

IAI8622

TEORIA E PRATICA DEL CONTROLLO DEGLI ARMAMENTI.
UNA SINTESI DI DATI E CONSIDERAZIONI.

di Maurizio Crenasco

1. INTRODUZIONE.

Vorrei articolare la mia esposizione in tre parti. Nella prima parlerò della teoria del controllo degli armamenti, la sua categorizzazione, il significato degli accordi finora raggiunti, gli elementi tipici dell'arms control e le questioni teoriche che lo caratterizzano.

Nella seconda parte tratterò delle questioni "pratiche" del controllo degli armamenti, ossia illustrerò i negoziati attualmente in corso in termini di proposte e di prospettive. Dividerò questa parte in due sottosezioni: nella prima esaminerò in modo abbastanza dettagliato qual'è stato lo sviluppo degli arsenali strategici della due superpotenze negli ultimi anni e quali sono i programmi di sviluppo futuro. Successivamente, farò un'analisi delle proposte avanzate nel 1985 e nel 1986, sia dagli Stati Uniti che dall'Unione Sovietica.

Nella terza parte esaminerò brevemente i problemi specifici dell'attuale fase del controllo degli armamenti tra Est e Ovest.

La mia sarà un'esposizione a volte molto schematica, nel tentativo di darvi la maggiore quantità di informazioni e di dati possibile.

Comunque, credo che avremo il tempo nel periodo delle domande di entrare più profondamente nell'analisi dei problemi.

2. LA CORNICE TEORICA DEL CONTROLLO DEGLI ARMAMENTI.

Cominciamo quindi dalla teoria del controllo degli armamenti. La definizione più semplice di arms control è quella di una serie o quadro di esplicite o tacite misure destinate a limitare l'accumulazione e/o l'uso delle forze militari.

Obiettivi dell'arms control sono: la riduzione della possibilità di conflitti armati; la riduzione dei danni in caso di guerra; la riduzione degli eventuali ostacoli per quelle iniziative che potrebbero porre fine a un conflitto; la riduzione dei costi economici e sociali della corsa agli armamenti; la riduzione della gamma delle incertezze, e l'aumento della gamma delle certezze, nelle relazioni internazionali; la riduzione del ruolo della forza militare nelle relazioni internazionali.

oooooooooooooooooooo

Nota: il testo è la trascrizione di una conferenza tenuta al Corso Superiore dell'Istituto di Guerra Marittima di Livorno il 4 aprile 1986; anche se rivisto, rimane pur sempre una trascrizione, con tutte le caratteristiche negative di un testo "parlato" ricondotto a un testo "scritto".

IAI8622

aprile 1986

p. 1

D'altra parte, e' opportuno sottolineare che non sempre i tentativi di limitare o ridurre gli armamenti hanno portato alla pace o alla non-guerra. Al contrario, l'esperienza storica ci insegna che i tentativi di ridurre nel breve termine la corsa agli armamenti non sono riusciti, nel lungo termine, ad evitare lo scoppio di un conflitto.

La categorizzazione e' altrettanto semplice: controllo degli armamenti nucleari, finora bilaterale, come quello che viene negoziato dagli Stati Uniti e dall'Unione Sovietica; controllo degli armamenti convenzionali, bilaterale o multilaterale, come quello che si cerca di realizzare nell'ambito dei negoziati MBFR di Vienna per la riduzione bilanciata delle forze militari delle due alleanze militari nel centro Europa; controllo degli armamenti regionale bilaterale, come quello che si e' cercato di realizzare negli anni 1977-78 attraverso la riduzione delle forze navali delle due superpotenze nell'Oceano Indiano; controllo degli armamenti regionale, con implicazioni indirette di paesi terzi, come quello che si e' tentato di raggiungere con i colloqui Usa-Urss (i cosiddetti CATT, ossia Conventional Arms Transfer Talks) per la limitazione delle vendite di armi convenzionali ai Paesi del Terzo Mondo.

3. GLI ACCORDI FINORA RAGGIUNTI.

Diamo una schematica elencazione degli accordi raggiunti.

Trattato dell'Antartico (1959). Sancisce che l'Antartico va utilizzato solo per fini pacifici, che non e' consentito installarvi delle basi militari o effettuarvi sperimentazioni di nuove armi. Questo trattato, che include la possibilita' di ispezioni in loco, e' stato ratificato dagli Stati Uniti nel giugno 1960, e' entrato in vigore nel 1961 ed e' stato ratificato da 17 paesi.

Accordi sulla cosiddetta linea "calda" (1963-1971). Prevedeva l'installazione di una linea Washington-Mosca per comunicazioni dirette attraverso terminali telegrafici e teleprinter. La linea e' stata ammodernata e potenziata, all'inizio degli anni '70, con l'utilizzazione di satelliti di comunicazione a terminali multipli.

Limited Test Ban Treaty (LTBT-1963). E' il trattato che vieta la sperimentazione delle armi nucleari nell'atmosfera, nello spazio esterno e sotto gli oceani. Firmato a Mosca nell'agosto del 1963 e' entrato in vigore nell'agosto dello stesso anno. E' stato firmato e ratificato da oltre 100 paesi.

Outer Space Treaty (1967). Firmato il 27 gennaio 1967, entrato in vigore in ottobre e firmato e ratificato da oltre 60 paesi, il trattato stabilisce che la luna e gli altri corpi celesti possono essere utilizzati solo per scopi pacifici. Inoltre, proibisce l'installazione di armi nucleari nello spazio, su corpi celesti e su satelliti orbitanti. Questa clausola e' particolarmente interessante per i suoi riflessi sulla iniziativa di difesa strategica americana.

Trattato di Tlatelolco (1967). Firmato a febbraio del 1967, entrato in vigore nell'aprile dell'anno successivo, fa dell'America Latina una "nuclear free zone".

Trattato di non proliferazione delle armi nucleari (NPT - 1968). Con questo trattato, entrato in vigore nel 1980, i paesi nucleari si impegnano a non trasferire armi nucleari ai paesi non-nucleari, mentre questi ultimi si impegnano a non perseguire l'obiettivo di un armamento nucleare nazionale. I paesi non-nucleari si impegnano, inoltre, a sottoporre ai controlli dell'IAEA (International Atomic Energy Agency) i loro impianti nucleari in modo da poter effettivamente verificare che essi non sono utilizzati per lo sviluppo di una capacità nucleare militare.

