

January 1, 1985
Memorandum by Ministry of Foreign Affairs,
'European participation to the Strategic Defense
Initiative.
Political implications'

Citation:

"Memorandum by Ministry of Foreign Affairs, 'European participation to the Strategic Defense Initiative. Political implications'", January 1, 1985, Wilson Center Digital Archive, Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, NATO Series, Box 182, Subseries 5-1, Folder 001. <https://digitalarchive.umd.edu/document/155254>

Summary:

The report seeks to assess the possible strategic and political implications if Europe decides to join the SDI. It is difficult to predict the reaction of the Soviet Union, but ramifications for East-West relations cannot be ignored.

Credits:

This document was made possible with support from MacArthur Foundation

Original Language:

Italian

Contents:

Original Scan

RISERVATO*Ministero degli Affari Esteri*

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

A P P U N T O

Oggetto: Partecipazione europea alla Iniziativa di Difesa Strategica. Implicazioni politiche.

1. Le implicazioni politiche di una partecipazione europea alle attività di ricerca avviate dagli Stati Uniti nel quadro della Iniziativa di Difesa Strategica sono in larga misura un problema aperto al quale, per certi aspetti, è assai difficile dare una risposta. Si può infatti lavorare soltanto per ipotesi sia per quanto concerne gli sviluppi ed i risultati del programma di ricerca, ed in conseguenza la portata politico-strategica dell'impresa congiunta nella quale i Paesi europei si troverebbero coinvolti, sia per quanto riguarda le reazioni dell'Unione Sovietica ad una partecipazione europea alla IDS e gli effetti di questa sui rapporti Est-Ovest. Entro questi limiti, tuttavia, una analisi preliminare sembra possibile e consente già a questo stadio di valutare i pro ed i contro di una eventuale decisione politica positiva sulla questione della partecipazione.

2. Nel contesto di una tale analisi, è necessario distinguere innanzitutto le implicazioni della IDS per i Paesi europei militarmente nucleari (Francia e Regno Unito) e per i Paesi non nucleari con particolare riguardo per la Francia da un lato e la Germania dall'altro. Le riserve della Francia nei confronti non tanto del programma americano di ricerca quanto della concezione strategica che sta alla sua base sono generalmente ricondotte alla preoccupazione francese di salvaguardare la credibilità della "force de frappe". Ciò è probabilmente inesatto nel senso che si tratta di una spiegazione insufficiente. La "force de frappe" ha oggi quasi vent'anni e sta affrontando il suo primo processo di modernizzazione. Tra vent'anni sarà fisiologicamente normale che essa

./.

RISERVATO

RISERVATO*Ministero degli Affari Esteri*

. 2 .

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

ne affronti un secondo e, alla luce dei risultati delle ricerche americane, i francesi potranno sostituire i loro missili balistici navali con missili "Cruise", una prospettiva menzionata senza toni drammatici dal Capo di Stato Maggiore Gen. Lacaze in un discorso pronunciato il 14 gennaio scorso di fronte alla Accademia di Scienze Morali e Politiche (di cui il Ministro Hernu, a quanto risulta, ha vietato la diffusione). Ciò che la IDS pone in giuoco in realtà non è la credibilità della "force de frappe", che, con i necessari adattamenti, potrebbe continuare ad avere un effetto di dissuasione, anche in presenza di un sistema di difesa contro i missili balistici, ma piuttosto il dogma della piena sovranità della Francia sulla propria difesa. La strategia della dissuasione, nelle condizioni attuali, rende possibile la finzione dell'ombrellino nucleare francese indipendente ancorchè garantito dall'ombrellone strategico americano. Un sistema di difesa contro i missili balistici realizzato e controllato dagli americani, invece, garantirebbe la sicurezza della Francia, ma in condizioni di dipendenza dagli Stati Uniti analoghe a quella degli altri Paesi europei. Non è un caso che un alto ufficiale francese coperto dall'anonimato abbia qualche settimana fa spezzato su "Le Monde" una lancia in favore di uno scudo spaziale realizzato dagli europei su cui anche la Francia avrebbe un controllo diretto. Poichè d'altra parte lo status particolare di cui la Francia ritiene di godere in Europa è legato al carattere indipendente del suo dispositivo militare, è in definitiva la posizione stessa della Francia in Europa che si trova ad essere messa in questione in prospettiva.

