

LA SICUREZZA DELL'EUROPA OCCIDENTALE
FRA NUCLEARE E CONVENZIONALE

di Stefano Silvestri

L'accordo firmato a Washington, lo scorso dicembre, da Ronald Reagan e Mikhail Gorbaciov, chiude il capitolo degli euromissili, apertosi al vertice della Guadalupa all'inizio del 1979. Da alcuni è stato salutato come l'inizio di una nuova era di stabilità, di distensione e di disarmo. Altri hanno sottolineato invece il rischio di una denuclearizzazione dell'Europa occidentale in genere, e della Nato in particolare, priva di sufficienti garanzie, e quindi anche pericolosa e destabilizzante.

Nella realtà, la distruzione delle Inf e delle Srinf sovietiche, benché non elimini la minaccia nucleare nei confronti dell'Europa, nè l'esigenza di una strategia di dissuasione, insieme convenzionale e nucleare, diminuisce tuttavia notevolmente la minaccia sovietica contro il territorio europeo: non solo quella nucleare, ma anche quella convenzionale e chimica.

Senza SS-23 e SS-12, diventa più difficile per l'Urss attuare un attacco missilistico preventivo con testate convenzionali contro il sistema di difesa aerea e di comando e controllo e le basi sedi dei reparti intercettori e caccia-bombardieri con capacità nucleare della Nato.

Se l'Urss volesse colpire di sorpresa l'Europa nel suo complesso (e non le sole basi avanzate in Germania) essa dovrebbe ora ricorrere ad una frazione delle sue forze nucleari strategiche: una scelta molto più difficile, politicamente e militarmente, di quelle sinora a sua disposizione.

Rimane il problema dei missili con gittate inferiori ai 500 chilometri e cioè Scud, Frog-7 e SS-21.

Lo Scud è un missile vecchio (è entrato in servizio nel 1965), senza capacità convenzionale e poco preciso (Cep di circa 900 metri). E' in via di sostituzione con gli SS-23. Questi ultimi saranno eliminati, ma ciò non impedirà che i rimanenti Scud vengano comunque ritirati in un prossimo futuro, perchè giunti al limite della loro vita operativa. Se poi fossero sostituiti con altri vettori dello stesso livello tecnologico degli SS-23, ma con gittate inferiori ai 500 chilometri, si aprirebbe un nuovo problema politico-militare e la Nato sarebbe costretta a rivedere ancora una volta le proprie opzioni difensive.

Il Frog più che un missile è un razzo, con una gittata di 70 chilometri, un Cep di 400 metri e una testata unicamente nucleare. Anche i Frog, diventati

operativi alla metà degli anni sessanta, vengono attualmente sostituiti dagli SS-21, con una gittata di 100-120 chilometri, e un Cep di 300 metri.

Gli SS-21 possono essere dotati di testate nucleari, convenzionali o chimiche e potrebbero quindi nei limiti della loro gittata, essere utilizzati per creare quei corridoi di passaggio nelle maglie del sistema di difesa aerea della Nato necessari alle forze aeree del Patto di Varsavia per svolgere le loro missioni offensive con il minimo delle perdite.

Tuttavia gli SS-21 sono in dotazione organica alle divisioni e quindi la loro disponibilità nella fase iniziale di un conflitto è legata allo schieramento di tali divisioni. I vettori assegnati alle unità di seconda e terza schiera non possono essere inseriti nel quadro della minaccia d'attacco iniziale. Inoltre, il loro numero non è molto elevato (4 lanciatori per divisione con 4 missili in riserva). Infine, il loro "targeting" dovrà considerare anche le particolari esigenze tattiche dei comandanti di divisione e non potrà quindi essere totalmente a favore delle forze aeree, ossia dedicato alla neutralizzazione di quegli elementi del sistema di difesa aerea della Nato (radar e basi di missili superficie-aria) più vicini alla linea del fronte (1).

Il vero problema è capire se, e in che modo, la deterrenza si modificherà, in un regime di accentuata eliminazione delle armi nucleari americane dall'Europa.

Ciò deriva dal fatto che sul piano strategico abbiamo rinunciato alla possibilità di colpire in profondità l'Urss con missili Nato lanciati dal territorio europeo (una possibilità che l'Urss mantiene, grazie ai suoi missili strategici), abbiamo in certo modo "isolato" la Germania, che resta (assieme a Turchia e Norvegia) il paese più vulnerabile ad attacchi atomici "a breve raggio" sovietici, e abbiamo ora la necessità di riaffermare il "coupling" con l'ombrello nucleare americano.

Dopo l'accordo Inf, inoltre, aumenta la visibilità militare, strategica e politica dei deterrenti nucleari francese e britannico. La importanza e il ruolo di tali deterrenti venne in realtà riconosciuta esplicitamente dalla Nato sin dal 1974 (durante il cosiddetto "anno dell'Europa" di Kissinger), ma è ora resa più evidente dal ritiro degli eurmissili Usa, che ne sottolineano la "singolarità" europea: ciò purtroppo si accompagna con il fatto che il deterrente "nazionale" francese (ma in minor misura anche quello britannico) non è un deterrente integrato nella pianificazione della Alleanza Atlantica.

Aumenta l'importanza delle forze convenzionali, non per assicurare un equilibrio o una dissuasione unicamente convenzionale (che esporrebbe l'Europa occidentale a continui ricatti sovietici), ma per garantire un ricorso più razionale e graduato alla minaccia nucleare e per evitare un crescente impiego di testate nucleari tattiche di breve raggio in funzioni operative (o di warfighting).

Cresce l'aspettativa e l'importanza di altri accordi sul controllo degli armamenti (armi strategiche, armi chimiche, armi convenzionali), perchè, se l'accordo sugli eurmissili restasse isolato, ne deriverebbe l'impressione che si voglia arrivare a disarmare la sola Europa (occidentale): manca ancora tuttavia una strategia integrata e coerente, europea occidentale o atlantica, di presenza attiva e di iniziativa, nei confronti di tali negoziati.

