

December 8, 1983

Note by Ministry of Foreign Affairs, 'Ministerial session of the Atlantic Council - State of the Alliance'

Citation:

"Note by Ministry of Foreign Affairs, 'Ministerial session of the Atlantic Council - State of the Alliance'", December 8, 1983, Wilson Center Digital Archive, Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, NATO Series, Box 169, Subseries 1, Folder 069.
<https://wilson-center-digital-archive.dvincitest.com/document/155152>

Summary:

These notes from the Ministry of Foreign Affairs analyze the current state of the alliance. The document offers an overview of recent positive and negative developments , focusing on the issue of restarting the INF negotiations.

Credits:

This document was made possible with support from MacArthur Foundation

Original Language:

Italian

Contents:

Original Scan

S E G R E T O*Ministero degli Affari Esteri*

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

SESSIONE MINISTERIALE DEL CONSIGLIO ATLANTICOA P P U N T OOggetto: Stato dell'Alleanza.

1.- Nel corso del 1983, il negoziato di Ginevra sulle FNI a lungo raggio ed i problemi connessi al loro spiegamento hanno praticamente dominato l'attività dell'Alleanza Atlantica. Essi hanno contribuito a rafforzare l'immagine di coesione dell'Alleanza sia in positivo, mettendo in evidenza un grado di determinazione superiore alle più ottimistiche previsioni, sia in negativo relegando in secondo piano o provocando lo slittamento dell'esame di questioni che, pur presentando implicazioni di grande importanza per la NATO, rischiano di far emergere divergenze non trascurabili tra gli Alleati. Alcune di queste, tuttavia - come il problema della misura del potenziale coinvolgimento degli Alleati in operazioni condotte da singoli Paesi alleati in "aree esterne" nell'intento di assicurare la tutela di interessi riconosciuti come vitali dall'Alleanza o quello dell'applicazione delle nuove tecnologie al dispositivo di difesa convenzionale alleato - stanno giungendo ad uno stadio di maturazione che non consentirà di continuare a lungo ad ignorarne l'esistenza e ad evitare di definirne concretamente le applicazioni. Un altro ordine di problemi è probabilmente destinato a derivare dal carattere in qualche misura approssimativo dei criteri seguiti per l'elaborazione dello studio del Gruppo ad Alto Livello sulla definizione delle dimensioni e della composizione auspicabile dell'arsenale nucleare di medio e corto raggio della NATO che ha condotto alla decisione presa il 27 ottobre a Montebello di ridurre l'arsenale stesso di 1.400 testate nuclea

S E G R E T O

./.

SECRET O*Ministero degli Affari Esteri*

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

- 2 -

ri. I tempi dello studio, infatti, sono stati deliberatamente accelerati, in qualche misura a scapito di una analisi approfondita della validità dei risultati, al fine di renderne pubbliche le conclusioni alla vigilia dell'inizio delle operazioni di spiegamento delle FNI. Le decisioni prese renderanno vero similmente necessari a medio termine nuovi programmi di ammodernamento, certo meno vistosi di quello adottato nel dicembre 1979, ma egualmente suscettibili di mettere alla prova la coesione dell'Alleanza.

2.- Nonostante l'esistenza in prospettiva di questo complesso di problemi, l'importanza politica assunta nel corso del 1983, sia agli occhi dell'Occidente sia a quelli dell'Unione Sovietica, dalla verifica della capacità dell'Alleanza di mantenere ferma la decisione presa nel 1979 (specie dopo la deludente esperienza della bomba al neutrone) fa di quest'ultima il parametro sulla base del quale deve essere valutato il bilancio dell'attività della NATO nel 1983 e le prospettive di superamento delle difficoltà inerenti alla futura trattazione della questione delle FNI. Tale bilancio presenta aspetti positivi ed aspetti negativi, ma i primi sembrano nettamente prevalenti sui secondi e non appare azzardato affermare che l'Alleanza si presenta rafforzata alla scadenza delle Sessioni Ministeriali di dicembre.

