

December 13, 1984
Memorandum by Ministry of Foreign Affairs,
'Ministerial session of the Atlantic Council
(Bruxelles, 13th-14th December, 1984). Security
problems'

Citation:

"Memorandum by Ministry of Foreign Affairs, 'Ministerial session of the Atlantic Council (Bruxelles, 13th-14th December, 1984). Security problems'", December 13, 1984, Wilson Center Digital Archive, Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, NATO Series, Box 170, Subseries 1, Folder 072. <https://digitalarchive.umd.edu/document/155160>

Summary:

Overview of the key security issues facing the Alliance in preparation for the December 1984 meeting in Brussels. The document discusses the state of Alliance, conventional and nuclear weapons, and the installment of INF in Europe, focusing on the potential for continuing East-West dialogue around disarmament.

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

A P P U N T O

Oggetto: Sessione Ministeriale del Consiglio Atlantico (Bruxelles, 13-14 dicembre 1984). Problemi della sicurezza.

A. - STATO DELL'ALLEANZA

1.- Nel corso del 1984 si è andata progressivamente consolidando la tendenza dell'Alleanza Atlantica ad uscire dalla fase più acuta del dibattito politico sulla esecuzione della doppia decisione del dicembre 1979. Il problema degli euromissili rimane naturalmente di attualità e continua a condizionare le posizioni dei vari Governi. Tuttavia, con l'inizio della installazione delle FNI in Italia, RFG e Regno Unito, il tono delle polemiche è sensibilmente calato in tutti i Paesi europei ed i dibattiti hanno perduto in larga misura il loro contenuto emotivo riportandosi sul terreno più concreto del rapporto di forze tra i due blocchi militari e dei modi più efficaci per riattivare il dialogo Est-Ovest sui temi del disarmo nucleare interrotto dall'Unione Sovietica alla fine del 1983. Persino in Olanda la decisione presa in giugno dal Parlamento sulla questione della installazione dei missili "Cruise" ha avuto l'effetto di imprimere una battuta di arresto alle polemiche e di bloccare, almeno temporaneamente, il processo di deterioramento dell'intero quadro politico che era stato innescato dall'azione dei movimenti pacifisti e dei partiti di opposizione.

2.- Questa reazione in generale pacata dell'insieme dell'opinione pubblica occidentale al fatto compiuto dell'inizio del processo di installazione

S E G R E T O

./.

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

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

- 2 -

delle FNI e la coesione, tutto sommato soddisfacente, delle posizioni dei Paesi Alleati che ne è derivata hanno probabilmente avuto, insieme alla rielezione di Reagan alla Presidenza degli Stati Uniti, un effetto determinante nel favorire la revisione dell'atteggiamento dell'URSS e la ripresa del dialogo, anche se non ancora del negoziato, tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica sui problemi del disarmo. Questo sviluppo - di cui ovviamente nessuno contesta il carattere positivo e che è il risultato non solo di concessioni sovietiche in materia di condizioni per la ripresa delle trattative sul disarmo nucleare, ma anche degli Stati Uniti sul tema del controllo degli armamenti nello spazio che ancora in aprile, in un rapporto al Congresso, l'Amministrazione USA definiva materia realisticamente non negoziabile - rischia paradossalmente di produrre nell'ambito dell'Alleanza Atlantica quelle incrinature che, nonostante i timori della vigilia, non si erano verificate nella fase di inizio della installazione degli euromissili.

3.- Tale effetto, alla cui prevenzione i Governi Alleati dovranno dedicare particolare attenzione, rischia di prodursi sotto due profili. Il primo ha già trovato manifestazione in Belgio dove il Partito social-cristiano fiammingo - cui appartengono il Primo Ministro ed il Ministro degli Esteri - ha chiesto un rinvio della installazione delle FNI alla base di Florennes, il cui inizio è previsto per la primavera del 1985, ed è destinato probabilmente in futuro a trovare espressione in una accentuazione delle pressioni per una moratoria unilaterale o concordata delle installazioni. Il secondo ha già avuto ampia eco sulla stampa e riguarda la preoccupazione per il ruolo ridotto ed insufficiente che sarà riservato agli europei nel contesto del dialogo globale che sembra destinato ad instaurarsi tra le due maggiori Potenze.

