

IAI8634

I RAPPORTI EST-OVEST E LA SICUREZZA INTERNAZIONALE NEL 1985-86

di Laura Guazzone

Nel corso del periodo esaminato in questo volume i rapporti Est-Ovest hanno destato nell'opinione pubblica aspettative di accordo, e sono culminati nel vertice Reagan-Gorbaciov del novembre 1985. Tuttavia il raggiungimento di nuovi accordi è ancora solo una prospettiva, mentre l'incremento qualitativo e quantitativo degli arsenali delle due superpotenze ha continuato ad essere una realtà a cui si aggiungono i programmi di sviluppo militare delle altre potenze nucleari (Gran Bretagna, Francia e Cina) e una perdurante corsa agli armamenti convenzionali a livello mondiale, sebbene contenta nel Terzo Mondo a causa dell'indebitamento e delle declinanti rendite petrolifere. A queste tendenze nel settore degli armamenti si accompagna il sempre più grave sviluppo delle crisi regionali e l'emergere della percezione del terrorismo come problema strategico globale. Il panorama dei rapporti Est-Ovest e della sicurezza internazionale è dunque oggi forse meno fosco che negli anni immediatamente precedenti, ma non è certo rassicurante.

1. Lo sviluppo dei programmi strategici americani e sovietici

Usa - I programmi relativi agli Icbm americani procedono senza clamorose novità: continua lo smantellamento dei vecchi Titan II (che dovrebbe essere completato entro la metà del 1987) e la modernizzazione dei Minuteman II e III (che vengono dotati di sistemi di guida più sofisticati con conseguente miglioramento della precisione). Quanto allo sviluppo dei due nuovi Icbm americani va detto che quello relativo all'MX, missile a testata multipla potenzialmente mobile voluto dall'amministrazione, continua il suo percorso a ostacoli: il Congresso ha approvato l'acquisizione dei primi 21 esemplari, ma ha anche deciso che non ne potranno essere acquisiti più di 50 da schierare come previsto nei silos dei Minuteman; per ottenerne i 100 complessivamente previsti l'amministrazione dovrà far approvare un nuovo sistema di schieramento (probabilmente mobile), cosa che si preannuncia non facile data le difficoltà sin qui incontrate in materia (più di 30 tipi di schieramento mobile per l'Mx sono stati esaminati e scartati nel corso di 10 anni prima di deciderne lo schieramento fisso nei silos). Il programma relativo al Midgetman, il "piccolo" Icbm mobile a testata singola sostenuto dal Congresso nei confronti di un'amministrazione scettica, continua invece senza scossoni benché i suoi costi crescenti competano con gli altri programmi in un bilancio militare fortemente condizionato dall'Sdi. Su entrambi i programmi tuttavia pesa l'ipoteca d'un possibile bando degli Icbm mobili che potrebbe essere raggiunto, su proposta americana, nei negoziati di Ginevra sulle armi strategiche (Nuclear and Space arms Talks: cfr paragrafo 2.1).

In campo navale il programma di produzione e schieramento della nuova classe Trident di sottomarini strategici procede a pieno ritmo: l'ottavo della serie (l'Alaska) è diventato operativo nel settembre 1985 (rendendo necessario lo smantellamento di due sottomarini Poseidon in ottemperanza ai limiti

IAI8634

novembre 1986

p. 1

Salt-2), mentre del tredicesimo è stata approvata la produzione; le preoccupazioni strategiche ormai concentrate sull'Sdi, le critiche alle implicazioni destabilizzanti delle potenzialità controforza dei missili D-5 (di cui saranno dotati i Trident II) sembrano per il momento essere state accantonate. Continua a pieno regime anche il programma di sviluppo dei missili di crociera destinati a vettori navali (Slcm), i primi 100 sono stati installati entro il gennaio 1986 su sottomarini e navi (comprese le corazzate New Jersey e Iowa); il programma (a cui gli Usa attribuiscono importanza tale da escludere gli Slcm dal negoziato Nst) prevede la produzione complessiva di 3994 missili di cui 578 a testata nucleare.

Per quanto riguarda l'aviazione, il Congresso ha autorizzato l'acquisizione di un totale di cento bombardieri strategici B-1, di cui la prima squadriglia è diventata operativa nel settembre 1986; va notato che questo è il primo dei sistemi d'arma compresi nel programma di modernizzazione strategica presentato dalla nuova amministrazione Reagan nel 1981 a giungere in porto. Anche il programma di sviluppo dello Stealth, meglio noto come "bombardiere invisibile" per le particolari caratteristiche tecniche da ridurre in modo sostanziale la visibilità al controllo radar, procede come previsto nonostante i costi crescenti: il primo prototipo dovrebbe essere sperimentato entro il 1987 e la prima squadriglia operativa è prevista per il 1992. La dotazione dei bombardieri B-52 di missili da crociera continua benché quando il 131esimo bombardiere sarà così equipaggiato (autunno 1986), gli Usa dovranno rinunciare a qualche vettore a testata multipla se vorranno rimanere nei limiti imposti dal Salt-2. Contemporaneamente è in via di sviluppo un nuovo tipo di cruise aviolanciato che, utilizzando la stessa tecnologia dello Stealth, dovrebbe averne le stesse caratteristiche di invisibilità. Per quanto riguarda infine le forze nucleari di teatro va segnalato che lo schieramento dei Pershing II in Europa è stato completato nel dicembre 1985 con l'arrivo degli ultimi dei 108 missili nella Rft; anche l'installazione dei cruise procede come previsto: 128 missili sono stati schierati nel corso del 1985 in Gran Bretagna, Belgio e Italia, mentre i primi dei 96 sono arrivati nella Rft nel gennaio 1986.

Urss - Tra i programmi strategici sovietici quello relativo agli Icbm continua ad essere di gran lunga il più importante. Nel corso del 1985 sono stati schierati i primi 45 Ss-25 e parallelamente smantellati 50 Ss-11 (1); gli Ss-25 (monotestata, raggio circa 8.500 km, Cep 200 mt) sono i primi Icbm mobili sovietici operativi, ma altri tipi sono in via di sviluppo. L'Ss-24, con prestazioni simili all'Ss-25 ma testata multipla (8-10), sta per essere schierato e sono in via di sviluppo sia nuove versioni dell'Ss-24 e 25 che una nuova versione (fissa) dell'Icbm "pesante" Ss-18. Complessivamente l'opzione a vantaggio dei Icbm mobili è la caratteristica saliente del programma sovietico di modernizzazione degli Icbm: a metà degli anni '90 il 90% degli Icbm sovietici sarà stato rinnovato e circa il 40% sarà costituito da missili mobili.

Il programma di sviluppo della componente navale della triade sovietica prosegue con la produzione e l'entrata in servizio al ritmo di uno all'anno dei nuovi sottomarini della classe Typhoon e Delta IV e il parallelo ritiro dei vecchi sottomarini classe Yankee e Hotel. Nel corso del 1986 dovrebbero essere in dotazione ai Delta IV i missili Ss-NX-23, i primi capaci di colpire il territorio americano dalle acque territoriali sovietiche; quando questi Slbm saranno in dotazione anche ai sottomarini della classe Typhoon e

Delta III il potenziamento delle forze strategiche sovietiche basate in mare sarà decisamente avanzato (e un nuovo Slbm dalle stesse potenzialità è in via di sviluppo). In campo aereonautico va segnalato il ritardo nello sviluppo dei programmi relativi alla dotazione dei bombardieri Bear-H di missili di crociera, anche l'operatività del nuovo bombardiere Blackjack (simile per prestazioni al B-1 americano) è in ritardo ed è prevista ora per il 1988-89. Nel campo delle forze nucleari di teatro va segnalata la ripresa nel 1985 dello schieramento di nuovi Ss-20, temporaneamente cessata nel 1984; secondo fonti americane il numero totale (sul fronte europeo e asiatico) era di 441 nel settembre 1985, mentre quelli puntati sull'Europa sarebbero scesi da 297 a 243 in ottemperanza alle promesse fatte da Gorbaciov durante la visita in Francia del novembre 1985 (2).

1.1 I programmi di difesa strategica

Sia gli Usa che l'Urss sono impegnati da lungo tempo nello sviluppo di sistemi antisatellite e di difesa antibalistica. Il trattato Abm del 1972 ha posto dei limiti agli sviluppi in questo settore, pur lasciando liberi entrambi i paesi di continuare la ricerca. Il lancio dell'Sdi da parte di Reagan nel 1983 ha riportato con enfasi alla ribalta l'intera questione, anche se gli sviluppi successivi fanno pensare al perseguimento di progetti difensivi meno ambiziosi di quelli originari.

Usa - Il programma di ricerca che va sotto il nome di Strategic Defense Initiative è gestito all'interno del Pentagono da un'agenzia apposita (Sdio) diretta dal generale Abrahamson, che coordina le attività in corso in quattro settori principali: 1) sorveglianza, individuazione, inseguimento e distruzione; 2) armi difensive (ad energia cinetica e direzionale); 3) gestione operativa complessiva ("battle management"); 4) sopravvivenza, letalità e tecnologie-chiave (3).

Nel primo settore il campo in cui la ricerca è più avanzata è quello dei sistemi di inseguimento laser a bassa potenza (nel test condotto il 21 giugno 1985 il sistema è riuscito a seguire lo Shuttle, in quello del 10 ottobre è stato "braccato" un missile Terrier). I cannoni elettromagnetici sono le più avanzate tra le armi ad energia cinetica, mentre i test di laboratorio relativi alle armi a raggi X (le più avanzate tra quelle ad energia direzionale) continuano ad essere contestati per le esplosioni nucleari che postulano (nel test del 28 dicembre 1985 è stato esploso un ordigno di 20-50 Kt)(4); infine, in un test di letalità condotto il 6 settembre 1985 il fascio prodotto dal laser chimico Miracl ha distrutto il secondo stadio di un Titan I a 1 Km di distanza.

Detto ciò va sottolineato che la fattibilità dei sistemi in via di ricerca è tuttora discussa e che i risultati sinora ottenuti restano controversi. Perciò l'unica vera notizia a proposito dell'Sdi è che il programma continua in tutti i suoi settori ed è riuscito a raccogliere una limitata cooperazione da parte degli alleati (v. oltre); tuttavia il suo ruolo prioritario all'interno dei programmi strategici americani è stato sottoposto a continue critiche da parte del Congresso concretizzatesi in una tendenza a ridimensionare finanziariamente il programma emersa alla fine del periodo in esame (i 4,8 miliardi di dollari richiesti dall'amministrazione per il 1987 sono stati ridotti a 3,1 dalla Camera)(5).

Urss - Le attività sovietiche in questo settore sono meno note e propagandate di quelle americane, tuttavia si può almeno ricordare che esse si svolgono in due settori principali: 1) sviluppo dei sistemi Abm tradizionali; 2) ricerca in materia di sistemi Abm non nucleari.

A differenza degli Usa, l'Urss ha sempre mantenuto il sistema permesso dall'aggiornamento del 1974 del trattato Abm; il sistema, denominato Galosh, posto a difesa di Mosca e basato su missili antimissile a testata nucleare è stato costantemente migliorato dal 1980 (nell'85 è cominciata l'integrazione nel sistema esistente dei nuovi missili Sh-04) e sarà completamente rinnovato entro il 1987, pur rimanendo nei limiti consentiti dal trattato.

