

IAI8701

INIZIATIVA PER UNA POLITICA EUROPEA DELLA DIFESA E DELLA SICUREZZA

di Stefano Silvestri

Sommario: Premessa (p. 1); Difesa convenzionale (p. 4); Difesa aerea "allargata" (p. 8); Dissuasione nucleare (p. 12); Gestione delle crisi e Mediterraneo (p. 17); Politica degli armamenti (p. 22); Costi e bilanci (p. 29); Istituzioni e considerazioni politiche - conclusioni (p. 33).

Premessa

Il discorso sulla difesa europea può essere diviso in otto parti, comprendenti cinque parti tematiche, una parte finanziaria e di bilancio, una parte istituzionale e una parte politica. In queste brevi note non affronteremo che per brevi cenni la parte istituzionale e quella politica. La prima richiede infatti uno studio approfondito delle potenzialità delle diverse istituzioni multilaterali esistenti, delle loro compatibilità e della loro capacità evolutiva. Questo argomento potrebbe essere meglio affrontato sulla base di ricerche comparate. La parte politica dipende evidentemente dalle evoluzioni del quadro politico europeo: essa andrà rivista sulla base della discussione che avremo sui diversi punti tematici. Essa poi andrà ad influenzare direttamente la discussione sulle soluzioni istituzionali.

Nel 1980 il rapporto Europa/Usa, in termini di spese per la difesa, era quasi alla pari, e per tutto il decennio precedente le spese europee per la difesa erano cresciute più rapidamente di quelle americane:

Bilanci della Difesa in miliardi di dollari 1980, a prezzi costanti
(fonte: Sipri Yearbook 1986)

	1972	1980	1985
Usa	134.79	138.80	284.90
Nato Europa	77.75	111.62	121.91
Patto di Varsavia	112.89	144.28	160.13

Nel 1972 il rapporto Europa/Usa era pari al 57,68%; nel 1980 era passato all'80,41%; nel 1985 è tornato al 42,79%.

Usa	1972-80= + 2,97%; 1980-85= +105,25%; 1972-85= +111,36%
Nato Europa:	1972-80= +43,56%; 1980-85= + 9,21%; 1972-85= + 56,79%
Patto di Varsavia	1972-80= +27,8%; 1980-85= + 10,98%; 1972-85= + 41,84%

Il momento sembra dunque maturo per una iniziativa sulla difesa europea. Se ci riferiamo al passato infatti possiamo facilmente vedere come gli europei si sono impegnati maggiormente per la loro difesa quando gli americani erano diversamente distratti (ad esempio nel Vietnam) e il dollaro era debole sul mercato dei cambi.

Qualsiasi iniziativa sulla difesa europea è destinata in primo luogo a mobilitare delle risorse importanti. La Nato parla della necessità di accrescere del 3% l'anno in termini reali le spese di investimento dei bilanci della difesa nazionali europei. Si parla anche di altri tassi di crescita, sempre in termini reali e per il complesso dei bilanci della difesa, che vanno dal 4 al 7 %. Parliamo insomma di investimenti aggiuntivi che oscillano (in dollari 1986) attorno ai 5-7 miliardi l'anno per l'insieme dei paesi europei della Nato, e che potrebbero ulteriormente crescere, ove venissero varati programmi particolarmente ambiziosi. Tutto ciò deve evidentemente avvenire in un momento favorevole economicamente e finanziariamente: e questo appunto sembra il caso di questi ultimi anni '80.

Dobbiamo inoltre ricordare come nei prossimi anni, secondo l'Atto Unico europeo, dovremmo arrivare alla creazione di un vero e proprio mercato interno europeo unificato e privo di barriere protezionistiche. In una tale prospettiva le attuali barriere protezionistiche, che dividono ferreamente i diversi mercati nazionali degli armamenti diverranno antistoriche ed assurde, e costrasteranno pesantemente con la prospettiva di una razionalizzazione e rafforzamento delle industrie europee a fronte della concorrenza internazionale. Questo processo, d'altro canto, sarà reso ancora più urgente e necessario dalla possibile crisi del mercato internazionale delle armi.

L'illusione di compensare l'assenza di cooperazione europea con una aliquota relativamente forte di vendite all'estero tende infatti sempre più a rivelarsi come una illusione. Il problema più grave dell'industria europea degli armamenti, oggi, è proprio quello di essere sin troppo dipendente dal mercato delle esportazioni, che rappresentano circa il 60% del fatturato complessivo della industria italiana, che è la più dipendente, ma anche il 41% di quella della Gran Bretagna e il 36% di quella della Francia. Per di più tali esportazioni si dirigono per oltre il 90% verso il Terzo Mondo (per il 55% circa verso i paesi Opec): la crisi finanziaria di tali paesi non è certo tale da alimentare la speranza di grosse commesse.

E' quindi necessario attrezzarsi al più presto per far fronte ai mutamenti del mercato interno e internazionale, oltre che ai mutamenti politico-strategici del quadro di sicurezza dell'Europa. Questo in pratica significa accelerare il passaggio dalla attuale fase di coproduzioni ad hoc su progetti singoli (regolati dalla legge del juste retour) e delle produzioni su licenza, alla fase di coproduzioni su larga scala per larghi progetti e famiglie d'arma, arrivando a vere e proprie divisioni del lavoro, specializzazioni e potenzialmente anche raggruppamenti e razionalizzazioni tra le industrie europee.

Ciò tuttavia non richiede solo iniziative di carattere industriale, e una liberalizzazione crescente del mercato interno degli armamenti, bensì anche un progressivo riavvicinamento, coordinamento e unificazione delle diverse dottrine e procedure militari e in genere tutti gli strumenti di base che regolano l'impiego delle forze militari, che oggi seguono criteri strettamente

nazionali (e spesso motivate da ragioni protezionistiche), e che limitano enormemente la possibilità di creare un mercato unico integrato degli armamenti in Europa. Questo complesso di elementi si colloca infatti a monte della produzione de mezzi, i quali non potranno neanche essere standardizzati (nè tanto meno unificati), se prima non si procede ad uniformarli. Nè il problema si esaurisce in campo tattico (ove peraltro già sussiste una certa uniformità interalleata, assicurata da accordi Nato di standardizzazione, Stanag) ma si estende alle legislazioni e regolamentazioni relative agli armamenti, che non rientrano propriamente nelle materie sulle quali si eserciterà la prevista unificazione economica europea.

Un discorso di questa vastità, che implica decisioni economiche, politiche e istituzionali di grande rilievo, può tuttavia permettere anche interessanti trade-offs economico-politico-strategici tra i paesi europei, ad esempio tra Francia e Germania, come già venne intuito a suo tempo da Giscard d'Estaing e Schmidt, quando abbozzarono un piano franco-tedesco di rafforzamento e ampliamento delle forze armate e soprattutto delle riserve a disposizione del Fronte Centrale. Simili trade-offs potrebbero oggi includere ambedue le potenze nucleari europee e potrebbero estendersi a grossi progetti industriali nel campo degli armamenti, come la creazione di un nuovo sistema "allargato" di difesa aerea e anti-missilistica per il continente, nuovi sistemi di comando, controllo, comunicazione e scoperta, nuove famiglie di sistemi d'arma, le tecnologie emergenti, eccetera.

Tutto ciò potrebbe infine costituire la base di un nuovo e più equilibrato accordo tra Europa e Usa, che passi dall'attuale insoddisfacente schema di burden-sharing a un più solido e soddisfacente schema di suddivisione del lavoro.

Sulla base di quanto abbiamo detto, le parti tematiche possono essere così individuate:

- a Difesa convenzionale - problema della difesa convenzionale dell'Europa occidentale, e iniziative europee per accrescere la convenzionalizzazione degli equilibri europei e modificare il rapporto Europa-Usa nella Nato
- b Difesa aerea "allargata" - problema della difesa aerea e antimissilistica del territorio europeo, nonché dei sistemi di comando, controllo, comunicazione e scoperta
- c Dissuasione nucleare - problema della dissuasione nucleare, ruolo e futuro del deterrente della Nato, "europeizzazione" dei deterrenti nazionali europei, credibilità strategica
- d Gestione delle crisi - la sicurezza nel Mediterraneo, il controllo delle crisi, il problema delle crisi "out of area", le guerre indirette e basso livello di violenza, il terrorismo
- e Politica degli armamenti - la standardizzazione e la coproduzione degli armamenti in Europa, la razionalizzazione delle industrie europee, la creazione di un Mercato Comune degli Armamenti e l'abbattimento delle barriere protezionistiche, lo sviluppo di tecnologie competitive sul piano internazionale

- f Costi e bilanci - i costi della difesa europea, il problema dei bilanci della difesa nazionali, i limiti di crescita delle spese militari, la razionalizzazione della spesa.
- g Istituzioni e considerazioni politiche - brevi cenni introduttivi del problema.

Questi temi dovrebbero venire discussi da un gruppo di esperti europei (entro fine febbraio/inizio marzo 1987), per poi portare alla stesura di un documento complessivo di analisi, osservazioni e soprattutto proposte da presentare come base di discussione a una Conferenza politica sulla difesa europea da convocare prima dell'estate.

Difesa convenzionale

Il problema di accrescere il ruolo europeo nella difesa convenzionale dell'Europa è da molto tempo all'ordine del giorno.

In realtà già oggi gli europei assicurano il maggior sforzo per la loro difesa convenzionale. Essi assicurano, nell'ambito della Nato in Europa, la grande maggioranza delle forze pronte al combattimento (combat-ready), il 90% delle divisioni, l'85% dei carri armati, il 95% delle artiglierie, l'80% degli aerei da combattimento, il 70% delle unità navali operanti nell'area di interesse della Nato.

Il contributo americano è tuttavia decisivo, oltre che per la sua componente nucleare, per il notevole apporto tecnologico, per lo schieramento delle sue forze, in particolare in Germania e infine perchè assicura l'unica vera riserva strategica (rinforzi combat-ready) della Nato.

Il confronto delle forze convenzionali Nato/Patto di Varsavia in Europa può essere così esemplificato (fonte: IISS e Nato):

	Usa	Europa	Totali	Urss	Alleati	Totali
Uomini (in000)	217	1.550	<u>1.767</u>	1.243	717	<u>1.965</u>
Divisioni						
con rinforzi	36	116	<u>152</u>	130	50	<u>180</u>
Carri	5.000	15.742	<u>20.742</u>	36.000	14.500	<u>50.500</u>
Artiglierie	670	9.795	<u>10.465</u>	13.500	6 300	<u>19.800</u>
Armi c/a l.g.	1.348	800	<u>2.148</u>	3.394	922	<u>4.136</u>
Portaerei	7	7	<u>14</u>	3		<u>3</u>
Incrociatori	11	3	<u>14</u>	25		<u>25</u>
Sottomarini	53	130	<u>188</u>	188	5	<u>193</u>
Intercettori	96	615	<u>711</u>	3.190	1.310	<u>4.500</u>
Caccia/b.	522	1.668	<u>2.290</u>	1.870	560	<u>2.430</u>

In teoria i paesi europei della Nato hanno sia le risorse umane che quelle tecnologiche, industriali e finanziarie per riequilibrare da soli le forze del Patto di Varsavia. Il PIL globale dei paesi europei della Nato ammonta a 2.656,4 miliardi di dollari, contro i 2.106,1 del Patto di Varsavia, Urss inclusa (Usa: 3.104,3; Giappone 1.085,9; solo paesi Cee 2.399,5; solo paesi Ueo 2.246,8).

Il PIL pro-capite è di 7,9 milioni di dollari per la Nato Europa e di 5,1 per il Patto di Varsavia (Usa 13,3; Giappone 8,6; Cee 7,5; Ueo 8,9).

La popolazione (in 000) è pari a 366.875 per la Nato Europa e a 386.300 per il Patto di Varsavia (Usa 232.057; Giappone 123.185; Cee 319.698; Ueo 253.373).

Le maggiori debolezze geostrategiche europee sono due: relativa scarsa profondità del fronte terrestre, afronte di quello avversario, con difficoltà di operare per linee interne data la disposizione a mezzaluna dei paesi membri della Nato e le soluzioni di continuità esistenti tra i loro territori; dipendenza dall'approvvigionamento esterno di materie prime strategiche.

Per questa seconda debolezza possiamo indicare alcune cifre (riferite in via di esempio al 1982 e ottenute sottraendo dal consumo interno (depurato dalle esportazioni e dalle scorte) la produzione mineraria interna ai paesi della Cee e quanto ottenuto mediante tecniche di recupero. I dati, in migliaia di tonnellate, rappresentano quindi una indicazione di massima della "dipendenza" dei paesi Cee (a 10, nel 1982) dall'esterno:

Materia prima	dipendenza	consumo interno	consumo tot.
Alluminio:	- 2.165	4.204	5.573
Rame:	- 1.482	2.611	3.292
Piombo:	- 560	1.245	1.450
Zinco:	- 677	1.525	2.012
Ferro:	- 48.915	105.407	133.055
Manganese:	- 1.077	1.083	1.195
Cromo:	- 457	534	565
Nichelio:	- 114	151	186
Titanio:	- 389	391	569
Fluoro:	- 69	410	455
Fosforo:	- 5.451	5.860	6.443
Stagno:	- 33.986	53.549	62.191
Cobalto:	- 4.015	4.491	9.746
Molibdeno:	- 24.492	26.806	39.617
Niobio:	- 3.155	3.183	3.680
Tantalio:	- 141	169	608
Vanadio:	- 8.560	8.933	10.658
Tungsteno:	- 3.080	5.170	7.886
Mercurio:	- 728	907	1.164
Antimonio:	- 11.434	17.973	22.972
Zirconio:	- 98.000	98.000	108.000
Petrolio:	- 201.602		429.046

fonte: dati Cee 1982

Da queste rapide osservazioni si desumono almeno due conseguenze. La prima: che comunque la difesa europea dovrà continuare a contare sull'alleanza con gli Usa, e non potrà quindi fare a meno della Nato. La seconda, che la difesa dell'Europa è qualcosa di più vasto e complesso della semplice difesa del fronte contro eventuali attacchi avversari, e dipende invece dal mantenimento di un quadro complessivo di stabilità e di sicurezza a livello internazionale: non esiste alcuna possibilità di rinchiudersi in una mitica "fortezza europea". Questo punto verrà esaminato più avanti, parlando del problema del controllo delle crisi out of area.