4.- L'Alleanza Atlantica sembra comunque in uno stato di salute sufficientemente buono per essere in grado di far fronte con successo a questi problemi.

S E G R E T O

./.

S E G R E T O

Ministero degli Affari Esteri

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

- 3 -

I Governi europei, dopo l'avvio relativamente calmo della installazione delle FNI, appaiono nutrire una maggiore fiducia in se stessi. Di questo stato d'animo si hanno manifestazioni che, pur essendo marginali se viste dall'esterno, hanno considerevole impatto sugli assetti di politica interna dei Paesi Alleati. Ad esempio, la Danimarca, a rischio di affrontare una crisi di Governo, ha deciso all'ONU di votare contro una risoluzione presentata congiuntamente da Svezia e Messico per sollecitare la rinuncia al primo uso dell' arma nucleare ed il Governo norvegese ha affrontato un dibattito parlamentare che ha vinto con la precaria maggioranza di un voto per astenersi, sempre all'ONU, su una risoluzione svedese sul congelamento degli armamenti nucleari. Si tratta indubbiamente di segnali minori, ma, se visti in congiunzione con l'esito inaspettatamente positivo del dibattito all'interno del Governo e del Parlamento olandesi sul problema degli euromissili, essi danno il polso di una situazione meno instabile di quella che ha caratterizzato il 1983.

5.- Nell'insieme pertanto - e semprechè non si producano sviluppi non prevedibili quale una ripresa massiccia del fenomeno pacifista - l'Alleanza Atlantica sembra trovarsi in condizioni sufficientemente favorevoli per dedicare la sua attenzione a problemi che sono stati in larga misura trascurati negli scorsi anni. Essi sono in primo luogo la questione dell'ammodernamento e potenziamento del dispositivo convenzionale di difesa della NATO ed in secondo luogo i problemi politici e militari posti dai programmi di ricerca nel settore degli armamenti spaziali.

B. ARMAMENTI CONVENZIONALI

6.- Il problema del rafforzamento del dispositivo convenzionale dell'Alleanza è nato e si è sviluppato sotto la spinta di pressioni di diversa natura e di diversa origine la cui convergenza ha contribuito a dare al problema

S E G R E T O

./.

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

- 4 -

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

stesso rilievo ed attualità. Sul versante americano hanno giuocato da un lato la maggiore concretezza assunta in tempi recenti dalla tendenza tradizionalmente presente, anche se minoritaria, nel Senato degli Stati Uniti a promuovere una riduzione delle truppe USA presenti in Europa e dall'altro precisi interessi economici legati alla posizione di punta dell'industria americana nello sviluppo di nuove tecnologie militari. Sul versante europeo i fattori sono stati più vari: nei Paesi nordici è particolarmente sentita l'esigenza di elevare la soglia nucleare nel contesto della strategia della dissuasione; in Olanda è molto forte sia in seno al Parlamento sia nell'opinione pubblica l'avversione per le armi nucleari tattiche ed il desiderio di sviluppi che ne favoriscano il superamento; un po' dappertutto è infine avvertita l'importanza delle implicazioni economico-industriali civili oltrechè militari dello sviluppo delle nuove tecnologie. In pratica solo la Francia e, in modo più sfumato, la RFG vedono con riserva l'apertura di una discussione che rischia di introdurre modifiche non irrilevanti nella strategia della dissuasione attraverso una revisione del rapporto tra la triade di forze (armi convenzionali, armi nucleari di teatro, armi nucleari strategiche) cui la dissuasione è affidata ed un ridimensionamento del ruolo degli armamenti nucleari che - se non fosse opportunamente dosato - rischia di aprire il varco alla possibilità di un conflitto convenzionale altamente distruttivo anche se limitato sotto il profilo territoriale e della sua durata.

