

December 27, 1972

**Ministry of Foreign Affairs Telespresso (Circular),
'Ministerial session of the Atlantic Council, 7th-8th
December 1972'**

Citation:

"Ministry of Foreign Affairs Telespresso (Circular), 'Ministerial session of the Atlantic Council, 7th-8th December 1972'", December 27, 1972, Wilson Center Digital Archive, Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, NATO Series, Box 166, Subseries 1, Folder 044. <https://wilson-center-digital-archive.dvincitest.com/document/145158>

Summary:

Italian perspective on the NATO Council of Ministers meeting in Brussels that discussed the credibility of Western European defense. The document highlights the need for a unified and cohesive negotiation strategy among the allies.

Credits:

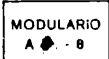
This document was made possible with support from MacArthur Foundation

Original Language:

Italian

Contents:

Original Scan



Ministero degli Affari Esteri

D.G.A.P. - Ufficio IV

TELESPRESSO N. 054/781

RISERVATO

MINISTERO DELLA DIFESA - Gabinetto -	<u>Roma</u>
SERVIZIO INFORMAZIONI DIFESA	<u>Roma</u>
STATO MAGGIORE DIFESA - I Reparto -	<u>Roma</u>
AMBASCIATA D'ITALIA: Ankara-Atene-Belgrado- Berna-Bonn-Bruxelles-Bucarest-Budapest- Copenaghen-Dublino-Helsinki-L'Aja- La Valletta-Lisbona-Londra-Lussemburgo- Madrid-Mosca-Nicosia-Oslo-Ottawa-Parigi- Praga-Sofia-Stoccolma-S.Sede-Varsavia- Vienna-Washington-	
RAPPRESENTANZA PERMANENTE PRESSO IL CONSIGLIO ATLANTICO	<u>Bruxelles</u>
CONSOLATO GENERALE D'ITALIA	<u>Berlino</u>
UFFICIO DEL CONSIGLIERE DIPLOMATICO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA	<u>Roma</u>
UFFICIO DEL CONSIGLIERE DIPLOMATICO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO	<u>Roma</u>
D.G.A.P.-Ufficio I-III-V-VII-IX-XIII e XIV-	<u>Sede</u>
DIREZIONE GENERALE AFFARI ECONOMICI	<u>Sede</u>
DIREZIONE GENERALE PER LA COOPERAZIONE CULTURALE SCIENTIFICA E TECNICA	<u>Sede</u>

ATI
MIAI
NATO

Roma, 27 dicembre 1972

OGGETTO: Sessione ministeriale del Consiglio Atlantico.
7-8 dicembre 1972.

Sulla sessione ministeriale del Consiglio Atlantico, che ha avuto luogo a Bruxelles il 7-8 dicembre u.s., le Rappresentanze e gli Enti in indirizzo hanno già ricevuto con separata comunicazione il testo dell'intervento pronunciato dall'On. Ministro (o un'ampia sintesi di esso), così come il testo del comunicato finale.

Con la presente si ritiene utile analizzare per sommi capi i paragrafi più significativi del comunicato, alla luce

./.

delle posizioni prese su ciascun problema dai principali alleati e delle discussioni che hanno preceduto l'elaborazione di tale testo. Si trasmetteranno, non appena disponibili, gli stralci dei passaggi che sono stati dedicati a tali problemi negli interventi di maggior rilievo.

°
° . °

Par. 2). Dopo aver registrato il recente positivo andamento dei contatti Est-Ovest, i Ministri affermano la loro volontà di incoraggiare tali promettenti sviluppi allo scopo di favorire l'avviamento dei più fecondi rapporti tra i popoli. Il paragrafo conclude affermando che i Ministri hanno attribuito "particolare importanza al libero movimento degli uomini, idee ed informazioni". Tale affermazione è stata il risultato di un impegnativo dibattito in cui sono soprattutto intervenuti l'On. Ministro, il Ministro degli Esteri francese, quello britannico, quello americano e quello lussemburghese.

