

June 6, 1985

Ministry of Foreign Affairs, 'State of the Alliance'

Citation:

"Ministry of Foreign Affairs, 'State of the Alliance'", June 6, 1985, Wilson Center Digital Archive, Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, NATO Series, Box 170, Subseries 1, Folder 074. <https://wilson-center-digital-archive.dvincitest.com/document/155164>

Summary:

After the installation of INF in Western Europe, NATO's focus has returned to the issue of burden sharing. The US has demonstrated its dissatisfaction with the European contribution, and pressure to strengthen European defense is mounting.

Credits:

This document was made possible with support from MacArthur Foundation

Original Language:

Italian

Contents:

Original Scan

Ministero degli Affari Esteri

CONSIGLIO MINISTERIALE ATLANTICO

(Lisbona, 6-7 giugno 1985)

STATO DELL'ALLEANZA

Superato lo scoglio dell'avvio dell'installazione delle INF, con una prova di coesione che ha contribuito a ricondurre i sovietici al negoziato di Ginevra e non ha determinato serie ripercussioni sulla situazione interna dei paesi di spiegamento, l'Alleanza Atlantica è tornata ad affrontare alcuni problemi che da anni caratterizzano i rapporti transatlantici. Essi ruotano attorno al tema di una migliore ripartizione degli oneri ("burden-sharing"), con particolare riferimento all'entità dei bilanci militari nazionali, nonché all'equilibrio dell'intersambio commerciale per l'approvvigionamento di materiale militare.

A tali elementi di potenziale dissenso interalleato si è andata ad aggiungere l'Iniziativa di Difesa Strategica, con le sue implicazioni concettuali, negoziali ed industriali, nel determinare presso gli alleati europei una rinnovata presa di coscienza della necessità di elaborare una concezione europea della difesa e della sicurezza, che valga a rafforzare il secondo pilastro della NATO, oltre ad assicurare una più efficace presenza delle esigenze europee occidentali nel contesto negoziale ginevrino.

1. Contro la tela di fondo della ripresa di tali trattative, che richiedono il mantenimento della solidarietà politica alleata, gli Stati Uniti sono tornati a sollecitare un maggior impegno degli alleati europei nella modernizzazione

Ministero degli Affari Esteri

2.-

del dispositivo militare. L'argomento era già stato sollevato dalla "iniziativa Weinberger" del 1982, per l'adozione delle c.d. "tecnologie emergenti" che dovrebbero consentire di compensare qualitativamente la manifesta inferiorità dell'arsenale convenzionale occidentale; si è poi aggiunta l'insistenza del Comandante alleato, Generale Rogers, per aumenti reali dei bilanci militari oltre il 3% concordato nel 1977; e infine l' "emendamento Nunn", respinto di stretta misura dal Congresso americano l'anno scorso, che disponeva il ritiro in tre anni di 90.000 dei 350.000 soldati statunitensi in Europa, qualora gli alleati non si fossero attenuti all'impegno di aumentare le infrastrutture (specie aeroporti e depositi).

Tali sollecitazioni e ammonimenti di Washington, che ripropongono annose reali esigenze dell'Alleanza, hanno condotto ad uno studio sistematico sulle carenze e le esigenze di potenziamento dell'armamento convenzionale, che i Ministri della Difesa hanno affidato nel dicembre scorso al Segretario Generale Carrington. Ne è scaturita una sorta di "Iniziativa di Difesa Convenzionale" a lungo termine, di cui il DPC ministeriale di maggio ha preso nota, inserendone le considerazioni nella direttiva di pianificazione militare per il biennio 1985-87.

Tale esercizio richiede tuttavia ora una più approfondita analisi delle priorità programmatiche e finanziarie, nonché della necessaria suddivisione degli oneri, benefici e rischi, con particolare riferimento alle particolarità regionali.

