

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

PAPERS

**RELAZIONI EST-OVEST  
E SICUREZZA  
NEL MEDITERRANEO**

a cura di Maurizio Cremasco

# INDICE

	Pag.
PREFAZIONE	3
L'EQUILIBRIO GLOBALE EST-OVEST di Robert Osgood	5
GLI INTERESSI DELL'EUROPA NEL PROCESSO SALT di Uwe Nerlich	10
Salt-Dieci anni dopo - Il mutamento di interessi in Europa occidentale - Requisiti di un deterrente stabile in Europa - Alcuni aspetti della politica occidentale in materia di negoziati - Alcune premesse procedurali.	
OSSERVAZIONI SUI NEGOZIATI AMERICANI SUL CONTROLLO DEGLI ARMAMENTI di Adam Yarmolinsky	18
L'EVOLUZIONE INTERNA DEL PATTO DI VARSAVIA E « L'EQUILIBRIO EUROPEO » di John Erickson	23
L'evoluzione interna del Patto di Varsavia dal 1969 - Forze militari e capacità di schieramento del Patto di Varsavia - Standardizzazione e modernizzazione: armamento ed equipaggiamento - Integrazione, comando e controllo e prestazioni.	
IL FIANCO SUD DELLA NATO NELL'EQUILIBRIO EST-OVEST di Maurizio Cremasco	33
Premessa - L'equilibrio militare - Situazione politica - Conclusioni	

## PREFAZIONE

In questo « paper » sono raccolte le relazioni presentate al convegno internazionale su « Rapporti Est-Ovest e sicurezza nel Mediterraneo », organizzato a Napoli il 1 e 2 dicembre 1978 dall'Istituto affari internazionali (Iai) e dall'International Communication Agency (Ica).

Il convegno svoltosi nella sala conferenze del Comando Nato del Sud Europa gentilmente messa a disposizione da Cincsouth, Amm. Shear, ha visto la partecipazione di esperti italiani e stranieri, giornalisti, parlamentari, ufficiali della Nato e si è articolato in quattro sessioni e quattro relazioni: « Distensione ed equilibrio Est-Ovest » (Robert Osgood); « I negoziati sul controllo degli armamenti » (Uwe Nerlich); « Il Patto di Varsavia nell'equilibrio Est-Ovest » (John Erickson); « Il Fianco Sud della Nato nell'equilibrio Est-Ovest » (Maurizio Cremasco).

Sui negoziati per il controllo degli armamenti è intervenuto anche Adam Yarmolinsky, consigliere per l'Agenzia americana per il controllo degli armamenti (Acda).

Dato l'interesse sollevato dalle relazioni, l'Iai ha ritenuto opportuno metterle a disposizione di un più vasto pubblico col duplice scopo di presentare il punto di vista di qualificati esperti italiani e stranieri come base di ulteriore dibattito e di sensibilizzare l'opinione pubblica su quei problemi della sicurezza in Europa e nel Mediterraneo, che gli ultimi sviluppi della situazione internazionale rendono sempre più complessi e di difficile risoluzione.

## L'EQUILIBRIO GLOBALE EST-OVEST

di Robert E. Osgood

E' opinione largamente condivisa che negli ultimi anni l'equilibrio Est-Ovest sia divenuto più complesso e fluido. Tra gli stati sono assai più diffuse le iniziative di forza e quelle diplomatiche. Emergono nuove potenze a carattere locale. Le alleanze sono meno rigide. Si vanno sviluppando nuovi modelli di conflitto e di allineamento. Si fanno più intensi i conflitti locali tra le nazioni di nuova indipendenza. I problemi delle risorse e dell'energia occupano ormai un posto di primo piano nella politica internazionale. I problemi Nord-Sud trascendono quelli Est-Ovest e la connotazione degli interessi nell'ambito dei due blocchi politici diventa più diversificata.

Per alcuni versi queste tendenze sono più scomode del modello di conflitto e di allineamento relativamente polarizzato che era tipico della guerra fredda (dal 1947 al 1970) allorquando l'Occidente si preoccupava di realizzare una situazione di equilibrio in Europa e di estendere tale equilibrio alle zone periferiche dell'Eurasia. Nell'affrontare i problemi posti dalle attuali linee di tendenza dell'equilibrio Est-Ovest è bene ricordare che esse scaturiscono tanto dal successo quanto dal fallimento della strategia generale del contenimento che ha rappresentato il fondamento dell'equilibrio Est-Ovest.

La strategia del contenimento si basava su alcune premesse chiave:

— L'Unione Sovietica per ragioni storiche ed ideologiche, da cui nascono una profonda preoccupazione in termini di sicurezza nazionale e una spinta a riaffermare il ruolo guida del regime sovietico nei confronti del comunismo internazionale, cerca, per dirla con le parole di George F. Kennan, di « colmare

ogni angolo e ogni fessura disponibili nello scacchiere mondiale del potere ».

— L'Unione Sovietica persegue l'espansione del suo potere in maniera opportunistica, flessibile e prudente.

— Pertanto l'elemento principale della politica dell'Occidente nei confronti dell'Unione Sovietica deve consistere nel contenere lo espansionismo sovietico ponendolo di fronte a situazioni di forza e di contropressione in aree geografiche e su questioni politiche continuamente diverse.

— Una paziente e intraprendente strategia di contenimento porterà, nel lungo periodo, alla attenuazione delle tendenze espansionistiche dell'Unione Sovietica, alla disponibilità da parte dell'Unione Sovietica a negoziare i maggiori conflitti di interesse sulla base di reciproche concessioni, all'allentamento dei legami di sudditanza all'interno del mondo comunista e, forse, all'attenuazione della dittatura interna.

In larga misura queste premesse sono state confortate dalla storia delle relazioni Est-Ovest. L'Unione Sovietica non ha allargato la sua sfera di influenza al di là dei confini post-bellici controllati dall'Armata rossa e, all'interno di questi confini, si è persino delineata una precisa erosione dell'egemonia sovietica nell'Europa orientale. D'altro canto nemmeno i paesi satelliti dell'Unione Sovietica hanno allargato la sfera dell'influenza sovietica sebbene Cuba attualmente, per sue ragioni, serva gli interessi sovietici in Africa. Inoltre a partire dalla fine degli anni '60 tutta la serie di negoziati e accordi Est-Ovest sull'inviolabilità delle frontiere europee, sulla sicurezza di Berlino, sul controllo degli armamenti e sui principi delle relazioni Est-Ovest, segnano il raggiungimento del principale obiettivo politico della strategia del contenimento dando concretezza al genere di distensione (composizione degli interessi in conflitto nell'ambito di un rapporto di concorrenza e rivalità stabilizzato) previsto da-

gli artefici della strategia del contenimento.

Il successo della strategia del contenimento non ha però rallentato né la crescita costante della potenza militare sovietica né la penetrazione del potere e dell'influenza sovietica verso le aree deboli e inquiete del Terzo mondo. Sebbene la distensione abbia affiancato a quello del deterrente militare un altro utile strumento ed abbia reso la competizione Est-Ovest più prevedibile e meno snervante, non ha alterato il sistema sovietico e le sue fondamentali inclinazioni espansioniste. Al tempo stesso la distensione, con la sua esigenza di realizzare un « *modus vivendi* » globale, ha reso più complesso il problema del mantenimento dell'equilibrio militare accelerando la diffusione del potere e la diversificazione dei modelli di conflitto e di allineamento.

Nella più complicata struttura delle relazioni internazionali che si è andata formando negli ultimi dieci anni circa, i metodi di contenimento sono diventati più articolati, ad esempio per quanto riguarda la diffusione delle iniziative diplomatiche e l'uso più articolato delle vendite di armi. Lo stesso contenimento non definisce più come assolutamente uniforme il nucleo delle politiche estere dei paesi occidentali industrializzati in un'epoca in cui gli scambi commerciali, le relazioni valutarie, la politica del petrolio e delle risorse e le istanze del Terzo e del Quarto mondo hanno conseguito lo status di « alta politica ».

In questo panorama internazionale l'equilibrio Est-Ovest, a differenza che in passato, non consiste più prevalentemente in un equilibrio militare Usa-Urss ma deve poggiare su tipi differenti di equilibrio in sfere politiche diverse, geograficamente e per contenuti, più o meno collegate tra loro.

Non di meno gli aspetti centrali e ispiratori della politica internazionale postbellica continuano a modellare i nostri interessi in materia di politica estera. La rinnovata preoccupazione dell'Occidente riguardo alla crescita della potenza militare sovietica e agli interventi sovietici in Africa dimostra che il contenimento è ancora un interesse centrale dei maggiori paesi democratici e si riflette su quasi tutti gli altri interessi di politica estera.

Particolarmente preoccupanti sono i mutamenti sfavorevoli dell'equilibrio militare Est-Ovest. Eppure il rapporto tra equilibrio militare da un lato e le politiche e le iniziative dell'Unione Sovietica, dall'altro, non è

mai stato una correlazione né chiara né semplice. Lo testimonia il fatto che l'Unione Sovietica ha condotto una politica più minacciosa nei confronti dell'Occidente in un periodo, quello compreso tra la crisi di Berlino e la crisi di Cuba, in cui la superiorità militare dell'Occidente era notevole. Ancora più oscuro è il significato operativo dei progressi militari sovietici ora che l'Urss ha raggiunto una condizione di parità nel settore strategico.

Non è necessario in questa sede esaminare in dettaglio le linee di tendenza in materia di equilibrio militare. In due settori importanti dell'equilibrio (quello della capacità nucleare e quello della capacità convenzionale e nucleare nel teatro europeo) l'Unione Sovietica, pur avendo raggiunto la parità, continua ad incrementare la propria potenza relativa per raggiungere una evidente supremazia nella sua capacità di combattere guerre di qualunque tipo e dimensione. In altri due importanti settori (quello del controllo delle vie marittime e quello della capacità di inviare ed appoggiare forze militari oltremare) l'Unione Sovietica, sebbene ancora in posizione di inferiorità rispetto agli Stati Uniti e ai suoi alleati, ha raggiunto una posizione competitiva; una posizione che non aveva raggiunto in oltre venti anni dopo la seconda guerra mondiale.

Il fatto che i sovietici possano credibilmente considerare la loro formidabile spinta agli armamenti come una compensazione dell'inferiorità militare degli anni della guerra fredda, come un contrappeso rispetto agli svantaggi geografici e alla capacità tecnica americana e come una protezione contro la minaccia cinese e lo spettro di una guerra su due fronti, non rende di per sé meno preoccupanti le risultanti linee di tendenze in termini di equilibrio militare. Tuttavia il significato in termini politici di queste linee di tendenza è tutt'altro che ovvio.

Le linee di tendenza in campo militare preoccupano in maniera particolare quegli occidentali, e sono molti, che ritenevano che la Unione Sovietica, una volta raggiunta una condizione di approssimativa parità, avrebbe accettato la logica occidentale della reciproca limitazione e della stabilizzazione dello equilibrio militare. Secondo questa logica il fatto che l'Unione Sovietica continui ad incrementare il proprio potenziale militare in una misura che eccede le necessità difensive e di stabilità mentre l'Occidente ha limitato o ridotto i suoi sforzi militari, è indizio

di intenzioni aggressive. In realtà l'incremento del potenziale bellico sovietico non indica chiaramente in che modo il Cremlino intende utilizzare la sua potenza militare.

Dal punto di vista sovietico l'incremento del potenziale bellico è sufficientemente giustificato dal timore storico della vulnerabilità russa, dall'intenzione di prevenire il verificarsi della situazione quasi disastrosa della seconda guerra mondiale, dalla spinta a competere con gli Stati Uniti e i suoi alleati su scala globale, dal desiderio di emulare gli Stati Uniti in quella che essi hanno considerato come una strumentalizzazione politica della superiorità militare e più semplicemente dalla spinta conservatrice degli apparati militari che vogliono un margine di sicurezza ampio ma sempre indeterminato. Consapevoli delle debolezze interne ed esterne che impediscono all'Urss di competere con una alleanza di potenze tecnologico-industriali avanzate, i leaders sovietici e il gruppo militare-industriale che dirige l'economia non hanno bisogno di particolari argomenti strategici o politici per giustificare una concentrazione delle risorse verso il settore in cui il sistema sovietico eccelle. Il rapporto tra gli investimenti nel settore degli armamenti e l'economia nel suo complesso ha subito scarse variazioni. In Occidente invece gli investimenti nel settore degli armamenti hanno risposto, alternativamente, all'improvviso allarme suscitato da situazioni di inferiorità militare o da crisi militari e alle fiduciose aspettative sul significato della parità e della distensione.

D'altro canto, il fatto che sia difficile dedurre dall'incremento del potenziale bellico sovietico la specifica intenzione di servirsene è ben magra consolazione se, come chiaramente suggeriscono i dati di fatto, sono tuttora validi i presupposti su cui poggiava la teoria del contenimento e cioè la persistenza di una incessante, opportunistica spinta alla espansione da parte dell'Unione Sovietica e la sua volontà di indebolire tutti i paesi concorrenti. Può darsi che i leaders sovietici non siano in grado di prevedere meglio di noi le opportunità per raggiungere questi obiettivi generali. Ciò che preoccupa relativamente al mutato equilibrio militare Est-Ovest è la persistenza della spinta espansionistica sovietica e la vulnerabilità del mutevole panorama internazionale rispetto allo opportunismo sovietico. Da questo punto di vista un comune senso di prudenza autorizza il timore che la potenza militare sovietica creata per ragioni di ordine generale finisca

per alimentare occasioni specifiche di tensione che nessuno è in grado di prevedere.

Se da una valutazione dell'equilibrio militare passiamo ad una analisi degli incentivi e delle occasioni che potrebbero spingere la Unione Sovietica ad alimentare la tensione, dobbiamo prendere in considerazione l'equilibrio Est-Ovest in termini più ampi. In questo contesto un bilancio completo degli elementi di potere evidenzia un certo numero di debolezze sovietiche:

— L'economia sovietica soffre di gravi problemi strutturali che affondano le loro radici nel sistema politico e non possono essere completamente superati mediante gli scambi commerciali e la tecnologia occidentale.

— Il relativo isolamento economico dell'Unione Sovietica l'ha privata di leve di influenza negli organismi economici internazionali. Essa non è in grado di sostenere un programma di crescita economica in paesi stranieri.

— I paesi dell'Est europeo sono alleati inquieti, sui quali si può fare poco affidamento. Le tendenze liberalizzatrici presenti in alcuni di questi paesi minacciano lo stesso sistema sovietico ma l'azione repressiva dell'Unione Sovietica potrebbe porre fino a quel che è rimasto della pretesa di Mosca di rappresentare una confederazione comunista al di là del controllo esercitato dall'Armata rossa.

— L'emergere della Cina come potenza indipendente, per non dire ostile, ormai tutta tesa alla modernizzazione con l'aiuto di importanti avversari tanto ad Est quanto ad Ovest, limita fortemente le scelte diplomatiche e militari sovietiche e serve da elemento di compensazione della potenza sovietica.

— Il totale fallimento del sistema politico sovietico o della ideologia sovietica nell'attrarre regimi e popoli stranieri e l'incapacità sovietica di adattarsi a realtà nazionali diverse limita la sua influenza sul piano internazionale. Questi elementi unitamente ai sospetti sollevati dal modo autoritario con cui ha trattato gli alleati e i paesi satelliti sono alla radice dell'espulsione dell'Unione Sovietica dall'Egitto e da altri paesi.

Naturalmente non tutte queste debolezze sono fonte di forza per l'Occidente e il bilancio del potere Est-Ovest evidenzia anche alcune rilevanti debolezze occidentali, quali le croniche difficoltà economiche sia interne che internazionali, la dipendenza dalle importazioni di petrolio a costi crescenti e una particolare vulnerabilità nei confronti delle istanze di giustizia economica, nazionale e

razziale di cui si fanno portatori i paesi del Terzo mondo. Ciò non di meno la fondamentale solidità economica e politica dei principali paesi industriali democratici, i benefici materiali che sono in grado di offrire a paesi terzi mediante aiuti economici e tecnologici e mediante gli scambi commerciali e l'attrazione esercitata da governi che operano con tutti i vincoli dei processi democratici e sulla base degli ideali di una società pluralistica, garantiscono loro enormi vantaggi intrinseci nell'ambito dell'equilibrio del potere tra Est e Ovest. Non ultimo di tali vantaggi è la superiore capacità dell'Occidente di intervenire costruttivamente per via diplomatica, con l'appoggio di incentivi economici, al fine di pacificare le zone di crisi del mondo. Il problema consiste nel come utilizzare questi vantaggi nell'ambito di un equilibrio globale Est-Ovest al fine di controbilanciare la capacità dell'Unione Sovietica di strumentalizzare le debolezze dell'Occidente sullo sfondo della sua crescente potenza militare.

Ovviamente, il compito non consiste esclusivamente nel contrapporre a quello sovietico un potenziale bellico equivalente. Si tratta, anzitutto, di mettere ordine nel nostro mondo occidentale per poi affrontare, in maniera coordinata, tutta una serie di problemi internazionali che scaturiscono dalle tensioni economiche, politiche e sociali e dai conflitti nazionali, etnici e razziali che non hanno nulla a che vedere con la provocazione sovietica. Sono tuttavia compiti che è più facile enunciare che eseguire. Se pure è possibile realizzarli, ci vorrà del tempo.

Per raggiungere un favorevole equilibrio Est-Ovest sono sempre più importanti delle iniziative di breve periodo volte ad impedire all'Unione Sovietica di pescare nel torbido svuotando di contenuto tutte quelle situazioni di crisi che rendono possibile l'intervento diretto e indiretto dell'Unione Sovietica. Ma il ruolo di pacificatore e mediatore è estremamente delicato e rischioso e non possiamo fare affidamento sulla formula diplomatica Egitto-Israele, che peraltro non si è ancora rivelata vincente, in situazioni diverse come quelle dell'Africa o del Sud-Est asiatico o anche di altre zone del Medio Oriente.

Più vicino al nucleo centrale dell'equilibrio Est-Ovest è la questione degli accordi per il controllo degli armamenti. Teoricamente forniscono uno strumento più economico, più sicuro e meno provocatorio per raggiun-

gere un equilibrio militare reciprocamente accettabile che non la produzione e lo spiegamento competitivo degli armamenti. In realtà, tuttavia, fungono, nel migliore dei casi, da freno alla corsa agli armamenti e, nel peggiore dei casi, possono ostacolare tutte quelle misure di sicurezza militare che possono essere adottate solo unilateralmente o possono alimentare una situazione di reciproca insicurezza e stimolare la corsa agli armamenti.

In ogni caso l'Occidente deve favorire metodi più diretti per contenere l'espansione e l'ostilità dell'Unione Sovietica. In tal senso l'Occidente dispone di determinati vantaggi che derivano dalla possibilità di utilizzare la complessa struttura del potere internazionale. Pertanto gli Stati Uniti, e in una certa misura i suoi principali alleati, ricorrono, come è logico, ad iniziative di « linkage-leverage » che utilizzano il sistema della carota e del bastone in aree dove è solida la presenza economica e diplomatica dell'Occidente al fine di influenzare l'atteggiamento sovietico in altre aree dove è presente una certa tensione Est-Ovest. Ad esempio l'Occidente può fare concessioni per quanto concerne i rapporti commerciali Est-Ovest, gli scambi di informazioni scientifiche e di tecnologia e l'accordo Salt — tutti elementi che giovano agli interessi sovietici nel quadro della distensione — a condizione che la Unione Sovietica limiti il proprio impegno in Africa o in altre aree. Oppure può permettere un deterioramento degli aspetti simbolici o sostanziali della distensione o proseguire il processo di normalizzazione delle relazioni con la Cina e facilitare la modernizzazione della Cina per dissuadere l'Unione Sovietica da iniziative ostili o strappare concessioni in materia di controllo degli armamenti o su altri temi tali da produrre benefici concreti. In una certa misura tali « linkages » sono non solo utili ma sono una conseguenza inevitabile dell'intersecarsi degli interessi e della spinta esercitata dall'opinione pubblica. Ma quando vengono utilizzati come leve manovrate per ottenere risultati precisi, si rivelano strumenti spuntati che rischiano di divenire autolesionistici o inutilmente provocatori.

Più congeniali alla concezione liberale dell'Occidente sono quei sistemi che si propongono di moderare l'atteggiamento sovietico impegnando Mosca sul piano del perseguimento di interessi convergenti mediante la cooperazione e assecondando l'interesse sovietico a svolgere un ruolo responsabile nel

sistema economico mondiale. La non proliferazione nucleare, la nuova normativa internazionale in materia di diritto marittimo, la politica anti-terrorismo ed alcuni temi legati alla tutela dell'ambiente sono prospettive promettenti in vista di una cooperazione Est-Ovest. A dispetto delle tendenze autarchiche dell'economia sovietica, i rapporti economici dell'Unione Sovietica col resto del mondo divengono sempre più estesi e complessi, senza dimenticare i problemi posti in prospettiva dalla scarsità di petrolio e dall'aumento dei prezzi del greggio, tanto che l'Unione Sovietica ha interesse ad un ordinato funzionamento del sistema economico internazionale e ad accettare limitazioni alla sua libertà di azione. Le nazioni occidentali possono incoraggiare questa tendenza a patto di armonizzare le loro politiche in vista di tale obiettivo e a patto di essere disposte, in cambio del rispetto delle regole del gioco da parte dei sovietici, a consentire l'accesso alle risorse e ai prodotti occidentali di cui l'Unione Sovietica ha estremo bisogno. E' utopistico tuttavia ritenere che questa strategia della cooperazione possa trascendere o surrogare i metodi più competitivi per moderare l'atteggiamento sovietico, ivi compreso il contenimento militare.

