

June 6, 1985
**Memorandum by Ministry of Foreign Affairs,
'Security and disarmament'**

Citation:

"Memorandum by Ministry of Foreign Affairs, 'Security and disarmament'", 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/155165>

Summary:

A detailed account of the developments in the Strategic Defense Initiative, ABM treaty, and negotiations between the superpowers. The document also assesses the ongoing negotiations on the ban of Chemical Weapons.

Credits:

This document was made possible with support from MacArthur Foundation

Original Language:

Italian

Contents:

Original Scan

Ministero degli Affari Esteri

SESSIONE MINISTERIALE DEL CONSIGLIO ATLANTICO (LISBONA, 6-7 GIUGNO 1985)

* * *

A P P U N T O

Oggetto: Sicurezza e disarmo.

A. - INIZIATIVA DI DIFESA STRATEGICA ED IL NEGOZIATO DI GINEVRA.

1.- L'Iniziativa di Difesa Strategica continua a risentire, nelle percezioni del pubblico, della denominazione di "Guerre Stellari" attribuitale all'indomani del discorso del Presidente Reagan del marzo 1983. Questa denominazione, infatti, è riuscita a mettere in larga misura in ombra la natura e gli obiettivi reali del progetto, che non si propone di trasferire un eventuale conflitto dalla terra nello spazio, ma piuttosto di interdire l'uso dello spazio per condurre una guerra nucleare sulla terra. Questa percezione erronea degli obiettivi perseguiti attraverso la SDI ha contribuito in modo non trascurabile al carattere controverso che ha accompagnato il progetto fin dalle sue origini.

2.- Un altro fattore di controversia è stata l'impressione diffusa che attraverso la SDI il Governo americano si sia posto l'obiettivo del superamento della strategia della dissuasione. In realtà la SDI si muove all'interno della logica della deterrenza nucleare che sta alla base della dottrina strategica della NATO e si propone più semplicemente di sostituire, limitatamente alla categoria dei missili balistici nucleari, la dissuasione da rappresaglia con una dissuasione da interdizione. In altre parole, l'obiettivo della SDI è quello di prevenire un attacco nucleare a sorpresa

./.

Ministero degli Affari Esteri

- 2 -

- di cui i missili balistici sarebbero lo strumento principale - non tanto attraverso la minaccia di una rappresaglia nucleare, bensì introducendo, attraverso l'acquisizione della capacità di intercettare nello spazio un numero molto elevato di testate nucleari avversarie, un elemento di incertezza tale nei calcoli di un potenziale aggressore quanto alla propria capacità di neutralizzare gran parte delle forze di rappresaglia avversarie da rendere scarsamente rilevante il ruolo dei missili balistici in un tentativo di "primo colpo" nucleare e facilitarne la successiva eliminazione per via negoziale.

3.- E' legittimo chiedersi per quale motivo gli americani si siano imbarcati in un progetto così costoso sia sotto il profilo politico che sotto quello finanziario per sostituire un nuovo tipo di dissuasione a quello che bene o male ha finora garantito la sicurezza dell'Occidente. I motivi sono vari e, anche se possono essere discussi, non sembrano poter essere respinti aprioristicamente. In sintesi essi sono i seguenti:

a) il progresso tecnologico applicato agli armamenti nucleari offensivi, ed in primo luogo ai missili balistici pesanti di base a terra, accrescerà considerevolmente nei prossimi due decenni la vulnerabilità delle forze di rappresaglia. Ciò è vero anche per i missili spiegati su sottomarini, la cui invulnerabilità già oggi è tutt'altro che totale ed aumenterà con gli anni. La dissuasione da rappresaglia presenta pertanto in potenza lacune destinate ad allargarsi e, in assenza di correttivi, suscettibile di condurre ad un equilibrio strategico molto più instabile di quello attuale;

b) i sovietici hanno acquisito nel campo dei grandi missili terrestri, che sono le armi più adatte per velocità e precisione ad un "primo colpo" nucleare, una superiorità che di fatto è irreversibile. La riluttanza del Congresso ad assicurare il finanziamento del programma MX ha infatti dimostrato che l'equilibrio non può essere ristabilito attraverso la modernizzazione dell'arsenale nucleare strategico terrestre americano, che rimane basa-

./.

