corrispondeva, in pratica, ad una delega in bianco da parte dell'Europa agli Stati Uniti per la gestione, da parte occidentale, del contenzioso con l'Est europeo. All'ombra di questa delega venivano mantenute in vita, senza soverchi entusiasmi e risorse, le forze convenzionali relegate nel ruolo subordinato e passivo di innesco della rappresaglia nucleare, quali "trip wire forces". Mai la soglia è stata più bassa e mai il raggiungimento di tale soglia è stato meno probabile, dato che nessuno poteva allora porre in dubbio la credibilità e l'efficacia del monopolio americano in tema di deterrenza nucleare.

Qualche dubbio cominciò ad emergere al termine della guerra di Corea, un conflitto configuratosi in uno scontro fra forze convenzionali, e in cui fu chiamato in causa il deterrente nucleare americano solo per evitarne l'ampliamento e non già per risolverlo. Di conseguenza, nel 1952, si fece qualcosa per migliorare l'assetto convenzionale delle forze occidentali sul teatro europeo dato che la forza nucleare era divenuta meno credibile quale garanzia di sicurezza, proprio per il suo eccesso di potenza e di effetto distruttivo.

Indiscussa ancora in termini strategici, il suo impiego sollevava infinite perplessità sul piano morale, ponendo serie riserve sulla legittimità e perciò sulla credibilità del suo ruolo deterrente in caso di tutela di interessi non vitali. Solo nel 1957, però, gli inattesi progressi compiuti dai sovietici in campo nucleare sollevarono ansiosi interrogativi sulla credibilità della "extended deterrence" sotto l'aspetto strategico operativo. Di quel periodo un documento del Consiglio Nazionale della Sicurezza americana, l'NSC 68, che con molto pessimismo, denunciava quale "imminente la mutua neutralizzazione delle forze nucleari, fino al punto da rendere sempre meno credibili le funzioni non connesse alla reciproca deterrenza (fra forze strategiche delle due Superpotenze)". Dubitando, perciò, della possibilità di offrire una garanzia nucleare a distanza a favore di altri paesi il documento proponeva "di dissuadere le minacce minori potenziando la preparazione convenzionale e la difesa diretta". Ancora, almeno ufficialmente, non si prospettava una deterrenza nucleare più regionalizzata almeno sotto l'aspetto dello schieramento. Più di un politologo americano, però, pur sposando le deduzioni dell'NSC 68 suggeriva di dotare i teatri periferici di una "deterrenza nucleare avanzata", in aggiunta alla difesa diretta offerta dal potenziamento delle forze convenzionali. Fra i sostenitori di questa tesi, fra il 1957 ed il 1958, Alan Foster Dulles, Henry Kissinger ed il Generale Maxwell Taylor. Convinti come tanti che il potenziamento nucleare sovietico fosse realizzabile in tempi molto brevi, assai più brevi comunque di quanto non fu nella realtà, si rendevano conto che solo un aggiornamento della deterrenza nucleare occidentale sarebbe stato disponibile in

tempi altrettanto brevi. Le forze convenzionali, come spesso anche oggi si dimentica di sottolineare, richiedono tempi molto lunghi per accrescere in modo avvertibile la propria efficacia. E richiedono risorse imponenti, spesso non disponibili. Condividendo la tesi dei politologi statunitensi, il Consiglio Atlantico, riunitosi a Parigi nel 1957, a livello di Capi di Governo, decise di porre alle dipendenze del Comandante Supremo delle Forze Alleate in Europa, SACEUR, dei sistemi a lungo raggio (2.400 km di gittata) in grado di battere l'Unione Sovietica da basi europee.

Fra i fautori più convinti dello schieramento dei nuovi sistemi la Germania, che però non fu fra le Nazioni ospiti. I motivi a favore dei sistemi a lungo raggio furono essenzialmente tre: politico-strategico, tecnico-operativo, psicologico.

Sotto l'aspetto politico-strategico, i nuovi sistemi dovevano sostanziare la dottrina del containment attivo o "roll-back" ipotizzato da Alan Foster Dulles quale evoluzione del precedente cordone "sanitario" statico, costituito da una catena di alleanze pro-occidente alla periferia del territorio sovietico.

Tecnicamente i nuovi sistemi a lungo raggio basati a terra rappresentavano, allora, l'unica risposta prontamente disponibile per gli Stati Uniti. Infatti, il programma di sviluppo dei missili intercontinentali, ICBM, era in ritardo e solo nel 1959 i primi missili intercontinentali americani acquisirono l'operatività iniziale (Initial Operational Capability - IOC).

Psicologicamente, il potenziamento nucleare sovietico aveva prodotto i suoi effetti. L'apprensione americana, per la fine della propria "santuarizzazione" con la possibilità di divenir bersaglio d'iniziativa o in risposta da parte di forze nucleari sovietiche, portò gli europei a dubitare sulla credibilità di un deterrente offerto dagli Stati Uniti, nella piena convinzione di attirare, al momento del suo possibile impiego, un'inevitabile rappresaglia contro il proprio territorio.

Per tali motivi ed anche per una certa apatia esistente allora nelle opinioni pubbliche europee per quanto si riferiva al confronto est-ovest in termini di sicurezza politico-militare, oltre 100 sistemi Thor e Jupiter furono schierati in Gran Bretagna, Italia e Turchia. La Gran Bretagna chiese ed ottenne di gestire con proprie forze i nuovi sistemi, pur lasciando agli Stati Uniti la custodia delle testate nucleari. Un classico esempio di "doppia chiave" per i sistemi a lungo raggio. Si trattava di sistemi vulnerabili perchè poco protetti, statici e disposti su un numero limitato di basi, e poco rispondenti operativamente perchè, essendo a propellente liquido, richiedevano varie ore per essere predisposti per l'impiego.

