

Le ultime proposte negoziali per Vienna: accordo in vista per Nato e Patto di Varsavia

Venti di pace anche per l'Europa

■ A tre mesi dall'apertura, le trattative di Vienna sulle forze convenzionali in Europa (Cie) hanno subito un'improvvisa accelerazione. È il risultato delle ultime proposte sovietiche (discusse da Gorbaciov con Baker a Mosca e poi presentate al tavolo negoziale il 23 maggio) e della controproposta formulata da Bush al vertice di Bruxelles, subito fatta propria dall'Alleanza atlantica. Sebbene non manchino i punti di contrasto, le due proposte (riassunte nella tabella in questa pagina) sembrano per molti versi ispirate ad analoghe «filosofie»: sono infatti sufficientemente dettagliate per permettere un confronto negoziale su problemi concreti e tecnici, senza perdersi in dispute di principio. Questo è già un risultato di notevole importanza, visti i precedenti (le vecchie trattative Mbr, trascinate per anni senza frutto), e vale soprattutto la volontà dichiarata esplicitamente da entrambe le parti - di arrivare ad un accordo in tempi brevi. Vediamo dunque quali sono i principali passi in avanti e i problemi che rimangono aperti.

1. **Truppe o armamenti?** L'esperienza dei vecchi negoziati sulle forze convenzionali in Europa (Mbr) ha insegnato che impostare le trattative sulla definizione di limiti o riduzioni al numero delle truppe presenta notevoli problemi. Come distinguere senza equivoci fra soldati in servizio in unità militari fronte al combattimento, in unità di supporto, o addirittura in organizzazioni paramilitari o di sicurezza interna? Come conteggiare le riserve che potrebbero essere mobilitate in caso di crisi? È come verificare eventuali accordi senza dar luogo a contestazioni? Per queste ragioni, l'impostazione dei nuovi negoziati, che dà priorità a limiti e riduzioni sui sistemi d'arma, sembra sensata. La proposta del Patto di Varsavia, tuttavia, include anche un tetto totale ai militari in servizio nelle due alleanze, pari circa alla metà degli effettivi attuali. Il motivo è che una simile riduzione darebbe importanti vantaggi in termini di risparmio economico che di consenso politico (la durata della leva obbligatoria in Urss è di due anni) e risolverebbe i problemi demografici legati al calo prevedibile dei coorti. La recente controproposta americana viene parzialmente incontro a queste esigenze dell'Urss (e a quelle analoghe proprie), fissando un tetto di 275.000 uomini ai militari

americani e sovietici di stanza nei paesi alleati. Va considerato che tale riduzione sarebbe di circa il 20% per gli Usa, ma di oltre il 50% per l'Urss, e certo configurerebbe nei fatti la fine della possibilità sovietica di intervenire militarmente nei paesi alleati.

Resta aperta la questione delle forze indipendenti francesi ed inglesi di stanza in Germania (nel complesso, 100-120.000 soldati), deliberatamente escluse dalle proposte di Bush. Nonostante i sovietici abbiano già sollevato il problema, è assai difficile che, almeno in un primo momento, Parigi e Londra accettino l'insediamento delle loro forze nel negoziato.

2. **Zone geografiche e «sublimiti».** Sia la proposta Nato che quella del Patto prevedono tetti differenziati per zone geografiche, all'interno dell'area complessiva Atlantico-Urali. Tali zone non coincidono nelle due proposte: ma vi è accordo sul fatto che, per favorire la stabilità (cioè diminuire la probabilità di attacchi di sorpresa in situazioni di crisi), occorre impedire che le forze militari possano essere trasferite ad libitum nelle zone più critiche, ossia in Europa centrale. La Nato ha anche proposto - per ora senza un'esplicita reazione sovietica - limiti stringenti sugli armamenti di tutte le forze di stanza in territorio straniero; limiti che implicano forti riduzioni soprattutto per l'Urss, ma che sembrano anche favorire una minore «centralizzazione» delle forze delle due alleanze attorno alle superpotenze.

