



IAI

Istituto Affari Internazionali

1965 - 1990

EUROPA '90
verso un nuovo ordine internazionale

Gruppo di lavoro:
SICUREZZA E DISARMO

Relazione introduttiva di

CARLO JEAN

SCENARI DI SICUREZZA E DISARMO

(Gen.D. Carlo JEAN -Direttore Centro Militare di Studi Strategici)

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Il negoziato CFE - 1 sulla riduzione delle forze convenzionali in Europa presuppone, come ogni negoziato sulla sicurezza, la stabilità del quadro politico di riferimento, che non esiste. Esso, inoltre, ha scopi limitati. Infatti si prefigge riduzioni di forze ed eliminazione di asimmetrie, non la costruzione di un nuovo sistema di sicurezza in Europa. Mira cioè alla parità delle forze, non a definire una nuova stabilità strategica in Europa.

L'evoluzione rapida della situazione, i suoi incerti sviluppi futuri, l'instabilità interna dell' URSS e dei paesi dell' Europa Orientale e Balcanica e gli impatti dell'unificazione tedesca rendono incerto il futuro assetto politico dell'Europa. Precedentemente, la sicurezza dell'Europa occidentale, fondata sulla pericolosa, ma stabile e tranquillizzante, contrapposizione fra est ed ovest, aveva prevalenti dimensioni militari. Ora sta assumendo aspetti più globali e complessi, incorporando fattori economici, sociali e di politica interna. Questo ha tolto attualità ed in un certo senso importanza ai negoziati di Vienna, anche perchè le riduzioni unilaterali adottate o in corso di adozione da parte di diversi stati, hanno superato o stanno superando quelle previste nelle trattative.

Un nuovo quadro di riferimento politico non solo per le riduzioni delle forze e per i nuovi assetti strategici, ma anche per il

controllo delle crisi e delle instabilità, cioè per il nuovo ordine o sistema di sicurezza in Europa, potrà essere definito solo quando sarà stato risolto il problema principale dei nuovi equilibri europei: quello della stabilità politico-strategica in Europa lungo l'asse Parigi-Berlino-Mosca.

La nuova struttura della sicurezza europea dipenderà in gran parte dalle decisioni prese dal negoziato " 2+4 " sulla Germania. Il centro di gravità dell'attenzione si è spostato da Vienna a Berlino, anche perchè dalle decisioni tedesche dipenderà il futuro della Comunità Europea e della NATO, specie ora che l'URSS, con gli accordi del Caucaso fra Gorbaciov e Kohl, ha tolto ogni ipoteca all'appartenenza della Germania unificata alla NATO, senza porre condizioni discriminatorie circa le future scelte del popolo tedesco. Inoltre, accogliendo addirittura con entusiasmo la proposta del Vertice Atlantico, tenutosi a Londra il 5 e 6 luglio 1990, di contatti diretti della NATO non con il Patto di Varsavia, ma con i singoli paesi che ne fanno parte, l'URSS ha diminuito di gran lunga la sua opposizione di principio ad un' estensione dell'influenza della NATO fino ai suoi confini occidentali. Se così fosse, non sarebbe solo una realistica accettazione di quanto sta capitando e del fatto che l'URSS non può evitarlo, ma anche un atto di grande lungimiranza politica. Un'Europa Orientale instabile, a contatto con le turbolenti Repubbliche non-russe che vogliono essere indipendenti da Mosca, rappresenterebbe un grosso pericolo per la sopravvivenza stessa dell' URSS e per la sua possibilità di trasformarsi in Federazione, evitando il suo smembramento e forse lo scoppio di una guerra civile.

In Occidente, manca un foro per la gestione unitaria della

politica di distensione e di collaborazione con l'URSS, in un certo senso corrispondente all'Alleanza Atlantica, che ha garantito l'unitarietà della sua politica di sicurezza. Vi sono invece diverse Ostpolitik, potenzialmente conflittuali fra di loro. Esiste quella tedesca, che è la principale, a cui si affianca quella italiana, che è complementare ma anche competitiva con essa. Anche gli altri principali paesi europei e gli USA hanno una loro Ostpolitik con caratterizzazioni particolari. L'aumento dell'importanza della dimensione economica nella politica di sicurezza fa sì che i contrasti fra le varie Ostpolitik si riflettano direttamente sulla coesione strategica dell'Occidente. Quest'ultima è minacciata dal fatto che la flessibilità pur rilevante di assorbirli, che possiede l'Alleanza Atlantica, ha sicuramente dei limiti. Essi emergevano meno allorquando la minaccia sovietica era ben caratterizzata e comunque consentiva una certa semplificazione dei rapporti Est-Ovest e della stessa politica di sicurezza, riducendoli prevalentemente alle loro dimensioni militari.

Il superamento dell'approccio troppo esclusivamente militare ai problemi della sicurezza comporta ora il rischio di esagerare nell'altro senso, sottovalutando gli aspetti strategici e militari che tuttora hanno importanza. Lo stesso "arms control" rischia di trasformarsi in un fine a sè stesso, scollegato da una visione generale della futura politica di sicurezza e dal "defence planning". I negoziati e gli stessi "concetti globali" elaborati in ambito NATO subiscono poi la sfida di riduzioni unilaterali, spesso decise in maniera del tutto estemporanea dai vari paesi,

sotto la duplice spinta della retorica dei "dividendi della pace" e delle difficoltà finanziarie. Tali decisioni unilaterali accrescono la confusione, togliendo tra l'altro un forte incentivo a pervenire ad accordi multilaterali. Il rallentamento che, dalla fine del 1989, hanno subito i negoziati di Vienna non è derivato solo dai problemi posti dall'unificazione tedesca e dal collasso del Patto di Varsavia, ma anche dai contrasti sorti in campo occidentale e dalle riduzioni unilaterali decise da numerosi stati membri della NATO. Queste ultime evidentemente diminuiscono l'interesse dell'URSS a ricercare accordi sottoposti ad un sistema di controlli e di verifiche molto intrusivo, quale è quello previsto a Vienna. Senza di esso, lo Stato Maggiore Generale sovietico potrebbe ridurre le ipoteche poste dall'Occidente sulle capacità di mobilitazione dell'URSS.

L'Europa si trova nel contempo, confrontata alla necessità di fronteggiare le conflittualità emerse nell'Est Europeo, in particolare nell'area balcanico-danubiana e prima sopite dalla presenza imperiale sovietica. Sotto il profilo della sicurezza tale problema presenta per l'Occidente connotazioni analoghe a quelli dell'"out-of-area", e può provocarne una frammentazione, dato l'intersecarsi di interessi e di percezioni spesso contrapposti fra i singoli stati. L'obiettivo fondamentale dell'Occidente è quello di una ricomposizione politica ed economica dell'Europa, secondo i principi della democrazia e del libero mercato. Il consolidarsi della democrazia ed il rafforzarsi dell'economia sono strettamente interdipendenti. Tale obiettivo è comune a tutti gli stati NATO. Evidentemente però ciascuno cerca di garantirsi i migliori spazi nel vuoto di potenza determinatosi

in Europa Orientale e nella stessa Unione Sovietica, o quantomeno di non permettere che l' integrazione con l'Est rafforzi eccessivamente uno dei propri alleati, che sono anche dei concorrenti, modificando gli equilibri anche economici ora esistenti in Occidente. La geoeconomia ha in parte sostituito e in parte marginalizzato la geopolitica. Inoltre, lo sviluppo economico dell'Est sarà possibile solo in condizioni di stabilità politico-strategica. In caso contrario i capitali internazionali giudicheranno troppo rischiosi investimenti massicci in tali zone, mentre anche le garanzie date dai governi non potranno superare un certo limite. Di conseguenza, ogni seria prospettiva di sviluppo economico e democratico nell'Europa Balcanica ed Orientale dipende dall'esistenza di una stabilità strategica. Essa va realizzata possibilmente in forma collettiva, cooperativa e reciproca (una forma paneuropea è per il momento irrealistica). Qualora ciò non fosse possibile, avverrà in forma unilaterale, attraverso il rafforzamento dei sistemi di sicurezza e di difesa dei singoli paesi dell'Est.