3.- Tra gli aspetti positivi vale la pena di ricordare:

- il risultato dei dibattiti intervenuti nei Parlamenti italiano, inglese, tedesco e belga e la circostanza che in tutte queste occasioni alla compattezza delle maggioranze governative hanno fatto riscontro divisioni abbastanza appariscenti nei ranghi delle opposizioni;
- la tenuta del Parlamento norvegese, nonostante la precaria maggioranza di un voto di cui dispone in quella sede, sul problema delle FNI, il Governo conservatore e le posizioni antitetiche assunte dai Governi degli altri Paesi Nordici;

SECRET O

./.

S E G R E T O

Ministero degli Affari Esteri

- 3 -

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

- l'evoluzione intervenuta nella posizione del Governo spagnolo e la continuità che caratterizza il programma di politica estera del nuovo Governo portoghese;
 - la capacità, in qualche misura inattesa, mostrata dall'Amministrazione USA di separare la trattazione dei problemi del disarmo dallo stato contingente dei rapporti tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, in particolare dalla vicenda dell'aereo Sud-coreano.
- 4.- Sul versante negativo vanno invece registrati:
- i pesanti condizionamenti imposti dal Parlamento danese alla politica estera e di difesa del Governo di Copenhagen;
 - la persistente incertezza degli orientamenti del Parlamento olandese sul problema delle FNI, che pone serie incognite sul futuro corso di azione del Governo dell'Aja ed ha già indotto quest'ultimo a sollecitare nell'ambito della NATO un esercizio di riflessione su una possibile significativa riduzione dei compiti nucleari assegnati ai Paesi Bassi nel contesto del dispositivo integrato di difesa;
 - la decisione di ridurre i propri impegni nel contesto delle strutture integrate di difesa presa dal Belgio in conseguenza delle riduzioni apportate agli stanziamenti sul bilancio della difesa;
 - la generale tendenza nei Paesi alleati, in parte legata all'importanza prioritaria assunta dal problema dello spiegamento delle FNI, a considerare di fatto come soltanto indicativo l'impegno preso nel 1977 di aumentare annualmente le spese per la difesa del 3% in termini reali e le reazioni negative che questo atteggiamento provoca in seno al Congresso ed all'opinione pubblica americana;
 - il sistematico distanziamento del Governo greco dalle posizioni alleate, anche se tale atteggiamento si manifesta più sul piano verbale che su quello di iniziative sostanziali;

S E G R E T O

./.

SECRET O*Ministero degli Affari Esteri*

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

- 4 -

- il passaggio della SPD tedesca, insieme ai Partiti socialdemocratici nordici e del Benelux, su posizioni che, senza rinnegare la validità dei vincoli atlantici della Germania e degli altri Paesi interessati, pongono tali forze politiche in una posizione di tendenziale equidistanza tra Est ed Ovest non molto lontana da quella del Governo finlandese.

5.- Un altro aspetto, che potrebbe in prospettiva aver conseguenze preoccupanti per la solidità dell'Alleanza, è la polarizzazione dell'attenzione del pubblico e della stampa sullo stato dei rapporti Est-Ovest che la vicenda degli euromissili ha provocato. Ne è derivata una tendenza a ricondurre al contesto del problema dell'equilibrio delle forze in Europa e della sicurezza europea anche avvenimenti che a tale contesto sono in realtà del tutto estranei. Gli esempi più recenti di questa tendenza sono stati l'abbattimento dell'aereo Sudcoreano e l'intervento americano a Grenada. Le reazioni sotto molti aspetti eucentriche che essi hanno determinato rappresentano un segnale da tener presente. In una situazione internazionale in continua e disordinata evoluzione come l'attuale, la capacità potenziale di avvenimenti estranei al contesto istituzionale dell'Alleanza di esercitare un peso sui suoi equilibri interni e di introdurre significativi fattori di divisione nel suo ambito non può essere sottovalutata.

6.- L'interruzione del negoziato di Ginevra ha d'altra parte aperto una fase la cui gestione potrebbe rivelarsi più difficile e più carica di rischi per la coesione interna dell'Alleanza di quella testè conclusasi. E' vero che il processo di consultazione inter-alleato sui temi del disarmo ha raggiunto un grado di intensità tale da rappresentare un efficace antidoto contro tali prospettive. Ma è anche vero che si apre adesso un periodo caratterizzato da un vuoto di prospettive che l'Unione Sovietica potrà prolungare per tutto il tempo necessario

SECRET O

./.