Nel complesso, articolato equilibrio Est-Ovest degli anni '70 e '80, l'Occidente ha bisogno di tutte le strategie di pressione disponibili. Per il successo di queste strategie è indispensabile, come all'inizio della guerra fredda, creare situazioni di solidità e di stabilità locale e dispiegare una potenza militare tale da convincere i realisti sovietici che le avventure militari e l'intimidazione non sono redditizie. E ciò perché deve essere chiaro che l'Unione Sovietica — per una combinazione di ragioni: ideologiche, imperiali, di sicurezza, istituzionali e meramente viscerali — cercherà di mettere a frutto il suo solo vantaggio, il potenziale militare, per colmare ogni angolo e ogni fessura disponi-

bili nello scacchiere mondiale del potere. Deve essere chiaro che l'Unione Sovietica considera la distensione non come un mezzo per raggiungere una parità militare stabilizzata o una duratura armonia politica, ma come un quadro di relazioni all'interno del quale è meglio perseguire una politica di superiorità militare e sfruttare le opportunità che vengono a crearsi nelle aree del mondo dove maggiore è lo scontento e il disordine.

Il contenimento non ha mai esaurito la politica occidentale nei confronti dell'Unione Sovietica. Persino nel periodo più drammaticamente polarizzato dello scontro Est-Ovest il contenimento è stato il fondamento e non l'intera struttura dell'equilibrio Est-Ovest. Il contenimento non è mai stato una alternativa rispetto ai negoziati Est-Ovest ma sempre un presupposto rispetto ad una reale composizione degli interessi per evitare le forme più pericolose di competizione. Molti in Occidente temevano che in un panorama dominato dalla distensione e dalla depolarizzazione, la coesione e la forza dell'Occidente sarebbero crollate e questi timori hanno ragione di essere alla fine degli anni '70, allorché la distensione è un dato reale, così come avevano ragione di essere alla fine degli anni '50, allorché la distensione era in larga parte un concetto indistinto. Eppure, gli ultimi dieci anni dimostrano — in modo particolare l'adozione da parte della Nato nel maggio scorso del piano a lungo termine per rafforzare la difesa in Europa — che i governi e le nazioni occidentali comprendono che il contenimento e la distensione sono due faccie della medesima medaglia dell'equilibrio. Nella misura in cui l'equilibrio diventa più complesso e fluido ci sono ragioni di ritenere che le potenze occidentali possano utilizzare le loro risorse fondamentali per controbilanciare la fonte più manifesta della forza sovietica.

## GLI INTERESSI DELL'EUROPA NEL PROCESSO SALT

di Uwe Nerlich

*Salt - Dieci anni dopo*

Da parte degli Stati Uniti il controllo degli armamenti strategici ha avuto inizio nei primi anni '60 sotto forma di limitazioni unilaterali e informali. L'attuale struttura e dimensione delle forze strategiche americane (forze Siop), ad esempio la mancanza di missili balistici intercontinentali (Icbm) « pesanti » (cioè di alta potenza e quindi a elevata capacità di carico), risale a quel periodo. Quando circa dieci anni orsono furono avviate le trattative Salt c'era, in primo luogo, questo controllo degli armamenti strategici e, in secondo luogo, una superiorità americana ancora sufficiente a garantire un certo potere nell'ambito del negoziato e al tempo stesso a tutelare gli interessi dell'Alleanza. All'inizio del negoziato Salt gli Stati Uniti si trovavano in una posizione favorevole simile a quella che l'Unione Sovietica ha sempre avuto in relazione al negoziato Mbfr (Mutual Balanced Force Reduction = Riduzione bilanciata e reciproca delle forze in Europa).

Tuttavia già con gli accordi Salt 1 venivano concessi all'Unione Sovietica vantaggi numerici che Washington giustificava con la perdurante superiorità tecnologica degli Stati Uniti e con la presunzione secondo la quale, in mancanza di tale accordo, i vantaggi dell'Unione Sovietica sarebbero stati entro cinque anni persino maggiori. L'emendamento Jackson ai Salt 1 impose di negoziare gli accordi Salt 2 sulla base della parità numerica rispetto ai parametri scelti. Per la medesima ragione scomparvero, nel complesso, i vantaggi di compensazione di cui godevano gli Stati Uniti.

L'incremento della forza strategica da parte dell'Unione Sovietica si propone sempre più di neutralizzare le opzioni offerte dalle forze Siop e di far perdere agli Stati Uniti la flessibilità strategica che è indispensabile soprattutto per l'Alleanza. Al tempo stesso la diplomazia sovietica cerca di indirizzare i negoziati Salt in modo da limitare, da un lato, la realizzazione di programmi di armamenti strategici americani che potrebbero contribuire a recuperare le possibilità di

scelta e dall'altro da indurre gli Stati Uniti a considerare ulteriori accordi Salt come il minore dei mali.

Di conseguenza i Salt sono entrati per forza di cose in una fase critica. Gli Stati Uniti incrementeranno il proprio arsenale strategico con o senza un accordo Salt 2. Ciò è in parte la logica conseguenza dell'accresciuta potenza militare sovietica. Ma nel caso di un accordo Salt 2 entra in gioco un altro fattore essenziale, cioè una serie di decisioni in materia di acquisizione di sistemi strategici che rappresentano il prezzo politico da pagare per il consenso del Senato mentre altri programmi di acquisizione che sarebbero logici sotto il profilo strategico vengono di fatto peggiorati o impediti dall'accordo in quanto non sarebbe altrimenti possibile ottenere l'approvazione sovietica.

Di conseguenza negli Stati Uniti i dubbi sull'utilità politica dei negoziati Salt non sono più patrimonio esclusivo dei seguaci del senatore Jackson. Da tempo tali dubbi hanno permeato il dibattito pubblico sia in campo liberale che in campo conservatore. Ciò che tanto i liberali quanto i conservatori mettono sempre più in discussione è l'utilità stessa dei Salt e non i dettagli degli accordi Salt 2.

Malgrado i punti di vista diversi ambedue gli schieramenti riconoscono in primo luogo che una realizzabile politica strategica americana non è facilitata ma ostacolata dai Salt. In secondo luogo, la forza strategica dell'Unione Sovietica ha assunto proporzioni tali che i Salt non possono più essere giustificati come un semplice strumento diplomatico (un tale tentativo sarebbe allo stato delle cose rischioso anche sotto il profilo politico). In terzo luogo, dieci anni di esperienza dimostrano che il processo Salt è difficile da controllare: da un lato, la necessità di ratifica degli accordi Salt richiede ulteriori impegni; dall'altro, gli impegni nei riguardi dell'Unione Sovietica non scaturiscono soltanto dai trattati bensì, innanzi tutto, dalla definizione dei temi del negoziato, dalla composizione delle divergenze procedurali (basti ricordare l'accordo procedurale del maggio 1977) e da fattori collaterali, nonché dalla necessità di avviare ulteriori negoziati. In quarto luogo, gli accordi Salt oggi non vengono più perseguiti principalmente per ragioni di sicurezza (ad esempio impedire la vulnerabilità al primo attacco) bensì allo scopo di perpetuare il processo Salt. L'interrogativo non riguarda più cosa si può ottenere mediante un accordo ma piuttosto

cosa si può sopportare per giungere ad un accordo.

In queste circostanze la continuità del processo Salt è di fatto divenuta dubbia. L'accordo Salt 1 sugli armamenti offensivi è scaduto nel 1977 ed è stato prorogato solamente sulla base di precise considerazioni. Corrispondentemente è possibile che non venga rinnovato il trattato in materia di Abm (Anti Ballistic Missile = missili antimissile). E' dubbia la ratifica degli accordi Salt 2. In caso di ratifica, essa imporrebbe all'amministrazione una serie di impegni tali da indebolire il contenuto dell'accordo e da limitare gli ulteriori negoziati. Qualora si dovesse arrivare ad un negoziato Salt 3, la qual cosa non è affatto una conseguenza necessaria della ratifica degli accordi Salt 2, l'amministrazione sarà condizionata dagli impegni del Salt 2, nonché dalle direttive del Senato; in altre parole il negoziato Salt 3 non decollerà mai o sarà vincolato a un programma molto rigido.

In un momento in cui l'Europa occidentale comincia a capire che per la prima volta è necessario elaborare, nel caso vengano avviati i negoziati Salt 3, una posizione esauritiva sul processo Salt che sia in sintonia con le necessità militari, cominciano a vacillare le basi su cui poggiava in passato la politica americana riguardo ai Salt. Ciò richiede un riesame critico del passato anche da parte dell'Europa occidentale.

### *Il mutamento di interessi in Europa occidentale*

L'incremento delle capacità strategiche americane (forze Siop) in termini di risultato, di composizione e di dottrina di impiego è legato alla protezione dell'Europa occidentale in situazioni di estrema emergenza. Una notevole parte delle forze Siop è destinata all'eventualità di una risposta nucleare generale da parte della Nato. I Salt sono quindi, a priori, dei negoziati su armamenti che hanno in parte applicazioni multilaterali.

La diplomazia sovietica non solo ha riconosciuto i vantaggi di separare fin dall'inizio gli armamenti strategici in negoziati speciali ma, inoltre, ha continuato a proporre temi che interessavano le capacità militari di paesi terzi o, anche più direttamente, della Nato. Il mandato in esclusiva a negoziare di cui

godono gli Stati Uniti, mandato coperto inoltre da particolare riserbo, è quindi « eo ipso » problematico agli occhi dell'Europa occidentale.

Inoltre l'amministrazione americana si trova a negoziare su quattro fronti (sul fronte interno, con l'Alleanza, col Congresso e con l'Unione Sovietica) e deve adoperarsi per evitare ulteriori complicazioni nell'ambito dell'Alleanza. In tal senso in passato si è limitata ad informare gli alleati (eccezion fatta per alcune questioni speciali). L'assenza di posizioni articolate dell'Europa occidentale sui Salt non era ritenuta un difetto dal punto di vista degli Stati Uniti.

Le posizioni politiche dell'Europa occidentale davano in genere per scontata la necessità di una trattativa separata sulle forze Siop e il fatto che i negoziati fossero in larga parte sottratti all'influenza dell'Europa occidentale. In mancanza di un diretto coinvolgimento le posizioni dell'Europa occidentale sono rimaste generiche, scaturendo, sia dalla valutazione di alcuni aspetti del negoziato che avevano una influenza diretta sull'Alleanza (ad esempio i Fbs - Forward Based System = sistemi d'arma americani a capacità nucleare di base in Europa), sia dall'importanza dei Salt nel quadro delle relazioni tra le due superpotenze. Inoltre tali posizioni oscillavano inevitabilmente tra il timore di eccessive concessioni da parte americana (eccessivo bilateralismo) e il timore di tensioni dannose (eccessiva bipolarità).

Dietro a queste incertezze c'era un conflitto più profondo: la normalizzazione delle relazioni in Europa, sebbene in larga misura non connessa alle Mbfr, è notevolmente condizionata dal mutare delle relazioni Usa-Urss. Il corso degli ultimi 10-15 anni ha portato ad una normalizzazione delle relazioni tra le due superpotenze che si è manifestata soprattutto nei Salt; la struttura delle relazioni Usa-Urss non offre praticamente alternative semplici. In tal senso i Salt, al contrario delle Mbfr, sono anche un presupposto in vista di una durevole normalizzazione in Europa. D'altro canto gli interessi dell'Europa occidentale in materia di sicurezza sono condizionati dal processo Salt più di quelli americani: i Salt spingono la politica strategica degli Stati Uniti (acquisizione di sistemi di arma e dottrina) in una direzione in cui vengono messe in pericolo la flessibilità strategica e le capacità di « escalation » della Nato. Ad essere franchi si può affermare che

un fallimento dei Salt danneggerebbe sotto il profilo politico più l'Europa occidentale che gli Stati Uniti ma, al tempo stesso, una prosecuzione delle trattative Salt creerebbe maggiori rischi militari a danno dell'Europa occidentale che degli Stati Uniti.

Questa contraddizione concettuale della politica occidentale nei confronti dei Salt è, in ultima analisi, irrisolvibile. Tuttavia non è statico il rapporto tra conseguenze politiche e militari per l'Europa occidentale; al contrario si nota una inversione di tendenza: l'importanza politica dei Salt come strumento diplomatico era maggiore nel 1970-73 allorché i programmi americani in materia di armamenti (con l'eccezione dei missili anti-missile - Abm) non erano vincolati dai Salt 1 considerando che, a quell'epoca, tali programmi erano limitati. Attualmente l'utilità politica dei Salt si esaurisce sempre più nell'ambito delle relazioni Usa-Urss (soprattutto a giudizio dei responsabili della politica estera americana) mentre i negoziati Salt limitano in crescente misura i programmi di armi strategiche che potrebbero essere vitali per la sicurezza della Nato (armamenti Siop) così come i sistemi continentali quali i missili di crociera (cruise missile).

Un fallimento drammatico o un graduale esaurimento delle trattative Salt è divenuta una possibilità reale. Ma in caso di prosecuzione (Salt 3) il risultato appare già pre-determinato in modo da configurare, con ogni probabilità, conseguenze dannose a carico dell'Alleanza. I governi dell'Europa occidentale dovranno prepararsi ad affrontare due compiti completamente diversi: perseguire una normalizzazione su larga scala delle relazioni Est-Ovest anche in caso di fallimento dei Salt e proseguire le trattative Salt, ciò che implicherà richieste all'alleato americano, più esplicite ed esaustive che non in passato.

Nelle precedenti consultazioni sui Salt nell'ambito dell'Alleanza, il punto cruciale era consistito nell'evitare quelle limitazioni a carico dei paesi terzi cui puntava l'Unione Sovietica. Nei Salt 1 si trattava dei velivoli a capacità nucleare e lungo raggio d'azione (i cosiddetti Fbs), che si riuscì, con successo, ad escludere dagli accordi. Tali sistemi non saranno sottoposti a vincoli nemmeno degli accordi Salt 2, ma si limiteranno le possibilità da parte dell'Alleanza di sostituire questi mezzi con mezzi più adatti. Queste limitazioni deriveranno dalle clausole del trattato in materia di missili di crociera lan-

ciati da aerei (Alcm = Air Launched cruise missile), nonché dalle clausole che vietano di aggirare le disposizioni del trattato e dalle disposizioni del protocollo in materia di missili di crociera lanciati da terra o da navi (Glom = Ground Launched cruise missile) e (Slcm = Sea Launched cruise missile) (1). Nel lungo periodo queste limitazioni, anche se non ancora definite (disposizioni del protocollo) o dipendenti dall'interpretazione (clausola che fa divieto di aggirare le disposizioni del trattato), potrebbero rivelarsi assai più pericolose delle limitazioni in materia di Fbs, cioè di una parte dei sistemi disponibili oggi in Europa. Ciò è ancor più vero se si pensa che quegli armamenti che mettono direttamente in discussione il ruolo degli aerei con capacità nucleare in Europa occidentale, cioè gli SS-20, sono esclusi dagli accordi Salt 2.

Di conseguenza, si prende in considerazione anche l'ipotesi di un rovesciamento dell'attuale dottrina fondamentale dell'Europa occidentale nel caso di un negoziato Salt 3. Dopo la felice esclusione dall'accordo Salt 2 degli Fbs, ma non delle sempre più significative scelte sostitutive, si persegue ora lo obiettivo opposto, cioè a dire l'estensione del negoziato Salt, in modo da includervi i sistemi con gittata continentale.

Tale tentativo, naturalmente, solleva l'interrogativo sull'interesse che possono avere i sovietici ad aderire ad una iniziativa del genere. Da dieci anni i sovietici propugnano, con notevole successo, la loro definizione dei negoziati Salt. Per quale ragione dovrebbero aderire ad un mutamento dei termini di riferimento dei negoziati che:

— annullano la separazione delle forze Siop.

— richiedono un prezzo ulteriore in cambio delle concessioni americane in materia di missili di crociera quando con una maggiore insistenza si potrebbe ottenere il medesimo risultato.

— sottopongono a possibili limitazioni i missili continentali sovietici, in particolare il recentissimo SS-20, che attualmente sono esclusi dai negoziati.

(1) Il punto cruciale è l'espressione « armed cruise missiles » (missili di crociera armati) che possono essere muniti di testate nucleari o convenzionali. Inoltre una estensione della limitazione ai missili di crociera muniti di testate convenzionali costituisce di fatto una ulteriore limitazione del raggio d'azione.

— rendono negoziabile il tema degli Fbs in un momento in cui la modernizzazione degli Fbs è già oggetto di negoziati.

— di conseguenza chiedono alla Unione Sovietica di diminuire i propri vantaggi strategici nei confronti dell'Europa occidentale e di abbandonare tutte quelle iniziative legate ai Salt, destinate a condizionare e ad ostacolare la politica dell'Alleanza atlantica.

Una tale ridefinizione dell'ambito dei negoziati Salt tocca pertanto il più delicato dei conflitti di interesse politici. Se tuttavia, ragioni valide dovessero appoggiare una tale ridefinizione concettuale, la loro negoziabilità a priori non può essere decisiva. In questo caso, la prosecuzione dei negoziati Salt dipenderebbe, piuttosto, da tale ridefinizione.

Al tempo stesso, la maggior parte dei paesi membri dell'Alleanza ha riconosciuto che gli attuali vantaggi strategici dell'Unione Sovietica nei confronti dell'Europa occidentale, vantaggi che vanno enormemente aumentando in seguito alla messa a punto di nuovi sistemi continentali (soprattutto lo SS-20), non possono essere adeguatamente ridotti semplicemente sulla base di modifiche concettuali della politica negoziale occidentale.

Al pari degli Stati Uniti in rapporto alle loro forze Siop, la Nato si trova di fronte alla crescente necessità di dotarsi di nuovi sistemi per conservare la propria capacità di « escalation ».

Deve pertanto essere considerato con favore il fatto che nell'ambito della amministrazione americana prevalga l'opinione secondo la quale queste necessità debbano essere affrontate separatamente (nell'ambito del Npg = Nuclear planning group) e che le scelte e le eventuali complicazioni nel negoziato debbano essere esaminate sulla base di questa premessa. Tuttavia, ciò non tocca solamente gli eventuali interessi americani nei Salt ma incide nel contesto di una dottrina di difesa che ha prevalso sin dall'epoca del ritiro dei missili « Thor » e « Jupiter » dall'Europa occidentale (2). Ciò significa che, in mancanza di giustificazioni strategiche sufficienti a favore di sistemi Nato a lunga gittata, le consultazioni in corso presumibilmente si chiuderanno prima o poi con un nulla di fatto. Proseguendo i negoziati Salt senza un sensibile mutamento dei loro termini di riferimento, all'Europa occidentale toccherà il peggio in ambedue i casi.

Un accordo tra i governi dell'Europa occidentale su quei punti sui quali è facile raggiungere una intesa non sarebbe sufficiente:

tanto più le consultazioni riguardano le scelte strategiche, tanto più chiaramente si manifesta la diversità di interessi in Europa occidentale dovuta alle differenze per quanto attiene la minaccia, la partecipazione, la modernizzazione, la capacità, i vincoli interni ecc. Spetterà quindi al governo federale o al Consiglio federale per la sicurezza determinare il tipo di deterrente necessario nel lungo periodo prima di trarre conseguenze dal negoziato.

### *Requisiti di un deterrente stabile in Europa*

La struttura e le dimensioni delle forze Siop americane derivano, come in precedenza ricordato, dalle necessità di un deterrente nucleare in Europa. Ma il ruolo di queste forze è soggetto a variazioni. Fin quasi alla fine degli anni '60 le forze Siop rappresentavano il principale deterrente. Le direttive in materia di risposta flessibile limitavano i compiti delle forze Siop essenzialmente ad una risposta nucleare generale. Nelle attuali condizioni la scelta della risposta nucleare generale ha senza dubbio perso ulteriormente di significato ma, al tempo stesso, è in pericolo la capacità di « escalation » della Nato.

