

April 29, 1983

MAE DAP Memo on INF and START

Citation:

"MAE DAP Memo on INF and START", April 29, 1983, Wilson Center Digital Archive, Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, Box 1499, Subseries -N/A, Folder 1.
<https://wilson-center.drivingcreative.com/document/188006>

Summary:

MAE DAP memo on prospective US-USSR INF and START negotiations, Soviet position and objectives, role of Europe in promoting an intermediate solution for INF. The paper addresses also the issue of the deployment in Western Europe of Pershing II and Cruise missiles, and discusses consultation in Atlantic Council with amb. E. Rowny on European role question in START talks.

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

A P P U N T OProspettive dei negoziati nucleari sulle Forze Nucleari Intermedie (FNI) e sulla Riduzione degli Armamenti Strategici (START)

Dopo l'ultima riunione del Gruppo Speciale di Consultazione (21-22 aprile), ed in vista della ripresa del negoziato FNI il 17 maggio p.v., sembra utile formulare alcune considerazioni in ordine alle prospettive dei due grandi e strettamente connessi negoziati nucleari, in corso a Ginevra tra gli USA e l'URSS (FNI e START).

Il negoziato FNI è senza dubbio, dei due, quello di più vitale rilevanza ed attualità, non solo per gli europei, stante che da un esito positivo di tale trattativa dipende - almeno a breve termine - anche la possibilità di un favorevole esito dello START. Come noto, infatti, i sovietici subordinano attualmente la propria disponibilità a contemplare un qualsiasi accordo sulla riduzione delle armi strategiche intercontinentali al previo "congelamento" dei sistemi nucleari avanzati americani ("F.B.S."), cioè, in pratica, alla rinuncia della NATO al programma di ammodernamento delle proprie FNI, comportante lo schieramento in Europa Occidentale di 572 nuovi missili americani, Pershing II e Cruise.

L'obiettivo sovietico, nel negoziato FNI, continua a rimanere quello ribadito nel dicembre scorso dal Segretario Generale Andropov, ovvero ottenere - alternando lusinghe a minacce - la rinuncia della NATO al proprio programma, senza accordare significative contropartite: tutt'al più, il semplice "spostamento" di un certo numero di SS-20 dall'Europa all'Asia Sovietica, da cui peraltro, grazie alle ben note caratteristiche di gittata, stabilità e trasportabilità, tali sistemi continuerebbero ad essere in grado di minacciare gli obiettivi europei. Per conseguire il loro scopo, i sovietici puntano essenzialmente a minare il neces

./.

RISERVATISSIMO

RISERVATISSIMO*Ministero degli Affari Esteri*

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

2.

sario sostegno delle pubbliche opinioni e dei Parlamenti alle decisioni assunte dai Governi atlantici interessati, ivi compreso quello degli Stati Uniti. Le manifestazioni pacifiste in Europa e la notevole presa, soprattutto sul Congresso, del movimento per il "congelamento nucleare" in America, possono ancora incoraggiare i sovietici a perseverare nei loro sforzi, anche se è presumibile che, a Mosca, ci si renda sempre più conto - specie dopo l'esito delle elezioni nella Repubblica Federale Tedesca - che è probabilmente vano, nelle attuali circostanze, attendersi un puro e semplice, spontaneo sfaldamento del "fronte interno" della NATO.

L'immediata e netta ripulsa dell'offerta alleata per una soluzione intermedia, la quale implicherebbe - sia pure a livelli inferiori a quelli programmati - uno schieramento di euromissili americani di dimensioni militarmente e politicamente significative, sta a dimostrare che i dirigenti sovietici non si sono ancora rassegnati all'eventualità di accettare il principio della restaurazione, nella categoria delle Forze Nucleari Intermedie, dell'equilibrio alterato unilateralmente dall'URSS con il progressivo schieramento, in questi anni, di ben 351 missili SS-20. E' probabile che, nelle prossime settimane o mesi, i sovietici assumano qualche nuova iniziativa, sempre con l'occhio rivolto alle pubbliche opinioni europee ed americana. E' difficile, invece, prevedere se e quando essi potranno decidersi ad offrire qualche reale concessione di sostanza, anche perché appare molto dubbio che l'attuale - nuova e non sappiamo quanto "permanente" - dirigenza del Cremlino sia per il momento in grado di assumere decisioni veramente innovative. D'altronde, a questo punto, una qualsiasi reale concessione potrebbe fare automaticamente crollare il "castello di carte" dell'artificiosa e contraddittoria posizione negoziale sovietica. In particolare, il rinunciare - come sarebbe logico - a chiamare in causa nel contesto FNI i deterrenti nucleari strategici francese e britannico vanificherebbe automaticamente un

RISERVATISSIMO

./.

RISERVATISSIMO

- 3 -

Ministero degli Affari Esteri

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

concetto di base sostenuto dall'Unione Sovietica, secondo cui attualmente già esiste un equilibrio delle contrapposte Forze Nucleari Intermedie in Europa.

A Mosca si potrebbe d'altronde attendere - sia pure con scarse aspettative - quelli che potranno essere gli esiti delle prossime elezioni in Italia, nonchè - qualora il Primo Ministro Thatcher decida in tal senso - quelli delle urne britanniche.

Dobbiamo però registrare con tutta l'attenzione che meritano le dichiarazioni ufficiali sovietiche, secondo cui, pur non fornendosi ancor alcun segno di aperture di sostanza, si è ripetutamente sottolineata la volontà di compiere ogni sforzo per ottenere a Ginevra risultati reciprocamente accettabili. Si tratta di dichiarazioni senza dubbio generiche, ma che denotano una precisa volontà del Governo sovietico di lasciare aperta la porta all'eventuale soluzione negoziale del contenzioso sulle FNI.

