

May 17, 1983

MAE DAP Memo on INF

Citation:

"MAE DAP Memo on INF", May 17, 1983, Wilson Center Digital Archive, Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, Box 1499, Subseries -N/A, Folder 1.
<https://wilson-center.drivingcreative.com/document/188005>

Summary:

MAE DAP memo on resumption of negotiations on INF. Observations on Allied negotiating position regarding an intermediate solution. Discussion of the Soviet position (press conference by Foreign Minister Gromyko, statements by Secretary-General PCUS Andropov): The paper also discusses the issue of French and British national nuclear deterrents, deployment of Euro-missiles and Soviet SS-20, comments Allied countries and perspectives on the negotiations.

Credits:

This document was made possible with support from MacArthur Foundation

Original Language:

Italian

Contents:

Original Scan



RISERVATISSIMO

Ministero degli Affari Esteri

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

Roma, li 17 maggio 1983

A P P U N T ONegoziato sulle Forze Nucleari Intermedie:

- a) elementi di base
- b) ultime dichiarazioni di Andropov
- c) prospettive.

A. Elementi di base

1. Posizione negoziale alleata. La posizione negoziale alleata a Ginevra - nella sua originaria formulazione dell'opzione zero ed in quella della soluzione intermedia quale tappa verso l'eliminazione delle FNI che il Presidente Reagan ha reso nota il 30 marzo scorso a seguito di un intenso processo di consultazione con gli Alleati - si fonda sui seguenti principi, concordati in seno all'Alleanza quale quadro necessario di una soluzione negoziale:

- eguaglianza di diritti e limitazioni in materia di spiegamento delle FNI a lungo raggio tra USA ed URSS;
- esclusione dall'ambito del negoziato dei deterrenti nazionali di Paesi terzi;
- globalità di eventuali limitazioni concordate che dovrebbero pertanto riferirsi allo spiegamento di FNI a lungo raggio sull'intero territorio dell'Europa e dell'URSS;
- verificabilità di eventuali intese;
- limitazione, almeno in una prima fase, dell'oggetto negoziale ai sistemi d'arma più destabilizzanti, e cioè alle forze missilistiche

RISERVATISSIMO

./.



RISERVATISSIMO

2.-

Ministero degli Affari Esteri

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

terrestri a raggio intermedio.

L'elemento innovativo contenuto nella proposta di soluzione intermedia avanzata da parte occidentale, che è stata inclusa in un progetto di trattato presentato dalla delegazione statunitense a Ginevra il 19 maggio scorso, è costituito dall'offerta di perseguire negoziabilmente l'obiettivo dell'opzione zero attraverso un processo per fasi che comporterebbe - quale soluzione interinale e nel rispetto del principio della eguaglianza delle forze contrapposte espressa in termini di testate nucleari montate su missili - una parziale riduzione delle FNI sovietiche in cambio di uno schieramento dei missili americani Cruise e Pershing II inferiore al livello di 572 previsto nella doppia decisione atlantica del 1979.

La nuova proposta alleata presenta importanti elementi di flessibilità. Il primo è la disponibilità a discutere, anziché l'obiettivo ottimale dell'opzione zero, un livello intermedio di armamenti che in questa fase non è stato quantificato da parte alleata, ritenendosi preferibile lasciare ai sovietici la scelta, purché espressa in termini che salvaguardino l'eguaglianza e le esigenze di sicurezza delle parti. Il secondo elemento di flessibilità è rappresentato dal fatto che gli Alleati, pur continuando a considerare l'eliminazione completa delle FNI a lungo raggio come l'obiettivo finale del negoziato, non chiedono ai sovietici di accettare questa premessa come condizione per l'avvio di una trattativa sulla soluzione intermedia.

Rimangono infine immutati, per quanto concerne la NATO, l'impegno al rispetto della doppia decisione atlantica del 1979 nei suoi due aspetti e pertanto la determinazione a procedere entro i tempi previsti allo spiegamento dei missili Pershing II e Cruise sul

RISERVATISSIMO

. / .



RISERVATISSIMO

Ministero degli Affari Esteri

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

3.-

territorio dei cinque Paesi interessati, sia pure nell'intesa che le effettive esigenze di spiegamento saranno riesaminate alla luce di eventuali risultati concreti del negoziato.