L'Unione Sovietica, con qualche anticipo, schierò sistemi analoghi sul proprio territorio; nel 1959, l'SS-4 con oltre 2000 km di gittata e, nel 1961, l'SS-5 con 4.100 km. Ambedue a propellente liquido come gli antagonisti americani, ma meno vulnerabili perchè in parte meglio protetti e comunque dispersi su circa 200 basi, al termine di un programma che doveva durare vari anni. Il programma Thor e Jupiter cessò, invece, quasi contemporaneamente allo schieramento dei primi sistemi quando, nel 1959, il Governo americano annunciò che non avrebbe schierato altri vettori a propellente liquido in Europa.

Anche se, operativamente, la decisione di non procedere in un programma che produceva sistemi tanto vulnerabili da poter essere impiegati solo in un "preventive strike" ma tanto lenti da non essere credibili neanche in tale circostanza, poteva apparire sensata, sotto l'aspetto politico strategico era certo inopportuna poichè contraddiceva una decisione collettiva presa dall'Alleanza solo due anni prima e negava validità ad un provvedimento ancora in via di attuazione e che era costato non poco sia politicamente che finanziariamente. Il processo ai sistemi a lungo raggio della Nato si conclude definitivamente nel 1963, con il ritorno di tutti i Jupiter e Thor negli Stati Uniti. Motivazione anche questa volta tecnica: i sistemi intercontinentali basati a terra Titan II erano in fase avanzata di assunzione di operatività e potevano, perciò, sostituirsi ai sistemi di teatro a lungo raggio nel battere gli obiettivi, nel territorio sovietico, prima ad essi assegnati.

Vi sono motivi però per ritenere che, invece, il rientro dei Thor e dei Jupiter fosse una concessione di Kennedy a Khruscev in cambio del ritiro dei missili sovietici dalle basi di Cuba. Non vi è un documento che lo possa dimostrare ma l'ipotesi sembra legittima anche perchè tale concessione corrispondeva ad una precisa richiesta di Khruscev durante la contrattazione sviluppata in occasione della crisi di Cuba. E' vero, inoltre, che la motivazione tecnica era solo una e non la più importante fra quelle che avevano a suo tempo convinto la Nato ad ospitare i nuovi sistemi.

D'altronde, anche i sistemi SS-4 ed SS-5 sovietici erano in via di obsolescenza tecnica per gli stessi motivi; nonostante ciò, non solo il programma sovietico si arrestò solo dopo aver superato il numero di 700 sistemi, di cui 200 poi trasferiti verso il fronte asiatico, ma oltre il 50% di esso sopravvive ancora, continua a preoccupare la Nato e costituisce una parte importante del contenzioso dei negoziati per il controllo degli armamenti di Ginevra sulle I.N.F.E cioè quasi vent'anni dopo il ritiro dei sistemi americani a lungo raggio dall'Europa! Ma queste non sono le sole stravaganze occidentali in quel periodo. Con discrezione, nella sola Germania, vennero introdotti nel 1962, 96 missili Mace B.I tedeschi, che prima non avevano accolto i Thor e Jupiter nel quadro di un programma di schieramento collettivo, accettarono di ospitare i nuovi missili da soli, rimanendo gli unici fino al momento del loro ritiro, nel 1969, a detenere vettori basati a terra in grado di battere il territorio sovietico, sul territorio nazionale. Con il 1969, infine, la Nato diede il suo definitivo addio a tutti i sistemi basati a terra a lungo raggio, per ritornare sull'argomento solo otto anni dopo, nel 1977. Ciò corrispondeva all'orientamento avviato da Kennedy di gestire il problema nucleare sotto l'aspetto strategico, affidandosi a due criteri di base: l'accentramento decisionale e la non proliferazione. Tendenze criticate già allora sia perchè pregiudiziali nei confronti degli altri membri dell'Alleanza sia perchè in aperta contraddizione con le ansietà ed i dubbi che avevano determinato la crisi di credibilità della extended deterrence americana. Per questi motivi, la Gran Bretagna chiese ed ottenne un trattamento privilegiato che, dopo l'accordo di Nassau nel 1962, portò alla nascita della forza nucleare indipendente britannica. Per gli stessi motivi, la Francia, abbandonò la Nato e diede il via alla "Force de Frappe".

Altre ipotesi di potenziamento nucleare dell'Europa ma sotto l'aspetto col-

lettivo, furono formulate (controllo congiunto, Forza Multilaterale, ecc..) per poi venire sistematicamente affossate. Come alternativa, vennero assegnati nel 1963, alla Nato, i primi Forward Based Systems, i sistemi avanzati di cui ancor oggi si parla e le missioni dei sottomarini nucleari americani. Una dimostrazione, comunque, meno concreta dell'impegno strategico americano a favore della Nato-Europa. Un settore, invece, che ricevette piena attenzione, fu quello del breve e medio raggio dove, fra il 1961 ed il 1963 vennero schierati in Europa oltre il 60% dei sistemi oggi esistenti. Sistemi che dovevano dimostrare l'attuabilità della strategia della "risposta flessibile", sanzionata nel 1967 ma attuata, pragmaticamente e per stadi, alcuni anni prima. La Nato si adoperava nel rafforzamento delle strutture difensive che avevano ottenuto la sanzione ufficiale. Messi in disparte i sistemi più controversi, quelli a lungo raggio, sopite le aspirazioni di altri paesi europei ad imitare l'esempio della Francia o Gran Bretagna, tutta l'attenzione si rivolgeva ai sistemi a medio raggio (in grado di battere i Paesi satelliti) ed a breve raggio (impiegabili cioè solo all'interno degli stessi paesi ospiti).