Considerazioni analoghe valgono per la proposta Nato che nessun paese possa detenere armamenti oltre la soglia del 30% del tetto totale per le due alleanze; la controproposta sovietica è stata di elevare tale percentuale al 35-40%, il che è comprensibile visto che il peso attuale delle forze sovietiche sul totale del Patto di Varsavia è preponderante. Un accordo su questo punto non pare lontano.

3. **Armamenti terrestri pesanti.** La Nato ha sempre visto le trattative di Vienna in primo luogo come un mezzo per ridurre la netta superiorità quantitativa della controparte nei sistemi d'arma terrestri (cari armati, veicoli corazzati, artiglieria pesante); i sistemi più adatti, per la loro mobilità e potenza di fuoco, a condurre massicce offensive. In tempi brevi ed a conquistare territori altrui. Al tempo stesso, i militari occidentali sono riluttanti ad accettare

PAOLO FARINELLA
Confronto tra le proposte Nato e del Patto di Varsavia (alle trattative di Vienna sulle forze convenzionali in Europa)

Proposte e ambiti d'applicazione	Tetti comuni (migliaia)						Altre limitazioni
	Truppe	Cari armati	Artiglieria	Mezzi corazzati	Aerei	Elicotteri	
NATO							
Atlantico-Urali	-	20	16,5-24	28	3,6	2,2	Nessun paese oltre il 30% del totale
Area Mbr (Fg, Benelux, Gdr, Pl, Csr)	-	8	4,5	11	?	?	
Forze in territorio straniero	-	3,2	1,7	6	?	?	
Forze Usa e Urss all'estero	275	-	-	-	-	-	
PATTO DI VARSAVIA							
Atlantico-Urali	1350	20	24	28	1,5	1,7	Nessun paese oltre il 35-40% del totale
Fascia «di contatto» (G. Bretagna, Francia, Spagna, Portogallo, territori orientali, Urss)	1000	16	16,5	20,5	1,1	1,3	

Le ipotesi per l'Italia

■ Quali potrebbero essere le riduzioni più importanti delle forze armate italiane, ammettendo che fossero proporzionali ai tagli proposti o fatti intravedere da Bush e concernenti la Nato nel suo complesso?

Una contrazione del 10 per cento delle forze terrestri italiane significherebbe: 1) togliere dalle truppe che verrebbero impiegate in combattimento circa 13.000 uomini; 2) citando solo i più significativi sistemi d'arma, disarsi di 120 carri armati, di circa 450 veicoli trasporto truppe e di una cinquantina di pezzi di artiglieria (semoventi e non) con un calibro superiore a 140 mm.

Una riduzione del 15 per cento degli aerei da combattimento italiani comporterebbe invece che il loro numero totale calasse da 400 a 340. Tutto ciò, naturalmente, in modo del tutto separato dalla questione degli F-16 di proprietà americana.

