

**May 29, 1984**

**Memorandum by Ministry of Foreign Affairs,  
'Problems related to security and disarmament'**

**Citation:**

"Memorandum by Ministry of Foreign Affairs, 'Problems related to security and disarmament'", May 29, 1984, Wilson Center Digital Archive, Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, NATO Series, Box 170, Subseries 1, Folder 071.  
<https://wilson-center-digital-archive.dvincitest.com/document/155159>

**Summary:**

This document describes the problems related to security and disarmament in East-West relations. The Soviet intransigence combined with lack of consensus among the NATO states makes reopening nuclear disarmament negotiations difficult.

**Credits:**

This document was made possible with support from MacArthur Foundation

**Original Language:**

Italian

**Contents:**

Original Scan

RISERVATISSIMO*Ministero degli Affari Esteri*

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

SESSIONE MINISTERIALE DEL CONSIGLIO ATLANTICO

(Washington, 29-31 maggio 1984)

. . . . .

A P P U N T O

Oggetto: Problemi della sicurezza e del disarmo.

1.- La posizione sovietica sul problema della ripresa dei negoziati sul disarmo nucleare rimane intransigente e tale intransigenza sembra essersi accentuata nel corso delle ultime settimane estendendosi ad altri aspetti dei rapporti Est-Ovest, come indica la decisione di non partecipare ai Giochi Olimpici. L'atteggiamento dell'URSS non è privo di logica. Dalla interruzione delle trattative di Ginevra e dal conseguente deterioramento delle relazioni tra i due blocchi, i sovietici si attendevano e verosimilmente si attendono riflessi negativi sulla coesione dei Paesi occidentali e sui rapporti euro-americani che richiedono una strategia protratta di usura. Il limite di questa strategia è rappresentato da un lato dalla necessità per l'URSS di preservare agli occhi dell'opinione pubblica occidentale l'immagine di un Paese amante della pace e dall'altro di non pregiudicare i canali di comunicazione con i Governi europei che sono essenziali per riacquistare un margine di manovra politico in Occidente. Ponendo per la ripresa dei negoziati una condizione pregiudiziale, quale il ritiro degli euromissili già installati, che chiaramente non sarà accettata, i sovietici si sono in qualche modo assicurati il controllo dei tempi di ripresa del negoziato e questa avrà luogo verosimilmente quando l'URSS giungerà alla conclusione che gli effetti della strategia attuale possono considerarsi esauriti o sono divenuti controproducenti. Fino a quel momento, i sovie

./.

RISERVATISSIMO

RISERVATISSIMO

- 2 -

*Ministero degli Affari Esteri*

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

tici verosimilmente insisteranno nella proiezione di una immagine, forse esasperata rispetto alla realtà, di costante deterioramento dei rapporti Est-Ovest adossandone la responsabilità agli Stati Uniti.

2.- Poichè i sovietici considerano il dialogo sul disarmo nucleare come un dominio riservato delle due Grandi Potenze, nel quale i Paesi europei, inclusi quelli nucleari, hanno un ruolo marginale, una ripresa delle trattative di Ginevra vanificherebbe gli obiettivi di carattere politico che l'URSS persegue a questo stadio. Una ripresa dei negoziati costituirebbe infatti la dimostrazione di una normalizzazione dei rapporti con gli Stati Uniti ed avrebbe come conseguenza una inversione del processo di deterioramento nei rapporti Est-Ovest che l'URSS si sforza adesso di sottolineare. Iniziative e concessioni da parte occidentale sui problemi del disarmo nucleare non sembrano pertanto a questo stadio suscettibili di indurre ripensamenti nella posizione sovietica. Esse possono tutt'al più aver l'effetto di rendere più complesso il mantenimento di tale posizione e di ridurre i benefici politici in termini di allentamento della coesione dei Paesi atlantici mettendo in evidenza le responsabilità sovietiche per lo stallo negoziale in atto.

3.- Una tattica di messa in mora periodica dell'Unione Sovietica sul problema del disarmo nucleare - attuata attraverso iniziative che prospettino unilateralmente concessioni alla controparte qualora decidesse di tornare al tavolo negoziale - presenta tuttavia anche degli inconvenienti. E' normale infatti che l'URSS intaschi senza reagire eventuali aperture o concessioni e le reclami quando deciderà, sulla base di valutazioni di opportunità politica e militare, che è giunto il momento di tornare al tavolo negoziale. I Paesi occidentali si trovano pertanto davanti al dilemma di non pregiudicare, senza contropartite immediate, le basi su cui il negoziato riprenderà quando i sovietici lo decideranno ed al tempo stesso di non facilitare la tattica sovietica con un atteggiamento di semplice attesa, difficilmente sostenibile senza riflessi negativi a fronte di un periodo prolungato di tensione nei rapporti Est-Ovest.