Maggiore attenzione veniva devoluta anche alle forze convenzionali. Si dimenticava, però, che un precedente Saucer, il Generale W. Norstad aveva, nel 1962, sostenuto vigorosamente insieme ad una maggiore autonomia decisionale della Nato-Europa in tema nucleare anche la tesi dello schieramento di sistemi a lungo raggio, in grado di battere anche l'Unione Sovietica.

Comunque, tutto continuò senza sussulti sotto varie amministrazioni americane fino al momento in cui, approssimandosi la ratifica del SALT II con relativo riconoscimento della "sostanziale parità" fra gli arsenali nucleari delle Superpotenze, ripresero vita le ansietà, questa volta soprattutto europee, per la credibilità della deterrenza offerta dalle forze strategiche americane. I dubbi anticipati vent'anni prima dall'NSC 68 ritornavano con maggior forza. Se, si obiettava, la parità fra le opposte forze strategiche decreta lo stallo nucleare a tali livelli, cosa avverrà a livelli più bassi? E, in particolare, come avrebbe potuto la Nato-Europa dissuadere l'Unione Sovietica non disponendo di un potenziale adeguato per portare la risposta contro il suo territorio? Il riconoscimento implicito della reciproca santuarizzazione da parte di Unione Sovietica e Stati Uniti, sommato alla posizione sovietica di "santuario" nei confronti di minacce provenienti dall'Europa, avrebbe portato alla regionalizzazione del conflitto.

Si sollevavano dubbi, anche da parte americana, sulla credibilità dell'effetto deterrente rappresentato dalle 400 testate nucleari, messe a disposizione di Saceur, sui sottomarini nucleari statunitensi. Tali testate, comprese nel computo SALT II, rappresentano una porzione della componente strategica più che una componente di teatro ed un loro impiego avrebbe un effetto spiralizzante tale da renderlo improbabile o, quanto meno, dal porlo sullo stesso piano delle forze strategiche.

Questi dubbi vennero resi pubblici dal Cancelliere Schmidt che, nel 1977, durante la Alastair Buchan Lecture presso l'International Institute of Strategic Studies di Londra, disse "la limitazione di armi strategiche fra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica inevitabilmente intaccherà la sicurezza degli alleati europei data la superiorità militare sovietica in Europa se non si riuscirà a ridurre gli squilibri esistenti in Europa in parallelo ai nego-

ziati SALT. Finchè ciò non accadrà occorre mantenere l'equilibrio in tutto lo spettro della deterrenza. L'Alleanza deve perciò rendere disponibili i mezzi per sostenere la sua presente strategia, che è ancora quella giusta, e prevenire ogni sviluppo che possa porla in dubbio". Non è questo il riconoscimento autorevole che nello spettro della deterrenza Nato mancava qualcosa? E cosa, se non i sistemi di teatro a lungo raggio, di cui la Nato si era con tanta disinvoltura liberata?

Si discute oggi se sia corretto o non addossare a Schmidt la paternità degli Euromissili. Sta di fatto, però, che nel 1977 al Nuclear Planning Group dei Ministri della Difesa della Nato, avuto luogo a Bari, si diede il via all'esame delle opzioni da adottare e fu nominato un Gruppo ad Alto Livello, di funzionari degli esteri e della difesa dei vari Paesi della Nato (High Level Group - HLG) per tale scopo.

#### I lavori per il Programma. La decisione.

Definire una soluzione rispondente alle varie e numerose istanze relative allo schieramento, ex novo, di sistemi di teatro nucleari a lungo raggio era già tutt'altro che semplice. A complicare le cose interveniva la cospicua massa degli addetti ai lavori, in rappresentanza di Paesi membri, ognuno con una diversa e spiccatamente propria interpretazione del problema. E', quindi, da considerarsi un notevole successo che l'High Level Group sia riuscito a presentare puntualmente delle proposte concordate prima della scadenza decisionale del dicembre 1979. I sistemi proposti erano ambedue basati a terra, sia Pershing II che Missile Cruise e, per essi, era preventivato uno schieramento sufficientemente ampio: Belgio, Gran Bretagna, Germania, Italia ed Olanda. Il numero, complessivo, 572 sistemi, di cui 464 missili cruise e 108 Pershing II, era un compromesso pragmatico fra varie esigenze: costo, targetting, dispersione, numero ottimale di sistemi per unità operativa, penetratività nel sistema difensivo sovietico, ecc. Se il numero totale si avvicinava al massimo di 600 già accettato dai Ministri della Difesa, nel Nuclear Planning Group, quale numero valido sia per soddisfare esigenze strategiche credibili che per disporre di una carta negoziale efficace, i numeri parziali non sono che la conseguenza della decisione di adottare per i Pershing II la stessa quantità dei già esistenti Pershing I. Con tale scelta, uno per uno, si riteneva di poter ragionevolmente rappresentare il Pershing II come evolutivo rispetto al precedente, placando automaticamente gli umori della pubblica opinione. Che poi in seguito il sistema venisse percepito non solo come rivoluzionario ma anche come maggiore destabilizzante fra i due prescelti nessuno dei sostenitori del PXII lo aveva allora immaginato.