3. Le implicazioni della IDS per la Germania sono in parte di segno opposto. Non è del tutto senza fondamento l'osservazione fatta dal Presidente Mitterand nella sua conferenza stampa del 9 maggio, secondo cui la Germania vede nella IDS il mezzo attraverso il quale rivalersi delle restrizioni imposte dal Trattato di pace, e cioè il divieto di produrre armamenti missilistici offensivi, e quelle, in primo luogo la rinuncia a dotarsi dell'arma nucleare,

RISERVATO

./.

RISERVATO*Ministero degli Affari Esteri*

. 3 .

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

che derivano dai suoi particolari condizionamenti politici. I tedeschi sembrano aver riflettuto su questo aspetto e, nei colloqui che da parte italiana si sono avuti a Bonn il 10 maggio, è emerso in termini generici ad un dato momento che, almeno al Ministero della Difesa, non si escludeva che l'installazione sotto controllo nazionale di un sistema non nucleare di difesa contro i missili balistici a raggio intermedio e corto fosse compatibile con il Trattato ABM. Si tratta in effetti di un aspetto del Trattato che da parte italiana non è stato finora approfondito e che meriterebbe di esserlo. La logica ABM e SALT riguarda infatti i missili intercontinentali e non quelli a raggio intermedio ed i sovietici hanno condotto numerosi esperimenti di intercettazione di missili della classe SCUD con missili terra-aria SA-12, senza che queste attività - pur considerate dagli americani come una preoccupante indicazione di un tentativo sovietico di acquisire una padronanza della tecnologia di intercettazione di ogni tipo di missile - fossero classificate come una violazione del Trattato ABM. In ogni caso, è chiaro che lo spiegamento di un sistema di difesa capace di neutralizzare i missili balistici - sia esso sotto controllo americano, europeo o tedesco - ha l'effetto di eliminare per la Germania una situazione di inferiorità derivante dalle restrizioni impostele nel campo degli armamenti offensivi e che lo stesso vale per un Paese come l'Italia anche se in quest'ultimo caso si tratta di una situazione derivante da una libera scelta. In altre parole, mentre la IDS comporta in prospettiva per la Francia una perdita di almeno parte della sovranità sulla propria difesa, per la Germania essa si traduce sempre in prospettiva in un recupero indiretto di sovranità ed in un riequilibrio del peso relativo, politico e militare, dei Paesi europei a favore di quelli che non possiedono armamenti nucleari e forze missilistiche proprie.

4. E' probabile che l'ipotesi di un sistema europeo (o nel caso della Germania anche solo tedesco) di difesa antimissilistica basato su missili intercettori non nucleari e dotato della necessaria efficacia, realizzato e controllato

./.

RISERVATO

RISERVATO*Ministero degli Affari Esteri*

. 4 .

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

dagli europei con la collaborazione americana, avrebbe per le forze politiche e l'opinione pubblica europea un grado di accettabilità assai superiore a quella di un sistema globale realizzato e controllato dagli americani con la collaborazione dei Paesi europei. Senza tuttavia soffermarsi ulteriormente su questa ipotesi estrema, la cui compatibilità con il Trattato ABM è da verificare, la partecipazione europea al programma IDS può assicurare ai Governi europei una influenza sulla definizione delle posizioni negoziali americane a Ginevra, sulle decisioni relative alla "architettura" del sistema di difesa oggetto della ricerca (in modo da assicurare che esso garantisca la protezione dell'Europa) e sulle decisioni relative alla utilizzazione operativa dei risultati della ricerca. Sotto quest'ultimo profilo, sarebbe illusorio per gli europei sperare che gli americani riconoscano loro un diritto di veto su un'eventuale decisione di spiegare un sistema di difesa contro i missili balistici, trattandosi di una decisione che riguarda in primo luogo la sicurezza nazionale degli Stati Uniti. Una tale decisione tuttavia sarebbe preceduta da una valutazione della efficacia del sistema, delle sue implicazioni stabilizzanti o destabilizzanti, delle sue conseguenze sulla struttura del dispositivo di difesa della NATO ed è in tale sede che gli europei potrebbero acquisire una voce più incisiva attraverso una partecipazione significativa al programma IDS.