Si apre un nuovo grande dibattito infine, sulla conferma dell'impegno e della presenza militare americani in Europa.

a- il mantenimento della dissuasione della Alleanza

Per quel che riguarda le forze nucleari, la dichiarazione comune del Consiglio dell'Ueo ("Piattaforma sugli Interessi di Sicurezza Europei"), approvata all'Aja a fine ottobre 1987, afferma:

"La posizione geostrategica dell'Europa occidentale la rende particolarmente vulnerabile nei confronti delle superiori potenzialità convenzionali, chimiche e nucleari del Patto di Varsavia"

"In queste condizioni, la sicurezza dell'Europa occidentale può essere assicurata solo in stretto collegamento con i nostri alleati Nordamericani. La sicurezza dell'Alleanza è indivisibile"

"Per essere credibile ed efficace, la strategia di dissuasione e di difesa deve continuare a basarsi su un insieme adeguato di appropriate forze convenzionali e nucleari, di cui solo l'elemento nucleare può mettere l'avversario di fronte a un rischio inaccettabile"

"La presenza in quantità significative di forze Usa convenzionali e nucleari gioca un ruolo insostituibile per la difesa dell'Europa"

"Gli europei hanno una importante responsabilità sia nel campo della difesa convenzionale che in quella nucleare... Per quel che riguarda le forze nucleari, che tutte partecipano alla dissuasione, gli accordi di cooperazione che alcuni stati membri hanno con gli Stati Uniti sono necessari alla sicurezza dell'Europa. Le forze indipendenti di Francia e Regno Unito contribuiscono alla dissuasione e alla sicurezza complessive"

"Siamo tutti decisi a sostenere la nostra parte della difesa comune, sia in campo convenzionale che in campo nucleare, secondo i principi del rischio comunemente condiviso e della compartecipazione agli impegni (risk- and burden-sharing), che sono fondamentali per la coesione alleata"

"In campo nucleare, noi continueremo a fare la nostra parte: alcuni di noi perseguendo appropriati accordi di cooperazione con gli Usa; il Regno Unito e la Francia, continuando a mantenere forze nucleari indipendenti, di cui sono decisi a preservare la credibilità".

Potremmo chiamare tutto ciò il minimo comun denominatore europeo occidentale: caute affermazioni, piene di buon senso, che ribadiscono l'interesse comune a mantenere la credibilità della dissuasione, e la viabilità della dottrina strategica approvata dalla Nato nel 1967. Ma al di là di queste buone intenzioni, è possibile che la situazione divenga rapidamente ingovernabile.

La Nato vuole mantenere la disponibilità sia delle sue armi nucleari tattiche che di una frazione delle armi strategiche americane. Tuttavia già ora la modernizzazione delle armi nucleari tattiche di gittata inferiore ai 500km.

sta incontrando grosse difficoltà politiche, e potrebbe divenire del tutto impossibile se i sovietici proponessero una qualche forma di accordo anche in questo campo. E' vero che la Nato sostiene la tesi che accordi di controllo degli armamenti convenzionali debbano precedere altri accordi sulle armi nucleari di teatro: ma tale posizione potrebbe rivelarsi insostenibile sul piano politico.

D'altra parte, un nuovo accordo Usa-Urss che dimezzi le armi nucleari strategiche, secondo le linee tracciate nel Comunicato Finale del Vertice di Washington, potrebbe ridurre ulteriormente le forze strategiche americane attualmente destinate ad operare secondo i bisogni della Nato, e cioè i 200 missili Trident imbarcati su sottomarini nucleari americani.

Le due superpotenze infatti si sono accordate, in linea di principio, su una riduzione sino a 6000 testate per parte, con la eliminazione complessiva di quasi 9500 testate. L'obiettivo di mantenere 1600 vettori per parte comporta la eliminazione complessiva di circa 1243 vettori.

Il rapporto testate attaccanti/vettori attaccati (T/V) simbolizza la stabilità del rapporto strategico, nel senso che tale rapporto è tanto più stabile quanto più è vicino a T=V. Attualmente il rapporto è grosso modo il seguente:

T-Usa 10.869:V-Urss 2.555, equivalente a 4,26:1;
T-Urss 10.455:V-Usa 1.888, equivalente a 5,54:1;
dopo le riduzioni previste, il rapporto passerebbe a 3,75:1 per ambedue.

Vi sarebbe quindi un aumento di stabilità strategica.

Tuttavia, per quel che riguarda l'Europa, il risultato non dipenderà tanto dalle cifre complessive, quanto dal mix di vettori prescelto. Se ad esempio gli Usa accederanno alla richiesta sovietica di tagliare in primo luogo i loro Slbm, ciò dovrebbe comportare anche una riduzione di quei missili Trident assegnati al targeting Nato.

Inoltre, il nuovo equilibrio tra Usa e Urss, dopo l'accordo sulle armi strategiche, potrebbe vedere in Usa un mix di armi nucleari che includa pochi pesanti missili Icbm con molte testate nucleari (154 Icbm con 1540 testate è l'obiettivo massimo), che risulterebbe particolarmente fragile e rigido, nonché tecnicamente inadatto a garantire la "extended deterrence". Tali vettori Icbm pesanti non sarebbero "spendibili", perchè troppo potenti e insieme troppo vulnerabili, mentre i bombardieri, anch'essi fortemente ridotti di numero, diverrebbero un elemento essenziale per impedire che le forze nucleari basate a terra siano troppo vulnerabili ad attacchi di sorpresa avversari, e quindi non sarebbero "spendibili" in appoggio degli alleati.

L'equilibrio strategico che verrebbe ad instaurarsi, almeno per quel che riguarda gli Usa, potrebbe dunque essere molto vicino alla cosiddetta Mad (Mutual Assured Destruction) che si concilia poco o punto con la risposta flessibile che è il fondamento della strategia Nato.

1 D'altra parte, la crescente importanza che si vuole dare alle armi convenzionali in Europa sembra francamente in contraddizione con l'attuale massiccio schieramento, in Europa occidentale, di armi nucleari tattiche a

breve raggio, sia da una parte che dall'altra. Ciò ha spinto alcuni analisti americani (e non dei minori) a studiare il problema della cosiddetta "intra-war 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 avrebbe lo sgradevole effetto di "ufficializzare" il decoupling tra Europa e America e il rischio di guerre nucleari limitate alla sola regione europea, con esclusione delle superpotenze, ma dovrebbe anche prevedere 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, lungi dal regolare la "maggiore convenzionalizzazione" della strategia della Nato, una tale scelta la negherebbe completamente, inserendo in modo inestricabile le armi nucleari tattiche nella strategia operativa delle nostre Forze Armate, sino a negare la stessa possibilità teorica della esistenza di una battaglia "convenzionale", anche nelle prime fasi di un conflitto.

Anche l'attuale strategia americana e della Nato però è ambigua e insoddisfacente, sul punto del possibile uso "flessibile" e circoscritto 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 sempre 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 fosse ritenuto "improbabile" sul teatro europeo, potrebbe apparire più 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.

Questi sviluppi possono facilmente accentuare la divergenza di interpretazione tra europei e americani sulla dottrina dissuasiva della Nato, definita nel MC-14/3, approvato dal Consiglio Atlantico nel 1967. Nell'ottica prevalente in Europa, questa strategia di dissuasione dovrebbe essere idonea a prevenire qualsiasi aggressione, anche convenzionale. Nell'ottica prevalente in America invece, la risposta flessibile ha un contenuto anche operativo. E' una strategia cioè non solo di dissuasione ma anche di difesa (o warfighting) che implica la possibilità di un conflitto, anche nucleare, che potrebbe limitarsi al solo territorio europeo.