Proprio in quanto la risposta nucleare generale è destinata ad essere sempre più accantonata come possibilità realistica, considerando che in questo campo le capacità americane e sovietiche si neutralizzano a vi-

(2) Dal momento che attualmente si va configurando anche per gli Stati Uniti una nuova situazione strategica, il persistere di questo atteggiamento può essere, nel migliore dei casi, oggetto di congetture, anche se analogie storiche premature, ad esempio con la Mlf (Multilateral Force = Forza nucleare multilaterale) o con il recente dibattito sulla messa a punto delle testate Er (Ennonced Radiation), sarebbero quanto mai ingannevoli. 14 anni orsono uno dei più aperti fautori degli Mrbm (Medium Range Ballistic Missill = Missile balistico a media gittata) mobili ebbe a dire: « la ragione decisiva a favore della messa a punto degli Mrbm è che ci consentono la flessibilità d'impiego che nasce dal fatto di poterli spostare entro uno o due giorni in un'area molto distante dagli Stati Uniti ». Questo fautore altri non era che l'attuale segretario alla difesa degli Stati Uniti. L'argomentazione decisiva sulla flessibilità di spiegamento vale anche per i missili di crociera. La sua importanza politica è ritenuta fondamentale sia dagli Stati Uniti che dall'Europa occidentale.

cenda, le capacità della Nato di una « escalation » controllata sono vitali al fine di mantenere una adeguata capacità deterrente. Nella misura in cui ciò interessa direttamente le forze Siop le capacità di un impiego graduale e selettivo sono migliorate nel corso degli ultimi anni. Tuttavia un durevole miglioramento della flessibilità strategica presuppone il mantenimento di forze Siop sufficientemente invulnerabili. La vulnerabilità dei missili intercontinentali americani nonché la gittata dei missili di crociera lanciati da aerei sono pertanto elementi vitali per quanto riguarda il problema del deterrente in Europa. Tuttavia le forze Siop non bastano da sole a garantire la capacità di « escalation » della Nato.

In questo contesto va vista l'importanza dei nuovi missili continentali sovietici, soprattutto gli SS-20. Al contrario dei missili continentali di cui i sovietici disponevano fino ad oggi (in particolare gli SS-4, SS-5 e SS-11), questa nuova generazione di missili può essere impiegata con elevata precisione, con modesti danni collaterali e (grazie alla bassa vulnerabilità) in azioni limitate. Ciò vuol dire che questi sistemi le offrono maggiore flessibilità per la eliminazione delle capacità di « escalation » della Nato in Europa occidentale, in particolare dei velivoli con capacità nucleare.

La precaria situazione di vulnerabilità al primo colpo (« first-strike vulnerability ») di questo potenziale della Nato sta pertanto divenendo insostenibile in conseguenza degli SS-20 in un momento in cui le capacità di « escalation » settoriale della Nato sono più vitali per mantenere la deterrenza nucleare di quanto non siano mai state in passato dopo lo spiegamento degli Icbm (missili balistici intercontinentali) e degli Slbm (submarine launched ballistic missile = missili balistici lanciati da sottomarini). La situazione è resa ancora più grave dal fatto che questi nuovi sistemi sovietici per sopprimere la capacità di « escalation » della Nato si trovano a un livello inferiore rispetto ai sistemi strategici.

Di conseguenza, alle esigenze di modernizzazione derivanti dalla crescente obsolescenza va ad aggiungersi l'esigenza strutturale di sostituire gli attuali sistemi di « escalation » con altri sistemi che presentino un minore grado di vulnerabilità al primo colpo e una maggiore flessibilità di impiego al fine di annullare l'effetto neutralizzante dei nuovi missili continentali sovietici. L'Unione Sovietica

potrebbe come in passato, condurre attacchi di ritorsione, ma non avrebbe più la capacità di eliminare, attaccando per prima e impiegando un limitato numero di sistemi, il potenziale regionale della Nato.

In tal senso, non si tratta di potenziare lo schieramento con ulteriori sistemi ma di sostituire quelli esistenti, soprattutto gli aerei con capacità nucleare, in modo da preservare la capacità di « escalation » della Nato anche se gli SS-20 venissero schierati. Gli studi dell'Alleanza in questo settore sono ancora nella fase iniziale ma sembra che una soluzione combinata, cioè a dire sistemi balistici (Pershing migliorati e ultime versioni degli Mrbm) e missili di crociera, possa garantire tale capacità di « escalation » a condizione che l'accordo Salt o altri accordi non impongano limitazioni tali da impedire a questi sistemi di svolgere le missioni attualmente assegnate agli aerei con capacità nucleare.

In assenza di una tale modernizzazione, anche una maggiore flessibilità delle forze Siop sarebbe di limitata utilità per la Nato.

La stabilità militare in Europa è inconcepibile se non si è in grado di mantenere una capacità di « escalation » nucleare intercontinentale. Gli sforzi tesi a migliorare le capacità militari convenzionali e la possibile ripresa di iniziative volte ad incrementare l'appoggio nucleare tattico perderebbero il loro sostegno strategico. D'altro canto, tale modernizzazione consentirebbe di impiegare i velivoli con capacità nucleare in missioni convenzionali, eliminando le incertezze concernenti i piani di impiego di questi aerei, incertezze derivanti dal loro doppio ruolo e riducendo la loro vulnerabilità in quanto come velivoli solo convenzionali non sarebbero considerati obiettivi di primo attacco altrettanto remunerativi.

#### *Alcuni aspetti della politica occidentale in materia di negoziati*

Le instabilità strategiche che gli Stati Uniti e la Nato devono attualmente affrontare non derivano dai Salt, tuttavia si sono andate delineando contemporaneamente ai Salt e sono state aggravate dai Salt. Le trattative successive non elimineranno queste instabilità, anche se possono fare in modo di evitare ulteriori instabilità dovute a vantaggi unilaterali dell'Unione Sovietica. Inoltre il fatto che l'Unione Sovietica continui a mostrare interesse per la soluzione del pro-

blema degli Fbs e che fino ad oggi gli SS-20 siano stati schierati in numero limitato offre alcuni incentivi a favore di ulteriori misure in materia di controllo degli armamenti.

Il fatto decisivo, tuttavia, è che gli Stati Uniti e alcuni dei loro principali alleati dovranno, nel corso dei prossimi anni, prendere alcune decisioni in materia di acquisizione di nuovi sistemi d'arma che nessun prevedibile accordo Salt può far diventare superflue. Questa supremazia della modernizzazione sulla politica del negoziato dovrebbe rimanere un punto fermo della Alleanza.

Ciò richiede, tra l'altro, di dare maggiore impulso agli organismi di coordinamento e di consultazione per le esigenze militari (come l'Npg). La politica di sicurezza della Nato dovrebbe ispirarsi nei prossimi anni al principio secondo cui le decisioni concernenti la politica di negoziato saranno prese esclusivamente sulla base delle esigenze militari. Non va, tuttavia, ignorato che le consultazioni con l'amministrazione americana saranno più difficili una volta che gli Stati Uniti si trovarono impegnati a discutere i Salt 3. Il periodo più favorevole sarebbe probabilmente quello immediatamente precedente il dibattito senatoriale per la ratifica dell'accordo.

Non può essere nell'interesse dell'Europa occidentale definire col termine di « parità » il rapporto di forze strategiche risultante dagli accordi Salt. In primo luogo, ciò non è conforme alla percezione che ne ha l'Unione Sovietica. In secondo luogo, questa interpretazione comincia ad essere sempre meno condivisa anche da parte americana. In terzo luogo, nasconde l'asimmetria delle rispettive opzioni e la dinamica dei loro mutamenti. In quarto luogo, l'espressione non definisce la capacità di flessibilità strategica ma solamente il rapporto tra diverse aggregazioni di sistemi strategici con riferimento a parametri secondari. In quinto luogo, una tale concettualizzazione corrisponde alle richieste sovietiche per i Salt 3 (tetti comuni per le testate nucleari). In sesto luogo, ed è questo l'aspetto più importante, nell'espressione è implicito il concetto di « bilateralizzazione » dei rapporti di forze strategiche, un concetto che i governi dell'Europa occidentale cercano di evitare.

Al tempo stesso, per quanto concerne i sistemi continentali in Europa l'obiettivo non è semplicemente quello di eliminare o ridurre una disparità o di trovare un bilancia-

mento agli SS-20 (3).

Il reale problema risiede nel fatto che la Unione Sovietica è in grado di annullare, con l'impiego di un numero relativamente basso di SS-20, la gran parte del potenziale di « escalation » della Nato in Europa occidentale, possibilità questa che, in termini politico-strategici significativi, non aveva in passato. Ne consegue che i criteri per la determinazione di un rapporto di forze tanto in relazione ai parametri quanto in relazione alle diverse aggregazioni dei sistemi di lancio non sono rilevanti né sotto il profilo esclusivamente « euro-strategico » né considerando il potenziale Siop unitamente ai sistemi nucleari assegnati al Saceur (Comando supremo delle forze alleate in Europa).

In altre parole, ciò che importa non è la definizione delle caratteristiche dei rapporti tra diverse aggregazioni di sistemi, ma conservare le capacità sia pure in condizioni diverse.

Inoltre, è sempre più essenziale che le posizioni politiche dell'Europa occidentale sui Salt includano le forze Siop, non solo per via delle missioni strategiche di queste forze in Europa, che devono essere considerate nel valutare le « disparità » continentali, ma perché i Salt 3 affronteranno il problema della riduzione del numero dei sistemi di lancio e quello delle limitazioni qualitative.

Più i livelli numerici totali verranno ridotti, maggiori saranno le differenze derivanti dai sottolimiti imposti per i diversi sistemi (missili dotati di Mirv, Icbm, missili « pesanti » ecc). Ciò vuol dire che l'invulnerabilità delle forze Siop, necessaria al mantenimento della flessibilità strategica, può essere indebolita o rafforzata in modi assai diversi. Per la stessa ragione le limitazioni

---

(3) Inutile sottolineare che è necessario evitare l'espressione « armamenti dell'area grigia » (« grey-area weapons »). E' una espressione vaga, deriva da un esame tardivo del rapporto tra Salt e Mbfr (Riduzione bilanciata e reciproca delle forze in Europa) e non consente una adeguata formulazione delle questioni che debbono essere risolte. Probabilmente l'espressione più adatta è « armamenti continentali ». Esclude gli Icbm e gli Slbm, include i sistemi balistici e non balistici e si riferisce, in campo Nato, a quella parte delle forze nucleari di teatro (Tnf = Theater nuclear force) a lunga gittata che non raggiungono il territorio sovietico. Al tempo stesso include, in campo sovietico, quei sistemi che, lanciati dal territorio sovietico, sono in grado di colpire obiettivi in Europa occidentale.

qualitative possono essere tali da ulteriormente indebolire la flessibilità strategica.

Ciò comporta che, per ragioni di sicurezza dell'Alleanza, i governi dell'Europa occidentale dovranno anche operare una scelta tra diverse possibili aggregazioni di sistemi.

Nel settore delle Tnf a lunga gittata, in modo particolare i sistemi continentali, non v'è dubbio che gli aerei Nato con capacità nucleare debbono essere sostituiti dai missili di crociera e/o da nuovi sistemi balistici. Allo stato delle cose è impossibile assumere una posizione precisa su tali forze in termini di dimensioni, composizione, spiegamento, partecipazione ecc. Tuttavia, il criterio per la determinazione di questi parametri deve essere quello di mantenere bassa la vulnerabilità dei sistemi nucleari Nato a un « primo colpo » portato dagli SS-20. La elevata flessibilità di schieramento dei missili di crociera e degli Mrbm mobili è, in tal senso, un fattore essenziale. Anche un loro schieramento a breve termine in alcuni paesi dell'Europa occidentale potrebbe rappresentare un passo importante verso la ricreazione del « santuario » Stati Uniti in rapporto alle possibilità di « escalation » in Europa. Ma un altro fattore importante è il numero di SS-20 e le altre eventuali Tnf sovietiche a lunga gittata che potrebbero essere schierate in futuro.

Sarebbe così di particolare importanza per l'Europa occidentale ristabilire e mantenere la flessibilità di schieramento dei missili di crociera e dei nuovi sistemi balistici in Europa nella maggior misura possibile (Protocollo dei Salt 3). In questo contesto, anche il problema dei missili Pershing gioca un ruolo centrale nelle proposte occidentali in materia di Mbfr. A meno di un ritiro, a Vienna nel prossimo futuro, di questo elemento della proposta occidentale (unitamente alla proposta concernente i velivoli F-4), ritiro che potrebbe essere presentato in diversi modi, risulterebbero parimenti indeboliti tanto gli sforzi intesi a conservare le capacità di « escalation » senza ricevere significative contropartite, quanto le possibilità di negoziazione nell'ambito dei Salt 2 (4). E' praticamente indubbio che le interpretazioni occidentali di questa proposta non garantiscono una adeguata base negoziale. Inoltre, una riduzione di tali sistemi contrasterebbe con le previste consultazioni in sede Npg.

Qualora i negoziati sui sistemi continentali dovessero avere luogo nell'ambito dei Salt 3,

il solo approccio concepibile sarebbe quello di una limitazione del numero degli SS-20. Se il numero degli SS-20 schierati può essere mantenuto ad un livello sufficientemente basso e tale da limitare visibilmente la capacità sovietica di eliminare le capacità di « escalation » della Nato, allora è possibile pensare ad eventuali contropartite. Queste contropartite potrebbero consistere, soprattutto, nella limitazione dei missili di crociera e dei nuovi sistemi balistici in Europa occidentale. Sembra, tuttavia, alquanto improbabile che l'Unione Sovietica sia disposta a cedere sulla questione degli SS-20. Ma qualora tali trattative dovessero decollare, il criterio base dovrebbe essere quello di raggiungere l'obiettivo della stabilità sulla base di una maggiore, reciproca invulnerabilità al « primo colpo ».

#### *Alcune premesse procedurali*

Qualora il negoziato Salt 3 dovesse vedere la luce, le posizioni dell'Europa occidentale, e in particolare quelle della Germania e della Gran Bretagna, dovranno essere incluse, per tempo e con continuità, nel processo di formazione della posizione americana e ciò a prescindere dall'inclusione o meno nelle trattative dei sistemi continentali di ambedue le parti. Allo scopo di garantire una situazione di accordo all'interno dell'Alleanza e, possibilmente, di rallentare le iniziative americane, si potrebbe mettere a punto un sistema procedurale di consultazione, oltre al Npg, simile a quello adottato per le Mbfr, cioè per esempio un gruppo di lavoro a Bruxelles. Ma ciò non sarebbe, senza dubbio, sufficiente.

Allo stato attuale solo due cose sono urgenti: preparare le consultazioni in sede Npg e chiarire la proposta presentata ai negoziati Mbfr (Pershing e F-4). Sulla base dell'esito delle consultazioni in sede Npg, le scelte in materia di negoziato dovrebbero essere discusse con gli stati Uniti prima della conclusione, se possibile, del dibattito senatoriale per la ratifica dell'accordo Salt 2, con riferimento, sia alla riduzione delle forze Siop e

---

(4) Ciò che è in gioco non è il mantenimento della proposta chiedendo al tempo stesso maggiori riduzioni nel settore dei carri armati bensì il ritiro della proposta sui Pershing e sugli F-4, giustificando tale ritiro con l'insufficienza della contropartita in materia di carri armati.

alle loro limitazioni qualitative, sia ai sistemi nucleari continentali.

Si tratta di questioni che è difficile discutere con l'amministrazione americana, perché in primo luogo, al contrario di quanto accade con le Mbfr, sollevano notevoli polemiche interne e vengono spesso decise all'ultimo momento e, in secondo luogo, c'è la propensione da parte americana ad un atteggiamento non trasparente in materia di difesa e di negoziati (un solo esempio per tutti: il numero degli SS-20 schierati). In altre parole, queste questioni non possono essere discusse a Bruxelles, ma soltanto a Washington. Al pari di quanto avviene con il gruppo ristretto del Npg, che in relazione a queste questioni dovrebbe riunirsi negli Stati Uniti, sarebbe il caso di elaborare una procedura di consultazione per il problema della politica di negoziazione, che riunisce i rappresentanti dei paesi europei interessati (in ogni caso la Germania e la Gran Bretagna) con il gruppo americano responsabile della elaborazione della politica in materia di trattative Salt. Un esempio potrebbe essere quello del « Berlin Contingency Group » (Gruppo per la crisi di Berlino) agli inizi degli anni '60, all'inter-

no del quale gli esperti accreditati presso le ambasciate collaboravano regolarmente con la « Task Force » americana di Berlino.

Le possibili tensioni derivanti dalla mancata partecipazione a queste consultazioni di alcuni dei governi dei paesi Nato, nonché degli organismi della Nato sono mali accettabili in una prospettiva di lungo periodo rispetto all'impossibilità di influire sul processo di formazione della politica americana. Tutte le precedenti esperienze dell'Alleanza in materia di organi selettivi, cioè non aperti a tutti i membri, smentiscono ogni esagerato timore al riguardo. Inoltre tali consultazioni, simili alle consultazioni del gruppo ristretto del Npg, avranno il carattere di consultazioni preliminari: l'esito dovrà in ogni caso essere sottoposto per le relative decisioni agli organismi responsabili della Nato.

In questo contesto l'istituzione a Bruxelles di un gruppo di lavoro Salt sulla falsariga del gruppo per le Mbfr è una ipotesi da prendere in considerazione anche se, allo stato delle cose, potrebbe non apparire particolarmente utile.

## OSSERVAZIONI SUI NEGOZIATI AMERICANI SUL CONTROLLO DEGLI ARMAMENTI

di Adam Yarmolinsky

Qualche anno orsono sarebbe apparso strano o almeno sorprendente discutere di controllo degli armamenti nel corso di una conferenza sull'equilibrio militare tenuta presso un quartier generale militare. Ma siamo arrivati ad una fase in cui, per dirla con le parole del mio collega John Newhouse, « il cambiamento che vale la pena di considerare è che il controllo degli armamenti invece di essere ritenuto, come generalmente avveniva in passato, un tema occasionalmente serio, è ormai divenuto, permanentemente e inevitabilmente, parte integrante del nostro processo politico nazionale ». Il tema del controllo degli armamenti è considerato con molta maggiore attenzione anche in Europa e in particolar modo nella Nato.

Sono tentato di avanzare l'ipotesi di una distensione in corso tra quanti si occupano di controllo degli armamenti e gli artefici della politica militare. Ma sarebbe una espressione impropria: in realtà si va sviluppando una solida e duratura alleanza.

Credo non esista dimostrazione migliore dell'intimo rapporto esistente tra controllo degli armamenti e sicurezza nazionale del processo di mantenimento dell'equilibrio Est-Ovest. Mi propongo di chiarire questa affermazione attraverso un breve esame di quattro negoziati sul controllo degli armamenti di vitale interesse per tutti noi e per l'intera umanità.

Inizierò col processo Salt per poi esaminare il negoziato per la interdizione totale degli esperimenti nucleari, le discussioni preliminari sulle limitazioni delle armi antisatellite ed infine i negoziati multilaterali sulla riduzione bilanciata e reciproca delle forze in Europa. Osservo che Raymond Aron nel corso di una sua recente conferenza presso l'Istituto internazionale di studi strategici di Londra ha avanzato dubbi sul significato e, di fatto, sulla sensatezza del Salt. Con tutto il dovuto rispetto per Raymond Aron — e nessuno rispetta più di me il filosofo europeo della sicurezza internazionale — mi corre l'obbligo di riaffermare che il processo Salt è e rimarrà il fulcro in materia di controllo degli armamenti nucleari.

Sottolineo la parola processo in quanto i Salt sono un processo storico di cui ciascun trattato è soltanto un singolo elemento.

I Salt 1 hanno impedito la proliferazione di un armamento particolarmente destabilizzante, il missile anti-missile, e hanno anche introdotto limitazioni temporanee in materia di sistemi strategici offensivi.

Con i Salt 2, le due potenze stipuleranno per la prima volta un accordo sul numero totale di armamenti strategici americani e sovietici e di determinate categorie di armamenti quali i vettori strategici dotati di Mirv. L'accordo prevede inoltre limitazioni per quanto concerne i miglioramenti qualitativi.

L'accordo Salt 2, la cui validità arriverà fino al 1985, comprende un Protocollo della validità di tre anni che differisce le decisioni su certi temi difficili come quello delle eventuali limitazioni in materia di missili di crociera lanciati da terra e dal mare, in modo da consentirci di avere una idea più precisa se e che tipo di accordo sia opportuno stipulare.

Il Protocollo sembra uno strumento particolarmente utile in quanto contribuisce a preservare le scelte degli Stati Uniti — e per estensione degli alleati — in particolare per quanto concerne i missili di crociera.

L'accordo comprende anche una dichiarazione dei principi in vista della terza fase del negoziato, il Salt 3.

In questa fase dovrebbe essere possibile affrontare riduzioni più estese e limitazioni qualitative più ampie in materia di armamenti strategici nucleari. Ci si può anche aspettare che i sovietici cerchino di allargare il negoziato ad alcuni Fbs (Forward Based Systems) (1). Al tempo stesso stiamo valutando la possibilità di negoziare una limitazione dei sistemi nucleari sovietici puntati sui nostri alleati europei. Qualunque sia l'approccio al negoziato esso dovrà, naturalmente, essere concertato con i nostri alleati.