Il discorso sulla "convenzionalizzazione" della difesa europea deve tenere conto di questi fattori: non può quindi avvenire in isolamento. D'altro canto questo sarebbe molto difficile anche sul piano meramente tecnologico, visto che le nuove tecnologie degli armamenti sono solo in piccola parte europee e richiedono comunque una collaborazione atlantica.

Proprio questa considerazione, tuttavia, dovrebbe spingere gli europei a una maggiore collaborazione tra loro, per evitare che la razionalizzazione del mercato porti comunque a un intensificarsi (del resto già in atto) di rapporti bilaterali tra industrie americane e industrie europee, in cui queste ultime sono regolarmente viste in funzione subordinata, di acquirenti di tecnologia. Anche su questi punti ci soffermeremo più avanti, parlando della cooperazione nel campo degli armamenti.

Per quel che riguarda la difesa convenzionale vera e propria, i problemi da risolvere sembrano essenzialmente:

- la creazione di maggiori riserve strategiche europee, anche in termini di uomini (vedi proposta Schmidt-Giscard)
- una maggiore integrazione tra le forze europee impegnate nella difesa dei diversi settori del fronte (ad esempio prevedendo l'impiego di forze alpine italiane in Baviera, di forze spagnole al Centro e al Sud, di forze europee nel Sud Est e nel Nord Est, delle forze aeree e navali alleate nei vari soacchieri in modo unificato, eccetera)
- l'uniformazione e integrazione delle concezioni operative strategiche e tattiche
- la standardizzazione degli armamenti
- la creazione di reti comuni antiaeree, antimissilistiche e C3I (vedi più avanti)
- un piano comune di progressiva introduzione delle tecnologie emergenti nei sistemi d'arma, e per le relative trasformazioni operative.

Quest'ultimo punto è particolarmente difficile e importante. La stessa evoluzione tecnologica obbliga tutte e tre le Forze Armate a un difficile ripensamento. Le tre piattaforme tradizionali, attorno a cui ruota gran parte delle strategie operative delle Forze Armate, e cioè il carro armato, la nave da guerra e l'aereo d'attacco, sono sottoposte alla crescente sfida delle tecnologie emergenti (Et).

Avviene così che molte delle specifiche missioni, normalmente svolte a partire da queste piattaforme, possano essere compiute, con minore costo e a volte con maggiore efficacia, da questi nuovi sistemi d'arma. Pensiamo ad esempio a missioni quali l'interdizione vicina, il supporto anti-carro, la difesa antiaerea di punto o di unità terrestri in movimento, il controllo del campo di battaglia, il pattugliamento, la sorveglianza e l'interdizione di specifici choke points terrestri o marittimi, eccetera.

Nello stesso tempo le Et accrescono la vulnerabilità delle piattaforme tradizionali, sino a rendere molto sfavorevole il loro rapporto costo/efficacia. A favore delle piattaforme tradizionali restano altri fattori quali la versatilità e la visibilità, nonché la capacità di svolgere alcune missioni che le Et sinora non garantiscono con un alto grado di certezza (pensiamo ad esempio alla interdizione lontana) o non sono designate a compiere (quali ad esempio operazioni di proiezione della forza oltremare).

E' interessante infine citare una iniziativa, attualmente sostenuta soprattutto in ambienti politici americani, e parzialmente fatta propria dalla Commissione Difesa del Senato Usa: si tratta della TDI, o Tactical Defense Initiative, chiaramente vista, sin dal nome, come una risposta alla SDI di Reagan. La TDI dovrebbe puntare allo sviluppo di sistemi di nuova tecnologia volti ad accrescere le capacità difensive di teatro della Nato in Europa, in particolare contro la prevalenza di forze corazzate del Patto di Varsavia.

Si aprono a questo punto due possibilità per integrare le Et nei meccanismi della difesa occidentale, non mutualmente esclusive nel breve periodo, ma certo rispondenti a due opposte filosofie:

- la prima possibilità, favorita in genere dagli Stati Maggiori, consiste nel tentativo di accrescere la componente Et legata alle piattaforme tradizionali, indurendo queste ultime contro l'accresciuta minaccia tecnologica e dotandole di maggiori capacità d'attacco grazie a sistemi d'arma intelligenti. In alcuni casi questa è una scelta obbligata: è assurdo, ad esempio, disporre di un caccia bombardiere sofisticato come il Tornado, se poi non viene dotato di quei sistemi di nuova tecnologia che lo rendano pienamente efficace; ugualmente, è assurdo puntare su un sistema d'arma relativamente nuovo nella battaglia terrestre, come l'elicottero, se non si dota questo mezzo dei sistemi elettronici più opportuni per permettergli di agire efficacemente, in condizioni di sicurezza, nel moderno campo di battaglia;

- la seconda possibilità consiste nella individuazione di tutta una serie di missioni che possono meglio essere svolte con sistemi Et che con sistemi tradizionali, e nel decidere quindi di dotarsi di tali sistemi in alternativa ai sistemi tradizionali. Contemporaneamente bisognerebbe procedere a una valutazione delle missioni che invece richiedono ancora l'utilizzazione prioritaria delle piattaforme tradizionali, stabilirne l'utilità e la priorità, e quindi procedere a un'acquisizione di piattaforme più semplificate, meno cariche di pesi operativi multi-ruolo, direttamente disegnate per eseguire tali compiti residui.

Più in generale quindi, la possibilità di difendere con successo il fronte terrestre della Nato in Europa dipende da una serie complessa di decisioni interalleate ed è legato alla evoluzione tecnologica e dottrinale in corso

nell'ambito della Nato, in Europa e tra europei e americani.

Difesa aerea "allargata"

Il problema parte dalla identificazione di una particolare minaccia sovietica nei confronti dell'Europa occidentale. Se infatti prendiamo in considerazione la intera "mezzaluna" del teatro europeo, dal Firmark (Nord Est) ai confini della Turchia con l'Urss (Sud Est), dobbiamo concluderne che l'Urss dispone di sistemi aerei e missilistici in grado di esercitare una complessa minaccia, non solo nucleare, ma anche convenzionale e chimica..

Questa opzione sembra essere coerente con la percezione della maggioranza degli analisti europei. Stiamo sperimentando una progressiva evoluzione verso la "denuclearizzazione" della guerra, anche da parte dell'Urss: ciò può essere dedotto anche semplicemente dall'analisi delle manovre condotte dal Patto di Varsavia, dall'evoluzione dell'armamento sovietico (specialmente le forze aeree), dai concetti operativi sovietici sull'uso delle forze specialie da altre innovazioni come il "gruppo operativo di manovra", da scritti e dichiarazioni dei leaders militari sovietici.

E' anche necessario prendere in considerazione il problema derivante dalla prossimità geografica dell'Urss rispetto alla maggioranza dei paesi europei, che aggrava il problema delle soluzioni di continuità esistenti nello schieramento europeo della Nato, della mancanza di "profondità" del nostro schieramento difensivo, eccetera.

Il termine "difesa" è in genere bene accetto in Europa. Ma la Strategic Defence Initiative americana ha incontrato almeno tre ordini di problemi:

- a - è un'iniziativa del presidente americano Reagan, ed è quindi identificata strettamente con lui: nessun politico europeo può quindi appropriarsene senza fare i conti con tale percezione
- b - crea problemi con l'Urss e sembra, almeno per ora, ostacolare la distensione
- c - è presentata come un sistema tecnologico rivoluzionario, che potrebbe risolvere tutti i problemi dell'equilibrio strategico: e la maggioranza degli europei non ama quello che è rivoluzionario ed è scettico rispetto alle soluzioni tecnologiche.

Per queste ragioni gli europei hanno generalmente sottolineato più la loro intenzione di proseguire sulla strada dell'arms control e del mantenimento della dissuasione, che il loro appoggio a questa iniziativa.

Vi è inoltre il timore che questa iniziativa possa modificare la dottrina strategico-nucleare americana, accrescendo la fattibilità di opzioni nucleari protratte o, anche peggio, di guerre nucleari o convenzionali limitate al solo teatro europeo.

Dobbiamo inoltre ricordare che solo il 20-30 % dei bilanci europei della difesa è di fatto destinato all'acquisizione di nuovi sistemi d'arma, e che i costi

normali di nuovi sistemi, necessari per sostituire quelli obsoleti, crescono generalmente a un tasso del 6-10 % annuo, molto superiore a quello dell'inflazione. Il tasso d'ammortamento previsto dai bilanci alleati europei è in genere inferiore anche solo a quello necessario per finanziare gli investimenti sostitutivi dei sistemi obsoleti: tanto più è insufficiente quando si tratta di finanziare l'acquisizione di nuovi sistemi.

Benchè accordi di cooperazione, e soprattutto la creazione di un mercato comune degli armamenti possano ridurre i costi di acquisizione e razionalizzare le spese di bilancio, questo fattore limitativo rimarrà comunque importante anche per il futuro.

In una analisi della minaccia aerea e missilistica dobbiamo sottolineare quindi in primo luogo la necessità di prendere in considerazione l'intero arco della Nato. Concentrare l'attenzione sulla sola Europa centrale infatti potrebbe avere un profondo effetto negativo, di divisione dell'alleanza e dell'Europa, accrescere la distanza tra fronte centrale e fronte meridionale e creare nuovi problemi di vulnerabilità militare.

- a La minaccia missilistica e aerea del Patto di Varsavia, contro l'Europa occidentale è quantitativamente qualitativamente ampia e differenziata.
- b Essa include i missili SS-4 e SS-20 (Intermediate Range Ballistic Missiles); forse un certo numero di SS-11 (ICBM); i missili a medio raggio SS-12 e SS-22; i missili balistici sovietici a più breve raggio, presenti anche in Europa orientale, SS-1C (SCUD B), SS-23, FROG-7 e SS-21.

Inoltre include lo sviluppo (ancora in fase sperimentale) di nuovi missili "cruise" sovietici (lanciati da piattaforme navali, terrestri e aeree) e i bombardieri e i cacciabombardieri sovietici e dei paesi alleati. E' possibile che una piccola parte delle forze strategiche sovietiche sia infine destinata all'Europa occidentale.

Nel medio termine:

- a Gli SS-4 verranno completamente ritirati, lasciando i soli SS-20 come gli IRBM dell'armamento sovietico (salvo accordo zero-zero tra Usa e Urss)
- b Gli SS-12, SS-1C, e FROG-7 saranno rimpiazzati da missili balistici a più lungo raggio e più precisi, come gli SS-22 (SS-12), SS-23 e SS-21
- c Il numero e la perfezione tecnica dei missili "cruise" crescerà: attualmente l'Urss sta sviluppando almeno 4 nuovi tipi di missili cruise a lungo raggio (due terrestri e due navali)
- d Crescerà anche la minaccia aerea, più qualitativamente che quantitativamente. Gli attuali programmi sovietici puntano alla produzione di caccia "di superiorità aerea" (come il MIG-29 Fulcrum, il MIG-31 Foxhound e il SU-27 Flanker)
- e Nel lungo termine è probabile che anche l'Urss svilupperà bombardieri del tipo "stealth" e missili di crociera supersonici, con tecnologie "stealth".

La minaccia è diversificata a seconda delle diverse regioni della Nato. nel fronte centrale e settentrionale il problema è quello missilistico ed aereo, con possibile crescita della minaccia "cruise. Nel settore meridionale e sui mari la minaccia aerea e "cruise" è invece prevalente.

Per il fronte sud inoltre bisogna ricordare la minaccia aerea e missilistica che potrebbe provenire anche da paesi rivieraschi, più o meno formalmente alleati con l'Urss.

Se prendiamo in esame le caratteristiche di questa minaccia complessiva, possiamo inoltre notare come, tra i missili balistici, gli SS-20 sono gli unici ad essere equipaggiati con testate multiple (Mirv), decoys e sistemi di penetrazione, mentre hanno un tempo di volo di circa 14 minuti, al loro massimo raggio d'azione (5.000 km.).

Gli altri missili balistici sono a testata singola, non hanno decoys, il loro raggio d'azione è inferiore ai 1.000 Km. e il loro tempo di volo è molto inferiore. Essi possono trasportare sia testate convenzionali che nucleari.

I missili cruise hanno una bassa segnatura radar e volano in genere a quote molto basse. Quelli di nuova generazione sono considerati anche molto accurati.

I bombardieri e i cacciabombardieri hanno raggi d'azione variabili a seconda del profilo di volo e del carico bellico.

In termini numerici, la minaccia missilistica complessiva del Patto di Varsavia contro l'Europa si può situare tra le 1008 e le 2254 testate.

Ciò però non considera le capacità di ricarica delle rampe missilistiche. Ma prima di prendere in considerazione anche questa capacità dovremmo anche ricordare che il tempo di ricarica (ad esempio per gli SS-20) sembra a volte piuttosto lungo, e che se tale ricarica avviene nelle stesse postazioni da cui è partita la prima salva, ciò rende le rampe stesse vulnerabili a controattacchi, mentre se avviene su altre postazioni, bisogna aggiungere anche il tempo di spostamento delle rampe.

Altre considerazioni possono ulteriormente ridurre il livello della minaccia missilistica:

il numero dei missili in condizioni di non prontezza operativa potrebbe essere inferiore a quello tradizionalmente considerato (pari al 20%). Inoltre potrebbero nascere altri problemi prima e durante il lancio.

in caso di impiego delle sole forze convenzionali alcuni missili, come gli SS-20, non verrebbero impiegati, riducendo grandemente il numero complessivo delle testate. E' anche possibile che alcuni missili a più breve raggio vengano tenuti in riserva per un successivo impiego nucleare.

il dispiegamento in tempo di pace dei missili a più breve raggio deve essere modificato, perchè non permette a un certo numero di essi (SCUD-B, FROG-7, SS-21 e SS-23), dispiegati in Urss, di raggiungere il territorio europeo occidentale.

La minaccia aerea è anche più difficile da quantificare. In linea teorica essa può includere da 558 a 1295 bombardieri "medi" sovietici e da 425 a 1956 caccia bombardieri sovietici e europei orientali. Anche qui valgono alcune considerazioni riduttive:

La percentuale degli aerei combat ready potrebbe essere inferiore al 70%, specie considerando la loro età media, spesso piuttosto alta, in Europa orientale.

Il dispiegamento in tempo di pace delle forze aeree sovietiche dovrebbe venire modificato e avanzato: ma esistono limiti fisici a questo "avanzamento", creati dalla scarsa disponibilità di basi attrezzate, dalla mancanza di infrastrutture essenziali (come hangar e/o rifugi protetti per gli aerei, depositi di munizioni e carburante, supporto logistico eccetera. Inoltre un ridispiegamento in avanti accrescerebbe la vulnerabilità sovietica ad azioni alleate di contraviazione.