La installazione degli euromissili della Nato, oltre a contrare la minaccia costituita dagli SS-20 sovietici, accresceva anche la credibilità della interpretazione europea della risposta flessibile, rafforzando il legame tra difesa nucleare del territorio europeo e guerra nucleare sul territorio delle due superpotenze. La loro eliminazione non mette necessariamente in dubbio tale interpretazione, ma ne riduce la credibilità mentre accresce nuovamente la credibilità della interpretazione "americana".

E' questa una tipica "ambiguità" della strategia della Nato, con cui l'Europa ha convissuto piuttosto bene per circa dodici anni, senza euromissili, e con cui potrebbe dunque convivere anche in futuro. Ma purtroppo l'accordo sugli euromissili si unisce ad altri sviluppi.

Essi consistono nella percezione di un progressivo diminuire della "priorità europea" all'interno della strategia e della politica internazionale americana, nella crescita relativa della potenza militare sovietica, e in una generalizzata spinta politica verso la "denuclearizzazione".

Negli Usa sta prendendo piede il partito degli "unilateralisti", favorevoli a un rapido disimpegno delle forze americane dall'Europa, o quanto meno a una completa ridiscussione, da capo a fondo, degli impegni e dei compiti della Alleanza Atlantica. Questo partito, oggi, a differenza di di quindici anni or sono (quando era capeggiato dall'allora senatore Mansfield), non trova più sostenitori solo a sinistra, ma anche a destra, tra quelli che un tempo erano i tradizionali difensori della Alleanza Atlantica.

Altri, continuano a sostenere la necessità dell'impegno americano in Europa, ma sono insoddisfatti per le posizioni assunte dai governi europei e dalla Nato, e affermano, ad esempio, la necessità di superare la distinzione tra "dissuasione nucleare" e uso militare delle armi nucleari sul campo di battaglia: una distinzione che invece viene regolarmente riaffermata e difesa dagli europei, preoccupati del rischio di guerre nucleari limitate al loro solo territorio.

b- Un maggiore ruolo europeo nella dissuasione?

E' facile quindi individuare la necessità di ristudiare la valenza europea della dottrina strategica della Nato, mantenendo il collegamento stretto con gli Usa, ma accettando anche l'inevitabile, e cioè un parziale "decoupling" degli Usa dall'Europa. Evitare che tale "decoupling" arrivi sino agli estremi di una netta separazione tra due strategie di deterrenza è una esigenza primaria, perchè ciò creerebbe un incolmabile vuoto di sicurezza per l'Europa in generale.

Come già negli anni sessanta, nel momento in cui gli Usa cambiano rotta, l'Europa scopre tuttavia di non avere né rotta né nocchiero, e frantuma la sua posizione in una serie disparata di dialoghi bilaterali con gli Usa e di mezze iniziative, prive di coerenza strategica.

Tutti vedono come cresca l'importanza militare e strategica delle armi nucleari "tattiche" che restano sul continente. Ma è anche sempre più chiaro

come queste armi, quanto più sono legate a possibili scenari di "warfighting", e quanto più sono (o appaiono come) distinte e separate rispetto alle armi che hanno un ruolo essenzialmente, se non unicamente, dissuasivo, tanto più divengono un fardello politico di cui i governi europei potrebbero volere rapidamente liberarsi. E questo anche se, in questi anni, abbiamo assistito a una progressiva riduzione unilaterale delle armi nucleari tattiche della Nato in Europa (passate da circa 7000 a circa 4600), mentre le testate nucleari del Patto di Varsavia orientate ad operare in Europa Occidentale sono aumentate da circa 2800 a circa 4500, molte delle quali armi a radiazioni rafforzate).

E' altrettanto chiaro come la Nato non possa sopravvivere, e dissuadere la minaccia sovietica, ricorrendo alla sola opzione convenzionale. Tanto più che gli europei non sono tanto interessati a impedire una eventuale "vittoria" sovietica in una guerra convenzionale, quando a impedire puramente e semplicemente qualsiasi guerra o, se ciò si rivelasse impossibile, a renderla la più breve e la meno distruttiva possibile. Tutte cose che è forse possibile garantire con un equilibrio di forze nucleari, ma che risulterebbero molto meno credibili (se non impossibili), con un equilibrio di sole forze convenzionali.

c- I problemi del convenzionale (e del Mediterraneo)

Trovare una soluzione ai dilemmi della strategia nucleare è tanto più necessario, in quanto è difficile che possano completamente e facilmente essere risolti i problemi legati all'equilibrio convenzionale in Europa.

Ciò è dovuto ad alcune peculiari caratteristiche dell'equilibrio militare tra Nato e Patto di Varsavia:

- a diversità geografiche: per cui il maggiore alleato occidentale è collocato al di là dell'Atlantico, mentre l'Urss fa parte del continente europeo; per cui inoltre l'Alleanza Atlantica è organizzata a semicerchio attorno al Patto di Varsavia, senza grande profondità strategica, senza avere possibilità di manovrare per linee interne, e dovendo fare i conti con importanti "soluzioni di continuità", che isolano alcuni alleati dagli altri;
- b scarse flessibilità e mobilità: per cui l'Alleanza Atlantica non può contare sullo stesso grado di integrazione militare e di standardizzazione degli armamenti del Patto di Varsavia e deve fare i conti con una maggiore rigidità dei suoi schieramenti operativi; per cui inoltre l'Alleanza Atlantica deve preoccuparsi di mantenere la credibilità di una strategia di dissuasione della guerra, basata su un complesso di sistemi d'arma, convenzionali e nucleari, dalle caratteristiche tecniche molto diverse, e sottoposti al comando e al controllo di autorità nazionali tra loro indipendenti.

Si può comunque concordare con le conclusioni espresse dall'International Institute for Strategic Studies:

"L'equilibrio militare (in Europa) è tale da rendere un'aggressione militare una impresa ad alto rischio. Benché ridistribuzioni tattiche

delle forze militari potrebbero certamente garantire vantaggi numerici localizzati, tali da consentire a un attaccante di ritenere che egli potrebbe conseguire successi tattici circoscritti, la forza complessiva a disposizione di ambedue gli schieramenti sembra essere insufficiente per garantire la vittoria. Le conseguenze, per l'attaccante, sarebbero imprevedibili, e i rischi, in particolare quelli di escalation nucleare, incalcolabili".

Dal che si deduce però che questo "equilibrio" è garantito non tanto dagli equilibri convenzionali (che pure hanno un ruolo), quanto da quelli nucleari. E' insomma un equilibrio di dissuasione più che un equilibrio difensivo.