7.- Al tempo stesso l'Alleanza Atlantica non può permettersi di ignorare il problema e di lasciare che le soluzioni che ad esso vengono date continuano a prescindere da un quadro politico generale di riferimento e ad essere adottate in risposta a pressioni contingenti esercitate dagli USA nell'intento di soddisfare esigenze di politica interna americana. Nel processo di ammodernamento delle forze convenzionali sono infatti coinvolti precisi interessi di sicurezza, oltrechè economici, europei legati al processo tecnologico che sta

./.

S E G R E T O

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

- 5 -

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

producendosi nell'arsenale missilistico nucleare dell'Unione Sovietica.

8.- In pratica, verso la metà degli anni novanta, i missili sovietici a raggio intermedio avranno raggiunto un grado di precisione dell'ordine di due o tre metri. Poichè all'aumento della precisione corrisponde una diminuzione più che proporzionale della potenza della carica nucleare necessaria a distruggere un obiettivo, un attacco nucleare a sorpresa contro obiettivi di primario rilievo militare, in primo luogo i siti nucleari della NATO, potrà essere condotto provocando un numero di vittime (morti e feriti) dell'ordine di decine o tutt'al più di qualche centinaio di migliaia. A quel momento - che come rilevato sopra si porrà intorno alla metà degli anni novanta - l'Alleanza Atlantica si troverà di fronte ad un nuovo problema di "decoupling" molto simile a quello verificatosi alla fine degli anni settanta. La possibilità di un limitato attacco nucleare a sorpresa che provochi un numero relativamente basso di vittime non potrà non rimettere in questione la credibilità della volontà americana di reagire con gli armamenti strategici ad un tale attacco affrontando le conseguenze di una guerra nucleare totale. Il problema del "decoupling" infatti non è quello della esistenza o meno di una volontà americana in tale senso - che oltretutto nessuno si augura venga messa alla prova - quanto la percezione di tale volontà da parte degli europei e, ovviamente, dei sovietici. I soli rimedi che è possibile prevedere, e che andrebbero previsti in tempo, per ovviare a questo prevedibile calo della credibilità della protezione assicurata all'Europa dagli armamenti strategici americani - se si escludono i sistemi difensivi spaziali che sono per ora solo una ipotesi la cui eventuale realizzazione si collocherà all'inizio degli anni duemila - sono da un lato una dispersione sistematica degli armamenti nucleari della NATO che li sottragga in tutto od in parte ai rischi di un attacco a sorpresa e dall'altro un potenziamento del dispositivo convenzionale alleato che conferisca a quest'ulti-

./.

S E G R E T O

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

- 6 -

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

mo, agli occhi dei sovietici, una sia pur ridotta capacità autonoma di dissuasione di un conflitto convenzionale preceduto da un limitato attacco nucleare a sorpresa.

9.- Il problema della dispersione dei sistemi nucleari NATO e di una sua realizzazione graduale che minimizzi i rischi di reazioni negative dell'opinione pubblica occidentale è uno dei principali argomenti allo studio del Gruppo ad Alto Livello della NATO. Quello di un programma a lungo termine di potenziamento del dispositivo convenzionale, politicamente motivato e realizzato nel contesto di una cornice concettuale che fornisca all'opinione pubblica ed alle forze politiche europee una giustificazione valida ed una legittimazione per gli ingenti investimenti che esso comporterebbe, rimane invece aperto. Gli americani hanno proposto che esso venga affidato ad un apposito gruppo di lavoro da costituirsi sotto la presidenza del Segretario Generale della NATO ed un mandato esplorativo in tal senso è stato dato a Lord Carrington a conclusione della riunione ministeriale del Comitato per la Pianificazione della Difesa tenutasi a Bruxelles il 4 e 5 dicembre scorsi. Dovranno adesso essere definiti - oltre all'opportunità della costituzione del gruppo ad hoc che, pur essendo obiettivamente utile, pone delicati problemi di raccordo con gli organismi che nell'ambito dell'Alleanza sono già investiti in tutto o in parte della trattazione di questa materia - anche l'oggetto specifico e gli obiettivi di massima dell'esercizio che viene avviato.