La maggior parte dei cacciabombardieri sovietici non è in condizione di operare perfettamente "ogni-tempo" e di notte.

Per accrescere le sue capacità di penetrazione un gran numero di aerei sovietici è costretto ad adottare profili di volo che limitano fortemente le loro capacità di carico bellico (specie esterno). Ciò non influenzerà il numero delle missioni, ma ne ridurrà la capacità distruttiva complessiva.

Un certo numero di bombardieri "medi" sovietici è destinato a missioni di aviazione navale, per compiti di sea-denial e appoggio alle flotte sovietiche, e non a missioni contro il territorio europeo occidentale.

Benchè la Nato non abbia capacità anti-missilistiche, essa dispone però di un certo numero di capacità antiaeree che possono gravemente incidere sulla efficacia degli attacchi sovietici, anche senza ulteriori modernizzazioni.

I missili cruise sovietici delle nuove generazioni non sono ancora molto numerosi, ed alcuni di essi (come quelli aerei) sembrano per ora destinati soprattutto a missioni strategiche, contro il territorio americano. Questa minaccia è destinata tuttavia ad evolvere man mano che entreranno in servizio i nuovi cruise terrestri e navali. Anche i cruise, tuttavia, possono subire l'attrito delle normali difese antiaeree della Nato.

Uno scenario di guerra potrebbe prevedere l'uso da parte sovietica di missili balistici a testata convenzionale o chimica, in appoggio ad operazioni di rapida penetrazione e di rottura del fronte alleato con forze speciali, gruppi di manovra, forze convenzionali "avanzate" e combat ready. L'Urss potrebbe concentrare il fuoco missilistico su un numero limitato (circa 50) di obiettivi Nato, come le principali basi operative (MOB), i sistemi C3I, i depositi strategici, eccetera. Tali attacchi, anche se non completamente distruttivi, potrebbero gravemente ostacolare le operazioni di ridispiegamento della Nato durante le prime cruciali 48 ore del conflitto e neutralizzare il ruolo essenziale delle forze di difesa aerea.

Da queste considerazioni possiamo concludere che:

- a Sembra esservi una bassa necessità di costruire un sistema europeo basato nello spazio, per confrontare la sola minaccia dei missili SS-20, e questo per almeno tre ragioni: gli SS-20 non costituiscono una alta percentuale della minaccia balistica, e gli SS-4 sono operativamente obsolete e in via di ritiro; la strategia sovietica muove verso una crescente "convenzionalizzazione della guerra in Europa, il che rende necessario occuparsi essenzialmente (almeno in una fase iniziale del conflitto) dei missili balistici a più corto raggio; è possibile, e forse anche probabile, un accordo russo-americano per la eliminazione o almeno la riduzione drastica degli SS-20.
- b Il cortissimo tempo di volo, e la traiettoria relativamente "bassa" dei missili sovietici a più breve raggio consiglia di concentrare le difese europee occidentali soprattutto nella fase terminale, escludendo le altre, prese invece in considerazione dal programma Sdi americano.
- c I missili cruise, i missili lanciati dagli aerei e gli attacchi aerei sembrano invece conservare e accrescere la loro importanza, anche per il futuro. Ciò significa che un sistema difensivo europeo dovrebbe essere "ottimizzato" per rispondere sia alla minaccia missilistica che alla minaccia "alata", prendendo però in grande considerazione quest'ultima.

Per queste ragioni è necessario che nuovi schemi difensivi europei appaiono più come scelte evolutive che rivoluzionarie. E' altresì necessario prendere in considerazione sistemi che abbraccino l'intero arco dei paesi europei, e non solo quelli del fronte centrale. E' infine necessario confrontare la minaccia chimica e convenzionale, oltre che quella nucleare. E inoltre un sistema difensivo non potrà essere calibrato solo contro i missili balistici (come la Sdi americana, ma dovrà prendere in considerazione anche la minaccia "alata" (dai missili di crociera agli aerei con missili stand-off).

In questo quadro è probabile che una iniziativa europea punterà su tecnologie "incrementali" rispetto a quelle esistenti, più che su scelte tecnologiche rivoluzionarie. Dovendo tener conto delle priorità già assegnate ad altri progetti, nei bilanci europei della difesa, sarà quindi necessario studiare come integrare una iniziativa difensiva europea con questi progetti.

Nel complesso, è comunque evidente come la creazione di un sistema difensivo integrato europeo, con le caratteristiche prima individuate, potrebbe costituire un grosso elemento di unità e un grosso sforzo insieme industriale e tecnologico unitario, senza peraltro sollevare tutti i problemi politici, strategici e tecnologici del progetto Sdi americano.

Un simile programma infine non potrebbe andare disgiunto da uno sforzo parallelo nei sistemi di comando, controllo, comunicazione e scoperta europei: e ciò pone evidentemente anche il problema di una politica comune europea nello spazio, dato il ruolo importante dei satelliti per questi compiti.

Dissuasione nucleare

Il problema della dissuasione nucleare, a protezione dell'Europa, è comunque difficile da risolvere e ricco di ambiguità. Nella nostra prospettiva si tratta essenzialmente di vedere se sia possibile modificare il rapporto Europa-America in modo da accrescere la credibilità della dissuasione, e quale ruolo possano giocare in ciò i deterrenti nazionali francese e britannico.

L'accordo abbozzato al vertice di Reykjavik tra Reagan e Gorbaciov prevedeva il ritiro di tutti gli euromissili dall'Europa occidentale e la distruzione di tutti gli SS-20 sovietici a ovest del lago Baikal, all'estremo lembo della Siberia. L'accordo corrispondeva a una delle preoccupazioni europee (la eliminazione di armi sovietiche che garantiscono all'Urss una chiara superiorità strategico-nucleare sulla Nato), ma riapriva il discorso sulla possibilità di una guerra limitata alla sola Europa. Tanto più che nel frattempo l'Urss ha dispiegato sul suo fronte occidentale, e in Europa orientale una serie di missili (SS-21, SS-23, e SS-12/22) a testata nucleare, convenzionale o chimica, che hanno un raggio molto più breve di quello degli SS-20, ma che comunque, dalle loro basi, possono "battere" la maggior parte delle basi Nato in Europa centrale e in Italia settentrionale. La Nato può reagire a tali attacchi concentrando il suo fuoco sull'Europa orientale e sulle postazioni ai confini occidentali dell'Urss, ma, senza più gli euromissili, non avrebbe la possibilità di colpire in profondità, strategicamente, l'Urss.

Il compromesso di Reykjavik non è sinora giunto a maturazione, e i nuovi negoziati in corso a Ginevra sembra abbiano cominciato a tenere conto di questa preoccupazione degli europei, prevedendo che un certo numero di euromissili continui a rimanere nelle basi della Nato. Ma è una vittoria di Pirro, perchè comunque questo significa anche che rimarrà un certo numero di SS-20 nella Russia europea, e che nessuno toccherà i missili sovietici a più breve raggio. D'altra parte un negoziato su questi ultimi si annuncia particolarmente difficile, perchè la Nato non ha grande merce di scambio, avendo solo poche decine di missili (i Pershing-1 presenti in Germania occidentale), da confrontare con i più di 500 missili sovietici di quel tipo. Di fronte a un tale squilibrio, per poter condurre un negoziato credibile, la Nato dovrebbe almeno mettere in cantiere la possibilità di accrescere il numero dei suoi missili a medio raggio: ma la cosa è politicamente molto improbabile. E allora non resta che sperare che l'Urss sia disposta ad accettare misure di sostanziale disarmo unilaterale: speranza quanto mai vaga e inafferrabile.

Gli europei sono dunque nuovamente di fronte al loro dilemma di sempre: come fare fronte all'Urss, senza spendere troppo, ma nello stesso tempo senza correre troppi rischi. E la cosa è ulteriormente complicata dalla prospettiva delle cosiddette "guerre stellari", ovvero del sistema di difesa contro i missili balistici, che Reagan ha potentemente sponsorizzato, e che comincia a delineare le sue prime prospettive.

La "difesa strategica" sarà in realtà molto meno importante e ambiziosa di come era stata presentata al momento del suo lancio, nel 1983. Essa non riuscirà affatto a rendere le armi nucleari "impotenti ed obsolete", come aveva promesso Reagan, nè tanto meno riuscirà a trasformare i principi della strategia nucleare, passando dall'equilibrio "del terrore" all'equilibrio "della sicurezza", ovvero dall'equilibrio delle armi offensive all'equilibrio delle armi difensive. I sogni iniziali sono stati largamente ridimensionati. Ma

questo non significa che il sistema di difesa strategica non avrà impatto alcuno sulla strategia nucleare: al contrario, potrebbe influenzarla profondamente, e in particolare potrebbe creare nuovi problemi agli europei.

Ambedue le superpotenze sono oggi in grado di far entrare in funzione, nel prossimo decennio, un sistema "imperfetto" di difesa antimissilistica, che comunque limiterà notevolmente i rischi di guerra per errore, e soprattutto diminuirà il rischio di guerre "di sorpresa" o preventive. Le difese infatti, per quanto imperfette, saranno comunque sufficienti ad impedire a un attacco missilistico di sorpresa il raggiungimento del suo obiettivo più importante, e cioè la distruzione a terra delle forze nucleari di rappresaglia dell'avversario. Nello stesso tempo queste difese tenderanno ad accrescere la importanza di vettori nucleari diversi dai missili balistici, come i nuovi bombardieri "stealth" (pressochè invisibili ai radar) e i missili "di crociera": il vantaggio è che questi sistemi d'arma sono molto più lenti dei missili balistici, molto più precisi e molto più controllabili, fino alla fine della loro traiettoria. Ciò significa che passeremmo da un equilibrio basato su circa 18-30 minuti di preavviso minimo, a un equilibrio basato su 2-4 ore di preavviso minimo: mentre attualmente è quasi impensabile che un quarto d'ora basti per fermare il mondo sull'orlo dell'abisso, tre o quattro ore offrono almeno una leggera speranza: rendono possibili persino degli incontri al vertice, per teleconferenza, tra i massimi responsabili della pace mondiale.

Questo è il lato positivo delle "difese strategiche". Ci sono però anche dei lati negativi. Uno di essi, che riguarda da vicino noi europei, è costituito dal fatto innegabile che il territorio delle due superpotenze verrà sempre più difeso, diverrà sempre meno vulnerabile, sarà sempre più simile a un santuario, mentre il territorio degli alleati continuerà ad essere esposto ad ogni attacco. E non basta: mentre oggi, per appoggiare le difese della Nato in Europa, gli Usa possono pensare di colpire alcune basi militari sovietiche, con una salva "dimostrativa" di pochissimi missili balistici, domani questa strategia sarà pressochè inattuabile. Se infatti questi missili dovranno superare lo schieramento difensivo antimissilistico sovietico, gli Usa dovranno moltiplicarne il numero (passando ad esempio da 10 a 100 testate nucleari), trasformando così un attacco chiaramente limitato in un attacco massiccio di molta maggiore importanza e significato. Ciò potrebbe diminuire di molto la voglia americana di condurre un tale attacco, nel timore (nella quasi assoluta certezza) che l'Urss risponderrebbe attaccando direttamente e massicciamente il territorio americano (e anche l'attacco di risposta sovietico sarebbe più massiccio del previsto, per superare le difese americane).

Aumenta insomma il rischio del "decoupling", dello "scoppiamento", ovvero del divorzio, tra la difesa dell'Europa e la difesa degli Stati Uniti. E un tale divorzio rimette in discussione tutte le fondamenta della nostra attuale sicurezza e della strategia della Nato.

Per rimediare a questa situazione, una delle misure, che abbiamo già discusso in precedenza, consiste nell'accrescimento delle capacità difensive antimissilistiche e antiaeree del teatro europeo. Ma poi bisognerà anche affrontare il problema di riesaminare l'intera panoplia delle armi nucleari occidentali presenti in Europa, aprendo così il vaso di Pandora dei delicati equilibri strategico-nucleari tra americani ed europei.

Sono problemi su cui sinora gli europei si sono esercitati solo marginalmente.

Una delle soluzioni adombrate da alcuni analisti è quella di assicurare un maggior controllo europeo sulla doppia chiave nucleare, nel campo delle armi nucleari tattiche e "di teatro". Tale tesi tuttavia non è completamente soddisfacente (anche se se ne possono condividere le motivazioni politiche, che tendono ad accrescere il ruolo europeo nella Alleanza Atlantica) perchè lascia aperti problemi gravi:

- a un maggior controllo europeo significa in pratica un minore controllo americano, per cui dalla doppia chiave con centro a Washington passeremmo a una doppia chiave con centro nelle capitali europei che tuttavia manterrebbe inalterato (anzi forse peggiorerebbe) il problema del "decoupling" tra ombrello strategico americano e ombrello nucleare Nato;
- b la divisione che verrebbe così a realizzarsi tra armi "strategiche" e armi "tattiche" accrescerebbe il rischio di guerra limitata in Europa e diminuirebbe l'efficacia della dissuasione complessiva alleata;
- c un simile controllo europeo sulle armi nucleari tattiche non risolverebbe il problema della "maggiore individualità" di queste armi rispetto a quelle convenzionali: al contrario, potrebbe ancora una volta spingere i paesi europei ad affidarsi alla illusione di una "defense on the cheap" assicurata dalle armi nucleari "tattiche", continuando a rinviare gli investimenti per bilanciare la minaccia convenzionale del Patto di Varsavia.

Sembra cioè difficile sfuggire al fatto che non è possibile pensare di poter condurre in parallelo i due discorsi (maggiore autonomia nucleare "tattica" europea e maggiore investimenti sul deterrente "convenzionale") senza risolvere a monte il problema di quale sia la scelta strategica preferenziale per la difesa dell'Europa. Storicamente e logicamente le due scelte non sono complementari, ma alternative. Che senso avrebbe un accrescimento delle forze convenzionali, e importanti investimenti in nuove tecnologie, se poi si ritiene che queste forze debbano fare rapidamente ricorso all'appoggio nucleare tattico? E come si può conciliare una strategia di impiego massiccio delle forze convenzionali con un impiego, sia pure "selettivo" (ma quanto?) di potentissime armi nucleari "tattiche"? Come è possibile circoscrivere l'offensiva nemica all'ambito convenzionale, se l'avversario sa di dover fare i conti con l'uso in battaglia di armi nucleari "tattiche" ?