5. Più complessa è una previsione dei riflessi che una partecipazione europea al programma IDS potrebbe avere sui rapporti Est-Ovest. E' un fatto che l'Unione Sovietica non ignora certamente che i Governi europei non dispongono degli strumenti giuridici necessari per impedire una collaborazione dell'industria europea con il Pentagono o con i gruppi industriali americani coinvolti nel programma. E' tuttavia anche un fatto che una collaborazione organizzata sotto l'egida governativa comporterebbe un avallo ad un programma e ad una concezione strategica cui l'URSS è apertamente ostile e che ostenta di considerare come una violazione dello spirito, se non della lettera del Trattato ABM.

./.

RISERVATO

RISERVATO*Ministero degli Affari Esteri*

. 5 .

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

L'esperienza della messa in opera della doppia decisione atlantica del dicembre 1979 sembra indicare che l'Unione Sovietica non trasferisce necessariamente sul piano concreto dei suoi rapporti con gli altri Paesi la rigidità delle sue posizioni ufficiali, specie quando esse si accompagnano ad esigenze poco realistiche in sede negoziale come è stato il caso nel negoziato FNI e lo è ora nella prima sessione del negoziato di Ginevra. E' tuttavia certo che, sul piano della propaganda, l'URSS non mancherà di accusare i Governi europei di essersi resi complici della violazione del regime ABM concordato nel 1972 e che, nel decidere sulla partecipazione al programma IDS, i Governi interessati dovranno sia valutare l'impatto di una tale campagna di propaganda sulle loro opinioni pubbliche, sia la credibilità degli argomenti da usare per respingere le accuse, in sé non giustificate, di violazione del Trattato ABM che verranno loro rivolte.

6. La vera incognita da affrontare in una valutazione degli effetti di una partecipazione europea alla IDS è quella relativa alla reale percezione di questo programma da parte dell'URSS. Nessuno sa in realtà fino a che punto l'Unione Sovietica sia decisa a rifiutare una riapertura della discussione sul rapporto difesa-offesa concordato nel 1972 o se essa sia solo impegnata in un tentativo transitorio di ottenere dagli Stati Uniti una rinuncia unilaterale all'Iniziativa di Difesa Strategica. L'esigenza di disporre di una rilevante componente difensiva nel dispositivo strategico è una costante del pensiero militare sovietico fin dalla fine degli anni cinquanta ed i considerevoli investimenti fatti nei settori della difesa civile e della difesa anti-aerea, oltreché in quello della ricerca sui sistemi antimissilistici, ne costituiscono la prova concreta. L'opposizione sovietica alla IDS non sembra pertanto avere carattere "teologico" e tradursi in un rifiuto di una concezione strategica che faccia più largo spazio ai sistemi difensivi, concezione di cui l'URSS è stata una ferma sostenitrice fino al 1972. La posizione sovietica appare invece strumentale e diretta a prevenire uno sforzo di ricerca americano cui l'URSS avrebbe difficoltà a te

RISERVATO

./.

RISERVATO*Ministero degli Affari Esteri*

. 6 .

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

nere testa, ma che potrebbe teoricamente accettare se fosse accompagnato da condizioni che garantiscano la sua sicurezza. Poichè la natura della ostilità sovietica verso la IDS costituirà un fattore determinante del tipo di reazione che essa avrà nei confronti dei Governi europei che decidessero di partecipare al programma USA, vi sono pertanto elementi per ritenere che tale reazione potrebbe non andare oltre il livello verbale e non incidere in modo grave e duraturo sui rapporti Est-Ovest.

7. E' tuttavia opportuno tenere presente che, contrariamente al caso della installazione delle FNI in cui erano coinvolti solo i Governi, l'Unione Sovietica potrebbe, a fronte di una partecipazione europea alla IDS, dirigere le sue reazioni non solo verso i Governi, ma anche verso le imprese e che, nei confronti di queste ultime, essa non manca di strumenti di pressione. Le industrie tendono generalmente a sottovalutare le probabilità di rappresaglie economiche, salvo rivolgersi al Governo quando il danno si è verificato e lamentarsi della incapacità di quest'ultimo di porvi rimedio. Senza sopravvalutare questo aspetto del problema, la vulnerabilità delle imprese ad azioni di rappresaglia da parte dei Paesi dell'Est dovrebbe essere tenuta presente nel definire i termini di una partecipazione alla IDS, scoraggiando quelle imprese che hanno rapporti economici troppo importanti con l'URSS e soprattutto rapporti facilmente trasferibili da parte sovietica ad altre imprese europee non coinvolte nella IDS.