Lo stato della ricerca sovietica relativa ai sistemi antibalistici e antisatellite è difficile da valutare (6), tuttavia è interessante notare che essa copre gli stessi settori dell'Sdi.

2. Controllo degli armamenti e disarmo

Per il periodo in esame vi sono da registrare progressi in tutti i negoziati in corso; questo andamento positivo, che ha permesso di sbloccare l'impasse del processo di controllo degli armamenti che ha caratterizzato la prima metà degli anni '80, è stato facilitato dalla convergenza di interessi tra le aspirazioni riformiste del nuovo leader sovietico e il desiderio del presidente Reagan di concludere il proprio mandato con la firma di un nuovo importante accordo. Tuttavia nel corso di questo stesso periodo si è anche dimostrata la difficoltà, tecnica e politica, di dare applicazione concreta alle aperture proclamate e di procedere realmente in una prospettiva di disarmo.

2.1 Il negoziato Nst

I colloqui "nucleari e spaziali" (Nuclear and Space arms Talks) avviati nel 1985 (7) si svolgono a Ginevra e comprendono sotto un unico ombrello negoziale tre negoziazioni distinte: Start- per la riduzione degli armamenti nucleari strategici; Inf- per la riduzione degli armamenti nucleari a raggio intermedio; Dst (Defense and Space Talks)- per il controllo dello sviluppo dei sistemi strategici di difesa e offesa basati nello spazio. Nel corso del periodo in esame si sono svolte quattro sessioni dei negoziati Nst (rispettivamente la seconda, terza, quarta e quinta); per apprezzarne i risultati converrà ricordare le posizioni all'apertura del negoziato. Rispetto agli armamenti strategici il negoziato si riapriva sulle piattaforme in discussione nel 1983 all'epoca della chiusura dei vecchi negoziati Start (8); i punti sostanziali di questa piattaforma erano da parte Usa una proposta di riduzione limitata ai missili balistici (i bombardieri e i cruise restavano perciò esclusi) articolata in un tetto-testate di 5.000 unità (con sottotetto di 2.500 per gli Icbm), e un tetto-vettori complessivo di 850 (Icbm e Slbm); da parte sovietica, un limite di 1800 vettori strategici (Icbm, Slbm e bombardieri) con un sottotetto per gli Icbm a testata multipla (650), e un bando di tutti i missili di crociera con raggio superiore ai 600 Km. In materia di Inf le posizioni di partenza erano le seguenti: gli Usa ribadivano la "opzione zero"(9) come obiettivo finale, proponendo ad interim un accordo che

assicurasse l'equivalenza tra le Inf Usa e Urss al più basso livello possibile (tra 0 e 572 testate); l'Urss chiedeva invece l'eliminazione di tutte le Inf americane e il mantenimento in Europa di un numero di Ss-20 sufficiente a bilanciare le forze nucleari inglesi e francesi.

Rispetto alla nuova componente dei negoziati strategici costituita dai colloqui Dst le posizioni di partenza erano, com'è noto, diametralmente opposte. Gli Usa sostenevano che lo sviluppo di nuovi sistemi di difesa strategica (Sdi) era reso necessario dal riarmo sovietico e cercavano di definire tramite negoziato una "transizione stabile a un regime di deterrenza basato non solo sulla minaccia della ritorsione nucleare, bensì progressivamente poggiante su sistemi difensivi che utilizzano tecnologie non nucleari e non destabilizzanti"(10). Secondo l'Urss il negoziato doveva invece portare ad una sospensione prima e al bando poi (compresa la ricerca) di quelle che definiva le "armi spaziali d'assalto" (definizione comprendente tutti i sistemi antisatellite e quelli basati nello spazio e capaci di colpire oggetti sulla terra o nello spazio).

La seconda sessione dei colloqui Nst (30 giugno - 16 luglio 1985) non ha fatto registrare alcun progresso rispetto a queste posizioni, mentre estremamente proficua si è rivelata la terza sessione dei lavori (23 settembre - 7 novembre 1985). Durante questa ripresa infatti sia gli Usa che l'Urss, in vista del vertice Reagan- Gorbaciov di Ginevra, presentavano nuove concrete proposte negoziali che sono state poi elaborate e discusse nei mesi seguenti. Il 30 settembre 1985 il ministro degli esteri sovietico Shevardnadze presentava con una lettera a Reagan le nuove offerte sovietiche la cui sostanza veniva prima rivelata dallo stesso Gorbaciov durante la sua visita in Francia (3 ottobre 1985) e poi formalmente presentata al negoziato di Ginevra. Riguardo alle Inf i sovietici non offrivano novità tecniche, bensì la disponibilità a raggiungere un accordo non subordinato a quello sull'Sdi (a Parigi Gorbaciov offriva anche la riduzione unilaterale degli Ss-20 ricordata sopra e l'apertura di negoziati diretti con Francia e Inghilterra). La vera novità era costituita dalla proposta di una riduzione al 50% degli arsenali strategici da applicare, secondo l'ormai storica interpretazione sovietica dell'aggettivo "strategico", a tutti i sistemi, ovunque schierati, capaci di colpire il territorio della controparte; la riduzione andrebbe perciò applicata a tutti gli Icbm, Slbm, bombardieri strategici e di teatro, e le Inf americane (mentre da parte sovietica riguarderebbe solo Icbm, Slbm e bombardieri "pesanti") riducendo così i vettori a 3360 per gli Usa e 2504 per l'Urss, mentre tutti i missili di crociera a lunga gittata andrebbero banditi assieme a qualsiasi nuovo tipo di vettore; dal punto di vista del numero delle testate il tetto sarebbe di 6.000 di cui non più del 60% potrebbe essere destinata a uno stesso tipo di vettore.

A questa nuova proposta sovietica gli Usa hanno risposto con una lettera di Reagan fatta pervenire a Gorbaciov il 1° novembre e discussa a Ginevra nei colloqui Nst appositamente prolungati di una settimana. Come le offerte sovietiche anche le controproposte americane si concentravano sui capitoli Start e Inf, mentre in materia di Dst le posizioni rimanevano immutate. Gli Usa accoglievano l'obiettivo di ridurre del 50% gli armamenti strategici (definiti tuttavia come quelli aventi un raggio di azione superiore ai 5.500 Km) precisandone in contenuto in un limite massimo di 6.000 testate, di cui 4.500 ripartite tra Slbm e Icbm (max 3.000) e 1.500 su missili da crociera aviolanciati. A questi limiti andrebbero aggiunti quelli sul carico utile (da dimezzare complessivamente) e sul tipo di vettore comprendente un

tetto massimo per Icbm e Slbm (tra 1250 e 1450), e bombardieri pesanti (350); bando alla modernizzazione degli Icbm pesanti (Ss-18) e bando degli Icbm mobili (quindi no al Midgetmane e all'Mx in versione mobile, e no agli Ss-25 e 24); tuttavia nessun limite sarebbe posto sui missili cruise basati in mare, né sulle tradizionali dotazioni dei bombardieri (bombe a caduta libera e Sram). Questa che è tuttoggi la proposta americana in campo Start mantiene posizioni ricorrenti dal Salt in poi: la diversa definizione di arma strategica; il tentativo di limitare la componente Icbm dell'arsenale sovietico (a questo mirano la diminuzione del carico utile totale, i sottotetti numerici e le proibizioni di ammodernamento e spiegamento); non negoziazione, o negoziazione limitata, sui sistemi su cui gli Usa puntano di più (è il caso dei missili di crociera). Per quanto riguarda le Inf, ferma restando l'opzione zero quale obiettivo ultimo, gli Usa proponevano un nuovo accordo temporaneo: 140 vettori per parte in Europa e riduzioni degli Ss-20 in Asia "propedeutiche" al raggiungimento di una equivalenza complessiva delle testate Inf; dal conteggio americano continuavano ad essere escluse le forze nucleari inglesi e francesi.

Alla vigilia del vertice Reagan-Gorbaciov (19-20 novembre 1985) si era dunque delineato un certo avvicinamento delle posizioni in materia Start e Inf, mentre riguardo all'Sdi si era quasi al nulla di fatto. Il comunicato congiunto emesso a conclusione del vertice sanciva le posizioni raggiunte esprimendo la volontà di compiere "progressi rapidi, specialmente là dove esiste un terreno comune che comprende il principio, da applicare in maniera appropriata, della riduzione del 50% degli arsenali nucleari di Stati Uniti e Unione Sovietica, e l'idea di un accordo ad interim sulle Inf"(11).

Un ulteriore passo avanti nei negoziati di Ginevra è stato compiuto a seguito delle proposte riguardanti le Inf contenute nel piano per l'eliminazione totale delle armi nucleari entro il 2000 lanciato da Gorbaciov con il discorso del 15 gennaio 1986. Com'è noto il piano prevede tre fasi: nella prima Usa e Urss realizzerebbero la riduzione del 50% dei sistemi strategici, mentre Francia e Gran Bretagna si impegnerebbero a non aumentare i propri armamenti nucleari; nella seconda fase anche la Cina si impegnerebbe a congelare il proprio arsenale, mentre Usa e Urss proseguirebbero le riduzioni strategiche (ricordiamo che sotto questa dizione vanno per l'Urss anche le Inf) e congelerebbero le armi nucleari tattiche (raggio inferiore a 1.000 Km); nel 1995 comincerebbe la terza fase durante la quale sarebbero eliminate tutte le armi nucleari dalla terra. Con questa proposta Gorbaciov ha indubbiamente cercato di controbilanciare l'effetto simbolico dell'utopia reganiana dell'Sdi, e se Reagan promette di rendere le armi nucleari "impotenti ed obsolete" Gorbaciov lo scavalca promettendo di eliminarle. Ma quello che appare più nuovo è che oggi entrambe le superpotenze dicono al mondo che il fine ultimo del controllo degli armamenti è il disarmo nucleare totale; benché si tratti soprattutto di nuovi episodi della tradizionale battaglia propagandistica, non bisogna sottovalutare il valore che può assumere l'assunzione degli slogans disarmisti nel linguaggio dei grandi.

Nell'immediato il piano Gorbaciov ha permesso un nuovo passo avanti verso un accordo di transizione sulle Inf sciogliendone una delle pregiudiziali: il tetto numerico su cui accordarsi può essere definito sulle sole forze Usa e Urss, purché le forze nucleari francesi e inglesi restino congelate ai livelli numerici esistenti. Nella quarta sessione dei colloqui Nst (16-27 gennaio 1986) la delegazione sovietica ha formalmente presentato il

piano Gorbaciov, senza tuttavia che questo portasse a reali progressi; i negoziatori americani sostenevano infatti che le proposte sovietiche rimanevano troppo vaghe per poter costituire una piattaforma negoziale. In realtà negli Usa era in corso una revisione della posizione negoziale americana alla luce delle nuove proposte sovietiche che vedeva le diverse branche dell'amministrazione americana su posizioni contrastanti (12): il dinamismo sovietico veniva differentemente valutato e per il momento la risposta americana veniva rimandata; il 24 febbraio Reagan emetteva una dichiarazione complessiva sullo stato del negoziato Nst e sull'ultima proposta Gorbaciov che non apportava altra novità che la precisazione dell'opzione zero come opzione globale (niente Ss-20 e niente Pershing II e cruise in Europa).