La scelta dei sistemi e dei prototipi di schieramento assorbì, per la sua complessità, tutta l'attenzione dell'HLG costringendo a rinviare ad altra data il serio esame delle nuove prospettive strategiche offerte dai nuovi sistemi. Era, comunque, accettato che ambedue erano parte dell'arsenale nucleare del teatro Europeo, affidato a Saceur e che erano essi impiegabili nel quadro del Selective Employment Plan (SEP) che regola la risposta selettiva della Nato e non dei soli Stati Uniti.

Circa la scelta di sistemi "basati a terra", più di un criterio portò il consenso della maggioranza su di essi a preferenza di quelli installati su piattaforme navali od aeree. Il criterio, comunque, che ebbe maggior peso fu quello della "visibilità" associato alla "non ambiguità" del segnale deterrente. Termini che fan parte della astrusa terminologia della filosofia deterrente ma che, in questo caso, sono comprensibili. La visibilità doveva dimostrare contemporaneamente la volontà della Nato di attuare il programma su un largo numero di territori nazionali e quella statunitense di offrire un pegno verificabile "de visu" della credibilità della propria deterrenza a favore degli alleati europei. La visibilità era anche un contributo a che le Forze di teatro e la minaccia potenziale che esse rappresentavano, non fossero confuse con le forze strategiche.

Quanto tali considerazioni si siano rivelate esatte non è facile stabilirlo ma, ancor oggi, si ritiene che la scelta sia stata la migliore, anche se i paladini di una soluzione "aerea" o "navale" non mancano. Tutto sembrava avviato per il meglio quando iniziarono le prime titubanze, alcune spontanee ed altre stimulate da un crescente impegno diplomatico e propagandistico dell'Unione Sovietica tesa a disunire la Nato prima della decisione. Qualche cautela era già stata presa per ridurre la temperatura politica del programma. Nell'aprile 1979 era stato costituito lo Special Group, un organismo parallelo all'High Level Group, con il compito di esaminare le prospettive negoziali dei nuovi sistemi. Si era più tardi proposto di decretare, in parallelo con la decisione, il ritiro di 1000 testate dall'arsenale Nato come provvedimento unilaterale. Nonostante tutto, un po' della solidarietà prima ottenuta cominciò a scucirsi di fronte alle esitazioni di alcuni governi. In particolare di quello Olandese e di quello Belga, il primo artefice della "opzione zero" da esso proposta in contemporaneità con la decisione Nato, il 12 dicembre 1979. Inoltre, ambedue i paesi si impegnarono a schierare i due sistemi, ma solo dopo un attento esame della validità dei negoziati relativa, rispettivamente entro due anni dalla decisione Nato od entro sei mesi.

Ambedue le scadenze sono passate senza che i due Paesi abbiano accolto i sistemi. Comunque, il fatto che attorno alla partecipazione politica e finanziaria al programma di ammodernamento non ci fossero allora riserve, è da considerarsi un notevole successo per la Nato. La decisione sul programma, contestuale con una proposta all'Unione Sovietica a negoziare, veniva ratificata da tutti i Paesi membri. Un comunicato ben calibrato, molto "low profile" concluse la riunione dei Ministri degli Esteri e della Difesa a Bruxelles. Un comunicato che, se riletto attentamente oggi, forse contribuirebbe a portare verso un indirizzo più giusto l'attuale dibattito sulle Forze Nucleari di teatro, paralizzato sull'artificiale e rischioso dualismo fra Euromissili Nato ed SS-20.

Per sommi capi, il comunicato Nato affermava che:

- l'ingresso delle 572 testate degli Euromissili sarebbe stato compensato dal ritiro di un corrispondente numero di testate appartenenti a sistemi di lancio a raggio più corto, entro il tetto ridotto con la sottrazione delle 1000 testate offerta, contestualmente alla decisione, una tantum.
- ogni riduzione futura di sistemi di teatro della Nato avrebbe comportato una parallela riduzione dei sistemi sovietici.

- le limitazioni sui sistemi nucleari di teatro americani e sovietici sarebbero state negoziate bilateralmente ..step by step.
- l'immediato obiettivo dei negoziati sarebbe stata la limitazione concordata dei sistemi americani e sovietici di teatro, a lungo raggio, basati a terra.

#### Asimmetrie strategiche fra Nato ed Unione Sovietica nelle Forze di Teatro.

Per la Nato, le Forze di teatro sono collegate indissolubilmente alla Strategia della Risposta Flessibile, quali componenti intermedie della Triade, poste fra le Forze convenzionali e quelle strategiche. Fu proprio l'improponibilità del collegamento diretto fra questi due remoti estremi a dettare l'inserimento della fascia intermedia nucleare di teatro, a sua volta articolata pragmaticamente in corto raggio (fino a 100 km), medio raggio (fino a 1000 km), lungo raggio (fra i 1000 km ed i 6000 km oltre i quali le forze nucleari sono considerate strategiche).

Però, come tutti gli accorgimenti pragmatici questa rigida suddivisione dei sistemi di teatro non regge ad una seria disamina. Visono, ad esempio, sistemi come l'SS-22 che, pur entrando nel medio raggio (meno di 1000 km), possono battere obiettivi che sono peculiari del lungo raggio.

E' anche superficiale la distinzione fra sistemi strategici tout court e sistemi di teatro, basata sul presupposto che tutto quanto riguarda direttamente i territori delle due superpotenze è strategico, il resto di teatro. E' assai più giusto definire le armi a lungo raggio delle opposte parti come "euro-strategiche". Le ha definite così anche il Cancelliere Schmidt, ma il termine non ha avuto fortuna perchè gli ortodossi della deterrenza lo han definito "decoupling".