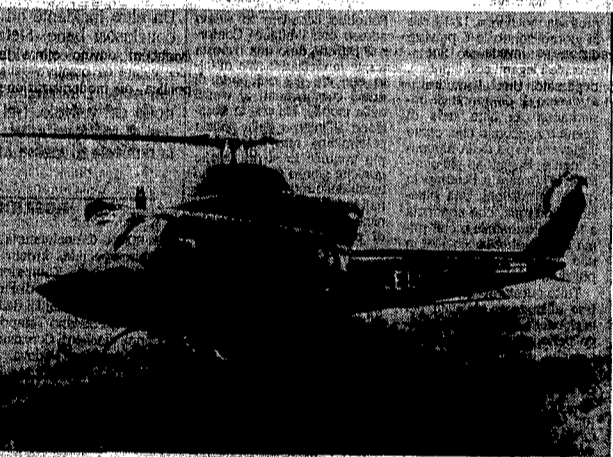
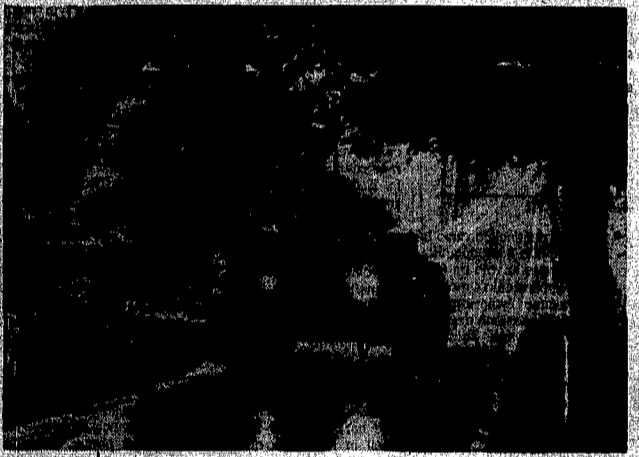
La situazione è tuttavia più complicata di quanto non indichi la coincidenza dei numeri nelle due proposte: le due Alleanze infatti usano «regole di conteggio» molto diverse per contare e classificare i sistemi d'arma. Per esempio, secondo la Nato il rapporto Nato-Patto di Varsavia nel numero di carri armati è di 22.200 a 51.500; secondo il Patto, tale rapporto è di 30.700 a 59.500. Le riduzioni necessarie per arrivare al tetto comune di 20.000 carri per parte, accettato da entrambe le alleanze, sono quindi molto diverse nei due casi. Discrepanza ancora più forte esistono nel settore dell'artiglieria pesante, in cui il Patto include pezzi di calibro assai inferiore a quello adottato (convenzionalmente) dalla Nato. Ci si può quindi aspettare che nei prossimi mesi i negoziati si concentrino sulla definizione di «regole di conteggio» uniformi ed accettabili per entrambe le parti.

4. **Aerei ed elicotteri.** La novità più significativa emersa dal vertice di Bruxelles è la disponibilità della Nato ad accettare limitazioni (da tempo richieste con insistenza dal Patto) nei settori degli elicotteri e degli aerei. Sebbene la Nato proponga tagli di solo il 15% delle sue attuali forze (tagli che equivalgono a tetti globali superiori a quelli proposti dal Patto), appaiono superate due obiezioni di principio: finora avanzate dalla Nato per respingere tali limiti: quella che gli aerei, a differenza dei sistemi d'arma terrestri, non sono utilizzabili per scon-

quistare territori altrui; e la tesi che la loro grande mobilità rende poco sensati accordi su limiti regionali europei, dato che in caso di necessità sarebbe facile reintrodurre gli aerei in Europa nel giro di poche ore. Mentre la seconda obiezione è fondata (e sembra superabile solo se le trattative potranno limiti anche alle grandi basi aeree situate in territorio europeo), la prima era più che altro un riflesso dell'attuale strategia Nato di controbalanciare la superiorità quantitativa terrestre del Patto con la propria capacità di lanciare operazioni di bombardamento in profondità nel territorio avversario, distruggendo bersagli vitali come centri di comando, aeroporti, linee di comunicazione, depositi di armi e di materiale. Una strategia vista comprensibilmente dal Patto come minacciosa e destabilizzante.

Un problema aperto per i negoziatori è se i tagli riguarderanno tutti gli aerei militari indiscriminatamente, o se verranno fatte distinzioni tra i velivoli adatti alla difesa aerea e all'intercettazione da una parte, e quelli adatti al bombardamento di obiettivi al suolo dall'altra; una distinzione che potrebbe assai ragionevolmente (per portare a limitazioni in primo luogo della seconda categoria), ma che dal punto di vista tecnico è spesso tutt'altro che scontata. Un altro problema è quello che molti bombardieri a lungo raggio sono vetture a doppia capacità, ossia sono in grado di portare anche bombe o missili aria-terra nucleari. Sebbene sia stato raggiunto l'accordo sul fatto che questi sistemi non possono essere esclusi dalle trattative a causa delle loro capacità nucleari, è nota la riluttanza della Nato nel suo complesso - e ancor più di alcuni paesi come la Francia e la Gran Bretagna - ad accettare limiti che tocchino anche solo indirettamente le proprie forze nucleari.