La crescente importanza degli armamenti convenzionali non può quindi arrivare sino al punto di sostituire, con una dissuasione basata sulle armi convenzionali, l'attuale dissuasione basata su una combinazione di armi convenzionali e nucleari.

Ciò è tanto più importante per l'Italia, e in genere per i paesi del Sud Europa e per la regione meridionale della Alleanza.

La dottrina della "risposta flessibile" della Nato, prevede di rispondere a qualsivoglia attacco con il livello di forza che di volta in volta ritenuto opportuno, ivi incluso il ricorso alle armi nucleari. In questo quadro di "risposta flessibile" la Regione Sud della Nato ha un ruolo minimo. Se infatti la Nato "regge" sul fronte centrale, grazie alle sue forze convenzionali, o attraverso l'uso flessibile e graduato delle forze nucleari, il conflitto si conclude senza che i fianchi vengano investiti, o comunque con un loro impegno militare marginale. Se invece la Nato perde la battaglia sul fronte centrale, i fianchi non hanno altra alternativa che quella di accedere alle richieste sovietiche. In questo scenario "tradizionale" insomma la Regione Sud mantiene una sua rilevante importanza strategica, ma ha ben poca influenza sullo sviluppo delle operazioni militari, e quindi sul risultato finale.

Il crescere inarrestabile delle capacità nucleari di ambedue gli schieramenti ha portato a un mutamento di grande rilievo qualitativo nei calcoli strategici della Alleanza e del Patto di Varsavia. Ambedue oggi riconoscono che il solo modo per poter conseguire obiettivi razionali, attraverso l'uso della forza militare, è quello di cercare di limitare ogni conflitto al solo livello convenzionale.

Ambedue gli schieramenti tuttavia riconoscono di avere un interesse vitale nel mantenimento degli equilibri centro europei: la "denuclearizzazione" della strategia europea, di cui tanto si parla, a proposito e a sproposito, non riguarda certo il fronte centrale né la Germania.

Ciò non è altrettanto vero per la regione Sud. Evitare una disastrosa sconfitta militare nella Regione Sud, che sposti il controllo del Mediterraneo entro l'area strategica dell'Urss, è certo interesse vitale della Nato: la cosa cambia però nell'ipotesi di conflitti più limitati e circoscritti. Mentre un qualsiasi attacco, anche limitato e circoscritto, alla Regione Centrale, diviene presto globale, la stessa cosa non si applica alla Regione Sud, dove esiste molto più spazio di manovra, sia di carattere politico che militare.

Non é detto naturalmente che la Nato non reagirebbe. Ma potrebbero comunque sorgere gravi dubbi sulla sua capacità o volontà di reagire nei tempi e nei modi più adeguati, e questo potrebbe portare a un indebolimento grave della dissuasione, e quindi al conflitto.

Se lo sviluppo verso una "convenzionalizzazione" della strategia militare, sia in ambito Nato che nel Patto di Varsavia, dovesse continuare, ciò potrebbe quindi accrescere la minaccia contro la Regione Sud della Alleanza. La dissuasione nucleare infatti ha quello che può essere definito un effetto "unitario" sulla solidarietà collettiva della Alleanza, e porta gli alleati a condividere rischi e opportunità.

Le armi convenzionali invece sono strettamente legate ai fattori geografici, e quindi anche alle soluzioni di continuità che esistono nello schieramento della Alleanza: soluzioni di continuità che non possono che alimentare una deresponsabilizzazione degli alleati più lontani. In realtà, anche in campo convenzionale, sino ad oggi, a parte alcune forze "simboliche" della Nato (le forze mobili Amf a disposizione del Comando Europeo della Nato), gli unici alleati che garantiscono un loro impegno militare in tutti i settori del fronte sono gli americani.

Nessuno evidentemente vuole una guerra generalizzata nel Mediterraneo, che sarebbe altamente rischiosa. Ogni area e paese del Mediterraneo é però più o meno coinvolto in qualche forma di guerra o conflitto limitato: guerre aperte o sotterranee, dirette o indirette (come il terrorismo internazionale). Questo, e lo stretto collegamento che esiste tra i problemi strategico-militari del Mediterraneo e quelli di aree conflittuali come il Nord Africa e il Medio Oriente, pone il problema di una gestione molto oculata del passaggio da una prevalenza dei fattori nucleari a una prevalenza dei fattori convenzionali nella strategia della Nato.

d- Le nuove tecnologie

Una particolare importanza viene spesso attribuita alle nuove tecnologie, ritenendo che esse possano rivoluzionare il quadro convenzionale. In realtà invece, esse non possono compensare i fattori di squilibrio esistenti tra Est ed Ovest, se non in minima parte.

Nell'equazione di difesa dell'Europa, dove l'unico, anche se ipotetico, scenario di guerra generalizzata è rappresentato da un confronto militare tra la NATO e il Patto di Varsavia, le nuove tecnologie sono un parametro sostanzialmente neutro, il cui valore viene determinato dai modi del loro impiego.

Le nuove tecnologie non sono in grado di modificare radicalmente, almeno nel breve periodo, le regole fondamentali della guerra, ma solo di incidere sulla conduzione delle operazioni militari e sulle tattiche di impiego delle forze armate. Esse inoltre non possono compensare totalmente l'inferiorità quantitativa della NATO più di quanto non facciano i sistemi d'arma attualmente in dotazione alle forze armate alleate.

Le nuove tecnologie non sono neanche in grado di sostituire completamente la deterrenza fornita dalle armi nucleari, anche se possono rafforzare la difesa convenzionale, offrendole opzioni che complicano la pianificazione d'attacco del potenziale avversario, accrescono i costi umani e tecnici delle operazioni offensive e aumentano i rischi di un insuccesso.

Il fattore costo, particolarmente elevato, delle nuove tecnologie incide negativamente sulle già limitate spese di acquisizione dei bilanci della difesa e, di riflesso, sul numero di sistemi assegnati alle unità, con una contrazione della capacità operativa degli strumenti militari europei.

In questo quadro è quindi probabile che una iniziativa europea punterà su tecnologie "incrementali" rispetto a quelle esistenti, più che su scelte tecnologiche rivoluzionarie.

Le decisioni future non possono prescindere da un accordo di livello europeo, se non altro per il livello delle somme da impiegare. Così, ad esempio, un sistema di difesa aerea allargata, con capacità di difesa antimissilistica, che copra l'insieme dell'Europa, potrebbe comportare una spesa superiore ai 20 miliardi di dollari: affrontarla in chiave nazionale separata, oltre ad essere assurdo da un punto di vista di mera efficacia militare, sarebbe inconcepibile da un punto di vista economico.