Complessivamente perciò il negoziato rimaneva stagnante e l'impasse in materia di difesa strategica andava affrontato se si voleva raggiungere qualche risultato: all'apertura del quinto round di colloqui (18 maggio - 26 giugno 1986) le delegazioni venivano ristrutturate in questa prospettiva e ai due capo missione Kampelman e Karpov veniva affidato il tavolo Dst. Durante questa sessione un tale ammorbidimento delle posizioni sovietiche contribuiva notevolmente a rendere probabile il raggiungimento in tempi brevi di un accordo.

Prima privatamente e poi al tavolo negoziale i sovietici avanzavano la proposta di subordinare il raggiungimento di accordi in campo Start e Inf non più al totale bando di ogni attività legata all'Sdi, bensì soltanto al rispetto del trattato Abm del 1972 (la cui validità andrebbe estesa di 15-20 anni). Traducendo il linguaggio diplomatico, questa offerta significava l'accettazione da parte sovietica della ricerca relativa all'Sdi, condizionata alla proibizione della sperimentazione e installazione per un periodo di tempo determinato. Oltre a questa apertura decisiva, nel corso della stessa tornata di colloqui i negoziatori sovietici ne facevano un'altra accettando l'esclusione dal computo Start dei bombardieri nucleari Usa in Europa (ma ne chiedevano il congelamento); con questa concessione i sovietici riconoscevano implicitamente la definizione di arma strategica adottata dagli Usa, contribuendo così ad avvicinare nella sostanza le rispettive posizioni in materia di riduzioni strategiche.

Sempre in campo Start i sovietici limitavano la loro richiesta di bando dei cruise ai missili da crociera basati a terra o aviolanciati (permettendo perciò quelli basati in mare), e offrivano meccanismi di verifica più soddisfacenti che in precedenza (controlli alla produzione, restrizione dell'area per i missili mobili)(13).

Le successive aperture sovietiche nel corso dell'ultimo periodo hanno trasformato profondamente la posizione sovietica in campo Nst; ormai i sovietici proponevano un'intesa complessiva su offesa e difesa strategica riasumibile così: una riduzione del 25% sulle testate e del 30% sui vettori strategici (definiti secondo l'accezione americana) in cambio del rispetto esteso di 15-20 del trattato Abm interpretato in modo restrittivo (ricerca limitata ai laboratori). Un passo avanti più che notevole rispetto alle offerte di partenza.

La disponibilità dimostrata dall'Urss in materia di controllo degli armamenti nel primo semestre del 1986 non si limita al negoziato Nst (v. oltre

in questo paragrafo) e sembra complessivamente motivata dal desiderio del nuovo leader di rilanciare le capacità sovietiche di politica estera e riforma economica. A questa flessibilità Urss ha fatto riscontro un immobilismo americano motivato probabilmente sia dalla convinzione di poter estrarre crescenti concessioni dalla controparte, sia dall'incapacità di coordinare organicamente programmi di sviluppo strategico e politica di controllo degli armamenti. Le difficoltà dell'amministrazione Reagan in questo senso sono state chiaramente dimostrate dai contrasti più volte emersi col Congresso in materia di controllo degli armamenti (posizioni negoziali all'Nst e rispetto dei limiti Salt-2) e di coordinamento dei vari programmi di sviluppo strategico.

2.2 Salt-2, Cbt, Trattato di non proliferazione

Nel corso del periodo in esame si sono avuti sviluppi anche in altri due campi indirettamente collegati ai negoziati Nst. Il 31 dicembre 1985 è spirato il termine teorico di validità dell'accordo Salt-2, accordo che com'è noto non ha mai avuto efficacia giuridica (perchè mai ratificato dal senato americano), ma è stato di fatto rispettato da Usa e Urss nonostante le ricorrenti accuse reciproche di violazione (14). Poiché nel frattempo non è stato raggiunto nessun nuovo accordo sul controllo delle armi strategiche un prolungamento di fatto del rispetto limiti Salt sarebbe indubbiamente positivo. L'Unione Sovietica sembra orientata in questo senso, mentre l'amministrazione americana ha adottato in materia posizioni contraddittorie; tuttavia, nonostante Reagan abbia formalmente dichiarato il 27 maggio 1986 che gli Usa non si ritengono più vincolati dal Salt-2, l'opposizione del Congresso e degli alleati (v. oltre) sembra aver ottenuto la temporanea continuazione del rispetto dei limiti Salt. Così l'Urss ha compensato lo schieramento degli Ss-25 con la rimozione degli Ss-11 e gli Usa hanno annunciato per l'autunno 1986 il ritiro di due Poseidon per compensare l'operatività del Trident Alaska (nello stesso periodo dovrebbero avvenire altri ritiri per compensare i primi bombardieri dotati di Alcms equiparati agli Icbm Mirv).

Durante tutto il periodo esaminato è continuata la moratoria dei test nucleari decisa unilateralmente dall'Urss per il periodo 8 agosto - 31 dicembre 1985 e poi ripetutamente rinnovata. A questa moratoria l'Urss ha accompagnato l'invito agli Usa (e alle altre parti interessate) a riprendere il negoziato mirante alla definizione di un trattato per il bando totale degli esperimenti nucleari ("Comprehensive Test Ban": Cbt). Il negoziato è in corso con alterne vicende dal 1963 (15), ma l'amministrazione Reagan non ha sinora dato segni di volerlo condurre a buon fine nonostante la concreta disponibilità dell'Urss anche in materia di verifiche (il principio delle verifiche in situ è stato accettato dall'Urss nel dicembre 1985).

Il Trattato di non proliferazione nucleare (Npt) concluso nel 1970 prevede conferenze di revisione quinquennali; la terza di queste conferenze si è svolta dal 27 agosto al 21 settembre 1985 a Ginevra. Grazie alla partecipazione di 86 dei 130 stati aderenti (tra cui l'Italia) e all'adozione all'unanimità del documento conclusivo la conferenza è stata definita un successo. Questo giudizio è valido soprattutto in relazione ai pericoli di collasso del trattato che si erano evidenziati alla precedente conferenza di revisione, mentre va riconosciuto che restano da risolvere molti dei maggiori problemi di applicazione del trattato.

Il documento finale adottato registra tuttavia le questioni che attendono d'essere meglio affrontate in futuro: la preoccupazione per i programmi nucleari nazionali di alcuni stati non membri (tra gli altri: Pakistan, India, Israele, Sudafrica, Argentina e Brasile); la necessità di imporre le salvaguardie dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (Iaea) a tutte le attività nucleari di questi paesi; l'esigenza che anche i nuovi esportatori (Argentina, Brasile, India, Sudafrica e Cina) di materiali e tecnologie nucleari rispettino il codice di autoregolamentazione; la preoccupazione per la relativa impunità per le imprese che violano le restrizioni all'esportazione di materiali nucleari. Sull'urgenza di raggiungere un bando totale degli esperimenti nucleari, particolarmente sentita dai membri non nucleari del trattato, la dichiarazione finale registra il dissenso di Usa e Gran Bretagna. Per quanto riguarda infine il controllo delle installazioni pacifiche, l'Italia ha sostenuto anche in questa sede che gli stati nucleari dovrebbero sottoporre tutte le loro installazioni civili alle salvaguardie dell'Aiea.

2.3 Il negoziato Mbfr

Anche il negoziato di Vienna per la riduzione reciproca e bilanciata delle forze in Europa centrale ha ricevuto nuovo impulso dal disgelo Usa-Urss. Il comunicato emesso al termine del vertice Reagan-Gorbaciov di Ginevra si limitava a sottolineare in proposito "l'importanza che le due parti attribuiscono ai negoziati" e ad esprimere la "volontà di operare per il raggiungimento di risultati positivi"(16). Ulteriori speranze venivano dal discorso del 15 gennaio 1986 in cui Gorbaciov dichiarava: "sembra che si stiano delineando i contorni di una possibile decisione sulla riduzione delle truppe (...) il 1986 potrebbe diventare una pietra miliare anche per il negoziato di Vienna"(17).

In effetti la speranza di giungere ad un accordo a Vienna entro l'anno era giustificata, ma tuttavia non si è realizzata. La proposta occidentale presentata nell'aprile 1984 e accettata nella sostanza dai paesi dell'Est nel febbraio 1985 (18) offrendo la scappatoia di un accordo a tappe, aveva di fatto sbloccato il negoziato dall'impasse della definizione preventiva delle rispettive consistenze numeriche e del rapporto tra riduzione delle truppe Usa e Urss limiti a quelle degli alleati; su questo scoglio il negoziato è rimasto arenato per gran parte dei suoi tredici anni di storia. Entrando finalmente nel vivo il negoziato affrontava i dettagli d'un primo accordo sulla riduzione delle truppe sovietiche e americane e dei relativi sistemi di verifica.

Nel corso del 37° round negoziale (25 settembre - 5 dicembre) i paesi della Nato presentavano ulteriori precisazioni della propria proposta: riduzione in un anno di 5.000 uomini per gli Usa e 11.500 per l'Urss; verifiche tramite posti di controllo permanenti e trenta ispezioni annuali. All'apertura della 38° sessione (30 gennaio - 20 marzo 1986) il PdV, pur giudicando "esagerate" le richieste di verifica, faceva le sue controproposte numeriche (riduzione per gli Usa di 6.500 uomini, obbligo di notifica per le manovre a partire 20.000 uomini), accettava il principio dei posti di controllo fissi e delle ispezioni in situ (subordinatamente alla loro giustificabilità), ma rifiutava la richiesta occidentale di fornire informazioni sui movimenti delle truppe

al di fuori dell'area di riduzione. Le proposte del PdV venivano giudicate inadeguate dalla Nato e la situazione di stallo non è superata neanche nel corso del 39° round a conclusione del quale (30 maggio 1986) gli occidentali riassumono le questioni controverse in un documento in 16 punti (19). La prospettiva di un accordo a Vienna veniva perciò a farsi di nuovo lontana, nonostante le notevoli aspettative suscitate nel corso dell'anno dalle proposte presentate dai sovietici in materia di disarmo convenzionale fuori del quadro negoziale di Vienna.

Il 17 aprile in un discorso al congresso del Pcus tedesco orientale Gorbaciov aveva infatti lanciato l'idea d'una riduzione delle forze convenzionali (uomini, infrastrutture e armamenti) in tutta Europa (dall'Atlantico agli Urali). Questa idea era stata precisata e incorporata poi nel piano per il disarmo adottato dal PdV nel vertice dell'11 giugno 1986 (20), per quanto riguarda gli argomenti di competenza del negoziato Mbfr il piano contiene l'idea di allargare l'area geografica, e la proposta di riduzioni numericamente più significative (100-150.000 uomini per parte in 1-2 e poi riduzioni progressive fino al 25% dei livelli attuali). I paesi dell'est lasciavano nel vago quale fosse la sede negoziale opportuna per discutere le nuove proposte (seconda fase della Cde o Mbfr allargata ai partecipanti alla Csece?), tuttavia la Nato coglieva appieno la portata innovativa della nuova posizione orientale in materia di disarmo convenzionale e nel Consiglio atlantico di Halifax (29-30 giugno 1986) emetteva un apposito documento e costituiva un comitato ad hoc incaricato di seguire gli sviluppi dell'iniziativa.

2.4 La Conferenza per il disarmo di Ginevra

L'agenda della Cd, a cui partecipano 40 stati e si svolge in collegamento con l'Onu, comprende da anni i principali temi del disarmo internazionale: cessazione della corsa agli armamenti nucleari e disarmo nucleare; prevenzione della guerra nucleare e questioni connesse (ivi compreso il bando degli esperimenti nucleari); prevenzione della corsa agli armamenti nello spazio; garanzie internazionali per gli stati non nucleari; bando delle armi chimiche.