L'Unione Sovietica deve essere associata a tale processo, che deve quindi tener conto dell' esigenza di mantenere una certa presenza ed influenza dell'URSS in Europa, in modo evidentemente compatibile con i valori e gli obiettivi politici e con la sicurezza dell'Europa Occidentale. Se così non fosse e se all'URSS venisse ceduto troppo spazio, essa verrebbe posta nelle condizioni di poter conseguire in futuro gli obbiettivi di predominio in Europa che non aveva potuto conseguire in passato con la forza e la minaccia militare. L'Occidente, con i suoi aiuti economici e

tecnologici, contribuirebbe semplicemente a determinare le condizioni per la ricostituzione a termine di una minaccia militare sovietica contro l'Europa.

Le prospettive della sicurezza in Europa sono influenzate da tale contrasto strutturale fra gli obiettivi di breve e quelli di più lungo periodo. La conciliazione fra i due orizzonti temporali può avvenire solo con l'azione congiunta e con il bilanciamento istituzionale della NATO, della Comunità Europea e della Conferenza sulla sicurezza e sulla cooperazione politica in Europa (CSCE). Tali istituzioni concorreranno a determinare il nuovo quadro della sicurezza europea in rapporto dinamico e per molti versi competitivo fra loro.

PATTO DI VARSAVIA ED EUROPA ORIENTALE

Il Patto di Varsavia ha perso ogni capacità di agire come un organismo militare integrato ed ormai vicina alla sua scomparsa istituzionale. La rigidità delle sue strutture ne rende impossibile la sopravvivenza. Il Patto di Varsavia era uno strumento dell' internazionalismo comunista e, in questo senso, era un successore del COMINFORM, che fu infatti sciolto pochi mesi dopo la firma del Trattato istitutivo del Patto. Non è quindi pensabile trasformarlo in politico, nè, come avrebbe voluto Mrs. Thatcher, mantenerlo per coordinare le politiche dei paesi dell'Europa Orientale nelle trattative dell'"arms control", e per regolare le tensioni esistenti fra di essi ed al loro interno. I Paesi dell'Est europeo non vogliono semplicemente più saperne. Il Patto di Varsavia sopravvive come mera finzione a Vienna. Il

problema quindi non è quello di vedere come trasformarlo in un organismo politico, ma di definire quale tipo di cooperazione per la sicurezza in Europa Orientale possa essere istituita dopo il suo scioglimento. A parte i contrasti etnici in vari stati e le instabilità politiche ed economiche, esistono delle tensioni per problemi nazionali irrisolti, che potrebbero essere amplificate dalle difficoltà interne incontrate dalle nuove classi dirigenti. Occorre individuare delle istituzioni e delle politiche tali da contenere gli effetti negativi provocati dal cosiddetto "dilemma della sicurezza", che potrebbe comportare un riarmo e lo scoppio di crisi e conflitti qualora la gestione di tali problemi avvenisse su base solo nazionale. Una rinazionalizzazione completa delle difese dei paesi dell'Est europeo sarebbe disastrosa. Altre soluzioni sono possibili, da quella di un'associazione sotto varie forme di tali paesi alla NATO, che dovrebbe estendere ad essi non solo il suo ombrello protettivo, ma anche i suoi meccanismi di concertazione e di risoluzione delle crisi e dei contrasti interni, concertando il suo intervento con quello economico della CEE a quella di varie forme di "neutralità garantita", in cui tale ombrello orientale è reso meno ostico per l'URSS.

La permanenza dell'Armata Rossa nell'Est europeo è a termine. A parte le intese sul suo ritiro dall'Ungheria e dalla Cecoslovacchia entro la metà del 1991, è difficile che l'Armata Rossa possa restare in Germania Orientale tra popolazioni ostili, anche solo per i tre-quattro anni previsti dagli accordi del Caucaso tra il Presidente Gorbaciov e il Cancelliere Kohl. L'

unica possibilità di permanenza dell'Armata Rossa è forse in Polonia qualora il governo polacco - in verità alquanto discutibilmente - ritenesse che possa costituire una garanzia rispetto ad improbabili rivendicazioni territoriali tedesche sulla Slesia e sulla Pomerania. Ma anche in questo caso non potrà che trattarsi di una permanenza temporanea. Un eventuale irredentismo tedesco in Polonia non potrebbe essere fronteggiato con mezzi militari, ma solo con uno sviluppo economico che diminuisca l'attrazione esercitata dal benessere della Germania sui cittadini polacchi di origine tedesca. Potrebbe essere poi diminuito dalla progressiva estensione della Comunità Europea anche alla Polonia. Quest'ultima però, in caso di permanenza sovietica in funzione antitedesca, sarebbe inevitabilmente rallentata, se non altro per la buona ragione che la massa degli aiuti economici e finanziari alla Polonia sarà fornita dalla Germania. E' auspicabile che la Polonia cessi quanto prima tale reazione irrealistica, sentimentalmente ispirata a ricordi del passato. Nelle condizioni attuali può essere addirittura suicida o può stimolare un avvicinamento russo-tedesco. Beninteso in questo la Polonia non è sola : le reazioni ingiustificate ed emotive di taluni responsabili politici francesi e britannici nei confronti del "pericolo tedesco" rischiano di provocare gli stessi risultati, disastrosi non solo per l'integrazione politica dell'Europa, ma anche per la coesione della NATO.

La situazione presenta caratteristiche differenti nei vari paesi. La sua evoluzione sarà condizionata dalla stabilità politica ed economica interna. Se l'influenza russa in Ungheria e in Cecoslovacchia è ormai irreversibilmente in via di eliminazione,

le sue prospettive sono diverse in Romania e in Bulgaria e, sotto certi aspetti, anche in Serbia. Gli stati originatisi dallo smembramento dell' impero turco sono molto più instabili e le loro difficoltà di democratizzazione e di sviluppo economico sono molto superiori a quelle degli stati appartenenti un tempo all'impero austro-ungarico. Questa instabilità potrebbe essere utilizzata da un governo conservatore sovietico, che sia riuscito a risolvere i problemi interni dell'URSS o proprio per contribuire a risolverli, per riprendere un'influenza anche militare in Europa sud-orientale e nei Balcani.

Con la progressiva uscita dal Patto di Varsavia dei paesi dell'Europa centro-orientale, la Jugoslavia e l'Albania entreranno a far parte di tale vasta area di instabilità, caratterizzata da tensioni interne ed esterne. La questione è complicata dal fatto che essa non è suscettibile di una gestione unitaria, date le enormi differenze esistenti fra i vari stati e anche all'interno di essi.

Secondo taluni occidentali sarebbe auspicabile una progressività nella diminuzione dell' influenza sovietica in tali aree, anziché il suo collasso improvviso. Ciò non solo per permettere una transizione più equilibrata verso nuovi e più stabili assetti, ma anche per evitare riflessi negativi sulla politica interna sovietica, rafforzando le tendenze conservatrici e bloccando il processo di distensione e di cooperazione con l'Occidente.