Si pone il problema di possibili scelte tra cooperazioni con gli Usa e cooperazioni europee. Le due strade non possono essere completamente alternative, vista la crescente integrazione multinazionale delle industrie per la difesa e la dipendenza tecnologica europea dagli Usa, ma potrebbero apparire politicamente alternative: un problema in più da affrontare in comune.

e- Prima conclusione: elaborare un nuovo rapporto convenzionale-nucleare

Strategicamente e logicamente dunque è difficile se non impossibile contrapporre due scelte: una scelta convenzionale e una scelta nucleare. Per l'Europa occidentale infatti queste non sono alternative, bensì complementari. E' certo possibile "alzare" la soglia nucleare o "abbassarla", così come è possibile affidare a sistemi tattici convenzionali una serie di ruoli che attualmente vengono invece assegnati all'armamento nucleare. Ma sarebbe inutile ed illusorio pensare di poter dissuadere convenzionalmente una minaccia nucleare (così come è errato e pericoloso puntare sulla sola presenza delle armi nucleari per dissuadere una minaccia chimica o convenzionale).

D'altra parte, 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 potenti 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" ?

Il problema del "tempo" convenzionale, all'interno della strategia europea e alleata è quindi ancora largamente indefinito e problematico. Eppure è il problema centrale.

f- Possibili vie per rafforzare la dissuasione

E' quindi necessario reagire alla potenziale perdita di credibilità della dissuasione della Nato, individuando misure concrete che non si limitino alla sola, e certo necessaria, conferma dell'impegno americano per la difesa dell'Europa, ma che ridiano anche maggiore credibilità alla interpretazione europea della strategia della risposta flessibile, così da mantenerla entro termini comprensibili e accettabili da parte delle opinioni pubbliche e dei governi europei occidentali.

Una via che potrebbe essere utile esplorare è quella che prevede misure europee, in campo sia convenzionale che nucleare, che permettano progressivamente di "sganciare" il deterrente nucleare americano dalla funzione di supporto tattico delle forze convenzionali alleate in Europa: di ridurre cioè la sua funzione di warfighting "tattico", mantenendo peraltro, e se possibile accrescendo, il ruolo dissuasivo della strategia nucleare alleata.

Sul piano operativo ciò richiede approfondite consultazioni tra europei e la creazione di una struttura decisionale che possa permettere l'affinarsi di una dottrina nucleare della risposta flessibile, sia dissuasiva che operativa, che meglio corrisponda alle esigenze degli europei: pur senza arrivare alla vera e propria "europeizzazione" dei deterrenti nazionali europei, è tuttavia possibile pensare che tali deterrenti possano svolgere un ruolo più "europeo" che per il passato, contribuendo al ritrovamento di una "dimensione nucleare" della sicurezza europea. E' evidente ad esempio come l'idea francese di trattare le armi nucleari "tattiche" come armi nucleari "pre-strategiche", corrisponda abbastanza bene alla sostanza delle preoccupazioni europee, anche se poi, di fatto, la realtà operativa della Force de Frappe francese non riesce a dare sostanza concreta a tale intuizione.

In un tale quadro sarebbe possibile immaginare una "europeizzazione" operativa del deterrente francese e britannico. Tale proposta dovrebbe continuare a fare i conti con la particolare collocazione storico-politica della Germania federale (e i limiti impostegli dalla sua collocazione geo-politica). Diverrebbe essenziale cercare di conciliare al meglio le esistenti dottrine europee (e in particolare la dottrina nucleare francese), con la dottrina americana e con quella della Nato. Sarebbe infatti pericoloso avere due dottrine, così come sarebbe assurdo pensare di poter "sostituire" la dissuasione americana con una dissuasione garantita dai francesi (ed eventualmente anche dai britannici).

Malgrado le difficoltà, senza un tale sforzo l'Europa corre il rischio di una de-nuclearizzazione "selvaggia", politicamente e militarmente incontrollata e non rispondente alle esigenze di sicurezza degli europei.

Per ora, il primo passaggio obbligato appare quello che conduce da una deterrenza assicurata dalle attuali deboli forze convenzionali, appoggiate da una diversificata capacità nucleare regionale, a una deterrenza costituita da forze convenzionali operativamente più forti e preparate, appoggiate da forze nucleari qualitativamente e quantitativamente ridotte a livello regionale, ma sostanzialmente inalterate a livello strategico.

Il secondo passaggio, strettamente collegato al primo, è quello di un potenziamento convenzionale che non si basi esclusivamente sulle Emerging Technologies, ma che tenga conto di tutti i fattori che costituiscono l'effettiva credibilità della deterrenza convenzionale.

Il terzo passaggio consiste nell'adeguamento della strategia dissuasiva della Nato ed europea, così da poter giustificare il ruolo delle armi nucleari europee nella dissuasione alleata, organicamente collegate alle forze nucleari americane.

g- Le misure in campo nucleare (europee e dell'Alleanza)

In campo nucleare, l'obiettivo è dunque quello di andare più in là del semplice coordinamento, e pensare alla costituzione di veri e propri organismi di gestione delle armi nucleari europee, in comune tra i paesi europei membri della Alleanza Atlantica che vogliono partecipare alla creazione di un "pilastro europeo", anche nella fase attuale, e senza attendere gli sviluppi, certo lontani nel tempo, di una maggiore unità politica europea.

Sia il Consiglio della Difesa allargato, sia l'Ueo, potrebbero ad esempio ospitare un Nuclear Planning Group europeo, non subordinato al Nuclear Planning Group della Nato, ma con esso collegato, destinato a gestire i deterrenti nazionali europei, secondo le stesse modalità per cui il gruppo della Nato gestisce una parte delle armi nucleari americane e britanniche, 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 di ridislocazione delle forze anglo-francesi in Europa, con sistemi di "doppia chiave" che potrebbero aggiungersi a un tale Npg europeo. E 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 negoziati tra Est e Ovest.

Per ora tuttavia soluzioni così ambiziose sembrano improbabili, soprattutto perchè la Francia rifiuta un vero coordinamento del targeting nucleare, non solo con gli europei, ma anche solo con la Gran Bretagna. Ciò non toglie che, almeno sul piano tattico, la Francia discuta dei problemi di targeting delle sue armi nucleari tattiche con la Germania federale. D'altra parte dobbiamo sottolineare come la creazione di un Npg europeo non comporterebbe la rinuncia francese al controllo nazionale del suo deterrente, così come l'attuale Npg nella Nato non comporta la rinuncia americana al controllo nazionale finale sul suo deterrente.