Seabed Treaty (1971). Il trattato, entrato in vigore nel 1972, proibisce la dislocazione di armi nucleari, o di armi di distruzione di massa, sul fondo marino. Con "seabed" si intende tutta la zona oltre il limite di 12 miglia delle acque territoriali, ossia circa il 70% della intera superficie terrestre.

Nuclear Accident Agreement (1971). Si tratta di un accordo bilaterale tra le due superpotenze su una serie di misure destinate a ridurre il rischio di una conflitto nucleare e contro il non-autorizzato o accidentale lancio di armi nucleari.

Bacteriological Weapons Convention (1972). Proibisce lo sviluppo, la produzione e lo stoccaggio di armi batteriologiche e biologiche. La convenzione prevedeva anche la distruzione delle armi esistenti, primo caso di accordo dalla fine della seconda guerra mondiale che includesse anche la distruzione e non solo la riduzione delle armi considerate. Le parti contraenti si impegnavano anche a condurre negoziati per un accordo sulle armi chimiche.

SALT-1 (1972). Prodotto di due anni e mezzo di negoziati tra Usa e Urss, il SALT-1 consisteva in un trattato per la limitazione dei sistemi missilistici antimissile e un accordo ad interim per la riduzione delle armi strategiche offensive. Il trattato ABM proibisce la creazione di sistemi di difesa antimissilistica, limitando a due (capitale dello Stato o basi ICBM) le aree in cui è possibile installare un numero limitato di vettori difensivi (200 inizialmente, poi ridotti a 100). Il trattato prevede anche limitazioni riguardanti i complessi radar. Nell'accordo transitorio sui vettori strategici offensivi erano gettate le basi di quello che poi diventerà l'accordo di Vladivostok e quindi il trattato SALT-2. Per quanto riguarda i sistemi ABM gli Stati Uniti hanno rinunciato, smantellandolo, al proprio sistema, inizialmente costruito a difesa di una serie di silos di ICBM. L'Unione Sovietica ha invece conservato e continuato a modernizzare il proprio sistema ABM a difesa di Mosca.

SALT-2 (1979). È il trattato che prevede una serie di limitazioni quantitative e qualitative delle forze strategiche offensive (ICBM, SLBM, ALCM e bombardieri). Firmato da Carter e Breznev nel 1979 non è stato mai presentato per la ratifica al Senato americano. È ancora formalmente in vigore e viene sostanzialmente rispettato, anche se non completamente da parte dell'Unione Sovietica.

4. IL SIGNIFICATO DEGLI ACCORDI.

Il significato di quanto realizzato finora nel campo del controllo degli armamenti è certo importante, ma limitato nei suoi effetti reali. Si ha l'impressione che gli accordi siano stati possibili, e siano stati raggiunti,

solo in quanto vi era una particolare coincidenza di interessi tra la due superpotenze, senza nessun vero sforzo di superare le difficoltà dei problemi, o di considerare ipotesi diverse da quelle legate a una visione di reciproca sostanziale sfiducia.

Si possono fare alcuni esempi.

Il Test Ban e' stato raggiunto quando gli esperimenti nell'atmosfera non erano piu' necessari, in quanto sostituiti da quelli sotterranei. Inoltre, vi era la pressione dell'opinione pubblica mondiale, a cui dimostrare la buona volonta' delle due massime potenze mondiali, e vi erano problemi di contaminazione che coinvolgevano anche i territori dei due principali sperimentatori.

Il trattato di non proliferazione, nonostante gli impegni assunti dalle due superpotenze (art. 6) di ridurre i loro arsenali, non ha certo limitato la proliferazione verticale, ma solo quella orizzontale, ossia dei paesi non-nucleari che hanno accettato di rimanere tali.

I trattati SALT hanno posto limiti cosi' alti da consentire lo sviluppo dei programmi nucleari delle due superpotenze.

Tuttavia, i risultati finora raggiunti non vanno totalmente sottovalutati. Qualcosa in effetti e' stato realizzato. Inoltre, occorre considerare che spesso il processo del controllo degli armamenti e' stato l'unico punto di contatto e di dialogo tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica.

5. COSA E' CAMBIATO RISPETTO AGLI ANNI SESSANTA.

Oggi il problema dell'arms control e' politicamente piu' complesso e tecnicamente piu' difficile. Vi e' una maggiore interconnessione tra arms control e relazioni internazionali, tra arms control e gestione e stabilizzazione delle crisi e tra arms control e sviluppo degli armamenti.

In particolare:

a. L'arms control e' strettamente legato a obiettivi di politica estera (alleanze militari, vendita armi, interventi nel Terzo Mondo).

b. La scena politica internazionale e' cambiata. Il mondo non e' piu' rigidamente bipolare. I problemi del Terzo Mondo, dell'energia e delle risorse sono diventati piu' acuti. I problemi economici entrano maggiormente nella politica di difesa. Inoltre, altre questioni quali il risorgente nazionalismo, l'integralismo religioso, l'instabilita' economica e politica del mondo occidentale, le aspirazioni di maggiore liberta' delle societa' orientali e la difficolta' crescente di mantenere i vecchi equilibri complicano i rapporti tra le due superpotenze.

c. Vi e', d'altra parte, una maggiore consapevolezza della necessita' di elaborare migliori e diversi metodi negoziali, approcci maggiormente globali e meccanismi che, limitando lo sviluppo degli armamenti mentre il negoziato e' in corso, aiutino a ridurre il "gap" sempre crescente tra sviluppo tecnologico e sviluppo negoziale, con il primo che regolarmente vanifica i risultati del secondo. Ma vi e' anche la consapevolezza della difficolta' di trovare soluzioni a questi problemi senza un radicale cambiamento dell'atmosfera e dei rapporti tra le due superpotenze.

d. Vi e', ancora, una maggiore consapevolezza della necessita' di organizzazioni internazionali piu' efficaci, in grado di controllare veramente. Finora ci e' basati sui mezzi di verifica nazionali. Si ha l'impressione che essi non siano piu' sufficienti, in particolare per quegli accordi di arms control che coinvolgano anche altre paesi.