Uno dei punti fondamentali per la definizione della politica occidentale nei confronti dell'URSS e dell'Europa Orientale è quello di valutare fin dove e con quale velocità sia possibile

spingersi, senza provocare una reazione delle forze più conservatrici esistenti in Unione Sovietica. Questo approccio appare però ispirato più a preoccupazioni di "public relations" che ad una valutazione realistica dei riflessi che il comportamento occidentale ha su quello sovietico. Pur non sostenendo, come fa Henry Kissinger, che l'Occidente debba sfruttare le attuali vulnerabilità sovietiche per puntare alla dissoluzione dell'URSS, sicuramente la coesione e la fermezza occidentali possono sbloccare l'attuale situazione di stallo, dovuta non solo alla speranza sovietica di maggiori concessioni sia politiche che economiche, ma anche alle difficoltà che incontra l'attuale dirigenza sovietica nella liquidazione dell'impero.

UNIONE SOVIETICA

L'Unione Sovietica, anche se dovesse smembrarsi e ridursi alla sola Russia rimarrà comunque una grande potenza nucleare e lo stato geopoliticamente dominante in Europa. Continuerà quindi a rappresentare potenzialmente una minaccia alla sicurezza occidentale, anche se in termini differenti da quelli conosciuti negli ultimi quarant'anni. Nel contempo, rimanendo unita, renderà estremamente difficoltosa la creazione di una "casa comune europea". Essa evidentemente è incompatibile con la presenza di un coinquilino di tali dimensioni e peso, con cui sarebbe impossibile elaborare regole di condominio accettabili. La permanenza dell'URSS come stato unitario continuerà a far dipendere l'Europa dalla garanzia militare americana, anche qualora si dovesse pervenire a forme più integrate di unione

politica europea e si potessero superare le difficoltà della creazione di una capacità europea di dissuasione nucleare.

Per ora, la potenza militare dell'URSS non è stata significativamente ridotta. Tuttavia, l'ipotesi di un attacco verso occidente sta perdendo rapidamente di credibilità e, in ogni caso, i suoi tempi di preavviso si sono sicuramente elevati in modo molto rilevante. L'Armata Rossa non solo non può più contare sull'apporto delle Forze Armate dei paesi satelliti, ma deve anche mettere in conto nella sua pianificazione strategica anche la possibilità di una loro resistenza diretta ad un attacco verso occidente.

Uno dei fattori più critici per il futuro assetto (ordine o disordine?) della sicurezza europea deriva dall'evoluzione della situazione interna dell'URSS. L'erosione del potere e delle capacità di controllo dell'attuale dirigenza sovietica e la crisi economica e nazionale che si sta ancora aggravando potrebbero portare al collasso politico dell'URSS ed anche alla sua disintegrazione. Si potrebbe originare anche una guerra civile, resa più inquietante dalla possibilità che le parti in conflitto possedano od anche impieghino le armi nucleari, o che comunque, nel caos della lotta per la sopravvivenza dell'Unione, diminuiscano le capacità di controllo su di esse. In tale situazione, infatti, non si potrebbe completamente contare sulla funzionalità dei meccanismi razionali che presiedono alla stabilità della dissuasione nucleare.

Non è evidentemente possibile fare seriamente delle previsioni su cosa capiterà in Unione Sovietica. Anche senza considerare lo

scenario esplosivo prima menzionato, è quantomeno lecito considerare come fattore estremamente volatile la futura politica di Mosca. Ciò conferma la necessità di non far fughe in avanti, continuando a mantenere l'approccio tradizionale verso l'"arms control", basato sulle capacità militari e non sulle presumibili intenzioni della controparte. Evidentemente tale approccio conservativo troverà forti ostacoli nelle pressioni delle opinioni pubbliche e dei ministeri finanziari dei paesi NATO, ma l'Occidente non può considerare negoziabile la propria sicurezza futura e dovrebbe aver presente che il principale dividendo della pace è proprio la pace.

Gli interessi di sicurezza dell'Unione Sovietica, alla luce del nuovo pensiero militare, dell'adozione dei principi della ragionevole sufficienza difensiva e della modifica della precedente strategia offensiva a livello tecnico-operativo, non comportano la permanenza di una forte massa di forze sovietiche in posizione avanzata, destinate ad un attacco verso ovest su larga scala e con breve preavviso. L'Europa centro-orientale è divenuta tecnicamente meno importante per la sicurezza dell'URSS. L'adozione come obiettivo dell'Armata Rossa di prevenire lo scoppio di un conflitto invece di quello di vincere una guerra, l'abbandono del dogma della natura intrinsecamente aggressiva del capitalismo e l'accettazione dell'esistenza legittima d'interessi occidentali di sicurezza, comportano un diverso atteggiamento sovietico nei riguardi della dissuasione nucleare. Lo dimostrano le affermazioni del Presidente Gorbaciov e di diversi esperti strategici sovietici sulla deterrenza nucleare minima e la rinuncia all'obiettivo di denuclearizzare l'Europa Occidentale, che impediva in passato

qualsiasi serio negoziato con la NATO sulle armi nucleari sub-strategiche.

Questo cambiamento di concetti strategici ed operativi, che deve peraltro ancora riflettersi sulle strutture delle forze sovietiche, è estremamente importante per la definizione di un sistema concordato di sicurezza accettabile per l'Occidente.

Altri fattori costituiscono dei condizionamenti per le future strutture della sicurezza occidentale.

Il primo è rappresentato dalle forze nucleari sovietiche, che continueranno a rappresentare in ogni caso una minaccia per l'Europa Occidentale. Essa potrà essere neutralizzata solo con il mantenimento di una garanzia nucleare, necessariamente statunitense, a protezione degli stati europei non nucleari.

Il secondo deriva dalle capacità militari residue dell'Armata Rossa, e soprattutto dalle sue capacità di mobilitazione, considerata anche la possibile utilizzazione dei sistemi d'arma dislocati ad est degli Urali, dove risultano in corso di immagazzinamento taluni dei mezzi ritirati dall'Europa Orientale e dai Distretti Militari Occidentali dell'URSS.

Il terzo fattore è rappresentato dal mantenimento delle capacità dell'industria degli armamenti sovietici e dalla riduzione per ora solo marginale della sua produzione. L'obiettivo di mantenere le capacità tecnologiche e produttive dell'industria militare dell'URSS rappresenta un vincolo alla sua riconversione affermato ripetutamente da Gorbaciov e dai principali responsabili politici e militari dell'URSS. Nel bilancio della difesa sovietica 1990 le spese per l'acquisto di nuovi materiali sono diminuite solo

dell'1,5% rispetto ad una diminuzione dell'8,2% del bilancio globale. Occorre poi considerare che tali dati sono poco significativi, data l'inconvertibilità del rublo e la mancata riforma del sistema di determinazione dei prezzi. La riduzione complessiva del bilancio potrebbe derivare dal transito ad altri ministeri, avvenuto nel 1990, degli 800.000 uomini della Guardia alla frontiera, dei Reparti ferroviari e delle Truppe per la sicurezza interna.

Un ultimo fattore d'incertezza deriva dalle tendenze evolutive della tecnologia militare. La rivoluzione tecnologica in corso diminuisce l'importanza degli armamenti tradizionali destinati all'occupazione del territorio, come i carri armati, per aumentare quella dei mezzi di distruzione a distanza delle forze avversarie. Ciò incide sul significato reale delle misure equilibratrici previste nei negoziati CFE-1, che, almeno per la parte terrestre, si riferiscono ai mezzi di occupazione del territorio.

Per inciso, tale evoluzione tecnologica degli armamenti, simmetrica a quella in corso in Occidente, dovrebbe però avere un effetto stabilizzante sulla difesa. I mezzi di fuoco in profondità agiscono infatti in maniera tendenzialmente lineare sulla capacità operativa, mentre quelli per il combattimento di contatto agiscono in misura quadratica. Quindi, i secondi sono più suscettibili di modificare gli equilibri operativi e di renderli instabili. Infatti l'attaccante, disponendo dell'iniziativa, li può concentrare nei settori di gravitazione dell' attacco.