Sulla maggior parte di questi temi la conferenza ha fornito soprattutto un foro per la discussione delle questioni tecnico-giuridiche relative ad accordi che vengono o verranno concretamente negoziati in altre sedi. Tuttavia dal 1984 in poi la Cd è diventata sede d'un effettivo negoziato per il bando delle armi chimiche, per il quale la piattaforma è costituita dalla proposta presentata dagli Usa nell'aprile 1984 (21). Nel periodo in esame non si sono tuttavia registrati quei progressi che le dichiarazioni delle due superpotenze avevano fatto sperare. In occasione dell'incontro del novembre 1985 Reagan e Gorbaciov dichiaravano la volontà di giungere alla "proibizione generale e completa delle armi chimiche e alla distruzione degli stock esistenti"; nella stessa occasione auspicavano un'intensificazione delle consultazioni bilaterali in materia che si concretizzava in una serie di incontri tra le delegazioni alla Cd iniziati il 29 gennaio 1986.

Tuttavia la sessione invernale della Cd (4 febbraio - 25 aprile 1986) si concludeva facendo registrare solo qualche piccolo progresso dovuto

all'ammorbidente della posizione sovietica riguardo alle verifiche degli stock. Quello che è interessante sottolineare è che neanche in questa sede l'Urss ha dato seguito alle innovazioni in materia di disarmo converzionale contenute nel discorso di Gorbaciov al Pk della Rdt del 17 aprile 1986.

Prendendo atto di questo stato del negoziato il Comitato di pianificazione della difesa della Nato (v. oltre) ha approvato alla fine del maggio 1986 il programma americano di riprendere la produzione di armi chimiche con la riserva che sia cancellato in caso di raggiungimento di un accordo alla Cd entro il 1987 (risultato ritenuto tuttavia "poco verosimile"). Questo approccio veniva ribadito dal ministro degli esteri tedesco all'apertura dei lavori della sessione estiva della Cd (10 giugno 1986), in questa occasione Genscher dichiarava che un accordo sulle armi chimiche è "più che maturo". Nella speranza di accelerarne la conclusione il rappresentante britannico alla Cd presentava una nuova proposta, di mediazione tra le posizioni Usa e Urss, in materia di verifica (è la quarta volta che la Gran Bretagna prende un'iniziativa del genere alla Cd).

2.5 La Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (Csce) e la Conferenza sul Disarmo in Europa (Cde)

La Cde è stata attivata nel 1984, dopo la seconda revisione di Madrid, come parte del processo di revisione e applicazione dell'Atto finale di Helsinki (prodotto nel 1975 dalla Csce). Il mandato di questa conferenza, che si svolge a Stoccolma e ha come la Csce 35 partecipanti (i 33 paesi europei - esclusa l'Albania - più Usa e Canada), è di promuovere il disarmo in Europa ed elaborare misure di fiducia reciproca (soprattutto scambio di informazioni sulle rispettive attività militari) che riducano i rischi di guerra in Europa rendendo meno fattibile un attacco di sorpresa.

Dal 28 gennaio all'11 marzo 1986 si è svolta la nona sessione dei lavori della Cd. Alla seduta di apertura Genscher e Dumas, ministri degli esteri di Francia e Rft (i paesi occidentali più interessati al buon esito della conferenza), e il capodelegazione americano Barry si dichiaravano ottimisti sulla possibilità di raggiungere un accordo entro il termine ultimo del 19 settembre 1986, data in sarebbero iniziati i lavori preparatori della terza conferenza di revisione dell'Atto di Helsinki prevista a Vienna a partire dal 6 novembre 1986.

L'ottimismo era giustificato dall'accordo ormai raggiunto su una serie di punti: scambio preventivo di informazioni complessive sulle rispettive strutture militari in modo da fornire un punto di riferimento alle variazioni successivamente notificate; annuncio annuale del calendario delle attività militari; la soglia numerica delle attività soggette a notifica più bassa di quella prevista dall'Atto di Helsinki; attribuzione del ruolo di osservatori a tutti i paesi membri della Csce; verificabilità delle misure adottate; legame esplicito tra l'adozione di misure di fiducia e principio ribadito dell'obbligo al non uso della forza. Nonostante questo accordo di massima, rimanevano però ancora controversi molti dei dettagli applicativi come la definizione di "attività militare", l'inclusione delle manovre aeree e navali indipendenti da quelle terrestri (richiesta sovietica), la soglia minima sottoposta all'obbligo di notifica, l'obbligatorietà dell'accettazione degli osservatori.

Nè il nono né il decimo round negoziale (15 aprile - 20 maggio 1986) facevano però registrare alcun progresso sui punti controversi e la prospettiva di un accordo sembrava allontanarsi. Per sbloccare lo stallo e permettere ad almeno uno dei negoziati in corso di giungere in porto, sia i paesi dell'Est che quelli dell'Ovest facevano alcune concessioni all'inizio dell'undicesima e penultima tornata di colloqui (13 giugno - 18 luglio 1986). Gli occidentali si dichiaravano disposti ad accettare una soglia numerica più alta (6.000 uomini per la Nato, 18.000 per il PdV), una limitazione della durata delle osservazioni e una riduzione a una delle ispezioni consentite annualmente; da parte loro i paesi dell'Est, su proposta polacca, accettavano di escludere dall'accordo le manovre aeree e navali indipendenti. Rinato l'ottimismo la Cde decideva su proposta francese di continuare informalmente i lavori anche nell'intervallo prima dell'ultimo round negoziale (18 agosto - 19 settembre 1986).

Durante il periodo in esame si sono svolte anche altre due delle attività previste dalla conferenza di revisione di Madrid (22): il Forum culturale svoltosi a Budapest dal 15 ottobre al 25 novembre 1985 e la riunione di esperti sui contatti umani tenuta a Berna dal 15 aprile - 24 maggio 1986. Mandato del forum di Budapest era la stesura di un documento che permettesse il miglioramento delle relazioni culturali tra Est e Ovest (recezione dei programmi radiotelevisivi, apertura di Istituti di cultura, libero scambio delle informazioni in una serie di settori culturali, problemi delle minoranze ecc.). La conferenza si concludeva però senza accordo a causa, pare (23) dell'opposizione sovietica che impediva persino la pubblicizzazione delle proposte presentate durante il forum.

Esito ugualmente negativo ha avuto la conferenza di Berna che avrebbe dovuto fornire un quadro di riferimento vincolante per la regolamentazione dei contatti individuali tra Est e Ovest (spostamenti per motivi di lavoro, riunione delle famiglie, matrimoni misti ecc.). Il testo dell'accordo proposto dai non allineati è stato approvato da tutti i partecipanti ad esclusione degli Stati Uniti che lo hanno giudicato insufficiente (24), malgrado la pressione esercitata dalla Rft (interessata com'è noto a migliorare i rapporti intertedeschi)(25); il documento non entrerà perciò a far parte degli accordi raggiunti dalla Csce.

3. La Nato e i rapporti euroamericani

Tra i molti temi in discussione nell'ambito della Nato nel periodo in esame nessuno ha provocato serie divergenze tra gli alleati. Lo schieramento delle Inf e l'andamento del relativo negoziato a Ginevra, motivo di contrasto nell'alleanza fino all'84, non hanno sollevato quest'anno dissensi fondamentali. Nel corso del 1985 sia il Belgio che l'Olanda hanno sciolto le riserve poste a suo tempo all'esecuzione della doppia decisione Nato dell'79. In ottemperanza alle condizioni stabilite nel giugno 1984 il parlamento olandese ha approvato il primo novembre 1985 lo schieramento a partire dal 1988 della quota di 48 cruise spettante all'Olanda; parallelamente il parlamento ha anche deciso che il paese non avrebbe assunto ulteriori compiti nucleari e che quindi allo schieramento dei cruise si accompagnerà l'abbandono di due delle quattro missioni nucleari sin qui assicurate (bombe nucleari degli F-16 e

cariche di profondità per i P-3; restano invece in Olanda i proiettili d'artiglieria nucleari e i missili Lance). Questa decisione è stata deplorata dal Comitato di pianificazione difesa della Nato, ma poiché è stata vista come un necessario compromesso di politica interna nella prospettiva delle elezioni del maggio 1986, la decisione olandese non ha sollevato che proteste formali (benché il Segretario generale Carrington veda quelli olandese e spagnolo come pericolosi esempi di partecipazione "à la carte" all'alleanza).

Rispetto al negoziato Nst, e al capitolo Inf in particolare, gli alleati sono rimasti compatti, anche se nel marzo 1986 è emersa una certa preoccupazione europea per un eventuale accordo basato sull'opzione zero (cfr paragrafo Npg).

Il potenziale di nocività dell'Sdi per la coesione dell'Alleanza sembra essere stato messo sotto controllo, almeno temporaneamente, grazie a due operazioni distinte: da un lato lo scorporo della fase di ricerca dal resto delle implicazioni dell'iniziativa, dall'altro il lancio indipendente, ma di fatto collegato e collegabile all'Sdi, d'un progetto di iniziativa tedesca per la difesa Atbm in Europa. L'accordo sul considerare l'Sdi come un programma di cui valutare le implicazioni strategiche solo alla luce dei risultati della ricerca ancora da svolgere è stato di fatto raggiunto dagli alleati nel corso della prima metà dell'85 (il comunicato emesso dall'Npg a Lussemburgo a marzo definiva "prudente" e persino "necessario" che gli Stati Uniti procedessero nella ricerca). Questa impostazione tuttavia se ha avuto il pregio di rimandare una parte del dibattito (quella sulle implicazioni strategiche generali e per l'Europa in particolare), non ha risolto il problema della partecipazione europea alla ricerca Sdi, particolarmente sentito per le sue implicazioni economiche e tecnologiche. Questo problema è stato parzialmente ovviato da contrattazioni bilaterali e consultazioni informali che hanno portato nel corso del 1985 al delinearsi d'una divisione di fatto degli alleati tra coloro che (come Australia, Canada, Belgio, Danimarca, Francia, Grecia, Olanda e Norvegia) rifiutavano di concludere con gli Usa accordi intergovernativi che regolassero l'eventuale partecipazione delle industrie nazionali all'iniziativa, e coloro che (come Gran Bretagna, Italia, Rft e, fuori della Nato, Giappone e Israele) invece ritenevano che un tale accordo fosse utile per garantire eque condizioni di partecipazione all'ambito programma. Naturalmente il perseguimento o meno di tali accordi bilaterali veniva necessariamente ad assumere il valore di un sostegno politico all'iniziativa, che li rendeva doppiamente positivi per certi governi (come quello inglese o israeliano) (26) e estremamente imbarazzanti per altri (come quello tedesco o italiano) (27). Il primo paese della Nato a stringere un accordo bilaterale per l'Sdi (nella forma di un memorandum d'intesa firmato dai rispettivi ministri degli esteri) è stata la Gran Bretagna nel dicembre 1985. La Rft ha invece raggiunto un accordo dopo mesi di negoziazione il 27 marzo 1986, facendolo però firmare dal ministro dell'economia Bangemann.