Persistono infatti diffuse resistenze nazionali sui tempi e le modalità del pur necessario ammodernamento del dispositivo convenzionale a disposizione dell'Alleanza. D'altra parte, se lo scopo era anche quello di consolidare la posizione del governo americano nei confronti del Congresso, chiamato ad approvare sostanziali aumenti del bilancio per la difesa, il sopravvenuto blocco di questi ultimi da parte del Sena-

Ministero degli Affari Esteri

to americano potrebbe indurre Washington ad insistere per un più sollecito e tangibile impegno degli alleati europei.

Ne emerge pertanto la necessità di elaborare una visione d'assieme, anche nell'ottica europea, che razionalizzi, dal punto di vista operativo e strategico, le limitate risorse disponibili in un miglior coordinamento della pianificazione.

2. Da un punto di vista più generale, andranno inoltre accuratamente vagliate le possibili implicazioni dottrinarie e politiche, con l'elaborazione di un "quadro concettuale" di riferimento, la cui elaborazione appare destinata a coinvolgere più da vicino i Ministri degli Esteri nella programmazione della difesa alleata.

Permane infatti la necessità di una più approfondita riflessione sulle conseguenze che ne possono derivare per le componenti della "difesa flessibile" (basata sulla triade armi convenzionali, nucleari a raggio intermedio e strategico), in termini di collegamento transatlantico della deterrenza alleata. Dopo l'installazione degli euromossili, è d'altronde già in corso una revisione dell'arsenale nucleare alleato a più breve raggio, affiancato da misure che ne consolidino la sicurezza e la sopravvivenza mediante una migliore protezione fisica ed una più efficace dispersione.

Si manifesta anche l'esigenza di ricostruire un ampio consenso europeo occidentale in tema di sicurezza e difesa, attorno al possibile affinamento della strategia alleata, in un riequilibrio della triade di forze che ridimensioni il ruolo delle armi nucleari. Si dovrà fondatamente far valere che le spese richieste condurranno non già ad un pericoloso riarmo, bensì a ridurre l'eventualità di un anticipato ricorso all'arma nucleare (innalzamento della soglia nucleare), con il conseguente aumento della sovranità decisionale dei singoli Paesi; ma si dovrà al contempo aver cura di dissipare l'ammissibilità concettuale di un conflitto convenzionale limitato, preservandosi l'essenziale funzio-

Ministero degli Affari Esteri

4.-

ne deterrente affidata al nucleare.

Alcuni di tali tematiche (come la FOFA, per la difesa contro le forze di seconda schiera) già suscitano dibattiti giornalistici e politici nei singoli Paesi membri. Altre (come il non primo uso nucleare, che l'Alleanza non può accettare nell'attuale sfavorevole rapporto di forze convenzionali con l'Est) fanno parte del bagaglio propagandistico sovietico. Tutte richiedono pertanto un rinnovato approfondito esame interalleato, con l'individuazione delle specifiche esigenze europee, per stabilire più precisamente le priorità e le implicazioni finanziarie e politiche, mediante un sempre più stretto coordinamento sia in sede di pianificazione interalleata, sia a livello interministeriale nazionale.

3. L'Europa occidentale, da tempo assuefatta a far dipendere la propria sicurezza dal deterrente statunitense, dimostra di aver avvertito le predette esigenze. Sospinte anche da considerazioni tecnologiche ed industriali, si sono infatti moltiplicate negli ultimi tempi le iniziative intereuropee sia bilaterali (specie fra Francia e RFG) sia in ambito IEPG e UE0, a livello ministeriale, con ripercussioni in seno alla CPE comunitaria, per una più razionale collaborazione che muova dalla ricerca e sviluppo di nuovi sistemi d'arma per coinvolgere gli aspetti politici e strategici di una visione della sicurezza più specificatamente europea. Oltre che un rafforzamento del pilastro europeo della NATO, ne dovrebbe conseguire un riequilibrio dell'interscambio transatlantico di armamenti ("two-way street").

Tali iniziative hanno contribuito a mitigare le dichiarazioni di insoddisfazione americane, ma non la loro preoccupazione che l'Europa, facendo da sè, intralci la credibilità politica e negoziale di Washington. Il Presidente Reagan (a Strasburgo) ha comunque affermato di "considerare un'Europa forte e unificata non come rivale, bensì come più efficace alleato", con un esplicito richiamo alla dichiara-

./.