Ministero degli Affari Esteri

- 3 -

to sui missili MINUTEMAN che, nonostante numerosi adattamenti, rimangono un sistema d'arma spiegato per la prima volta agli inizi degli anni sessanta e basato su una tecnologia degli anni cinquanta. Al tempo stesso, l'andamento del negoziato START ha dimostrato che i sovietici non intendono rinunciare alla loro superiorità settoriale in sede di riduzione degli armamenti nucleari. La sola alternativa aperta agli americani per rimediare a questo squilibrio che, a torto o a ragione, essi percepiscono come una gravissima minaccia potenziale è quella di mettere a punto sistemi non nucleari di difesa che neutralizzino i missili balistici in misura sufficiente da scoraggiarne l'impiego e favorirne l'eliminazione per via negoziale.

4.- E' sostanzialmente da queste due premesse che trae origine il progetto SDI. Nella improbabile ipotesi che esso sia coronato da un pieno successo, la dissuasione nucleare ne risulterebbe stabilizzata perché sarebbe affidata a mezzi, quali gli aerei e i missili "Cruise", che, per la loro ridotta velocità e la possibilità di intercettazione individuale ma non globale, non si prestano ad un attacco nucleare a sorpresa ed ancor più ad un "primo colpo" nucleare capace di debilitare le forze di rappresaglia dell'avversario. Nell'ipotesi più realistica che il progetto consenta la messa a punto di sistemi di difesa con un livello limitato ma sufficientemente elevato di efficacia, un tale risultato ridurrebbe il valore offensivo dei missili balistici ad un punto tale da rendere realistica la prospettiva di una loro totale eliminazione per via negoziale. Nella ipotesi più riduttiva che la SDI consenta la realizzazione di sistemi di protezione di soli obiettivi militari, essa avrà, nell'ottica americana, comunque reso disponibile un correttivo parziale ma non trascurabile agli sviluppi destabilizzanti che potrebbero verificarsi nel campo degli armamenti nucleari offensivi.

5.- Gli Accordi ABM e SALT firmati a Mosca il 26 maggio 1972 definirono, alla luce del livello raggiunto allora dal progresso della tecnologia, il rap

./.

Ministero degli Affari Esteri

- 4 -

porto tra sistemi difensivi ed armamenti offensivi che forniva allora le maggiori garanzie di assicurare la stabilità strategica. Nel 1972, i sistemi di difesa disponibili erano missili intercettori a testata nucleare, come quelli che sono oggi spiegati a difesa della regione di Mosca. I missili intercettori, per definizione, sono in grado, anche se nucleari, di intercettare un numero limitato di testate nucleari e possono pertanto essere facilmente saturati attraverso una moltiplicazione degli armamenti nucleari offensivi senza neppure introdurre un elemento insuperabile di incertezza nei calcoli di un potenziale aggressore circa i risultati di un attacco missilistico. L'impiego di un largo numero di intercettori a testata nucleare a protezione dell'intero territorio o di parte rilevante del territorio degli Stati Uniti e dell'URSS poneva d'altra parte nel 1972 problemi non trascurabili sotto il profilo degli effetti collaterali di un tale impiego. Per questi motivi gli americani proposero, ed i sovietici accettarono con molta riluttanza, una soluzione del problema della stabilità strategica basato su rigorose limitazioni dei sistemi difensivi allora esistenti (il Trattato ABM ne consentiva due per parte successivamente ridotti ad uno) e su un impegno a ridurre gli armamenti nucleari offensivi.