S E G R E T O*Ministero degli Affari Esteri*

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

- 5 -

a consentirle di trarne il massimo vantaggio politico. In generale i Governi al leati e lo stesso negoziatore americano a Ginevra, Nitze, ritengono che, mentre gli altri negoziati sul disarmo, quali lo START e la MBFR, continueranno, il negoziato FNI riprenderà anch'esso a scadenza relativamente ravvicinata e dopo una dimostrazione di forza da parte sovietica, perché in ultima analisi è nello interesse obiettivo dell'URSS non pregiudicare il complesso delle relazioni Est-Ovest e porre un freno alla corsa agli armamenti. Il ragionamento ha certamente u na sua validità. Esso tuttavia non tiene conto del fatto che saranno gli stessi Paesi occidentali ad adoperarsi, se necessario unilateralmente, per evitare un de terioramento eccessivo dell'insieme dei rapporti Est-Ovest ed indurre l'URSS a riprendere il dialogo sul disarmo. Se, come sembra nella logica delle cose, ciò avverrà, il solo reale stimolo che potrebbe spingere l'URSS ad una revisione del la sua posizione sul problema FNI sarebbe la necessità, peraltro non urgente, di frenare una corsa agli armamenti che oltre un certo limite essa non sarebbe in grado di sostenere. Non è dunque impossibile che il processo di revisione all'in terno dell'URSS, specie se esso non fosse limitato al problema specifico degli armamenti nucleari a raggio intermedio e si estendesse a quello della riduzione degli armamenti e della sicurezza sovietica sul piano globale, richieda tempi più lunghi di quanto si auspichi da parte occidentale. La stessa incertezza che caratterizza i rapporti di potere all'interno della dirigenza sovietica e la scadenza dell'elezione presidenziale americana potrebbero costituire fattori di ral lentamento del processo decisionale sovietico. Il rischio che, in una situazione di stallo prolungato, si accentuino le pressioni all'interno ed all'esterno dell'Alleanza per iniziative nazionali intese a favorire la ripresa del dialogo è quindi una prospettiva concreta. Ne è già un esempio l'ostentazione di ottimismo che caratterizza l'atteggiamento del Governo di Bonn in questi giorni e che, oltre ad avere scarso supporto nei fatti, rasenta i limiti della disinformazione quando riferito al contenuto del messaggio indirizzato il 24 novembre dal Presi-

S E G R E T O

./.

S E G R E T O

Ministero degli Affari Esteri

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

- 6 -

dente Andropov al Cancelliere Kohl. Vi è inoltre il pericolo che iniziative non coordinate si traducano in vivaci contrasti di interesse tra Alleati, tenuto conto della specificità delle posizioni della Francia e del Regno Unito. Il superamento dell'attuale crisi di carattere politico-diplomatico potrebbe insomma rivelarsi un problema più complesso da gestire di quello della attuazione della decisione del 1979, la cui validità sotto il profilo politico-militare è in ultima analisi obiettivamente dimostrabile attraverso le cifre che provano l'entità dello squilibrio delle forze esistenti.

7.- La proliferazione delle iniziative intese a sbloccare lo stallo del negoziato FNI non è del resto una prospettiva di avvenire, ma una realtà del presente. Può essere utile riassumere criticamente le principali tra quelle fin qui avanzate sia in relazione allo specifico problema delle FNI sia a quello più ampio del dialogo e dei rapporti Est-Ovest:

- il Primo Ministro di Finlandia, Sorsa, ha proposto in un'intervista al quotidiano dei sindacati sovietici TRUD la fusione del negoziato FNI con il negoziato START, quale mezzo per superare il problema creatosi a Ginevra in conseguenza della richiesta sovietica di compensazioni per i sistemi nucleari francesi e britannici. In realtà non è chiaro come questo obiettivo potrebbe essere raggiunto, dato che i francesi ed inglesi hanno già detto che non parteciperebbero ad un tale negoziato e gli americani non accetterebbero certamente né di compensare i sovietici nel contesto strategico per gli armamenti franco-britannici esistenti, né soprattutto di subordinare il contenuto degli impegni che i sovietici prenderebbero in un accordo START alle decisioni di Parigi e Londra in materia di ammodernamento dei loro arsenali nucleari. Per quanto riguarda i Paesi europei non-nucleari, la fusione dei due negoziati rinvierebbe nel tempo una soluzione del problema FNI dato che lo START è una trattativa di lungo periodo, priverebbe gli europei del ruolo fin qui svolto nella definizione delle posizioni negoziali a Ginevra ed

S E G R E T O

./.