2. Posizione sovietica. La posizione sovietica è stata dapprima formalizzata in un progetto di trattato presentato a Ginevra il 25 maggio 1982 e successivamente aggiornata alla luce delle dichiarazioni di Andropov del 21 dicembre 1982. In ambedue le versioni, l'obiettivo di Mosca rimane quello di conseguire il consolidamento e la legittimazione contrattuale della grave situazione di squilibrio creata-
si a vantaggio dell'URSS con lo spiegamento degli SS-20. In pratica il progetto sovietico di trattato prevede che:

- i sovietici manterrebbero rispetto alla NATO il monopolio degli armamenti nella categoria delle FNI a lungo raggio, in quanto si vedrebbero riconosciuto il diritto di conservare 162 SS-20 a triplice testata indipendente nel territorio europeo dell'URSS ed un numero illimitato di analoghi sistemi al di là degli Urali, da dove sarebbero comunque in grado di colpire l'Europa.
- nessun nuovo missile americano dovrebbe essere introdotto in Europa, dove dovrebbero rimanere spiegate ai loro livelli attuali le sole forze nucleari strategiche francesi e britanniche.
- gli Stati Uniti, oltre a rinunciare al previsto spiegamento dei Cruise e dei Pershing II, dovrebbero ritirare dall'Europa la quasi totalità delle loro forze aeree a lungo raggio, con il duplice risultato di legittimare negoziabilmente una situazione di squilibrio ancora più grande di quella cui si è inteso porre riparo con la doppia decisione atlantica del 1979 e di favorire una progressiva separazione del sistema di difesa del territorio americano da quello del territorio europeo.

RISERVATISSIMO

./.



RISERVATISSIMO

Ministero degli Affari Esteri

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

4.-

3. Reazioni sovietiche alla proposta NATO di soluzione intermedia e valutazioni alleate. Le reazioni ufficiali sovietiche alla proposta di soluzione intermedia sono state di orientamento negativo e sono state espresse personalmente dal Ministro degli Esteri Gromyko in una conferenza stampa tenuta il 2 aprile scorso. L'atteggiamento di chiusura sovietico ha continuato ad articolarsi su una contestazione di fondo dei principi ispiratori della proposta occidentale e su una piena conferma della posizione negoziale di base dell'URSS. Nella sua conferenza stampa, tuttavia, come è stato rilevato da parte italiana ed alleata, Gromyko ha mostrato di essere consapevole delle gravi conseguenze che una interruzione del dialogo avrebbe potuto avere su una situazione internazionale già caratterizzata da gravi tensioni. Da parte occidentale si è pertanto tenuto a sottolineare l'auspicio che tale consapevolezza portasse Mosca ad attenuare, se non in pubbliche prese di posizione quanto meno al tavolo della trattativa, la rigidità delle sue posizioni aprendo così migliori prospettive per una evoluzione positiva del negoziato. In tal senso si sono sostanzialmente espressi - sia pure con accenti e sfumature diversi - l'On. Ministro, i suoi colleghi della RFG e del Regno Unito e lo stesso Dipartimento di Stato americano.

B. Dichiarazioni di Andropov del 3 maggio.

Le valutazioni alleate sulla necessità per Mosca di non lasciare senza riscontro la proposta NATO per una soluzione intermedia e di riassumere l'iniziativa nella partita propagandistica in atto hanno trovato conferma nella dichiarazione resa da Andropov il 3 maggio scorso in cui egli ha indicato la disponibilità dell'Unione Sovietica a "concordare la parità del potenziale nucleare in Europa sia per quanto riguarda i vettori che le testate nucleari".

RISERVATISSIMO

./.



RISERVATISSIMO

Ministero degli Affari Esteri

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

5.-

La dichiarazione ha innovato in qualche misura sulla posizione sovietica che era fin qui stata espressa in termini di ricerca di un equilibrio basato soltanto sul numero complessivo dei missili e degli aerei. Lo stesso Andropov aveva prospettato in dicembre un "sottotoetto" di 162 missili per parte in Europa (un numero cioè, pari a quello dei sistemi nucleari attribuiti alla Francia ed alla Gran Bregtagna) senza fare alcuna menzione delle testate, ed i riferimenti al problema che erano stati fatti da alcuni dirigenti ed organi di stampa sovietici erano stati vaghi ed equivoci.

In realtà, la ricerca di un equilibrio nel campo delle FNI basato sul numero delle testate indipendenti risponde ad una precisa esigenza occidentale, dato che non è possibile ignorare che i missili sovietici SS-20 dispongono di 3 testate indipendenti capaci di colpire altrettanti obiettivi, mentre i previsti sistemi alleati Cruise e Pershing porteranno una sola carica nucleare. Sul piano dei principi, pertanto, la dichiarazione di Andropov contiene un elemento tendenzialmente evolutivo dell'approccio sovietico, la cui portata andrà tuttavia verificata alla luce dei dati che l'Unione Sovietica pretenderà di adottare per il calcolo effettivo dell'equilibrio espresso in termini di testate. La dichiarazione è stata infatti accompagnata da una conferma di tutti i criteri ispiratori della tradizionale impostazione sovietica, che sono incompatibili con i principi di base dell'approccio alleato. Andropov ha pertanto continuato a chiamare in causa i sistemi nucleari franco-britannici (contro il principio dell'esclusione dal negoziato dei deterrenti nazionali di Paesi terzi); ad assimilare i vettori aerei ai missili ai fini del calcolo delle forze (contro il principio della concentrazione della trattativa sui missili intermedi terrestri almeno nella prima fase negoziale); e ad esclu

RISERVATISSIMO

./.