RISERVATISSIMO

./.

RISERVATISSIMO*Ministero degli Affari Esteri*

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

- 3 -

4.- Gli orientamenti al riguardo dei Paesi atlantici più direttamente coinvolti nella problematica nucleare sono differenziati. Essi possono riassumersi come segue:

- gli Stati Uniti, il Regno Unito e, sia pure in posizione di "esterno", la Francia ritengono che la risposta più efficace alla strategia sovietica sia quella di dimostrare che essa non produce gli effetti politici desiderati. Secondo questi Governi è serrando i ranghi che l'Alleanza Atlantica ha le maggiori possibilità di convincere l'URSS che la sua posizione attuale è improduttiva e deve essere rivenduta in senso più costruttivo. Il ragionamento è probabilmente giusto sul piano teorico. In pratica esso non tiene conto del fatto che l'Unione Sovietica non ha una particolare urgenza di riprendere i negoziati START ed FNI e può permettersi anche un lungo periodo di attesa per valutare la capacità di tenuta, tutt'altro che certa, della coesione interna dell'Alleanza Atlantica in una fase protratta di tensione tra i due blocchi;
- il Belgio, dopo aver ottenuto nello scorso dicembre dal Parlamento una delega al Governo per l'esecuzione della doppia decisione del 1979, sta procedendo in modo quasi clandestino ai preparativi per l'installazione dei missili "Cruise" nella località di Florennes. I belgi vedono pertanto in linea di principio con favore manifestazioni di apertura negoziale da parte della NATO ma non iniziative che mettano in forse il regolare sviluppo del programma di spiegamento degli euromissili e rischino in conseguenza di riaprire nel Paese il dibattito sul programma stesso;
- l'Olanda è favorevole ed anzi sollecita iniziative da parte della NATO sul terreno specifico delle FNI. Tuttavia, poiché questo atteggiamento è legato al desiderio di facilitare una soluzione dei problemi parlamentari cui il Governo dell'Aja si trova a far fronte, eventuali aperture negoziali avrebbero una validità ed un interesse per gli olandesi solo nella misura in cui configurassero, anche solo in via ipotetica, la possibilità di un rinvio, di una riduzione o di una rinuncia alla installazione dei missili nel territorio olandese;

RISERVATISSIMO

./.

RISERVATISSIMO*Ministero degli Affari Esteri*

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

- 4 -

- la RFG si trova ancora in una fase di recupero di immagine nei suoi rapporti con gli Stati Uniti. D'altra parte la pressione interna dei movimenti pacifisti e dell'opposizione parlamentare si è considerevolmente attenuata rispetto all'autunno scorso. I dirigenti tedeschi, pertanto, vedrebbero certamente con favore un maggiore attivismo alleato nel campo dei negoziati nucleari, ma difficilmente, almeno per qualche tempo, ne prenderanno l'iniziativa o lo solleciteranno. L'approccio del Governo di Bonn al problema del miglioramento dei rapporti Est-Ovest - che rimane di grande importanza ed attualità per la Germania - si rivolge piuttosto ad altri settori di tali rapporti, quali la Conferenza di Stoccolma (proposta sovietica di rinuncia all'uso della forza) e, da ultimo, la prevenzione di una corsa agli armamenti nello spazio.

5.- Questa varietà di orientamenti e di sollecitazioni legate alle diverse situazioni di politica interna, inclusa ovviamente la campagna per l'elezione presidenziale negli Stati Uniti, rende già abbastanza difficile la formazione di un consenso su specifiche iniziative volte a promuovere una ripresa del negoziato di Ginevra. Non meno difficile è la identificazione di iniziative che presentino prospettive realistiche di conseguire lo scopo. Fino ad oggi, i suggerimenti o le proposte avanzati, che sono analizzati qui di seguito, non sembrano dare una risposta soddisfacente a tale requisito:

a) la fusione dei negoziati START e FNI. La proposta è già stata respinta dai sovietici (Cernienko lo ha fatto nel suo colloquio con Vogel e Zamyatin nel corso della sua visita a Roma) e non sembra obiettivamente presentare per l'URSS vantaggi concreti, se si eccettua quello spesso citato di "salvare la faccia". In realtà una fusione avrebbe molte implicazioni negative per l'URSS. Il negoziato START è una trattativa di lungo periodo, che diverrebbe ancora più complessa in caso di fusione con il negoziato FNI. In pratica una fusione, rinviando nel tempo un accordo globale, consentirebbe alla NATO di continuare e forse anche di completare il suo programma di ammodernamento, mentre un negoziato FNI potrebbe svolgersi in tempi

RISERVATISSIMO

./.