Nonostante il dibattito politico in materia di Sdi sia stato di fatto rinviato, alcuni membri europei della Nato (in particolare i tedesco occidentali) sono preoccupati dall'effetto di isolamento della sicurezza americana da quella europea che l'Sdi potrebbe avere e pensano che questo effetto di "decoupling" potrebbe essere ovviato dallo sviluppo di un sistema Atbm europeo; perciò secondo loro parte della partecipazione europea all'Sdi dovrebbe essere dedicata alla ricerca della "architettura" adatta per tale

sistema. I tedeschi occidentali, impegnati come gli inglesi ed gli italiani in questa ricerca, sono andati oltre sostenendo per bocca del ministro Woerner che gli europei devono sviluppare un sistema Atbm indipendentemente dall'Sdi poiché esso è comunque necessario per contrastare la minaccia rappresentata dai missili sovietici a corto raggio.

Buona parte dell'enfasi tedesca su questa iniziativa è probabilmente mirata ad ottenere che una parte dei fondi Sdi sia dedicata allo studio della difesa contro i missili balistici tattici, e in questo senso potrebbe aver già ottenuto qualche successo: nella Defense Guidance per la pianificazione militare Usa dei prossimi cinque anni Weimberger ha assegnato grande priorità a questo tipo di studi; tuttavia c'è anche il rischio che questa preoccupazione di Woerner si trasformi nello stesso tipo di boomerang in cui si è trasformata quella di Schmidt per gli Ss-20 che aprì la tormentata questione degli euromissili.

Per quanto riguarda il settore della difesa convenzionale l'alleanza ha compiuto concreti passi avanti con l'approvazione da parte del Dpc nel dicembre 1985 del "Conceptual Military Framework" che dovrebbe finalmente fornire un quadro di riferimento complessivo per l'elaborazione operativa e la produzione di armamenti in campo convenzionale. Anche nel settore della cooperazione per la produzione di armamenti si sono avuti progressi concretizzati nell'individuazione di programmi e criteri, ma soprattutto nella definizione d'un meccanismo preciso di cooperazione euroamericana (cfr il paragrafo Iepg). La maggiore attenzione allo sviluppo della componente convenzionale della difesa europea (ivi compresa l'eliminazione delle deficienze di base ripetutamente denunciate dai due lati dell'Atlantico) emersa dalla fine degli anni '70 si è dunque tradotta ormai (grazie anche allo stimolo costituito dalla minaccia di riduzione dell'impegno americano contenuto nel primo emendamento Nunn) in uno sforzo organico che è stato "premiato" dal secondo emendamento Nunn, in base al quale nel novembre 1985 il congresso americano ha stanziato fondi destinati ad accrescere la cooperazione euroamericana nel settore convenzionale; il problema del "burden sharing" sembra dunque essersi fatto per il momento meno urgente. Al contrario la cooperazione delle industrie belliche europee continua ad incontrare ostacoli, come dimostrano le alterne vicende del consorzio per la produzione d'un aereo europeo da combattimento (cfr paragrafo Iepg) e più in generale l'avvenire dell'industria aeronautica europea (si pensi all'"affaire Westland"); qualche progresso anche in questo settore sembra tuttavia essersi delineato nella primavera 1986 quando la Francia manifestava l'intenzione di entrare nel pool Efa e proponeva all'Iepg un piano di cooperazione aeronautica.

Collegato in parte alle iniziative nel settore della difesa convenzionale e in parte al problema dell'arms control in Europa, durante l'ultimo periodo si è riproposto all'Alleanza il problema delle armi chimiche, ma anche a questo riguardo gli alleati sono riusciti ad elaborare una soluzione di compromesso sulla traccia ormai collaudata della doppia decisione del '79: la ripresa della produzione negli Usa delle nuove armi chimiche binarie è stata accettata dalla Nato, nonostante le riserve nazionali (cfr paragrafo Dpc,) parallelamente all'impegno di proseguire il negoziato per giungere al bando totale (cfr paragrafo Cd).

Nel corso del periodo in esame la Nato ha dovuto, come di consueto, affrontare una serie di problemi nazionali aventi ripercussioni sull'Alleanza.

Oltre a quelli di vecchia data, come la disputa greco-turca (che ha portato anche quest'anno alla non assegnazione di forze di questi due paesi alla Nato) e il problema degli aiuti economico-militari ai paesi più poveri dell'alleanza (Grecia, Turchia e Portogallo) che tuttora stentano ad essere reperiti e coordinati, quest'anno è emerso il problema della partecipazione spagnola all'Alleanza. Risolta con l'esito favorevole del referendum del 12 marzo 1986, la fondamentale questione della permanenza della Spagna nella Nato, si è aperta quella delle modalità della sua partecipazione condizionata dalla decisione di non partecipare alla struttura militare integrata e di non ospitare armi nucleari sul suo territorio.

Sempre nel corso di questo periodo il riaffermarsi del problema del terrorismo e la crisi libico-americana culminata nel raid americano dell'aprile 1986 ha prepotentemente riportato alla ribalta la questione della gestione delle crisi fuori dall'area di competenza della Nato. La necessità di consultazione e cooperazione tra gli alleati rispetto al terrorismo e alle crisi regionali è stata più volte ribadita (cfr in proposito il paragrafo Consiglio atlantico). Tuttavia, benché gli Stati Uniti ritengano di non aver ottenuto dagli alleati, tramite ad esempio le sanzioni economiche più volte invocate, il sostegno che avrebbero desiderato nella campagna di pressione sulla Libia e alcuni degli alleati (l'Italia in particolare) abbiano ritenuto di non essere stati sufficientemente consultati, la crisi libico-americana non ha portato a dispute gravi all'interno della Nato.

Di fatto, almeno a livello formale, la Ce si è fatta molto più carico del problema del terrorismo e della crisi con Libia che non la Nato; nel gennaio 1986 la Ce ha infatti istituito all'interno della Cpe un apposito gruppo ad alto livello per coordinare la lotta antiterroristica e i ministri degli esteri dei Dodici hanno concertato una serie di misure politiche di sanzione antilibica (congelamento della vendita di armi, restrizioni alle rappresentanze diplomatiche). La Nato ha invece reagito ai momenti caldi della crisi libico-americana solo al livello più basso (consultazioni tra i rappresentanti permanenti), ed evitando accuratamente di invocare il meccanismo previsto dall'articolo 5 del Trattato per la risposta ad attacchi contro i paesi membri. Così dopo il bombardamento americano su Tripoli e Benghazì (notte tra il 14 e il 15 aprile 1986) nel Consiglio riunito in riunione ordinaria a livello di ambasciatori il rappresentante americano spiegava le ragioni del suo paese, quello italiano sottolineava che non c'era stato coinvolgimento diretto o indiretto del nostro paese e tutti convenivano che si era trattata di un'azione puramente nazionale. Dopo l'attacco libico a Lampedusa (pomeriggio del 15) il rappresentante permanente italiano, ambasciatore Fulci, chiariva che l'Italia non invocava "nessuna forma di solidarietà" da parte degli alleati e solo a pericolo passato il ministro Spadolini informava il Dpc (22 maggio 1986) che l'Italia avrebbe considerato un secondo attacco libico come un'attacco all'alleanza.

3.1 Consiglio Atlantico

Oltre alle due tradizionali riunioni a livello di ministri degli esteri il Consiglio, massimo organo politico della Nato, ha tenuto quest'anno anche due riunioni straordinarie prima e dopo il vertice Reagan-Gorbaciov del novembre 1985, di cui la seconda a livello di capi di stato e di governo.

Solo nove paesi (tra cui l'Italia) hanno inviato i propri ministri degli esteri alla consultazione interalleata prima del vertice (15 ottobre 1985) Usa-Urss di Ginevra, mentre gli altri sono rappresentati dai propri delegati permanenti. La riunione è stata dedicata alla rassegna delle posizioni americane e sovietiche rispetto ai negoziati strategici (Nst): gli alleati europei giudicavano positivamente le nuove proposte sovietiche (v. sopra) e chiedevano agli Usa di avanzare controproposte, mentre Shultz chiariva agli alleati la nuova posizione americana sull'interpretazione del trattato Abm. Resa nota il giorno prima in un discorso dello stesso Schultz all'Assemblea del Nord Atlantico, questo nuovo approccio conteneva la promessa americana a rispettare l'interpretazione restrittiva del trattato (solo ricerca e test in laboratorio), benché l'interpretazione allargata (tutto permesso, tranne lo schieramento di nuovi sistemi antibalistici), sostenuta da Reagan fino a poche settimane prima fosse da ritenersi giustificata.

Alla conclusione del summit 11 capi di stato e di governo (assenti solo Mitterrand, Gonzalez e Papandreu) hanno accolto il breve resoconto offerto da Reagan agli alleati riuniti al Bruxelles, prima di rientrare negli Usa dove il giorno stesso (21 novembre) ha riferito al Congresso sugli esiti del vertice. Le dichiarazioni individuali e il comunicato diramato dal segretario generale della Nato Lord Carrington alla fine di questa riunione del Consiglio esprimevano chiaramente la generale soddisfazione per la realizzazione e gli esiti del vertice. Craxi dichiarava in proposito: "E' stato creato un clima di maggiore fiducia; Reagan ha presentato posizioni equilibrate e l'interlocutore sovietico è nuovo e probabilmente portatore di novità importanti", mentre Genscher sottolineava che "l'Alleanza non aveva mai talmente sostenuto gli Stati Uniti". Carrington da parte sua poneva l'enfasi sull'importanza della stretta consultazione e coesione alleata nella preparazione del vertice.

I risultati del vertice e le sue conseguenze venivano però realmente esaminati dalla normale sessione invernale del Consiglio (12-13 dicembre 1985). L'analisi delle ricadute del vertice di Ginevra figurava all'ordine del giorno del Consiglio assieme alla revisione dell'andamento dei negoziati in corso e del complessivo stato dei rapporti Est-Ovest. Gli altri punti in discussione comprendevano la cooperazione nel campo della produzione degli armamenti e le attività relative all'applicazione dell'art.2 del trattato (cooperazione nei settori non militari e specialmente cooperazione economica coi paesi meno forti dell'Alleanza). Nel comunicato finale prodotto dal Consiglio la soddisfazione per gli esiti del vertice di Ginevra si accompagna al sostegno espresso alle posizioni Usa nel negoziato strategico, particolarmente riguardo alle Inf (settore in cui le proposte americane sono coordinate attraverso il Gruppo consultivo speciale), all'elogio delle consultazioni intralleate e all'impegno a continuarle, ma anche al desiderio che si realizzino presto "progressi più importanti". Sempre nel comunicato emesso dal Consiglio viene sottolineato l'impegno, esteso a tutti gli stati, alla cooperazione contro il terrorismo e l'impegno alla vigilanza e alla consultazione sulle crisi fuori dell'area della Nato, fermo restando il rispetto alla sovranità di tutti gli stati (si possono cogliere in questo passaggio gli echi dell'episodio dell'Achille Lauro).

L'intenso lavoro dei diversi organi della Nato interessati al rafforzamento della cooperazione nel campo degli armamenti è stato coronato dallo speciale documento con il quale il Consiglio ha affidato alla Conferenza dei Direttori Nazionali degli Armamenti (Cnad) un mandato circostanziato per intensificare l'azione in materia (28).

