

November 11, 1991

**Memorandum by the Ministry of Foreign Affairs for
the Secretary General, 'Atlantic summit in Rome -
Assessment'**

Citation:

"Memorandum by the Ministry of Foreign Affairs for the Secretary General, 'Atlantic summit in Rome - Assessment'", November 11, 1991, Wilson Center Digital Archive, Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, NATO Series, Box 176, Subseries 1, Folder 107. <https://digitalarchive.umd.edu/document/155220>

Summary:

A summary of the Alliance's New Strategic Concept and the Rome Declaration on Peace and Cooperation published during the Rome Summit with comments from the Italian foreign ministry.

Credits:

This document was made possible with support from MacArthur Foundation

Original Language:

Italian

Contents:

Original Scan



Ministero degli Affari Esteri

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

054/

Roma, 11 Novembre 1991

APPUNTO

per il

SEGRETARIO GENERALE

Oggetto: Vertice Atlantico di Roma: Valutazione

Il Vertice di Roma ha onorato il mandato del Vertice di Londra del luglio 1990, che aveva preannunciato una profonda revisione politica e strategica dell'Alleanza Atlantica. Con i due principali Documenti approvati (il nuovo "Concetto Strategico" dell'Alleanza e la "Dichiarazione di Roma sulla Pace e la Cooperazione") la NATO si mantiene al passo con i tempi, senza venir meno alla sua identità, di Comunità transatlantica posta a presidio dei valori e della sicurezza comuni.

I diversi nodi rimasti aperti sino alla vigilia del Vertice (questioni nucleari; rapporto della NATO con l'emergente identità europea di difesa e con la UEO; consolidamento della cooperazione con i Paesi dell'Europa Centrale ed Orientale) sono stati di massima sciolti già nella prima giornata dei lavori.

Emblematica del delinearsi della nuova architettura di sicurezza europea, basata su una positiva interrelazione tra NATO, CEE e CSCE, è stata inoltre la concatenazione, nella seconda giornata dei lavori, tra la riunione ministeriale dei Dodici dedicata alla Jugoslavia, e l'immediato avallo offerto alle posizioni scaturite dalla breve Dichiarazione Atlantica sullo stesso argomento.

Resta l'ombra della dissociazione francese dal testo della Dichiarazione ad hoc della NATO sull'Unione Sovietica; dissociazione che non basta, peraltro, ad annullare il messaggio di un sia pur graduale riavvicinamento di Parigi alla dimensione politico-militare dell'Alleanza, complessivamente emerso nel corso dei lunghi preparativi e nel corso dello stesso Vertice di Roma.

1. Con l'adozione del nuovo "Concetto Strategico", l'Alleanza:

a) prende atto del passaggio dalla tradizionale minaccia monolitica da Est ad una situazione di maggiore sicurezza in termini assoluti, ove permangono però considerevoli rischi, legati all'instabilità correlata ai vasti processi di trasformazione in atto;

b) ribadisce le funzioni essenziali dell'Alleanza, già sottoscritte, nel giugno scorso, dal Consiglio Atlantico di Copenaghen, che si riassumono nel fornire una delle basi indispensabili per una situazione di stabilità e sicurezza in Europa; nel servire da foro transatlantico di consultazione sui temi che toccano gli interessi vitali dei Paesi membri, e di appropriato coordinamento delle iniziative nei campi di comune interesse; nell'assicurare un ruolo dissuasivo e di difesa da qualsiasi minaccia di aggressione; nel conservare l'equilibrio strategico in Europa;

c) delinea un più ampio approccio alla sicurezza, che si sostanzia nel passaggio dal binomio della Dottrina Harmel del '67 (difesa e dialogo) alla triade più politica, che poggerà soprattutto sull'apporto di un terzo fattore, quello della "cooperazione";

d) fissa nuovi orientamenti in materia di difesa, che si traducono in un passaggio dalla



Ministero degli Affari Esteri

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

"difesa avanzata" (che privilegiava l'accentramento delle forze nella Regione Centrale) ad una più equilibrata presa in conto dei fattori regionali (che esalta tra l'altro le peculiarità di quella Meridionale) e ad una nuova struttura delle forze, ridotte rispetto al passato, e caratterizzate da massima flessibilità e mobilità, con un accresciuto ruolo delle unità alleate a composizione multinazionale.

La nuova strategia ribadisce che, per il futuro prevedibile, verrà conservato in Europa un adeguato complesso di forze convenzionali e nucleari, da aggiornare quando necessario. Viene altresì più che mai riaffermato il ruolo eminentemente politico dell'arma nucleare, volta a prevenire qualunque tipo di guerra grazie all'incertezza che insinua, in ogni potenziale aggressore, sulla natura dell'eventuale risposta alleata.

