

**October 15, 1980**

**Report by Permanent Representative to NATO  
Vincenzo Tornetta to Minister of Foreign Affairs  
Colombo: Atlantic Council - Consultations about  
security in view of the CSCE meeting to be held in  
Madrid"**

**Citation:**

"Report by Permanent Representative to NATO Vincenzo Tornetta to Minister of Foreign Affairs Colombo: Atlantic Council - Consultations about security in view of the CSCE meeting to be held in Madrid", October 15, 1980, Wilson Center Digital Archive, Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, NATO Series, Box 169, Subseries 1, Folder 061. <https://wilson-center-digital-archive.dvincitest.com/document/145181>

**Summary:**

Report from the Italian permanent representative to NATO, Tornetta, from the CSCE meeting in Madrid discusses the French proposal for a Conference on Disarmament (CDE) in Europe, and the negative impact of the Soviet invasion of Afghanistan on the international climate, even giving rise to disagreement among NATO members.

**Credits:**

This document was made possible with support from MacArthur Foundation

**Original Language:**

Italian

**Contents:**

Original Scan

RISERVATISSIMO*L' Ambasciatore**Rappresentanza Italiana  
presso il Consiglio Atlantico*

Bruxelles, 15 Ottobre 1980

Oggetto: Consiglio Atlantico: consultazioni sugli aspetti militari della sicurezza in vista della riunione OSCE a Madrid.-

Signor Ministro,

1. - Il Consiglio Atlantico si é trovato impegnato sin dallo scorso anno in un esercizio volto a definire le predisposizioni degli Alleati in merito agli sviluppi del processo negoziato pancuropeo relativi agli aspetti militari della sicurezza.

In vista della Riunione principale a Madrid il Consiglio stesso procederà prossimamente a fare il punto dello stato di avanzamento di queste consultazioni. Ritengo che ricapitolarne gli sviluppi fino ad oggi possa contribuire all'approfondimento della relativa problematica.

Punto focale ed oggetto primario di tali consultazioni é stata - tanto nei suoi contenuti di merito quanto nei suoi aspetti di concreta prefigurazione negoziata a Madrid - la proposta francese per una Conferenza sul disarmo ( CDE ) in Europa.

La proposta, prospettata originariamente come autonoma iniziativa della Francia - con un " memorandum " rimesso nel maggio del 1978 a tutti i trentaquattro altri firmatari dell'Atto Finale di Helsinki - veniva nel novembre 1979 acquisita dai Nove con

Onorevole Emilio COLOMBO  
Ministro degli Affari Esteri

R o m aRISERVATISSIMO

A-20

P-1/3 ←

RISERVATISSIMO

2.

appropriati emendamenti per i seguiti della CSCE e riceveva infine l'avallo alleato nel successivo dicembre, dal Consiglio ministeriale di Bruxelles.

In quella occasione i Ministri avevano esplicitamente riconosciuto " l'importanza per l'Alleanza di sviluppare le misure di fiducia e le altre disposizioni dell'Atto Finale connesse a determinati aspetti della sicurezza e del disarmo " ed avevano espresso lo " auspicio di concreti risultati in tal senso alla Riunione di Madrid " Di conseguenza, essi avevano concordato di " operare per l'adozione della Riunione di Madrid di una mandato per ulteriori negoziati, sotto l'egida della CSCE, concernenti misure di fiducia militarmente significative, verificabili ed applicabili all'intero Continente europeo " e riconosciuto che, " ove convenute, tali misure avrebbero contribuito a creare condizioni suscettibili di condurre alla limitazione e riduzione degli armamenti nella medesima area geografica "

L'avallo consiliare alla proposta della Francia, e dei Neve, costituivano premessa politica per predisposizioni comuni nel quadro dei lavori già avviati a livello tecnico nei pertinenti ambiti atlantici del Comitato Politico del Consiglio e del suo Gruppo ad hoc sulle misure di fiducia ( CBM's ).

2. - Su tale riconosciuta convergenza di orientamenti alleati la vicenda afghana, con le sue vaste e profonde implicazioni perturbative del rapporto Est-Ovest, non mancava di far sentire la sua negativa incidenza. Nei mesi che seguirono l'atto di forza sovietico in Asia emergeva sempre più chiaramente il disforme sentire degli Alleati sui possibili sviluppi in Europa di dialoghi e collaborazione con l'Est, in parallelo all'approfondirsi del confronto in altre parti del mondo. Si apriva così la via ad un ripan-

RISERVATISSIMO

./.