Vi e', infine, l'impatto, ancora piu' destabilizzante che in passato, delle nuove tecnologie, vero motore della corsa agli armamenti e la difficolta' di trovare il modo di limitarne lo sviluppo in modo efficace e controllabile.

6. ELEMENTI CARATTERISTICI DEL PROCESSO DI ARMS CONTROL.

Prima di tutto direi che si tratta di un processo sostanzialmente bilaterale, soprattutto per quanto riguarda le armi nucleari. Sono le due superpotenze che trattano, pur tenendo conto (almeno gli Stati Uniti) delle esigenze e delle aspettative dei propri alleati attraverso una serie di consultazioni, normalmente svolte nell'ambito delle rispettive alleanze. Ma le decisioni finali, in particolare sulle armi strategiche, sono sempre americane e sovietiche, cosi' come nazionali sono i mezzi di verifica e di controllo degli eventuali accordi raggiunti.

Inoltre, non e' prevista alcuna sanzione in caso di violazione dei trattati, mentre per molti di essi e' previsto il ritiro dopo un periodo di tempo piu' o meno lungo dal momento della notifica alla controparte.

Altro elemento caratteristico e' l'impossibilita' di risolvere il problema dell'arms control attraverso un approccio che sia esclusivamente tecnico. I parametri "politici", o meglio di percezione "politica", sono molto importanti. Basterebbe pensare all'incidenza che ha sull'atteggiamento americano verso l'arms control la percezione che l'Unione Sovietica sia realmente profettata al raggiungimento di una superiorita' strategica. Spesso queste percezioni hanno poca "sostanza" dal punto di vista militare, ma rivestono un enorme significato sul piano politico della reciproca valutazione come "minaccia" ai propri interessi globali.

Vi e', inoltre, il peso dei gruppi di pressione all'interno di ciascuna delle due superpotenze e l'incidenza dei legami assunti con le alleanze. Per esempio, il negoziato MBFR per la riduzione delle forze nel centro Europa e' piu' il simbolo di un processo politico che un negoziato effettivamente in grado di offrire maggiore sicurezza ai paesi europei.

Altra caratteristica dell'arms control e' data dal fatto che spesso il quadro negoziale viene complicato da un cambiamento nelle motivazioni per un particolare sistema d'arma, senza che tale cambiamento modifichi il sistema o ne implichi la cancellazione. Tipico il caso dei missili antimissili, prima giustificati dagli Stati Uniti come arma contro una futura minaccia cinese, poi come arma per difendere le citta' americane dagli attacchi degli ICBM sovietici, poi come mezzo con cui salvaguardare la sopravvivenza dei missili intercontinentali e quindi conservare la capacita' di ritorsione statunitense, per giungere infine alla loro eliminazione quando ci si e' resi conto che il sistema ABM era troppo costoso e militarmente poco efficace.

Altra caratteristica e' l'esistenza di sistemi d'arma che possono essere considerati stabilizzanti o destabilizzanti, ma sul cui concetto di stabilita' o destabilizzazione non esiste concordanza di vedute e di percezione per diversita' di dottrine strategiche, differenze nei parametri geostrategici, diversita' nella logica dei processi decisionali interni.

Altra caratteristica ancora e' la tendenza a voler entrare in un negoziato da una posizione di forza e la tendenza alla proliferazione del concetto di "bargaining chip" e alla approvazione di programmi di nuovi sistemi d'arma per esigenze negoziali.

Inoltre, vi e' la caratteristica tendenza all'aggiornamento delle clausole limitative degli eventuali accordi, spesso attraverso lo sviluppo di sistemi d'arma collaterali non coperti dal trattato. Caso tipico quello dello sviluppo

dei sistemi a piu' corta gittata - parallelamente al procedere del processo negoziale di limitazione dei vettori strategici - quali ad esempio i missili SS-20 e SS-22 e i missili cruise, sistemi che non erano stati considerati all'interno dei trattati SALT.

Cio' significa che finora la corsa agli armamenti e' stata pienamente compatibile con il processo di arms control.

Basterebbe fare tre casi.

Il primo e' quello del TBT. Nei diciotto anni precedenti la sua firma nel 1963 le due superpotenze avevano sperimentato 469 ordigni nucleari. Nei dieci anni successivi le due superpotenze hanno condotto 424 esperimenti nucleari. Come si vede la differenza e' veramente minima, pur essendo il periodo di tempo considerato piu' corto di ben otto anni.

Il secondo e' quello del trattato SALT-1, concluso nel 1972. Quasi immediatamente il segretario americano alla Difesa Laird annunciava l'accelerazione dei programmi di sviluppo del missile Trident, del bombardiere strategico B-1 e la continuazione dello spiegamento dei MIRV. Poco dopo l'accordo l'Unione Sovietica sperimentava quattro nuovi ICBM (SS-16, SS-17, SS-18, SS-19) e iniziava lo sviluppo dei propri MIRV.

Il terzo riguarda il periodo 1973-1974, quando Nixon e Breznev concludevano l'intesa per evitare la guerra nucleare "accidentale", si accordavano sui principi per il proseguimento del processo SALT, emendavano il trattato ABM portando i limiti di spiegamento a 100 vettori e si mettevano d'accordo sul limite di 150 Kt per i test nucleari sotterranei. Nello stesso periodo si verificava un aumento delle spese dedicate alle forze strategiche, sia da parte dell'Unione Sovietica che degli Stati Uniti.

Mi sembra quindi che il problema principale sia che gli obiettivi di arms control non si rafforzano tra loro e che gli accordi finora conclusi abbiano solo canalizzato il processo di sviluppo degli armamenti, ma non lo abbiano rallentato o realmente limitato. Direi che il SALT-2 sia l'esempio migliore di come sia possibile concludere un accordo che prevede limitazioni quantitative e qualitative senza tuttavia riuscire a incidere sullo sviluppo di nuove armi.

Infine, come ultima caratteristica vi e' stata una istituzionalizzazione internazionale e interna del processo di arms control che lo ha un po' sclerotizzato. Internazionalmente, ha fatto emergere la tendenza a focalizzarsi sui negoziati come meccanismo per portare avanti il controllo degli armamenti, a scapito di cio' che potrebbe essere realizzato attraverso diverse scelte di difesa, ossia di acquisizione di mezzi. Internamente, tende a creare un elemento di "disturbo" nel decision making della difesa con effetti di rigetto di scelte militari in funzione delle prospettive di accordo dei negoziati di arms control.