10.- Un rafforzamento del dispositivo convenzionale di difesa della NATO pone infatti una serie di problemi di ordine politico, militare ed economico. In primo luogo, come già accennato, esso ha rilevanti implicazioni di ordine finanziario e comporterebbe una elevazione della percentuale di incremento in termini reali dei bilanci militari dei Paesi Alleati dal 3% concordato nel 1977 (e tuttora non rispettato) a livelli che il Gen. Rogers ha stimato addirittura nell'ordine del 7%, oltre a modifiche di rilievo delle programma-

S E G R E T O

./.

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

- 7 -

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

zioni militari già avviate dai singoli Governi. E' d'altra parte ovvio che - anche facendo una opportuna tara sulle proiezioni del Gen. Rogers - un incremento così rilevante delle spese militari potrebbe giustificarsi soltanto attraverso una partecipazione europea ai programmi di ricerca, sviluppo e produzione delle nuove tecnologie ed ai benefici delle loro ricadute civili e non soltanto attraverso un semplice riequilibrio degli scambi di materiali militari in cui i Paesi europei avessero il ruolo di fornitori dei materiali meno sofisticati. L'introduzione delle cosiddette "tecnologie emergenti" pone d'altra parte minori problemi per i Paesi che dispongono di eserciti volontari (Stati Uniti e Regno Unito) che non per quelli che hanno forze armate di leva a ferma relativamente breve e richiede pertanto uno studio accurato del "mix" più efficace tra tecnologie tradizionali e quelle nuove oltrechè degli eventuali adattamenti delle strutture militari che dovessero risultare necessari. Alcune delle implicazioni - quale ad esempio il concetto FOFA che prevede una estensione della difesa alle forze avversarie di seconda schiera - hanno già suscitato dibattiti giornalistici e politici nei singoli Paesi membri. E' pertanto necessario un rinnovato ed approfondito esame inter-alleato - da condursi secondo modalità ancora da definire - nel cui ambito stabilire le priorità e le conseguenze politiche e finanziarie dei vari progetti operativi.

11.- Il riflesso della complessità dei problemi posti dalla questione degli armamenti convenzionali e delle "tecnologie emergenti" è il rilancio di iniziative tra i principali Alleati europei, sia attraverso più intense consultazioni bilaterali al vertice su problemi politico-militari (specie tra Francia ed RFG), sia attraverso l'esplorazione di formule di collaborazione a geometrie e velocità variabili o, se si preferisce, a cerchi concentrici con funzione reciprocamente propulsiva. Il rilancio dell'UEO presenta sotto tale profilo il beneficio di un opportuno superamento di tendenze alla crea

S E G R E T O

./.

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

- 8 -

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

zione di direttori ristretti a favore di un gruppo più ampio ed omogeneo che potrà avere un ruolo di un certo rilievo nel ridurre la dipendenza dell'Europa dagli Stati Uniti nel settore della tecnologia militare. Anche il Gruppo Europeo Indipendente di Programmazione (I.E.P.G.) - che comprende tutti i Paesi europei membri dell'Alleanza inclusa la Francia - ha riacquisito un suo dinamismo quale principale foro europeo di trattazione del tema della coproduzione degli armamenti, come confermato dalla prima riunione a livello ministeriale svoltasi all'Aja nello scorso novembre.