All'apertura della riunione primaverile del Consiglio (Halifax, 29-30 maggio 1986) il quadro strategico internazionale si presentava molto meno propizio all'ottimismo: lo "spirito di Ginevra" appariva fortemente eroso dal comportamento degli Stati Uniti poco conciliante in materia di controllo degli armamenti (continuazione dei test nucleari, denuncia del Salt-2) e complessivamente aggressivo in politica estera (la campagna contro la Libia, culminata nel raid di aprile). Le relazioni tra Usa e Urss si deterioravano al punto che veniva cancellato il previsto incontro Shultz Shevardnadze preparatorio al nuovo vertice che tuttavia non veniva definitivamente rifiutato da Gorbaciov, ma solo rimandato; riassumendo timori e speranze i ministri della Nato dichiaravano a conclusione del Consiglio che "gli ostacoli ad un accordo, perquanto seri, non devono impedire di procedere là dove esistono convergenze". Anche gli accordi che si era sperato di raggiungere presto nei negoziati europei sembravano allontanarsi, ma le nuove proposte del Patto di Varsavia in materia di disarmo convenzionale (v. sopra) facevano sperare per il futuro. In proposito il Consiglio rendeva nota una dichiarazione ad hoc (29) che accetta l'idea sovietica d'un negoziato nuovo per materia (non solo riduzione delle truppe, ma anche degli armamenti e delle infrastrutture) ed estensione geografica (dall'Atlantico agli Urali), definisce il tipo di accordo auspicato (riduzione ai livelli più bassi possibili, trasparenza e verificabilità) e istituisce un comitato incaricato di elaborare una posizione Nato basata sulle posizioni occidentali ai negoziati Mbfr e Cde. La Nato riconosceva così la necessità di affrontare complessivamente il problema del controllo della difesa convenzionale in Europa, venuta ad acquistare un'importanza nuova con lo sviluppo delle nuove tecnologie, e soprattutto nella prospettiva sempre più concreta di una eliminazione o forte riduzione delle Inf.

La recente (27 maggio) dichiarazione di Reagan sulla prossima fine del rispetto da parte americana dei limiti Salt-2, sollevava preoccupazione tra gli alleati europei e veniva discussa durante il Consiglio. Il timore europeo che il raggiungimento di nuovi e più radicali accordi potesse essere reso più difficile dall'abbandono del Salt non veniva fugato dalle rassicurazioni di Shultz che dichiarava superato il Salt come tipo di accordo (perché solo restrittivo e non riduttivo) e riteneva che di fatto non vi sarebbero stati superamenti significativi dei tetti numerici poiché era prossima il raggiungimento di un nuovo accordo.

3.2 Le riunioni del Comitato di pianificazione della difesa (Dpc)

La sessione invernale (3 dicembre 1985) del Dpc (organo che riunisce i ministri della difesa della Nato, ad esclusione della Francia), benché più breve del solito, ha portato all'adozione di alcuni importanti documenti. Nel maggio 1985 era stata approvata la "Iniziativa di difesa convenzionale" o Cdi (30) che prevedeva, tra l'altro, l'elaborazione di un "Quadro concettuale militare" (Conceptual Military Framework: Cmf) che è stato adottato in questa riunione del Dpc. Il Cmf, designato anche come MC 299, vuole essere un'analisi complessiva (analisi della minaccia, delle forze, delle deficienze e conseguentemente degli obiettivi e delle priorità) dell'impatto delle nuove tecnologie (Et) e delle nuove dottrine operative (Fofa) sulla dottrina della Nato. Dato il proliferare di idee e progetti (alcuni già in corso) nel campo della difesa convenzionale che ha caratterizzato i primi anni 80, lo sforzo di riflessione sul lungo termine (20 anni) fornito dal Cmf è decisamente positivo,

tuttavia per essere realmente efficace dovrà essere specificato da studi settoriali già in corso.

Nel corso della riunione venivano altresì ricordate le attività in corso nell'ambito della Cdi: miglioramento delle infrastrutture, degli stock di munizioni, sviluppo del sistema di identificazione Nis. Il Piano delle Forze Nato per il 1986-90 è stato il secondo dei documenti approvati in questa occasione dal Dpc; la disputa tra Grecia e Turchia, che si sono opposte un veto incrociato, ha avuto come conseguenza che per il secondo anno consecutivo questi due paesi non hanno assegnato forze alla Nato. Commentando il problema il segretario generale lord Carrington ha ribadito che l'Alleanza in quanto tale non può supplire ad un regolamento bilaterale del conflitto. In questa della riunione del Dpc il ministro della difesa della Rft Woerner ha sondato le posizioni degli alleati rispetto al lancio di una "Iniziativa di difesa europea" che attraverso un sistema di missili antimissile operanti nell'atmosfera (Atbm) dovrebbe assicurare la difesa contro i missili sovietici a corto raggio Ss-21, 22 e 23; la proposta, destinata ad avere notevole importanza per la Nato, non è stata tuttavia discussa in dettaglio. Infine, il ministro della difesa olandese ha respinto le critiche rinnovategli dagli alleati a proposito della decisione del suo paese di abbandonare due delle missioni nucleari sin qui affidategli in compensazione della nuova missione assunta con lo schieramento della sua quota di Inf.

La sessione di primavera del Dpc (22 maggio 1986) ha avuto come tema principale l'adozione degli "Obbiettivi di forza 1987-1992", documento che costituisce una sorta di presa d'atto da parte della Nato dei programmi nazionali nel settore della difesa. Particolarmente controverso è stata questa volta il programma presentato dagli Stati Uniti che comprendeva la ripresa della produzione delle armi chimiche binarie. Nel dicembre 1985 il Congresso Usa aveva subordinato la sua approvazione della richiesta del Pentagono di riprendere la produzione di armi chimiche (abbandonata nel 1969) alla approvazione della Nato e all'elaborazione di modalità di schieramento concordate con gli alleati europei; il timore di provocare lo stesso tipo di protesta europea suscitata dalla produzione della bomba al neutrone ha indubbiamente influenzato questa scelta del Congresso. Gli alleati si trovavano perciò ad avere un imbarazzante diritto di veto che l'escamotage dell'inserimento del problema tra i "force goals" alleviava solo in parte. Un primo scoglio veniva superato grazie all'accordo raggiunto in margine al vertice di Tokyo tra Kohl e Reagan: le nuove armi chimiche binarie saranno prodotte a partire dal 1987, immagazzinate negli Usa e trasportate sul fronte europeo solo in caso di crisi o di conflitto; i vecchi stock americani di armi chimiche saranno ritirati dalla Rft entro il 1992; la Rft non sarà l'unico paese europeo ad ospitare le nuove armi chimiche.

Le negoziazioni informali tra gli alleati portavano infine all'adozione degli obbiettivi di forza nella riunione primaverile del Dpc: le riserve espresse da Olanda, Danimarca, Norvegia, Lussemburgo, Grecia e Italia riguardo alla questione delle armi chimiche venivano messe agli atti(31); al Comandante supremo della Nato veniva demandato il compito di elaborare un piano operativo di spiegamento che tenesse conto degli accordi intercorsi: le armi saranno schierate in tutti i paesi in cui si schiereranno le forze americane (quindi non solo nella Rft) e questo avverrà solo dopo una consultazione tra gli Usa e i paesi interessati che ne preveda il consenso (quest'ultima clausola è stata inserita su richiesta italiana)(32). In questa stessa riunione del Dpc

veniva preso atto della richiesta formulata dalla Spagna di partecipare al Comitato senza però assegnare forze nazionali alla Nato (in cambio la Spagna si offriva di garantire la sicurezza di un'area specifica: Canarie, Gibilterra o altra area mediterranea), e dell'affermazione italiana secondo la quale un secondo attacco libico sarebbe stato considerato come un atto militare contro l'Alleanza.

3.3 Le riunioni del Gruppo di pianificazione nucleare (Npg)

All'ordine del giorno della riunione autunnale dell'Npg (che riunisce i ministri della Difesa della Nato ad esclusione della Francia), svoltasi il 29-30 ottobre 1985, c'erano tre temi principali: i negoziati Nst alla luce delle nuove proposte sovietiche; lo stato di applicazione della "decisione di Montebello"; i lavori del Gruppo ad alto livello. Questa è stata l'occasione per i ministri della difesa di discutere le prospettive del negoziato strategico Usa-Urss alla vigilia del vertice di Ginevra. Il capitolo Inf del negoziato è stato ovviamente oggetto di particolari discussioni durante le quali si constatava che la disponibilità sovietica ad un accordo temporaneo separato non era ancora chiara e si prendeva atto dell'offerta fatta da Gorbaciov a Parigi per l'apertura di negoziati diretti con Francia e Gran Bretagna. Weimberger illustrava ai colleghi della Nato lo stato di avanzamento del programma di difesa strategica sovietico e ribadiva le accuse di violazione del trattato Abm e Salt-2. Rispetto a queste presunte violazioni il comunicato finale emesso dalla riunione (33), non assumeva le posizioni americane, ma tuttavia esprimeva preoccupazione ed invitava i sovietici a rispettare strettamente i trattati.

In questa stessa occasione l'Npg ha anche rinnovato il mandato del Gruppo ad alto livello (creato nel 1977). L'Hlg ha avuto il compito di rivedere complessivamente la coerenza della componente nucleare della strategia militare della Nato), che ha recentemente presentato uno studio sulla capacità delle armi nucleari della Nato di rimanere utilizzabili anche dopo un primo attacco. Tra gli effetti del lavoro svolto dall'Hlg va annoverata la decisione di Montebello (34) in base alla quale 1.400 testate nucleari schierate in Europa saranno ritirate entro il 1988; sulla base di questa decisione e secondo il piano applicativo elaborato dal Saceur sono già state ritirate tutte le mine atomiche (Adm).

La seconda riunione annuale dell'Npg (la prima a cui la Spagna ha partecipato come membro effettivo) si è svolta a Wurzburg (Rft) il 20-21 marzo 1986. Tra i temi in discussione: l'avanzamento del programma Sdi presentato dal gen. Abrahamson e i progressi dello schieramento delle Inf in Europa e relativo negoziato a Ginevra. Riguardo all'Sdi il comunicato finale emesso dall'Npg non ha espresso posizioni nuove: di fatto il Comitato ha deciso di assumere come posizione comune quella espressa nel marzo 1985 (35), che si limita a sostenere l'avvio della fase di ricerca senza pronunciarsi né sugli ulteriori sviluppi e implicazioni dell'iniziativa, né sulle modalità della partecipazione degli alleati. Abrahamson ha tuttavia tentato di suscitare un maggiore entusiasmo dichiarando che la ricerca ha "provato" che l'Sdi può offrire protezione anche contro i missili a medio e corto raggio (Lrinf e Srinf). Il tedesco Woerner ha invece precisato che la sua proposta per lo sviluppo di un sistema di difesa contro i missili di teatro in Europa va considerato come un progetto di "difesa antiaerea allargata" per la Nato, la cui realizzazione sarebbe valida indipendentemente dall'Sdi, benché ad essa eventualmente complementare.

Quanto al capitolo Inf, gli europei sembravano cominciare a qualificare la propria posizione rispetto a quella americana dopo la chiarificazione apportata da Reagan al contenuto dell'opzione zero il 24 febbraio (36): la "nuova" opzione zero veniva giudicata accettabile solo se accompagnata da misure (non specificate) riguardanti i missili sovietici a corto raggio (Ss-21, 22, 23) e solo se non subordinata al congelamento degli arsenali nucleari franco-britannici.

Nel corso della stessa riunione Weimberger sosteneva la necessità per gli Usa di continuare gli esperimenti nucleari (nonostante la moratoria sovietica) per garantire l'efficienza del proprio arsenale; il britannico Younger per parte sua illustrava il programma nucleare del suo paese, affermando che il costo del programma Trident rimaneva "sotto controllo".