Sulla necessità che l'Alleanza ribadisca ad alta voce il suo fermo proposito di inserire al primo posto dei suoi obiettivi di fondo l'affermazione dei valori della libertà (ed in particolare al libero scambio degli uomini, delle idee e delle informazioni), il Consiglio si è dimostrato unanime. E' sulla migliore collocazione nel comunicato di tale affermazione che si è sviluppato il dibattito: da parte dell'On. Ministro, sostenuto da altri Ministri tra i quali Douglas Home, era stata sottolineata la necessità che il concetto apparisse sia al par. 2) come enunciazione di principio generale, sia al par. 7) come elemento di negoziato in sede di Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione Europea. Avevamo da parte nostra circolato, a tal fine, una ulteriore più impegnativa formulazione del par. 7), anch'esso da noi proposto nella sua

./.

forma attuale (salvo che per l'ultimo inciso). Il Ministro degli Esteri francese si è energicamente opposto a che il par. 7) ripetesse la precisa dizione del par. 2). A suo avviso era giusto proclamare il problema di principio; non era invece utile pregiudicare, con formulazioni troppo vincolanti, e ovviamente ostiche agli interlocutori dell'Est, le prospettive negoziali in sede di Conferenza. Ad avviso di Schumann si trattava di un problema di tattica e non di strategia. Si è in definitiva giunti alla soluzione rispecchiata nel comunicato: una affermazione categorica al par. 2); una enunciazione più sfumata, ma pur sempre inequivocabile, al par. 7).

Par. 3). Il concetto della necessità di un'Alleanza forte e solidale, come valido strumento di un negoziato, è stato il filo conduttore del dibattito, ed esso è stato ripetuto con inconsueto vigore da tutti gli intervenuti. Tale fermezza ha trovato anche alimento in una apposita illustrazione che il Segretariato Internazionale NATO ha fornito ai Ministri, in seduta ristretta, sull'ampiezza del potenziamento dell'arsenale militare sovietico. L'esigenza di affrontare il dialogo con i paesi dell'Est su premesse di credibilità difensiva (premesse che le Autorità militari NATO ritengono seriamente indebolite dalla riluttanza degli alleati occidentali ad affrontare maggiori impegni per la difesa comune), è risultato vieppiù evidente. Ne hanno fatto particolare stato le dichiarazioni dei Ministri della Difesa, le cui deliberazioni appaiono nella seconda parte del testo del Comunicato.

E' in quella sede, come anche nel corso della predetta riunione ristretta, che esplicite deplorazioni sono state rivolte a paesi alleati che, come la Danimarca, hanno in corso ridimensionamenti delle proprie forze, e a quant'altri contemplan analoghi

./.

programmi. La Germania Federale si è industriata a chiarire che le prossime ristrutturazioni delle sue forze per meglio adattarle alle esigenze tecnologiche ed a quelle economico-sociali non implicheranno alcun indebolimento dell'apporto tedesco alle difese atlantiche.

E' su questo sfondo che ha acquistato particolare rilievo l'esplicito annuncio da parte americana che il mantenimento ai livelli attuali delle forze USA in Europa è sottoposto a due precise condizioni: che gli Europei compiano per parte loro convinenti sforzi difensivi; che non intervengano accordi di riduzione con i Paesi del Patto di Varsavia, nel qual caso gli Stati Uniti procederebbero ovviamente a ridimensionamenti concordati, sempre nel preciso rispetto delle esigenze di sicurezza comuni.

Par. 4 e 5). Essi rispecchiano le dichiarazioni del Ministro degli Esteri Scheel sugli sviluppi del problema tedesco, con particolare riferimento allo stabilimento dei rapporti con la Repubblica Democratica Tedesca da parte dei paesi alleati. Scheel è sembrato riconoscere che tale sviluppo non possa più a lungo essere dilazionato dopo la firma del "Grundvertrag"; anche da parte nostra era stata indicata la difficoltà di ignorare le sollecitazioni di numerose correnti d'opinione parlamentare e pubblica per una sollecita normalizzazione dei rapporti con la RDT. Secondo Scheel gli Alleati potrebbero, dopo la firma, avviare contatti in vista dello stabilimento di normali rapporti diplomatici. Tali contatti, e lo stesso stabilimento, non richiederebbero - ad avviso del Rappresentante del governo di Bonn - alcuna esplicita dichiarazione di riconoscimento. Pur con questa modulazione, il Consiglio e lo stesso comunicato danno sostanzialmente luce verde all'avvio del dialogo con Berlino-Est.