La "maggiore individualità" delle armi nucleari, creata dalla spinta alla "convenzionalizzazione" dei conflitti esistenti sia ad occidente che ad oriente, fa a pugno con la realtà operativa dell'attuale massiccio schieramento, in Europa, di armi nucleari "tattiche" a corto raggio d'azione (o armi nucleari "del campo di battaglia"), giustificato unicamente dall'uso delle forze convenzionali come "tripwire", o per conquistare un "breathing space", un tempo tattico di relativa breve durata, prima dell'uso delle armi nucleari.

Molti analisti americani studiano il problema della cosiddetta "intrawar deterrence", ovvero della conduzione di operazioni militari limitate, in ambiente nucleare e con uso di armi nucleari, senza necessariamente arrivare ad una escalation automatica sino ai massimi livelli dello scambio strategico-nucleare. Tuttavia una simile strategia non solo "ufficializza" il "decoupling" tra Europa e America e il rischio di guerre nucleari limitate alla sola regione europea, con esclusione delle superpotenze, ma prevede anche

fortissimi investimenti (ad esempio per creare un sistema "resistente" di comando, controllo, comunicazioni e "intelligence", per mettere in campo imponenti forze dotate di capacità di "sopravvivenza" ad attacchi nucleari, nonché per proteggere le risorse umane, economiche e industriali essenziali alla continuazione del conflitto): tali investimenti non potrebbero che essere alternativi a quelli auspicati per il settore degli armamenti convenzionali. E infine naturalmente, lungi dall'accrescere e regolare la "maggiore individualità" delle armi nucleari tattiche, una tale scelta la negherebbe completamente, e le inserirebbe in modo inestricabile nella strategia operativa delle nostre Forze Armate, sino a negare la stessa possibilità teorica della esistenza di una strategia o di una dissuasione "solo convenzionale".

Anche respingendo la tesi di una guerra nucleare "tattica" limitata al territorio europeo, bisogna però riconoscere che l'attuale strategia americana e della Nato è particolarmente ambigua e insoddisfacente, sul punto del possibile uso "flessibile" e molto limitato di armi nucleari tattiche, in quantità limitate e di potenza relativamente bassa (o con caratteristiche tali da limitare gli effetti distruttivi collaterali: bombe N, cariche esplosive che perforano il terreno, eccetera). L'uso di questi ordigni è possibile anche nel corso di un conflitto meramente convenzionale, specie in alcuni settori del fronte (come l'estremo Nord Est o l'estremo Sud Est) e sul mare. E se anche esso può essere definito "improbabile" sul teatro europeo, potrebbe apparire più semplice e fattibile su altri teatri (come quello medio orientale, del Golfo, eccetera). Il problema di simili guerre nucleari "marginali" si unisce al problema di eventuali guerre nucleari "eccentriche" (che cioè coinvolgano inizialmente paesi nucleari che non fanno parte dei due blocchi, oltre che zone out of area). L'Europa non può limitarsi a chiudere gli occhi di fronte a simili prospettive: deve avere una sua valutazione dei rischi e delle opportunità e quindi anche una sua strategia.

Una alternativa interessante consiste nel tentare l'accoppiamento tra una strategia di dissuasione convenzionale e un armamento nucleare "di teatro" a lungo raggio (come ad esempio gli euromissili della Nato, o le forze strategiche nucleari franco-britanniche). In questo caso le contraddizioni sarebbero minori, perchè la credibilità della dissuasione convenzionale sarebbe rafforzata dalla minaccia nucleare portata direttamente e in profondità contro il territorio sovietico, e questo potrebbe bloccare la propensione avversari al ricorso dell'arma nucleare sui campi di battaglia europei, accrescendo la distanza tra convenzionale e nucleare.

Questa scelta presenta però anch'essa alcuni problemi. Da un lato essa è resa politicamente difficile dalla eventuale applicazione della "opzione zero" nel campo degli euromissili, tra Usa e Urss, e dall'altro richiede una integrazione e una "europeizzazione" dei deterrenti nucleari francese e britannico che non sembra ancora essere nelle prospettive politiche di questi due paesi. Inoltre essa ha lo svantaggio di una scarsa flessibilità, a fronte del possibile uso "tattico" e "selettivo" di forze nucleari "del campo di battaglia" da parte del Patto di Varsavia, o a fronte di una possibile sconfitta delle forze convenzionali della Nato. Un tale deterrente strategico europeo a lungo raggio insomma si dovrebbe porre il problema di come evitare il dilemma del "tutto o nulla" che potrebbe trasformarlo in un deterrente inutile, in una "tigre di carta".

Ciò potrebbe ricreare il problema di una permanenza comunque in Europa di una

quota di armi nucleari "tattiche" a breve raggio o "del campo di battaglia", che continuerebbero a porre i problemi teorici e strategici prima accennati. Tuttavia tali problemi potrebbero essere concretamente ridotti ove anche il numero e l'importanza di tali armi nucleari "tattiche" venissero drasticamente ridotti, e venissero del tutto eliminati alcuni tipi di armi più destabilizzanti, a brevissimo raggio, come le mine o l'artiglieria nucleare.

In ogni caso però questa scelta non può prescindere dalla creazione di un quadro di riferimento e di decisione comune europea occidentale, al "dover essere" di una politica comune e integrata della sicurezza europea.

In un tale quadro è possibile immaginare proposte molto avanzate di "europeizzazione" del deterrente francese e britannico. Tali proposte dovrebbero evidentemente continuare a fare i conti con la particolare collocazione storico-politica della Germania federale (e i limiti impostegli sia dal Trattato Ueo che, più rilevanti, dai desiderata sovietici). Ma potrebbe essere comunque possibile pensare a soluzioni come un Nuclear Planning Group europeo, per i deterrenti nazionali europei, con il compito di stabilire il targeting e in genere la pianificazione di queste forze, congiunto a un fondo comune europeo di finanziamento di parte almeno dei programmi corrispondenti. Altri pensano a formule più ambiziose di ridislocazione delle forze anglo-francesi in Europa, con sistemi di "doppia chiave" che potrebbero aggiungersi a un tale NPG europeo. E infine potrebbe essere considerata la costituzione di una sorta di Agenzia Europea per il controllo degli armamenti (simile all'ACDA americana) che svolga il ruolo di interlocutore europeo unitario nei grandi negoziati sugli armamenti tra Est e Ovest.

Gestione delle crisi

Il Mediterraneo è un'area di confluenza di problemi e regioni diverse: un'area di confine tra il Nord economicamente sviluppato e il Sud in via di sviluppo; una via di transito per buona parte delle merci tra le due aree, e in particolare per il petrolio; una zona in cui confluiscono i due principali blocchi militari, la Nato e il Patto di Varsavia, con flotte, eserciti, e giochi svariati di influenza militare; una regione che vede il perpetuarsi, anche cruento, del più che millenario scontro tra grandi tendenze culturali e religiose, di matrice cristiana ebraica e mussulmana, cui negli ultimi due secoli si è aggiunta una forte componente laica, in contrasto totale o parziale con esse; un mare sulle cui sponde sono state combattute alcune tra le ultime grandi guerre del periodo coloniale.

Il Mediterraneo non è quindi un'area unitaria, se non da un punto di vista strategico e militare. Nell'ottica dei grandi comandi militari delle superpotenze, ad esempio, questa "unità" del Mediterraneo è chiarissima: negli Usa, esso è considerato parte del Comando Europeo, di stanza in Belgio e a Londra, oppure del Comando Centrale (che si occupa del Golfo Persico e della Forza di Pronto Intervento) di stanza a Tampa, in Florida; in Urss, il Mediterraneo è una estensione del fronte meridionale (che ha il suo centro a Kiev e ad Odessa) e la squadra navale sovietica in queste acque è una sezione della più grande Flotta del Mar Nero.

Ma questa unità, funzione dei "grandi disegni" geopolitici delle superpotenze, mal si adatta alla realtà politica e conflittuale locale del Mediterraneo. Il

quale, d'altra parte, non ha certo la forza o la capacità di offrire all'esterno l'immagine di una sua aggregazione unitaria autonoma e motivata da forze locali. Al contrario, se prendiamo uno ad uno i vari paesi del Mediterraneo e le loro storie recenti, vediamo come in genere la conflittualità con il vicino ha il sopravvento sulla cooperazione. Non esistono legami orizzontali mediterranei, tra i paesi rivieraschi, che non vengano giornalmente messi in dubbio da contrasti anche gravi o da vere e proprie guerre, aperte o latenti.

Vi è però un ruolo importante della Comunità Europea. Esso è chiarissimo da un punto di vista economico e commerciale, poichè la stragrande maggioranza (più della metà) dei rapporti commerciali dei paesi mediterranei è comunque indirizzato verso la Comunità Europea (e, al suo interno, verso la Germania federale): la stessa crescita economica dei paesi esportatori di petrolio della penisola araba non ha mutato questa realtà strutturale. E' anche chiaro dal punto di vista delle grandi vie di comunicazione, che collegano molto meglio il Sud al Nord di quanto non colleghino il Sud al suo interno.

Nel frattempo il Mediterraneo deve risolvere grosse questioni economiche (legate alla nuova crisi del petrolio, alla necessità di rivedere la politica mediterranea della Comunità Europea dopo l'ultimo suo allargamento, eccetera) e grossi problemi di sicurezza, in primo luogo quelli dovuti al terrorismo. Anche tali questioni non sono facili, ma possono essere affrontate con qualche maggiore speranza di quella della pace in Medio Oriente.

Gli inglesi lo chiamano sabre rattling, un risuonar di sciabole. Nel Mediterraneo nessuno vuole realmente una guerra, ma tutti stanno facendo un grande clamore. La soluzione militare al problema del terrorismo è difficile: lo ripetono continuamente anche al Pentagono, dove conoscono benissimo i limiti della forza militare, quello che essa può fare e quello che non può fare. Militarmente si può certo sconfiggere la Libia, come si può umiliarla più o meno gravemente, o distruggere qualche base dove si sospetta la presenza di terroristi: ma tutto questo ben difficilmente porterà alla fine del terrorismo internazionale, e potrà invece creare nuovi e più gravi problemi.

Alcuni sembrano però convinti che nulla di serio possa essere fatto se prima non si risolvono il conflitto arabo-israeliano e il problema palestinese: questa posizione non è realistica, anche se ha delle giustificazioni.

Il terrorismo, ad esempio, ha certo fatto un grosso balzo in avanti proprio partendo dal caos medio orientale. Organizzazioni come quella di Abu Nidal non potrebbero sopravvivere se non profittassero delle rivalità tra i vari stati arabi, oltre che della continuazione del conflitto arabo-israeliano. Tuttavia non è possibile ridurre il problema del Medio Oriente a un solo conflitto, per quanto importante esso sia. La guerra tra Iran e Iraq, i conflitti politici interni ai vari stati arabi, il confronto tra paesi moderati e paesi estremisti, l'esistenza di profonde divergenze tra i diversi gruppi mussulmani, l'esistenza di diverse alleanze internazionali (con gli Usa o con l'Urss), di basi e di accordi militari, sono tutte realtà fondate sulla diversità e sui conflitti esistenti all'interno di quella regione.

Abbiamo spesso constatato come sia molto difficile, se non impossibile, concepire un quadro autonomo di sicurezza mediterranea, senza la partecipazione delle potenze esterne.

Un tale quadro suggerisce invece l'esistenza di una conflittualità permanente nel bacino mediterraneo, che va oltre l'esistenza e l'importanza di un singolo conflitto. Qualsiasi soluzione si possa trovare, nella migliore delle ipotesi, per il conflitto arabo-israeliano, e per la questione palestinese, essa risulterà comunque inaccettabile per una minoranza di palestinesi, e per alcuni stati arabi. E in questo caso la persistenza di una situazione aperta o latente di conflittualità permetterà comunque a gruppi terroristici di continuare ad operare, con la copertura di alcuni stati.

Il problema quindi non è tanto quello di trovare una soluzione rapida e soddisfacente per l'uno o l'altro dei conflitti in corso, quanto quello di attrezzarsi per vivere in una situazione di conflittualità permanente, che potrà avere i suoi momenti di crisi più acuta, alternati a momenti di crisi latente, apparentemente più pacifici e privi di pericoli.

La trasformazione del Mediterraneo in un mare di crisi è d'altra parte coerente con il trasformarsi del rapporto tra le superpotenze. Se c'è un punto, nel piano di disarmo nucleare lanciato da Gorbaciov a metà gennaio, che è particolarmente rivelatore e preoccupante, è quello in cui il primo segretario del Pcus afferma che l'Urss non intende in alcun modo condizionare i progressi sulla via del controllo degli armamenti alla soluzione dei conflitti regionali. Il netto rifiuto di ogni ipotesi di linkage è perfettamente coerente con una realtà di crescente conflittualità internazionale nel Terzo mondo, da cui evidentemente l'Urss pensa di poter guadagnare posizioni nei confronti degli stati occidentali.

Nel Mediterraneo questa situazione si è venuta a creare dal momento in cui gli Usa non sono più riusciti ad assicurare il ruolo di potenza "egemone", che avevano strappato alle due potenze coloniali europee in rapido declino, Francia e Regno Unito. Questa incapacità americana venne sancita dalla crescente presenza militare sovietica nelle acque mediterranee, ma derivava in realtà dallo sviluppo economico e militare degli stati mediterranei, che diventavano sempre più soggetti di politica internazionale, capaci di contrattare in qualche modo il loro favorio e di imporre, sia pure solo saltuariamente e settorialmente le loro priorità.

Oggi non è più possibile pensare di ricreare un dominio egemonico, sia pure solo in campo strategico-militare, nel Mediterraneo. Le esitazioni e i timori americani nei confronti della Libia, la chiara incapacità di raggiungere i loro obiettivi attuando la versione aggiornata della "politica delle cannoniere", e i problemi e le divisioni che questa scelta alimenta tra gli alleati degli Stati Uniti, sono altrettante controprove di quanto stiamo dicendo.

La crisi ha investito anche la Nato: dopo gli eventi di Cipro del 1974 Grecia e Turchia si sono trovate ai ferri corti, scoprendo sempre nuovi argomenti di dissenso, a cominciare dal problema delle acque territoriali e dello spazio aereo dell'Egeo. I due paesi membri della Nato, si sono convinti che l'alleato è in realtà il loro primo nemico, indebolendo gravemente l'operatività e l'efficienza delle forze alleate nella regione orientale del Mediterraneo.