La questione riguarda anche l'Italia. La Nato propone in sostanza un taglio che, per le proprie forze aeree, è di circa 700 velivoli; se questa proposta - o un'altra, basata su tagli ancora maggiori - venisse accettata, sarebbe irragionevole non includere nelle riduzioni previste i 79 caccia-bombardieri F-16 che tra due anni dovrebbero trasferirsi dalla base spagnola di Torrejon alla nuova base italiana di Crotona (base tutta già costruita, con costi di molte centinaia di miliardi).



La glasnost per la prima volta nei bilanci militari sovietici

■ Gorbaciov, recentemente, ha rivelato che il livello reale delle spese militari sovietiche ammonta a 77,3 miliardi di rubli. La notizia è stata qualche giorno fa ampliata dal primo ministro Ryzhkov, il quale ha reso nota la suddivisione di tali spese in una mezza dozzina di voci, ed ha annunciato che entro il 1995 il bilancio della difesa sarà ridotto di almeno un terzo. Tutto ciò è importante soprattutto per ragioni politiche. Per decenni il bilancio ufficiale della difesa dell'Urss era oscillato intorno ai 20 miliardi di rubli: una cifra paragonabile a quella della Francia; una cifra, quindi, del tutto inverosimile per una potenza come l'Unione Sovietica. Il valore di 77,3 miliardi si avvicina invece alle stime occidentali, che si situano tra 89 e 137 miliardi di rubli (quest'ultima è della Cia); a questo proposito si può anche aggiungere che secondo il Sipri - il ben noto istituto svedese di ricerche sulla pace - tali spese si dovrebbero aggirare intorno ai 100 miliardi di rubli: in ogni caso, il fatto importante è che l'ordine di grandezza dei valori forniti dall'Unione Sovietica e dagli occidentali sia ormai lo stesso. Questo dissolve quell'alo-

ne di totale «non credibilità» che contornava ogni proposta sovietica a favore della diminuzione dei bilanci della difesa.

Sul piano militare, invece, queste notizie non aggiungono nulla, a parte la ragguardevole congruenza approssimata tra le allocazioni di risorse dell'Unione Sovietica ed entità delle sue forze armate. In realtà, in paragoni fra le spese militari di due paesi diversi come l'Unione Sovietica e gli Stati Uniti significano ben poco per almeno due motivi (che sussisteranno anche quando sarà completamente risolta la questione della carenza di dati sull'Urss): 1) la scarsa confrontabilità di meccanismi di spesa (per il personale; per l'approvvigionamento dei sistemi d'arma, ecc.) così differenti tra loro; 2) la mediocre attendibilità generale dei prezzi dei prodotti militari, che - dovunque, a Est e a Ovest - hanno larghi margini di variabilità e sono essenzialmente «politici». Questi fattori paragoni tra Usa e Urss sono stati in passato campo di esercizi propagandistici. L'Unione Sovietica proponeva all'opinione pubblica i propri fittizi bilanci

militari di 20 miliardi di rubli (i quali, di fatto, coprivano solo le erogazioni per il personale); gli Stati Uniti divulgavano stime gonfiate delle spese sovietiche attraverso metodi arbitrari: come quello di valutare gli oneri della difesa dell'Urss (con tutto il suo apparato militare), prendendo come unità di misura i prezzi americani, notoriamente più alti, sia per quanto riguarda i costi unitari degli uomini (più pagati), che dei sistemi d'arma (più sofisticati).