Comunque, se l'associazione forze convenzionali-forze strategiche si rivelava fragile, anche quella fra forze di teatro prive di un lungo raggio proprio e credibile e le forze strategiche, risultava zoppicante. Anche se la strategia della risposta flessibile contempla che la complementarietà fra le varie gambe della Triade serva anche a compensare le lacune di una di esse, tale lacuna nel lungo raggio sembrava poter provocare due tipi di possibili reazioni in caso di conflitto, o l'abbassamento a livelli di rischio della soglia "strategica" o, caso opposto, la regionalizzazione del conflitto, limitato alla sola Europa. Del resto, la migliore garanzia per l'effetto "coupling" del possibile intervento degli Euromissili Nato nei confronti del territorio sovietico, l'ha offerta la stessa Unione Sovietica affermando che avrebbe considerato qualsiasi attacco nucleare proveniente dall'Europa come se fosse originato dal territorio americano, destinando anche ad esso la propria rappresaglia. Le forze di teatro a lungo raggio verrebbero perciò ad avere un effetto "trigger" nei confronti delle forze strategiche americane e, per reazione, di quelle sovietiche. Il che equivale a dire innescare lo scambio nucleare a livelli generali. Oppure, per reciproca volontà di evitare quel temuto momento, si può provocare uno stallo della risposta nucleare a livelli più bassi di quelli strategici. E', infatti, vero che le Forze di teatro a lungo raggio hanno un duplice valore stabilizzante: in un primo caso perchè rafforzano la deterrenza completando la panoplia di forze a disposizione della Strategia Nato, in un secondo perchè possono determinare un



effetto paralizzante nei confronti delle opposte ed analoghe forze sovietiche.

Sul potenziale effetto "coupling" o "decoupling", infine, delle Forze nucleari di teatro si potrebbe dire molto di più senza per questo approssimarsi in alcun modo ad una accettabile verità in una o nell'altra direzione. Infatti, non vi è alcun modo obiettivo per stabilire se una o l'altra tesi sia più valida. Né schieramenti, né tipi di sistemi, né pianificazioni obiettivi, ecc. possono dare qualche utile indicazione. Influiscono, invece, soggettivamente le percezioni, le interpretazioni, i timori di tre origini: una sovietica, una americana ed una europea. Si tratta perciò non solo di elementi psicopolitici difficilissimi da interpretare correttamente per gli stessi soggetti ma anche suscettibili di variare con il tempo, con gli umori, con la temperatura del confronto politico e militare.

L'interpretazione politico-strategica della funzione delle forze nucleari di teatro Sovietiche, a lungo raggio, sembra molto più coerente e lineare e, oltre a tutto, chiaramente evolutiva. Non vi sono decisioni prese e molto presto smantellate, tranne che nel caso di Cuba che fa eccezione, non vi sono schieramenti di sistemi attuati e presto smantellati. Tutto procede regolarmente con l'andamento ed il ritmo di una apparentemente inarrestabile produzione a catena. Questa regolarità del processo decisionale ed esecutivo, soprattutto in campo nucleare, è dovuta al fatto che l'Unione Sovietica non crede nel "nuclear sharing" e che perciò, nel settore, fa tutto da sé senza chiedere il consenso degli altri paesi del Patto e, all'interno del suo stesso Stato, le decisioni in materia sono tanto verticizzate, così esterne al dibattito pubblico da non dover subire alcuna sostanziale verifica. A ciò si può aggiungere che tutta la dottrina strategica ed i mezzi corrispondenti han seguito un corso ordinatamente evolutivo, impostato secondo motivazioni prevalentemente di ordine politico e militare. I traumi del "coupling" e del "decoupling", della validità o meno della deterrenza non sono così presenti nel Patto di Varsavia come nella Nato e tantomeno possono, perciò, influenzare il corso strategico. E' anche semplificato il problema dal fatto che gli Euromissili sovietici possono esercitare tutto il loro effetto "deterrente" od "offensivo" dall'interno dell'Unione Sovietica senza coinvolgere i Paesi satelliti. In sintesi, mentre il problema della credibilità della deterrenza è nella Nato una costante sorgente di dibattito fra Stati Uniti ed alleati europei, nel Patto di Varsavia sembra essere un fatto privato dell'Unione Sovietica.

Accade così che, nell'Unione Sovietica, le dottrine si adeguano allo sviluppo dei mezzi e delle tecnologie e gli obiettivi politico-strategici sono tagliati secondo entrambi. Le Forze di Teatro a lungo raggio sono parte di questa ordinata e cauta metodica.

Fino ai primi anni '60, quando la componente di teatro sovietica era ancora ai primi passi mentre quella Intercontinentale già impensieriva gli Stati Uniti, nell'Unione Sovietica si sosteneva l'inevitabilità della spiralizzazione nucleare sia verticale che orizzontale, risolvendo da parte loro il problema del "coupling" fra teatro europeo e Stati Uniti. Negli anni '70, quando le forze strategiche si avviavano verso un apparente stallo sanzionato dal SALT II, mentre le forze di teatro vedevano una marcata superiorità sovietica nel lungo raggio, l'interesse verso la spiralizzazione divenne meno marcato. Ad alcuni fra gli