Il paragrafo 5, oltre a rendere omaggio alla politica della Germania Federale mirante a garantire un futuro di pace nel

./.

quale il popolo tedesco possa raggiungere la sua unità grazie alla libera autodeterminazione, menziona i cosiddetti disclaimers: relativi sia alla carenza di un trattato di pace che alla sussistenza delle responsabilità delle Quattro Potenze sull'intera Germania e su Berlino. Questo paragrafo assume particolare importanza in quanto ad esso potrà esser fatto riferimento nel corso dei contatti tra i singoli alleati e la RDT, in vista dello stabilimento di rapporti diplomatici.

Par. 6). Vi si ribadisce il proposito degli alleati di considerare i preliminari di Helsinki come una verifica delle reali prospettive di successo di una Conferenza, e non come il preludio ad una CSCE già acquisita. Vi si ripete la ormai nota posizione dell'Alleanza, secondo cui i Preliminari debbono fungere da accurata ed approfondita preparazione dei negoziati veri e propri, affrontando la puntualizzazione dei temi di sostanza (posizione che non trova riscontro in quella relativa alle esplorazioni per la MBFR, alle quali - come chiaramente indicato anche dagli Stati Uniti - ci si appresta con scopi meno impegnativi). Vi appare altresì confermata l'avversione degli Alleati occidentali all'imposizione di qualsiasi limite di tempo per le conclusioni dei Preliminari. L'approvazione di tali concetti è apparsa come una dimostrazione di flessibilità soprattutto da parte dei francesi, i cui orientamenti su tali punti erano stati sino ad allora improntati ad una maggior aderenza alle tesi sovietiche.

Par. 7). Alla luce delle nostre considerazioni, condivise da varie altre Delegazioni, esso è stato formulato in modo da indicare nelle linee generali gli obiettivi che i Paesi occidentali si prefiggono in una CSCE, senza peraltro rivelare - ancora prima del negoziato e con dizioni suscettibili di interpretazioni con-

./.

troproducenti - talune divergenze di posizioni tra gli stessi Alleati. Divergenze infatti tuttora permangono, ad esempio, in tema di misure collaterali per la sicurezza. Dell'accenno alla libertà nello scambio di uomini, idee ed informazioni, si è già detto nel contesto del par. 2).

Par. 8). Come i tre successivi, esso coinvolge solo i Ministri dei 14 Paesi partecipanti al programma integrato della NATO, e ricorda la proposta - rivolta dai Paesi NATO che dovranno partecipare alla MBFR ai Paesi del Patto di Varsavia presumibilmente coinvolti nell'area di riduzione - di iniziare conversazioni esplorative il 31 gennaio prossimo, in una sede ancora da determinarsi, registrando una certa disponibilità dei Paesi d'Europa orientale ad accoglierla. Il paragrafo indica come possa conseguentemente essere considerato possibile l'inizio di negoziati MBFR veri e propri nell'autunno 1973.

Nel corso degli interventi dedicati a tale paragrafo è stata generalmente rilevata l'esigenza di assicurare la massima coesione dell'Alleanza, e di procedere con estrema cautela nel valutare ogni possibile accordo di riduzione. Come ha rilevato Douglas Home, "non abbiamo ancora scoperto alcuna formula di riduzione che non metta l'Occidente in una posizione di svantaggio". Bisognerà quindi procedere con prudenza e gradualità partendo da posizioni di coesione tra Alleati.

Accenti di particolare prudenza hanno caratterizzato l'intervento francese, particolarmente significativo anche perchè la Francia, che non partecipa all'organizzazione integrata dell'Alleanza, ha così rotto un silenzio che risaliva al 1966. Lo stesso paragrafo rileva infine un certo parallelismo cronologico fra i processi di MBFR e di CSCE, secondo la tesi da tempo sostenuta dalla generalità dei membri dell'Alleanza.

./.

Par. 9). Il concetto del parallelismo viene ulteriormente sviluppato ed in un certo senso approfondito - anche se in maniera giudicata da molti inadeguata - nel paragrafo 9 che tratta dei legami tra MBFR e CSCE. Tale paragrafo è frutto di un compromesso tra le diverse posizioni: in esso viene indicato come, pur non volendosi stabilire legami formali e specifici tra i due processi negoziali, progressi in una categoria di problemi avrebbero necessariamente effetti favorevoli sulle altre. In tale paragrafo i vari problemi dei due negoziati vengono insomma posti in una prospettiva più ampia, nel quadro più generale, dei rapporti Est-Ovest, anche senza stabilire quel legame più sostanziale tra MBFR e CSCE che alcuni si sarebbero augurati.