Lasciate però che sottolinei in primo luogo ciò che il processo Salt, non fa e non è in grado di fare. Non sancisce il principio della parità nucleare tra gli Stati Uniti e la Unione Sovietica. Tale parità nucleare esisteva prima dell'accordo e, di fatto, ha reso possibili i negoziati per arrestare la corsa agli arma-

(1) I cosiddetti « sistemi dislocati su basi avanzate ». Si tratta generalmente di velivoli con capacità nucleare e di missili nucleari a media gittata (n.d.r.).

menti. Senza tale parità la parte più forte non avrebbe avuto incentivi a negoziare e la parte più debole non avrebbe avuto potere contrattuale. L'attuale parità nucleare è il risultato di determinati sforzi — da parte americana e sovietica — intesi a sviluppare, spiegare e mantenere forze sufficientemente numerose, diversificate e dotate di adeguata sopravvivenza da privare la controparte dell'incentivo a colpire per prima in caso di crisi internazionale; cioè, una credibile forza di « secondo colpo », pronta, agguerrita, mobile, con gli elementi di comando e controllo adeguatamente protetti, e quindi in grado di sopportare il più massiccio degli attacchi e di reagire infliggendo danni inaccettabili al nemico. Ambedue le nazioni sono oggi in possesso di tali forze. Sia noi che loro faremo tutto quanto è necessario per mantenere tali forze in quanto sono vitali per la nostra sicurezza e per la sicurezza dei nostri alleati che è inscindibile dalla nostra.

I Salt 2 non possono incidere sulla crescente vulnerabilità dei missili strategici americani, con postazione a terra, ad un attacco da parte di missili intercontinentali sovietici. Tale vulnerabilità è il risultato dell'aumento del numero delle testate nucleari realizzato con i Mirv e dai rapidi progressi compiuti dalla tecnologia sovietica nel campo della precisione dei missili. Tale vulnerabilità era stata prevista dagli Stati Uniti allorché decidemmo di affidarci ad una triade strategica in cui ciascun elemento presentava i suoi vantaggi e poneva seri problemi difensivi per la controparte. Gli Stati Uniti stanno studiando la possibilità di schierare missili intercontinentali più sicuri a base mobile. L'accordo ci consente un margine di flessibilità sufficiente a sviluppare tale programmi.

Dal momento che stiamo trattando il tema della vulnerabilità dei missili « Minuteman » è importante tenere presenti tre cose. In primo luogo, come ha sottolineato il nostro segretario alla difesa Harold Brown, la vulnerabilità dei « Minuteman » non si identifica in alcun modo con la vulnerabilità strategica. In secondo luogo, nella pianificazione di un tale attacco sorgono una serie di incertezze che vanno dai dubbi dei sovietici sulla affidabilità e la precisione dei loro missili ai possibili effetti fratricidi. Infine, è difficile immaginare che un qualunque equilibrato leader sovietico possa mettere a repentaglio l'esistenza del suo paese in quello che Paul Warnke ha definito un « lancio di dadi cosmico ».

Ciò che invece il processo Salt è in grado

di fare è rendere possibile il mantenimento della parità nucleare ad un livello di armamenti nucleari più basso e più stabile di quello altrimenti esistente e, di conseguenza, rendere più remota la eventualità di un conflitto nucleare. Inoltre il processo Salt introduce nel rapporto Stati Uniti-Unione Sovietica un elemento di prevedibilità. Tale prevedibilità contribuirà ad eliminare le incertezze che sono una delle maggiori cause della corsa agli armamenti.

Pertanto il controllo degli armamenti e la sicurezza nazionale sono due facce della stessa medaglia.

Il negoziato per la totale interdizione degli esperimenti nucleari serve a dimostrare il mio assunto da una diversa angolazione. Al di là della minaccia rappresentata dall'impiego intenzionale o accidentale, il più grosso pericolo degli armamenti nucleari per la pace mondiale consiste nella loro proliferazione in altri paesi. Ogni ulteriore membro del « club atomico » induce altri paesi a dotarsi di armamenti nucleari accrescendo in tal modo il rischio che tali armamenti finiscano nelle mani di fazioni politiche all'interno di singoli paesi o persino di gruppi terroristici internazionali. Il fatto più incoraggiante al riguardo è che, dopo che la Cina ha fatto esplodere nel 1964 la sua prima bomba atomica, nessun altro paese ha dimostrato di essere in possesso di armamenti nucleari. L'attuale governo indiano, l'unico altro paese che ha fatto esplodere una bomba atomica, ha dichiarato che non ha intenzioni di procedere su questo cammino sebbene il governo indiano non abbia ancora sottoscritto il trattato di non-proliferazione nucleare. Dieci anni orsono nessuno avrebbe previsto una tale limitazione.

Tuttavia per incentivare l'assunzione di impegni in materia di non-proliferazione da parte degli stati che non dispongono di armamenti nucleari, le potenze atomiche si sono impegnate, in base all'articolo VI del Trattato di non-proliferazione nucleare, ad avviare negoziati per ridurre la loro dipendenza dagli armamenti nucleari.

Un Trattato per la totale interdizione degli esperimenti nucleari è un complemento essenziale del Salt nel pacchetto di misure che debbono essere adottate dalle potenze atomiche — o quanto meno dalle due superpotenze atomiche — al fine di soddisfare le aspettative minime degli stati che non dispongono di armamenti nucleari, in particolare modo dei paesi non allineati. Di fatto sarebbe esatto dire, sulla base delle conver-

szazioni che ho avuto in occasione della Sessione speciale sul disarmo tenuta l'estate scorsa dall'Assemblea generale delle Nazioni unite, che gli stati che non dispongono di armamenti nucleari considerano ormai «scontata» la conclusione dell'accordo Salt 2 e del Trattato per la totale interdizione degli esperimenti nucleari e stanno già valutando le richieste di iniziative concrete da sottoporre alle potenze atomiche nel quadro di un accordo informale volto al mantenimento del regime di non-proliferazione.

Il Trattato per la totale interdizione degli esperimenti nucleari rappresenterà quindi non solo una misura diretta di controllo sugli armamenti limitando gli incrementi qualitativi delle testate nucleari, ma accrescerà la sicurezza di ogni nazione riducendo la probabilità di una proliferazione orizzontale. I negoziati trilaterali Usa-Gb-Urss attualmente in corso di svolgimento costituiscono quindi una iniziativa comune per la sicurezza internazionale.

Le discussioni preliminari Usa-Urss sui sistemi antisatellite rappresentano un altro preciso esempio del rapporto simbiotico tra controllo degli armamenti e sviluppo degli armamenti. I satelliti da ricognizione sono diventati sempre più importanti come strumento di verifica del rispetto degli accordi sul controllo degli armamenti. Il segretario americano alla difesa, Harold Brown, ha manifestato la sua preoccupazione per i recenti sforzi sovietici in vista dello sviluppo di una capacità di attaccare i satelliti americani e di altri stati. Harold Brown ha sottolineato che lo sforzo sovietico non ha raggiunto un livello tale da costituire una minaccia significativa per gli Stati Uniti, sia sotto il profilo della nostra possibilità tecnica di verificare il rispetto degli accordi sul controllo degli armamenti, sia sotto il profilo delle nostre capacità di comando e controllo. Mentre negoziamo le limitazioni dei sistemi antisatellite proseguiamo il nostro programma di sviluppo e ricerca. Dal momento che la nostra tecnologia è notevolmente più avanzata di quella sovietica prevediamo di poter abbondantemente controbilanciare gli sforzi sovietici anche in assenza di un accordo sulla limitazione dei sistemi antisatellite.

Naturalmente preferiremmo raggiungere con l'Unione Sovietica un accordo globale, equo e controllabile. Tale accordo renderebbe inutili questi armamenti pericolosi e destabilizzanti in quanto garantirebbe a ciascuna parte che la controparte non abatterà né

metterà fuori uso i suoi satelliti. I problemi tecnici intrinseci alla negoziazione di un tale accordo sono, come potete immaginare, estremamente complessi e ad essi si aggiungono anche problemi politici. La prima fase delle discussioni preliminari ha avuto luogo il giugno scorso ad Helsinki e la seconda fase dovrebbe essere concordata tra breve (2).

Passando all'ultimo e quarto esempio, le trattative sulla riduzione reciproca e bilanciata delle forze in Europa, mi sembra quasi inutile sottolineare che si tratta di un esempio estremamente confuso anche perché trattasi di negoziati multilaterali che interessano direttamente gli undici paesi militarmente presenti nell'Europa centrale e, indirettamente, tutti gli altri paesi membri della Nato e del Patto di Varsavia. Le trattative si sono fatte anche più delicate in quanto da molto tempo non vengono più esercitate pressioni per il ritiro unilaterale delle forze americane di stanza in Europa. Infine alcuni critici sostengono che c'è una contraddizione in termini tra i negoziati per la riduzione delle forze in Europa, da un lato, e i piani Nato per un aumento della spesa in vista del potenziamento delle forze convenzionali alleate, dall'altro.

A quest'ultima obiezione è facile rispondere che il Programma di difesa a lungo termine della Nato è incentrato sul potenziamento delle forze e non sull'incremento delle truppe, mentre la riduzione bilanciata e reciproca delle forze in Europa rappresenta semplicemente un tentativo di ridurre parzialmente i contingenti armati della Nato e del Patto di Varsavia nei territori interessati dall'accordo. Rimane però l'interrogativo: è logico parlare contemporaneamente di rafforzamento e di riduzione?

A mio giudizio, la risposta va precisamente ricercata nelle difficoltà che paralizzano attualmente i negoziati. Le due parti hanno convenuto in linea di principio che l'obiettivo dei negoziati è quello di fissare un tetto comune per quanto riguarda i contingenti militari. Fin quando però non si troverà un accordo su quello che è il livello attuale delle rispettive forze non si potrà determinare quella che dovrà essere la misura delle riduzioni. Difficilmente si arriverà ad un accordo sulla riduzione se le due parti non si

(2) Nuovi colloqui Usa-Urss sulle armi antisatellite sono iniziati a Berna il 23 gennaio 1979, per essere poi sospesi il 20 febbraio senza raggiungere alcun risultato (n.d.r.).

convinceranno del fatto che la controparte ha la capacità e la volontà di mantenere un equilibrio stabile anche in assenza di un accordo. Di conseguenza, la Nato deve portare avanti le discussioni con i paesi del Patto di Varsavia su riduzioni ritenute da tutti reciproche e bilanciate. Al tempo stesso i paesi membri della Nato devono proseguire gli sforzi per modernizzare le forze militari dell'Alleanza per essere in grado di mantenere l'equilibrio a qualsiasi livello concordato dall'Ovest e dall'Est.

Il problema, naturalmente, è ulteriormente complicato dalle diverse esigenze militari della Nato e del Patto di Varsavia. Le esigenze militari delle due parti sono da mettere in relazione alle diverse condizioni geografiche, politiche e di dottrina e strategia militare.

Le differenze in Europa sono chiaramente più complesse di quanto non siano nell'ambito dell'equilibrio strategico globale. Siamo tutti sempre più consapevoli del fatto che esiste una sovrapposizione tra queste due aree ed è chiaro che questa cosiddetta « area grigia » è un'altra area in cui le proposte in materia di controllo degli armamenti debbono procedere di pari passo con i piani e i programmi di potenziamento volti al mantenimento di una approssimata equivalenza. Una tale combinazione di sforzi è necessaria non perché sia auspicabile un equilibrio nucleare separato — la qual cosa presenta anzi alcuni ovvi svantaggi — ma perché le misure sul controllo degli armamenti nell'« area grigia » contribuiscono al raggiungimento di un equilibrio nucleare globale a livelli più bassi e meno destabilizzanti.

Tornando al problema delle intrinseche complessità e difficoltà per giungere ad accordi sul controllo degli armamenti al di fuori del settore strategico, desidero fare cenno ad un altro tipo di accordo che, ne sono certo, può garantire utili controlli qualitativi e quantitativi: intendo riferirmi a tutte quelle misure volte ad aumentare la reciproca fiducia, cioè ad accordi che prevedano la comunicazione in anticipo o determinate limitazioni in materia di movimenti e spiegamenti di truppe. Queste misure possono contribuire in notevole grado ad abbassare i livelli di preoccupazione « militare » delle due alleanze e, se adeguatamente studiate, possono anche contribuire alla stabilità in caso di crisi. Attualmente in discussione, sia in sede di trattative per la riduzione bilanciata e reciproca delle forze in Europa, sia in sede

di Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, queste misure volte ad aumentare la fiducia reciproca debbono essere adattate alle situazioni geografiche e strategiche delle parti. Tuttavia, anche in questo caso, tali misure non debbono limitare le capacità difensive ma, adeguatamente applicate, possono garantire una base politica e tecnica per ulteriori concrete iniziative in materia di controllo degli armamenti.

Quali sono, quindi, le caratteristiche comuni degli accordi sul controllo degli armamenti che possono servire ad abbassare il livello dell'equilibrio Est-Ovest rendendolo anche più stabile? A mio parere ci sono tre caratteristiche essenziali.

Anzitutto gli accordi debbono essere adeguatamente controllabili. Nessuna delle parti desidera basare un accordo semplicemente sulla fragile struttura della fiducia reciproca. Come scrisse il poeta americano Robert Frost: « i buoni steccati rendono buoni anche i vicini ». Finora siamo riusciti in maniera egregia a sviluppare mezzi tecnici nazionali di controllo, compresi i satelliti da ricognizione per osservare gli spiegamenti di forze e le capacità dei sistemi d'arma. Tuttavia, passando dai controlli prevalentemente quantitativi a quelli prevalentemente qualitativi i mezzi tecnici nazionali possono essere integrati dalle cosiddette misure di cooperazione che impongono obblighi tanto a carico di chi è osservato quanto a carico di chi osserva. Gli attuali negoziati per la totale interdizione degli esperimenti nucleari sono stati assai incoraggianti sotto questo punto di vista e le discussioni sulle misure volte ad aumentare la fiducia reciproca aprono la strada ad ulteriori iniziative in questa direzione.

La seconda caratteristica essenziale per la conclusione di accordi efficaci sul controllo degli armamenti è l'equità. Con ciò non intendo dire che qualsiasi misura « meccanica » di parità sia necessaria o desiderabile. Le clausole già concordate coi Salt 2, che consentono a ciascuna parte di variare il numero dei singoli armamenti strategici nell'ambito del limite globale comune, rappresentano una chiara indicazione della flessibilità richiesta; tuttavia, un accordo che consente ad una parte un vantaggio significativo e senza contropartite minaccia la stabilità delle relazioni internazionali e la stessa attuazione dell'accordo.

Infine — e sembra proprio che in materia di armamenti strategici ricorra sempre il concetto di triade — l'accordo deve rispon-

dere ad interessi multilaterali. E' sempre più palese che le superpotenze atomiche non possono più organizzare le loro relazioni senza tenere nella dovuta considerazione gli interessi degli altri 150 e più governi del mondo e degli altri tre miliardi e mezzo di persone. La maggiore partecipazione alla politica internazionale finirà per trasformare negli anni '80 la scena internazionale da bipolare, come negli anni '60, e pentagonale, come negli anni '70, in multipolare. Le prove di questa trasformazione sono numerose nella realtà che ci circonda: dai dibattiti in occasione della Sessione speciale sul disarmo tenuta dalle Nazioni unite nel maggio e giugno scorso, alle modifiche strutturali della Commissione sul disarmo e alla ricostituzione della Commissione sul disarmo delle Nazioni unite, per non parlare dell'interesse dimostrato nei dibattiti attualmente in corso della Prima commissione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite.

Rimane un grave interrogativo: il processo per il controllo degli armamenti è in grado di tenere il passo dello sviluppo di nuovi e più potenti mezzi di distruzione? Al mo-

mento possiamo solo dire che non esistono indicazioni esplicite al riguardo. Non mi sento di condividere l'opinione pessimistica di Christoph Bertram secondo cui l'attuale approccio al problema del controllo degli armamenti è divenuto del tutto inadeguato né posso accettare la sua ricetta di un futuro negoziato per il controllo degli armamenti basato sul tipo di missione che i sistemi di arma sono in grado di effettuare. La proposta di Bertram appare troppo complessa per essere praticabile e ignora un'altra caratteristica essenziale di accordi efficaci in materia di controllo degli armamenti: la semplicità concettuale, anche se tale semplicità può non essere applicabile ai dettagli del negoziato.

Il problema di accelerare il processo del controllo degli armamenti in vista dell'accelerato ritmo della corsa agli armamenti credo possa essere utilmente affrontato da questa assemblea. Senza un significativo progresso nel campo del controllo degli armamenti l'equilibrio politico e militare — oggetto del nostro dibattito — sarà sempre più difficile da mantenere.

## L'EVOLUZIONE INTERNA DEL PATTO DI VARSAVIA E L'EQUILIBRIO EUROPEO

di John Erickson

Sebbene il Patto di Varsavia (Wto = Warsaw Treaty Organization, Organizzazione del Trattato di Varsavia, sorta del Trattato di amicizia, di cooperazione e di assistenza reciproca firmato a Varsavia il 14 maggio 1955) abbia tecnicamente 23 anni di età, forse per discutere l'attuale assetto e scopo è più realistico partire dalla riorganizzazione causata dalle implicazioni dell'invasione della Cecoslovacchia e dalla tensione lungo la frontiera cino-sovietica. Tali modifiche sono state adottate nella « riunione di Budapest » del 26 marzo 1969. E' necessaria tuttavia una certa cautela in quanto l'evoluzione del Patto di Varsavia è argomento poco conosciuto: è certamente una macchia su tutti i blasoni accademici la mancanza di uno studio completo e autorevole sul Patto di Varsavia nonché di una qualsiasi adeguata indagine sulla natura del « soldato dell'Est europeo » in quanto diverso dal soldato sovietico. Ci sono, è vero, alcune sommarie e frammentarie indicazioni che non assurgono però al grado di indagine sistematica e manca uno studio coerente sui programmi militari, sull'economia militare e sulle politiche militari degli stati dell'Est europeo: prova quasi tangibile del disprezzo in cui sono tenuti questi « establishment » militari. Eppure i piloti da caccia polacchi, le squadriglie di caccia e bombardieri cecoslovacche, i marinai polacchi e alcune formidabili divisioni polacche hanno coraggiosamente combattuto per noi. In campo sovietico, truppe polacche, cecoslovacche e rumene si sono battute a fianco dell'Armata rossa, in particolar modo i rumeni che hanno subito gravissime perdite dopo il 1944. E' innegabile che nell'Europa centro-orientale ci sia un considerevole concentramento di capacità militari e, non fosse altro per questa ragione, una indagine sul Patto di Varsavia, con le sue componenti sovietiche e non-sovietiche, appare opportuna e interessante.

Che tipo di organizzazione è il Patto di Varsavia e quale è la sua efficienza operativa? Più precisamente: quale funzione è chiamato a svolgere? Naturalmente, il Patto di Varsavia come tale può essere usato per elencare dati gonfiati e irrealistici di un or-

dine di battaglia — una lunghissima elencazione di divisioni — desunte dalla semplice e semplicistica addizione delle divisioni assegnate ai diversi firmatari del Trattato. In gran parte si tratta di dati del tutto inattendibili: ad esempio, mentre la Polonia ha un ordine di battaglia formale consistente in quindici divisioni (cinque divisioni corazzate, otto motorizzate, una d'assalto anfibia) l'effettivo ordine di battaglia operativo ammonta a quattro-cinque divisioni, tre motorizzate e due di specialisti (la 6<sup>a</sup> aviotrasportata a effettivi ridotti e la divisione anfibia che di fatto è una brigata). Il problema diventa ancor più complesso se passiamo ad esaminare gli armamenti e l'equipaggiamento di questi eserciti: per prendere ancora ad esempio la Polonia, sebbene i polacchi preferirebbero senza dubbio una maggiore dotazione di carri armati T-62 invece dei T-54/55, le munizioni del T-62 costano tre volte di più di quelle dei T-54/55 e quindi i costi rappresentano una reale limitazione della possibilità di ottenere prestazioni superiori. Eppure, sorprendentemente, l'esercito polacco ha avuto in dotazione i nuovi cannoni semoventi sovietici e l'aviazione polacca ha ricevuto in tempi brevi il velivolo SU-7.

Non è questa la sede per addentrarsi in problemi di metodologia, ma in tal modo non ci si libera del problema del metodo: per trattare l'importante argomento e per effettuare alcune valutazioni dell'« equilibrio » probabilmente l'approccio più utile consiste nel prendere in esame 1) l'evoluzione del Patto di Varsavia dal 1969 (se non altro per tentare di dare una risposta all'interrogativo già sollevato cioè a quello della prevista funzione del Patto di Varsavia, 2) la forza militare e le capacità di schieramento dei Paesi del Patto di Varsavia, 3) gli armamenti e l'equipaggiamento, con particolare riferimento alla modernizzazione-standardizzazione nelle varie forze militari e, infine, 4) il problema della efficienza e affidabilità (militare e politica) delle forze dell'Est Europa — quelle non-sovietiche — la qual cosa solleva automaticamente la questione dell'interdipendenza tra le componenti militari sovietiche e non-sovietiche.