Il riavvicinarsi della Francia alla Nato e l'ingresso della Spagna nella Alleanza, hanno invece accresciuto il dominio occidentale nell'altra metà del Mediterraneo. Ma, appunto, tra queste due metà si situa l'Italia, come paese di frontiera tra la parte sicura e la parte insicura del Mediterraneo. La cosa per

di più avviene quando gli Usa, per far fronte ad altre minacce, nell'Oceano Indiano e nel Golfo Persico, hanno ridotto la loro VI flotta che non può più sempre contare sulla presenza contemporanea di due portaerei (una per la autodifesa e una per l'attacco), e deve invece a volte contentarsi solo di una.

L'ingresso della Spagna e del Portogallo nella Comunità ha completato il quadro dell'allargamento prevedibile, a breve scadenza, dell'Europa. Ma così facendo ha posto due problemi politici maggiori (oltre a una serie di spinosi problemi economici e commerciali, specialmente in campo agricolo):

a) il problema dei rapporti da stabilire con gli altri paesi dell'Europa del Sud;

b) il problema del ruolo mediterraneo dell'Europa.

Quest'ultimo punto è già venuto alla luce piuttosto bruscamente quando si è trattato di affrontare la questione del comportamento da assumere nei confronti del terrorismo in generale e della Libia (e della Siria) in particolare. La risposta europea può nella migliore delle ipotesi (e con molta buona volontà) essere ritenuta interlocutoria, visto che non sembra aver raggiunto alcuno degli obiettivi auspicati ed è rimasta pericolosamente sulle generali. Tuttavia è interessante sottolineare come nessuno abbia seriamente tentato di evitare una riunione ad hoc dei ministri degli esteri europei per affrontare questo problema: vi è insomma se non altro il riconoscimento della esistenza di una competenza europea a trattare di questi argomenti.

Il problema di una politica europea verso il resto del sud Europa è grave e urgente. Nel momento in cui si cerca di stabilire alcuni "assi preferenziali" (come quelli tra Italia e Spagna, Italia e Francia, Francia e Spagna, eccetera) di carattere bilaterale, ma nell'ambito di rapporti multilaterali europei e atlantici, non è opportuno né dimenticarsi del problema del Mediterraneo orientale, né sottovalutare il problema dei paesi balcanici e della Turchia.

Ciò interessa in modo particolare l'Italia, che è collocata alla frontiera tra Mediterraneo occidentale e orientale (e confina altresì con i Balcani), ma è nell'interesse di tutta l'Europa comunitaria. E i problemi di questi paesi sono tutt'altro che piccoli e facili. Per di più l'Europa comunitaria deve riuscire a creare una politica comune e consensuale tenendo conto delle particolari fobie e problemi della Grecia, profondamente inserita in questa regione e quindi implicata, inevitabilmente, nei conflitti e nelle instabilità locali.

Tra le molte priorità relative a questi paesi, quella di maggior rilievo è quella politica: il consolidamento della democrazia o comunque la stabilità di regimi sempre più disponibile ad evoluzioni di tipo democratico. Questo obiettivo è stato raggiunto con successo nella penisola iberica e in Grecia, ha avuto una notevole affermazione in Turchia, ma non è ancora riuscito pienamente ad affermarsi negli altri paesi balcanici. Al contrario, crisi economiche e crisi legate alla successione di governo in Romania e in Jugoslavia aprono la strada a nuove preoccupazioni: cosa avverrebbe se i Balcani dovessero improvvisamente perdere il loro status di parziale autonomia dalla superpotenza sovietica? Ciò non solo avrebbe effetti disastrosi sulla sicurezza europea e su quella mediterranea, ma potrebbe influenzare negativamente anche le evoluzioni politiche in Grecia e in Turchia. Sappiamo ancora troppo poco degli equilibri di potere in Albania, dopo la scomparsa di Enver Hoxha, per poter

azzardare previsioni sicure: ma è difficile pensare che questo paese possa ancora proseguire a lungo nella sua attuale posizione di quasi totale isolamento. Anch'esso dunque, presumibilmente, seguirà la sorte degli altri paesi balcanici.

La Comunità europea non ha molti strumenti per poter influire sulla situazione, ma non è neanche completamente priva di opzioni. Molti dei problemi di instabilità politica in questa regione sono legati a problemi di sviluppo economico, e questo da solo già offre una possibilità di intervento. Una politica estera europea più attiva e coordinata, inoltre, potrebbe stringere legami più stretti sia con la Turchia che con la Jugoslavia, contribuendo a evitare l'isolamento di questi due paesi. La prospettiva di contatti diretti tra la Comunità europea e il Comecon può essere utilizzata per condurre una ostpolitik più attiva, non soltanto in direzione dei paesi satelliti del centro Europa, ma anche verso quelli balcanici.

Per evitare un tale rischio non si può che puntare sulla capacità della Cooperazione politica europea di costruire, anche nel Mediterraneo, un sistema di alleanze e di garanzie tale da diminuire il peso della minaccia, e ridurre il conto delle esigenze militari.

La cosa avrebbe un effetto positivo sulla politica europea di sicurezza permettendole di costruire un criterio logico e comune europeo di individuazione e difesa degli interessi reali, di sicurezza dell'Europa, attorno a cui organizzare iniziative coerenti nel lungo periodo.

Si moltiplicano le voci che sottolineano il fatto che la Nato non copre pienamente gli interessi mediterranei dell'Europa, le diversità esistenti tra europei e americani nella percezione della minaccia, il desiderio europeo di giocare un ruolo autonomo da quello americano, e persino la possibilità di scontri armati, diretto e indiretto, con la Libia, nel Mediterraneo e in Africa (Chad). Tutto questo rischia di urtare nella sproporzione tra le nostre capacità e le nostre ambizioni.

E' qui che politica di difesa e politica estera debbono trovare il loro campo di integrazione, assumendo in tale formula anche una reciproca logica e coerenza. Purtroppo l'Ueo è ancora ben lungi dal poter garantire alcunchè. Nel Mediterraneo, in particolare, le carenze dell'Ueo sembrano molto simili a quelle dell'Alleanza Atlantica, con l'aggravante che importanti paesi occidentali rivieraschi non fanno neanche parte dell'Ueo, come la Spagna, la Grecia o la Turchia, mentre fanno almeno parte della Nato. Il fallimento della "proposta Caro", presentata al Consiglio dei ministri dell'Ueo, che prevedeva la costituzione di una Task Force congiunta europea per combattere il terrorismo da un lato, e accrescere la presenza comune nelle aree di crisi dall'altro, ha ribadito i limiti di questa organizzazione. Possiamo certo sperare che questi limiti vengano presto superati, e continuare ad operare in questo senso, ma nel frattempo dobbiamo trovare qualche ragionevole alternativa.

Essa può essere riassunta in una semplice formula: costruire una rete solida di alleanze mediterranee, per garantire la sicurezza reciproca e la lotta contro i fattori di instabilità. I primi passi già sono stati compiuti: la conclusione di accordi con l'Egitto per collaborare nella lotta al terrorismo internazionale, l'inizio di un dialogo tra la Francia, la Germania e l'Italia

per cooperare nel campo dei satelliti militari di osservazione e telecomunicazione, le iniziative volte ad accrescere la integrazione operativa delle flotte nel Mediterraneo, il tentativo di agganciare la Spagna a queste stesse iniziative, il processo di coordinamento europeo a 12 per definire una politica contro il terrorismo e per tracciare le grandi linee di una politica economica e commerciale della Cee nel Mediterraneo.

Se la dimensione della sicurezza è in primo luogo quella aero-navale, oltre che tecnologica e di Intelligence (i satelliti, i radar, le contromisure elettroniche, le comunicazioni in tempo reale, eccetera), anche la cooperazione nel Mediterraneo deve abbracciare contemporaneamente tutti questi campi. Si vuole spostare in avanti la linea della difesa aerea, così da coprire meglio il nostro territorio? Ebbene la risposta consiste in una migliore cooperazione con i greci, i turchi (e possibilmente anche altri stati) per il controllo e la difesa del loro spazio aereo. Si vuole guadagnare di profondità strategica, di basi aeree di emergenza, di possibilità di ripiegare temporaneamente su approdi sicuri? Se l'Italia è ormai in prima fila, restano il retroterra francese, spagnolo e portoghese. La rapidità e l'efficacia delle armi moderne hanno ridotto il Mediterraneo e l'Europa a un unico campo di battaglia: è assurdo lasciare all'avversario il vantaggio di poterci colpire separatamente (ma allo stesso tempo), senza utilizzare anche noi tutto lo spazio geografico disponibile. E così via, perché lo stesso ragionamento qui applicato alla geografia può essere facilmente replicato per l'economia o per la tecnologia.

E naturalmente bisognerà cercare di unire insieme a questo piano strategico-militare anche un disegno di politica economica, che contribuisca anch'esso alla maggiore stabilità dell'area.

L'obiettivo è quello di accettare le trasformazioni strategiche avvenute nel Mediterraneo, tenendo pienamente conto delle sue caratteristiche strutturali, della sua mancanza di unità, della sua conflittualità permanente ma anche dei punti di forza e delle possibilità di crescita nella sicurezza e nella cooperazione che in esso si delineano: senza fughe in avanti, nazionaliste o d'altro tipo, del tutto inutili, illusorie e persino pericolose.

Politica degli armamenti

Nel 1985 l'Italia ha speso quasi 18.000 miliardi di lire per la sua Difesa. La cifra non può essere certo comparata con i quasi 450.000 miliardi di lire spesi dal Pentagono nello stesso periodo, ma contribuisce a formare i circa 150.000 miliardi spesi dai paesi europei della Nato (e naturalmente questo cambio è stato calcolato quando il dollaro era di circa il 30% più alto di ora, e andrebbe quindi adeguatamente aggiornata): si tratta quindi di una cifra rilevante. Eppure, secondo i nostri alleati americani, e secondo gli esperti della Nato a Bruxelles, dovremmo spendere di più. Si annuncia la cosiddetta "convenzionalizzazione" della nostra strategia militare, che dovrebbe allontanare il momento in cui minacciare l'uso delle armi nucleari, e premono alle porte importanti rivoluzioni tecnologiche. Secondo il Sottosegretario americano alla Difesa, responsabile della ricerca scientifica, DeLauer, per far fronte alle nuove esigenze gli europei dovrebbero pensare di spendere circa 23 miliardi di dollari in più entro i prossimi dieci anni, per i programmi convenzionali, e forse altrettanto per i programmi di difesa strategica del teatro europeo: in tutto almeno 40-50 miliardi di dollari. Calcoli analoghi, e

anche più alti, sono compiuti da altri esperti pubblici e privati.

Ma cosa potremo comprare con questi aumenti? La prospettiva non è rosea, visto che l'aumento di costo dei sistemi d'arma sembra di fatto superare l'aumento previsto dei bilanci. In una parola bisogna cercare di risparmiare e di razionalizzare.

Inoltre non abbiamo alcuna garanzia che le spese resteranno a questo livello. Finora non c'è stato programma del Pentagono che non abbia in qualche modo "sforato" le previsioni, andando a costare molto di più (fino al 50 o anche al 100% in più). A noi europei inoltre le nuove tecnologie americane vengono in genere a costare un prezzo ancora maggiore. Il costo dei programmi in cooperazione, grazie ai quali industrie europee hanno prodotto su licenza materiali americani per le Forze Armate europee, in questi ultimi anni, ha superato fino al 30% il prezzo del prodotto originale sul mercato americano. Sarebbe lungo spiegarne dettagliatamente le ragioni, ma in pratica esse hanno a che fare con i tempi di decisione e di produzione più allungati, con produzioni su scala più ridotta, con la esigenza di costosi "adattamenti" del prodotto per soddisfare la richiesta europea, con la necessità di pagare il know-how e i diritti di proprietà intellettuale e scientifica d'oltremare, eccetera.

Tutto questo non fa bene sperare. Tanto più che i ministeri della Difesa in genere, e il Pentagono in particolare, non si sono mai dimostrati, nel passato, molto capaci di controllare efficacemente le loro spese. Alcuni critici "arrabbiati" parlano di sovrapprezzi mostruosi che, se eliminati, potrebbero ridurre la spesa per armamenti almeno di un quarto. E' possibile che i bilanci europei, meno "ricchi" di quello americano, siano anche più controllati. Ma certo non sono ignote, neanche qui da noi, le spinte protezionistiche o la tendenza a sviluppare prodotti non concorrenziali, per pure ragioni di prestigio. Se dovessimo entrare in questa nuova e più abbondante era di spesa, chi controllerà la situazione? Chi ci eviterà il missile "placcato oro"?

Un critico appassionato dei metodi del Pentagono, James Fallows, cinque anni or sono, con il suo libro "National Defense", aprì il fuoco contro tutto il sistema di gestione della Difesa, dimostrando la totale inutilità, e anzi la pericolosità di una amministrazione capace solo di complicare le cose semplici, di accrescere i costi dei sistemi d'arma rendendoli sempre più sofisticati, fragili, costosi e al limite anche difficilmente utilizzabili, e in ultima analisi ignorando bellamente il fatto che le armi servono a uno scopo piuttosto semplice e diretto: se non sono buone a quello, allora il loro costo diviene una vera presa in giro. L'anno scorso, dopo anni di dibattiti, il tema di Fallows è stato ripreso da un altro polemista di grande efficacia, di parte repubblicana (Fallows era democratico), Edward Luttwack, con il suo libro su "Il Pentagono e l'arte della guerra". Gli esempi sono diversi, l'attenzione si concentra più sulla capacità di condurre operazioni militari che sul controllo della spesa, ma le conclusioni sono identiche: il Pentagono va riformato al più presto, se non si vuole che divenga il peggior nemico della sicurezza americana.

Un anziano e glorioso critico delle spese per la difesa, J. Callaghan, ha abbondantemente dimostrato che a noi europei la mancanza di un mercato unico, libero da barriere, concorrenziale, nel campo della difesa, ci è costato circa il 35% in più in termini di prezzo dei sistemi d'arma da noi acquistati per le nostre Forze Armate. Anche senza sprechi e senza imbrogli dunque, siamo stati

capaci di autoinfliggerci un gravissimo danno economico, senza alcun miglioramento per la nostra sicurezza complessiva. Un simile atteggiamento autolesionistico non può continuare all'infinito, specie nel momento in cui ci vengono richiesti nuovi importanti sacrifici. La situazione, benchè seria, sarebbe ridicola.

La cosa tuttavia non è facile. Tutti i principali paesi europei infatti hanno costituito un apparato industriale della difesa più o meno "completo", e si trovano quindi in concorrenza tra loro per la produzione degli stessi sistemi e sottosistemi. E' vero che molto spesso queste industrie sono anche consorziate tra loro per la costruzione di specifici sistemi, ma tali consorzi non modificano la realtà di una fortissima duplicazione internazionale.