In sede di definizione dei ruoli svolti e delle responsabilità nucleari assunte in seno all'Organizzazione Militare integrata della NATO, da parte italiana ci si è opposti a qualsiasi codificazione di un'improbabile, piena equiparazione del deterrente nucleare statunitense ai sistemi strategici britannici e francesi, secondo quanto era stato proposto da Bonn, nell'intento di favorire un formale riavvicinamento di Parigi a quella dimensione nucleare della strategia alleata che tuttavia coinvolge, in realtà, solo quindici Alleati. Non soltanto siffatta assimilazione è stata sventata, ma si è altresì favorito, con riferimento al ruolo degli arsenali nucleari britannico e francese, una definizione che ne circoscrive il ruolo in modo più corretto di quanto non si evincesse dalla formula utilizzata nel 1989, nel contesto del "Concetto Globale di Disarmo e Controllo degli Armamenti". Mentre allora veniva infatti riconosciuto il contributo offerto da tali forze nazionali alla strategia complessiva dell'Alleanza, il Nuovo Concetto Strategico si limita invece a rilevare che il loro ruolo deterrente contribuisce indirettamente alla dissuasione ed alla sicurezza complessiva dei singoli Alleati.

Nello stesso spirito, teso a contrastare ogni avallo alleato all'emergere di possibili "direttorii nucleari" in seno alla NATO, abbiamo altresì ottenuto che nel testo della richiamata Dichiarazione ad hoc sull'Unione Sovietica venisse ribadito il significativo concetto (già affermato dalla recente Sessione NPG dei Ministri della Difesa alleati, a Taormina) secondo cui l'auspicato controllo degli arsenali nucleari dell'URSS, e la relativa sicurezza, costituiscono un problema che coinvolge direttamente gli interessi di tutti gli Alleati, senza eccezioni. Il richiamo di tale concetto, che prefigura ampie consultazioni in sede atlantica sulle tematiche nucleari afferenti l'Unione Sovietica, indica in effetti una presa di distanze dell'Alleanza dalla nota iniziativa del Presidente Mitterrand, mirata a riservate consultazioni "a quattro" (USA, Regno Unito, Francia ed Unione Sovietica) sulla sicurezza dell'arsenale nucleare sovietico.

Pur senza approdare, dunque, ad indebiti riconoscimenti di status politici privilegiati, il Concetto Strategico tiene comunque conto delle peculiarità dottrinarie francesi, così da consentire a Parigi di riconoscersi, complessivamente, nella nuova strategia alleata. Con un linguaggio che talvolta sacrifica la chiarezza per consentire i "distinguo" francesi, il nuovo Concetto Strategico sviluppa infatti principi validi per "gli Alleati" in genere, più che per l'Alleanza militarmente integrata. Ciò secondo un approccio tendenziale che non riconosce un ruolo soltanto a quest'ultima, ma evoca anche gli Accordi di coordinamento e cooperazione che in varia misura collegano le Forze ed i Comandi militari di Francia e Spagna alle autorità alleate, così come collega queste ultime, in prospettiva, alle future strutture dell'emergente identità europea di difesa.

Permangono, certamente, considerevoli divergenze, specie in materia nucleare. La Francia non accetta, ad esempio, la distinzione tra forze nucleari strategiche e substrategiche, ed ha altresì resistito al troppo frequente richiamo delle formule codificate a Londra, sulla ormai "ridotta dipendenza della sicurezza alleata dal nucleare" e sul carattere di "ultima istanza" ormai acquisito dall'arma atomica. D'altro canto, significativi riconoscimenti contenuti nel Concetto Strategico pongono le premesse per future, più ampie convergenze dottrinarie. Ad esempio,



Ministero degli Affari Esteri

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

Parigi, che non condivide i ruoli e le responsabilità nucleari degli Alleati "militarmente integrati", quali configurate al paragrafo 56, sottoscrive tuttavia il giudizio positivo portato sulla solidarietà alleata in cui si sostanzia tale ampia compartecipazione, nonché sull'essenziale funzione di collegamento transatlantico politico e militare assicurata dalle forze nucleari della NATO basate in Europa. D'altra parte, mentre nella sua parte più generale il Concetto Strategico non manca di richiamare espressamente il principio della "ridotta dipendenza nucleare della sicurezza alleata" (paragrafo 40), esso trova altresì sostanziale conferma anche nel paragrafo 57 del Documento, ove è detto che "le circostanze in cui potrebbe essere presa in considerazione un qualsiasi impiego dell'arma nucleare si sono fatte più che mai remote". Tale paragrafo, che non impegna la Francia, sviluppa in effetti un'analisi delle mutate condizioni politico-strategiche che avevano portato alle decisioni di Londra. Una sua ulteriore conferma risulta implicita anche nel richiamo della recente decisione della NATO sull'eliminazione delle artiglierie nucleari e dei missili nucleari di corto raggio, nonché sul dimezzamento delle bombe nucleari gravitazionali aviolanciate, che porteranno ad una riduzione complessiva dell'80% dell'arsenale nucleare atlantico spiegato attualmente in Europa.