*L'evoluzione interna del Patto di Varsavia dal 1969*

A prima vista e sulla base di una semplice lettura del Trattato sembrerebbe che la Nato e il Patto di Varsavia siano essenzial-

mente simili e fundamentalmente paragonabili. Tale impressione è ingannevole; probabilmente la differenza fondamentale risiede nel fatto che l'Alleanza atlantica era (ed è ancora) una associazione di stati sovrani indipendenti, una associazione volontaria ratificata solamente dopo un lungo dibattito parlamentare mentre il Patto di Varsavia ha visto la luce su ordine dell'Unione Sovietica che perseguiva i suoi obiettivi politici e strategici. Sebbene una complessa rete di trattati bilaterali di reciproca assistenza stipulati tra l'Unione Sovietica e i suoi alleati dell'Est Europa (trattati che risalgono in taluni casi alla seconda guerra mondiale e che vengono regolarmente rinnovati per garantirne l'efficacia) puntelli il « sistema di sicurezza » sovietico nell'Europa centro-orientale, questi accordi non potevano rappresentare né tanto meno promuovere uno spirito di unità o una identificazione collettiva con gli interessi sovietici. E' stata proprio questa la funzione del Patto di Varsavia, che ha altresì garantito l'egemonia sovietica.

Anche per quanto concerne le strutture c'è una superficiale similitudine tra le due organizzazioni: il Comitato consultivo politico del Patto di Varsavia sembra corrispondere al Consiglio dei rappresentanti permanenti della Nato; il primo però si riunisce solo sporadicamente (1), mentre il secondo si riunisce almeno una volta la settimana. Sede del Comitato consultivo politico (Ccp) è Mosca (la qual cosa vale anche per la Commissione permanente che ha il compito di elaborare le indicazioni di politica estera), ma ambedue gli organismi vengono spesso scavalcati da consultazioni e decisioni bilaterali. Strano a dirsi fu proprio il Comitato consultivo politico, nel corso della riunione durata due ore nel marzo 1969, ad introdurre trasformazioni profonde nella struttura e nella organizzazione del Patto di Varsavia senza peraltro modificare o alterare il proprio status e senza ampliare la sfera delle proprie competenze. La natura stessa di queste trasformazioni o riforme indica le particolari difficoltà in cui versa il Patto di Varsavia, non ultimo il problema di una maggiore « rappresentanza » nazionale nell'ambito di una alleanza dominata dall'Urss. Una conseguenza immediata delle decisioni del 1969 fu l'istituzione del Comitato dei ministri della difesa — un organismo nuovo — che modificava la precedente situazione in base alla quale il Comandante in capo del Patto (un ufficiale sovietico di grado elevato) passava direttamente gli ordini alle unità nazionali

tramite i vari ministri della difesa (tedesco orientale, polacco e così via...). Ora i vice-ministri della difesa sono anche vice-comandanti del Patto di Varsavia per cui debbono riferire tramite i propri ministri della difesa e questa articolazione del comando e del processo decisionale consente ai vari governi di valutare determinate decisioni invece di accettare il « diktat » dell'Alto comando del Patto di Varsavia. Il Comitato dei ministri della difesa (che comprende il ministro della difesa sovietica oltre ai sei ministri della difesa dei paesi dell'Est Europa) è stato definito « il supremo organo militare del Patto di Varsavia ».

Un'altra innovazione è stata la creazione del Consiglio militare del Patto di Varsavia, un organismo che comprende il comandante in capo del Patto, il suo vice e il capo di stato maggiore nonché alcuni ufficiali di grado elevato dei paesi firmatari: in teoria il Consiglio dovrebbe fungere da organo consultivo del Comitato dei ministri della difesa ma finora le riunioni del Comitato e del Consiglio non sono state convocate in sintonia per cui è possibile che il Consiglio militare finisca per diventare un'altra tribuna per le discussioni multilaterali di « policy », garantendo una maggiore partecipazione ai membri non-sovietici. Il risultato di queste trasformazioni è consistito nell'eliminare la precedente subordinazione dei ministri della difesa al comandante in capo sovietico e nel creare maggiori possibilità di confronto almeno in materia di scelte politiche e piani. Per perfezionare questa riorganizzazione è stato istituito uno Stato maggiore congiunto, in un primo momento posto sotto il comando del generale di corpo d'armata Shtemenko (attualmente l'incarico è ricoperto dal generale di corpo d'armata Gribkov), ambedue alti ufficiali sovietici. L'organizzazione militare del Patto consiste di un Alto comando congiunto cui spetta « la direzione e il coordinamento delle forze armate » (un organismo istituito nel 1955 prima della ratifica del Patto così come prescriveva l'articolo 10 del Trattato di Varsavia): a capo dell'Alto comando congiunto c'è il comandante in capo e l'organigramma è completato dallo Stato maggiore congiunto e dal Consiglio militare (di fatto trattasi di una struttura non dissimile da quella del Distretto militare sovietico tipo: « voennyi okrug »). Un qualche tipo

(1) L'ultima riunione è stata convocata il 22 novembre 1978.

di organizzazione congiunta doveva esistere anche prima del 1969 dal momento che le competenze dello Stato maggiore congiunto furono allargate alla supervisione dell'addestramento, delle manovre e delle esercitazioni per posti comando: nello Stato maggiore congiunto entrarono a far parte anche ufficiali di grado elevato dell'Est europeo col grado di sottocapo di Stato maggiore e di conseguenza la struttura divenne la seguente: capo di Stato maggiore, primo sottocapo e due sottocapi (tutti ufficiali sovietici) più i sottocapi dei paesi dell'Est europeo.

In quale misura queste trasformazioni si riflettono sulla efficienza operativa del Patto di Varsavia? La risposta è: in misura assai modesta. Il Comitato consultivo politico sembra un organo che si occupa di questioni generali di politica estera e di coordinamento delle posizioni e degli interessi dei singoli paesi nonché di esaminare i rapporti del comandante in capo del Comitato dei ministri della difesa. Il Comitato dei ministri della difesa agisce da raccordo tra le autorità e gli uffici militari dei diversi «establishment» nazionali: scopo della sua istituzione è stato quello di sottrarre i ministri della difesa alla loro condizione di diretta subordinazione nei confronti del comandante in capo (sovietico).

Anche il Consiglio militare è un organo di collegamento. L'Alto comando congiunto si occupa delle operazioni militari e dirige lo Stato maggiore congiunto il cui compito prevalente riguarda l'addestramento piuttosto che la predisposizione di piani per le operazioni militari.

Il tema della collaborazione politica tra l'Urss e gli altri paesi membri del Patto di Varsavia fu nuovamente affrontato nel novembre del 1976 allorché fu istituito un Comitato dei ministri della difesa e un Segretariato unificato proseguendo un processo iniziato nel 1969 e sollecitato dalle proteste sempre più energiche delle nazioni non-sovietiche che reclamavano una maggiore partecipazione al processo decisionale. Tuttavia queste trasformazioni nascondono un paradosso: mentre per quanto concerne le questioni politiche c'è una certa interdipendenza tra l'Urss e i suoi alleati, sotto il profilo puramente militare tale interdipendenza è assai minore. Naturalmente, il Patto di Varsavia ha la sua utilità nei negoziati bilaterali con la Nato e « lo scioglimento delle Alleanze militari (Nato / Patto di Varsavia) » è una richiesta che si sente con sempre minore frequenza. Il Patto di Varsavia ha anche la sua

utilità politica, in qualche misura serve gli interessi di « integrazione » ed ha una rilevanza politica sulla scena europea ma ciò non trasforma il Patto di Varsavia in un effettivo strumento di guerra. In primo luogo il Patto di Varsavia manca di un comune apparato di mobilitazione; in secondo luogo è ancora privo di una struttura comune di difesa aerea in quanto essa opera direttamente sotto il comando del « Pvo Strany » sovietico (con un vice-comandante per le regioni del Patto di Varsavia che è anche in questo caso un ufficiale sovietico); oltre alla difesa aerea, la logistica e il comando e controllo operativo sono posti sotto il diretto controllo sovietico mentre lo Stato maggiore congiunto non sembra in grado di trasformarsi in un comando operativo di teatro (sulla falsariga dello Shape della Nato) né sembra essere questo il suo scopo.

Pur apprezzando il ruolo dei meccanismi del Patto di Varsavia per scopi politici, anche in vista di una forma di « integrazione », la capacità militare del Patto di Varsavia — e i suoi effetti sull'equilibrio europeo — deve essere valutato da una diversa angolazione così come il suo ruolo in eventuali operazioni militari. Di fatto, l'Urss probabilmente aggirerebbe gli accordi formali del Patto di Varsavia, che sono in ogni caso minimi e non si concretano in una « struttura di comando », per affidarsi a specifici raggruppamenti bilaterali (o multilaterali accuratamente selezionati) per eseguire specifiche missioni militari.

#### *Forze militari e capacità di schieramento del Patto di Varsavia*

Se pure esistono sostanziali differenze tra la Nato e il Patto di Varsavia, nulla è altrettanto stupefacente quanto la disparità per quanto attiene la preponderanza di un singolo paese — l'Urss — in termini di contributo militare: l'Unione Sovietica contribuisce nella misura del 60% circa alle forze di prima linea del Patto di Varsavia (2), è la

(2) Le forze armate degli Stati Uniti in Europa ammontano (esclusa la guarnigione di Berlino) a 4 divisioni, tre brigade, due reggimenti corazzati; comprendono inoltre 26 gruppi di velivoli d'attacco, due gruppi di velivoli da ricognizione. Il contributo degli Stati Uniti alla Nato è di 200.000 uomini dell'Esercito, 76.000 uomini dell'Aeronautica su un totale rispettivamente di 780.000 e di 193.000 uomini.

sola potenza nucleare nell'ambito dell'Alleanza, la sua egemonia nelle posizioni chiave di comando è incontestata al pari della sua capacità di influenzare la direzione politica. Inoltre la posizione militare di predominio è rafforzata dall'insieme dei trattati bilaterali per non parlare dei rappresentanti militari dell'Alto comando congiunto (ufficiali sovietici di grado elevato assegnati a ciascuna capitale dei paesi del Patto di Varsavia) e della rete separata mantenuta dal Kgb e dai funzionari del servizio segreto sovietici che costituiscono un sistema operativo completo che funziona a fianco degli accordi formali del Patto di Varsavia. (Si può sostenere che in Cecoslovacchia nel 1968 lo scontro reale iniziò allorché i cecoslovacchi si apprestarono a smantellare questo apparato interno privando in tal modo l'Urss di un effettivo controllo sugli sviluppi militari e politici).

Valutato in termini di ordine di battaglia il Patto di Varsavia risulta formidabile: negli ultimi venticinque anni lo schieramento avanzato dell'Urss non è mai sceso al di sotto delle 25-26 divisioni e attualmente conta 31-32 divisioni (5-6 divisioni sono andate ad aggiungersi all'ordine di battaglia in conseguenza dell'invasione della Cecoslovacchia). Lo schieramento complessivo consiste di quattro Gruppi di forze dislocate nella Germania dell'Est, in Polonia, in Cecoslovacchia e in Ungheria: le forze in Germania comprendono cinque comandi dell'esercito, venti divisioni più la 16<sup>a</sup> armata aerea con 844 aerei da combattimento; il Gruppo settentrionale (Polonia) comprende 2-3 divisioni più la 37<sup>a</sup> armata aerea; il Gruppo centrale (Cecoslovacchia) comprende 5-6 divisioni e da poco la 10<sup>a</sup> armata aerea; il Gruppo meridionale (Ungheria) comprende 4 divisioni e quella che una volta era la 59<sup>a</sup> armata aerea. Il totale di questo schieramento ammonta a qualcosa come 500.000 uomini (575.000 con la componente aerea), 16 divisioni corazzate e 15 divisioni motorizzate (con 27 divisioni schierate nel nevralgico settore centrale del fronte europeo). Rinforzi adeguati e immediati per queste unità avanzate possono giungere dai tre Distretti militari (Dm) occidentali dell'Unione Sovietica: il Distretto militare baltico, i Distretti militari transcarpatico e bielorusso, con un incremento equivalente ad otto armate con 30-32 divisioni (cioè a dire 340.000 uomini con 6800 carri armati).

Considerato « in toto », l'ordine di battaglia non-sovietico (di tutti i paesi firmatari del trattato) ammonta a 55 divisioni (e som-

mando le cifre relative all'Unione Sovietica e agli altri paesi del Patto di Varsavia arriviamo a quel magico e mitico totale di oltre 85 divisioni che rappresenterebbero la forza di mobilitazione complessiva del Patto di Varsavia). E' chiaro che c'è qualcosa di sospetto riguardo a questo totale che non prende in considerazione la qualità delle forze, la loro vicinanza alle principali zone operative e la capacità militare di particolari unità. La conseguenza è che dobbiamo valutare attentamente i diversi « establishment » militari all'interno del Patto di Varsavia per arrivare ad una determinazione più realistica della capacità operativa. Generalmente ci si riferisce alle componenti militari non-sovietiche distinguendole in « spiegamento settentrionale » (Germania Est, Polonia e Cecoslovacchia) e « spiegamento meridionale » (Ungheria, Bulgaria e Romania), una distinzione per alcuni versi legittima se non altro per ragioni geografiche e di compiti tattici diversi. C'è inoltre all'interno dello schieramento non-sovietico una importante « gerarchia » con la Polonia che tenta di collocarsi al vertice in concorrenza con la Germania Est sfidando i commenti sarcastici della Cecoslovacchia sulle pretese polacche. E' utile fare cenno a questa concorrenza interna non priva di effetti sull'assetto militare del Patto di Varsavia (3).

La Polonia rappresenta un eccellente « point de départ ». E', senza dubbio, la più forte componente non-sovietica del Patto di Varsavia con forze militari diversificate: di terra, navali ed aeree che si avvalgono di una lunga, storicamente solida tradizione militare e di un « élan » professionale che risalgono al 18° e 19° secolo. Le forze militari ammontano a poco più di 300.000 uomini (190.000 di leva) con l'esercito che fa la parte del leone con i suoi 220.000 uomini organizzati in quindici divisioni (cinque corazzate, otto motorizzate, una avio-trasportata ed una anfibia). Le unità corazzate dispongono di circa 3500 mezzi (con soltanto una modesta ali-

(3) Un esempio interessante di questa rivalità gerarchica è la recente nomina del generale d'armata I.E. Shavrov (già comandante della Accademia di Stato maggiore sovietica) in sostituzione del generale di Corpo d'armata M.T. Tankayev in qualità di primo rappresentante del comandante in capo del Patto di Varsavia nella Repubblica democratica tedesca. Finora il solo « rappresentante » nei paesi del Patto di Varsavia col grado di generale d'armata si trovava in Polonia ma ora la Germania Est ha raggiunto la medesima posizione.

quota di T-62). La forza aerea consiste di circa 800 aerei ed è integrata dalla 37<sup>a</sup> armata aerea (sovietica) con 350 aerei da combattimento. La marina, dotata di quattro sottomarini, rappresenta una componente militare, unica tra le forze non-sovietiche, così come la divisione anfibia (con un organico di 7000 uomini appoggiati da trenta unità della classe Polnocny e da venti mezzi da sbarco. Vi è inoltre la 6<sup>a</sup> divisione aviotrasportata con circa 4000 uomini addestrati per operazioni speciali in particolare nella zona di combattimento del Baltico. Quale è la consistenza di questa forza in termini di operatività « offensiva »? E' stabilito che il « settore settentrionale » (Baltico) sarebbe posto sotto il comando di un generale polacco, schierando una « task force » sovietico-polacca: truppe aviotrasportate polacche, unità navali polacche con mezzi d'assalto anfibi, aviazione polacca più aviazione sovietica (e forze aeronavali sovietiche), unità navali sovietiche e unità motorizzate sovietiche; tuttavia la suprema direzione operativa sarebbe assegnata al comandante sovietico di teatro e al comandante delle forze navali (flotta baltica). Possiamo quindi desumere che per operazioni offensive congiunte il comando sovietico potrebbe contare su 3-4 divisioni corazzate polacche, tre divisioni motorizzate e due divisioni di specialisti oltre alle unità navali e alle unità aeree tattiche polacche. Ci sono alcune riserve: la preparazione bellica delle divisioni polacche di « élite » è notevole ed è anche eccellente il grado di manutenzione dei mezzi ma queste formazioni di stanza in Slesia avrebbero difficoltà nello schierarsi rapidamente a Nord-Ovest per formare il « fronte settentrionale » contro la Nato. Il resto delle forze polacche — una divisione corazzata e cinque divisioni motorizzate — verrebbero tenute in posizione difensiva o come riserve. Quindi il primo scaglione di attacco sarebbe costituito da sette divisioni polacche: quattro corazzate e tre motorizzate con appoggio aereo.

In termini di ordine di battaglia, la Germania Est schiererebbe, al pari dell'Ungheria, sei divisioni ma il raffronto è grottesco. La Germania Est ha una forza militare di 157 mila uomini ma il suo esercito è considerato, tanto dai sovietici quanto dagli altri, la macchina militare più formidabile e professionale tra i paesi non-sovietici del Patto di Varsavia. Le sei divisioni (due corazzate, quattro motorizzate) vengono mantenute in assetto di guerra (all'80% per quanto concerne gli uomini e al 100% per quanto concerne

gli armamenti e l'equipaggiamento) con un rapporto mezzi-uomini estremamente elevato: la Nva dispone di 297 carri armati e 252 Apc (4) per diecimila uomini in confronto ai 173 e 195, rispettivamente, della Polonia e ai 252 e 221, rispettivamente, della Cecoslovacchia. A differenza delle altre forze non-sovietiche le unità militari della Repubblica democratica tedesca non si trovano sotto il comando nazionale ma sono direttamente subordinate al comando delle Gsfg (Ground Soviet Forces Germany = forze sovietiche in Germania) anche se va sottolineato che le Gsfg sono in grado — e apparentemente tale è la loro volontà — di mantenere una loro indipendenza operativa e logistica (5). La marina (con 16.000 uomini) è costituita da unità costiere leggere (Fpb) (6), mentre la aviazione conta circa 420 aerei da combattimento per la maggior parte velivoli da difesa aerea. Vanno altresì ricordate le unità speciali di comando della Repubblica democratica tedesca organizzate in battaglioni e che potrebbero operare senza dubbio unitamente alle forze aviotrasportate sovietico-polacche nel Baltico occidentale. Il parco dei mezzi corazzati annovera oltre 3100 carri armati e 2300 Apc sebbene solo recentemente la Nva sia stata dotata dei nuovi cannoni semoventi sovietici, segno questo della riluttanza con cui l'Unione Sovietica fornisce armamenti al suo alleato tedesco, considerando che la Polonia li ha ricevuti con molto anticipo. A prescindere però dalle riserve sovietiche, sei divisioni della Germania Est debbono essere contate nell'ordine di battaglia.

L'efficienza bellica dell'esercito cecoslovacco è un punto discusso sebbene si sostenga che l'esercito è stato ristrutturato e riorganizzato dopo il 1968. A fronte di un ordine di battaglia nominale di dieci divisioni (cinque corazzate e cinque motorizzate) probabilmente solo la metà possono essere considerate unità da prima linea: 2-3 divisioni corazzate e tre divisioni motorizzate. Il parco dei mezzi corazzati annovera circa 3500 T-54/55. L'aviazione (46.000 uomini) che è stata potenziata e modernizzata, dispone di

(4) Apc = Armored Personnel Carrier - Mezzi corazzati per trasporto truppa.

(5) Le Gsfg (forze sovietiche in Germania) hanno una riserva di munizioni per 37 giorni e di carburante per 16 giorni senza ricorrere alle riserve della Germania Est.

(6) Fpb = Fast Patrol Boat - unità veloci da pattugliamento.

550 aerei (divisi in dodici gruppi di caccia-bombardieri e 18 gruppi di caccia intercettori), mentre l'ultima acquisizione è un gruppo di 12 Mig-23 di base a Pardubice ad est di Praga (e che sicuramente verrà potenziato fino ad assumere la forza di un reggimento). C'è anche un reggimento aviotrasportato, già 22<sup>a</sup> brigata aviotrasportata ridotta ora a livello di reggimento con circa 2000 uomini, di stanza a Holesov. In generale dovremmo calcolare 4-5 divisioni come unità di prima schiera con crescente appoggio aereo tattico e un reggimento aviotrasportato.

In totale, lo « spiegamento settentrionale » arriva a nove divisioni corazzate non-sovietiche (2 tedesco-orientali, 4 polacche e 3 cecoslovacche) e dieci divisioni motorizzate (4 tedesco-orientali, 3 polacche e 3 cecoslovacche) con due divisioni (1 aerotrasportata e 1 anfibia polacche) ed alcuni battaglioni di comando paracadutisti (tedesco-orientali e cecoslovacchi). L'appoggio aereo tattico sarebbe considerevole con la Cecoslovacchia e la Polonia in grado di impiegare moderni aerei da combattimento. In totale, per quanto riguarda lo « spiegamento settentrionale », si tratta di circa venti divisioni, della componente non-sovietica del Patto di Varsavia, dotate di numerosi mezzi corazzati, anche se non sempre dell'ultimo modello.

Lo « spiegamento meridionale » — Ungheria, Bulgaria e Romania — presenta un panorama per certi aspetti diverso. Anche in questo caso il computo totale ammonta a ventisei divisioni — sei ungheresi, dieci rumene e dieci bulgare — (con otto divisioni motorizzate e cinque brigate corazzate che possono essere valutate alla stregua di due divisioni corazzate). In questo caso, le cifre sono quanto mai errate e vanno assolutamente ridimensionate. Senza con questo voler denigrare nessuno, non si capisce proprio come l'esercito ungherese possa efficientemente schierarsi in campo. L'esercito ungherese è una modesta forza sostanzialmente « quadro » (30.000 su 83.000) con una divisione corazzata e cinque divisioni motorizzate. L'aviazione dispone di 176 aerei da combattimento (116 Mig-21, un reggimento di 30 cacciabombardieri SU-7MB e 30 Mig-17/Mig-19).