6.- Nel frattempo, tuttavia, i termini della situazione sono in larga misura mutati. Il progresso tecnologico ha reso possibile la messa a punto di intercettori non nucleari ed ha aperto la prospettiva di sistemi difensivi non nucleari di base nello spazio che, se dotati di un alto livello di efficienza, renderebbero estremamente aleatori i risultati di un attacco missilistico. Al tempo stesso, il processo SALT ed il negoziato START non hanno condotto alle riduzioni degli armamenti nucleari offensivi che erano parte integrante delle intese del 1972. Mentre pertanto uno dei pilastri di quelle intese non veniva realizzato, venivano meno, in tutto o in parte, le principali premesse che avevano indotto nel 1972 americani e sovietici a considerare destabilizzante l'installazione su larga scala di sistemi difensivi.

./.

Ministero degli Affari Esteri

- 5 -

Nei tredici anni intercorsi da allora - secondo gli americani - si sono create condizioni tali da rendere necessario un riesame del rapporto offesa-difesa definito negli accordi ABM e SALT.

7.- Anche se i sovietici rifiutano per ora di riconoscerlo formalmente, l'oggetto principale del negoziato di Ginevra non può essere che tale riesame, perché la SDI ha introdotto un fattore nuovo nei negoziati sul disarmo nucleare che, oltre ad avere spianato la via alla ripresa del negoziato, non può essere ignorato indefinitamente e considerato soltanto come qualcosa da mettere al bando. Il negoziato non potrà progredire se non si tradurrà in un confronto tra le due tesi contrapposte: quella americana, che considera fallita la logica degli accordi del 1972 e ritiene condizione necessaria per garantire la stabilità strategica un allargamento significativo e, se possibile, consensuale dello spazio destinato ai sistemi difensivi rispetto a quello fin qui occupato dagli armamenti nucleari offensivi; e quella sovietica che, in sostanza, si pone come obiettivo la conferma del rapporto offesa-difesa definito nel 1972, pur riconoscendo in linea di principio la necessità di darvi una attuazione più concreta di quanto fatto finora attraverso riduzioni significative degli armamenti nucleari offensivi.

8.- E' ovvio che la verifica della validità della posizione sovietica dipende da un accertamento del livello delle riduzioni che i sovietici sono disposti ad accettare, ammesso che la promessa di riduzioni drastiche degli armamenti nucleari offensivi non sia solo uno strumento di pressione politica e negoziale per indurre gli americani a rivedere unilateralmente la loro posizione sulla intoccabilità della SDI. Tale verifica richiede tuttavia che a Ginevra si proceda ad un confronto delle posizioni contrapposte e ad un chiarimento delle condizioni alle quali le due parti ritengono sia possibile assicurare la stabilità strategica, confronto e chiarimento ai quali i sovietici si sono finora sottratti ed ai quali non mostrano l'intenzione di accedere. In realtà, i sovietici sembrano aver difficoltà a sottrarsi alla lo

./.

Ministero degli Affari Esteri

- 6 -

gica delle precondizioni che hanno bloccato nel 1982-83 il negoziato FNI. Allora la rinuncia alla installazione dei missili americani a raggio intermedio era la precondizione per passare a discutere cosa fare dei missili sovietici. Oggi la rinuncia preventiva da parte americana alla propria impostazione negoziale e la messa al bando della SDI sono la precondizione per cominciare a discutere in modo concreto le riduzioni radicali degli armamenti nucleari offensivi cui l'URSS si dichiara disposta. Sfortunatamente, ancor più delle FNI, la SDI rappresenta una posta troppo grossa perchè gli americani, anche se fossero disposti a rinunziarvi, accettino di accantonarla sulla base di una semplice promessa di ritornare a discutere di armamenti strategici ed a raggio intermedio sui binari dei vecchi negoziati START e FNI. Gli incentivi per tentare di convincerli devono essere più concreti e ben più rilevanti.