Il fattore critico della futura sicurezza in Europa sarà il tempo di preavviso della mobilitazione sovietica, che determina i tempi disponibili all'Occidente per contromobilitare e per fare affluire

rinforzi dagli USA. Però l'Occidente non dovrà più porsi in condizione di fronteggiare un'offensiva massiccia su ampio fronte. Le operazioni offensive, possibili in futuro per l'Armata Rossa, saranno quelle concentrate in settori molto più ristretti. Aumenterà pertanto l'importanza della flessibilità delle forze e della capacità di opporsi ad azioni condotte con forze anche limitate, ma dotate di elevatissima mobilità strategica e capaci di disorganizzare i sistemi integrati di sorveglianza, di comando e controllo e di fuoco in profondità. Questo imporrà all'Occidente, molto più di quanto capiti con l'attuale difesa avanzata, di avere la capacità di condurre manovre a livello strategico ed operativo e quindi di disporre di un'efficiente organizzazione integrata di comando e controllo a livello Alleanza, specie in Europa Centrale.

L'ALLEANZA ATLANTICA-EUROPA E STATI UNITI

L'Alleanza Atlantica possiede una maggiore adattabilità e flessibilità nelle sue strutture. Il suo mantenimento non solo è possibile, ma è anche fondamentale per risolvere diversi problemi. Primo, quello di mantenere il collegamento politico e strategico degli Stati Uniti con l'Europa; da questo collegamento continuerà a dipendere non solo la sicurezza europea, ma anche la possibilità di realizzare un equilibrio all'interno dell'Europa fra gli stati nucleari e non nucleari, da un lato, e tra la Germania unificata e gli altri paesi europei, dall'altro. Secondo, la presenza USA costituisce il fattore di coesione fra Regione Meridionale e quella Centrale. Evita cioè una frammentazione del Sud Europa, che

sarebbe destabilizzante specie nel Mediterraneo Orientale, in riferimento al contenzioso greco-turco. Terzo, la garanzia nucleare USA costituisce l'assicurazione più valida dell'adesione della Germania al Trattato di Non Proliferazione. E' chiaro infatti che un paese come la Germania non può fare a meno di un sistema efficace di sicurezza. Quindi o continuerà a fruire della dissuasione nucleare USA o si doterà alla prima crisi di una capacità nucleare in proprio e/o potrebbe anche perseguire una minore "alleanza" con l'URSS che avrebbe conseguenze ancora più dirompenti. Quarto, il mantenimento dell'Alleanza permette la riduzione delle forze europee, dato che i rinforzi strategici potranno affluire da oltre Atlantico in tempi ragionevoli, inferiori comunque a quelli necessari per conferire piena operatività a forze di mobilitazione europee. Solo l'alleanza con gli USA potrà compensare la strutturale superiorità geostrategica che l'URSS possiede e che non potrà essere modificata da nessun negoziato.

Oltre che per tali funzioni, la NATO sarà sicuramente utile anche per concertare le politiche di controllo e di riduzione degli armamenti tra i paesi occidentali e per gestire possibili crisi al suo interno ed all'esterno, specie nell'Europa balcanico-danubiana. In altre parole, la NATO è necessaria per evitare o almeno contenere la rinazionalizzazione dei sistemi di sicurezza, che creerebbe una situazione di instabilità analoga a quella della prima parte del secolo.

Il problema fondamentale da risolvere è quello di mantenere la vitalità della NATO adeguandola sia alle nuove condizioni della minaccia sia alle tendenze disgreganti che emergono al suo interno

per l'effetto da un lato del nazional-neutralismo europeo, e dall'altro dell'isolazionismo americano. La chiave di volta per la rifondazione della NATO, che eviti la frammentazione dell'Occidente con esiti imprevedibili sulla stabilità in Europa, appare quella dell'integrazione politica e militare europea. Si tratta di recuperare i progetti fatti all'inizio degli anni cinquanta. Le condizioni di allora (estrema debolezza dell'Europa e immanenza della minaccia militare sovietica) provocarono anche la percezione che la garanzia americana rendesse superflue, se non addirittura dannose, l'integrazione militare europea e la partecipazione paritaria alle responsabilità e agli oneri dell'Alleanza. Tale trasferimento di peso nella NATO fra gli Stati Uniti e l'Europa non potrà essere improvviso, ma andrà realizzato progressivamente. L'obiettivo di trasformare la NATO in politica, prospettato dal Segretario di Stato americano Baker nel suo discorso a Berlino del dicembre 1989, sembra irrealistico, così come quello di estenderne la partecipazione al Giappone o di incaricare la NATO soprattutto della gestione dei problemi dell'"out-of-area". Per assolvere le funzioni a cui si è prima accennato la NATO deve rimanere un'organizzazione militare integrata. Non può sostituirsi al G-7 né divenire il luogo di concertazione delle politiche globali fra gli Stati Uniti e la Comunità Europea.

L'EUROPA E LA DIFESA EUROPEA

L'integrazione politica dell'Europa non è in contrapposizione, ma può costituire addirittura un presupposto dell'espansione

progressiva della Comunità verso Est. L'integrazione politica presuppone qualche forma di integrazione anche nel settore della sicurezza. In caso di mancata integrazione i rapporti di fatto bilaterali tra gli Stati Uniti e la Germania diventeranno ancora più centrali di quanto lo siano ora, con la progressiva emarginazione strategica della Francia e della Gran Bretagna. In alternativa, la Germania potrebbe però allentare i legami con l'Occidente ed essere attirata dall'Est.

In relazione a questi fattori sono possibili diversi scenari.

Il primo scenario è quello della frammentazione del sistema di sicurezza europeo, a cui corrisponderebbero anche la frammentazione economica della Comunità, il risorgere di una Mitteleuropa instabile, un riavvicinamento russo-tedesco ed un ritiro statunitense dall'Europa Centrale. La frammentazione della sicurezza europea avrebbe riflessi sicuramente molto gravi per il Sud Europa. Esso rischierebbe o di vedere subordinate le proprie esigenze di sicurezza a quelle generali degli Stati Uniti nell'area mediterranea e nel Medio Oriente, ovvero, in caso di ritiro americano anche dal Mediterraneo, di trovarsi isolato nel garantire la sicurezza non solo propria, ma anche del resto dell'Europa. In una tale situazione crescerebbero i rischi di proliferazione nucleare. Questo primo scenario non appare per fortuna molto probabile, dati i legami esistenti fra la Germania e l'Europa Occidentale e gli interessi degli Stati Uniti a mantenere la loro presenza in Europa. Se si realizzasse, tuttavia, esso potrebbe anche venire mascherato da un debole quadro paneuropeo di sicurezza tipo CSCE (molto poco efficace nella pratica).

Il secondo scenario è quello del mantenimento di un sistema di sicurezza occidentale, la cui unitarietà venga assicurata solo, o almeno soprattutto, dagli USA. Anch'esso appare poco probabile. Infatti, gli USA non sembrano ulteriormente disposti a pagare i costi della leadership e della garanzia all'Europa, nè gli Europei sembrano disponibili ad assumere a loro carico delle compensazioni a favore degli USA in campo finanziario, commerciale ed economico, che li possano indurre a mantenere il loro attuale livello di impegno militare. Anche questo scenario sarebbe pericoloso per l'Europa Meridionale, che vedrebbe la propria sicurezza divenire completamente dipendente dalle oscillazioni della politica statunitense e comunque dagli interessi contingenti degli Stati Uniti nell'area.