12.- E' inoltre in corso di approfondimento l'eventualità che l'Alleanza si dedichi anche ad una valutazione dei rapporti inter-alleati, alla luce del predetto affinamento della strategia alleata, con particolare riferimento alla collaborazione non militare e più propriamente al ruolo politico che compete all'Alleanza e sul quale il nuovo Segretario Generale va attirando con insistenza l'attenzione.

Tale esame introspettivo dovrebbe essere visto anche in funzione della necessità di fornire alle opinioni pubbliche europee, nonché a quella nord-americana ed in genere ai Paesi Terzi, una migliore percezione delle finalità e delle realizzazioni dell'Alleanza al di fuori del ristretto ambito militare.

In tal senso, vi è stata l'iniziativa dell'On. Ministro di valorizzare le potenzialità dell'Articolo 2 del Trattato, nonché quella del Segretario di Stato Shultz per uno studio sulla percezione dell'Alleanza da parte delle opinioni pubbliche dei paesi membri.

C. ARMAMENTI SPAZIALI

13.- Il problema degli armamenti spaziali ed il dibattito che si è aperto al riguardo in America ed in Europa meritano anch'essi una adeguata attenzio-

S E G R E T O

./.

S E G R E T O

Ministero degli Affari Esteri

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

- 9 -

ne e riflessione prima che si trasformino in un serio fattore di divisione all'interno dell'Alleanza. Già adesso, ad esempio, le posizioni degli Stati Uniti e della Francia su questo tema sono ampiamente divergenti ed almeno quella parte delle preoccupazioni di Parigi che discende dalla prospettiva che i nuovi sistemi difensivi privino della sua credibilità il deterrente nucleare francese è condivisa dal Regno Unito. I giudizi contrastanti che vengono dati dagli ambienti scientifici sulla fattibilità e sulle conseguenze in termini di stabilità strategica dello sviluppo dei nuovi sistemi sono d'altra parte destinati a ravvivare ed estendere queste divergenze specialmente in presenza di un negoziato difficile come quello che sta per aprirsi in materia tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica.

14.- Un giudizio sulla validità delle tesi contrastanti che vengono avanzate sul tema degli armamenti difensivi strategici è difficile e non potrà probabilmente essere dato prima che risultati concreti della ricerca condotta dagli americani ed in parallelo dai sovietici abbiano fornito indicazioni più precise sulle potenzialità dei programmi avviati dalle due maggiori Potenze spaziali. Una valutazione preliminare dovrebbe tuttavia partire da un dato di fatto essenziale, e cioè che la cosiddetta SDI (Iniziativa di difesa strategica) è essenzialmente una etichetta data non tanto ad un programma interamente nuovo di ricerca, ma ad una struttura nuova di coordinamento di programmi di ricerca che in molti casi risalgono agli anni settanta, istituita nell'intento di accelerarne i risultati attraverso una finalizzazione dei programmi stessi all'obiettivo delle difese spaziali. In altre parole, se l'Amministrazione Reagan decidesse di rinunciare alla SDI ciò non porrebbe termine ai programmi di ricerca che si inquadrano nella iniziativa di difesa strategica, perché si tratta di programmi che hanno riflessi militari e civili che vanno al di là dell'obiettivo della realizzazione delle difese spaziali e che pertanto continuerebbero an

S E G R E T O

./.

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

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

- 10 -

che in assenza di un organismo di coordinamento e produrrebbero comunque, sia pure meno rapidamente, i loro risultati. E' pertanto molto improbabile che gli Stati Uniti accettino a Ginevra limitazioni riferite alla ricerca di laboratorio, che oltretutto sarebbero difficili se non impossibili da applicare.

I Governi europei dovranno trovare il modo per far fronte, senza spaccature tra le due sponde dell'Atlantico, alla prospettiva di una continuazione di tali programmi di ricerca che - e su questo punto non si può non riconoscere una sua validità alla posizione francese - presentano implicazioni negative per la stabilità del rapporto strategico tra gli Stati Uniti e l'URSS ancor prima che sia accertata la realizzabilità pratica del loro obiettivo.