4. La politica europea di difesa

L'attività dei gruppi di concertazione europea all'interno della Nato (Eurogruppo e Iepg), particolarmente attivi nel settore della cooperazione per la produzione degli armamenti è stata coronata dai risultati finalmente raggiunti in questo campo. Non altrettanto coronati da progressi concreti sono invece stati i perduranti sforzi per l'individuazione di un'unica sede istituzionale per la concertazione in materia di sicurezza.

La riattivazione dell'Ueo, a cui partecipano Belgio, Francia, Gran Bretagna, Italia, Olanda, Lussemburgo e Rft, lanciata in occasione del trentennale della sua creazione (40) è proseguita nel periodo in esame dimostrando però chiaramente i suoi limiti. Il Consiglio dell'Ueo (formato dai ministri degli esteri e della difesa e presieduto in questo periodo dall'Italia) si è dimostrato conscio del fatto che l'Ueo costituisce una sede provvisoria, e dunque inevitabilmente limitata, per quella concertazione della politica europea della difesa che avrebbe la sua sede naturale nella Ce. In questo senso si sono ad esempio pronunciati a più riprese Andreotti, presidente in esercizio della Ueo, e il belga Tindemans "padre" dell'idea di rilanciare l'organizzazione. Tuttavia la traduzione in pratica delle proposte di riforma della Ce verso una vera Unione europea, dal progetto Spinelli all'Atto unico, è lenta e nel frattempo l'Assemblea dell'Ueo si dimostra insofferente della contraddizione intrinseca all'organizzazione e rivendica il diritto a svolgere un'azione politica reale.

Anche l'attività della Ce in materia di sicurezza non ha fatto registrare progressi rilevanti nel corso del periodo in esame. In attesa della riforma della Cooperazione politica europea (Cpe) decisa dal Consiglio a Lussemburgo, il Parlamento europeo ha continuato a svolgere i suoi non molti dibattiti in materia di sicurezza senza alcun reale collegamento con le altre istanze europee attive nel settore.

4.1 Le attività dell'Eurogruppo e del Gruppo indipendente europeo di programmazione (Iepg)

L'Eurogruppo, raggruppamento informale dei ministri della difesa dei paesi europei della Nato (ad esclusione di Francia e Islanda) creato nel 1968, ha

per scopo di accrescere l'efficienza del contributo europeo all'Alleanza e di migliorare la collaborazione con l'alleato americano. Nel corso del periodo in esame l'Eurogruppo ha tenuto due riunioni, come d'abitudine immediatamente precedenti quelli del Dpc. Nella riunione del 2 dicembre 1985 i ministri hanno passato in rassegna le attività dei gruppi permanenti di lavoro (37), rilevando in particolare che i concetti operativi discussi dal gruppo eurlongterm dovranno essere rivisitati alla luce del nuovo quadro concettuale approvato dal Dpc e che il gruppo Eurotraining (unica struttura Nato ad occuparsi di addestramento) ha deciso di sviluppare un centro di addestramento in Turchia. Per illustrare il ruolo europeo nella Nato sono state rese note le cifre della partecipazione complessiva (2.472.000 uomini) e delle nuove acquisizioni di armamenti (250 aerei di cui 180 da combattimento, 500 carriarmati, 400 blindati, 550 sistemi anticarro pesante, 25 elicotteri ecc.)(38). Il tedesco Woerner ha presentato anche in questa sede la proposta di sviluppare un sistema europeo di difesa antimissile (Atbm).

Nella seconda riunione dell'Eurogruppo (21 maggio 1986) i ministri europei della difesa hanno discusso i principali temi in agenda per la successiva riunione del Dpc (Cdi; obiettivi di forza; terrorismo; Mediterraneo; Atbm) e passato in rassegna le attività dei gruppi di lavoro (in particolare il programma di "pubblicità" volto a informare il pubblico americano del contributo europeo alla Nato). Si è anche parlato della possibilità di ridurre ad una le riunioni ministeriali dell'Eurogruppo, dato che i ministri hanno comunque un'altra serie di occasioni di incontro e finiscono per incontrarsi ogni quattro settimane. In questa occasione il ministro Spadolini ha informato i suoi colleghi su i lavori dell'Ueo (v. oltre), di cui non fanno parte i paesi del fianco Nord e Sud della Nato.

Il Gruppo indipendente europeo di programmazione (Iepg), di cui fa parte anche la Francia, è stato creato nel 1976 soprattutto grazie all'Eurogruppo, ma è ormai da anni un organismo autonomo il cui compito è il coordinamento della cooperazione ntereuropea e euroamericana nel campo della produzione degli armamenti.

L'Iepg tiene due riunioni l'anno a livello di direttori nazionali degli armamenti, mentre altre due riuniscono i viceministri degli esteri o della difesa. Nella riunione del 19-20 settembre 1985 i direttori degli armamenti hanno discusso l'avanzamento dei lavori nel campo della ricerca (saranno avviati progetti comuni in cinque campi: testate convenzionali; microelettronica; trattamento dell'immagine; leghe leggere ad alta energia; materiali composti), e lo studio della competitività dell'industria europea della difesa (sarà creato un "comitato di saggi" per stendere un rapporto esaustivo). L'iniziativa dei senatori americani Nunn e Quayle, volta ad ottenere il finanziamento Usa della cooperazione euroamericana nel campo degli armamenti, è stata accolta con soddisfazione. Il 14 e 15 novembre si sono svolte due riunioni, prima quella dell'Iepg e poi una riunione del consiglio atlantico allargata ai viceministri, che hanno costituito il coronamento degli sforzi dell'ultimo periodo nel settore di competenza dell'Iepg. In queste riunioni sono state infatti analizzate le proposte avanzate dal Cnad (la Conferenza dei direttori nazionali degli armamenti) per migliorare la cooperazione euroamericana in questo campo (in cui il predominio dell'industria americana ha sempre causato proteste da parte europea).

Lo studio del Cnad acquistava particolare importanza in concomitanza dell'approvazione da parte del Congresso americano del secondo emendamento Nunn (15 novembre 1985) in base al quale sono stati stanziati 200 milioni di dollari per programmi di ricerca e di sviluppo euroamericani (più 50 milioni per la sperimentazione congiunta). La preoccupazione europea che questi fondi avrebbero comunque finito per finanziare progetti americani veniva fugata nella riunione del Consiglio dove il meccanismo di cooperazione veniva così precisato: i fondi andranno alle industrie americane partecipanti a progetti congiunti, mentre i partners europei saranno finanziati dai rispettivi governi tramite un fondo europeo di valore pari a quello americano. L'individuazione dei progetti comuni è stata affrontata con la presentazione delle proposte Usa e dell'Iepg. L'americano Taft ha proposto di privilegiare lo sviluppo di tre sistemi: un missile tattico per l'esercito; un sistema di raccolta dati "da campo di battaglia"; un sistema di identificazione della Nato (Nis). Per parte loro gli europei hanno proposto lo sviluppo di munizioni d'artiglieria (155 mm) autoguidate; un sistema di sorveglianza e individuazione; un velivolo teleguidato; una nuova fregata Nato; un missile a corto raggio antiradiazioni; un sistema di indentificazione Nato. Le proposte europee e americane hanno in comune l'intenzione di sviluppare i sistemi necessari alla nuova opzione convenzionale sancita dalla Cdi e necessari ad applicare i nuovi concetti operativi (come la Fofa). L'applicazione della cooperazione stimolata dall'emendamento Nunn e dall'attività dell'Iepg è proseguita con le riunioni del Cnad prima e dell'Iepg poi tenutesi nel marzo 1986; da queste riunioni è scaturita la definitiva approvazione di due programmi congiunti: quello relativo ai proiettili da 155 e quello per lo sviluppo del Nis. Per quanto riguarda la cooperazione intraeuropea sempre nel campo della produzione di armamenti, durante queste riunioni sono state discusse le modalità di un'eventuale partecipazione francese al progetto per l'aereo da combattimento europeo (Efa) in modo da assicurare una certa interoperabilità tra questo e l'analogo progetto francese per il Rafale; il progetto Efa continuava tuttavia ad essere controverso (si parlava addirittura d'un ritiro della Rft che desidererebbe realizzare un aereo più leggero). Il presidente Mitterrand ha presentato un suo progetto per la cooperazione europea nel campo aereonautico che è stato accolto nella riunione ministeriale dell'Iepg tenuta a Madrid il 28 aprile 1986; alle modalità e agli obiettivi di tale cooperazione veniva dedicato ampio spazio nel documento finale (39), in cui venivano anche passati in rassegna la cooperazione nel campo della ricerca e lo stato di avanzamento dei sistemi già in via di sviluppo (anticarro teleguidato e missile aria-aria Asraam).

4.2 L'Unione dell'Europa occidentale e il Parlamento europeo

Il Consiglio di Bonn dell'aprile 1985 aveva affidato ai suoi rappresentanti permanenti di elaborare una proposta in merito alla partecipazione europea all'Sdi; il consiglio permanente riunitosi a Londra nella terza settimana di luglio non riusciva tuttavia a produrre alcuna proposta a causa della divisione tra le posizioni inglesi, secondo le quali l'Ueo avrebbe dovuto occuparsi solo degli aspetti tecnici dell'eventuale partecipazione, e quelle francesi, belghe e italiane favorevoli a un pronunciamento sull'insieme della questione.

Il 14 novembre 1985 si teneva a Roma il secondo Consiglio a livello ministeriale dell'anno; temi centrali della riunione erano il prossimo vertice Reagan-Gorbaciov, l'elaborazione d'una posizione comune sulla partecipazione europea all'Sdi e la revisione del processo di rilancio dell'Ueo. Rispetto alla riorganizzazione dell'Ueo il consiglio discuteva le modalità di ristrutturazione delle sue tre agenzie (controllo degli armamenti e disarmo; cooperazione per la produzione di armamenti; problemi sicurezza e difesa). I ministri si felicitavano della ripresa del dialogo Usa-Urss e del ruolo avuto in essa dagli europei, ma non compivano alcun progresso riguardo all'Sdi nonostante la presentazione in proposito da parte del Segretario generale Alfred Cahen d'un rapporto preliminare. A spiegazione della mancata elaborazione d'una posizione comune Andreotti ricordava che l'offerta americana si sarebbe probabilmente ulteriormente precisata dopo il vertice di Ginevra e aggiungeva che comunque le industrie nazionali possono avere rapporti con i centri di ricerca americani senza bisogno di autorizzazioni particolari.