Tutto cio' evidenzia in modo chiaro le enormi difficolta' del controllo degli armamenti. Soprattutto quando, come nell'attuale periodo, esiste una scarsa fiducia reciproca tra le due superpotenze, ambedue proiettate verso lo sviluppo di nuovi sistemi, ad altissima tecnologia da parte degli Stati Uniti (il progetto SDI) e dell'Unione Sovietica.

E tali difficolta' possono essere ancora meglio apprezzate se si esaminano, senza alcuna pretesa di porle in un ordine prioritario, le questioni piu' importanti che pesano sul processo di arms control.

7. I PROBLEMI.

Il primo problema riguarda la differenza di costo tra armi nucleari e armi convenzionali. Considerando i limiti dei bilanci militari dei paesi occidentali, e i costi esponenzialmente crescenti dei sistemi d'arma convenzionali, le armi nucleari sono spesso viste, al di là della loro essenziale funzione dissuasiva, come armi sostitutive di una capacità convenzionale inadeguata.

Il secondo problema riguarda la difficoltà di predire con certezza gli sviluppi nel campo degli armamenti da parte del possibile avversario e quindi la difficoltà di anticipare le proprie esigenze difensive in funzione della minaccia.

La tendenza è quella tradizionale di giocare sul "caso peggiore", soprattutto rispetto alla crescita militare dell'Unione Sovietica, data l'assoluta mancanza di trasparenza del suo sistema.

Il terzo problema consiste nella difficoltà di ridurre il ruolo e il peso del fattore militare nell'ambito delle relazioni internazionali. Tale riduzione può essere realizzata attraverso il controllo degli armamenti solo in modo limitato. Occorre, in effetti, un accordo di tipo politico che abbassi il livello di contrapposizione e competitività, ma esso è possibile solo se esiste un minimo di fiducia reciproca e se il clima internazionale non è avvelenato da potenziali focolai di crisi, o da situazioni in cui una delle due superpotenze vede la possibilità di un ampliamento dell'influenza dell'altra superpotenza. Ciò è soprattutto valido in quelle aree "grigie" nelle quali i limiti alla reciproca azione politica e militare sono ancora molto ampi e incerti.

In questo contesto gioca ovviamente il peso dei rispettivi complessi militari-industriali che considerano le misure di controllo degli armamenti e di disarmo contrarie ai loro interessi.

Il quarto problema riguarda l'impossibilità di formulare e gestire il controllo degli armamenti in un vuoto politico. Vi possono essere degli scopi genericamente condivisi sull'arms control, ma ciò non implica necessariamente che vi siano anche analoghi obiettivi in campo internazionale. D'altra parte, il controllo degli armamenti non elimina i conflitti politici e quindi non può sostituire l'attività diplomatica o la politica di difesa.

In altre parole, il controllo degli armamenti è successivo a un accordo politico. Non è possibile evitare i conflitti o realizzare la distensione attraverso il controllo degli armamenti. Anzi, solo la distensione, o comunque un clima politico di reciproca disponibilità, rende possibile il controllo degli armamenti.

Vi sono delle notevoli differenze tra cercare di utilizzare il controllo degli armamenti per realizzare cambiamenti di ordine politico e considerare le sue implicazioni politiche. Il primo punto è estremamente difficile e in questo senso il controllo degli armamenti è limitato dalla dicotomia tra ordine e cambiamento.

Il quinto problema riguarda la difficoltà di traslare il concetto su cui il controllo degli armamenti dovrebbe basarsi, ossia il riconoscimento e il rispetto delle reciproche e vitali esigenze di sicurezza, in qualcosa di concreto, che sia "computabile" in termini di riduzione quantitative e limiti qualitativi. In altre parole, in termini di sistemi d'arma.

Il sesto problema, strettamente collegato al precedente, si riferisce alla diversità di valutazione da parte delle due superpotenze del controllo degli armamenti come strumento attraverso cui raggiungere i propri obiettivi di politica internazionale. E non mancano le contraddizioni all'interno di ciascuna delle due valutazioni. Per esempio, l'Unione Sovietica vede nell'arms control in Europa un mezzo con cui accrescere l'importanza politica della sua contigua territorialità, e quindi le sue possibilità di influenza sui paesi europei occidentali (caso tipico il negoziato MBFR). D'altra parte, la stessa Unione Sovietica quando tratta con gli Stati Uniti su un piano bilaterale pretende un riconoscimento paritario, come superpotenza con uguali diritti, ma anche con uguali doveri in termini di rispetto delle altrui esigenze di sicurezza. E' possibile che i concetti di controllo degli armamenti elaborati per conseguire il primo obiettivo contrastino con il raggiungimento del secondo. Ossia, i concetti per assicurarsi una status di uguaglianza con gli Stati Uniti possono essere in contrasto con quelli che dovrebbero servire a definire uguaglianza ed equilibrio nel contesto europeo (caso tipico la questione dei "forward based systems").

Il settimo problema riguarda le aspettative, spesso irrealistiche, con cui il negoziato viene avvolto per renderlo accettabile all'opposizione interna, o per rendere accettabili all'opinione pubblica le eventuali scelte militari a cui si accompagna. Caso tipico quello degli euromissili, la cui decisione di spiegamento, per quanto giustificabile in termini di equilibri militari, e' stata collegata, con il metodo del "doppio binario", all'immediata offerta di trattative per limitarlo. Il fatto poi di non riuscire a portare il negoziato a buon fine finisce per avere ripercussioni negative sull'opinione pubblica e togliere validità e giustificazioni alla decisione di schieramento, a prescindere dalla sua "necessità" militare.

In effetti, i negoziati possono registrare e codificare una situazione determinata di sostanziale o funzionale equilibrio, ma difficilmente riescono a crearlo. Tuttavia, essi sono in grado di limitare la modernizzazione delle forze se gli accordi contengono misure di carattere "qualitativo", capaci di incidere sullo sviluppo tecnologico dei sistemi d'arma.