Nel 1970 si sono avuti i primi tentativi di invertire tale tendenza. Nel 1974 si constatò l'esistenza in Europa di 23 diverse famiglie di velivoli da combattimento, di 7 famiglie di carri armati, di 22 famiglie di armi anticarro. La situazione purtroppo non è molto mutata. In campo aeronautico, ad esempio, la situazione è fortemente duplicata, come mostra la seguente tabella:

Stati	Velivoli	Elicotteri	Componenti	Armamento	Motori
Belgio	SABCA		SONACA		FN HERSTAL
Francia	AEROSPATIALE DASSAULT/BR.	AEROSPATIALE	REIMS AV. SOCATA	AEROSPATIALE MATRA	SNECMA TURBOMECA
Rft	DORNIER MBB	MBB	RHEIN FB	BODENSE WERK MBB	MTU
Gran Bret.	BAC	WESTLAND	FLIGHT REF. MARSHALL SHORTS VINTEN/WALLIS	BAC SHORTS	ROLLS ROYCE
Grecia			HAI		
Italia	AERITALIA AERMACCHI	AGUSTA BREDANARDI	PIAGGIO SIAI AERONAVALI	OTO MELARA SELENIA	FIAT AVIAZ. ALFA ROMEO
Olanda	FOKKER				
Portogallo			OGMA		
Spagna	CASA	CASA	AISA		

Altrettanto e anche peggio avviene negli altri settori, da quelli navali a quelli terrestri, missilistici, elettronici, eccetera. Anche una semplice lista dei consorzi e dei programmi internazionali europei, costituiti nel solo campo aeronautico, è indicativo dello stato confusionale del mercato (come mostra la tabella alla pagina successiva).

D'altro canto la stessa cooperazione europea è organizzata in modo estremamente confuso e pieno di duplicazioni. In ambito Nato, ad esempio, è stata istituita la pratica della "gara internazionale", una forma di acquisizione che però non ha avuto grandi sviluppi pratici. Dopo il 1975 si è quindi proceduto alla ricerca di formule di "standardizzazione" degli armamenti europei e americani che tuttavia hanno avuto un successo limitato, e al meglio hanno esaltato alcune caratteristiche più limitate di "interoperabilità" tra diverse famiglie

di armamenti nazionali.

Gli Usa, da parte loro, hanno proposto agli europei tre diversi tipi di cooperazione internazionale. La prima prevede sistemi di acquisto diretto di materiali attraverso protocolli bilaterali che comprendano opportune compensazioni. E' una formula molto efficace ed economica, che tuttavia accresce la dipendenza tecnologica ed industriale europea dagli Usa.

La seconda strada è quella della doppia produzione, che prevede l'apertura di seconde linee di produzione su licenza. Questa strada ha gli stessi difetti della precedente, ma almeno ha avuto il vantaggio storico di aiutare la lenta ricostituzione di molte industrie nazionali europee. Tuttavia ha anche creato industrie la cui dimensione economica è insufficiente a una loro vita autonoma perfettamente giustificabile. Inoltre i costi di produzione su licenza sono relativamente alti.

La terza strada è quella della cooperazione per famiglie d'armi, che implica una ripartizione del lavoro a cominciare dalla fase di ricerca e sviluppo e l'affidamento a ciascun polo industriale della progettazione e realizzazione di differenti sistemi complementari della stessa categoria o "famiglia". E' una strada apparentemente interessante che tuttavia è fortemente influenzata dal diverso peso iniziale dei partners impegnati nella cooperazione.

La cooperazione intereuropea potrebbe utilmente fare concorrenza a questi

(sono sottolineate le partecipazioni extra-europee)

Velivoli	Motori	Armamenti
AMX- Aeritalia/Aermacchi/ <u>Embraer</u>	CFM- Snecma/ <u>G. E.</u>	ANS- Aerospatiale/ Mbb
AIRBUS- Aerospatiale/Mbb/Bac	IAE- Rolls-Royce/ <u>Pratt & Whitney/Jaec/</u> Fiat Aviazione	BBG- Bodenseewerk/ Bac
AIRTECH- Casa/ <u>Nurtanio</u>	ELICOTTERI- Mtu/ Turbomeca	EMDG- Aerospatiale/ Bac/Mbb
ATR- Aerospatiale/Aeritalia	JAGUAR- Rolls Royce/ Turbomeca	EUROMISSILE- Mbb/ Aerospatiale
ALPHA JET- Dassault-Breguet/ Dornier	TORNADO- Mtu/ Rolls Royce/ Fiat Aviazione	LOCPD- <u>Usa/ Canada/</u> Italia/ Spagna
EH 101- Agusta/Westland		LRMOM- <u>Usa/ Germania/</u> Gran Bretagna
EUROCOPTER- Mbb/ Aerospatiale		APACHE- Matra/ Mbb
GP 180- Gates/ Piaggio		SRSOM- Aerospatiale/ Diehl/ Dernier/ Thomson
ELICOTTERI- Mbb/ <u>Kawasaki</u>		
HARRIER II- <u>McDonnell Douglas/</u> Bac		
PANAVIA- Bac/ Mbb/ Aeritalia		
SEPECAT- Bac/ Dassault-Breguet		
TRANSALL- Aerospatiale/ Mbb		
EFA- Bac/ Mbb/ Casa/ Aeritalia		

schemi proposti e attuati dagli Usa solo se riuscisse anch'essa ad abbattere i suoi costi. E' molto difficile paragonare tra loro i costi di sistemi d'arma diversi, ma in generale è opinione comune che, rispetto all'acquisto diretto, il costo di un velivolo sviluppato congiuntamente da più paesi aumenti in media di circa il 25%, mentre aumenta di oltre il 30-35% per il paese che ricorre alla produzione su licenza. Il maggior costo dipenderebbe da vari fattori, tra i quali spicca il meccanismo della divisione del lavoro (reso complesso e inefficiente dalla applicazione del principio del juste retour). Per abbattere i costi della cooperazione è dunque necessario arrivare a formule più razionali di suddivisione del lavoro e di finanziamento: in pratica, impostare il passaggio della cooperazione tra industrie nazionali alla cooperazione e competizione industriale nell'ambito di un unico mercato europeo.

Siamo ancora lontani da un simile obiettivo, molte volte riproposto da moltissime parti. Una rapida scorsa alle istituzioni internazionali che si occupano di tale problema in Europa occidentale, non è certo incoraggiante.

Nella Nato opera (senza la Francia) la Conferenza dei Direttori Nazionali degli Armamenti - CNAD, che mantiene un collegamento con le industrie attraverso il Gruppo delle Industrie Nato per la Difesa - NIAG. I risultati raggiunti dal CNAD sono però modesti: le suddivisioni, le differenze e gli egoismi nazionali rimangono intatti. Teoricamente il CNAD opera sulla base di direttive impostate dal Comitato Militare - MC, della Nato (che a sua volta dipende dal Comitato di Pianificazione per la Difesa - DPC, e cioè il Consiglio Atlantico riunito a livello dei Ministri della Difesa e loro rappresentanti): questa sequela di comitati tuttavia non è mai seriamente in grado, e in fondo non ha neanche l'ambizione, di superare e integrare le diverse concezioni strategiche, militari ed industriali nazionali.

La Nato dispone anche dell'Ufficio Militare di Standardizzazione - MAS, la cui attività concreta si è però incentrata, come abbiamo già detto, in direzione di una crescente "interoperabilità" dei difformi sistemi d'arma nazionali. Attualmente i lavori del MAS si occupano essenzialmente di problemi procedurali.

A livello esecutivo esiste l'Organizzazione di Manutenzione e Approvvigionamento - NAMS0, che è l'unico vero esempio di organizzazione integrata in ambito Nato, e si occupa di logistica e infrastrutture. Non funziona molto efficacemente nella Regione Meridionale della Alleanza, data la concentrazione dell'attenzione e dei depositi nella Regione Centrale.

Questi stessi organismi sono praticamente replicati a livello di Eurogruppo, costituito nella Nato nel 1968 (e cui non partecipa la Francia). Esso si riunisce informalmente a livello dei ministri ed ha alcuni sottogruppi di supporto. Tra questi, Eurolongterm è incaricato di elaborare e armonizzare i concetti operativi delle forze europee della Nato: un compito teoricamente molto importante per poter arrivare a una vera integrazione del mercato, ma in realtà ancora ben lungi dall'essere completato.

Un altro sottogruppo è l'Euronad, che è un po' il corrispettivo europeo del CNAD. Tuttavia questo gruppo, sin dal 1976, è stato praticamente esautorato nelle sue funzioni da un nuovo organismo, esterno alla Nato, e cui partecipa anche la Francia: il Gruppo Europeo Indipendente di Programmazione - IEPG. Euronad si limita a riferire ai ministri dell'Eurogruppo sui lavori dell'IEPG,

provocando in pratica un ulteriore (e probabilmente inutile) lavoro cartaceo.

L'IEPG tuttavia rimane un gruppo di lavoro eminentemente tecnico (anche se a volte si riunisce a livello di Sottosegretari di Stato), con tutti i limiti del caso. Anch'esso, come il CNAD, ha un suo collegamento con l'industria della difesa attraverso un apposito Gruppo Europeo delle Industrie per la Difesa - EDIG. L'IEPG si vuole un gruppo estremamente pragmatico e concreto ed è a sua volta strutturato in tre gruppi di commissioni: quelle relative al coordinamento di "gruppi esplorativi" su sistemi d'arma futuri, quelle relative al coordinamento di gruppi su cui già esistono specifici progetti, e quelle relative alle procedure e agli aspetti economici della difesa. Il suo pragmatismo è però anche un limite, perchè a sinora impedito la formulazione di obiettivi di lungo termine: molte difficoltà, spesso insormontabili, sono ad esempio derivate semplicemente dai diversi calendari nazionali per la sostituzione dei mezzi obsoleti. Manca inoltre all'IEPG quella dimensione più politica e programmatoria che viene affrontata (ancora solo molto teoricamente) dall'Europrogram.

Il rilancio dell'Ueo ha messo in pista un altro concorrente, sulla cui efficacia è però legittimo avere molti dubbi. Nè il Consiglio dei Ministri dell'Ueo, nè il suo Comitato Permanente degli Armamenti - CPA, hanno sinora dimostrato di avere una propria personalità o ruolo al di fuori della Nato o rispetto agli altri organismi esistenti. La nuova struttura dell'Ueo, decisa in seguito alle riunioni di Roma e di Bonn del 1984-85, prevede anche una Agenzia che dovrebbe occuparsi della cooperazione in materia di equipaggiamenti militari, e il Consiglio dei Ministri è stato allargato anche ai Ministri della Difesa (ma il Segretariato dell'Ueo non ha personale militare). Non sono inoltre stati previsti specifici organi a livello tecnico-militare: l'Ueo è e rimane essenzialmente un organismo di incontro per i Ministri degli Esteri, di poco modificato per tenere conto delle esigenze della difesa. Non si esclude tuttavia che i Ministri della Difesa possano talvolta essere affiancati anche dai rispettivi Capi di Stato Maggiore: ma si tratta di misure molto aleatorie.

Esiste quindi il Finabel, comitato di coordinamento dei Capi di Stato Maggiore degli Eserciti dei paesi membri dell'Ueo. A detta dei partecipanti esso costituisce una fonte di notevole valore per la definizione dei requisiti operativi degli armamenti terrestri. La sua utilità è tuttavia ridotta, perchè limitata alle sole forze di terra.

Il Parlamento Europeo si è varie volte occupato di questi problemi, proponendo soluzioni interessanti. Il rapporto Klepsch, del 1978, ipotizzava la costituzione di una Agenzia Europea per gli Armamenti, strutturata su quattro diversi piani: uno politico-decisionale (IEPG a livello ministeriale), uno direttivo (IEPG a livello dei Direttori Nazionali degli Armamenti, DNA), uno gestionale (Uffici progetto) e l'ultimo esecutivo (aggregazioni di industrie).

Nel 1983, il rapporto Fergusson ha avanzato quattro proposte:

- a l'attribuzione alla prima commissione dell'IEPG delle funzioni di Ufficio Europeo per le Analisi nel settore della difesa
- b l'approvazione delle direttive concernenti il mercato interno della Comunità Europea, per eliminare tutti gli ostacoli al commercio degli armamenti

- c la sostituzione della collaborazione bilaterale tra singoli paesi europei e Usa (organizzata nell'ambito di specifici Memorandum of Understanding, MoU) una collaborazione collettiva Comunità-Usa
- d lo sviluppo, coordinato dall'IEPG, di specifiche linee duplici di produzione Europa-Usa.

Il progetto Spinelli, del 1984, insisteva sulla politica comune europea nel campo della sicurezza (ma soprattutto sugli aspetti politico-economici) e prevedeva l'ampliamento delle attività di cooperazione sulla produzione di armamenti e la vendita di armi a paesi terzi, nonché la possibilità di trasferire la politica di difesa alla competenza esclusiva dell'Unione Europea, qualora proposto dagli organi costituzionali della stessa.

L'Atto Unico Europeo del febbraio 1986 ha formalizzato l'impegno dei governi a completare il Mercato Unificato Interno, MUI, entro il 1992, e a potenziare la Cooperazione Politica Europea - CPE, tra l'altro con la costituzione di un suo Segretariato: essa si occuperà anche degli aspetti politici ed economici della sicurezza (e ha già più volte concordato posizioni comuni nei confronti del terrorismo internazionale).

Effetti positivi per la cooperazione europea in questo campo potranno derivare da ulteriori sviluppi del Sistema Monetario Europeo - SME, che rendano più facile per le holding finanziarie europee l'esercizio della loro funzione di capigruppo di imprese multinazionali per la produzione di beni e servizi ad elevata tecnologia, favorendo la costituzione di veri e propri consorzi europei deputati alla realizzazione di programmi comuni.