Il terzo scenario consiste nel rafforzamento del cosiddetto pilastro europeo dell'Alleanza Atlantica. Il quadro generale della sicurezza (dissuasione nucleare, dei rinforzi esterni, sistema integrato di comando e controllo, concorso alla protezione strategica del fianco Sud) continuerebbe ad essere assicurato dagli Stati Uniti in ambito NATO, ma con la partecipazione progressivamente più rilevante di un'Europa sempre più integrata. In tale prospettiva, si potrebbe prevedere un parziale trasferimento delle responsabilità della sicurezza europea dalla NATO all'UEO, allargato a tutti i membri europei dell'Alleanza e collegato in qualche modo alla Comunità/Unione Europea. Inoltre, dovrebbero essere integrate nell'Alleanza le forze convenzionali francesi. Quelle nucleari francesi e britanniche rimarrebbero però

nazionali e non verrebbe costituito un deterrente nucleare europeo, neppure a livello substrategico. L'UEO dovrebbe trasferirsi a Bruxelles, inglobare il Segretariato della CPE ed assumere una struttura speculare a quella del Consiglio Atlantico. L'Assemblea Parlamentare dell'UEO, allargata a membri del Parlamento Europeo, potrebbe fondersi con quella Parlamentare Atlantica. L'estensione della NATO verso Est avverrebbe in contemporaneità con quella della Comunità Europea. Il problema dell'assorbimento nella Comunità e nell'Alleanza Atlantica di paesi neutrali e non allineati, oltre che di paesi che ora fanno parte del Patto di Varsavia, sarebbe notevolmente ridimensionato dal fatto che i mutamenti politici in Europa avrebbero modificato anche il significato della neutralità e del non allineamento.

Il quarto scenario è quello di un' autonomia maggiore della sicurezza europea, compatibile peraltro con il mantenimento dell'Alleanza con gli Stati Uniti. Tale prospettiva corrisponde a quella di un'Unione politica dell'Europa molto accentuata, e una limitazione della " casa comune " da Brest a Brest (Litvosk). Essa comporterebbe l'europeizzazione delle forze nucleari francesi ed inglesi, la creazione di un gruppo europeo di pianificazione nucleare e la costituzione di una forza di dissuasione substrategica europea. Tale soluzione significherebbe la trasformazione dell'Alleanza fra l'Europa e gli Stati Uniti da integrata in tradizionale. Gli USA, anziché assolvere il ruolo fondamentale di struttura portante dell'Alleanza, ne avrebbero solo uno complementare ed integrativo. La dissuasione nucleare substrategica europea sarebbe collegata con quella globale degli

Stati Uniti, e potrebbe essere integrata o con armi nucleari imbarcate (cruise a bordo di navi e di sommergibili o velivoli imbarcati) o con sistemi nucleari statunitensi da schierare in Europa in caso di emergenza. Questo scenario comporta un grado di integrazione politica dell'Europa che difficilmente potrà realizzarsi in tempi ristretti. La sua realizzazione potrebbe però essere accelerata da un disimpegno militare pressoché totale degli Stati Uniti e da un contemporaneo riemergere di una minaccia sovietica più immediata.

FASCIA "GRIGIA" DAL BALTICO ALL'ADRIATICO E AL MAR NERO E PROBLEMI DELL' "OUT-OF-AREA"

Si è già accennato ai problemi per la sicurezza occidentale derivanti dalla zona di instabilità che si è determinata a seguito del collasso del Patto di Varsavia nei paesi ex-satelliti (a cui vanno aggiunti la Jugoslavia e l'Albania, che per molti versi sono ad essi assimilabili). Ai problemi del passaggio da un'economia pianificata ad una di mercato (che sono di difficoltà simile a quella di disfare una frittata) e della stabilità politica interna, si aggiungono i pericoli del populismo, del nazionalismo e dei contrasti etnici. La zona non può essere gestita come un'area omogenea, in quanto presenta differenze strutturali tra i vari stati (e talvolta anche all' interno di essi), che impediscono l'elaborazione di una politica unitaria.

I contrasti nazionali ed etnici, la possibilità di collasso dei nuovi regimi democratici per effetto di crisi economico-sociali e l'eventualità che una nuova dirigenza conservatrice sovietica cerchi di ristabilire una certa influenza in Europa Centro-

Orientale possono incidere sulla sicurezza anche dell'Occidente. Evidentemente tali problemi non sono suscettibili di essere risolti con interventi militari occidentali se non in misura del tutto marginale, limitatamente ad azioni di interposizione e di mantenimento della pace, effettuate nel quadro dell'ONU od eventualmente in quello della CSCE. Accordi regionali, quali quelli balcanico, adriatico o pentagonale, ovvero il coordinamento politico fra la Cecoslovacchia, la Polonia e l'Ungheria proposto dal Presidente cecoslovacco Havel, possono contribuire ad accrescere la stabilità nella zona, a mantenere aperto il dialogo ed a contenere e rendere più gestibili eventuali crisi, ma non possono essere le basi del sistema di sicurezza dell'area.

Un problema che si pone è quello di fornire a tali paesi una certa capacità di autodifesa "a giro d'orizzonte", valida in particolare in caso di attacchi da est. Ora tutti questi paesi sono estremamente dipendenti in fatto di parti di ricambio dall'URSS, che può quindi condizionarne la capacità di difesa. Una prima misura è sicuramente quella di differenziare le loro fonti di approvvigionamento delle parti di ricambio per materiali sovietici. Inoltre, sicuramente occorrerà prima o poi che l'Occidente affianchi all'assistenza economica un'assistenza militare, a partire dai settori di semplice autodifesa (mine, armi controcarri e contraeree/controelicotteri, mezzi di guerra elettronica, ecc.). L'assistenza militare esterna è necessaria dato che, nelle loro condizioni di debolezza finanziaria, è irrealistico pensare che questi paesi possano comprare gli armamenti necessari. Si potrebbe comunque pervenire, nel quadro

del processo CSCE di cui si parlerà in seguito, a qualche forma di garanzia da parte sia dell'Occidente che dell'URSS, che però non sostituirebbe l'esigenza di una capacità di difesa in proprio. Solo la già accennata estensione dell'ombrello NATO a tali paesi, a cui si è prima accennato, potrebbe evitare sia la necessità di un loro cospicuo rafforzamento militare sia i pericoli derivanti dalla completa rinazionalizzazione dei loro sistemi di sicurezza.

Una considerazione a parte meritano i problemi del "fuori area". Sotto il profilo militare occorre distinguere: quelli connessi con la conflittualità sud - sud (esempio Iran-Iraq), che possono compromettere interessi vitali dell'Occidente specie per quanto riguarda l'accesso alle risorse petrolifere (esempio Iraq-Kuwait); la minaccia da sud alla Turchia; la sopravvivenza di Israele; le minacce conseguenti alla proliferazione di armi di distruzione di massa e missilistiche in Medio Oriente ed in Nord Africa.

In generale gli interessi di sicurezza europei sono connessi con la stabilità interna, politico-economico-sociale, dei paesi del bacino della sponda Sud ed Est del Mediterraneo e delle aree ad esso collegate geopoliticamente. Solo tale stabilità può evitare comportamenti anti-occidentali e soprattutto immigrazioni di massa delle popolazioni più europeizzate, che fuggano da regimi integralisti. Solo essa può rendere possibile la cooperazione economica e la convivenza pacifica tra Nord e Sud. Le dimensioni militari di tale politica di sicurezza hanno sicuramente minor importanza di quelle non militari. Gli strumenti più efficaci per la sicurezza dell'Occidente resteranno quelli del rafforzamento sia economico che militare dei paesi che possono svolgere la funzione di stabilizzatori regionali, come l'Egitto e soprattutto

la Turchia.

La crisi del Golfo, la prima vera del mondo post-bipolare, ha dimostrato tra l'altro la difficoltà, per gli stati occidentali coinvolti, di giungere ad un efficace coordinamento multilaterale, operativo e politico.