L'ottavo problema concerne proprio lo sviluppo tecnologico, che si muove lungo linee di tendenza che sono contrarie rispetto all'arms control, e secondo un processo così rapido che supera di gran lunga i tempi della diplomazia negoziale. Basterebbe ricordare gli anni necessari per concludere gli unici veri trattati di controllo degli armamenti - i SALT 1 e 2 - e le difficoltà e le pressioni a cui essi sono sottoposti dal progresso tecnologico, che spinge ineluttabilmente a una loro revisione o a un loro totale abbandono.

Inoltre, vi e' la complicazione dovuta al fatto che sono proprio le nuove tecnologie a determinare spesso i mutamenti di strategia e a influenzare le dottrine d'impiego. Si e' arrivati a un punto in cui non e' piu' la strategia a indicare i sistemi d'arma di cui ha bisogno per poter essere correttamente applicata, ma e' la tecnologia che offre l'arma in grado di rendere credibile l'adozione di una strategia diversa, magari lontana dalle effettive esigenze di sicurezza e di difesa del Paese. Tutto ciò mentre le categorizzazioni che sono utilizzate dall'arms control tendono a mantenersi abbastanza costanti all'interno della trattativa, con la conseguenza di approfondire il gap tra ritardo negoziale e anticipo tecnologico.

Si e' così arrivati ad affermare che il processo di sviluppo tecnologico finirà per rendere impossibile il controllo degli armamenti, perché renderà

impossibile la totale verifica degli accordi. Per quanto possa sembrare pessimistica questa previsione appare realistica, sulla base dei trends di sviluppo tecnologico dei moderni sistemi d'arma.

Il nono problema deriva dal fatto che, mentre la pianificazione tende ad aggregare i vari componenti in modo da assicurare il massimo della dissuasione e della difesa, il controllo degli armamenti tende a disaggregare tali elementi per poter elaborare specifiche proposte negoziali. Un esempio tipico e' quello delle armi nucleari considerate globalmente come elementi del "seamless web of deterrence" nell'ambito della dottrina strategica, ma suddivise nel contesto dei negoziati, con esclusione addirittura di alcuni tipi (missili nucleari a corto raggio e velivoli a capacita' nucleare).

Il decimo problema riguarda la tendenza all'emergere nel contesto dei negoziati per il controllo degli armamenti di spinte di sviluppo e di acquisizione che spostano la competizione in settori collaterali, talvolta vanificando i risultati raggiunti. Tipico il caso dello sviluppo dei missili a medio/corto raggio e dei missili cruise, parallelamente agli accordi per la limitazione dei missili strategici.

L'undicesimo problema risiede nella possibilita' di conflitti tra gli apparati burocratici istituzionalmente legati all'arms control e alla possibilita' che essi finiscano per ritardare le decisioni o stravolgere gli obiettivi a cui l'arms control dovrebbe tendere.

Il dodicesimo problema riguarda la mancanza all'interno del processo di arms control internazionale di importanti interlocutori come la Cina, la Francia e la Gran Bretagna. Come gia' detto il controllo degli armamenti, specie nucleare, e' un affare bilaterale tra le due superpotenze e cio' pone delle difficolta' negoziali (gli arsenali di quelle potenze vanno comunque considerati) e dei limiti alla globalita' degli eventuali accordi.

Il tredicesimo problema riguarda l'inefficienza degli organismi internazionali preposti al disarmo, lo scarso appoggio che essi ricevono da parte delle due superpotenze e la loro incapacita' di reale verifica e controllo degli accordi.

L'ultimo problema risiede nella possibilita' di una proliferazione nucleare militare nei paesi del Terzo Mondo collegata a fattori preoccupanti quali la loro posizione geografica in aree di crisi latenti, la loro instabilita' interna, la loro politica estera talvolta avventurista, le loro ambizioni in ambito regionale.

8. LA CORNICE FATTUALE DEL CONTROLLO DEGLI ARMAMENTI.

Come anticipato nella premessa, prima di entrare nel vivo delle attuali posizioni negoziali delle due superpotenze, e quindi analizzare le rispettive proposte sul tappeto, appare opportuno fornire un quadro per quanto schematico dello sviluppo realizzato in campo strategico, sia dall'Unione Sovietica che dagli Stati Uniti.

La versione terrestre (SSC-X-4) dovrebbe diventare operativo entro il 1987 e, considerata la sua corta gittata, verrebbe impiegato solo per missioni in territorio europeo.

Un altro cruise di dimensioni maggiori l'SS-NX-24 e' in fase di sperimentazione a bordo di un sottomarino della classe Yankee appositamente modificato per fare da "test-bed" e anch'esso dovrebbe diventare operativo entro il 1987.

Il nuovo bombardiere strategico, il Blackjack, di cui sono stati finora costruiti cinque esemplari, prosegue le prove in volo e si prevede che diventera' operativo nel 1988. Piu' grande del B-1B americano, dovrebbe essere piu' veloce ed avere lo stesso raggio d'azione (circa 7.300 Km senza rifornimento in volo).

Nel campo delle forze nucleari di teatro, l'Urss ha schierato 441 SS-20 mentre rimangono in servizio circa 112 SS-4. Un sistema piu' avanzato dell'SS-20, denominato SS-X-28, sarebbe in fase di avanzata sperimentazione.

Nel 1985, una brigata missili del Distretto Militare della Bielorussia ha ricevuto per prima il nuovo missile SS-23 (500 Km di gittata), destinato a sostituire i vecchi SCUD B. Inoltre, 70 Scaleboard (SS-12/SS-22) sono schierati a copertura del fronte europeo. Un certo numero di questi missili sono stati schierati anche in Cecoslovacchia e nella RDT a partire dal 1984. Infine, i nuovi SS-21 (range di 120 Km) stanno sostituendo i vecchi FROG-7 (gittata 70 Km).

Nel campo della difesa antimissile, l'Urss sta modernizzando il sistema ABM attorno a Mosca, sia modificando i missili a lungo raggio Galosh (64 schierati), sia schierando i missili endoatmosferici a corto raggio Gazelle, sia costruendo due nuovi sistemi radar a Pushkino e Krasnoyarsk. Quest'ultimo violerebbe apertamente il trattato ABM in quanto non e' posizionato ne' entro 150 Km dalla capitale, ne' alla periferia del territorio sovietico con orientamento verso l'esterno. I sovietici affermano che il radar serve per il tracciamento delle missioni spaziali, ma questa giustificazione viene contestata dagli americani. In effetti, esso si trova a 3.700 Km da Mosca e 750 Km dal confine della Mongolia, non e' orientato verso l'esterno, ma taglia attraverso 4.000 Km di territorio sovietico in direzione nordest. Gli Stati Uniti sono sicuri che questo radar possa essere integrato con quello di Pushkino, e con gli altri di minore potenza variamente dislocati, in una rete antimissilistica destinata a coprire tutto il territorio sovietico.