SECRET O*Ministero degli Affari Esteri*

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

- 7 -

aprirebbe la via a compensazioni sul piano strategico a spese degli equilibri nucleari sul teatro europeo;

- il Primo Ministro olandese non nasconde il suo favore per una riesumazione della formula della cosiddetta "passeggiata nel bosco", anche se non è riuscito finora ad ottenere l'avallo del suo Governo per una iniziativa del genere. Questa comunque sarebbe in partenza votata all'insuccesso perchè i sovietici - come confermato dall'Ambasciatore Nitze al Presidente del Consiglio il 28 novembre scorso - hanno già precisato a Ginevra che la formula rimane per loro del tutto inaccettabile;

- il Parlamento olandese ha sollecitato il Governo a sondare il pensiero degli Alleati sulla possibilità di annunciare, quale gesto di buona volontà inteso a ricondurre i sovietici a Ginevra, una sospensione di sei mesi dello spiegamento di nuovi missili americani dopo il completamento della installazione dei primi 41 missili (in seno al Parlamento olandese questa idea è nota come la "proposta Craxi" dopo che la stampa italiana, riprendendo una indiscrezione erronea contenuta nella "velina" di Vittorio Orefice, l'aveva indicata l'11 novembre come il contenuto del messaggio indirizzato il giorno precedente dal Presidente del Consiglio al Presidente Reagan). La proposta ha perduto molta della sua validità dacchè la stampa americana ha pubblicato indiscrezioni secondo cui comunque, per motivi inerenti al ritmo di produzione dei missili "Cruise" e Pershing II, lo spiegamento NATO non riprenderà prima del settembre 1984. L'idea, su iniziativa del delegato olandese, è stata discussa in seno al Gruppo Speciale di Consultazione NATO che ha espresso un giudizio unanimemente negativo sull'opportunità di ripetere l'errore commesso nel 1979 e fissare una seconda scadenza per l'installazione dei missili che non mancherebbe di divenire un nuovo punto di riferimento per l'azione dei movimenti pacifisti ed una nuova fonte di dibattiti parlamentari nei Paesi alleati;

SECRET O

./.



S E G R E T O

Ministero degli Affari Esteri

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

- 8 -

- il Presidente della Romania Ceausescu ha avanzato un complesso di proposte che, in sintesi, si pongono come obiettivo un accordo a livello regionale europeo (e non a livello globale) per la eliminazione delle FNI a lungo raggio. Le proposte rumene recepiscono molti aspetti delle posizioni sovietiche e non sembrano costituire una base di partenza accettabile per una mediazione tra USA ed URSS;

- il Primo Ministro del Canada ha proposto:

a) che la cerimonia dell'apertura dei lavori della CDE si tenga al livello dei Ministri degli Esteri. La proposta coincide con l'orientamento dei Dieci;

b) che la NATO riscontri sollecitamente ed in modo favorevole le limitate aperture registrate nella posizione dei Paesi dell'Est al negoziato MBFR di Vienna e faccia seguito a tale iniziativa con la proposta di tenere una riunione MBFR al livello dei Ministri degli Esteri per rilanciare il negoziato. La prima proposta ha ricevuto appoggio da parte dei tedeschi (che si sono riservati di avanzare precisi suggerimenti in proposito), degli olandesi e, in una certa misura, da parte italiana. La seconda è stata accolta nell'ambito NATO con generale perplessità;

c) una formula assai complessa per consentire a breve termine l'allargamento del negoziato sulla riduzione delle armi nucleari strategiche alle cinque Potenze nucleari. La reazione francese è stata nettamente negativa e quella inglese sarà verosimilmente analoga.