L'esercito bulgaro (ed anche l'aviazione) rappresentano in un certo senso un enigma (7). L'aviazione bulgara è stata potenziata con una ventina circa di Mig-23 ed annovera in totale circa 370 aerei mentre l'esercito conta delle unità corazzate costi-

tuite in brigate (cinque brigate corazzate con circa 2000 mezzi corazzati) e otto divisioni motorizzate più un reggimento aviotrasportato. Sia la Romania che la Bulgaria — come è logico — hanno truppe di montagna (al massimo della forza di reggimenti), ma l'esercito rumeno è leggermente più forte: 140 mila uomini rispetto ai 115.000 della Bulgaria.

In base all'ordine di battaglia nominale l'esercito rumeno annovera dieci divisioni (due corazzate e otto motorizzate) con 1500 mezzi corazzati. In termini generali, lo « spiegamento meridionale » conta su un numero di uomini inferiore a quello della Nato, ma l'ordine di battaglia aereo (sempre restando alle cifre) favorisce il Patto di Varsavia.

E', in realtà, estremamente difficile paragonare l'« equilibrio » sul fianco meridionale in considerazione della differenza degli « strumenti » militari delle varie nazioni, della obsolescenza di gran parte dell'equipaggiamento (da una parte e dall'altra) e delle differenze politiche che indeboliscono la coesione militare (la polemica rumena nei confronti dell'Urss, il confronto greco-turco che ostacola la Nato...).

Per fare ancora una volta riferimento alle cifre, l'ordine di battaglia totale del Patto di Varsavia nel settore centrale, comprese le forze sovietiche, ammonta a 935.000 uomini, 16.000 carri armati e 2900 aerei tattici. Ma quale è il rapporto tra questi dati e le unità di prima schiera, cioè le forze pronte al combattimento, addestrate e adeguatamente equipaggiate? Non tutte le divisioni non-sovietiche dello « spiegamento settentrionale » sembrano essere precettate per operare con le unità sovietiche di prima schiera. Le esercitazioni del Patto di Varsavia sembrano dimostrare l'esistenza di raggruppamenti di unità interforze (e multinazionali), nell'ambito dei quali alle unità non-sovietiche vengono assegnati compiti operativi specifici e limitati. Un calcolo eseguito su questa base (con, ad esempio, quattro divisioni cecoslovacche nello schieramento di prima schiera) darebbe un risultato di circa 48 divisioni

(7) Il potenziamento delle forze bulgare ebbe inizio nel 1974 con la concessione di armamenti che fino ad allora erano stati riservati allo « spiegamento settentrionale ». Inoltre furono creati collegamenti maggiori tra i servizi di informazione bulgaro e sovietico, un processo questo seguito di persona dallo stesso Andropov (direttore del Kgb).

sovietiche e non-sovietiche nel settore centrale (presumendo un virtuale « attacco dallo schieramento di pace e senza rinforzi »). Ciò metterebbe a disposizione del comando sovietico oltre 200 gruppi di combattimento delle dimensioni di un battaglione, più di 10.000 mezzi corazzati da combattimento, 1750 aerei tattici e un numero notevolissimo di mezzi da combattimento per la fanteria. Questa forza di « primo colpo » potrebbe essere notevolmente rinforzata col passare del tempo. Ufficiali di grado elevato non-sovietici potrebbero assumere il comando di particolari settori anche se alle loro formazioni nazionali (polacche, cecoslovacche, tedesco-orientali) non verrebbero assegnate operazioni indipendenti in quanto queste unità entrerebbero a far parte di « task forces » multinazionali o di gruppi di combattimento misti.

Queste valutazioni ci riconducono all'interrogativo chiave sull'organizzazione del comando sovietico e sulla valutazione che i sovietici fanno delle particolari capacità delle formazioni non-sovietiche; ma prima di esaminare questo aspetto è necessario considerare brevemente le implicazioni dei programmi in materia di armamenti ed equipaggiamento portati avanti in diversi paesi del Patto di Varsavia di concerto con l'Urss.

#### *Standardizzazione e modernizzazione: armamenti ed equipaggiamento*

Si parla molto della standardizzazione pratica nell'ambito del Patto di Varsavia confrontandola con la diversità e la mancanza di « inter-operabilità » della Nato. Non si può negare che le forze militari del Patto di Varsavia abbiano raggiunto un elevato livello di standardizzazione sebbene tale standardizzazione non sia così estesa come molti sembrano credere. La standardizzazione riduce le difficoltà nell'addestramento (equipaggiamento comune, dottrina comune), approvvigionamento e manutenzione ma c'è il pericolo che la standardizzazione ostacoli il processo di modernizzazione. Se pure è vero che l'equipaggiamento sovietico — largamente predominante nel Patto di Varsavia — è progettato per essere sviluppabile e intercambiabile (come ad esempio i cingoli dei carri armati T-54/55 e T-62) è anche vero che un modello più avanzato (come il T-72) con i nuovi cingoli, un motore migliorato, un cannone di recente sviluppo (125 mm),

un diverso sistema di controllo del tiro e una diversa disposizione interna, pone dei problemi. Anche il costo è un fattore da tenere in considerazione: ad esempio il Bmp è un mezzo costoso mentre i precedenti mezzi da combattimento per la fanteria erano considerati relativamente economici. Anche il cambiamento dei sistemi complica la standardizzazione nonché la manutenzione, per cui non è sorprendente che durante le esercitazioni vengano impiegati solamente il 20% dei mezzi per risparmiare carburante e per minimizzare gli oneri di manutenzione.

Nel 1969, sulla scia della riunione di Budapest, furono approvati nuovi accordi istituzionali per la supervisione dei progressi tecnologici e dei programmi relativi ai sistemi di armamento in vista della eventuale creazione di un « organo di coordinamento » per l'equipaggiamento militare e la fornitura di armi, con compiti di controllo in materia di approvvigionamenti congiunti (e limitate coproduzioni); così come la creazione di una scorta comune di vagoni ferroviari, lo sviluppo di una rete stradale e il funzionamento della « pipeline » che porta il petrolio dall'Urss all'Europa centro-orientale. L'Unione Sovietica mantiene ancora la sua posizione di predominio come maggiore produttrice di armi tra i paesi del Patto di Varsavia sebbene altri stati possano, in misura limitata, sviluppare e produrre determinati equipaggiamenti (armi leggere e aerei da addestramento cecoslovacchi, Apc ungheresi, attrezzature polacche per la guerra chimica). Si tratta di un gigantesco « cartello di armamenti » dal quale si è esclusa solamente la Romania che acquista equipaggiamento occidentale (elicotteri francesi, aerei inglesi, l'« Orao » di produzione iugoslavo-rumena) e può anche darsi che alcune necessità la Romania le abbia soddisfatte con forniture israeliane di equipaggiamento sovietico catturato dopo la guerra del 1973. Di fatto, alcuni ritengono che una delle prime cause del distacco rumeno sia da ricercarsi nella sua esclusione dal mercato di armi del Patto di Varsavia.

Esistono naturalmente notevoli limitazioni economiche in relazione alla modernizzazione delle forze non-sovietiche del Patto di Varsavia. Il peso economico derivante dalla necessità di mantenere grandi forze convenzionali, forze non specificamente rispondenti alle necessità interne di « difesa nazionale » in un contesto Est europeo, è stato manifestato apertamente in diverse circostanze, mentre l'Unione Sovietica sottolinea il peso

economico che deve sopportare per garantire il deterrente nucleare necessario a proteggere tutta l'area socialista. Tuttavia, la tendenza generale è quella di ridurre il divario in armamenti ed equipaggiamenti tra le forze sovietiche e non-sovietiche, anche se ancora per qualche tempo tale divario rimarrà considerevole in materia di mezzi corazzati. Sembra anche che l'Urss segua un preciso elenco di priorità nel distribuire armamenti avanzati ai suoi alleati: Polonia, Repubblica democratica tedesca e Cecoslovacchia. La Polonia è stata tempestivamente dotata dei nuovi cannoni semoventi; la Repubblica democratica tedesca non ha ancora ricevuto i più recenti modelli di aerei sovietici (8), mentre l'Aviazione cecoslovacca sta ricevendo i primi Mig-23. Malgrado queste discriminazioni, l'aviazione polacca, tedesco-orientale e cecoslovacca consistono attualmente, almeno per un terzo, di aerei moderni (Mig-21 ammodernati, Mig-23 e SU-20). In conseguenza sono migliorate le capacità offensive delle forze aeree non-sovietiche e le capacità di assalto/attacco miglioreranno in seguito all'acquisizione di un maggior numero di elicotteri.

Ne consegue che se esiste una maggiore attenzione da parte sovietica al problema di integrare le unità non-sovietiche nella pianificazione e nelle missioni operative sovietiche, allora la modernizzazione delle forze non-sovietiche deve proseguire. In caso contrario potrebbero sorgere notevoli problemi logistici e potrebbe anche aumentare il divario tattico. Anche nell'ambito delle forze sovietiche esiste un certo divario in materia di prestazioni tattiche dovuto alle differenze di equipaggiamento (artiglieria semovente e rimorchiata, differenti rapporti potenza-peso e potenza-velocità dei vari modelli di mezzi da combattimento per la fanteria) ma le forze non-sovietiche dello « spiegameo settentrionale » hanno una potenza di fuoco, una mobilità e una potenza d'urto non molto inferiori a quelle delle forze sovietiche. In alcuni casi, vedasi ad esempio la capacità di ricarica degli ultimi Mrl (9) cecoslovacchi, l'equipaggiamento non-sovietico è superiore a quello sovietico e la Nva con un certo qual orgoglio ottimizza le prestazioni portandole a livelli che superano gli standard sovietici. Per quanto riguarda le forze navali solamente la Polonia (e la Germania Est) dispongono di forze navali che abbiano una qualche rilevanza operativa. L'industria contieristica polacca è all'avanguardia ed è in grado di costruire mezzi da

sbarco d'assalto avanzati mentre sia la Marina polacca che le forze navali tedesco-orientali sono ottimizzate in funzione dei loro compiti nel Baltico e sono integrate nei piani operativi sovietici. La difesa aerea è già completamente integrata nel Pvo Strany sovietico e sono da tempo fissati tutti i criteri in materia di equipaggiamento sovietico, di procedure e di priorità relativamente a tutti gli aspetti della difesa aerea: radar di avvistamento, caccia intercettori, missili terra-aria e armi antiaeree (10). Ciò nondimeno sono necessari studi più approfonditi sulla economia militare del Patto di Varsavia e una più attenta valutazione dei cicli di modernizzazione delle forze sovietiche.

#### *Integrazione, comando e controllo e prestazioni*

La totale integrazione di tutte le forze del Patto di Varsavia non ha raggiunto la fase di accordo « sopranazionale » proposto a suo tempo da Mosca e particolarmente avversato dalla Romania le cui forze armate sono state deliberatamente poste sotto controllo nazionale con una serie di atti legislativi. D'altro canto nemmeno le altre nazioni hanno mostrato al riguardo eccessivo entusiasmo. Tuttavia se esistono delle particolari formazioni non-sovietiche « precettate » ciò vuol dire che un certo livello di integrazione è stato raggiunto. Ciò non fa però che confermare la realtà secondo cui le operazioni verrebbero avviate e condotte sotto l'egida dello alto comando sovietico dal momento che il Patto di Varsavia non è una organizzazione di comando da tempo di guerra né esiste un apparato logistico separato da quello dell'Urss. L'Alto comando congiunto è essenzialmente un organo amministrativo e di addestramento ed anche il nuovo Quartier generale di Lvov potrebbe non essere un

(8) La Germania Est potrebbe essere dotata dell'elicottero d'assalto Mil MI-24, un sistema d'arma davvero formidabile.

(9) Mrl = Multiple Rocket Launcher - lanciarazzi multiplo (n.d.r.).

(10) La difesa aerea dell'Est Europa annovera 1500 aerei circa, 124 battaglioni dotati di missili terra-aria SA-2 e 32 con missili terra-aria SA-3, oltre all'artiglieria antiaerea. Le basi aeree sovietiche nell'Europa orientale sono anche difese da batterie sovietiche di missili terra-aria SA-3.

« centro di comando », ma piuttosto uno strumento per razionalizzare e controllare le esercitazioni nel settore meridionale (e magari per dirigere una eventuale incursione in Jugoslavia). Tuttavia il principale sistema di comando sovietico sembra costituito da selezionato personale di staff proveniente dallo Stato maggiore e assegnato alle rispettive sedi con compiti di comando e controllo operativo in previsione di un conflitto. Questo staff, insieme ad esperti sovietici, avrebbe il compito di selezionare le unità non-sovietiche adatte a compiti di unità di prima schiera e di elaborare piani limitati con ufficiali non-sovietici accuratamente scelti. Ad esempio nell'esercito polacco ad alcuni ufficiali di grado elevato (in possesso di una eccellente conoscenza della lingua russa) sembrano assegnati « compiti speciali » e sono al corrente di alcune intenzioni operative sovietiche. Sebbene si metta spesso in ridicolo la « concorrenza socialista » nell'ambito delle forze del blocco orientale, questo fatto è un indice di quelle unità ad elevata prontezza operativa.

In generale se l'« interdipendenza » è un fenomeno politico nel Patto di Varsavia, in condizioni operative le componenti sovietiche dipendono assai meno dagli alleati e, in ogni caso, tutte le unità pronte al combattimento su un dato fronte si troverebbero sotto il comando centralizzato sovietico, da cui dipenderebbero anche determinati ufficiali di grado elevato non-sovietici, accuratamente selezionati.

Un « attacco dallo schieramento di pace senza rinforzi » renderebbe impossibile qualsiasi complessa mobilitazione del Patto di Varsavia. L'eventualità più probabile è che le formazioni scelte non-sovietiche verrebbero messe in stato di allarme di esercitazione e trasferite quasi senza preavviso — si parla talvolta di cinque ore — nelle zone operative mentre continuano le manovre.

Rimane la sfuggente e importantissima questione dell'affidabilità delle unità militari non-sovietiche. Molto dipende dalle prestazioni delle componenti di punta sovietiche e dai settori assegnati alle unità non-sovietiche. Una qualunque importante sconfitta sovietica potrebbe causare ripercussioni catastrofiche e scompiglio nelle retrovie, senza escludere possibili azioni e sollevazioni anti-sovietiche. A mio giudizio (sulla base di lunghe e faticose conversazioni con personale militare non-sovietico) i militari di carriera — ufficiali di carriera, piloti, comandanti di unità navali — farebbero il

loro lavoro in qualsiasi circostanza come si conviene per qualsiasi professionista. Un altro problema immediato è quello della utilità (o utilizzazione) della Nva in Germania. Anche in questo caso sono incline a ritenere che la Nva verrebbe mantenuta in posizione arretrata per respingere il probabile contrattacco della Germania occidentale in direzione di Berlino anche se un rapido sfondamento sovietico potrebbe far avanzare la Nva. Attualmente l'immediato compito operativo consiste nell'assicurare lo sfondamento locale e nel proteggere il passaggio nei territori nemici occupati garantendo le linee di comunicazione sovietiche e occupandosi del problema del traffico dei prigionieri.

Anche i polacchi a modo loro rappresentano un problema. Non v'è dubbio che circostanze politiche potrebbero convincere le forze polacche della legittimità di un attacco preventivo contro la Germania occidentale anche se potrebbero essere meno disposte ad entrare in contatto con le divisioni degli Stati Uniti e della Gran Bretagna che non sono tradizionali nemici della Polonia. Un attacco contro la Germania occidentale, specialmente qualora l'esercito sovietico avesse già sfondato in quella direzione, non sarebbe sgradito ai polacchi e qualsiasi tentativo da parte della Germania occidentale di spostare ancora più avanti le difese avanzate — spingendosi ad Est — solleverebbe la collera dei polacchi. Le forze cecoslovacche non nutrono un amore sviscerato per i sovietici ma mi è stato detto che quattro divisioni cecoslovacche sono state assegnate al contingente di prima schiera e che, in tal caso, non si tirerebbero indietro pur riconoscendo di rappresentare carne da cannone. Gli ungheresi non sono un fattore significativo per l'« equilibrio militare » e non potrebbero impegnarsi in operazioni offensive su qualunque scala. Per i sovietici è difficile e problematico ricondurre i rumeni nell'ambito dei loro obiettivi — ad esempio la legge del 1973 rende difficile il trasferimento in altri settori di truppe rumene su ordine dei sovietici — e soltanto i bulgari possono essere ritenuti alleati ragionevolmente fidati dell'Urss.

Tutto quanto esposto fa riferimento agli « establishment » militari quasi in astratto ma come stanno le cose con i singoli soldati? La gran parte delle forze non-sovietiche è composta da soldati di leva, sebbene gli ufficiali e i sottufficiali, al pari degli specialisti, siano di carriera. E' impossibile determinare le capacità combattive dei soldati di

leva non-sovietici e ancor meno valutare l'effetto della propaganda ufficiale sul soldato di leva medio. D'altro canto sappiamo ben poco di come le truppe Nato (che annoverano molti soldati di leva) si comporterebbero e di quale sarebbe la reazione dei diversi strumenti militari nazionali. Ad esempio la Bundeswehr potrebbe benissimo predisporre un piano per presidiare i suoi fianchi senza lasciarli agli inglesi o a nessun altro. Una battaglia terrestre che prevedesse una energica azione della Bundeswehr — o una sua reazione — sarebbe cosa assolutamente diversa e il tentativo di spingere la « difesa avanzata » verso Oriente potrebbe provocare reazioni inattese da parte di soldati demoralizzati. Il mito di una Nato aggressiva potrebbe realizzarsi in forma di incubo, mentre il fatto che attualmente vengano diffuse voci sulle intenzioni aggressive della Nato legittima il ruolo difensivo assunto dalle forze non-sovietiche del Patto di

Varsavia.

Infine non ci resta che attendere le eventuali trasformazioni che il maresciallo Kulikov potrebbe apportare al Patto di Varsavia. Prima di assumere l'incarico di comandante in capo del Patto di Varsavia il maresciallo Kulikov ha fatto cenno alla necessità di mettere a punto una dottrina militare più realistica e pertinente basata in particolare sulle esigenze interne dei paesi del Patto di Varsavia. La modernizzazione delle forze del Patto di Varsavia procede rapidamente e non rientra negli interessi sovietici rallentarla. Negli ultimi dieci anni il Patto di Varsavia ha indubbiamente accresciuto le sue capacità militari e non c'è nulla che autorizzi a ritenere possibile una inversione di tendenza. Tale processo fa già sentire i suoi effetti sull'« equilibrio europeo » e non deve incoraggiare né l'indifferenza né il disprezzo nei confronti degli strumenti militari non-sovietici.

## IL FIANCO SUD DELLA NATO NELL'EQUILIBRIO EST-OVEST

di Maurizio Cremasco

### *Premessa*

Da un esame del Sud Europa sotto il profilo dei problemi della sicurezza, emergono alcuni elementi caratteristici che tendono a rendere tali problemi particolarmente complessi.

Primo, vi è la profonda differenza sul piano militare tra Europa centro-settentrionale e Europa meridionale. Nell'Europa centro-settentrionale la Nato e il Patto di Varsavia si fronteggiano in un quadro di sostanziale stabilità. Esiste una linea di confine, non solo geografica, ma politico-militare ben definita, per cui appaiono abbastanza chiare quali sarebbero le reazioni a ogni tentativo di mutare la situazione, e quindi evidenti i limiti di ogni tipo di azione tendente a destabilizzarla. Inoltre, in quest'area esiste una certa identità di interessi e, sotto certi aspetti, di comportamenti tra paesi appartenenti alla stessa Alleanza, mentre mancano motivazioni politiche ed economiche tali da portare ad aperti contrasti; ciò evita alla superpotenza egemone di essere coinvolta in difficili sforzi di composizione dei conflitti interni alla propria Alleanza, che indebolirebbero la sua posizione nei confronti dell'altra superpotenza. Nel Sud Europa, i confini tra le due alleanze diventano meno definiti, non solo per la predominanza dell'elemento marittimo sull'elemento terrestre, ma anche perché molti dei paesi dell'area, pur non appartenendo formalmente a nessuno dei due blocchi, si sono dimostrati aperti alla penetrazione economica e militare sovietica e disponibili, entro certi limiti — e vorrei sottolineare il concetto dei limiti — a fornire concessioni in termini di diritti di sorvolo, di utilizzazione di infrastrutture e di supporto logistico. Inoltre, esistono differenziazioni e contrasti tra membri della stessa alleanza. E se per il Patto di Varsavia si tratta della posizione diversa e indipendente, sia pure con tutte le evidenti limitazioni, della Romania rispetto all'Unione Sovietica, per la Nato si tratta, del ben più grave dissidio che ha lacerato i rapporti greco-turchi, portando i due paesi sull'orlo della guerra e provocando l'uscita della Grecia dalla organizzazione militare dell'Alleanza atlantica.