esperti sovietici (R. SIMONIAN "On the risks of confrontation", Pravda, 14 giugno 1977) la regionalizzazione del conflitto, pareva anche consigliabile. Parallelamente, anche l'ipotesi di un conflitto convenzionale in Europa acquistava credito grazie al potenziamento delle forze convenzionali sovietiche, in deciso miglioramento qualitativo dalla prima metà degli anni '70. Il matrimonio forze convenzionali e forze di teatro era evidente non solo nelle maggiori esercitazioni condotte dall'Unione Sovietica ma anche nella cura posta nel dotare le unità terrestri di costoso equipaggiamento per la condotta del combattimento anche in caso di impiego di armi nucleari. E le forze a lungo raggio? Non sembra arbitraria l'ipotesi che, per un conflitto regionalizzato, esse possano essere concepite in funzione strategica, favorendo la dissociazione politica e militare dell'Alleanza Atlantica, frazionandone gli sforzi ed intaccandone in profondità le risorse e l'alimentazione sia tattica che logistica. Tutta l'Europa Nato, del resto, dalle Azzorre alla linea di confronto, è sotto il raggio dei nuovi vettori a lungo raggio, gli SS-20 ed i Backfire.

Questa constatazione potrebbe far ritenere che i sovietici preferiscano alla "risposta flessibile" della Nato, una "risposta graduata", quasi un'applicazione ortodossa della scala della violenza ipotizzata da Herman Khan negli anni '60 a cui, peraltro, essi hanno sempre negato realismo. Mentre, infatti, la "risposta flessibile" ammette, come già detto, la compensazione reciproca delle eventuali defaillances di una o più delle componenti della triade di forze, attraverso un complesso e cervelotico meccanismo di complementarità, la "risposta graduata" presume l'autosufficienza di ogni elemento, di ogni categoria o sottocategoria. E' quanto avviene nelle Forze Armate Sovietiche dove il processo di ammodernamento abbraccia tutte e tre le Forze Armate, nella parte convenzionale, di teatro a breve, medio e lungo raggio e in quella strategica. Questa autosufficienza di ciascuna può anche spiegare la presunta sovrabbondanza che rende perplessi gli esperti occidentali. Non si tratta di "overinsurance" ma piuttosto di diffidenza verso i rischiosi giochi d'azzardo cui la politica occidentale costringe la propria strategia. Per la strategia sovietica oggi, quasi tutto è possibile, dai minimi livelli di scontro allo scambio a livelli ultimativi fra le Superpotenze. Ecco perché, ad esempio, una politica declaratoria di "first use", nel teatro europeo, sarebbe da parte sovietica non solo non necessaria ma chiaramente destabilizzante.

Con uno spirito neo-clausewitziano, non pochi sovietici sostengono (es. Maresciallo S. Krasovskij "Trends in the use of aircraft in a nuclear war". Voen-naia mysl, 1967) da tempo che la violenza da impiegare deve corrispondere possibilmente alla posta politica e che non ha senso, in tale contesto, programmare la distruzione dell'Europa e del suo tessuto economico-tecnologico.

Tornando al lungo raggio due elementi sono particolarmente significativi: il fatto che il suo ammodernamento ha preceduto quello degli altri settori nucleari di teatro e che si è indirizzato, principalmente, su vettori basati a terra. Forse anche per l'Unione Sovietica la "visibilità" dei sistemi è indispensabile, almeno come messaggio deterrente indirizzato verso i Paesi sotto schiaffo. Scrive il Military Balance 1982-1983 "l'importante investimento compiuto dai sovietici nei recenti anni nel medio (che per la Nato è, peraltro, il "lungo") raggio fa ritenere che vi siano, secondo i sovietici, tangibili vantaggi sia poli-

tici che militari derivanti dalla preponderanza nucleare nella regione europea". Questi vantaggi può essere anche possibile interpretarli:

- strategicamente, un'Unione Sovietica, disposta come rinnovata "heartland" di Mac Kinder al centro del continente euroasiatico, può operare per linee interne anche nella sola fase deterrente estendendo la sua copertura su tutto lo spazio periferico, senza stabilire rischiosi equivoci nei ruoli della propria componente strategica, rivolta soprattutto verso gli Stati Uniti. Il complesso dell'accerchiamento statico della periferia contro il centro, storica ossessione della Russia, viene superato da un accerchiamento dinamico del centro verso la periferia reso possibile dalla flessibilità, immanenza, potenza e raggio d'azione delle forze nucleari a lungo raggio.
- tatticamente, la sovrabbondanza nel lungo raggio dovrebbe consentire ai sovietici sia la neutralizzazione degli FBS che quella del "medio raggio". L'inserimento dei Pershing II e Cruise complica questo scenario a loro favorevole. L'affidamento al "lungo raggio" per il teatro europeo consentirebbe, inoltre, ai sovietici di far pressione con la propria intoccata riserva strategica sugli Stati Uniti affinché non intervengano con la loro.
- politicamente, la minaccia rappresentata dagli SS-20 ed altri sistemi in via d'inserimento sul teatro europeo, potrebbe favorire una balcanizzazione dell'Europa, con ogni Stato in cerca di ottenere per sé delle specifiche garanzie a scapito di forme deterrenti collettive. Una tale situazione potrebbe favorire il distacco degli Stati Uniti dall'Europa e, con la frantumazione dell'Alleanza Atlantica, la fine di qualsiasi tentativo occidentale di trattare globalmente la propria sicurezza. La sicurezza europea è, infatti, una entità ancora ignota. Un'alternativa, assai poco probabile, potrebbe esser data da un'Alleanza ancor più legata che negli anni '50 sulla "extended deterrence" americana, con un non proprio credibile adeguato rafforzamento della capacità convenzionale europea, non più validamente sostenuta da forze a corto raggio nucleari sempre meno credibili, da forze a medio raggio ancora credibili ma troppo pesantemente affidate alla componente aerea. In quanto agli "euromissili Nato" è da presumere che il loro non schieramento sia uno dei frutti immediati che i sovietici intendono cogliere dalla percezione europea della minaccia rappresentata dagli SS-20.