9.- In realtà vi è motivo di dubitare che la posizione sovietica in materia di riduzione degli arsenali nucleari strategici ed a raggio intermedio sia già stata definita. Per ora i sovietici si attengono, con qualche arretramento, alle posizioni assunte nei negoziati interrotti nel 1983. Non si può d'altra parte non rilevare che la potenza militare, molto più che non la attrazione ideologica per non parlare del modello economico, rappresenta nel momento storico attuale la base della influenza dell'URSS sul piano mondiale e che gli arsenali nucleari strategici sono l'aspetto centrale del dispositivo militare sovietico. Poiché riduzioni veramente radicali di questo arsenale dovrebbero, per essere significative ai fini della stabilità dell'equilibrio strategico negli anni duemila, essere dell'ordine del 60-80%, non è sorprendente che l'Unione Sovietica esiti a prendere una decisione di una tale rilevanza sotto il profilo politico e militare prima di aver acquisito la certezza che la SDI è destinata a produrre risultati concreti e significativi. In altre parole, e con le riserve che sono comunque necessarie quando si considerano le prospettive di evoluzione delle posizioni sovietiche, sarebbe quanto meno ottimistico ritenere che le contraddizioni che ca-

./.

Ministero degli Affari Esteri

- 7 -

ratterizzano la piattaforma negoziale dell'URSS a Ginevra e sono all'origine della situazione di stallo registrata nella prima sessione possano essere superate nel breve periodo.

10.- Le argomentazioni sovietiche in appoggio alla posizione negoziale assunta a Ginevra sono state integrate recentemente da una distinzione, i cui termini esatti dovranno essere verificati in ulteriori contatti, tra ricerca "difensiva" (che sarebbe quella condotta dai sovietici) e ricerca "offensiva" come quella condotta nel contesto della SDI. La linea divisoria tra i due tipi di ricerca sembra essere la distinzione tra le attività che si riferiscono al perfezionamento dei sistemi ABM contemplati dal Trattato del 1972 (radar, lanciatori e missili intercettori) e la ricerca condotta dagli americani che, secondo i sovietici, è finalizzata a degli obiettivi operativi che vanno al di là del regime di restrizione previsto dal Trattato ABM. A questa distinzione i sovietici aggiungono poi la considerazione, che invece è certamente arbitraria, che la fase di ricerca della SDI costituisce il 90% dell'intero programma. La natura degli argomenti su cui i sovietici basano questa distinzione dovrebbe essere approfondita, perché si tratta di una divergenza concettuale tra americani e russi che certamente è destinata ad avere un impatto sugli sviluppi del negoziato di Ginevra. A prima vista, tuttavia, essa non è convincente. Se un sistema ABM territoriale, capace cioè di assicurare la difesa dell'intero territorio nazionale di una delle due maggiori Potenze, sarebbe, come affermano i sovietici, di natura aggressiva perché consentirebbe di sferrare un attacco nucleare al riparo da una rappresaglia, allora non si vede perché sistemi basati su forme perfezionate delle tecnologie esistenti nel 1972 dovrebbero avere carattere difensivo, mentre sistemi basati su principi fisici nuovi sarebbero strumenti di aggressione. Di fatto poi, la posizione sovietica conduce alla conclusione che la ricerca condotta dall'URSS, essendo per definizione "difensiva", può continuare e che solo quella americana deve essere messa al bando, un approccio che chiaramente non facilita progressi nel negoziato di Ginevra.

./.