RISERVATISSIMO

Ministero degli Affari Esteri

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

6.-

dere dal contesto negoziale gli SS-20 e le relative testate schierati, e schierabili in avvenire al di là degli Urali, benchè siano anch'essi in grado di colpire obiettivi alleati in Europa (contro il principio della globalità dell'approccio negoziale).

La dichiarazione di Andropov è stata d'altra parte accompagnata nei commenti della stampa sovietica da una rinnovata insistenza sulla necessità di includere nel calcolo delle forze contrapposte i deterrenti nucleari francese ed inglese, cui i sovietici attribuiscono ben 434 testate nucleari ignorando il fatto che le testate multiple montate sui missili Polaris non sono indipendenti e non possono pertanto colpire una pluralità di obiettivi come quelle installate sugli SS-20. Da essa emerge inoltre una chiara intenzione di porre l'accento sulle implicazioni specificamente europee del previsto spiegamento atlantico ("l'URSS, la RDT e gli altri Paesi del Patto di Varsavia - ha detto Andropov - saranno costretti a prendere misure di ritorsione"), mentre in altre circostanze i dirigenti sovietici avevano piuttosto sottolineato le possibili conseguenze dello spiegamento per gli Stati Uniti. In tali condizioni è difficile sfuggire all'impressione che la mossa sovietica sia stata decisa nell'intento di provocare divisioni tra i Paesi europei oltrechè tra questi e gli Stati Uniti, facendo leva sulla ricettività mostrata da talune forze politiche in Europa nei confronti della pretesa sovietica di includere i deterrenti nazionali francese e britannico nel negoziato.

Alla luce di tali elementi preliminari di valutazione, i commenti alleati all'iniziativa di Andropov, pur con qualche differenziazione negli accenti, sono stati ispirati ad una netta cautela. La nota diramata in proposito dalla Farnesina ha preso "atto con attenzione ed interesse delle dichiarazioni del Segretario Generale del PCUS Andropov, che potrebbero costituire un segno di movimento suscettibile di avere riflessi positivi sul negoziato di Ginevra - che sono ripresi

./.

RISERVATISSIMO



RISERVATISSIMO

Ministero degli Affari Esteri

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

7.-

il 17 corrente - nella misura in cui tali dichiarazioni manifestano una disponibilità sovietica a calcolare il rapporto di forza sulla base del numero delle testate di cui ciascuna parte dispone". La nota ha rilevato, peraltro, che "le dichiarazioni di Andropov richiedono ulteriori chiarificazioni e che, comunque, esse continuano a non tenere conto dei criteri che stanno alla base della proposta di soluzione intermedia avanzata da parte occidentale".

C. Prospettive del negoziato.

In sostanza si può dire che, a fronte dei più importanti tra i vari principi negoziali su cui è basato l'intero approccio NATO al negoziato FNI - quelli cioè dell'eguaglianza, della esclusione delle forze nucleari franco-britanniche, della circoscrizione iniziale del negoziato ai missili intermedi terrestri, della globalità dell'approccio geografico e della verificabilità - la dichiarazione di Andropov appare suscettibile di aprire qualche prospettiva di possibili sviluppi negoziali in relazione al primo principio. Sembra infatti caduta, almeno in termini concettualmente astratti, la pretesa sovietica di comparare missili a tre testate indipendenti con missili dotati di testata unica. Permane tuttavia la rigidità sovietica sugli altri principi ed essa induce a valutare con estrema prudenza le probabilità concrete che il negoziato di Ginevra assuma un andamento più costruttivo che non in passato.

In realtà, i dirigenti sovietici non sembrano aver ancora accettato l'esigenza occidentale di ristabilire, sia pure al livello più basso possibile, l'equilibrio di forze rotto dallo spiegamento da parte dell'URSS di ben 351 missili SS-20. Le iniziative sovietiche continuano pertanto ad essere rivolte più alle opinioni pubbliche europee ed americana che non ai negoziatori. E' pertanto difficile prevedere se e quando essi decideranno di

RISERVATISSIMO

./.



RISERVATISSIMO

Ministero degli Affari Esteri

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

8.-

offrire reali concessioni di sostanza, anche perchè queste rischierebbero di compromettere aspetti fondamentali dell'artificiosa e contraddittoria posizione assunta dall'URSS in sede negoziale. La ferma determinazione della NATO a procedere, in mancanza di una intesa, allo schieramento degli euromissili secondo i tempi prestabiliti, senza prendere in considerazione alcuna ipotesi di moratoria o rinvio rimane nella situazione attuale il più efficace strumento di pressione su Mosca, se si vuole effettivamente pervenire ad un accordo concreto ed equilibrato a Ginevra.

RISERVATISSIMO