Un ruolo altrettanto importante è quello dell'Atto Unico, e in particolare del MUI di cui si prevede il completamento per il 1992. Uno "spazio economico senza frontiere" dovrà evidentemente fare piazza pulita delle varie forme di barriere "non tariffarie" escogitate dai paesi europei per eludere la "tariffa doganale unica" del 1958. Ciò significa tra l'altro (secondo il Libro Bianco presentato dalla Commissione al Consiglio Europeo, nel giugno 1985), la eliminazione delle barriere "fisiche", come le dogane infraeuropee, di quelle "tecniche, tra cui la libertà di accesso agli appalti pubblici, e di quelle "fiscali". Tutto ciò avrà effetti commerciali ma anche industriali e di gestione imprenditoriale e dovrà in pratica mutare totalmente l'azione governativa dei singoli stati, che si troveranno privi dei loro tradizionali strumenti di intervento diretto e protezionistico sui loro mercati interni. Ciò dovrebbe rivoluzionare in larga misura le stesse competenze ministeriali condizionanti le scelte delle aziende nazionali, incluse quelle nazionalizzate o a partecipazione pubblica, e dovrebbe verosimilmente accrescere il ruolo della Commissione europea.

La Associazione Europea di Interesse Economico dovrebbe anche facilitare le imprese nazionali a intraprendere congiuntamente, su base europea, attività specifiche, mentre è da prevedere una apposita Politica Industriale Comunitaria che potenzi la spesa pubblica comunitaria, con particolare riguardo al sostegno della ricerca industriale, e tenga nel debito conto il più generale fenomeno di internazionalizzazione delle strutture produttive, in atto in tutto il mondo industrializzato.

Nello stesso tempo è anche ragionevole supporre che, se questo processo andrà avanti, la Comunità dovrà anche sviluppare un regime comunitario antimonopolio,

regolato dalla Commissione (e per il rispetto delle norme sulla concentrazione delle imprese fissate dall'art. 66 della CECA).

Tutto questo non può non avere effetti diretti ed importanti sul mercato degli armamenti, visto che sarebbe assurdo e antistorico (e certamente contrario alla logica industriale e finanziaria oltre che a quella amministrativa) concepire un mercato unificato "civile" e la permanenza di mercati nazionali altamente protetti in campo militare.

Costi e Bilanci

Le spese per la difesa dei paesi europei della Nato oscillano nel complesso attorno al 3,7% del prodotto interno lordo, ma questa cifra complessiva nasconde realtà molto diverse che vanno dal 7% circa della Grecia all'1,2% del Lussemburgo. In dollari pro-capite il maggior contributo è quello della Germania Federale, seguita a ruota da Francia e Gran Bretagna (tutti sopra i 400 dollari) e i più bassi sono quelli del Portogallo e della Turchia (inferiori ai 100 dollari): la media si situa attorno ai 270 dollari.

La diversità dei contributi è quindi tale da rendere inevitabilmente molto difficile un discorso comune di finanziamento integrato della Difesa. Le stesse diversità si riscontrano se prendiamo in esame anche solo le spese militari per la ricerca e lo sviluppo:

milioni di dollari costanti su base 1980/fonte Sipri Yearbook					
	1979	1980	1981	1982	1983
Germania federale	1.072	952	813	827	863
Francia	2.517	2.686	3.109	3.322	3.091
Regno Unito	3.393	3.598	3.475	3.450	3.472
Italia	46	49	167	143	160
Olanda	49	49	46	46	46
Belgio	2,8	2	2	2,6	2,7
Norvegia	22	21	29	35	44
Danimarca	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Giappone	124	126	131	?	?
Stati Uniti	15.850	15.767	17.125	19.473	22.041

D'altro canto mentre negli Usa e in Gran Bretagna le spese per la R&S militare costituiscono più del 32% delle spese complessive, pubbliche e private, di R&S, e in Francia si situano attorno al 24%, in Germania questa percentuale si aggira poco al di sopra del 6%, e in Italia oscilla attorno al 2%.

La stessa struttura dei bilanci è diversa da paese a paese, dato il diverso costo della manodopera militare, la diversa durata del servizio di coscrizione, la diversa attenzione data all'addestramento e alla manutenzione, eccetera.

Anche a fini comparativi grossolani, il paragone da noi fatto all'inizio di questo documento tra le spese complessive per la Difesa dei paesi europei della Nato con quelle americane e sovietiche, è largamente ingannevole, come

ingannevoli (sia pure ad un più basso livello) sono i confronti tra le forze della Nato e del Patto di Varsavia in Europa. Quando infatti prendiamo il caso europeo occidentale dobbiamo sempre ricordarci che abbiamo a che fare con bilanci distinti, di stati sovrani, rigidamente separati gli uni dagli altri e quasi completamente duplicati in ogni settore, dalla logistica alle forze operative. Le stesse forze operative inoltre sono nella loro stragrande maggioranza strettamente legate ai loro diversi teatri operativi nazionali, e non vengono utilizzate al di fuori delle loro rispettive frontiere. Fa parziale eccezione il caso della Germania, dove operano forze europee provenienti dalla Gran Bretagna, dalla Francia, dall'Olanda, dal Belgio e potenzialmente anche dalla Danimarca: ma anche in questo caso vige il principio di una rigida delimitazione geografica dei settori di competenza nazionale. Mentre quindi nel caso del Patto di Varsavia sono possibili ampie manovre e concezioni di forze su tutti i punti del fronte, con spostamenti per linee interne, questo non avviene per la Nato. E lo stesso, mentre i bilanci della difesa di Usa e Urss possono indifferentemente privilegiare questo o quel programma, con una concentrazione eccezionale di sforzi, lo stesso non può avvenire per i diversi bilanci europei della Difesa.

Considerando le valute a prezzi e tassi di cambio corrente, secondo l'IISS (Military Balance 1986/87) i bilanci della Difesa della Nato sarebbero grosso modo i seguenti:

	1981	1984	1986
Nato Europa	102.28	92.03	108.91
Usa	169.89	237.05	292.55
in miliardi di dollari Usa			

Se si confrontano questi bilanci con quelli dell'Urss (circa 120 miliardi di dollari per il 1986, secondo una stima "media" occidentale) e del Patto di Varsavia (circa 26 miliardi di dollari, su base 1985, da aggiungere a quelli sovietici) si vede che nel complesso il Patto di Varsavia, con circa 146 miliardi di dollari, spenderebbe per la difesa meno della metà del totale della Nato (tra l'altro, nella nostra tabella, non è calcolato il Canada). Eppure il Patto di Varsavia riesce a mantenere in Europa forze più consistenti e soprattutto sembra in grado di acquisire materiali militari a un ritmo molto più veloce di quello occidentale.

Può essere utile a questo proposito dare uno sguardo ai dati pubblicati dal ministero della difesa americano. La tabella che presentiamo va evidentemente letta con un certo buon senso. Non sempre la qualità degli armamenti prodotti è la stessa. Tuttavia sarebbe anche difficile sostenere che ogni carro armato o pezzo di artiglieria prodotto dalla Nato valga come due o tre analoghi pezzi prodotti dal Patto di Varsavia. Benchè il campo occidentale mantenga una certa superiorità tecnologica in moltissime aree sul campo orientale, non si tratta quasi mai di una differenza qualitativa tale da poter compensare grosse inferiorità sul piano numerico. Altre differenze sono dovute alla diversa natura geopolitica dei due scacchieri operativi. Così ad esempio i paesi della Nato tendono ad investire più dei paesi del Patto nel campo degli armamenti navali. Tuttavia anche qui dobbiamo notare come le differenze riguardino

soprattutto le grandi navi di superficie: è una scelta che molti contestano, poichè ritengono che l'evoluzione tecnologica renda queste piattaforme sempre più costose e vulnerabili, favorendo invece le piattaforme d'attacco come i sottomarini e le piccole unità missilistiche. In certa misura, tuttavia, quella della Nato sembra una scelta obbligata dalla necessità di mantenere il controllo dell'Oceano Atlantico e dell'Oceano Pacifico per poter quindi permettere ai rinforzi americani di affluire, in caso di bisogno, in Europa e/o in Asia.

Produzione di materiali militari

	Urss+Patto di Varsavia			Usa+Europa nella Nato		
	1983	1984	1985	1983	1984	1985
Carri armati	3.550	3.650	3.700	1.600	1.600	1.800
Mezzi blindati	6.300	5.000	4.700	1.700	2.500	2.700
Pezzi da campagna	2.100	2.150	2.200	650	450	550
Pezzi semoventi	1.150	1.300	1.350	600	250	300
Lanciarazzi multipli	1.000	1.000	900	50	75	75
Pezzi anti aerei	250	275	325	25	75	25
Sottomarini	10	9	8	8	12	8
Grandi unità navali	10	9	8	23	19	16
Piccole unità navali	50	50	50	30	34	30
Navi Ausiliarie	6	5	5	7	11	5
ICBM	150	75	100	0	0	0
LRINF	125	125	125	110	80	175
SRBM	500	500	450	50	25	50
SLCM	650	700	700	1.300	1.100	800
SLBM	100	50	100	75	70	75
Bombardieri	35	50	50	0	0	2
Caccia bombardieri e caccia intercettori	950	800	650	650	550	550
Aerei da trasporto	250	250	250	290	250	300
ASW	5	5	5	15	10	5
Elicotteri	550	600	600	725	720	525
Addestratori e aerei vari	10	10	0	425	305	300

fonte: Soviet Military Power 1986, a cura del Dipartimento della Difesa Usa

Il proseguimento di una simile tendenza non può che essere disastroso da ogni punto di vista, economico e militare. Già abbiamo esaminato in precedenza alcuni punti relativi alla produzione degli armamenti. Quel discorso va accompagnato da un discorso parallelo di progressiva armonizzazione e integrazione delle spese per la difesa. E' ad esempio impossibile sperare di poter arrivare alla creazione di un effettivo mercato comune europeo degli armamenti, se le stesse spese per l'acquisizione di armamenti dei singoli stati europei non vengono progressivamente integrate e rese tra loro compatibili.

La cosa vale ancora a maggior ragione nel settore della Ricerca e dello Sviluppo. In questo campo evidentemente l'Europa nel suo complesso spende solo una frazione di quanto vi dedicano le due superpotenze, ma il problema maggiore consiste nella frammentazione di questa spesa, nei suoi obiettivi spesso protezionistici e quasi sempre duplicatori.

La razionalizzazione e integrazione dei bilanci europei della Difesa non è cosa facile, anche perchè essi sono regolati e definiti in modi diversi (ad esempio su base quinquennale in Francia e su base annuale in Italia, con l'applicazione di metodi di PPBS in Gran Bretagna e senza tali metodi in Italia, eccetera), ma tutti cominciano ora ad orientarsi in modo più pragmatico e comparabile, ad esempio cercando una definizione di bilancio "per missioni", che potrebbe servire di base per una loro integrazione.

Sarebbe ad esempio interessante ed utile studiare più da vicino le spese per la difesa dei paesi europei in termini di "missioni operative" che possano reciprocamente sovrapporsi o integrarsi. Un tale compito è più facile per alcuni missioni che per altre: pensiamo ad esempio alla missione "difesa aerea del territorio" unita a quella di "contraviazione", oppure la missione "controllo dei mari" in particolare nel Mare del Nord e nel Mediterraneo, con conseguente integrazione operativa delle forze navali d'alto mare.

Il problema quindi non è tanto quello di integrare sin dall'inizio l'intero complesso dei bilanci della Difesa e delle loro relative missioni operative, quanto di individuare sin da ora alcuni missioni operative di chiaro interesse comunitario europeo, per provvedere quindi a una loro integrazione sul piano militare, degli equipaggiamenti, delle dottrine operative e dei relativi alti comandi da un lato, e dei bilanci loro dedicati dall'altro.

Questo è un approccio parziale e "step by step" verso la difesa europea integrata che tuttavia potrebbe essere particolarmente utile anche per arrivare a delineare una vera e propria "divisione del lavoro" militare tra le diverse nazioni europee, semplificando, per questa via, anche il discorso sulla standardizzazione e coproduzione degli armamenti e sulla loro acquisizione.

Le "missioni" di chiaro interesse comune europeo sono molteplici, ma difficilmente potrebbero tutte essere assunte sin dall'inizio da una struttura comune: è chiaro ad esempio come la "missione nucleare" ponga problemi di definizione politica e strategica non indifferenti, e richieda quindi una analisi a parte (che abbiamo provato a tracciare in precedenza).

Attenendosi più modestamente al solo piano convenzionale, possiamo sin da ora indicare almeno alcune missioni prevalentemente "europee" per dimensioni e maggiore efficacia operativa e di spesa:

- a la missione difesa aerea e antimissilistica (di cui abbiamo già parlato)
- b la missione antiaerea e contraviazione (interdizione lontana) delle forze aeree europee
- c la missione di protezione dei convogli e controllo del mare
- d le missioni di intervento rapido out of area, delle forze speciali di controllo e gestione delle crisi e di peace-keeping e peace-enforcing, e di antiterrorismo militare
- e le missioni di controllo e sorveglianza strategica e di Sigint, di valutazione e analisi della minaccia, di monitoraggio di accordi di Arms Control, di utilizzazione dei satelliti di sorveglianza eccetera
- f le missioni logistiche, peraltro già in parte integrate nella Nato
- g le missioni relative alla rete di comunicazione, comando e controllo, anch'esse evidentemente già in parte integrate nella Nato (ma anche sviluppate in modo scoordinato sul piano nazionale, ad esempio per quel che riguarda le comunicazioni e il controllo tattico del campo di battaglia).

Istituzioni e considerazioni politiche: Conclusioni

Abbiamo detto sin dall'inizio che non avremmo trattato in profondità questo punto. Potrebbe però essere utile cercare in questa sezione conclusiva di riassumere i vari punti operativi che siamo andati man mano trattando, per vedere quali siano le varie scelte ed opzioni a disposizione di chi voglia arrivare a una politica europea comune della difesa e della sicurezza.

La prima considerazione da sottolineare è appunto l'unione dei due termini della difesa e della sicurezza.

La strategia militare si è evoluta: l'importanza dei fattori politici è divenuta maggiore, il peso dei fattori globali, "sistemici", è divenuto più importante. Nel dopoguerra il sistema internazionale è mutato, organizzando i paesi più ricchi e potenti, i paesi industrializzati, in due grandi sistemi di alleanze, attorno alle superpotenze. Nessuno pensa più a guerra "nazionali" tradizionali, almeno tra paesi industrializzati. In ogni caso si parla e si pensa ormai in termini di guerre tra grandi coalizioni. Lo stesso concetto di "difesa nazionale", per un medio paese europeo, si è andato evolvendo e precisando: nessuno pensa che sia possibile assicurare la propria difesa nazionale autonomamente.

La "nazione", almeno per quel che riguarda le medie potenze europee, non è un soggetto militarmente credibile, a fronte delle superpotenze.