Una via intermedia potrebbe vedere la costituzione di un meno ambizioso Gruppo Europeo di Discussione Strategica e per il Controllo degli Armamenti. Un tale gruppo, anche se non arrivasse ad assicurare la pianificazione dell'uso e del targeting delle armi nucleari, come fa invece il Npg della Nato, potrebbe concentrarsi sul compito di riavvicinare le dottrine strategiche oggi esistenti in Europa occidentale, nucleari e convenzionali, nonché di concordare la strategia negoziale di massima da affermare nei confronti del Patto di Varsavia. Un tale gruppo, logicamente e politicamente, dovrebbe riassorbire le molte iniziative bilaterali esistenti (come quelle annunciate da Francia e Germania con la costituzione del Consiglio di Difesa) in un contesto multilaterale compatibile con la Alleanza Atlantica, quale è quello dell'Ueo.

La "Piattaforma" approvata dall'Ueo nel 1987, e la decisione francese e tedesca, apparentemente aperta alla partecipazione di altri paesi europei, di costituire un Consiglio di Difesa, vanno nella direzione auspicata. Di fatto la strategia nucleare francese, pur continuando a rifiutare la "risposta flessibile" così come essa è stata codificata dal Nuclear Planning Group della Nato, sta accettando concetti come quelli della "difesa in avanti", dell'uso coordinato con la Germania delle armi "pre-strategiche" (i missili Pluton, i futuri missili Hadès, gli aerei con capacità nucleare), e di una progressiva "de-enfatizzazione" della teoria della "santuarizzazione nucleare" del solo territorio francese, che vanno verso una maggiore compatibilità tra dottrina d'impiego e strategia dissuasiva francesi con quelle Nato.

Un coordinamento tra le forze nucleari francesi e britanniche (di cui si parla in modo ancora abbastanza vago), non potrebbe che accelerare questo processo.

Inoltre la prospettiva di accordi di disarmo tra le superpotenze, che portino a un dimezzamento dei loro attuali arsenali strategici, unita alla prospettiva di una modernizzazione e di una crescita numerica degli arsenali strategici francesi e britannici, potrebbe rendere queste forze più comparabili tra loro sul piano quantitativo, aprendo la strada ad un futuro controllo globale degli armamenti nucleari.

Potrebbe essere possibile, in futuro, e se il processo non si interromperà, andare anche più in là del semplice coordinamento, e pensare alla costituzione di veri e propri organismi di gestione delle armi nucleari europee, in comune tra i paesi europei membri della Alleanza Atlantica che vogliano partecipare alla creazione di un "pilastro europeo", collegato con una vera Unione politica europea. Ma questo futuro possibile non deve pregiudicare gli sviluppi più modesti dell'oggi.

Sul piano tecnologico e degli armamenti, alcune scelte potrebbero facilitare tali soluzioni. In particolare: lo sviluppo di un nuovo missile aria-superficie, stand-off, a lungo raggio, con capacità sia convenzionale che nucleare; l'approfondimento di una tecnologia "cruise" europea (in particolare per i missili di crociera navali e aeroportati, essendo gli altri di fatto bandati dall'accordo dell'Inf); lo sviluppo di tecnologie "stealth" per i nuovi aerei europei; migliori e più avanzati sistemi di sorveglianza del settore strategico europeo, con lo sviluppo di capacità satellitarie, ottiche e radar, da utilizzare, in prospettiva, anche per i futuri accordi di controllo degli armamenti; nuovi satelliti di comunicazione, comando e controllo, nonché lo sviluppo di una capacità di lancio "su allarme" che accresca, in situazioni di emergenza, la sopravvivenza di tali capacità europee (2).

h- Il campo convenzionale (e la cooperazione industriale)

In campo convenzionale, l'analisi delle principali carenze europee ed alleate permette di individuare alcuni obiettivi prioritari:

- la creazione di maggiori riserve strategiche europee, in termini di uomini, materiali e munizionamento, così da mantenere la credibilità del modello di difesa della maggioranza dei paesi europei, basato sulla coscrizione obbligatoria;
- 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 terrestri, aeree e navali alleate nella Tracia greco-turca, eccetera);
- l'uniformazione e integrazione delle concezioni operative strategiche e tattiche dei vari paesi europei;
- la standardizzazione degli armamenti usati dalla Alleanza in Europa;
- la creazione di reti comuni europee antiaeree, antimissilistiche e C3I;
- un piano comune di progressiva introduzione delle tecnologie emergenti nei sistemi d'arma, e per le relative trasformazioni operative.

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.

Vi è l'esigenza di definire un "programma quadro" pluriennale europeo, 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 la integrazione dei sistemi nazionali di programmazione, valutazione ed acquisizione degli armamenti, ma soprattutto richiede, a monte, l'integrazione delle dottrine e dei concetti operativi delle varie Forze Armate europee. L'Iepg potrebbe essere da questo punto di vista un utile strumento che però si è rivelato sinora insufficiente alla bisogna.

La Nato è oggi l'organizzazione meglio strutturata e più efficiente. E' difficile pensare a un suo totale superamento, se non altro perchè essa manterrà sempre il suo ruolo primario di collegamento tra la difesa dell'Europa e quella 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". Potrebbe 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 a migliori organizzazioni europee in questo campo.

L'Iepg, da parte sua, 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. L'Eurogruppo non comprende la Francia, ed è legato ai limiti strutturali e politici della Nato.

Si potrebbe conferire più 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. Si può sottolineare la novità politica rappresentata dal Caps, il nuovo programma alleato, che raccoglie insieme, sotto il cappello comune del Consiglio Atlantico, i paesi Nato e la Francia, per determinare i bisogni futuri dei paesi alleati, in fatto di armamenti. Tuttavia ne dobbiamo anche sottolineare i limiti, che sono poi gli stessi già sperimentati dalle altre strutture della Nato. La sola partecipazione della Francia, per quanto politicamente significativa, non è tale da garantire il necessario salto qualitativo istituzionale!

L'Ueo ha anch'essa gravi carenze. Benchè si occupi di difesa e di sicurezza la sua struttura attuale non lascia grande spazio ai militari (e in genere ai ministri della Difesa), essendo essenzialmente una struttura di cooperazione tra ministeri degli Esteri. Inoltre è anch'essa priva dei caratteri di sovranazionalità. Infine comprende solo una parte dei paesi europei della Nato o della Comunità Europea.

Ciò non toglie che l'Ueo (debitamente rafforzata e allargata) può avere un suo ruolo: ma si tratta più di un "ruolo ponte" verso forme migliori, più complete ed efficaci di integrazione, che una soluzione definitiva.

Vi è invece l'esigenza di affrontare più compiutamente e coerentemente tutti questi problemi in un'unica ottica che unisca insieme le considerazioni strategiche, quelle tattico-operative e quelle industriali.

i- Il mercato europeo degli armamenti

Ciò non è solo urgente per ragioni militari, ma anche per ragioni industriali.