8. A titolo di conclusione, si può osservare che le implicazioni di un problema hanno una rilevanza nelle decisioni ad esso relative nella misura in cui vi sia una chiara possibilità di scelta. Nel caso della partecipazione alla IDS i margini di scelta dei Governi europei sono ridotti, perché una decisione negativa avrebbe il significato di una presa di distanza politica dal programma, ma non impedirebbe il coinvolgimento diretto delle imprese. E, sotto tale profilo, vi è da domandarsi fino a che punto i Governi dei Paesi europei che non hanno problemi specifici come la Francia possano permettersi di dissociarsi individual

RISERVATO

./.

RISERVATO*Ministero degli Affari Esteri*

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

. 7 .

mente o collettivamente dalla Iniziativa di Difesa Strategica. Questa, insieme al pensiero strategico sul quale si basa, è ormai diventata l'aspetto centrale della concezione americana della sicurezza per il futuro. E' d'altra parte dubbio che anche una Amministrazione democratica che dovesse succedere all'Amministrazione Reagan sarebbe politicamente in grado di annullare il programma IDS che, nella misura in cui rimane limitato alla ricerca, riscuote un appoggio "bi-partisan" in Congresso. In tali condizioni, una dissociazione dei Governi europei dalla concezione strategica incorporata nella IDS, che sarebbe implicita in un rifiuto di partecipare al programma, si tradurrebbe nel tempo in due visioni della sicurezza nel futuro - una europea basata sulla difesa della strategia della dissuasione nella sua configurazione attuale ed una americana imperniata sulla acquisizione di una capacità di difesa contro un attacco nucleare - che sarebbero in larga misura incompatibili tra loro. Vi è pertanto motivo di chiedersi se l'Alleanza Atlantica potrebbe superare una crisi del genere senza danni gravi e se pertanto i Paesi europei, la cui sicurezza dipende dall'esistenza dell'Alleanza, abbiano realmente una libertà di scelta o soltanto la libertà di ritardare una scelta che è in larga misura obbligata.

9. Un commento a parte merita il problema del coordinamento delle posizioni europee, o almeno dei quattro maggiori Paesi europei, in materia di partecipazione alla IDS. E' chiaro che un approccio coordinato su tale materia avrebbe riflessi rilevanti sulle implicazioni politiche della partecipazione per i Paesi interessati, singolarmente o collettivamente. Esso garantirebbe una reciproca solidarietà analoga a quella registrata sul problema delle FNI e ridurrebbe i margini di reazione e di ritorsione dell'URSS sia a livello di rapporti interstatuali sia nei confronti di singole imprese. Al momento attuale tuttavia è difficile individuare le basi per una tale opera di coordinamento. La Francia mantiene le distanze dall'Iniziativa di Difesa Strategica in tutti i suoi aspetti (anche se i tedeschi ritengono che la sua posizione in materia di partecipa-

RISERVATO

./.

RISERVATO*Ministero degli Affari Esteri*

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

. 8 .

zione finirà lentamente per evolvere) ed insisterà perché una attenzione prioritaria sia riservata al progetto EUREKA. Il Regno Unito sembra avere riserve nei confronti di un processo di coordinamento che vada oltre la consultazione. La RFG sta studiando le modalità e condizioni della propria partecipazione partendo dal presupposto che un rapporto di collaborazione reciprocamente vantaggioso non potrà essere stabilito senza un contributo finanziario tedesco alla IDS. L'Italia, almeno per il momento, studia il problema della partecipazione senza prendere in considerazione l'ipotesi di un apporto finanziario. In tutti e quattro i Paesi, inoltre, l'esame del problema sembra ancora essere ad uno stadio molto preliminare e la sola cosa definita sembrano essere alcuni orientamenti di fondo che, come rilevato sopra, sono in larga misura divergenti, così come abbastanza lontane sono le valutazioni sulla concezione strategica proposta dagli americani. In tali condizioni un esercizio di coordinamento potrà forse ridurre il divario tra i quattro, ma difficilmente potrà consentire quella armonizzazione di posizioni che varrebbe a ridurre gli oneri politici di una decisione positiva in materia di partecipazione alla IDS.

RISERVATO