15.- A parte i dubbi esistenti sulla fattibilità dei sistemi spaziali di difesa, questi, ove fossero realizzati, avrebbero implicazioni rilevanti, alcune delle quali stabilizzanti ed altre (in assenza di intese tra Stati Uniti ed URSS e di una revisione consensuale del Trattato ABM) destabilizzanti. Tra le prime vi sarebbe l'eliminazione del pericolo di un attacco nucleare a sorpresa attraverso la neutralizzazione dei sistemi offensivi (i missili balistici) che ad un tale attacco maggiormente si prestano, mentre la dissuasione rimarrebbe affidata a sistemi di "secondo colpo" come i missili "Cruise" e gli aerei della generazione STEALTH; l'eliminazione del rischio che una guerra nucleare possa scoppiare per errore; lo scoraggiamento della proliferazione orizzontale degli armamenti nucleari o comunque l'eliminazione della possibilità per le Potenze nucleari minori (il cui numero è destinato probabilmente a raddoppiare di qui alla fine del secolo) di iniziare un conflitto nucleare a livello globale. Tra gli effetti negativi vi sarebbe la possibilità - ovviamente in assenza di un accordo tra USA ed URSS per uno sviluppo non competitivo dei sistemi spaziali di difesa - che essi determinino una moltiplicazione dei sistemi nucleari offensivi intesa a saturare le difese spaziali ed una competizione nuova nella ricerca di mezzi per neutralizzare tali difese.

S E G R E T O

./.

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

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

- 11 -

Vi è pertanto chiaramente un bilancio da tracciare tra questa varietà di implicazioni positive e negative dei programmi di ricerca spaziale. Una attenta riflessione in proposito, che consenta all'Alleanza di pervenire a valutazioni concordanti prima che i programmi in questione abbiano dato i loro risultati, sembra necessaria per ridurre il rischio tutt'altro che remoto di un accentuarsi delle divisioni che esistono in proposito.

D. - SPIEGAMENTO DELLE FNI E DEGLI SS-20

16.- Il programma di installazione delle FNI della NATO è proceduto regolarmente nel corso del 1984. Allo stato attuale vi sono 16 missili "Cruise" alla base di Comiso, 32 nel Regno Unito e circa 45 missili Pershing II nella Repubblica Federale per un totale di 93 missili. L'installazione dei missili "Cruise" in Belgio, salvo ripensamenti del Governo belga, dovrebbe aver inizio nella primavera del 1985, mentre in Olanda essa resta subordinata alla conferma della decisione presa nel giugno scorso dal Parlamento olandese, conferma che - in assenza di un congelamento della installazione dei missili SS-20 al livello globale di 378 unità - dovrebbe essere data dal Parlamento il 1 novembre 1985.

17.- Il programma di installazione dei missili SS-20 sta per parte sua attraversando una fase di stasi che tutto lascia peraltro ritenere temporanea. Dal gennaio 1984 le basi operative degli SS-20 sono salite da 42 a 43 ed i missili da 378 a 387, ma vi sono oltre 10 nuove basi in fase di avanzato allestimento. Al tempo stesso i sovietici stanno smantellando alcune basi esistenti nella parte centrale del Paese apparentemente per far posto ad un nuovo missile intercontinentale mobile denominato SS-X-25. In effetti si sta assistendo ad una ristrutturazione dell'apparato missilistico sovietico, nel contesto della quale le basi dei missili SS-20 vengono spostate in Europa ai confini occidentali dell'URSS ed in Asia al confine con la Cina riducendo la traiettoria che il mis

S E G R E T O

./.

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

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

- 12 -

sile deve percorrere ed accrescendone in conseguenza la precisione (un missile balistico raggiunge infatti il suo massimo grado di precisione in corrispondenza dei due terzi della sua portata massima).

S E G R E T O