Secondo, vi è il ruolo particolare che gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica giocano nel Sud Europa. Nell'Europa continentale le due superpotenze hanno assegnato alle loro forze missioni analoghe, anche se le forze americane non hanno tra i loro compiti, come quelle sovietiche, il controllo — e se necessario l'intervento — sull'evoluzione politica degli alleati. Inoltre, un confronto tra le due superpotenze non potrebbe che nascere da cause e motivi direttamente connessi agli interessi fondamentali dei loro alleati, i quali non potrebbero non venirne coinvolti. Nell'Europa meridionale, invece, gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica sono presenti anche per la difesa di loro specifici interessi, esterni alle alleanze, e possono quindi verificarsi situazioni di un loro esclusivo confronto per la difesa di quegli interessi o di stati-clienti, situazioni a cui i membri europei delle due alleanze potrebbero sentirsi estranei. Infine, mentre gli Stati Uniti hanno assegnato alle loro forze i compiti primari della proiezione della loro capacità bellica a terra (in pratica fornire appoggio alle battaglie terrestri, sia con la componente aerea imbarcata, sia con la componente anfibia della VI flotta), e di mantenere aperte le vitali vie di comunicazioni attraverso il Mediterraneo, l'Unione Sovietica ha conferito alle sue forze navali la missione, primaria, ma non esclusiva, di « sea-denial », cioè il compito di impedire il libero uso del mare, con particolare enfasi posta nella distruzione degli elementi più importanti della VI flotta, portaerei e sottomarini nucleari.

Terzo, vi è l'impossibilità di considerare il Sud Europa come un'area coerente ed omogenea, i cui parametri di sicurezza siano sostanzialmente riconducibili sotto un unico comune denominatore, per la sua particolare frammentazione in zone, al di là di quelle di confronto tra le due alleanze, di tensione e di latente crisi. Dal Medio Oriente, dove, nonostante il negoziato tra Egitto e Israele, permangono motivi di contrasto e focolai di conflitto, alla Jugoslavia per le incertezze del dopo-Tito; dall'Egeo, dove al nodo di Cipro si sommano i problemi dello sfruttamento della piattaforma continentale, alla regione del Maghreb, dove la tensione tra Algeria e Marocco ha già portato a scontri armati e dove, come d'altra parte in Medio Oriente, la linea di contrapposizione divide stati filo-occidentali e filo-sovietici o terzomondisti.

La spiccata regionalizzazione delle possi-

bili crisi porta così all'impossibilità di individuare, in termini di sicurezza, un'unica Europa del Sud e alla tendenza a suddividerla in aree ben definite e autonome, anche se non del tutto indipendenti tra loro: il Mediterraneo orientale, il Medio Oriente, i Balcani, il Maghreb, etc. Non solo, ma la più elevata probabilità che tali crisi si verifichino, rispetto alla più stabile contrapposizione tra Nato e Patto di Varsavia, comporta come conseguenza che i paesi mediterranei della Nato tendono a ridimensionare i loro problemi di sicurezza, sia staccandoli dal contesto « atlantico » per dar loro una più accentuata connotazione nazionale, sia proiettandoli in un quadro più vasto, come nel caso della Turchia con i suoi tentativi di più stretti collegamenti con i paesi del Terzo mondo, quale, per esempio, l'adesione alla Conferenza islamica.

A tale senso di peculiarità dei propri problemi di difesa e all'impressione di un certo isolamento per l'impossibilità di un effettivo reciproco appoggio militare e, in generale, di una più labile solidarietà degli altri paesi dell'Alleanza, contribuisce anche la non contiguità dei fronti terrestri del fianco Sud.

La compartimentazione delle tensioni non significa, tuttavia, che, qualora esse dovessero sfociare in aperti conflitti non ne possa essere interessata un'area più vasta o non ne possano essere direttamente o indirettamente coinvolti anche i rapporti tra Est e Ovest.

Ed è proprio questa doppia particolarità che tende a rendere più complessa la gestione delle crisi e a complicare la pianificazione operativa della VI flotta.

D'altra parte, tale compartimentazione non esclude l'esistenza di almeno tre parametri del problema sicurezza comuni ai paesi dell'Europa del Sud. Primo, il mare Mediterraneo che li bagna, visto come vitale via di transito. Secondo, il fattore condizionante della presenza in quel mare della VI flotta e della squadra navale sovietica. Terzo, le situazioni interne di tali paesi che presentano, nella maggioranza, caratteri di più o meno spiccata instabilità, facendo prevedere il verificarsi di mutamenti che potrebbero significativamente incidere sull'attuale situazione.

### *L'equilibrio militare*

Dal punto di vista militare il Fianco Sud offre un quadro che, sulla base dei più re-

centi dati dell'Istituto di studi strategici di Londra, può essere così sintetizzato: le forze di terra del Patto di Varsavia ammontano, considerando le unità ungheresi, romene e bulgare e le unità sovietiche dislocate in Ungheria e nei distretti militari di Odessa, del Caucaso settentrionale e del Trans-Caucaso, a 33 divisioni di cui 11 sovietiche e a un totale, includendovi anche le unità di minore livello, di 338 mila uomini — intesi come forza combattente — di cui 147 mila sovietici. La Nato, cioè Italia, Grecia e Turchia, dispone di 37 divisioni e un totale di 550 mila uomini. A tale cifra vanno aggiunti gli effettivi americani dislocati nei tre paesi (5000 dell'esercito e alcune altre centinaia dell'aeronautica e della marina). Il numero dei carri armati (esclusi quelli in riserva) è di 6800 per il Patto (di cui 2500 sovietici) contro i 4300 della Nato. Per le forze aeree, il numero dei velivoli tattici (bombardieri leggeri, caccia-bombardieri, caccia-intercettori e ricognitori) è di 938 per la Nato e di 1645 per il Patto di Varsavia (di cui 740 sovietici).

Tuttavia, le semplici cifre danno una visione parziale, insufficiente per una più corretta valutazione della situazione, che appare più complessa se si considerano i seguenti fattori, alcuni dei quali giocano a favore del Patto di Varsavia, altri a favore della Nato:

— la maggior parte delle divisioni greche e turche sono di fanteria, mentre la maggioranza di quelle del Patto sono meccanizzate e corazzate;

— le divisioni sovietiche dislocate nei tre distretti militari già citati potrebbero essere in numero e con una preparazione bellica superiore a quella riportata dall'Istituto di studi strategici di Londra (1). Altre fonti, tra i cui un recente rapporto dell'Ueo, forniscono infatti delle cifre più elevate;

— i fronti greco e turco in Tracia non hanno sufficiente profondità per consentire la manovra. Inoltre, le forze turche schierate a ovest del Bosforo, proprio nell'area dove le condizioni del terreno permettono un efficace impiego delle truppe corazzate, non appaiono in grado di poter fermare o respingere un consistente attacco, a meno di non essere adeguatamente rinforzate;

— è assai difficile immaginare che unità italiane possano essere impiegate in Grecia e in Turchia e viceversa, o che forze greche

(1) L'Iiss considera la maggioranza di quelle divisioni di categoria III, cioè a 1/4 degli effettivi del tempo di guerra.

e turche possano essere utilizzate in reciproco appoggio. Il Patto di Varsavia gode, invece, del vantaggio geografico di un territorio senza soluzioni di continuità e può, operando per linee interne, spostare con facilità le proprie forze e le unità di rinforzo;

— le forze turche, hanno risentito gli effetti dell'embargo di armi americane, solo recentemente annullato, e posseggono un limitato livello di efficienza.

D'altra parte:

— in Romania e Bulgaria non sono stanziati truppe sovietiche, mentre la maggior parte delle divisioni sovietiche nella Russia meridionale hanno bisogno di essere rinforzate in uomini e mezzi prima di poter essere impiegate;

— gli eserciti ungherese, bulgaro e romeno hanno piccole dimensioni; le unità romene e bulgare sono considerate a un modesto livello di prontezza operativa e dotate di armi ed equipaggiamenti in parte obsoleti. Nelle stesse forze aeree bulgare e romene, la percentuale dei velivoli tattici tecnicamente e operativamente superati è abbastanza elevata, mentre l'Aeronautica ungherese ha scarse capacità di attacco al suolo.

Inoltre, occorre tener conto di altri elementi che molto spesso vengono esclusi da un'analisi dell'equilibrio condotta sui soli aspetti militari. In effetti, se da un lato non vi è nel trattato alla base del Patto di Varsavia alcuna clausola che esplicitamente obblighi i paesi dell'Est a combattere in territori al di fuori del Patto stesso, dall'altra non è sicuro che l'Unione Sovietica possa contare, intendendo fare guerra alla Nato, sul pieno e incondizionato appoggio militare dei suoi alleati. Se ciò sembra valere per l'Ungheria, per il nazionalismo delle sue forze armate, per i ricordi ancora vivi della storia passata, per il latente antagonismo con l'Unione Sovietica, vale a maggior ragione per la Romania, che non ha partecipato all'invasione della Cecoslovacchia nel 1968, che non ha consentito che si svolgessero sul suo territorio manovre militari del Patto, che ha sempre assunto in politica estera un atteggiamento non allineato, portando avanti una linea sostanzialmente autonoma.

Infine, occorre considerare l'equazione navale. Nell'arco di vent'anni la marina dell'Unione Sovietica si è trasformata, da una forza esclusivamente in grado di controllare e difendere le zone di mare attorno al proprio territorio, in una forza in grado non solo di « mostrare la bandiera » in tutti i

mari del mondo, ma di far sentire concretamente la propria presenza, e quindi di esercitare una pressione politica e militare, in tutte le zone considerate di particolare interesse nazionale, in tutte le aree di crisi e dove si sia verificato o si stia verificando un vuoto di potere marittimo. Una forza capace, in caso di conflitto, di contrastare efficacemente le forze navali alleate e di minacciare le linee di comunicazione marittime vitali per la sopravvivenza degli Stati Uniti e dell'Europa, pur mantenendo intatta la capacità di difesa delle proprie coste. Una forza capace di intervenire, anche se per ora limitatamente ad aree vicine al proprio territorio, con una forza anfibia in progressivo potenziamento quantitativo ed evoluzione qualitativa. Una forza, infine, capace attraverso l'utilizzazione di una flotta mercantile che ha visto un altrettanto considerevole sviluppo, di stabilire e mantenere un ponte marittimo di rifornimenti, pienamente adeguato alle necessità, verso quei paesi coinvolti in conflitti regionali che abbiano chiesto assistenza all'Unione Sovietica.

D'altra parte, la marina sovietica presenta ancora settori in cui emergono fattori di debolezza: le sue capacità antisommergibile permangono inadeguate; i suoi sottomarini sono ancora relativamente rumorosi; ha scarsa capacità di sostenere prolungate operazioni belliche; molti dei suoi sistemi missilistici mancano di una capacità di ricaricamento; possiede una limitata capacità di comando e controllo e comunicazioni, di contromisure elettroniche e di supporto logistico delle sue forze in mare, mentre le sue unità ausiliarie sono particolarmente vulnerabili; possiede una ridotta capacità di proiezione della forza a terra, in quanto solo di recente ha costruito le prime portaerei e in quanto le sue forze anfibe sono ancora poco adatte per operazioni di lunga durata in aree lontane dal territorio nazionale.

Era logico che la trasformazione e il potenziamento della marina sovietica si riflettessero anche nel Mediterraneo. Tuttavia l'incremento di presenza navale in questo mare è stato negli ultimi anni particolarmente significativo.

Dai 1500 giorni-nave del 1964 con una media di forza giornaliera di 5 unità, si è passati ai 18.600 giorni nave del 1976 con una media giornaliera di 50 unità, attraverso un picco di 20.600 giorni nave e una media giornaliera di 56 unità nel 1973 anno del quarto conflitto arabo-israeliano.

La flotta sovietica nel Mediterraneo, la cui

forza tipica varia dalle 14 alle 22 navi da guerra, 10-13 sottomarini, 23-26 navi ausiliarie, costituisce, in termini militari, una minaccia da non sottovalutare, resa ancora più evidente dalla recente assegnazione del nuovo bombardiere Tu-26 « Backfire » all'aviazione della marina.

A parte il suo significato politico, per la capacità che offre all'Unione Sovietica di far sentire in modo concreto la propria presenza in tutto il Mediterraneo, tale forza ha radicalmente inciso sull'assetto navale esistente fino alla metà degli anni '60, un assetto di totale predominio della VI flotta.

Attualmente la VI flotta non è in grado di svolgere la missione primaria di proiezione della sua forza aerea e anfibia a terra in supporto della battaglia terrestre, se non dopo aver combattuto e vinto la battaglia in mare, cioè se non dopo aver lottato per la propria sopravvivenza, neutralizzando la flotta sovietica fino a un livello accettabile di minaccia.

Non si tratta, come potrebbe sembrare di un semplice spostamento nel tempo di tale missione, di cui ancora si riconosce l'esistenza e la necessità, o del suo scalamento ad un inferiore livello di priorità.

In effetti, tale missione di appoggio non solo non è più fattibile nella fase iniziale di un conflitto, quando appare più necessaria, in considerazione della delicata situazione geo-strategica dell'area degli stretti, ma potrebbe non esserlo anche in seguito se la battaglia in mare dovesse concludersi con una eccessiva degradazione della capacità operativa delle portaerei e delle forze anfibia della VI flotta.

Ma la presenza navale sovietica incide sulla possibilità di intervento americano anche nell'ipotesi di scenari di crisi diversi da un confronto fra Nato e Patto di Varsavia. Oggi, un'operazione come quella condotta durante la crisi libanese del 1958 sarebbe impossibile se l'Unione Sovietica decidesse in qualche modo di opporsi. Il movimento delle forze navali sovietiche in posizione di attacco intorno alle portaerei americane a sud di Creta e lo spostamento a nord del delta del Nilo, tra la VI flotta e le coste egiziane, durante la guerra dello Yom Kippur, ne è un esempio sufficientemente significativo.

E' proprio nel caso di tali crisi o di conflitti limitati, per quanto difficilmente configurabili, che la VI flotta appare di impiego poco flessibile. La sua stessa costituzione, il « valore » delle sue portaerei, l'elevato livello di confronto e di minaccia rappresentato

dalla loro presenza, potrebbero non solo limitare la gamma delle possibili azioni, conducendo a un eccessivo « self-restraint », ma anche forzare, se venissero attaccate, una reazione magari eccessiva e comunque tale da globalizzare la situazione di crisi.

La vulnerabilità delle forze navali americane, soprattutto a un « pre-emptive strike », e la loro impossibilità di svolgere la missione primaria ha spinto molti esperti navali a suggerire, in caso di crisi, il ritiro delle portaerei non solo nel Mediterraneo occidentale, ma addirittura fuori dal Mediterraneo, e il loro eventuale ritorno solo dopo che il grosso delle forze aeronavali sovietiche sia stato distrutto.

Tale suggerimento potrebbe oggi essere contestato, sia sulla base di una presunta incapacità delle forze navali americane ed alleate e delle forze aeree basate a terra di neutralizzare la flotta sovietica senza il contributo delle portaerei, sia sulla base di una altrettanto presunta capacità della VI flotta di vincere la battaglia in mare senza eccessive perdite e quindi di svolgere successivamente la missione di appoggio a terra.

Tuttavia, l'introduzione delle nuove tecnologie — missili « cruise » con base a terra o installati su navi anche di limitato dislocamento, sofisticati sistemi di difesa antiaerea e antimissilistica, missili aria-superficie particolarmente precisi — è destinata a rivoluzionare nel prossimo futuro l'attuale concezione della guerra navale, soprattutto in un mare racchiuso come il Mediterraneo. Questa rivoluzione non potrà non avere influenza sulla forma e sui modi della presenza militare americana nell'area mediterranea e quindi sull'entità e composizione della VI flotta.

### *Situazione politica*

Così come per il quadro militare, anche per il quadro politico mi limiterò a toccare alcuni punti, suscettibili di ulteriore approfondimento nel corso della discussione.

Il primo elemento di particolare interesse è rappresentato dalla situazione interna di molti paesi dell'area mediterranea. In Albania, Jugoslavia, Tunisia e Algeria si prevede un prossimo mutamento al vertice, data l'avanzata età o il precario stato di salute degli uomini attualmente al potere; un mutamento importante per il ruolo centrale che essi svolgono all'interno dei sistemi politici dei loro paesi, come fattori di equili-

brio e di stabilità, per il periodo critico che si aprirebbe all'atto della loro successione e per i diversi indirizzi e atteggiamenti internazionali che la nuova dirigenza potrebbe assumere.

Quest'ultimo aspetto avrà un'influenza sull'equilibrio militare del Sud Europa direttamente proporzionale alla minore o maggiore apertura che si dovesse verificare nei confronti dell'Unione Sovietica e delle sue richieste di infrastrutture logistiche di supporto.

Infatti, uno degli obiettivi prioritari perseguiti dall'Unione Sovietica nel Mediterraneo è proprio quello di una presenza militare, che vada oltre le vendite di armi e l'invio di tecnici e consiglieri per l'addestramento e la manutenzione, per concretizzarsi nell'utilizzazione, possibilmente esclusiva, di basi navali e aeree. Le prime, per consentire un supporto logistico che gli ancoraggi in acque internazionali non possono certo garantire, per quelle attività di manutenzione effettuabili solo con attrezzature portuali, per offrire agli equipaggi delle navi aree di riposo. Le seconde, come basi di rifornimento in caso di ponti aerei verso i paesi africani e basi di rischieramento per velivoli di sorveglianza marittima e di ricognizione con cui sorvegliare i movimenti delle flotte occidentali nel Mediterraneo o effettuare missioni fotografiche.

Ambedue, utili in tempo di pace e in caso di crisi per dare alla presenza militare una maggiore flessibilità di impiego, diventano indispensabili in caso di conflitto per poter efficacemente operare nel Mediterraneo.

In effetti, la perdita delle basi aeree e navali in Egitto sembra aver inciso sulla capacità operativa delle forze sovietiche nel Mediterraneo, con una riduzione della consistenza della squadra navale e dei periodi di pattugliamento dei sottomarini provenienti dalla flotta del Baltico. Fino a che punto ciò sia avvenuto e quale sia l'attuale effettivo grado di penetrazione sovietica nei paesi del Medio Oriente e del Nord Africa, nel tentativo di sostituirle, potrebbe essere un interessante argomento di discussione.

L'Unione Sovietica ha venduto armi — talvolta molto avanzate come carri armati T-62, velivoli Mig-23 « Flogger » e Tu-22 « Blinder » — a Siria, Libia e Algeria.

Per quanto riguarda la Siria, tecnici sovietici sono presenti nel paese e le navi sovietiche utilizzano il porto di Tartus.

Alla Libia, l'Unione Sovietica fornisce, in

particolare, assistenza per la ricostruzione e l'ampliamento delle attrezzature di servizio e di riparazione dei sommergibili nei porti di Bengasi e Tobruk e corsi di addestramento per personale sommergibilista. Inoltre fonti di stampa hanno ripetutamente riportato notizie concernenti l'utilizzazione o addirittura la concessione dell'aeroporto di Okba Ben Nafie (l'ex base di Wheelus) così come il sorvolo del Mediterraneo, dei paesi occidentali e meridionali da parte di Mig-25 sovietici decollati dalla Libia.

Per quanto riguarda l'Algeria, secondo notizie giornalistiche, durante il conflitto in Angola i velivoli da trasporto sovietici avrebbero utilizzato come base di scalo l'aeroporto di Colomb-Béchar.

In realtà, nonostante i legami stabiliti attraverso la vendita di armi e di equipaggiamenti e la presenza di personale sovietico sul loro territorio, i paesi del litorale africano non appaiono molto disposti a concedere all'Unione Sovietica facilitazioni particolari e tantomeno esclusive.

Lo stesso discorso è ancora più valido nel caso della Jugoslavia che ha finora sempre rifiutato le talvolta pressanti richieste dell'Unione Sovietica per un uso maggiore delle infrastrutture navali dei porti adriatici e per una autorizzazione di sorvolo, permanente e senza restrizioni, dello spazio aereo jugoslavo da parte dei suoi velivoli civili e militari.

Il secondo elemento di interesse è rappresentato dalla posizione degli Stati Uniti nell'area mediterranea. Anche la politica americana, come quella sovietica, ha avuto momenti di successo e ha subito fallimenti. Gli Stati Uniti hanno perso le basi in Libia e non sembrano disporre di alcun « leverage » politico in quel paese e in Algeria, dove, tuttavia, hanno creato negli ultimi anni, solidi legami economici con una significativa intensificazione degli scambi commerciali. Vendono armi a Tunisia e Marocco dove disponevano di un centro di comunicazioni, chiuso alla fine del 1977. Dopo l'uscita di scena dei sovietici hanno ripreso i rapporti con l'Egitto, svolgendo un attivissimo ruolo di mediazione per la risoluzione della crisi mediorientale.

Paradossalmente il pericolo di un indebolimento della posizione degli Stati Uniti nel Mediterraneo potrebbe nascere all'interno dell'Alleanza, se eventuali, futuri mutamenti politici in Portogallo e Italia avvenissero in un quadro di reciproca incomprensione

e di eccessiva preoccupazione o di affrettate reazioni da parte dell'amministrazione americana (« the self-fulfilling prophecy of the worst case »). E se dovesse verificarsi una nuova rottura dei rapporti tra Grecia e Turchia, che ponesse gli Stati Uniti di fronte a una difficile opera di mediazione.