Il che non significa però che non si debba più parlare di difesa o di strategia militare. Al contrario, dobbiamo constatare il progressivo allargarsi della problematica della difesa ad altri campi, dalla politica all'economia.

Oggi, ad esempio, si parla molto delle cosiddette guerre "indirette" (di cui un

esempio è il terrorismo internazionale), e di guerre a "basso livello di violenza", limitate sia geograficamente che nell'impiego della forza militare. Ancora più evidente è l'importanza che è venuta acquisendo quella che una volta veniva genericamente classificata come "propaganda" o "guerra psicologica", e che oggi è divenuta vera e propria utilizzazione strategica dei messaggi e dei media, con piena consapevolezza della importanza delle comunicazioni e dei messaggi (e del "teatro") nella società moderna: la cosiddetta società "dello spettacolo".

Vi è una integrazione di fatto, economica, commerciale, finanziaria, culturale, delle comunicazioni, eccetera, che ha trasformato qualitativamente il sistema internazionale, creando nuove realtà politiche, nuovi punti di forza e nuove vulnerabilità. Il nostro sistema è più forte militarmente di quelli del passato, teme meno la guerra, grazie all'equilibrio del terrore nucleare, ma in compenso è più vulnerabile in altri settori: quello dell'incolumità personale, della sicurezza economica, della stabilità politica, della pace sociale, eccetera.

E' quindi naturale che il concetto stesso di "difesa" si sia evoluto e trasformato in qualcosa d'altro: noi tutti ormai parliamo di "sicurezza", poiché riteniamo che la difesa delle nostre vite, dei nostri interessi, delle nostre libertà e del nostro benessere dipendano da un insieme più vasto e complesso di fattori, nazionali e internazionali, militari, politici, sociali ed economici. Per cui nostro obiettivo è quello di individuare una politica "della sicurezza" che va al di là di una semplice politica "della difesa", anche se la ricomprende al suo interno.

In termini strategici, questo segna il passaggio dalla strategia militare classica alla "grande strategia": un concetto più ampio di difesa e di utilizzazione di un gran numero di fattori civili e militari, per il conseguimento del nuovo obiettivo della sicurezza. Un concetto non più semplicemente nazionale, ma internazionale e multidimensionale.

In grande sintesi ciò significa che

- si allarga e si fa più complessa la percezione della minaccia, non più limitata alla sola ipotesi dell'attacco militare contro il territorio nazionale per il conseguimento della vittoria, bensì anche attenta alle minacce indirette, a quelle contro il sistema politico o gli interessi economici, e alle minacce e ricatti con obiettivi limitati;

- si prende quindi in considerazione un ampio spettro di strumenti, sia di offesa che di difesa, non più solo militari, nonché una serie di strategie operative più articolate delle semplici strategie chirurgiche, tipiche dell'uso diretto della forza militare in guerra. Pensiamo ad esempio a strategie di peace-keeping e di peace-enforcing, a strategie indirette di aiuto economico o assistenza militare, a quelle che il generale Beaufre chiamava strategie omeopatiche, alla organizzazione di una risposta alle minacce terroristiche internazionali, eccetera;

- si include direttamente e esplicitamente il concetto di dissuasione (e quindi la strategia della deterrenza, sia essa convenzionale o nucleare), e la esistenza di sistemi di difesa collettivi (e quindi anche la valutazione degli interessi collettivi e delle minacce contro di essi) nella determinazione delle

necessità, dei compiti e dei limiti della difesa nazionale;

- si prende in maggiore considerazione lo stretto legame esistente tra politica estera e politica militare: pensiamo a problemi quali il crisis management, l'uso politico della forza militare, l'uso difensivo di altri fattori economici, politici o diplomatici, nonché naturalmente al ruolo che hanno le valutazioni di politica estera per la individuazione della minaccia;

- anche sul piano istituzionale interno, si verifica di fatto una crescente presenza internazionale del Ministro della Difesa e dello stesso Ministero, mentre la Presidenza del Consiglio, il Ministero degli Esteri e persino altri Ministeri "tecnici" assumono decisioni rilevanti per la nostra sicurezza.

Ciò significa, in pratica, che la nostra sicurezza dipende da una serie di fattori su cui non abbiamo alcun controllo diretto, quali le scelte di paesi nostri alleati. Inoltre quanto più si prendono in considerazione ipotesi di minaccia indiretta, o si considera la sicurezza del proprio paese come una variabile dipendente dall'equilibrio e dal buon funzionamento del sistema internazionale, tanto meno è possibile continuare a definire la propria politica della sicurezza in termini strettamente nazionali.

Tutto ciò richiede una politica della difesa multilaterale e integrata a livello internazionale. Negli anni sessanta Alastair Buchan puntava a una razionalizzazione internazionale attorno al polo americano, e affermava che per far funzionare efficacemente la Nato si sarebbe dovuto in pratica spostare a Washington e integrare nel sistema decisionale americano, buona parte delle funzioni oggi esercitate separatamente dai vari dicasteri nazionali della difesa europei, a partire dalle singole capitali: in pratica, costituire a Washington un sistema di "rappresentanti permanenti" militari e politici europei. Ma una tale proposta urtava in pratica con la dimensione europea della Nato e con la realtà politica di una Alleanza che per molte ragioni (non escluse quelle americane di voler mantenere il pieno controllo nazionale sulle armi nucleari) doveva restare rigidamente multilaterale e non sovranazionale.

Questa era appunto l'osservazione che sin da allora gli faceva Altiero Spinelli, che condivideva l'analisi di Buchan ma non le soluzioni proposte, e affermava che l'unica soluzione ragionevole poteva essere solo in una progressiva evoluzione sovranazionale dell'Alleanza, senza la quale le differenze tra Europa e America non avrebbero potuto essere sanate e anzi sarebbero aumentate.

Spinelli è stato facile profeta. Oggi il discorso di una evoluzione sovranazionale della Alleanza non si pone neanche più, mentre si pone il problema di una nuova Alleanza che ricomprenda al suo interno un più forte e integrato polo europeo, capace di assumersi una concreta divisione dei compiti con l'alleato d'oltre Atlantico.

Nel nostro documento abbiamo cercato di individuare alcuni dei passi necessari per la costituzione e il funzionamento di questo "polo europeo".

Per quel che riguarda la difesa convenzionale dell'Europa abbiamo indicato la necessità di arrivare ad una serie di realizzazioni:

- la creazione di maggiori riserve strategiche europee, anche in termini di uomini (vedi proposta Schmidt-Giscard)
- una maggiore integrazione tra le forze europee impegnate nella difesa dei diversi settori del fronte (ad esempio prevedendo l'impiego di forze alpine italiane in Baviera, di forze spagnole al Centro e al Sud, di forze europee nel Sud Est e nel Nord Est, delle forze aeree e navali alleate nei vari scacchieri in modo unificato, eccetera)
- l'uniformazione e integrazione delle concezioni operative strategiche e tattiche
- la standardizzazione degli armamenti
- la creazione di reti comuni antiaeree, antimissilistiche e C3I (vedi più avanti)
- un piano comune di progressiva introduzione delle tecnologie emergenti nei sistemi d'arma, e per le relative trasformazioni operative.

Tutto questo richiede apposite strutture decisionali, come del resto anche i problemi della dissuasione nucleare, del mercato degli armamenti europei e della uniformazione e integrazione dei bilanci.

Tra i grandi programmi convenzionali da mettere in cantiere abbiamo sottolineato in particolare la creazione di un sistema europeo di difesa aerea e antimissilistica, che abbia insieme funzioni di stimolo tecnologico, di razionalizzazione produttiva e di cooperazione militare.

In campo nucleare abbiamo individuato la necessità di "europeizzare" la dottrina della Nato, mantenendola ovviamente in collegamento stretto con quella americana, ma accettando anche l'inevitabile, e cioè il progressivo "decoupling" degli Usa dall'Europa. Tale "decoupling" non deve arrivare sino agli estremi di una netta separazione tra le due dottrine della deterrenza perchè questo creerebbe un incolmabile vuoto di sicurezza per l'Europa in generale. Ma per salvare il salvabile è necessario progressivamente "sganciare" il deterrente nucleare americano dalla funzione di supporto tattico delle forze convenzionali alleate in Europa. Arrivare a questo non sarà facile (abbiamo però suggerito qualche idea): sul piano operativo ciò richiede quanto meno approfondite consultazioni tra europei e la creazione di una struttura decisionale che possa progressivamente permettere la creazione di una dottrina nucleare europea e la "europeizzazione" dei deterrenti nazionali europei. Pensiamo ad esempio a una sorta di Nuclear Planning Group europeo.

Possiamo in questo quadro pensare anche a formule più ambiziose di ridislocazione delle forze anglo-francesi in Europa, con sistemi di "doppia chiave" che potrebbero aggiungersi a un tale NPG europeo.

E infine potrebbe essere considerata la costituzione di una sorta di Agenzia Europea per il controllo degli armamenti (simile all'ACDA americana) che svolga il ruolo di interlocutore europeo unitario nei grandi negoziati sugli armamenti tra Est e Ovest.

Non è necessario sottolineare nuovamente l'urgenza di creare un meccanismo

europeo di gestione delle crisi, e di intensificare la lotta al terrorismo. Il problema del Mediterraneo è all'ordine del giorno.

In questo caso abbiamo sottolineato con forza il ruolo che già oggi può svolgere la Comunità Europea e sta svolgendo la Cooperazione Politica. Il problema principale sembra quello di passare da azioni nazionali scoordinate ed episodiche alla adozione di una coerente strategia di azione.

In prospettiva si dovrebbe naturalmente arrivare alla creazione di uno specifico organo internazionale integrato di controllo e gestione delle crisi, con a disposizione forze e mezzi credibili e sufficienti per svolgere un tale ruolo.

La politica degli armamenti è, assieme con quella dei bilanci, uno degli aspetti chiave per l'integrazione della politica europea della difesa e della sicurezza, nonché per l'attuazione di un maggior ruolo europeo in campo convenzionale.

Tra le molte esigenze che abbiamo individuato vi è quella di definire quello che potremmo chiamare un "programma quadro" pluriennale comunitario, in particolare nel campo delle nuove tecnologie e in genere per l'acquisizione dei nuovi armamenti, così da favorire la creazione di un mercato unico europeo militare che completi il mercato unico previsto dall'Atto Unico Europeo.

Ciò richiede evidentemente la integrazione dei sistemi nazionali di programmazione, valutazione ed acquisizione degli armamenti, ma soprattutto sembra richiedere a monte l'integrazione delle dottrine e dei concetti operativi delle varie Forze Armate europee. Abbiamo indicato nell'IEPG un utile strumento del tutto insufficiente alla bisogna, che quindi andrebbe adeguatamente potenziato, specie in senso politico e finanziario.

Per quel che riguarda i bilanci della Difesa, abbiamo suggerito una progressiva integrazione "funzionale" a partire dalle missioni operative.

Attenendoci per ora al solo piano convenzionale, abbiamo indicato alcune missioni prevalentemente "europee" per dimensioni e maggiore efficacia operativa e di spesa:

- a la missione difesa aerea e antimissilistica (di cui abbiamo già parlato)
- b la missione antiaerea e contraviazione (interdizione lontana) delle forze aeree europee
- c la missione di protezione dei convogli e controllo del mare
- d le missioni di intervento rapido out of area, delle forze speciali di controllo e gestione delle crisi e di peace-keeping e peace-enforcing, e di antiterrorismo militare
- e le missioni di controllo e sorveglianza strategica e di Sigint, di valutazione e analisi della minaccia, di monitoraggio di accordi di Arms Control, di utilizzazione dei satelliti di sorveglianza eccetera
- f le missioni logistiche, peraltro già in parte integrate nella Nato

g le missioni relative alla rete di comunicazione, comando e controllo, anch'esse evidentemente già in parte integrate nella Nato (ma anche sviluppate in modo scoordinato sul piano nazionale, ad esempio per quel che riguarda le comunicazioni e il controllo tattico del campo di battaglia).

Sul piano istituzionale vero e proprio non siamo entrati nel difficile discorso delle polemiche esistenti sulle varie organizzazioni esistenti in Europa. Abbiamo preferito, dove capitava, indicare pregi e difetti delle singole istituzioni.

La Nato è certo l'organizzazione meglio strutturata e più efficiente. E' difficile pensare a un suo totale superamento, se non altro perchè manterrà sempre il suo ruolo primario che è quello di collegare strettamente la difesa dell'Europa all'impegno degli Stati Uniti.

Essa tuttavia non ha nulla di sovranazionale, non è sinora riuscita a organizzare il "pilastro europeo" e non ha competenze "out of area" e di controllo e gestione delle crisi nel senso che siamo andati discutendo. Potrebbe certo essere utile rivedere i compiti di organismi tecnici quali il CNAD per rendere più efficace la cooperazione atlantica in materia di armamenti, ma bisognerà anche pensare al più presto a migliori organizzazioni europee in questo campo.

L'IEPG non è supportato da un adeguato organo di indirizzo politico del tipo di quello fornito al CNAD da parte del Consiglio Atlantico-DPC, nè ha sinora svolte quelle funzioni di integrazione dei concetti operativi che sono stati invece almeno parzialmente affrontati dallo STANAG e dal FINABEL, i cui limiti sono però già stati ricordati e sottolineati. L'Eurogruppo non comprende la Francia, ed è legato ai limiti strutturali e politici della Nato.

Si potrebbe conferire indipendenza all'Eurogruppo, come si potrebbe rimpolpare la realtà istituzionale dell'IEPG, ma bisognerebbe comunque porsi anche il problema più ampio di una politica europea della difesa e della sicurezza che vada al di là della sola cooperazione nel campo degli armamenti.

L'Ueo è una struttura interessante, ma anch'essa ha gravi carenze. Benchè si occupi di difesa e di sicurezza la sua struttura non lascia grande spazio ai militari ed è essenzialmente una struttura di cooperazione tra ministeri degli Esteri. Inoltre è una organizzazione multilaterale priva di caratteri di sovranazionalità. Infine comprende solo una parte dei paesi europei della Nato o dei paesi membri della Comunità Europea.

Ciò non toglie che l'Ueo non possa avere un suo ruolo: ma si tratterà probabilmente più di un "ruolo-ponte" verso forme migliori e più complete ed efficaci di cooperazione e di integrazione, che una soluzione definitiva.

La soluzione migliore sembrerebbe risiedere in quella Unione Europea che era nei voti di Spinelli e del Parlamento Europeo. Come arrivarci è il discorso da affrontare, senza preclusioni istituzionali, ma anche senza inutili timidezze.