RISERVATISSIMO

3.

samento degli indirizzi già armonizzati nel Consiglio di dicembre, ripensamento che investiva altresì la stessa impostazione generale politica con la quale l'Occidente si sarebbe presentato all'appuntamento di Madrid.

Si delineava in effetti in quei mesi un diverso orientarsi fra gli Alleati. Da una parte vi era chi, come gli Stati Uniti, si mostrava convinto che nella nuova situazione internazionale i benefici di ogni nuova iniziativa volta ad associare l'URSS ad una prospettiva negoziale, pur in sé vantaggiosa per gli Alleati, non fossero tali da compensare i rischi di una, anche solo implicita, copertura dell'avventurismo asiatico di Mosca: era questa la tesi del confronto globale con l'URSS, anche in Europa, fintantoché perdurasse la sua aggressione in Afghanistan. Dall'altra si collocava chi, come i tedeschi, ancorché consapevoli della destabilizzazione degli equilibri mondiali che l'interventismo asiatico dell'URSS aveva comportato, si mostrava convinto che taluni risultati, soprattutto nei limiti del comparto sicurezza, il processo negoziale pancuropeo avrebbe potuto ancora esprimere. In certo senso, nel mezzo erano i francesi, anche essi insoddisfatti della bilancia in essere del rapporto di collaborazione Est-Ovest, ma a differenza degli americani convinti che qualche concreto vantaggio, anche per l'Ovest, dalla salvaguardia e sviluppo di quel rapporto avrebbe potuto derivare esigendo da Mosca in Europa parte almeno del prezzo dei suoi inadempimenti asiatici.

Quanto ai Nove, nel loro insieme - aldilà di ogni riconoscimento da parte loro dell'attitudine della proposta francese a certi risultati validi, proprio in ragione del deteriorarsi del rapporto Est-Ovest in conseguenza della vicenda afghana - il favorevole loro

RISERVATISSIMO

./.

RISERVATISSIMO

4.

• atteggiarsi nei suoi confronti originava dalla consapevolezza che essa avrebbe potuto costituire riprova dei sinceri propositi degli Occidentali di far comunque compiere al dialogo paneuropeo in materia di sicurezza un effettivo salto di qualità offrendo il destro, al contempo, per una puntuale verifica dei conclamati intendimenti distensivi dell'URSS anche solo nei confronti dell'Europa.

3. - La divaricazione tra Alleati, lentamente maturata nei primi mesi dell'anno, è sembrata raggiungere il momento di sua maggiore ampiezza nella tarda primavera, in sede di preparazione del Consiglio ministeriale di Ankara quando gli stessi contenuti dell'iniziativa ( e non solo l'opportunità di intraprenderla ) venivano esplicitamente contestati dagli americani nel raffronto che essi evocavano tra la presumibile sua sterilità di merito ed il sicuro pregiudizio politico per gli Alleati di prestarsi a tale sterile trattativa con sicuro vantaggio propagandistico per la parte sovietica.

La non omogeneità di tali posizioni è riflessa nel comunicato emesso a conclusione dei lavori del Consiglio ministeriale di Ankara, la cui travagliata stesura peraltro consentì agli Alleati di raggiungere un compromesso in virtù del quale - pur compendosi un passo indietro rispetto alla associazione degli Stati Uniti alla determinazione europea di assumere al riguardo l'iniziativa a Madrid - l'area del loro dissenso veniva circoscritta entro i limiti dell'indirizzo strategico da perseguire in quella sede, senza essere estesa anche al merito della proposta, la cui intrinseca validità anzi gli Alleati tornarono insieme a riconoscere.

Sebbene, infatti, rispetto al comunicato di Bruxelles, quello

RISERVATISSIMO

./.

RISERVATISSIMO

• concordato ad Ankara figurasse privo di una esplicita menzione della CDE, veniva tuttavia positivamente rilevata la " proposta della Francia " in favore dell'adozione di un mandato a Madrid per successivi negoziati in ordine ad efficaci misure di fiducia, proposta che continuava perciò a costituire il comune denominatore delle aggiornate prospettazioni dei Quindici.