Le infrastrutture di cui le forze americane si servono per operare nel Mediterraneo investono un'importanza fondamentale — soprattutto quelle dislocate in territorio italiano — e la loro eventuale perdita o anche la semplice limitazione di un loro uso solo nel caso di contingenza Nato e di operazioni che servano reciproci interessi di difesa, come appare abbastanza esplicitamente dal testo degli accordi negoziati con Grecia, Turchia e Spagna, pone agli Stati Uniti grossi problemi. Per gli americani l'alternativa è: o accettare una riduzione della loro capacità di intervento a salvaguardia di interessi giudicati non « Nato » dagli alleati europei, oppure sviluppare una capacità, pagando un prezzo molto elevato, che consenta alle loro forze di operare autonomamente in tutto il bacino del Mediterraneo. Comunque, il costo in termini di assistenza militare e/o economica, come contropartita al diritto di utilizzare le installazioni nei paesi alleati, tende a crescere verso livelli che potrebbero portare gli Stati Uniti a una rivalutazione della loro presenza militare nel Mediterraneo.

Inoltre, i legami tra gli Stati Uniti e i paesi alleati sono diventati più strettamente bilaterali e meno « atlantici », quindi, oltre che più costosi, anche più vulnerabili.

Infine, la riduzione di « leverage » politico degli Stati Uniti nei confronti dei paesi alleati potrebbe avere influenza non solo in caso di crisi che vengano considerate, giustamente o ingiustamente, esterne alla Nato, ma anche per crisi che tocchino direttamente gli interessi dell'Alleanza. Potrebbe essere il caso di un significativo riavvicinamento della Jugoslavia all'Unione Sovietica che avvenisse per opera dei successori di Tito nell'ambito di un mutamento di politica estera, stimolato dalla situazione all'interno o forzato più o meno apertamente da pressioni esterne.

Il terzo elemento di interesse è rappresentato dalla persistenza dei motivi che rendono tesi i rapporti tra la Grecia e la Turchia, da una rivalutazione all'interno dei due paesi del fattore nazionale rispetto a quello atlantico e della loro tendenza a dare alla politica estera una linea di maggiore apertura

verso i paesi dell'Est e verso l'Unione Sovietica.

A ciò si aggiunge la difficoltà per gli Stati Uniti e per gli stessi paesi europei, singolarmente e come Nato, ad assumere un efficace ruolo di mediazione in caso di nuova crisi e la maggiore flessibilità dell'Unione Sovietica di intervenire per il conseguimento dei suoi particolari obiettivi nel Mediterraneo.

Il quarto elemento di interesse è rappresentato dal collegamento politico-strategico tra Mediterraneo e Medio Oriente e Mediterraneo e Golfo Persico. Un collegamento che il problema dell'energia, e la sua maggiore incidenza sui paesi europei rispetto agli Stati Uniti, rende ambiguamente complesso.

I paesi europei tendono a vedere le crisi in quelle regioni in un'ottica soprattutto economica e politica, e a tale ottica ad uniformare i propri atteggiamenti e le proprie scelte.

Gli Stati Uniti le inseriscono nel più ampio contesto dei loro interessi globali e nel più articolato gioco di potenza, di influenze, di contrapposizione e di equilibri condotto con l'Unione Sovietica sulla scacchiera mondiale. Un gioco in cui i fattori strategici svolgono un ruolo molto importante.

E' questa differenza di ottica che rende i rapporti euro-americani più differenziati nell'affrontare i problemi di quelle regioni.

Ciò viene ulteriormente complicato dalla scarsa funzionalità della Cento e dalla fine della tradizionale presenza militare anglo-francese nell'area.

Di fronte a questi fatti e data l'impossibilità di una azione collettiva della Nato, anche per il disimpegno francese, si pone la questione se sia possibile immaginare strumenti alternativi di « crisis management » (militari, ma anche politici ed economici) che impegnino i paesi europei occidentali.

### *Conclusioni*

La situazione militare e politica così rapidamente abbozzata induce una serie di osservazioni, con le quali vorrei concludere questa breve relazione.

Appare necessario ripensare l'equazione militare nell'area mediterranea in termini di obiettivi realistici e di livello, tipo e dislocazione delle forze necessarie e idonee a perseguirli; in termini di nuove tecnologie e di una loro meno tradizionale utilizzazione; in termini di una maggiore integrazione

delle forze alleate sul piano operativo e tecnico, attraverso il coordinamento dei piani operativi e dei programmi di sviluppo e acquisizione dei nuovi sistemi d'arma e una loro più estesa interoperabilità e standardizzazione; in termini di assunzione di precise responsabilità da parte dei paesi europei più interessati alla stabilità nel Mediterraneo: e non mi riferisco solo ai paesi rivieraschi ma anche a quei paesi del centro Europa che dipendono economicamente dalla libertà di transito attraverso quel mare.

Appare necessaria da parte dei paesi europei, e mediterranei in particolare, una più attenta valutazione dei collegamenti tra area mediterranea e Golfo Persico, Mar Rosso e Oceano Indiano, tra area mediterranea e area africana.

Appare necessaria una più stretta consultazione tra Stati Uniti e paesi europei sui problemi della sicurezza nel Mediterraneo, in funzione di comportamenti compatibili o almeno non totalmente contrapposti, sia per eventuali crisi interne all'Alleanza, sia soprattutto, per quelle crisi esterne che i paesi europei tendono a valutare più in termini

economici che in termini di sicurezza. Per crisi di particolare gravità, sarebbe opportuno che venissero fin d'ora coordinati gli elementi essenziali delle possibili linee d'azione diplomatiche, e eventualmente militari, e nel loro ambito, le rispettive responsabilità.

Sarebbe possibile, ad esempio, ipotizzare lo sviluppo dell'attuale sistema di cooperazione politica tra i paesi della Cee coordinandolo con la politica americana. Il necessario mantenimento della rispettiva autonomia di decisione e di giudizio potrebbe essere facilmente salvaguardato, mentre non dovrebbero andare persi i vantaggi del coordinamento e dell'informazione reciproca.

Appare necessario, infine, in una prospettiva di lungo periodo, gettare le basi di un nuovo equilibrio che privilegi un più stretto dialogo euro-arabo e euro-africano e un più attivo ruolo della Cee, che vada oltre le iniziative economiche e politiche. Un nuovo equilibrio che si basi su effettive misure di controllo degli armamenti in grado di ridurre l'attuale contrapposizione militare nel sud Europa.

**Istituto affari internazionali**

## **Pubblicazioni**

**Collana dello spettatore internazionale**

(collana di volumi edita dal Mulino)

**1979**

48. **Arabi e palestinesi: tra conflitto e convivenza**  
di Walid Kazziha - L. 5.000
47. **L'economia americana e l'amministrazione Carter**  
a cura di Giacomo Luciani - L. 6.000

**1978**

46. **La distensione dopo la distensione? Un rapporto della Commissione trilaterale**  
di Jeremy R. Azrael, Chihiro Hosoya, Richard Löwenthal, Tohru Nakagawa, Henry Owen,  
Andrew Shonfield - L. 5.000
45. **Industrializzazione e integrazione nel mondo arabo**  
a cura di Roberto Aliboni - L. 6.000
44. **La standardizzazione degli armamenti nella Nato**  
di Maurizio Cremasco - L. 5.000
43. **L'uso politico della forza militare nel Mediterraneo**  
a cura di Stefano Silvestri - L. 5.000

**1977**

42. **L'industrializzazione del Mediterraneo. Movimenti di manodopera e capitali**  
a cura di Roberto Aliboni - L. 5.000
41. **Integrazione, petrolio, sviluppo. Il mondo arabo si cerca**  
di Galia Saouma - L. 3.000

**1976**

40. **Dal confronto al consenso. I partiti politici italiani e l'integrazione europea**  
di Richard Walker - L. 2.300
39. **Crisi e controllo nel Mediterraneo: materiali e problemi**  
a cura di Stefano Silvestri - L. 3.500
38. **Regioni europee e scambio ineguale. Verso una politica regionale comunitaria?**  
di M.V. Agostini - L. 3.000

**1975**

37. **La partecipazione italiana alla politica agricola comunitaria**  
di R. Galli e S. Torcasio - L. 5.000
36. **Mediterraneo: politica, economia, strategia: Sviluppo interno e attori esterni**  
Volume II - L. 3.500
35. **Mediterraneo: politica, economia, strategia: Lo scenario e le crisi**  
Volume I - L. 3.000

**1974**

34. **Europa Mediterraneo: quale cooperazione**  
a cura di Adachiara Zevi - Pagine 157 - L. 2.500

33. **La proliferazione delle armi nucleari**  
a cura di F. Calogero e G. L. Devoto - Pagine 188 - L. 3.000
32. **I sì e i no della difesa europea**  
a cura di F. Gusmaroli - Pagine 290 - L. 3.500
31. **Il difficile accordo. La cooperazione europea per la ricerca e la tecnologia**  
a cura di C. Merlini e G. Panico - Pagine 204 - L. 2.500

#### 1973

30. **Eserciti e distensione in Europa. Il negoziato est-ovest sulla riduzione delle forze**  
a cura di F. Battistelli e F. Gusmaroli - Pagine 130 - L. 2.000
29. **Il potere sovranazionale privato. Le imprese multinazionali e l'integrazione europea**  
di Bruno Colle e Gabriella Pent - Pagine 110 - L. 1.800
28. **Il grande ritardo. La cooperazione europea per lo spazio**  
di Gian Luca Bertinetto - Pagine 186 - L. 2.500
27. **Europa potenza? Alla ricerca di una politica estera per la Comunità**  
a cura di M. Kohnstamm e W. Hager - Pagine 250 - L. 3.000
26. **Partners rivali. Il futuro dei rapporti euroamericani**  
di Karl Kaiser - Pagine 164
25. **La pace fredda. Speranze e realtà della sicurezza europea**  
a cura di Vittorio Barbati - Pagine 144 - Esaurito

#### 1972

24. **Le tensioni del mondo: rassegna strategica 1972**  
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 172 - L. 2.000
23. **Il grande arsenale. Le armi nucleari tattiche in Europa: cosa sono? a che servono?**  
di Franco Celletti - Pagine 76 - L. 1.000
22. **L'Europa all'occasione del Vertice**  
a cura di G. Bonvicini e C. Merlini - Pagine 108 - L. 1.000
21. **Riforme e sistema economico nell'Europa dell'Est**  
scritti di A. Levi, W. Brus, J. Bognar, T. Kiss, J. Pinder, S. A. Rossi - Pagine 118 - L. 1.500
20. **La sovranità economica limitata. Programmazione italiana e vincoli comunitari**  
di B. Colle e T. Gambini - Pagine 96 - L. 1.000
19. **Spagna memorandum**  
di Enrique Tierno Galván - Pagine 100 - L. 1.000
18. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1971**  
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 158 - L. 1.500

#### 1971

17. **Presente e imperfetto della Germania orientale**  
di Barbara Spinelli - Pagine 102 - L. 1.000
16. **Cooperazione nel Mediterraneo occidentale**  
di Autori vari - Pagine 104 - L. 1.000
15. **Commercio attraverso l'Atlantico: dal Kennedy Round al neoprotezionismo**  
di Gian Paolo Casadio - Pagine 302 - L. 2.800
14. **Una Zambia zambiana**  
di Kenneth Kaunda - Pagine 81 - L. 500
13. **Aiuto fra paesi meno sviluppati**  
di autori vari - Pagine 104 - L. 1.000
12. **Il petrolio e l'Europa: strategie di approvvigionamento**  
di G. Pappalardo e R. Pezzoli - Pagine 105 - L. 1.000

**11. Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1970**  
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 140 - L. 1.500

## 1970

10. **Socialismo in Tanzania**  
di J. Nyerere - Pagine 75 - L. 500
9. **Verso una moneta europea**  
di Autori vari - Pagine 80 - L. 500
8. **Europa-America: materiali per un dibattito**  
di R. Perissich e S. Silvestri - Pagine 80 - L. 500
7. **Conflitti e sviluppo nel Mediterraneo**  
di Autori vari - Pagine 212 - L. 2.000 - Esaurito
6. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1969**  
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 140 - L. 1.500
5. **Integrazione in Africa orientale**  
a cura di Roberto Aliboni - Pagine 132 - L. 1.000
4. **Gli eurocrati tra realtà e mitologia**  
a cura di Riccardo Perissich - Pagine 126 - L. 1.000
3. **L'Africa alla ricerca di se stessa**  
di Ali Mazrui - Pagine 80 - L. 500
2. **La lancia e lo scudo: missili e antimissili**  
di Franco Celletti - Pagine 140 - L. 1.000
1. **Finanziamento, infrastrutture e armamenti nella Nato**  
a cura di Stefano Silvestri - Pagine 85 - L. 500

## Papers

(in ottavo)

11. **Le monde arabe à la recherche de soi même. Intégration, pétrole, développement**  
di Galia Saouma - 1977 - Pagine 77
10. **The Mediterranean: politics economics strategy. Domestic development and external actors**  
vol. II - 1977 - Pagine 130
9. **The Mediterranean: politics economics strategy. The scenario and the crises**  
vol. I - 1977 - Pagine 118
8. **Mediterranean-Europe. What kind of cooperation? Proceedings of the Milan conference, 3-4 May, 1974-1976** - Pagine 57
7. **Europa e America Latina**  
di R. Aliboni e M. Kaplan - 1973 - Pagine 31 - L. 1.000
6. **Eurocrazia e presenza italiana**  
di V. du Marteau - 1972 - Pagine 36 - L. 1.000
5. **Indice analitico dei trattati Cee ed allegati**  
di L. Boscherini - 1972 - Pagine 56 - L. 1.000
4. **Da Bandung a Santiago. La ricerca di una nuova economia internazionale**  
di G. A. Sasso - 1972 - Pagine 19 - L. 500
3. **Convegno sulla sicurezza europea**  
Incontro tra l'Iai e l'Istituto di economia mondiale e relazioni internazionali di Mosca -  
a cura di P. Calzini - 1971 Pagine 14 - L. 500

**2. I colloqui sulla limitazione delle armi strategiche**

di M. Cremasco - 1971 - Pagine 30 - L. 1.000

**1. Il rapporto Jackson: un'analisi critica**

di Mario Marcelletti - 1971 - Pagine 15 - L. 500

**Fuori collana**

(volumi editi sotto gli auspici dell'Iai)

**La politica estera della Repubblica italiana**

a cura di M. Bonanni (3 voll. - Pagine 1070) - Edizioni di Comunità - Milano 1967 - L. 10.000

**La sicurezza europea (Modelli di situazioni internazionali in Europa negli anni '70)**

di S. Silvestri - Pagine 177 - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna 1970 - L. 2.000

**La rinascita del nazionalismo nei Balcani**

di V. Meler - Introduzione di A. Spinelli - Pagine 188 - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna 1970 - L. 2.500 - Esaurito

**La Germania fra Est e Ovest**

di K. Kaiser - Introduzione di A. Spinelli - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna 1969 - L. 2.000

**L'Europa oltre il Mercato comune**

di J. Pinder e R. Pryce - Il Mulino - Bologna 1970 - L. 2.500

**Symposium on the International Regime of the Sea-Bed**

a cura di J. Sztucki - Accademia nazionale dei Lincei - Roma 1970 - Pagine 767 - L. 12.000

**La strategia sovietica: teoria e pratica**

a cura di S. Silvestri - Collana orizzonte 2000 - Franco Angeli editore - Milano 1971 - Pagine 328 - L. 5.000

**Fra l'orso e la tigre: dottrina, strategia e politica militare cinese**

a cura di F. Celletti - Collana orizzonte 2000 - F. Angeli editore - Milano 1971 - Pagine 272 - L. 4.500

**La politica estera italiana. Autonomia interdipendenza integrazione e sicurezza**

a cura di Natalino Ronzitti - Pagine 378 - Edizioni di Comunità - Milano 1976 - L. 8.000

**I quaderni**

(collana di volumi edita dal Mulino)

**1. L'America nel Vietnam**

Atti dell'inchiesta della commissione senatoriale presieduta dal senatore Fulbright - 1966 - Pagine 195 - L. 1.000

**2. Introduzione alla strategia**

di A. Beaufre - 1966 - Pagine 100 - L. 1.000 - Esaurito

**3. La Nato nell'era della distensione**

Saggi di Benzoni, Calchi-Novati, Calogero La Malfa, Ceccarini - 1966 - Pagine 159 - L. 1.000 - Esaurito

**4. Per l'Europa**

Atti del Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa. Prefazione di Jean Monnet - 1966 - Pagine 119 - L. 1.000

5. **Investimenti attraverso l'Atlantico**  
di C. Layton - 1967 - Pagine 180 - L. 1.500
6. **L'Europa e il sud del mondo**  
di G. Pennisi - 1967 - Pagine 376 - L. 4.000
7. **Una politica agricola per l'Europa**  
di G. Casadio - 1967 - Pagine 267 - L. 3.000
8. **La diplomazia della violenza**  
di T. S. Schelling - 1968 - Pagine 268 - L. 3.000
9. **Il Mediterraneo: economia, politica, strategia**  
a cura di S. Silvestri - 1968 - Pagine 310 - L. 3.000
10. **La riforma monetaria e il prezzo dell'oro**  
a cura di R. Hinshaw - 1968 - Pagine 174 - L. 2.000
11. **Europa e Africa: per una politica di cooperazione**  
a cura di R. Aliboni - 1969 - Pagine 160 - L. 2.000
12. **Partnership per lo sviluppo: organizzazioni, istituti, agenzie**  
a cura di R. Gardner e M. Millikan - 1970 - Pagine 310 - L. 4.000

## **Documentazioni**

(in offset)

### **L'Italia e la cooperazione scientifica internazionale**

(Atti della tavola rotonda Iai del maggio 1966) - Pagine 119 - L. 1.000

### **Le armi nucleari e la politica del disarmo**

(Quattro lezioni di F. Calogero, A. Spinelli, F. Cavalletti, M. Pivetti) - Pagine 78 - L. 1.000

### **Ricerca e sviluppo in Europa**

Documenti e discussioni - L. 3.000

### **La politica commerciale della Cee**

(Atti della tavola rotonda Iai del 29 aprile 1967) - Pagine 154 - L. 1.000

### **La politica estera tra nazionalismo e sovranazionalità**

(Resoconto sommario del convegno Iai dell'1 e 2 marzo 1968) - Pagine 80 - L. 500

### **La fusione delle Comunità europee**

(Atti del convegno Iai del 9 e 10 febbraio 1968) - Pagine 230 - L. 2.000

### **Rapporto sullo stato della ricerca scientifica in Italia**

(Ocse) - Pagine 190 - L. 1.000

### **L'Integrazione economica in Africa occidentale**

(Atti della tavola rotonda Iai del 22 dicembre 1967) - Pagine 100 - L. 1.500

### **L'Università europea**

Documenti e discussioni - Pagine 111 - L. 1.000

### **Evoluzione delle economie orientali e prospettive degli scambi est-ovest**

(Atti del convegno Iai del 21 e 22 giugno 1968) - Pagine 188 - L. 5.000

### **Il trattato sulla non-proliferazione delle armi nucleari: problemi del negoziato di Ginevra**

Documenti e discussioni - Pagine 189 - L. 1.500

### **La politica energetica della Cee**

(Atti del convegno Iai del 25-26 ottobre 1968) - Pagine 124 - L. 2.000

### **Preferenze e i paesi in via di sviluppo**

(Atti della tavola rotonda Iai del 10 settembre 1968) - Pagine 73 - L. 1.000

**Effetti delle armi nucleari: rapporti di esperti al Segretario Generale dell'Onu**

Documenti e discussioni - Pagine 124 - L. 1.500

**Rassegna strategica 1968**

(dell'Istituto di Studi strategici di Londra) - Pagine 130 - L. 1.000

**Les assemblées européennes**

a cura di Chiti-Batelli - 1970 - Pagine 68 - L. 1.000

**Italo-Yugoslav Relations**

(Atti del convegno Iai - Institute of International Politics and Economic del 29-30-31 maggio 1970) - Pagine 55 - L. 1.500

**Periodici**

**Lo spettatore internazionale**

Trimestrale in lingua inglese - Edizioni Il Mulino - Bologna - Abbonamento L. 10.000

**Collana dello spettatore internazionale**

Formula di prenotazione per tutti i fascicoli pubblicati nel corso dell'anno con invio contro assegno di ciascun volume scontato del 30%.

**Iai informa**

Mensile dedicato alle attività e alle pubblicazioni dell'Istituto - Invio gratuito su richiesta

**L'Italia nella politica internazionale:**

Anno primo - 1972-1973 - Pagine 626 - Edizioni di Comunità - L. 8.000

Anno secondo - 1973-1974 - Pagine 744 - Edizioni di Comunità - L. 10.000

Anno terzo - 1974-1975 - Pagine 635 - Edizioni di Comunità - L. 12.000

Anno quarto - 1975-1976 - Pagine 581 - Edizioni di Comunità - L. 14.000