Ministero degli Affari Esteri

5.-

zione kennediana di "equal partnership" nell'interdipendenza del lontano 1962.

Come sottolineato dalle dichiarazioni delle sessioni ministeriali dell'UEO, per gli alleati di Washington si tratta essenzialmente di affrontare i risvolti specificamente europei del perenne riesame della politica di sicurezza, per riversarli nella NATO che deve continuare a vagliarne le implicazioni operative. La coproduzione di armamenti potrebbe rappresentare l'espedito più adatto per sollecitare una più approfondita riflessione intereuropea, ma permangono le tradizionali vischiosità e diversità di approccio, come evidenziato dalla vicenda SDI e dal progetto di aereo da caccia europeo EFA.

4. La ripresa negoziale a Ginevra focalizza per il momento l'attenzione dell'opinione pubblica e degli ambienti politici europei occidentali. Essi sono ormai più consapevoli della consistenza dei rispettivi rapporti di forza e della conseguente complessità delle modalità per riattivare un significativo dialogo Est-Ovest non soltanto in tema di disarmo.

La fase di relativa attenuazione delle polemiche pubbliche sui temi atlantici di attualità è peraltro forse da attribuire ad una sospensione di giudizio, piuttosto che ad una consapevole accettazione dei più recenti sviluppi. Se l'Alleanza Atlantica è stata sinora in grado di mantenere e persino di rafforzare la propria immagine di coesione, contribuendo certamente al ritorno sovietico al tavolo negoziale, non si può pertanto prescindere dalla necessità di predisporre per l'avvenire quell'opera di sensibilizzazione e di informazione atta a promuovere quell'ampio e partecipe consenso nazionale indispensabile per affrontare problemi in larga misura trascurati negli ultimi anni.

L'Europa dovrà guardarsi in particolare dall'apparire succube di sviluppi negoziali o estranea a nuove pro-

./.

Ministero degli Affari Esteri

6.-

spettive di dialogo Est-Ovest: ne potrebbero infatti scaturire, in un rapporto di reciproca causalità, una ripresa di tendenze bipolariste fra le due maggiori potenze ed il diffondersi di aspirazioni neutraliste in alcuni paesi europei occidentali. Stante la vischiosità del contesto comunitario, la tendenza a privilegiare formule di collaborazione a geometrie o velocità variabili, lungi dallo svolgere l'auspicata funzione propulsiva, potrebbe incoraggiare le propensioni neutralistiche di alcuni Paesi minori. Essenziale permane pertanto una sempre più frequente consultazione in ambito alleato, che non si limiti ad informazioni da parte dei negoziatori americani, ma si avvalga di una sempre più precisa riflessione intereuropea.

In tale ottica va vista anche la necessità di evidenziare maggiormente le finalità e le realizzazioni dell'Alleanza al di fuori del ristretto ambito militare, nello spirito dell'Art. 2 del Trattato Atlantico. Tale esigenza, sollevata da parte italiana nel Consiglio Ministeriale di Washington di un anno fa, viene crescentemente riconosciuta dallo stesso Lord Carrington e dal Segretario di Stato Shultz che hanno ripetutamente affermato di voler porre l'accento sulla dimensione politica della NATO.

5. Un altro tema, connesso alla generale questione del rafforzamento del "pilastro europeo" dell'Alleanza, è quello dell'eventuale impegno congiunto per la difesa di comuni vitali interessi al di fuori dell'ambito geografico dell'Alleanza definito all'art. 6 del Trattato, principio ormai regolarmente registrato nei vari comunicati ministeriali della NATO. In termini concreti, oltre alla auspicata coesione politica alleata nell'eventualità di crisi che si verificassero "fuori area", gli Stati Uniti ritengono indispensabile la predisposizione di misure compensative (alcune delle quali, di carattere preliminare, sono state concordate nel novembre scorso),

./.