2. Il riconoscimento dei progressi segnati in materia di "difesa europea" costituisce uno dei più rilevanti successi del Vertice Atlantico di Roma. Ad un mese dal Summit europeo di Maastricht, la NATO non soltanto ha ribadito le posizioni espresse in argomento dal Consiglio di Copenaghen del giugno scorso, ma ha anche adottato formule che preannunziano il superamento dei residui nodi che i Dodici dovranno sciogliere, in sede di definizione delle pertinenti parti del nuovo Trattato sull'Unione Politica Europea. A ciò ha contribuito sia un franco dibattito tra i Capi di Stato e di Governo alleati, sia la ricerca di formule sufficientemente ampie da favorire le convergenze senza snaturare il senso del messaggio.

In argomento, vale ricordare che al monito formulato durante il Vertice dal Presidente Bush ("siamo favorevoli ad un'identità europea di difesa, ma riteniamo che essa non diminuisca la necessità della NATO, nè il ruolo americano in Europa: se così non fosse, ditecelo oggi.") ha fatto subito eco il Cancelliere Kohl, che nello stigmatizzare le speculazioni fiorite attorno al recente documento congiunto franco-tedesco, ha enfaticamente sottolineato che il "pilastro europeo" sarà all'interno dell'Alleanza. In precedenza, lo stesso Presidente Mitterand si era preoccupato di precisare come alla base del progetto franco-tedesco sia la volontà di contribuire al rafforzamento dell'Alleanza, perseguendo un'utilizzazione ottimale dei mezzi disponibili per garantire la sicurezza comune.

E' da rilevare inoltre che, sull'altro versante delle posizioni europee, il Primo Ministro Major ha ammesso come la prospettiva della difesa europea fosse "probably overdue", aggiungendo: "prima sarà, meglio sarà, purchè risulti compatibile con la NATO".

Nè appare casuale che proprio il Documento italo-britannico del 4 ottobre scorso abbia costituito la base su cui sviluppare le formule della Dichiarazione di Roma che, in tema di "identità europea", hanno introdotto significativi elementi di novità rispetto al Comunicato del Consiglio NATO di Copenaghen. E' infatti al testo anglo-italiano che sono ispirati i vari riferimenti della Dichiarazione allo spirito aperto con cui i Dodici ed i Nove hanno informato i Sedici; al ruolo dell'UEO, quale "componente di difesa del processo di unificazione europea e mezzo di rafforzamento del pilastro europeo dell'Alleanza, pur tenendo a mente la diversa natura delle sue relazioni con l'Alleanza e con l'Unione Politica Europea"; e allo sviluppo di un ruolo europeo di difesa compatibile con la politica di difesa comune già elaborata dall'Alleanza.

Un importante contributo al progressivo consolidarsi dell'emergente identità europea di difesa è stato anche offerto dal nuovo "Concetto Strategico", dai cui orientamenti sarà possibile trarre ispirazione per quella "coerenza operativa" che dovrà assicurare la compatibilità tra le due dimensioni di difesa. Mette conto osservare, in proposito, che la formula di compromesso del paragrafo 52 del Concetto Strategico evoca, contestualmente, la struttura militare integrata e la



Ministero degli Affari Esteri

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

futura identità europea. Tale formula è significativamente scaturita da una proposta statunitense, volta a superare lo stallo determinatosi dal contrasto tra le formule franco-tedesche da un lato, e quelle anglo-olandesi dall'altro.

3. In materia di rapporti con i Paesi dell'Europa Centrale ed Orientale, la formalizzazione dell'atteso salto di qualità nelle relazioni consultive e cooperative dell'Alleanza con detti Paesi va letta in parallelo con la Dichiarazione ad hoc del Vertice sulla situazione in Unione Sovietica.

In effetti, l'invito ai Ministri degli Esteri dei sei Paesi già membri del Patto di Varsavia e dei tre Stati Baltici, a partecipare in dicembre, a Bruxelles, alla Sessione Ministeriale del Consiglio Atlantico, ove adottare una Dichiarazione Politica Congiunta con i Sedici membri dell'Alleanza e lanciare nuove procedure consultive ed attività cooperative, costituisce uno sviluppo della linea politica, varata a Londra e ribadita a Copenaghen, nell'intento di aiutare e rassicurare le nuove democrazie dell'Est senza ingenerare, a Mosca, alcun timore di isolamento.