RISERVATISSIMO*Ministero degli Affari Esteri*

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

- 5 -

più rapidi e porre un limite alla installazione dei missili occidentali. L'argomento secondo cui in un negoziato globale sarebbe più facile risolvere il problema delle compensazioni per i sistemi nucleari francesi ed inglesi è anch'esso debole. Se gli americani decidessero di accedere al principio delle compensazioni potrebbero farlo (tra l'altro più discretamente e con meno rischi di urtare le suscettibilità di Londra e di Parigi) nel negoziato START come già lo hanno fatto nei negoziati SALT I e SALT II, senza bisogno di una fusione. Quest'ultima d'altra parte implicherebbe una delega quasi totale da parte europea agli Stati Uniti per la ricerca di una soluzione del problema FNI, in quanto sarebbe illusorio sperare che gli americani accettino di elaborare in consultazione con gli Alleati europei le posizioni negoziali da avanzare in una trattativa che abbia per principale oggetto gli armamenti strategici.

b) moratoria. L'offerta di una moratoria, anche bilaterale, sulle installazioni missilistiche in corso quale concessione per la ripresa del negoziato e senza garanzie circa la rapida conclusione di quest'ultimo avrebbe l'effetto di cristallizzare per un periodo indefinito lo squilibrio esistente nel settore delle forze nucleari intermedie. Essa è considerata in modo praticamente unanime in seno all'Alleanza, anche prescindendo dal rifiuto già espresso dai sovietici di prendere in considerazione una ipotesi del genere, come una concessione che pregiudicherebbe non soltanto il positivo sviluppo del negoziato, ma l'esigenza di equilibrio che sta alla base della decisione del 1979. Questa posizione potrebbe forse variare in futuro quando l'installazione dei missili NATO avrà raggiunto un livello sufficiente ad assicurare un significativo, anche se limitato, effetto di dissuasione politico e militare. Tale livello tuttavia non sarà raggiunto prima della fine del 1986. L'idea di una moratoria non è pertanto realistica nè attuale e potrebbe eventualmente divenirlo solo a seguito di sviluppi politici e militari (ad esempio una decisione sovietica di ridurre unilateralmente ed in misura rilevante il suo dispositivo missilistico a medio raggio) che al momento attuale appaiono imprevedibili ed anche improbabili.

RISERVATISSIMO

./.

RISERVATISSIMO*Ministero degli Affari Esteri*

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

- 6 -

c) sospensione delle installazioni in presenza di un negoziato che riprenda previa soluzione dei problemi che stanno al fondo delle precondizioni sovietiche. Anche questa ipotesi, che presupporrebbe un negoziato già ripreso con prospettive di soluzione rapida, è vista con perplessità dai principali Alleati, per lo meno come possibile oggetto di una iniziativa a breve termine. Anche se ne viene riconosciuta la differenza rispetto ad una ipotesi di moratoria, essa è vista comunque come una concessione che, ove trasformata adesso in una proposta formale, rischierebbe di mettere in dubbio la necessità politica e militare di una regolare esecuzione della decisione del 1979 senza che siano concretamente definite le condizioni che potrebbero indurre a rivedere il giudizio di necessità ed i tempi del programma di spiegamento. In altre parole, mentre l'idea ha una sua innegabile validità a determinate condizioni, è in pratica solo quando tali condizioni si saranno verificate che sembra realistico configurarne una discussione concreta.

6.- La conclusione che si può trarre dall'analisi che precede è che vi sono scarse prospettive che iniziative specifiche di apertura negoziale nel settore delle FNI raccolgano il consenso dell'insieme dei Paesi alleati e riescano comunque a fare breccia nell'attuale posizione di intransigenza dell'Unione Sovietica. Sotto ambedue questi profili sembra più realistico indirizzarsi verso un approccio indiretto e più ampio inteso a promuovere un clima meno teso nei rapporti Est-Ovest attraverso la ricerca di terreni di intesa in altri settori ai quali l'Unione Sovietica afferma di attribuire particolare importanza. Questi settori sono la Conferenza di Stoccolma, ed in particolare il tema della rinuncia all'uso della forza, il disarmo chimico ed il disarmo spaziale. In tutti e tre tali settori esistono convergenze di vedute tra i Paesi alleati, soprattutto europei, che potrebbero permettere all'Occidente di apparire attivo sul piano del miglioramento dei rapporti Est-Ovest anche in assenza di progressi nel campo del disarmo nucleare. Vi sono certamente anche su questo terreno divergenze e resistenze da superare, in particolare per quanto riguarda le posizioni americane, ma le prospettive di successo sono probabilmente migliori che non nel settore nucleare.

RISERVATISSIMO