Ministero degli Affari Esteri

7.-

che si rivelassero necessarie nell'eventualità di un diverso impiego, per quanto temporaneo, delle forze statunitensi stazionate nel nostro continente.

La consapevolezza italiana dell'esigenza di provvedere ad azioni di stabilizzazione in aree limitrofe al perimetro alleato è stata dimostrata con la nostra partecipazione alle Forze internazionali a Beirut, nel Sinai, in Libano e nel Mar Rosso, operazioni che non hanno peraltro comportato consultazioni in ambito NATO.

Un coinvolgimento interalleato in termini politici, diplomatici, logistici o di eventuale partecipazione, pare tuttavia destinato in avvenire ad acquistare anch'esso il valore di concreta testimonianza di solidarietà. La rinnovata propensione di Washington ad intensificare la propria presenza oltre i confini alleati, in difesa degli interessi vitali dell'Occidente, beneficia infatti in America di un consenso bipartitico, mentre vi si manifesta anche l'intento di rivolgere maggiormente l'attenzione ad altre aree strategiche (specie all'Oceano Pacifico), non programmaticamente a scapito dell'Alleanza, ma con inevitabili ripercussioni di cui l'Europa dovrà tenere conto.

La consapevolezza che la credibilità e la conseguente forza di dissuasione dell'Alleanza non sono esclusivamente militari, bensì anche e soprattutto politiche, ha già stimolato più intense consultazioni in ambito NATO, particolarmente evidenti in materia di negoziati di disarmo, ma estesesi anche a più ampi temi internazionali, con il frequente risultato di indurre Washington a fare proprie le istanze dei suoi alleati.

Permane il rischio che il possibile protrarsi di difficoltà negoziali o crisi regionali determinino delle negative sollecitazioni sulla coesione interna dell'Alleanza. Ma la maggiore consuetudine di contatti e consultazioni (non solamente nell'ambito del Gruppo Consultivo Speciale, che segue i negoziati INF) potrà consentire di contenere gli ef-

./.

Ministero degli Affari Esteri

8.-

fetti a vantaggio di una immagine della NATO che, se non uniforme, per la libertà di azione che ha sempre contraddistinto i rapporti fra i suoi membri, denoti una sostanziale unità di propositi, soprattutto nel respingere i persistenti tentativi sovietici di conseguire una divaricazione politica ("decoupling") fra le due sponde dell'Atlantico.

6. Ciò vale specialmente per il programma di spiegamento degli euromissili occidentali. Le offerte di moratoria avanzate dall'URSS non hanno infatti arrestato l'installazione degli SS-20 in territorio sovietico, ad est e a ovest degli Urali (la moratoria sovietica riguarderebbe infatti le sole "contromisure" consistenti nell'installazione di SS-22 nei Paesi satelliti). Il loro numero ha raggiunto le 414 unità (con tre testate), collocate in 41 basi, mentre altre 9 (7 nelle regioni occidentali) sono in corso di costruzione. Lo smantellamento di alcune altre installazioni appare da attribuire all'intenzione di dislocarvi un nuovo missile intercontinentale mobile, denominato SS-X-25, nell'ambito di una ristrutturazione dello schieramento sovietico.

Lo schieramento occidentale consiste in 16 Cruise (4 batterie) a Comiso, 16 in Gran Bretagna e 9 Pershing in RFG, cui vanno ad aggiungersi 16 Cruise in Belgio (mentre l'Olanda si è assoggettata ad una condizione sospensiva che scade il 1° novembre prossimo). Continuano le predisposizioni per le ulteriori installazioni, secondo i tempi previsti.

./.

Ministero degli Affari Esteri

9.-

Per quanto riguarda la posizione dei singoli Paesi, si debbono registrare i seguenti sviluppi, che introducono elementi di incertezza nei rapporti in teralleati.