Nella prima settimana di dicembre si è svolta la sessione invernale dell'Assemblea plenaria dell'Ueo aperta da un discorso del segretario generale Cahen che oltre a riferire quanto deciso dal Consiglio in merito ai lavori delle sue agenzie specializzate, rilevava l'attesa della Ueo rispetto agli esiti dell'ormai prossimo Consiglio Ce di Lussemburgo che avrebbe dovuto decidere in merito alla riforma del meccanismo di cooperazione politica (Cpe) e dunque in merito al collegamento tra questa e la Ueo (41). Di fronte all'Assemblea prendeva la parola anche Andreotti il cui discorso si concentrava sull'evoluzione della posizione europea riguardo all'Sdi; i timori sulle implicazioni strategiche potevano definirsi parzialmente superati -sosteneva il presidente della Ueo- poiché ormai gli stessi americani ritenevano che il futuro sistema di difesa strategica sarà complementare e non sostitutivo della dissuasione nucleare, mentre per la definizione delle implicazioni politiche della medesima Sdi bisognava attendere gli esiti della negoziazione diretta tra Usa e Urss. Tuttavia l'Assemblea concludeva i suoi lavori con una serie di raccomandazioni al Consiglio che equivalevano a reiterare la necessità di elaborare in sede Ueo una complessiva posizione europea riguardo all'Sdi. Lo scontento dell'Assemblea nei confronti del Consiglio veniva riassunto in un'intervista rilasciata dal presidente dell'Assemblea Ueo Caro: il Consiglio non si è fatto parte attiva nello stimolare la cooperazione europea nel campo degli armamenti (nonostante i dossiers sottopostigli dall'assemblea), non ha saputo elaborare una posizione europea sull'Sdi e non riesce ad accordarsi sull'adesione alla Ueo di Spagna e Portogallo (42). Immediatamente dopo il momento più acuto della crisi libico-americana, lo stesso Caro proponeva al Consiglio la creazione di un gruppo europeo per la lotta al terrorismo (Geclat) che coordinasse le attività dei servizi di sicurezza, delle polizie e degli eserciti dei paesi membri.

Le prospettive del dialogo Est-Ovest, in particolare alla luce delle ultime proposte Gorbaciov, e la crisi nel Mediterraneo sono stati i principali argomenti affrontati dal Consiglio dei ministri dell'Ueo riunitosi il 29-30 aprile 1986 a Venezia sotto la presidenza italiana. Nel documento finale (43) venivano espresse le posizioni comuni rispetto agli argomenti trattati, ma non veniva accolta la proposta di creare il Geclat, né venivano sanciti progressi rispetto al programma di rivivificazione delle strutture Ueo (in particolare non veniva ancora risolto il reperimento dei relativi mezzi finanziari).

Non sorprende quindi che anche la sessione primaverile dell'assemblea della Ueo (3-5 giugno 1986) si sia svolta all'insegna della polemica con il Consiglio, suscitata soprattutto dalla discussione della relazione Bianco (Dc) sull'andamento del rilancio dell'organizzazione. Le principali raccomandazioni votate in questa occasione dall'Assemblea riguardavano la sicurezza e il terrorismo (richiesta al Consiglio di riunirsi in caso di crisi; impegno dei membri a rafforzare il contributo alla Nato in caso di impegno americano fuori dall'area dell'Alleanza) e le questioni scientifiche (nell'ambito della cooperazione eurocanadese, da sviluppare complessivamente, veniva incoraggiata la partecipazione del Canada all'iniziativa Eureka). La stessa assemblea tuttavia non riusciva a raggiungere un consenso sulle relazioni presentate sulla sicurezza nel Mediterraneo e sul disarmo.

Riunito in sessione plenaria il Parlamento europeo ha discusso solo tre volte di sicurezza. La prima occasione è stata offerta il 9 luglio 1985 dalla presentazione offerta al Parlamento dall'on. Santer (presidente in carica del Consiglio europeo) del programma del semestre di presidenza lussemburghese del Consiglio. Santer ha sottoposto al Parlamento gli esiti del recente Consiglio europeo di Milano (28-29 giugno 1985), in cui nell'ambito della discussione dell'Atto unico era stato attribuito alla Cpe riformata di occuparsi degli aspetti politici ed economici della sicurezza internazionale. Nel dibattito successivo il tedesco Poettering (Dc) ha auspicato che la nuova presidenza operasse per "svegliare la Comunità dal suo torpore irresponsabile (...) nel settore della politica di sicurezza". Lo stesso deputato si è fatto promotore di una risoluzione, approvata dal Parlamento, che invita il Consiglio a: attribuire subito maggiore spazio alle questioni di sicurezza nell'ambito della Cpe, contribuire a promuovere, in ambito Nato, un programma europeo di sicurezza (ivi compresa una posizione propria e duratura degli stati membri rispetto ai vari negoziati sulla sicurezza).

Anche nella sessione plenaria del 14 maggio 1986 il Parlamento ha dedicato un ampio dibattito alla definizione dei contenuti e dei compiti di una politica europea da assumere in ambito comunitario. Un gruppo di deputati rappresentanti la maggioranza della sottocommissione "Sicurezza e Disarmo" ha in questa occasione presentato un'interrogazione alla Cpe in cui si sosteneva che "i ministri degli esteri non hanno ancora definito chiaramente un concetto unitario di sicurezza europea", e che "il concetto di sicurezza europea ed i suoi aspetti politici ed economici vanno interpretati in modo ampio, senza limitazioni artificiali". Su questa base i parlamentari interessati (44) hanno dichiarato di ritenere che anche le questioni più strettamente militari (come un'eventuale difesa Atbm europea) dovrebbero essere discusse nell'apposito ambito comunitario.

Una relazione presentata al Parlamento il 10 giugno 1986 dalla commissione per l'energia, la ricerca e la tecnologia ha invece fornito l'occasione al Parlamento per discutere gli sviluppi del progetto Eureka e i suoi legami con l'Sdi. Secondo il relatore, on. Ford, Eureka è un progetto importante, che va appoggiato nella sua forma attuale pur incoraggiandone sviluppi ulteriori; tuttavia ad un anno di distanza sembra che Eureka si stia risolvendo in un "eurotopolino", fatto che i parlamentari non hanno la possibilità di modificare. Questa parte della relazione Ford ha suscitato consensi, mentre non è stato approvato il giudizio secondo il quale gli accordi bilaterali per la partecipazione europea all'Sdi costituiscono "un vero e proprio sabotaggio della politica europea di ricerca che ci sta a cuore" (45).

Tuttavia alla fine di questo dibattito veniva adottata dal Parlamento una sola risoluzione, presentata dal gruppo socialista, che invita i ministri degli esteri della Ce ad elaborare un progetto per la costituzione di un gruppo consultivo permanente sulla sicurezza europea composto da rappresentanti delle due alleanze e degli stati neutrali e non allineati, gruppo che dovrebbe costituire la prima tappa nella costruzione di un sistema di sicurezza paneuropea. I Dodici sono inoltre stati invitati a definire una specifica posizione europea sulle varie iniziative in materia di disarmo e controllo degli armamenti, nonché a ribadire che essi rinunciano alla minaccia e all'uso della forza sia nucleare che convenzionale.

Note

- 1) informazioni del Dipartimento della difesa americano (cfr "Weinberger urges more for defense", The Washington Post, 10.1.86, p. A8)
- 2) cfr World Armaments and Disarmament. Sipri Yearbook 1986, Sipri, Stoccolma, 1986, p. 57
- 3) cfr Department of Defense, Report to the Congress on the Strategic Defense Initiative, giugno 1986
- 4) cfr "President is rebuffed on Sdi tests", IHT, 15.7.86, p. 1
- 5) cfr "House Rebuffs Reagan On SDI Funds, Salt-2", IHT, 14.7.86, p. 1
- 6) per una descrizione di quello che è noto sulle capacità sovietiche in materia di difesa strategica cfr Sipri 1986, pp.55-56 e 141-143; Department of Defense, Soviet Military Power 1986, Us Government Printing Office, marzo 1986, p. 41-53
- 7) cfr Inpi 1984-85, pp.118-123
- 8) cfr Inpi 1983-84, pp.135-136
- 9) così come presentata da Reagan il 18.11.1981 la "opzione zero" prevedeva la non installazione di cruise e Pershing II "se i sovietici smantelleranno i loro missili Ss-20, Ss-4 e Ss5" (cfr il discorso di Reagan in The Atlantic Community Quarterly, winter 1981-82, pp. 387-394)
- 10) Us Arms Control and Disarmament Agency.1985 Report, Washington, marzo 1986, p. 24
- 11) per il testo integrale del comunicato cfr NA, n.1770, 23.11.85, p.1
- 12) cfr "Us Weighs 3 Responses to Gorbaciov on Arms", IHT, 5.2.86, p. 3
- 13) cfr "Progress is Seen at Geneva", IHT, 23.6.86, p.1
- 14) cfr Countdown on Salt II, Arms Control Association, Washington, 1985
- 15) per storia e prospettive del Ctb cfr Sipri 1986, p. 115-129
- 16) cfr nota 11
- 17) cfr Novosti, 16.1.86, p.8
- 18) cfr Inpi 1983-84 e 1984-85, p.139 e 125-126
- 19) cfr NA, 1825, 5.6.86, p. 2
- 20) cfr Novosti, 4.7.86, p. 2
- 21) cfr Inpi 1983-84 e 1984-85, p. 138 e 123
- 22) per un elenco completo delle attività previste a Madrid cfr Inpi 1983-84, p.140-141
- 23) cfr NA, n.1771, 23.11.85, p. 4
- 24) cfr "US Blocks East-West Rights Paper", IHT, 29.5.86, p. 6
- 25) pare che ci sia stato in questo senso un intervento di Genscher presso Shultz (cfr NA, n.1822, p.2
- 26) Israele ha firmato il 5.5.86 un memorandum di intesa con gli Usa per la partecipazione all'Sdi sottoscritto dai rispettivi ministri della difesa
- 27) per un'analisi dettagliata della posizione italiana v. qui di seguito la sezione 4
- 28) per il testo integrale della dichiarazione cfr NA, n.1778, 14.12.85, annesso, p.4
- 29) per il testo cfr NA, n.1824, 3.6.86, annesso, p.2
- 30) cfr Inpi 1984-85, p. 134
- 31) il 4.6.86 il Parlamento belga ha votato una mozione in base alla quale "in nessun caso" potranno essere introdotte armi chimiche sul territorio belga (cfr NA, n.1827, 13.6.86, p. 3)
- 32) per un'analisi più dettagliata della posizione italiana in materia cfr qui di seguito la sezione La politica militare italiana
- 33) per il testo completo cfr NA, n.1761, 31.10.85, ann., p.1-2
- 34) cfr Inpi 1983-84, p.143

- 35) cfr Inpi 1984-85, p.136-137
- 36) cfr il paragrafo 2 e, per il testo della dichiarazione di Reagan, NA, n.1797, 28.2.86, p.2-3
- 37) i gruppi sono: Eurolongterm (pianificazione a lungo termine); Eurocm (interoperabilità delle comunicazioni); Eurocm (medicina militare); Eurolog (cooperazione logstica); Euro/Nato-Training (addestramento); Eurostruttura (strutturazione degli eserciti)
- 38) per la lista completa cfr NA, 1773, 4.12.85)
- 39) per il testo integrale cfr NA, n. 1816, 6.5.86, ann., p. 1-2
- 40) cfr Inpi 1984-85, p. 141 e ss
- 41) per il testo del discorso di Cahen cfr AE, 31.12.85, documenti; in merito al dibattito sulla riforma della Cpe v. il capitolo La politica europea
- 42) cfr AE, 23.1.86, p.4
- 43) per il testo integrale cfr AE, 1.5.86, all., p.1-2
- 44) per un elenco completo degli interpellanti, tra cui figuravano gli italiani CiccioMessere, Galluzzi, Segre e Selva, cfr Gu-Ce: Discussioni del Parlamento Europeo, n.2-339/86, p.104
- 45) per il testo della relazione Ford e il successivo dibattito cfr Gu-Ce: Discussioni del Parlamento Europeo, n. 2-340, p.24-32

iai PTI UTD AFF. MI
ROMA 21.11.1961-ROMA

1. 9121

1. 20A