Nei prossimi anni, secondo l'Atto unico europeo, la Comunità europea dovrebbe arrivare alla creazione di un Mercato interno europeo unificato. In tale prospettiva le attuali barriere protezionistiche, che dividono ferreamente i diversi mercati nazionali degli armamenti diverrebbero antistoriche ed assurde, e contrasterebbero con la prospettiva di un rafforzamento delle industrie europee a fronte della concorrenza internazionale. Questo processo, d'altro canto, sarà reso ancora più urgente e necessario dalla crisi del mercato internazionale delle armi.

L'idea di compensare l'asserza di cooperazione europea con una aliquota relativamente forte di vendite all'estero tende infatti sempre più a divenire una illusione. Il problema dell'industria europea degli armamenti, oggi, è quello di essere sin troppo dipendente dal mercato delle esportazioni, che rappresentano circa il 60% del fatturato complessivo della industria italiana, 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. Al contrario, si fa evidente la minaccia di una grossa crisi delle esportazioni di armamenti, che rende problematica la sopravvivenza dell'attuale struttura industriale delle varie nazioni europee, nel campo della Difesa.

La cooperazione intereuropea potrebbe accrescere la concorrenzialità delle industrie europee della difesa e, almeno in parte, supplire a questa crisi di mercato, solo se riuscisse ad abbattere i suoi costi. E' molto difficile paragonare tra loro i costi di sistemi d'arma diversi, ma 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 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.

In questo senso dovrebbe operare l'Atto unico europeo e la costituzione di un Mercato interno unificato. Questo atto, all'articolo 30 VI, impegna la Comunità a "mantenere le condizioni tecnologiche ed industriali necessarie" per la sicurezza degli stati membri, e afferma che questi stati "sono pronti a coordinare più strettamente le loro posizioni sugli aspetti politici ed economici della sicurezza". D'altra parte, lo stesso Atto Unico prevede che, per il 1992, il Mercato unico elimini le barriere protezionistiche anche nel settore delle commesse e delle spese pubbliche. Benché sia formalmente possibile tenere il settore della difesa al di fuori di questa integrazione, la cosa sembra poco credibile: è difficile immaginare che solo l'industria degli armamenti si precluda la possibilità di partire alla conquista del mercato interno europeo, tagliandosi fuori dalle sinergie esistenti tra attività civili e militari.

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 divisioni del lavoro, specializzazioni e possibilmente anche raggruppamenti e razionalizzazioni tra le industrie europee.

Ciò non richiede solo iniziative di carattere industriale, e una liberalizzazione crescente del mercato interno degli armamenti, bensì anche un riavvicinamento e una 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 (spesso motivati da ragioni protezionistiche). Questo complesso di elementi si colloca 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 del mercato europeo.

Un discorso di questa vastità può 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 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 più equilibrato accordo tra Europa e Usa, che superi l'attuale insoddisfacente burden-sharing.

In questo senso vanno le proposte elaborate nel "Rapporto Vredeling", discusso (e purtroppo non approvato) dall'Iepg nel 1987. Il Rapporto, in realtà, non arriva a proporre il completo abbattimento della attuale struttura protezionistica dei mercati nazionali europei degli armamenti. Ad esempio, esso prevede un diritto nazionale di "riserva" su determinate produzioni ritenute essenziali, e mantiene il principio del "juste retour", ma propone di applicarlo a) a una ampia serie di progetti nel loro complesso e b) nel corso di un lungo periodo di tempo (più che annuale, forse quinquennale). Gli industriali dovrebbero accettare una quota di rischio (modello simile a quello Eureka). Il problema chiave è quello di standardizzare i "requirements", le specifiche nazionali dei sistemi d'arma: un ruolo che dovrebbe coinvolgere anche il Cen (European Committee for Standardization) e il Cenelec (European Committee for Electrotechnical Standardization), in ambito Cee. Cercare di rompere il collegamento vizioso tra amministrazione pubblica e industriali diviene in questa ottica un obiettivo prioritario. Non si tratta di qualcosa di "rivoluzionario" come quello che era stato proposto nel 1978 dal "Rapporto Klepsch", per il Parlamento Europeo, ma di una tattica dei "piccoli passi".

Molto importante sembra essere la "chiave" della tecnologia sia militare che civile: su prodotti o componenti "strategiche" per qualsiasi programma futuro, con finanziamenti di R&S non astronomici (passare in 5 anni da 5 a 500 milioni di Ecu era la proposta Vredeling). E' possibile una forte collaborazione con programmi analoghi della Comunità (ad esempio i "nuovi materiali" e Brite). Libera circolazione delle informazioni tecnico scientifica e sviluppo delle tecnologie e dei sistemi "a monte" delle loro eventuali applicazioni, sono la chiave per un programma europeo di successo in questo campo.

E' comunque essenziale non confinare il discorso sulla sicurezza alla sola cooperazione militare. E' invece necessario sviluppare una completa identita' europea di sicurezza.

1- Una difesa europea a "piccoli passi"

Restando sul piano convenzionale, è possibile individuare alcune missioni prevalentemente "europee" per dimensioni e maggiore efficacia operativa e di spesa che potrebbe essere opportuno cercare di gestire assieme. Tali missioni potrebbero essere il primo passo verso una difesa europea integrata, che non parta, come la Ced del 1952, da una impostazione immediatamente istituzionale, ma segua un più modesto tragitto a "piccoli passi". Esse sono: :

- a la missione difesa aerea e antimissilistica;
- 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 sordinato sul piano nazionale, ad esempio per quel che riguarda le comunicazioni e il controllo tattico del campo di battaglia).

Il problema non è quello di integrare sin dall'inizio l'intero complesso dei bilanci della Difesa e delle loro relative missioni operative, quanto di individuare alcune missioni operative di chiaro interesse comune 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 potrebbe essere utile anche per arrivare a delineare una "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.

m- In conclusione: l'Italia e l'Europa

La politica italiana di difesa e sicurezza è incentrata sull'alleanza con gli americani e la partecipazione alla Nato. Da un punto di vista politico, a questa prospettiva si aggiunge l'altra di una ricerca di forme di integrazione europea. Nel complesso si tratta di politiche relativamente passive ed attendiste, in cui l'Italia può anche assumersi responsabilità di rilievo (come alla fine degli anni '50, quando installò sul suo territorio, senza clamore alcuno, missili nucleari a medio raggio americani, che vennero ritirati, sempre senza clamore alcuno, dopo la crisi di Cuba del 1962), senza però impegnarsi per questo nella ricerca di un ruolo "autonomo". Semmai, negli anni quaranta e cinquanta, le tentazioni alla "diversità" venivano da ambienti favorevoli a tentare una sorta di "avventura atomica" nazionale, e da ambienti (per lo più legati all'industria petrolifera e alla sinistra democristiana) che cercavano di dare un accento più "mediterraneo" agli orientamenti della politica estera italiana: ma si trattava di posizioni di minoranza.