BELGIO: dopo un approfondito dibattito parlamentare, e a seguito di intense consultazioni con gli alleati, il governo belga ha dato l'avvio all'installazione dei primi 16 Cruise (dei 48 ad esso assegnati) entro la data prevista del marzo scorso, nella base di Florennes. Si è così risolta una delicata situazione dovuta a sopravvenute incertezze nel partito cristiano-sociale fiam mingo belga (cui appartengono sia il Primo Ministro che il Ministro degli Esteri), che rischiava di comportare ripercus sioni sulla decisione del governo olandese.

Permangono comunque inadempienze belghe nella modernizzazione delle infrastrutture e di alcuni sistemi di arma, concretatasi in particolare nella decisione di ridurre, senza consultare gli alleati, gli squadroni di missili Nīkē assegnati al Belgio senza disporre la sostituzione con i Patriot.

PAESI BASSI: nel giugno 1984, il governo di coalizione, per il timore di defezioni nei ranghi democristiani, ha deciso di assoggettare l'installazione dei 48 Cruise affidatigli alla condizione sospensiva del non incremento entro il 1° novembre prossimo dei 378 SS20 installati un anno fa. La moratoria annunciata da Gorbaciov è sembrata voler influenzare tale decisione, ma il Ministro degli Esteri Van Den Broek, dopo una visita a Mosca, ha dichiarato di non avere riscontrato indicazioni incoraggianti, per l'indisponibilità sovietica a discutere bilateralmente della questione.

Anche per la nota propensione antinucleare del Ministro della Difesa **De Ruiter**, si è comunque manifestato anche in Olanda un ridimensionamento dell'impegno difensivo

./.

olandese, anche nel settore convenzionale con un appesantimento del ruolo degli altri alleati impegnati sul fronte centrale. La presidenza olandese dell'IEPG, con l'attivo personale impulso del Sottosegretario Van Houvelingen, ha condotto ad una rivitalizzazione di tale organismo destinato alla coproduzione intereuropea di armamenti e ad un più intenso scambio di opinioni con gli Stati Uniti in materia.

DANIMARCA: analoghe difficoltà caratterizzano il governo di minoranza danese, che si avvale di appoggi esterni per affrontare la situazione economica a scapito della politica estera e di difesa, condizionata dalle tendenze neutralistiche del partito socialdemocratico di opposizione. Anche a seguito delle esortazioni rivoltegli da alcuni alleati, il Primo Ministro Schluter tenta di arginare tali sviluppi, con l'istituzione di una Commissione Parlamentare di studio della politica di sicurezza nazionale e dichiarandosi disposto ad affrontare in proposito una crisi di governo. Ciò non ha impedito l'approvazione (con l'astensione governativa) di risoluzioni contrarie alla "doppia decisione" e alla SDI e favorevole a moratorie nucleari e alla denuclearizzazione del Paese non soltanto in tempi di pace (come attualmente, analogamente alla Norvegia), ma anche in tempi di crisi o di conflitto. Ne è conseguito l'obbligo, per il governo, di aggiungersi alla Grecia nell'apporre note di riserva in calce ai comunicati atlantici.

Per quanto riguarda la pianificazione della difesa danese, lo stesso Segretario generale Carrington ha sottolineato che è "difficile prevedere come le forze danesi saranno in grado di mantenere i compiti alleati loro spettanti".

In discussione nel Paese è sostanzialmente il suo ruolo nell'Alleanza nel momento in cui, col raggiungimento della parità strategica fra le due maggiori poten-

Ministero degli Affari Esteri

11.-

ze, la Danimarca prende coscienza delle più precise responsabilità spettantegli per la sua collocazione geo-strategica all'imboccatura del Baltico, che le intimidazioni dei sottomarini sovietici hanno evidenziato.

In Grecia, specie nella fase preelettorale, si è accentuata la presa di distanza dalla linea politica della NATO, che Atene vorrebbe inoltre coinvolgere nel suo contenzioso con Ankara aggravato dalla crisi cipriota. In Spagna, persiste il congelamento del processo di integrazione nelle strutture militari della NATO, in attesa del referendum popolare sull'appartenenza all'Alleanza prevista all'inizio del 1986 (sull'atteggiamento di tali Paesi, v. separati appunti).