Par. 10). I Quattordici Ministri prendono quindi nota del rapporto del Segretario Generale, con annesso un documento inglese sulle direttive da seguire per le conversazioni esplorative sulla MBFR, così come del lavoro preparatorio sinora condotto in vista dei prossimi negoziati. Nello stesso paragrafo viene quindi indicato come i Rappresentanti Permanenti, riuniti in Consiglio, continueranno a consultarsi su tutte le questioni inerenti agli obiettivi, alla politica da seguire e alla strategia. Il paragrafo in questione va ricollegato all'azione di compromesso svolta dal Segretariato e dalla delegazione britannica, ed al documento sulle direttive che è stato concepito per conciliare le opposte esigenze di coloro che avrebbero voluto - come gli Americani - un negoziato esplorativo limitato alla sola finalità di agganciare i Sovietici ad un effettivo impegno di procedere al successivo negoziato, e di coloro che preferirebbero invece un vero e proprio sondaggio della volontà sovietica ad impegnarsi costruttivamente nella fase negoziale.

La maggioranza degli interventi (tra cui il nostro) ha

./.

messo in giusta luce l'importanza di discutere nelle conversazioni iniziali anche i principi generali della riduzione delle forze: cosicchè un primo approfondimento su questioni di sostanza possa aver luogo prima della CSCE di giugno. Il paragrafo intende anche confermare il ruolo del Consiglio nelle consultazioni che continueranno in sede atlantica in tutte le fasi del processo MBFR: ciò che è un'utile riaffermazione delle attive funzioni degli organismi dell'Alleanza in tema di MBFR, e dell'opportunità di un negoziato che si svolga sulla base delle direttive concordate tra Alleati. Interessante a questo riguardo l'affermazione fatta con vigore da Rogers nel suo intervento che gli Stati Uniti non hanno raggiunto e non intendono raggiungere con l'URSS intese bilaterali in materia di MBFR.

Par. 11). Oltre a richiamare alcuni dei principi contenuti nel comunicato emesso a conclusione del Consiglio Ministeriale di Roma del maggio 1970, tale paragrafo riafferma il convincimento dei membri impegnati nel programma integrato, secondo cui la sicurezza dell'Alleanza è unica ed indivisibile, e le eventuali riduzioni concordate in Europa centrale non dovranno diminuire la sicurezza in altre aree.

Tale riconoscimento rappresenta un particolare successo dell'azione svolta da parte italiana per assicurare un'adeguata protezione degli interessi nostri e degli altri Paesi dei "fianchi che, pur essendo estranei alla vera e propria area di riduzione, sono comunque destinati a subire in varia misura le conseguenze di un accordo MBFR. Tale preoccupazione può indirettamente anche ricollegarsi a quella soprattutto tedesca, francese e nostra, di evitare che la MBFR possa creare una zona a statuto speciale in Europa centrale, per cui - secondo i tedeschi - il problema stesso della delimitazione della zona di applicazione degli accordi

./.

MBFR dovrebbe essere affrontato solo dopo che si sia conosciuto il possibile contenuto di tali accordi.

Par. 12). Con riferimento ai SALT II esso si limita ad auspicare il successo della nuova fase negoziale, rilevando inoltre come dovrebbero anche essere rinnovati gli sforzi in altri settori del disarmo e del controllo degli armamenti. Tale paragrafo ha un carattere volutamente generico. Esso non entra in merito al problema dei sistemi nucleari americani avanzati in Europa (FBS): per i quali il Consiglio ha invece favorevolmente registrato le assicurazioni del Segretario di Stato americano che gli Stati Uniti intendono resistere alle pressioni sovietiche per una loro eventuale inclusione nel conteggio dei sistemi da comprendere in un nuovo accordo SALT. Altro importante elemento (di cui nel comunicato non si parla) è costituito dalla presa di posizione francese contro la eventuale inclusione degli FBS nella MBFR.