4. - Dagli elementi che precedono emerge il perdurante riconoscimento degli Alleati tutti della sostanziale valenza della proposta CDE ( nei limiti almeno degli obiettivi negoziali da conseguire nella sua prima fase ) e la loro comune convinzione che questa possa concretamente svilupparsi a condizione che risulti collocabile in un appropriato contesto di migliorati rapporti internazionali e in un quadro altresì di simmetrica evoluzione dell'insieme del processo paneuropeo della CSCE. Il divario di fondo - segnatamente tra i Nove e gli Stati Uniti - appariva riconducibile, all'inizio dell'estate, al diverso loro intendere di detta duplice condizione: condizione sospensiva, nel sentire di Washington; risolutiva in quello degli Europei. Ovvio, di conseguenza, l'indirizzo attendista degli americani e quello propositivo dei Nove.

Senza pregiudizio di tale non coincidente atteggiarsi, ad Ankara gli Alleati convennero di proseguire i loro sforzi di approfondimento dei contenuti della proposta al fine di poter disporre, per l'eventualità di una sua presentazione a Madrid, di un progetto idoneo di mandato convocativo della conferenza, includente riferimenti precisi alle singole misure da negoziarvi.

RISERVATISSIMO

./.

RISERVATISSIMO

5. - A tale approfondimento tanto il Comitato Politico del Consiglio quanto il suo Gruppo " ad hoc " sulle misure di fiducia, si sono, con frequenza crescente, dedicati in questi mesi.

Il dibattito sul mandato si é svolto - e continua a svolgersi in seno al Comitato, articolandosi lungo le linee di un testo a tal fine predisposto dalla delegazione francese. L'elaborazione del pacchetto ha avuto - e sta avendo - invece luogo in seno al Gruppo "ad hoc ".

La travagliata stesura del documento ricognitivo delle misure da prefigurare nel mandato ( misure, come noto, riconducibili alle seguenti quattro categorie: dalla informazione, della notifica di attività militari, della limitazione e stabilizzazione delle necessità della osservazione e verifica ) ha messo in luce tutta la difficoltà di addivenire ad una rilevazione tecnica di obiettivi omogenei in pendenza di una decisione politica di concretamente avviarli a conseguimento. Se ogni misura in tutto o in parte obiettata o obiettabile nelle sue potenziali implicazioni per uno o più degli Alleati dovesse risultare esclusa dal pacchetto, la consistenza della proposta verrebbe nei suoi stessi contenuti vanificata.

Di tale rischio gli Alleati sono in generale consapevoli e ne sembra perciò azzardato scontare che, in caso si riuscisse solidamente a riconoscere l'opportunità di un approccio propositivo a Madrid, la disponibilità nelle varie parti a circoscrivere l'ampiezza delle riserve tecniche via via esplicitate nei confronti di una od altra di tali misure, non mancherebbe di farsi strada, consentendo con ciò la messa a punto di un pacchetto propositivo ad un tempo consistente e realistico.

RISERVATISSIMO

./.

RISERVATISSIMO

7.

6. - Analoga, per molti versi, la vicenda elaborativa del mandato che non ha finora consentito la sua composizione in un testo comune, stante l'indisponibilità di taluni Alleati ( ed esplicitamente dei francesi ) a concretamente impegnarsi - senza la previa garanzia della solidarietà politica di tutti - in un esercizio di amalgama fondato su reciproche concessioni. Dal lungo dibattito sul testo del mandato sono di conseguenze emerse molteplici indicazioni di preferenza, ma non anche un progetto consensualmente definito. Ne consegue la limitata efficacia, a tutt'oggi, dell'esercizio redazionale sin qui compiuto, dato che il medesimo non ha condotto alla auspicata crescente associazione del maggiore alleato all'impegno di iniziativa europeo. Valutazione questa condivisa da molti in sede NATO, ma che non sembra ingenerare soverchia preoccupazione nei francesi.

Il problema é politico non di impegno redazionale: fintato che gli Stati Uniti non avranno sciolto le loro riserve - e non le scioglieranno, si aggiunge, prima della conferma dell'Amministrazione in carica o dell'insediamento di altra concorrente, - non ha senso sforzarsi di compromettere proprie ed altrui esigenze. Tanto vale attendere la definizione a Washington di uno stabile orientamento in materia e predisporre, frattanto, ad avviare a Madrid, al momento più propizio e se necessario in piena autonomia dagli Stati Uniti, una iniziativa europea sulla quale questi finirebbero fatalmente col convergere ove venissero a cadere le note pregiudiziali di ordine generale.