Ministero degli Affari Esteri

- 8 -

11.- La vicenda dell'impianto radar di Krasnoyarsk, denunciato dagli americani come una violazione del Trattato ABM, fornisce d'altra parte ulteriori motivi di riflessione sulla posizione sovietica in materia di ricerca. Il radar è stato costruito dall'URSS nella parte orientale della Siberia ad una distanza dalla costa sul Pacifico assai superiore alle 400 miglia previste come limite massimo dal Trattato ABM. E' possibile che la dislocazione prescelta costituisca solo una violazione tecnica del Trattato, nel senso che i sovietici - non potendo installare un radar "early warning" a copertura della "finestra" di ingresso di missili intercontinentali USA costituita dalla costa orientale della Siberia perché l'impianto sarebbe stato costretto ad operare in condizioni climatiche estremamente difficili ed a grandissima distanza dalla ferrovia transiberiana - abbiano deciso di costruirlo oltre i limiti previsti dal Trattato ABM. Anche ammesso che questa sia la situazione, tuttavia, ciò che è preoccupante sono gli argomenti con cui i sovietici sostengono la compatibilità dell'iniziativa con il Trattato. I sovietici affermano infatti che si tratta di uno "space tracking radar", mentre lo impianto, per la sua dislocazione territoriale e la disposizione verticale (non orientata verso lo spazio) del suo schermo, appartiene chiaramente alla categoria dei radar "early warning" ed è del resto identico agli altri radar di quel tipo installati dall'URSS in altre zone di frontiera. Questi radar tuttavia, oltre alla loro funzione principale di avvistamento, possono avere una capacità limitata e residua di "space tracking" e di fatto l'URSS sta tentando di far accettare una interpretazione del Trattato ABM in base alla quale un sistema ABM con una funzione residua diversa dalla difesa anti-missilistica è compatibile con il Trattato. E' chiaro che, qualora tale interpretazione dell'Accordo venisse accettata, l'intero regime di limitazioni in esso previsto cadrebbe a pezzi e che l'approccio dell'URSS getta un'ombra non trascurabile sulle distinzioni che essa opera in materia di ricerca. Il quadro è completato dalle dichiarazioni rese dall'Ambasciatore sovietico negli Stati Uniti, Dobrynin, ad un recente convegno di studi ad Atlanta, secondo cui l'URSS potrebbe consentire una ispezione in loco del -

./.

Ministero degli Affari Esteri

- 9 -

l'impianto radar da parte di esperti scientifici indipendenti una volta che esso sarà stato completato. Questa dichiarazione, che stranamente è stata commentata in tono positivo da molti osservatori, significa di fatto che, qualora vi sia il fondato sospetto che è in corso una violazione grave di un Trattato, essa non può essere accertata prima di essere stata condotta a termine. E' chiaro che, anche in questo caso, si tratta di una posizione che, se accettata, priverebbe gli accordi sul controllo degli armamenti di gran parte della loro efficacia.

12.- Sembra pertanto che, per attendersi risultati veramente significativi in quest'ultimo campo, sia tuttora necessaria una revisione concettuale in profondità dell'approccio sovietico ai problemi del disarmo e delle verifiche. E' in questo contesto che si inserisce una delle più diffuse obiezioni che vengono mosse al programma SDI, che ravvisa in quest'ultimo un ostacolo insuperabile a tale evoluzione e pertanto ad intese sulla riduzione degli armamenti nucleari offensivi. L'obiezione ha senza dubbio un suo fondamento nella misura in cui una delle opzioni che l'Unione Sovietica potrebbe scegliere è quella - che essa del resto afferma di avere già scelto fin da adesso - di non accettare tali riduzioni al fine di non precludersi la possibilità di saturare eventuali sistemi difensivi americani. In realtà questo non è il solo possibile scenario che si può configurare per il futuro andamento del negoziato di Ginevra. Ve ne sono almeno due altri nel contesto dei quali riduzioni degli armamenti nucleari sarebbero possibili, e sarebbero nell'interesse dell'URSS, anche senza che la SDI sia interrotta o messa al bando. Essi sono i seguenti:

a) qualora la ricerca condotta nel quadro della SDI cominciasse a produrre risultati concreti, l'URSS potrebbe indursi ad offrire riduzioni veramente radicali degli armamenti offensivi in cambio di un impegno contrattuale americano di non procedere oltre la fase della ricerca;

b) è bene non dimenticare che i sistemi di difesa anti-missilistica possono

./.

Ministero degli Affari Esteri

- 10 -

essere del tipo nuovo, che fa oggetto della ricerca SDI, o del tipo tradizionale basato su missili intercettori terrestri. L'Unione Sovietica dispone già, ed è certamente in grado di perfezionare nel giro di qualche anno, la tecnologia relativa a questo secondo tipo di sistemi. Poiché tuttavia un missile intercettore convenzionale è in grado di distruggere una sola testata nucleare, l'efficacia di un sistema ABM basato su tali missili dipende chiaramente dal numero complessivo delle testate nucleari da intercettare ed il modo migliore per assicurare tale efficacia è pertanto quello di limitare per Trattato al più basso livello possibile l'arsenale nucleare strategico del potenziale avversario. Qualora la SDI producesse risultati concreti ed i sovietici si convincessero di non essere in grado di mantenere il passo con il ritmo della ricerca USA, essi svilupperebbero un interesse a limitare e ridurre gli armamenti offensivi per preservare la credibilità dell'opzione difensiva terrestre di cui dispongono.