Inoltre, è prevedibile che anche l'"arms control" nell'area non possa conseguire risultati molto rilevanti. Tale estensione dell'"arms control" al Mediterraneo è comunque da tentare, pur senza proporsi obiettivi troppo ambiziosi o globali, anche perché allo stato attuale sarebbe già un risultato positivo il riuscire a mantenere aperto il dialogo. Finora il problema delle minacce del fuori area non si è posto per l'Europa in tutta la sua gravità, perché la presenza militare USA l'ha sempre sostanzialmente risolto. Esso però si porrebbe in caso di ritiro USA dal Mediterraneo. Qualora non emergesse una politica europea (con impegno diretto cioè anche della Germania), gli stati dell'Europa Meridionale si sentirebbero singolarizzati di fronte a tale minaccia e verosimilmente non sarebbero in condizioni di dissuaderla. E' quindi sicuramente da auspicare una politica preventiva e, in caso di attacco diretto, reattiva, possibilmente concordate multilateralmente.

Nel contesto delle minacce dal fuori area, l'attuale crisi del Golfo rappresenta la minaccia più seria agli equilibri interni occidentali, tanto dal punto di vista economico che da quello politico (radicalizzazione del mondo islamico). Particolarmente preoccupanti appaiono i riflessi della crisi nei confronti della Turchia, la cui coesione economico-sociale è in corso di grave

indebolimento e che è circondata da stati potenzialmente ostili, taluni dei quali superarmati (oltre all'Irak, la Siria). Essi potrebbero approfittare di sue possibili crisi interne. In tale eventualità potrebbe essere necessario un supporto non solo logistico, ma anche diretto da parte dell'Occidente. Va ricordato che l'amf(L) ha un'area di contingenza nella Turchia Meridionale e che l'Alleanza Atlantica e l'Europa potrebbero essere coinvolti in maniera anche molto rilevante, in caso di attacco da sud alla Turchia.

Per il resto la sicurezza dell'Occidente, oltre che sulle misure preventive, a cui si è prima accennato e che dovrebbero essere comunque coordinate, richiede il miglioramento dei mezzi di sorveglianza e di intelligence strategici, l'interoperabilità dei sistemi di gestione delle crisi, delle forze di intervento, delle marine e delle difese aeree, nonché la costituzione di una forza di dissuasione convenzionale europea. E' questa la lezione più importante che occorrerà trarre dalla crisi del Golfo.

IL FUTURO DEI NEGOZIATI SUL DISARMO

L'accettazione, per molti versi sorprendente, da parte dell'URSS della regola secondo cui uno stato non può possedere più del 30% dei mezzi di ciascuna categoria presenti nell'area attu permetterà di concludere positivamente il negoziato cfe-1 almeno in via provvisoria e limitata, nell'intesa di proseguirlo immediatamente per risolvere i problemi ancora sul tappeto. I negoziati dovranno poi proseguire senza soluzione di continuità con una CFE-1 bis, coinvolgendo anche il personale ed altri armamenti, mentre contemporaneamente potrebbe aprirsi il negoziato sulle armi

nucleri sub-strategiche, estendendolo dai missili a breve raggio, come inizialmente previsto, alle altre componenti, cioè alle artiglierie e alle armi lanciate da cacciabombardieri bivalenti.

Il negoziato CFE a 22 paesi potrebbe essere impostato per la sua seconda fase o la fase 1-bis, considerando i seguenti raggruppamenti geostrategici: la NATO; l'URSS e quanto resta del Patto di Varsavia in Romania e Bulgaria segnatamente; gli stati appartenenti alla "zona grigia" che sta emergendo tra l'URSS e la NATO, cioè la Polonia, la Cecoslovacchia e l'Ungheria, a cui si potrebbero aggiungere l'Austria, la Jugoslavia e l'Albania. Infine un punto particolare riguarda l'estensione degli accordi CSBM e anche CFE, almeno delle loro misure di stabilità, al campo navale. Il problema ha perso molta della centralità che occupava nelle proposte sovietiche. Finora l'Occidente ha rifiutato l'estensione dei negoziati al campo navale, sia per la scarsa verificabilità di qualsiasi accordo sia perchè la mobilità delle forze navali rende impossibile la definizione di equilibri regionali anche nelle acque considerabili interne (ad esempio nel Mediterraneo o nel Mare del Nord ad est del linea GIUK), sia perchè esiste una dissimmetria strutturale molto forte fra le varie componenti navali di "sea denial", di "sea control" e di "power projection", che rende praticamente impossibile la definizione di concetti di stabilità. "Tetti" eguali, come per le forze terrestri ed aeree, sarebbero privi di ogni significato pratico. Un possibile approccio ai negoziati navali, che è probabile che prima o poi vengano iniziati (comunque il problema è già stato affrontato per il Baltico ed emergerà nella CSCM) potrebbe essere il seguente: 1)

non considerare le forze di " sea control ", dato che le esigenze di scorta convogli dipendono dal numero di questi ultimi e non dall'entità della minaccia, e dato che tale categoria di forze non ha alcun influsso diretto sulle operazioni aereoterrestri; 2) prevedere tetti e misure di sicurezza e di fiducia "ad hoc" per le forze di "sea denial"; 3) limitare le forze e le attività delle componenti di " power projection " (come già in atto per le unità anfibiae), considerandole unitariamente con gli equilibri aereoterrestri nella regione ATTU (Interessanti in proposito le proposte a ridurre la componente dei sottomarini dei sottomarini d'attacco).

RUOLO DELLA CSCE

La possibilità di costituire un sistema di sicurezza comune in Europa dipende dalla partecipazione e dall'associazione ad esso dell'URSS. I meccanismi negoziali e forse anche quelli decisionali della CSCE relativi a tutti e tre i "panieri" degli accordi di Helsinki saranno sicuramente rafforzati con la cosiddetta istituzionalizzazione della Conferenza, che potrebbe essere decisa nel Summit di metà novembre a Parigi o nella Conferenza " follow-up " di Helsinki del 1992.

Due erano le posizioni a confronto. L'URSS voleva che la CSCE divenisse, almeno a termine, l'unica istituzione di sicurezza collettiva esistente in Europa, anche dopo avere abbandonato l'obiettivo di far sciogliere la NATO unitamente al Patto di Varsavia. Gli occidentali sostenevano invece l'esistenza di una dissimmetria strutturale fra il Patto di Varsavia e NATO e che quindi quest'ultima potesse tranquillamente sopravvivere alla

scomparsa del primo. La CSCE non avrebbe infatti un'efficacia superiore a quella delle Nazioni Unite, anche se nel suo interno fosse costituito "de jure" o "de facto" un Consiglio di Sicurezza o Direttorio delle potenze maggiori. Sarebbe un "tetto" senza casa comune, sicuramente non in condizioni di equilibrare la potenza geopolitica e nucleare dell'URSS. La sua stessa composizione renderebbe estremamente difficile qualsiasi decisione, dato che i suoi meccanismi decisionali dovranno per forza di cose comportare la regola dell'unanimità o del consenso, impraticabile tra ben 34 stati. Qualsiasi altro sistema non sarebbe accettabile per l'URSS che si troverebbe sempre in minoranza.

La posizione occidentale è stata nel luglio 1990 sostanzialmente accettata dall'URSS, anche se nel Summit Atlantico di Londra è stata accolta la richiesta dell'URSS di istituzionalizzarla con riunioni periodiche ad alto livello (Consiglio Europeo di Sicurezza) e con la costituzione di un piccolo Segretariato e di un'Assemblea parlamentare.

In altre parole, se la CSCE non potrà costituire la base dell'ordine di sicurezza in Europa, che rimarrà basato su sistemi collettivi e regionali o al limite nazionali, potrà però svolgere qualche utile funzione per la sua gestione.