E, secondo i Paesi satelliti, come si presenta il problema dello schieramento degli euromissili Nato? Si può solo presumere che essi debbano essere favorevoli a dei sistemi che pongono in discussione, in Europa, la santuarizzazione dell'Unione Sovietica. La situazione attuale, invece, può far ritenere che, all'interno di un conflitto regionalizzato, ossia limitato al solo teatro europeo, si possa addirittura sub-regionalizzare, confinando le ostilità per la parte orientale ai soli Paesi satelliti. L'Unione Sovietica parteciperebbe con le proprie forze ma senza esporre il proprio territorio, diversamente dalla Nato-Europa battibile, grazie agli euromissili sovietici, fino alle sue sponde Atlantiche. Una tale situazione contribuisce ad abbassare la soglia d'aggressione da parte sovietica. Sono comunque solo delle ipotesi ed anche se non fossero tali, difficilmente i paesi satelliti saprebbero deviare anche di poco il corso delle decisioni politico-strategiche sovietiche in tema di negoziati ed euromissili.

### L'Italia e gli Euromissili.

Non è possibile parlare degli euromissili Nato senza accennare all'Italia, il cui ruolo è stato determinante per il consenso collettivo allo schieramento durante la riunione Nato del 12 dicembre 1979 a Bruxelles.

Fra le varie titubanze sorte prima di tale occasione, la Germania ne aveva esposta una con il "non singularity principle", dichiarando ossia che non sarebbe stata disposta ad ospitare i nuovi sistemi se, parallelamente, almeno un altro stato "continentale" dell'Alleanza non avesse fatto altrettanto. In un primo tempo, si presentavano tre possibili opzioni ma, con la nota e tardiva defezione del Belgio e dell'Olanda, l'Italia rimaneva da sola a soddisfare tale richiesta. Senza l'Italia, quindi, non vi sarebbe stata neanche la Germania e senza quest'ultima neanche la Gran Bretagna in quanto, se anche questa avesse voluto accettare da sola tutto o parte l'onere del programma, controindicazioni politiche, strategiche e tecnico-operative lo avrebbero sconsigliato. Perché mai l'Italia ha voluto e saputo far tanto? Non certo per un'acquisita maturità nel campo della politica di sicurezza e conseguente strategia, due campi d'azione di cui da noi si ignora ancora entità e dimensione. A confermarlo, del resto, la non pregevole qualità dei vari dibattiti ai vari livelli e, fra le altre cose, la peregrina iniziativa del Senato della Repubblica che ha invitato esperti laici stranieri in Italia a spiegare, con poche parole, il perché del programma Nato.

Forse si è trattato di percezione brillante della gravità di un eventuale annullamento del programma, o di un'intuizione del prestigio che l'adesione ad esso avrebbe conferito all'Italia, o infine un cedimento alle pressioni di Paesi alleati rivoltisi all'Italia perché salvasse il tutto. O forse un po' di tutti e tre i motivi sono all'origine della decisione italiana. Di positivo senza dubbio il fatto che nessun organismo nazionale istituzionalmente competente in merito alla Difesa Nazionale è allora stato escluso dal dibattito, creando un precedente interessante per casi consimili.

Oltre a rendere possibile lo schieramento, l'inserimento dell'Italia ha contribuito a razionalizzarlo sia sotto l'aspetto strategico che operativo. Infatti, non solo l'articolazione delle basi ora abbraccia tutto l'arco dell'Alleanza da Nord a Sud ma offre anche una dispersione assai più accettabile di quanto non sarebbe avvenuto se l'Italia e quindi la Regione Meridionale della Nato fossero rimaste fuori.

Il programma di schieramento è forse il vincolo più forte ora rimasto fra la Regione Meridionale ed il resto della Nato e non è poco; lo schieramento in Sicilia, a Comiso, ha visibilmente sottolineato tale funzione.

Forse l'Italia avrebbe potuto fare qualcosa di più: acquisire in proprio ed affidare a reparti delle proprie Forze Armate i missili cruise in Italia. Soluzione, del resto, già operativa con vettori a raggio più corto e, in passato, con i missili Thor e Jupiter.

Il peso politico-strategico acquisibile dall'Italia con tale soluzione sarebbe stato decisamente superiore e forse l'opposizione politica all'interno del Paese sarebbe diminuita. L'anti-americanismo reale o di maniera, forte nei movimenti pacifisti, avrebbe trovato meno spazio per le proprie contestazioni; la

"doppia chiave" sarebbe stata assicurata nel modo più chiaro. E, infine, in un coacervo europeo in cui Francia e Gran Bretagna, la prima di più, l'altra meno, si propongono quali leaders in funzione delle proprie forze nucleari, anche l'Italia avrebbe potuto dire qualcosa in più. Tanto più che, proprio per la loro dimensione euro-strategica, gli euromissili si presterebbero più di altre forze a coagulare intorno a sé, un abbozzo di progetto di sicurezza europea all'interno della Nato.