Diverso é l'avviso di chi, anche tra i Nove, in materia di sicurezza valuta non senza perplessità un indirizzo di autonomia

RISERVATISSIMO

./.



RISERVATISSIMO

8.

degli Europei e constatata con apprensione le limitate prospettive negoziali di una iniziativa, non solo gravata dal peso della scontata ostilità del campo sovietico, ma financo potenzialmente priva dello appoggio americano.

Sembrano questi, per la verità, assai fondati timori, la cui consistenza non può certo sfuggire ai francesi. E' quindi probabile, oltreché auspicabile, che il perdurante vagheggiare che essi, almeno qui, fanno di un'Europa - e, se necessario, di una Francia - " cavalier seul " nell'avvio della proposta CDE sottaccia in concreto lo intento tattico di forzare per quanto possibile - in questa ultima fase dello sforzo di armonizzazione a Quindici - la mano dell'Alleanza d'oltre-Atlantico prima di accettare di compromettere in un comune progetto di mandato proprie ed altrui esigenze di merito.

7. - Il Consiglio Atlantico, nella prevista tornata del 27 ottobre ma anche in quella successiva del 7 novembre, dedicata al vaglio dell'intera problematica paneuropea nella sua configurazione negoziale a Madrid, dovrà - con la partecipazione dei principali responsabili dalle Capitali - riprendere in esame l'insieme delle questioni connesse agli aspetti militari della sicurezza.

Appare in verità poco probabile che il Consiglio possa venire a capo di tutte le difficoltà sin qui emerse e sciogliere così i nodi che si sono andati accumulando in questi mesi.

Pur rinunciando ad una definizione per così dire ottimale e completa delle predisposizioni allcate - tanto sul piano dei contenuti quanto su quello tattico - non potrà sfuggire al Consiglio la esigenza che l'Alleanza si presenti a Madrid con un bagaglio propositivo proprio da contrapporre alle proposte dell'Est da tempo note

RISERVATISSIMO

./.

RISERVATISSIMO

9.

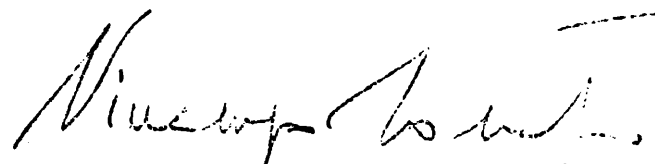
le propagandate. In caso diverso ci si verrebbe a trovare in una posizione difensiva malagevole specie nei confronti dei partecipanti neutri e non-allineati. Il Consiglio dovrà quindi proporsi un programma minimo, ma sufficientemente organico e significativo: definire per quanto possibile il pacchetto delle misure di fiducia, faticosamente impostato ma non ancora finalizzato dal Comitato Politico nel suo Gruppo " ad hoc ", facendo in modo che esso conservi una adeguata consistenza ed organicità e avviare al contempo, sia pure " ad referendum " una armonizzazione del testo di mandato.

Più complesso è il discorso per quanto attiene agli indirizzi strategici da perseguire a Madrid, per quanto attiene cioè ai modi ed ai tempi di introduzione in quell'ambito di una iniziativa occidentale.

Il vero nodo al riguardo è rappresentato dai risultati delle elezioni americane: principale condizione sospensiva di siffatta iniziativa. L'atteggiarsi della nuova Amministrazione - sia essa confermata o rinnovata - determinerà nuove riflessioni e consultazioni. Queste potranno riferirsi non solo alla tematica della sicurezza in Europa, ma anche coinvolgere l'intera dialettica dei rapporti Est-Ovest e i problemi di fondo del processo distensivo.

Il nodo delle elezioni americane - aggiungendosi alle difficoltà emerse nella preparatoria - non potrà non pesare in maniera determinante sulle prospettive della riunione di Madrid, che potrà sempre più assumere un carattere interlocutorio.

Voglia gradire, Signor Ministro, le espressioni del mio devoto ossequio.-

  
( Vincenzo Tornetta )

RISERVATISSIMO