Altri missili, come i missili superficie-aria SA-10 e SA-12 avrebbero la capacita' di intercettare alcuni tipi di missili balistici, come per esempio i Pershing-2, e i missili cruise.

Infine, l'Urss conduce intense ricerche nel campo delle armi al laser, a fasci di particelle, a radio frequenza e a energia cinetica, ossia in tutti quei settori in cui gli Stati Uniti stanno procedendo nell'ambito del programma SDI.

b. Stati Uniti.

Alla meta' del 1986 il deterrente americano sara' cosi' composto: 1.000 missili Minuteman (450 Minuteman II, 550 Minuteman III); 17 missili Titan (che verranno completamente ritirati entro il 1987); 240 bombardieri strategici B-52G/H (oltre ai 23 normalmente in manutenzione o sottoposti a lavori di modifica); 56 bombardieri medi FB-111 (oltre ai 5 normalmente in manutenzione o modifica); 17 bombardieri strategici B-1B; 480 missili Poseidon (C-3 e C-4) e 168 missili Trident.

a. Unione Sovietica.

Ha iniziato lo spiegamento del missile intercontinentale SS-25, missile della 5ª generazione che, secondo gli Usa, costituisce una chiara violazione del SALT-2. Si tratta di un missile monotestata, mobile, a combustibile solido, con 10.500 km di gittata, normalmente montato su trasportatori-erettori e dislocato in enormi "garage" con tetto apribile. Si prevede anche una sua versione mirvizzata. Finora circa 70 missili sarebbero già stati schierati. Per compensare lo schieramento degli SS-25, i missili SS-11 sono gradualmente smantellati.

Ha completato il programma di modifica degli SS-18. Ora tutti questi missili sono Mod-4, dotati di 10 testate.

Ha continuato le prove di lancio del missile SS-X-24, mobile su ferrovia, che potrebbe essere schierato a cominciare dalla fine del 1986.

Ha ricostruito dal 1972, e modernizzato dal 1979, ben 808 silos per ICBM, rafforzandoli in termini di resistenza agli scoppi nucleari. Essi contengono 150 SS-17 Mod-3 (4 MIRV), 308 SS-18 Mod-4 (10 MIRV) e 360 SS-19 Mod-3 (6 MIRV).

Sta sviluppando due nuovi missili intercontinentali della sesta generazione. Uno è la probabile sostituzione degli SS-18 ed è prossimo alla fase di sperimentazione di volo. Il secondo si prevede possa iniziare le prove di lancio nei prossimi anni.

In campo navale, l'Urss ha varato il quarto sottomarino della classe Typhoon (armato di 20 missili SS-N-20 con 6-9 testate) e il terzo sottomarino della classe Delta IV (armato di 16 missili SS-N-23). Il Typhoon è il sottomarino missilistico più grande del mondo, con un dislocamento di un terzo superiore alle 18.000 ton. dei sottomarini americani della classe Ohio. Tre o quattro sono attualmente in costruzione e si prevede che almeno otto saranno operativi entro la metà degli anni '90.

Si prevede inoltre che i missili SS-N-23, attuale dotazione dei sottomarini della classe Delta IV, sostituiranno gradualmente gli SS-N-18 montati sui sottomarini della classe Delta III. Gli SS-N-23, attualmente in fase di prove di lancio, sono a carburante liquido, hanno una gittata di 8.300 Km e portano 10 testate rispetto ai 6.500 Km e alle 7 testate degli SS-N-18. Anche in questo caso si tratta di un miglioramento non solo in termini di gittata, ma anche nel numero delle testate.

Dal 1978, per mantenersi all'interno dei limiti del SALT-2, i sovietici hanno ritirato 14 sottomarini della classe Yankee I. Tuttavia, invece di essere smantellati essi sono stati modificati in sottomarini d'attacco o portatori di missili cruise.

Si prevede, infine, che entro i prossimi dieci anni, verranno sviluppate le nuove versioni degli SS-N-20 e degli SS-N-23.

In campo aereo, l'Urss ha sviluppato il quadriturbina Tu-95 Bear H, diventato operativo nel 1984. Attualmente ve ne sarebbero 40 in linea di volo, armati con il missile cruise aria-superficie a lunga gittata (ALCM) AS-15. Negli ultimi tempi i sovietici hanno effettuato voli di addestramento con tentativi di penetrazione del territorio americano attraverso l'Artico, con l'evidente intenzione di saggiare la capacità di reazione del sistema di difesa aerea americano in quelle zone.

Il missile AS-15, simile al Tomahawk americano, è subsonico, ha un profilo di volo a bassa quota e un range di circa 3.000 Km. Due versioni, una ground-launched e una sea-launched sono in sviluppo. La variante navale (SS-NX-21) è di dimensioni tali da poter essere lanciata dai tubi lanciasiluri dei sottomarini della classe Victor e Yankee riconfigurata e dai sottomarini convenzionali della classe Akula, Mike e Sierra. Gli SS-NX-21 dovrebbero diventare operativi molto presto.

Per quanto riguarda lo sviluppo delle forze strategiche, esso si muove all'interno del seguente programma.

- Inizio, entro il 1986, dello spiegamento di un numero limitato di missili MX nei silos dei missili Minuteman. Il Congresso ha dato il consenso solo per la costruzione di 35 missili, mentre i fondi degli altri 65 per arrivare ai 100 autorizzati (meta' dei 200 inizialmente previsti dall'Amministrazione) potranno essere spesi solo se il Congresso sara' convinto che verranno rispettate le esigenze di sopravvivenza che erano state poste alla base dello sviluppo dell'MX come missile mobile. In altre parole, l'Amministrazione Reagan dovra' dimostrare al Congresso che per i rimanenti missili il problema della vulnerabilita' e' stato effettivamente risolto.