13.- Perché l'Unione Sovietica giunga a queste conclusioni, od alla conclusione opposta di moltiplicare i propri armamenti offensivi nell'intento di saturare i sistemi ABM americani (ciò che includerebbe l'abbandono del regime SALT II), sembra necessario che si verifichino quattro condizioni, e cioè che l'URSS si convinca che:

- la SDI non verrà interrotta;
- il programma produrrà risultati concreti di adeguato rilievo;
- le parallele ricerche sovietiche sono destinate a rimanere indietro rispetto a quelle americane;
- la SDI costituisce, sotto il profilo politico, un motivo solo marginale di divisione in seno all'Alleanza Atlantica.

14.- Sono ovviamente condizioni che richiederanno qualche anno per verificarsi. Al tempo stesso tuttavia è ragionevole presumere che esse costituirebbero comunque la premessa necessaria di una decisione concreta da parte so

./.

Ministero degli Affari Esteri

- 11 -

vietica di accettare un ridimensionamento veramente drastico del suo arsenale nucleare e pertanto della sua potenza militare. Il negoziato di Ginevra sembra pertanto destinato - ad eccezione forse del "volet" relativo alle FNI - ad acquistare contenuti concreti soltanto in tempi medio-lunghi. Ciò non significa tuttavia che nell'intervallo esso si trascinerà necessariamente in una situazione di stallo. L'esame di misure concrete di controllo e di riduzione degli armamenti spaziali e nucleari dovrà in ogni caso essere preceduto dall'accettazione da parte sovietica di un confronto tra le due posizioni contrapposte in materia di relazione tra il rapporto offesa-difesa e la stabilità strategica e sia una evoluzione del pensiero sovietico in tale direzione sia il confronto stesso, che rappresentano le prime due tappe di uno sviluppo costruttivo del dialogo, richiederanno certamente tempi non brevi.

B. - NEGOZIATO SULLA MESSA AL BANDO DELLE ARMI CHIMICHE.

1.- Il negoziato sulla messa al bando delle armi chimiche, che è in corso presso la Conferenza del Disarmo di Ginevra, ha registrato negli ultimi mesi qualche progresso su aspetti non centrali di una eventuale Convenzione, ma rimane bloccato su due problemi centrali, quello dei meccanismi di verifica (per cui gli Stati Uniti sollecitano un sistema di ispezioni in loco automatiche e rapidissime, mentre i sovietici insistono perché tali ispezioni siano subordinate al consenso del Paese interessato) e quello della eventuale riutilizzazione delle sostanze che compongono gli aggressivi chimici dopo la loro distruzione.

2.- Nelle ultime settimane, sono tuttavia emerse indicazioni, tuttora da verificare, di una qualche flessibilità sia da parte americana sia da parte sovietica. Nel suo incontro con Howe a Vienna, Gromyko ha accettato che abbia luogo una riunione bilaterale di esperti per discutere l'insieme dei problemi connessi con il progetto di Convenzione. Il Pentagono per parte sua

./.

Ministero degli Affari Esteri

- 12 -

- anche in vista del prossimo dibattito nel corso del quale il Congresso dovrà decidere se autorizzare la produzione di armi chimiche binarie - sta rivedendo la posizione rigida fin qui adottata in materia di verifiche e, pur senza rinunciare al meccanismo automatico proposto da parte USA per le ispezioni in loco, sarebbe ora disposto ad accettare un limite annuale sul numero di tali ispezioni. In ambedue i casi si tratta di iniziative che, pur non essendo suscettibili di condurre a progressi risolutivi nel negoziato, potrebbero egualmente avere l'effetto di riattivarlo in una fase in cui esso mostra una tendenza al ristagno.