Superate dagli avvenimenti possono considerarsi le proposte greca e rumena per un rinvio a ~~termine della~~ installazione dei missili americani in Europa Occidentale .

8.- Il moltiplicarsi delle iniziative intese a salvare il negoziato di Ginevra dal fallimento, od a favorirne la ripresa, ha messo in qualche misura in

S E G R E T O

./.

SECRET O

Ministero degli Affari Esteri

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

- 9 -

ombra un problema assai più concreto ed urgente, quello cioè del taglio politico da dare alla Conferenza sul Disarmo in Europa quando inizierà i suoi lavori il 17 gennaio 1984 a Stoccolma. Il fatto che la Conferenza venga sempre più spesso rappresentata come una importante occasione per rilanciare al livello politico un costruttivo dialogo Est-Ovest è inevitabilmente destinato a far crescere le aspettative intorno all'avvenimento. Tuttavia la discussione tra Paesi occidentali, se si eccettua il tema del livello di partecipazione, non ha finora toccato gli aspetti politici della Conferenza. L'Alleanza Atlantica ha tenuto un serrato giro di consultazioni sulla CDE, ma si è fin qui concentrata sulla elaborazione congiunta di specifiche misure di sicurezza e di fiducia da proporre a Stoccolma. Il quadro di insieme non è stato ancora discusso, anche se da qualche parte, in particolare a Bonn, si comincia ad avvertirne la necessità.

9.- E' in realtà difficile valutare quale potrebbe essere il ruolo specifico della CDE nel promuovere un'atmosfera più costruttiva nei negoziati sul disarmo, a parte fornire una importante ed utile occasione per contatti personali ad alto livello. Lo scenario sostanziale che si configura è quello di un braccio di ferro tra i Paesi dell'Est, che avanzeranno una serie di proposte di carattere declaratorio relative a trattati sul non-uso della forza, non primo uso della arma nucleare, non-aggressione tra NATO e Patto di Varsavia, congelamento degli armamenti nucleari, ecc., ed i Paesi occidentali che, richiamandosi ai termini del mandato della Conferenza, proporranno specifiche misure di sicurezza e di fiducia difficilmente digeribili per la controparte. Eppure il tema della reciproca fiducia, che sta alla base dei lavori della Conferenza, potrebbe in realtà essere la chiave del successo dei futuri negoziati sul disarmo se affrontato in termini politici e, per così dire, filosofici e non di contrapposizione di proposte basate su approcci diversi e difficilmente conciliabili. Il problema di fon-

SECRET O

./.

SECRET O*Ministero degli Affari Esteri*

- 10 -

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

do che, apparentemente, blocca i negoziati sul disarmo è il fatto che da un lato, per motivi di carattere storico e psicologico, i sovietici piazzano ad un livello eccessivamente elevato la soglia della loro sicurezza, mentre gli occidentali considerano fondamentale per ogni accordo il criterio dell'equilibrio approssimativo delle forze e della verificabilità. Si tratta di posizioni che si sono sin qui dimostrate inconciliabili; dato che ciò che è sicurezza per i sovietici è superiorità militare per gli occidentali e ciò che per questi ultimi è equilibrio delle forze si colloca molto al di sotto di quella che i sovietici sembrano considerare la soglia minima della loro sicurezza. Come rilevato sopra, potrebbe in realtà risultare impossibile in futuro, come lo è stato di fatto in passato, superare questa contraddizione. Se tuttavia una possibilità c'è, essa risiede proprio in quel fattore di reciproca fiducia che potrebbe contribuire ad abbassare la soglia che i sovietici si sono fissati per la propria sicurezza. Ma ciò richiede un chiarimento di fondo ed un riconoscimento congiunto della necessità di cooperare per rimuovere il principale ostacolo a reali progressi nella riduzione degli armamenti, evitando inutili contrapposizioni di carattere propagandistico. E' sotto tale profilo, che in ultima analisi riguarda più i metodi di lavoro che non i risultati concreti della Conferenza, che la CDE potrebbe realmente acquisire un ruolo specifico e significativo nella trattazione dei problemi del disarmo.

SECRET O