In questi anni si delinea infatti una presenza internazionale dell'Italia, anche in campo militare, che comporta una politica estera e della sicurezza più complesse di quelle del passato.

In questo periodo, le Forze Armate alleggeriscono e ristrutturano le loro forze di terra, accrescendone la meccanizzazione e la mobilità (con la costituzione di una forza di pronto intervento), e modernizzandole tecnologicamente. In campo navale, il varo della prima mini-portaerei italiana, e la decisione di presentare un disegno di legge per la creazione di una Aviazione di Marina, costituiscono un ulteriore spartiacque. In campo aeronautico, oltre a una spinta modernizzazione basata su aerei di coproduzione europea (Tornado ed Efa), si annuncia una ulteriore evoluzione con la progettata acquisizione di aerei radar e di comando e controllo, nonché di aerei per il rifornimento in volo, che dovrebbero "allungare" il braccio della difesa aerea italiana. Un nuovo disegno di legge prevede la ristrutturazione degli alti comandi, accrescendo il ruolo del Capo di Stato Maggiore della Difesa e del Segretario Generale della Difesa sui capi delle singole Forze Armate, e ponendo le premesse per una più seria programmazione interforze.

L'evoluzione è anche marcata da più difficili momenti di "gestione delle crisi" internazionali che, in almeno due casi (Sigonella prima e il bombardamento americano sulla Libia poi) complicano notevolmente i rapporti bilaterali italiani con l'alleato americano.

Alla fine del 1987, queste evoluzioni sono giunte a un difficile momento di svolta, legato alle prospettive future della sicurezza europea. Ed è qui che si gioca oggi la "nuova immagine" dell'Italia e l'orientamento dei futuri governi (e delle future maggioranze) della Repubblica. Questo periodo sembra avere un qualche parallelo con il 1949, quando venne al pettine il nodo della Alleanza Atlantica: anche oggi, come allora, si delineano divisioni tra maggioranza e opposizione, nonché all'interno del principale partito di maggioranza, la Democrazia Cristiana.

La differenza, rispetto al 1949, è nella scelta da compiere. Nell'immediato dopoguerra si trattava di allearsi con gli Usa per garantire l'integrazione dell'Italia nel sistema occidentale. Oggi questo non è più

rimesso in discussione, ma si delinea una scelta tra un rapporto essenzialmente bilaterale con gli Usa, da parte di una Italia sostanzialmente nazionalista e orientata in senso "mediterraneo" e un rapporto di maggiore integrazione con i partners europei, anche nel campo della difesa.

In pratica, la programmazione della Difesa italiana potrebbe indifferentemente appoggiare l'una o l'altra ipotesi: la maggiore efficienza tecnica e il "braccio più lungo" delle nostre Forze Armate infatti potrebbero conciliarsi sia con la scelta mediterranea che con quella europea, e sarebbero necessari in ambedue i casi. Misure di carattere protezionistico, nella politica industriale della difesa e nella politica degli approvvigionamenti, favoriscono l'ipotesi nazionale. Le coproduzioni, la politica della ricerca e dello sviluppo, la prospettiva di un "mercato unico interno europeo", favoriscono l'altra ipotesi.

L'elemento determinante potrebbe rivelarsi il rapporto con gli americani. In ambedue i casi esso è considerato essenziale, ma la scelta nazionalista tende ad accrescerne il peso (puntando su una decisa bilaterizzazione dei rapporti con gli Usa), mentre quella europea si situa nel solco di una progressiva assunzione di responsabilità in proprio, per la difesa e la sicurezza del continente. E' chiara nelle affermazioni di molti responsabili politici italiani la consapevolezza del rischio di essere emarginati dall'Europa, "mediterraneizzati", e quindi costretti a dipendere più esplicitamente dai rapporti con il solo alleato americano. E' tuttavia anche chiaro il timore di altri esponenti politici italiani, di trasformare troppo il rapporto tradizionale esistente con gli Usa (un salto nel buio?). Costoro ritengono che un rapporto privilegiato dell'Italia con gli alleati europei, non mediato dalla diretta presenza degli Usa, metterebbe il nostro paese in una posizione difficile, secondaria o comunque emarginata, nei confronti delle due potenze nucleari europee e della Germania.

Nel momento in cui si ridiscute l'assetto futuro della sicurezza europea, in effetti sembrano rinascere anche schemi bilaterali, tra Francia e Germania (la "brigata mista") o tra Francia e Gran Bretagna (la possibilità di una limitata cooperazione nel campo nucleare), che ci vedono assenti.

E' peraltro difficile immaginare che una concertazione bilaterale centrata attorno alla Francia possa fare molti passi avanti. A Parigi si parla di uno schema stellare della sicurezza europea, francocentrico, imperniato su una serie di "patti" tra Francia e Gran Bretagna, Francia e Germania, Francia e Italia, Francia e Spagna, magari irrobustito sia dall'assenso americano, sia da alcuni altri accordi bilaterali tra Gran Bretagna e Germania e tra Italia e Spagna. Ma un tale schema ha due punti di grave debolezza: uno è nella forza e determinazione del suo stesso perno centrale, la Francia, e un'altro è nella sua mancanza di prospettive politiche di più ampio respiro, di un "progetto", attorno a cui coagulare il consenso delle popolazioni europee.

Non è detto però che questa evoluzione sia solo negativa: molto dipende dalle scelte che farà l'Italia. Il perno francese infatti è certamente un elemento indispensabile di ogni costruzione europea (si può anzi affermare che ne deve essere il "centro"), ma non ha la forza per gestire da solo un nuovo "ordine" europeo. Di questo, a Parigi, sembrano rendersi conto, per cui, alla prospettiva "stellare" aggiungono anche la prospettiva di una strada più

"europea", centrata in particolare sull'Ueo (se non altro come soluzione ponte, verso una più completa integrazione europea che dovrebbe centrarsi, logicamente, attorno alla Comunità europea): la scelta dell'uno o dell'altro modello è in pratica lasciata agli alleati, e in particolare alle reazioni della Germania e dell'Italia.

Note

(1) Queste considerazioni sono desunte da una nota preparata da Maurizio Cremasco, per l'Istituto Affari Internazionali.

(2) Per quel che riguarda la politica spaziale europea rinvio al rapporto congiunto dei cinque istituti europei (Iai, Ifri, Riia, Dgap, Cligendael), "Europe's Future in Space", di prossima pubblicazione anche in Italia, per i tipi di Franco Angeli.

iai INSTITUTO AFRICA
AFRICA E OCEANIA
n° inv. 8880
BIBLIOTECA