Il Segretariato della CSCE avrebbe funzioni analoghe a quello dell'ONU e potrebbe essere articolato in un Centro di riduzione dei rischi e di gestione delle crisi, in un'Agenzia per le verifiche ed eventualmente in un organismo tecnico militare di concertazione, di studio e di proposta, per stimolare la riflessione strategica in vista di futuri accordi sulle dottrine

militari e sulle strutture delle forze. Al Segretario Generale della CSCE potrebbero far capo delle forze di interposizione, nonché forze di intervento per la protezione civile ed eventualmente per la difesa ambientale.

La CSCE rimarrà comunque più un processo che un'istituzione, e dovrà essere flessibile per adattarsi all'evoluzione politica dell'Europa. Solo in un futuro a lungo termine, in caso di "confederazione" o di "casa comune europea", il Consiglio di Sicurezza Europeo e il Segretariato Generale potrebbero assumere le funzioni ora esercitate dal Consiglio Atlantico e dagli organismi da esso dipendenti. Al limite, in tale prospettiva estrema, potrebbe essere ipotizzata la costituzione di comandi regionali paneuropei integrati, aventi alle dipendenze le forze residue delle varie nazioni. L'esistenza di un minimo di forze militari consentirà non solo di fronteggiare le minacce provenienti dall'esterno dell'area ATTU (ma si porrebbero molti problemi, come quello dello status dei territori ad est dagli Urali), ma anche di evitare che un singolo stato possa rapidamente mutare gli equilibri strategici a proprio favore con misure unilaterali di riarmo.

IL FUTURO DELLA DISSUAZIONE NUCLEARE IN EUROPA

Una stabilità solo convenzionale, anche se estesa dalle forze contrapposte in tempo di pace alle capacità di mobilitazione e di rinforzo, alle potenzialità tecnologiche e produttive e alla gestione delle crisi, sarà sempre intrinsecamente limitata, per la natura stessa delle forze convenzionali. La superiorità della difesa sull'attacco non può essere strutturalmente conseguita,

perchè l'attaccante possiede l'iniziativa e potrà sempre concentrare di sorpresa le proprie forze sui punti critici che intende attaccare. Un sistema stabile di prevenzione dei conflitti non può strutturalmente prescindere dall'esistenza di una minima componente nucleare sul teatro europeo. Il suo ruolo non è assolvibile da forze nucleari esterne, nè da forze nucleari aventi solo il compito di secondo colpo, cioè di dissuasione delle forze nucleari della parte contrapposta.

Un sistema stabile di prevenzione della guerra presuppone quindi che venga mantenuta la simbiosi fra le forze nucleari substrategiche e le difese convenzionali. Le prime con la funzione di collegare il livello della guerra impossibile, cioè nucleare, con quello della guerra possibile, cioè convenzionale, rendendo impossibile anche la seconda. Paradossalmente (ma è uno dei paradossi tipici della strategia) per realizzare tale impossibilità di guerra occorre mantenere una certa possibilità d'impiego delle armi nucleari. E' per questo che la stabilità comporta il mantenimento del principio del "first use". Ogni garanzia presuppone il fatto che il garante sia in condizione di esercitare una certa minaccia sul possibile aggressore del garantito. In caso contrario non funziona. Il concetto di "first use" è in questo quadro perfettamente compatibile anche con la stipula solenne di un patto di non aggressione e di non ricorso alla forza se non per l'autodifesa, che il Summit Atlantico di Londra ha proposto all'URSS ed agli altri paesi del Patto di Varsavia. D'altro canto, a parte ogni dibattito teologico sul "first use" o sul "no first use", che ha una validità

esclusivamente dichiaratoria, il nodo del problema consiste nelle strutture qualitative e quantitative delle forze nucleari substrategiche che rimarranno in Europa.

Il significato di "prevenzione della guerra", impiegato in URSS, è analogo a quello occidentale di dissuasione. La differenza fra i due è essenzialmente semantica. Questo ha permesso una certa convergenza fra l'Occidente e l'URSS verso un accordo che preveda il mantenimento in Europa del cosiddetto "deterrente nucleare minimo". La sua composizione dovrebbe essere tale da non avere un impatto determinante sull'esito di operazioni convenzionali, pur avendone beninteso uno operativamente significativo (ad esempio, capacità di distruggere 10 divisioni corazzate). Esso potrebbe consistere in qualche centinaio di testate nucleari aviolanciate, verosimilmente con missili stand-off. Per garantire un effettivo controllo europeo, mentre le testate saranno americane, i vettori potrebbero essere europei e dovrebbero essere forniti dai vari paesi, tra cui anche la Germania.

Il problema che si pone è proprio quello tedesco, data la crescente insofferenza dell'opinione pubblica (e anche di molte forze politiche) verso ogni limitazione della sovranità (il non possesso di armi nucleari in effetti ne costituisce una) e verso ogni mantenimento dei vari "parafernalia" della guerra fredda e dell'occupazione militare. Comunque il fatto che negli accordi Gorbaciov-Kohl il divieto di schierare forze ed armi nucleari NATO nel territorio ora della Germania Orientale non sia assoluto (è valido per i 3-4 anni necessari per il ritiro dell'Armata Rossa ma poi dipende da una autonoma tensione della RFG) dovrebbe consentire di superare ogni perplessità tedesca sulla

partecipazione alla NATO. Essa infatti non comporterà necessariamente uno status differenziato fra le varie parti del territorio della Germania unificata.

La denuclearizzazione della Germania significherebbe la fine della NATO, in quanto non si vede come potrebbero essere accettabili agli Stati Uniti ulteriori impegni e presenze militari in Europa. In questo caso l'Alleanza potrebbe forse sopravvivere sui fianchi, in particolare in Mediterraneo, ma solo sotto forma di accordi bilaterali dei singoli paesi con gli Stati Uniti. In Europa centro-orientale si determinerebbe invece un vuoto di potenza, che la trasformerebbe in una zona geopoliticamente instabile, soggetta alle imprevedibili fluttuazioni della lotta politica interna dei vari paesi.

LA DIFESA CONVENZIONALE DELL'EUROPA ED IL LIVELLO DI FORZE AMERICANE RESIDUE

Il futuro dispositivo militare convenzionale della NATO in Europa Centrale potrebbe comprendere una forza di copertura, unità mobili per il contrattacco dislocate in profondità e forze per il presidio delle posizioni difensive. Di queste ultime esisterebbero in pace solo le unità più sofisticate, destinate all'interdizione in profondità e alla posa rapida di ostacoli. Il grosso delle forze sarebbe di mobilitazione e prevalentemente costituite da unità leggere. Esse sarebbero destinate a compiti di difesa di posizioni difensive avanzate nei terreni difficili e, nelle zone più aperte, di difesa in profondità e con schieramenti a scacchiera, a supporto delle forze mobili.

Appaiono invece abbandonati da parte sia dell'URSS che dell'Occidente sistemi alternativi di difesa, basati sulla difesa territoriale in profondità di piccoli nuclei di fanteria leggera, destinati a logorare le penetrazioni avversarie, secondo concezioni ispirate alle proposte più radicali di "difesa difensiva". Tali sistemi sono troppo vulnerabili alle prevedibili innovazioni tecnologiche e comunque troppo labili rispetto ad operazioni offensive condotte anche con unità di sola fanteria, strutturalmente simili alle fanterie che hanno combattuto nei due conflitti mondiali. Questa affermazione subisce evidentemente delle attenuazioni quando ci si riferisce a settori di difficile percorribilità, come quelli montani o quelli fortemente urbanizzati o boscosi. In essi le difese ancorate delle posizioni, sostenute dall'ostacolo, dalla fortificazione semipermanente e/o campale e da adeguati mezzi di fuoco e di contrattacco, mantengono piena validità.