Le spese militari danno invece indicazioni significative quando vengono raffrontate le loro variazioni nel tempo in uno stesso paese. In altre parole, l'andamento di tali spese, quando esse siano sufficientemente chiare e dettagliate, è un buon indice generale dei fenomeni di riarmo e di disarmo caso per caso. Per l'Unione Sovietica si può solo dire - attraverso indicazioni legate ai processi di modernizzazione - che, almeno negli anni '70, c'è stata una sensibile crescita dei suoi investimenti militari. Per i paesi appartenenti all'Alleanza atlantica gli anni 80 sono stati certamente un periodo di notevole

Perché a Bruxelles è prevalso lo spirito della trattativa

■ Dopo che il vertice della Nato di Bruxelles si è concluso, senza la prevista spaccatura sul tema delle forze nucleari a breve gittata, si può tentare un primo bilancio dei suoi risultati, senza necessariamente cadere alla tentazione di stabilire chi ha vinto e chi ha perso - nel compromesso che è stato alla fine raggiunto.

Un primo, evidente risultato positivo sono le proposte presentate da Bush nel campo delle forze convenzionali. Per quanto questo piano, secondo le dichiarazioni dello stesso presidente e del suo entourage, sia stato elaborato nell'arco di pochi giorni, esso rappresenta un indiscutibile passo avanti rispetto alle precedenti posizioni americane e della Nato ed è una risposta all'iniziativa europea di ripresa d'iniziativa nel campo del controllo degli armamenti.

La principale novità politica, però, sta nel tono generale del comunicato Nato, nel nuovo linguaggio che viene adottato a proposito sia degli sviluppi politici dell'Est che delle prospettive dei rapporti Est-Ovest. Qui i toni sono net-

tamente diversi da quelli adottati da Bush solamente pochi giorni prima del vertice, nei quattro discorsi di presentazione della nuova strategia americana che erano stati accolti, in patria come all'estero, da commenti critici e delusi. È forse questo, più di faticosi compromessi verbali, il vero successo dei tedeschi e degli altri governi alleati che in questi mesi avevano insistito sulla necessità di adottare una linea più coraggiosa ed aperta nei confronti dell'Est. È in questo senso convincente l'argomento di una parte dei commenti europei: se i tedeschi hanno perso una battaglia (quella del rapido inizio del negoziato sulle Sni e di un loro possibile azzeramento), hanno però vinto la guerra: convincere il resto dell'Alleanza - e soprattutto gli americani ad «salutare» le riforme di Gorbaciov con iniziative di cooperazione e di controllo degli armamenti. Per questo, come dice il *Guardian*, per aver espresso agli americani i termini reali della questione come sono visti dal nostro continente, «tutti noi europei abbiamo con i tedeschi un debito di gratitudine».

Spd, il vero nodo cruciale dei prossimi anni. Il compromesso raggiunto sulle Sni non risolve certamente il problema: non indica una data certa per l'inizio dei negoziati, che vengono subordinati all'avvio dell'attuazione di un futuro accordo convenzionale; stabilisce come precondizione che il Patto di Varsavia riduca unilateralmente le proprie Sni ai livelli attuali della Nato; pone chiaramente un limite agli obiettivi del negoziato (una riduzione parziale dei sistemi a corta gittata) e fissa al 1992 il momento della decisione di modernizzazione. Mentre gli Stati Uniti procedono, e l'Alleanza ne prende atto, allo sviluppo del missile che dovrebbe sostituire il Lance.

Se i prossimi due anni, dunque, non saranno sufficienti a raggiungere un accordo soddisfacente di riduzione delle forze convenzionali, si può ipotizzare che il contratto di forze convenzionali e nucleari che continueranno ad essere mantenute aggiornate, dove sia necessario, l'Alleanza, in altri termini, non è pronta ad affrontare una revisione della sua strategia della risposta flessibile che pure costituisce, secondo numerosi esperti e varie forze politiche, tra cui la

PAGINA A CURA DEL **CeSPI**