Per quanto riguarda in particolare lo sviluppo dei rapporti istituzionali con i Paesi dell'Europa Centrale ed Orientale, da parte italiana si è riusciti, da un lato, a stabilire un collegamento tra la proposta britannica dell'invito ai Paesi dell'Est a partecipare al Consiglio Atlantico di dicembre, e quella italiana per il varo, nell'occasione, di una "Dichiarazione Congiunta". Dall'altro lato, si è riusciti a smussare talune rigidità istituzionali contenute nelle originarie proposte della Dichiarazione Baker-Genscher del 3 ottobre scorso. In tale contesto, è risultato peraltro impossibile indurre Bonn a rinunciare alla impegnativa denominazione di "Consiglio di Cooperazione Nordatlantica" attribuita al "foro" in cui, a partire dall'incontro di dicembre tra i Sedici ed i Nove, dovrà prendere corpo il nuovo approccio consultivo. Resta tuttavia ampio spazio, in sede di elaborazione della prevista "Dichiarazione Politica Congiunta", per un recupero dei criteri di gradualità e flessibilità -nonchè, eventualmente, di una impostazione "bilateralista"- che nelle originarie intenzioni italiane avrebbero dovuto presiedere al nuovo quadro cooperativo "NATO/singoli Paesi dell'Est", anche ad evitare rischi tendenziali di indebito allargamento della NATO o di svuotamento del processo CSCE.

4. D'altra parte, i segni di disgregazione dell'ex-Unione Sovietica si sono fatti da ultimo così evidenti da indurre gli Stati Uniti a proporre, all'immediata vigilia del Vertice NATO, il varo di una preoccupata Dichiarazione ad hoc di richiamo delle dirigenze dell'URSS e delle varie Repubbliche alle rispettive responsabilità politiche, economiche e militari.

Il tono sovente didattico del progetto di Dichiarazione era stato giustificato, dai proponenti, con la necessità di apparire quanto mai espliciti, onde aiutare la dirigenza più responsabile (Bush ha citato espressamente Gorbaciov, Eltsin e Nazarbajev) a tenere testa alle violente spinte disgregatrici di alcune Repubbliche, che senza troppa esperienza di rapporti internazionali sembrano voler sfruttare, quale strumento di contrattazione politica, perfino lo stazionamento di armi nucleari sovietiche sui rispettivi territori.

La Francia ha tenuto a dissociarsi dalla Dichiarazione anche dopo le variazioni opportunamente apportate al taglio ed al contenuto del progetto originario, osservando in particolare che il paragrafo 4 tratta di tematiche economiche sulle quali Parigi non ritiene che spetti alla NATO esprimersi. Il Presidente Mitterand ha comunque esteso tale specifica dissociazione all'intero testo, insistendo in genere sulla insufficiente consultazione alleata su un documento che non era frutto di elaborazione comune. Non si può d'altro canto ignorare che siffatta impennata di marca "gollista" si è situata nel contesto di una significativa accettazione francese di importanti sviluppi atlantici in materia di strategia, di difesa europea, e di rapporti istituzionali con i Paesi dell'Est. Se Mitterand ha dichiarato che "la NATO non deve essere una Santa Alleanza", ed ha ribadito altresì le sue note perplessità sulla dimensione politica della



Ministero degli Affari Esteri

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

NATO, tuttavia la presa di distanze in parola ha riguardato un testo che, per quanto importante, appare di natura contingente e non tocca gli orientamenti di fondo della "revisione atlantica", delineati nel nuovo "Concetto Strategico" e nella "Dichiarazione Politica di Roma".

5. Ultimo, importante "volet" del Vertice di Roma, è stato quello della preparazione della Riunione CSCE sui Seguiti di Helsinki, fissata per la prossima primavera. La piattaforma alleata, illustrata nei paragrafi 14 e 17 della Dichiarazione di Roma, fa proprie molte delle posizioni sostenute da parte italiana. Ciò si riscontra, da un lato, con riferimento al rafforzamento istituzionale della CSCE, che vede la NATO favorevole: al superamento della regola del consenso nei casi di chiare, gravi e ripetute violazioni degli impegni CSCE; alla centralità del ruolo del Consiglio dei Ministri e del Comitato degli Alti Funzionari; al rafforzamento, quali strumenti operativi del Consiglio in materia di sicurezza e di dimensione umana, del Centro per la Prevenzione dei Conflitti e del futuro Ufficio per le Istituzioni Democratiche, il quale ultimo dovrebbe espandere quello, già esistente, per le Libere Elezioni. Dall'altro lato, l'impostazione italiana appare egualmente riflessa nella distinzione, che il Documento atlantico conferma, tra il futuro negoziato di disarmo convenzionale "a Trentotto" (CFE 2); l'ipotizzato foro permanente di discussione sulla sicurezza; nonché i meccanismi di prevenzione dei conflitti, già previsti nell'ambito istituzionale CSCE.