Par. 13). Vi si sottolinea l'esigenza di una stretta consultazione tra Alleati sui problemi discussi nei paragrafi precedenti. Il paragrafo è stato formulato in modo da non contraddire il principio della "individualità" della partecipazione ai preliminari per la CSCE, sancito dai criteri procedurali concordati ad Helsinki. La necessità di una armonizzazione delle posizioni alleate in vista dei prossimi negoziati non è peraltro stata sminuita in alcun modo dal Consiglio. Essa ha anzi avuto una conferma nel tema ricorrente della validità dell'Alleanza come strumento politico per la ricerca di nuovi equilibri di pace. Ed è in questo contesto che hanno altresì rivestito particolare interesse i riferimenti alle consultazioni tra i Nove paesi europei, quale contributo alla formazione, in campo occidentale, di una volontà concorde. Volontà niet'affatto contraddittoria con quella di cui è espres-

./.

sione l'Alleanza, ma invece integrativa di quest'ultima. Particolarmente efficace in proposito è stato il Ministro Schumann, il quale - nell'escludere qualsiasi inconciliabilità tra la consultazione a Nove e quella a Quindici - ha affermato che lungi dal giustificare sospetti reciproci, i due processi formativi degli orientamenti politici di fondo dell'Occidente vanno visti come strettamente complementari.

Par. 14). A seguito delle nostre argomentazioni, questo paragrafo, che nella sua versione originale rispecchiava un minor senso di urgenza nella valutazione dei problemi del Mediterraneo, nel sottolineare invece le perduranti dirette incidenze nel quadro della sicurezza comune. Concetto questo ripetuto nel discorso dell'On. Ministro il quale ha richiamato la nostra persuasione che una Conferenza Europea possa costituire un precedente utile, il giorno in cui sarà terminato il conflitto arabo-israeliano, per una analoga Conferenza del Mediterraneo.

o
o . o

Dopo i paragrafi dedicati ad altri argomenti collaterali (questioni dell'ambiente, cooperazione nel campo degli armamenti), il comunicato riporta i paragrafi 17-26, dedicati alle deliberazioni dei Ministri della Difesa. In essi riappare, in termini ovviamente più espliciti, il tema dell'esigenza di una difesa adeguata sia come premessa di "credibilità" alla vigilia dei negoziati con l'Est, sia come precauzione al cospetto del continuo potenziamento delle forze convenzionali e nucleari sovietiche. In tale contesto viene altresì confermata - e registrata con soddisfazione - la volontà americana di continuare a concorrere alle difese europee con un perdurante contributo di forze stazionate in Europa. Impegno

./.

ribadito senza scadenze, salvo quelle che possano emergere da eventuali accordi di riduzioni mutue e bilanciate, ma comunque a condizione che gli Europei concorrano sostanzialmente per parte loro al miglioramento dello sforzo comune.

Nello stesso spirito si è conclusa la sessione dei Ministri della Difesa dei paesi europei (al quale non partecipano la Francia, il Portogallo e l'Islanda), riunitisi nel quadro del "Gruppo Europeo della NATO". In tale contesto sono stati registrati ulteriori progressi nel campo della cooperazione tra gli alleati europei in numerosi settori concreti della difesa: la standardizzazione degli armamenti, l'armonizzazione dei sistemi d'addestramento, l'unificazione dei sistemi logistici, il coordinamento dei mezzi di comunicazione ecc..

In tale occasione si è proceduto altresì ad una verifica dello sforzo difensivo previsto per il 1973 da ciascun paese europeo, nel quadro dei rispettivi impegni atlantici. Ne è risultato che l'onere finanziario globale che sarà sostenuto a tale fine supererà di un miliardo e mezzo di dollari quello del 1972. Anche se tale aumento è in notevole misura dovuto alla diminuzione del potere d'acquisto delle monete, nonchè al carattere estremamente dispendioso dei nuovi armamenti, i maggiori stanziamenti sono peraltro un indice significativo della fermezza degli intendimenti degli Alleati europei. Fermezza tanto più necessaria, in una delicata congiuntura politica che, se da un lato apre promettenti prospettive di distensione, richiede dall'altro il mantenimento da parte dell'Alleanza di un adeguato e responsabile "livello di guardia".