- Costruzione di un sottomarino Trident all'anno a graduale sostituzione del Poseidon. Alla fine degli anni '80 spiegamento del missile Trident D-5 dotato di maggiore gittata e precisione.

Si ritiene che con il D-5 gli Stati Uniti disporranno di un missile imbarcato con reale capacita' controforza.

- Spiegamento, entro gli anni '90, del bombardiere "stealth", costruito con disegno e materiali che lo rendono di difficile rilevamento radar e quindi dotato di una maggiore capacita' di penetrazione. Da quel momento i bombardieri B-1B assumeranno il ruolo di portatori di ALCM oggi svolto dal B-52H.

- Proseguimento della ricerca e sviluppo del missile intercontinentale mobile Midgetman.

In campo navale, costruzione nei prossimi sei anni di 3 nuove portaerei della classe Nimitz per un totale di 15 portaerei; riassegnazione alla Marina di 4 corazzate classe Iowa ristrutturate e armate con missili Tomahawk e Harpoon; proseguimento della costruzione di una versione migliorata dei sottomarini d'attacco della classe Los Angeles di cui 33 dei 52 autorizzati sono gia' operativi; proseguimento della costruzione degli incrociatori CG-47 e dei caccia DDG-51 dotati del sistema AEGIS. I piani prevedono 27 CG-47 e 29 DDG-51.

Per quanto riguarda le forze aeree, al di la' del settore dei velivoli strategici, proseguimento della costruzione dei caccia F-15 e F-16; entro la fine degli anni '80, operativita' presso tutti i gruppi navali degli aerei F-14 e A-6E e sostituzione per l'80% degli A-7 con gli F-18.

9. LE POSIZIONI NEGIZIALI.

a. La posizione negoziale americana presentata ai sovietici a Ginevra nel novembre del 1985 puo' essere cosi' riassunta.

(1) Forze nucleari strategiche.

ICBM piu' SLEM. Un tetto variabile tra i 1.250 e i 1.450 vettori con piena liberta' di giocare sul mix tra missili intercontinentali e missili imbarcati all'interno del totale.

Limite testate posto a 4.500 per parte, con un limite massimo di 3.000 per le testate montate sugli ICBM. I sovietici nella loro proposta dell'ottobre 1985 avevano posto un tetto di 6.000 testate con un limite di 3.600 per quelle installate sui missili intercontinentali con base a terra. Era evidente l'intenzione americana di arrivare a una riduzione dei missili sovietici SS-18 e SS-19, gli urici, dato il loro throw-weight, a fornire una capacita' di primo colpo.

Limite di 350 bombardieri strategici per parte (inclusi i 300 Backfire sovietici).

Limite di 1.500 ALCM (Air-Launched Cruise Missile) per parte. E' interessante notare che tale cifra costituiva il tetto del programma di acquisizione di ALCM degli Stati Uniti.

Limite massimo di 6 milioni di libbre per il throw-weight totale (ossia la capacita' di carico dei missili).

Divieto alla costruzione di nuovi missili "pesanti", gia' prevista dal SALT-2, ma con l'inclusione del divieto di modernizzazione degli SS-13. Inoltre, cancellazione dei missili SS-24, SS-25 e Midgetman, ossia tutti i missili mobili. Si trattava di una posizione in contrasto con le indicazioni del rapporto Scowcroft, che aveva ribadito la necessita' di sviluppare missili monotestata e mobili come mezzo per conservare la deterrenza negli anni '90, eliminando il problema della vulnerabilita' dei vettori strategici con base a terra e il problema del fattore destabilizzante rappresentato dalle testate MIR.

(2) Forze nucleari di teatro.

Limite di 140 lanciatori per parte. Per quanto riguarda gli SS-20 tale limite era riferito al teatro europeo. Gli SS-20 in Asia non dovevano superare il massimo livello di 89. In termini di testate gli americani disporrebbero di un certo margine di superiorita' in Europa, considerando i quattro missili per ogni lanciatore cruise e le tre testate degli SS-20. Cio' era giustificato con la mobilita' degli SS-20 e quindi con la possibilita' sovietica di rischiare sul teatro europeo, in caso di crisi, parte dei missili dislocati a copertura del teatro asiatico.

Infine, faceva parte del pacchetto negoziale americano la disponibilita' a discutere anche le questioni poste dai cosiddetti "forward based systems", ossia i velivoli da combattimento con capacita' nucleare. Tuttavia, non solo gli F-111 americani schierati in Gran Bretagna, ma anche i Su-24 sovietici, che sono dotati di caratteristiche tecniche e prestazioni operative simili a quelle dei cacciabombardieri Usa.

b. La posizione negoziale sovietica dell'ottobre 1985, a cui gli Stati Uniti avevano risposto con il pacchetto di proposte appena illustrato, era rivoluzionata dal Segretario del PCUS, Gorbaciov nel suo ormai famoso discorso del 15 gennaio 1986.

Gorbaciov lanciava un piano ambizioso, anche se tutto sommato abbastanza generico, per l'abolizione di tutte le armi nucleari entro l'anno 2.000.

Si trattava di un piano articolato in tre fasi.

Nella prima fase, della durata da 5 a 8 anni, gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica avrebbero dovuto adottare le seguenti misure: riduzione del 50% dei loro vettori strategici. Sui vettori rimasti non avrebbero potuto essere montate piu' di 6.000 testate. Inoltre, l'eliminazione completa delle forze nucleari di teatro sovietiche e americane schierate in Europa. Infine, il divieto totale degli esperimenti nucleari con l'invito a tutti i paesi ad associarsi alle due superpotenze.

Gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica avrebbero rinunciato alla "creazione, sperimentazione e spiegamento delle armi spaziali d'assalto" (testo ufficiale in italiano della Novosti).

Gli Stati Uniti si sarebbero impegnati a non fornire i propri missili strategici o di teatro ad altri paesi, mentre Francia e Gran Bretagna avrebbero dovuto impegnarsi a non incrementare i loro arsenali nucleari.