Le forze di copertura nella Regione Centrale dovranno essere multinazionali, integrate a livello di Divisione o di Corpo d'Armata. Evidentemente la multinazionalità provoca una diminuzione della capacità operativa reale, se non altro per le complicazioni logistiche e linguistiche che comporta, ma appare importante sotto il profilo dissuasivo, della stabilità e soprattutto dell'accettabilità della permanenza di forze di altre nazioni sul territorio tedesco.

La difesa avanzata, così come intesa attualmente, subirà delle attenuazioni e la sua applicazione sarà più flessibile. Questo non significa peraltro che la difesa in caso d'attacco verrebbe condotta aprioristicamente in profondità. Significa semplicemente

che lo schieramento di pace delle forze NATO non sarà addensato come è attualmente in prossimità delle frontiere orientali dell'Alleanza. In caso d'attacco ne sarà comunque previsto lo spostamento in avanti nella fascia di frontiera, a cui nessuno stato ha mai rinunciato, se non costretto da condizioni di assoluta inferiorità militare.

Fattore condizionante dell'effettivo sistema di sicurezza NATO sarà l'ammontare delle risorse finanziarie disponibili per la difesa.

Un elemento di flessibilità al riguardo è realizzabile con variazioni della prontezza operativa, cioè del rapporto fra le unità attive e quelle di mobilitazione. Su di esso si "giocherà" soprattutto per comprimere le spese di funzionamento e per poter dedicare una maggiore entità di fondi all'investimento e soprattutto alla ricerca e allo sviluppo.

Parallelo all'accrescimento dell'importanza della mobilitazione delle forze sarà quello della mobilitazione industriale, resa possibile dall'aumento dei tempi di preavviso. Essa dovrà essere accuratamente organizzata.

Per quanto riguarda la presenza americana in Europa, il livello minimo necessario per il mantenimento della coesione strategica dell'Alleanza dovrebbe essere tale da garantire:

- il deterrente nucleare substrategico, cioè le 4-500 testate nucleari lanciate da aerei, prevalentemente se non esclusivamente appartenenti a paesi europei per realizzare l'unica "doppia chiave" veramente efficace ed inequivocabile;

- la partecipazione USA ai sistemi di sorveglianza e di

intelligence strategici ed a quelli integrati di comando, controllo e comunicazioni;

-la presenza di un certo numero di unità USA di reazione rapida, eventualmente facenti parte di forze multinazionali, sostenute da forze aerotattiche. In linea di principio, si potrebbero ipotizzare 3 Brigate in Germania, 1 battaglione in Italia e 3

stormi aerei rispettivamente in Gran Bretagna, Germania e Italia;

-la partecipazione al sistema di difesa aerea che dovrebbe essere mantenuto integrato;

-la presenza della 6^a Flotta in Mediterraneo, ancorchè contenuta ad un gruppo portaerei e ad un battaglione anfibio;

-l'esistenza di materiale preposizionato per almeno 6 divisioni in Germania e dell'infrastruttura per 12 - 15 stormi aerotattici nei vari paesi NATO;

-il mantenimento delle capacità di trasporto e di protezione delle SLOC transatlantiche.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La situazione di stabilità esistente in passato è finita. Il sistema di sicurezza europeo è entrato in una fase di mutamento, di cui non sono chiari gli sviluppi futuri. Essi potrebbero essere caratterizzati da tendenze sia all'integrazione che alla disintegrazione, che sono di difficile lettura, anche perchè la politica di sicurezza, come daltronde quella di potenza, ha perso le connotazioni prevalentemente militari che aveva prima, per diventare molto più complessa, incorporando fattori politici ed economici.

Inoltre, la sicurezza sarà influenzata molto più che nel passato dalla situazione interna dei vari stati. Un sistema di sicurezza europeo non può più prescindere dalla possibilità di mutamenti anche profondi in URSS e nei paesi dell'Europa dell'Est. In un certo senso tutta l'Europa balcanica ed orientale, a cui si possono aggiungere le repubbliche baltiche, quelle transcaucasiche, l'Ucraina e la Bielorussia, si è trasformata in una zona instabile che sotto il profilo della sicurezza presenta per l'Occidente problemi per molti versi simili a quelli dell'"out-of-area". Qualsiasi ordine di sicurezza europea ha una precondizione: la definizione di un assetto stabile di sicurezza in Europa Centrale. Trova quindi il suo fondamento nella Germania unificata e negli interrogativi circa la sua politica verso est ed i suoi ancoraggi con l'Occidente. Indubbiamente la Germania, divenuta già il banchiere dell'URSS e dell'Europa Orientale, ne subirà l'attrazione, anche per l'impulso ai rapporti con l'est che deriverà dal mantenimento degli accordi economici e dei contatti che aveva la Germania Orientale. Sicuramente la Germania potrà essere tentata di riempire da sola il vuoto determinato dal crollo dell'impero sovietico e di utilizzare l'economia come uno strumento di politica di potenza, con riflessi diretti sull'intero sistema geopolitico e geostrategico europeo.

Se nella fase iniziale della transizione ai nuovi assetti sicuramente continuerà l'appartenenza della Germania alla NATO ed al processo d'integrazione europea, tali condizionamenti potrebbero venire percepiti in futuro come dei vincoli per l'interesse nazionale tedesco a rapporti più bilanciati fra l'Est e l'Ovest. Ne potrebbero derivare anche un impulso a dare maggiore

importanza alla CSCE rispetto alla NATO e quindi uno svuotamento progressivo dall'interno della principale istituzione integrativa dell'Occidente. La CSCE consentirebbe alla Germania di gestire con l'URSS i problemi dell'instabilità dell'Europa Orientale e di non trovarsi sola a doverli affrontare.

Questo non significherebbe necessariamente la fine della NATO e dell'alleanza con gli Stati Uniti, ma potrebbe comportare una progressiva subalternità della NATO rispetto alla CSCE e quindi una prevalenza degli aspetti nazionali della sicurezza rispetto a quelli collettivi.

In tal senso spingono anche le tendenze emergenti nell'opinione pubblica tedesca, contraria alle limitazioni di sovranità derivate dalla contrapposizione fra i blocchi, dalla minaccia militare sovietica e dalla conseguente garanzia statunitense. Ma esse rischiano di creare una situazione di frammentarietà e di instabilità, in cui riprenderanno spazio le tradizionali politiche di potenza.

L'unica possibilità concreta di uno stabile ancoraggio politico e strategico della Germania all'Europa Occidentale, consiste nell'accelerazione dell'integrazione dell'Europa Occidentale trasformando la Comunità in Unione e coinvolgendo in modo organico gli altri paesi della CEE nel processo di sviluppo dei rapporti con l'Est europeo e nell'estensione della NATO all'Europa Orientale.

Un grave problema è che i paesi dell'Europa Centro-Orientale non sono omogenei tra di loro. I loro legami esterni di tipo verticale prevalgono nettamente su quelli orizzontali, e, con l'eccezione

della Cecoslovacchia e dell'Ungheria, le loro prospettive di consolidamento della democrazia e di passaggio ad un'economia di mercato non sono molto favorevoli o quanto meno non sono scontate. Tutto questo può comportare gravi difficoltà ed instabilità, date le possibili tensioni che potrebbero emergere fra le dimensioni militari e quelle economiche della sicurezza, la mancanza di stabilizzatori politico-strategici in caso di crisi etniche e nazionali e la necessità d'incorporare nei cambiamenti strategici fra Est ed Ovest la dinamica delle instabilità interne, nonché più a sud, quella della conflittualità del fuori area. Infine, gli attori locali avranno un ruolo più rilevante, così come le associazioni subregionali, che consentiranno di prevenire l'insorgere di crisi e di contenderle, con una rete di accordi collettivi, nell'ambito dei quali potranno trovare equilibrio e composizione approcci unicamente nazionali.

Dal rassicurante e stabile mondo bipolare si potrebbe transitare ad un'inquietante, anche se meno pericolosa, situazione d'instabilità.