### I negoziati.

Mai come nel caso del programma di ammodernamento delle Forze Nucleari di Teatro a Lungo Raggio, il problema del negoziato è stato tanto rilevante e mai è stata tanto sottolineata la complementarità fra i due aspetti, programmi e loro rispettivo controllo, nel quadro della sicurezza. Una complementarità spesso fraintesa che ha fatto decadere in molti l'impressione che il programma avesse una motivazione strategica per attribuirgli solo valore di strumento negoziale. Il Special Consultative Group, messo in piedi dalla Nato per esaminare le varie prospettive negoziali, formulò nel dicembre 1979, le seguenti considerazioni:

- il programma di schieramento sarebbe stato ridimensionato in relazione alla contrazione del potenziamento delle analoghe forze sovietiche ottenuto in sede negoziale.
- le testate sembravano essere l'unità di misura più opportuna per i negoziati.
- l'opzione "zero" appariva come una soluzione improbabile.
- i negoziati avrebbero dovuto coinvolgere lo schieramento globale degli SS-20, definendo dei sub-limiti regionali per tutte le aree entro il raggio d'azione dei missili verso l'Europa occidentale.

Se queste proposte fossero state meglio comprese, qualche errore nella impostazione negoziale occidentale sarebbe stato evitato e del tempo sarebbe stato risparmiato. Soprattutto per la "opzione zero", sostenuta dagli olandesi nel dicembre 1979, ripresa da tutti gli europei all'NPG di Gleneagles nel nov 1981 e divenuta poi posizione ufficiale degli Stati Uniti con il discorso del Presidente Reagan il 18 nov 1981, e rivelatasi presto un artificio declaratorio di breve durata, di qualche successo verso un'opinione pubblica male informata, ma dal significato tale da privare di credibilità strategica tutto il programma.

Dal 30 novembre 1981, gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica siedono al tavolo delle trattative a Ginevra, per negoziare il futuro delle INF in Europa. Come riconosciuto dalle dichiarazioni ufficiali statunitensi, nulla di fatto è stato finora compiuto. Troppe sono le divergenze. Gli arsenali di teatro dei due blocchi sono asimmetrici per tipo, per funzione, per schieramento. Da parte sovietica, inoltre, si negozia da una posizione di forza contraddistinta dalla presenza di un vasto programma di ammodernamento già operativo. Dall'altra, invece, si propone come strumento negoziale un programma nella sua fase di sviluppo e che i Sovietici sperano ancora di poter bloccare, senza nulla concedere, nella fase di schieramento, facendo leva sulle opinioni pubbliche occidentali. Quale il futuro?

E' improbabile che l'atteggiamento sovietico, che beneficia dello stallo negoziale, muti sensibilmente fino a che il programma euromissili Nato non avrà

raggiunto una dimensione temibile nella sua veste operativa. Ciò potrebbe verificarsi verso la metà dell'attuazione del programma, ossia fine 1985-inizio 1986. Un periodo decisamente troppo lungo da passare senza poter offrire al pubblico europeo una dimostrazione concreta che qualcosa, nei negoziati, di concreto si sta ottenendo.

Il tempo potrebbe essere speso utilmente anticipando, mentre i negoziati sul lungo raggio procedono a rilento, delle trattative sulle forze nucleari di teatro a breve raggio (entro i 100 km). Oggi ancora la Nato ha in quest'area qualcosa di valido da negoziare, mentre l'Unione Sovietica è nelle fasi iniziali del proprio processo di ammodernamento. Fra qualche anno invece il problema del corto raggio si potrebbe presentare per la Nato negli stessi termini attuali del lungo raggio. Il Patto di Varsavia con una nuova linea di sistemi già operativi, la Nato con la maggior parte dei propri in via di obsolescenza od obsoleti. Una forte riduzione nel corto raggio avrebbe peraltro i seguenti vantaggi:

- ridurrebbe sensibilmente il numero dei sistemi e testate nucleari in Europa.
- costringerebbe la Nato-Europa a migliorare sul serio la sua capacità convenzionale finora trascurata nell'illusoria pretesa di poter colmare le lacune proprio con l'intervento del breve raggio. In questo contesto la proposta Rogers fa senso come motivazione anche se solleva dubbi sulle soluzioni.
- alzerebbe la soglia nucleare perchè il livello successivo delle forze nucleari di teatro, il medio raggio, è svincolato dallo sviluppo immediato delle operazioni tattiche e concede maggior tempo per la decisione sul "releasing". Ciò equivarrebbe perciò ad un "non-early use". E l'Europa respirerebbe meglio.
- si risparmierebbero le distruzioni nucleari dei territori occidentali da parte di sistemi propri.

In quanto alle forze nucleari di teatro a lungo raggio, non pare convincente una totale loro scomparsa. Per i motivi già anticipati, la loro presenza può essere ridotta, anche sensibilmente, ma rimanendo entro livelli operativi, purchè la parte opposta faccia altrettanto. La sicurezza dell'Europa verrebbe meglio garantita ed il "confronto a sempre più bassi livelli di forza", che la Nato sostiene da tempo, sarebbe meglio assicurato in un ambiente tutelato da un equilibrio nel settore delle armi "eurostrategiche". Se la Nato, d'altronde, non avesse lasciato trascorrere quasi dieci anni senza colmare le proprie lacune nel "lungo raggio" e senza avvertire quanto era stato fatto e si stava facendo nel settore da parte dell'Unione Sovietica, il problema "Euromissili" non si sarebbe presentato e gli affanni di oggi ci sarebbero stati evitati.

|               |  |
|---------------|--|
| iai           | ISTITUTO AFFARI<br>INTERNAZIONALI - ROMA |
| n° Inv. 10470 |  |
| 02 GIU. 1991  |  |
| BIBLIOTECA    |  |