E' interessante notare che per quanto riguarda le armi di difesa strategica Gorbaciov parlava di "creazione" che corrisponderebbe alla parola inglese "development", ossia sviluppo, ma che in russo avrebbe anche il significato di ricerca. Rimaneva quindi il dubbio se i sovietici intendessero vietare lo sviluppo dello scudo spaziale, senza tuttavia escludere la possibilita' della ricerca. In effetti, dopo il discorso di Gorbaciov del 15 gennaio e' parso che la posizione sovietica diventasse piu' flessibile nel senso di distinguere tra ricerca di base (basic research), che sarebbe consentita, e ricerca orientata (goal oriented research) che sarebbe invece vietata in quanto indirizzata allo sviluppo del sistema di difesa strategica. Tuttavia, questa distinzione, che pure era emersa nelle dichiarazioni ufficiali e ufficiose dei dirigenti sovietici, non e' stata finora confermata dalla delegazione dell'Urss al negoziato di Ginevra. Sembrerebbe quindi che i sovietici mantengano fermo il loro atteggiamento di chiusura per quanto riguarda qualsiasi tipo di ricerca in ambito SDI.

Nella seconda fase, che dovrebbe durare da 5 a 7 anni e iniziare non piu' tardi del 1990 si dovrebbe realizzare il congelamento delle forze nucleari di tutte le altre potenze nucleari. Da parte loro, le due superpotenze continuerebbero le riduzioni concordate nella prima fase, adottando ulteriori misure per la liquidazione delle loro armi nucleari a medio raggio e il congelamento dei sistemi nucleari tattici. Quindi, ultimata la riduzione del 50%, verrebbe compiuto il radicale passo della eliminazione di tutti i sistemi nucleari tattici, ossia con un raggio d'azione fino a 1.000 Km. Sempre in questa seconda fase l'accordo tra le due superpotenze sul divieto delle armi spaziali d'assalto dovrebbe diventare multilaterale con la partecipazione di tutte le maggiori potenze industriali. Inoltre, tutte le potenze nucleari porrebbero fine ai loro esperimenti nucleari. Infine, verrebbe introdotto il divieto di realizzare armamenti non nucleari basati su nuovi principi fisici, i quali, per le loro capacita' distruttive, potrebbero essere assimilati ai mezzi di sterminio di massa nucleari.

Nella terza fase, che dovrebbe iniziare non piu' tardi del 1995, verrebbe completata l'eliminazione di tutte le armi nucleari restanti. Entro la fine del 1999 non vi sarebbero piu' armi nucleari sulla terra e verrebbe stipulato un accordo universale affinche' esse non siano mai piu' realizzate. Naturalmente, sarebbero messe a punto procedure speciali per la distruzione degli arsenali e concordato il numero e il tipo delle armi destinate a essere eliminate in ogni fase, le localita' in cui distruggerle e le necessarie misure di verifica, sia con mezzi tecnici nazionali, sia con ispezioni in loco.

10. I PROBLEMI SUL TAPPETO.

In questi ultimi minuti vorrei trattare i problemi, estremamente complessi, che le posizioni negoziali di Usa e Urss sollevano.

Al di la' dell'insistenza sovietica di voler comunque legare un accordo sulle armi strategiche alla rinuncia americana ad un sistema di difesa strategica, si e' registrata al summit di Ginevra tra Reagan e Gorbaciov una maggiore disponibilita' dell'Urss a considerare le armi nucleari di teatro come un settore sostanzialmente autonomo rispetto agli altri settori di negoziato (armi strategiche e armi spaziali), e quindi suscettibile di accordo.

Si e' trattato di un passo importante che ha in parte sbloccato l'impasse, anche se non ha eliminato il problema specifico di trovare un compromesso sulle limitazioni da imporre ai missili a medio/intermedio raggio.

Il secondo punto riguarda la corrispondente insistenza americana nel dichiarare intoccabile il programma SDI. E' il nodo essenziale del negoziato. Se gli Stati Uniti non riusciranno a convincere i sovietici della necessita' di passare gradualmente dalla deterrenza basata sul concetto della reciproca distruzione alla deterrenza basata sul concetto della reciproca sicurezza, con un forte sviluppo dei sistemi strategici difensivi e una parallela, drastica riduzione dei vettori offensivi, non vi potra' essere accordo a Ginevra. In questo caso, e' molto probabile che l'Unione Sovietica, di fronte alla sperimentazione e allo spiegamento di uno scudo spaziale americano, per quanto limitato e poco efficiente, reagisca, sia accelerando le proprie ricerche sulle armi "spaziali", sia potenziando le proprie forze offensive per porle in grado di penetrare lo scudo.

E' la prospettiva certo piu' destabilizzante e, a meno di ripensamenti dall'una o dall'altra parte, la piu' probabile.

Una terza questione e' quella del rispetto da parte americana del trattato ABM nel corso della sperimentazione del programma SDI, sperimentazione espressamente vietata dal trattato.

Tuttavia, esiste una dicotomia, che puo' dare adito a dubbi e diverse interpretazioni, tra l'art. 5 del trattato che vieta "sviluppo, sperimentazione e spiegamento dei "space-based systems" e l'Agreed Statement D in cui si afferma che lo "space-based testing" e' possibile e lo spiegamento puo' avvenire anche se "only after mutual discussion and agreement". Se si accetta l'articolo 5, si ha una interpretazione molto restrittiva del trattato. Se si accetta l'Agreed Statement, si ha una interpretazione estensiva del trattato, per cui anche la sperimentazione sarebbe almeno parzialmente consentita.

Gli Stati Uniti hanno piu' volte affermato di voler procedere nel programma SDI nel contesto di una interpretazione restrittiva del trattato ABM, ma non e' ben chiaro come cio' sia possibile.

L'ultimo punto riguarda la questione della totale eliminazione delle armi nucleari proposta da Gorbaciov. Personalmente, mi sembra un'utopia. Ritengo che il genio nucleare non possa essere piu' rinchiuso nella sua bottiglia. L'arma nucleare e' qualcosa con cui dobbiamo imparare a convivere, cercando i mezzi per ridurre gli effetti destabilizzanti, ma conservandone l'effetto di deterrenza.

Scusate la schematicita' dell'esposizione e grazie per l'ascolto. Possiamo aprire ora il periodo delle domande.

ISTITUTO AFFARI
E RELAZIONI ESTERNE - ROMA

n° Inv. 9459

BIBLIOTECA

INSTITUTION	UNITED STATES
ADDRESS	Z. 1000 - ROMA
DATE	9/25/59
TIME	1