Il vice negoziatore statunitense a Ginevra, Ambasciatore Glittman, esprimeva qualche giorno fa, a Bruxelles, l'opinione secondo cui un esito positivo del negoziato di Ginevra appare concepibile solo nella misura in cui i sovietici temano l'installazione degli euromissili - ed in particolare dei Pershing II - più di quanto non tengano a mantenere l'Europa Occidentale in ostaggio, grazie al loro attuale monopolio nella categoria dei missili a portata intermedia. In ogni caso, è evidente che preconditione al raggiungimento di un concreto, equilibrato accordo a Ginevra, permane la ferma determinazione della NATO a procedere, in mancanza di un'intesa, allo schieramento degli euromissili secondo i tempi prestabiliti, senza prendere in considerazione alcuna ipotesi di moratoria o di rinvio. Al riguardo, qualsiasi esitazione atlantica che fosse percepita a Mosca rafforzerebbe automaticamente la mano degli elementi più intransigenti del Cremlino, quantomeno allontanando nel tempo l'auspicata revisione nella posizione di fondo sovietica. Ed è chiaro che l'autentico processo di trattativa a Ginevra non potrà svilupparsi positivamente prima di una revisione di fondo che implichi l'ammissione sovietica del

./.

RISERVATISSIMO

RISERVATISSIMO

- 4 -

Ministero degli Affari Esteri

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

diritto della NATO al ristabilimento dell'equilibrio alterato, auspicabile attraverso il negoziato a livelli più bassi di quelli che risulterebbero dall'integrale schieramento degli "euromissili". In questo senso, la "chiave" di un esito concreto del negoziato di Ginevra è nelle mani dei sovietici.

Per quanto concerne gli Alleati della NATO, occorre in primo luogo dare atto che, grazie anche alla costante, tenace azione svolta dagli europei (e soprattutto da Italia e Germania) il processo di consultazione euroamericano in ordine al negoziato FNI ha finora funzionato - dal più alto livello politico a quello tecnico degli "addetti ai lavori" - in maniera realmente efficace, spesso permettendo anche un tempestivo coordinamento delle posizioni dei Governi nei confronti delle varie iniziative disarmistiche provenienti da Mosca. A partire dal 1979, su molte questioni - anche fondamentali - sono prevalsi i punti di vista sostenuti dagli europei. L'offerta della soluzione "intermedia", che ha indubbiamente permesso alla NATO di riprendere l'iniziativa nel negoziato e nei confronti delle pubbliche opinioni, è stata resa possibile da una perseverante opera di convincimento condotta dagli Alleati europei nei confronti dell'Amministrazione americana, e superando le accanite resistenze di taluni ambienti del Pentagono e della Casa Bianca. Tutti riconoscono, ormai, che l'offerta dell'opzione intermedia è stata giusta e tempestiva, prospettando un'ipotesi di soluzione concordata visibilmente ragionevole ed equilibrata.

A questo punto, la NATO si trova in posizione negozialmente vantaggiosa, senza aver rinunciato a nessuno dei principi fondamentali su cui si sono basate la doppia decisione del '79 e la stessa "opzione zero", che rimane l'obiettivo ideale da perseguire. Opportuna appare, adesso, la preannunciata presentazione a Ginevra di un progetto di Trattato "intermedio", in alternativa a quello "zero" che giace sul tavolo della trattativa. Il concetto "intermedio" verrebbe così a concretizzarsi, offrendo la possibilità pratica di tentare di intrecciare con i sovietici un dialogo sul "livello intermedio" che fosse per essi accettabile: un dialogo che

./.

RISERVATISSIMO

RISERVATISSIMO

- 5 -

*Ministero degli Affari Esteri*

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

beninteso, appare per il momento come un'ipotesi piuttosto teorica, tenuto conto della perdurante rigidità della posizione dell'URSS.

L'opzione "intermedia", data la sua intrinseca flessibilità, rappresenta comunque una piattaforma diplomaticamente e politicamente molto valida per il prosieguo sia della trattativa con i sovietici che del dialogo tra Governi, Parlamenti e pubbliche opinioni. Sviluppi di tipo "intermedio" furono del resto già ipotizzati nell'ambito dei lavori del "Gruppo Speciale" che aveva il compito di preparare la prima offerta negoziale della NATO. Siffatte potenzialità, peraltro, potranno trovare attuazione soltanto allorché i sovietici manifesteranno con i fatti la loro reale disponibilità a negoziare seriamente a Ginevra.

Come noto, e sempre nell'ipotesi che i sovietici finiscano per decidere di negoziare sul serio, una carta importante da gettare sul tavolo delle trattative potrà essere - a suo tempo - quella di prevedere nell'ambito dei massimali ("ceilings") globali, anche specifiche limitazioni per l'area geografica afferente l'Europa. Attraverso tale formula si configurerebbe la pratica concessione di un limitato "sconto" ai sovietici. Infatti, mentre l'Unione Sovietica potrebbe continuare a schierare uno specificato numero di SS-20 in Asia, da parte americana non si avrebbe, almeno nelle attuali circostanze, l'interesse e l'intenzione di avvalersi del corrispettivo diritto di schierare la propria "quota" di missili intermedi in aree extra-europee. Siffatta ipotesi, che venne sviluppata dal Gruppo Speciale di Consultazione nel 1980 (ancora durante l'Amministrazione Carter), fu in seguito superata dalla più radicale "opzione zero". Essa - che è peraltro, ancora, poco popolare a Washington - si basa, razionalmente, da una parte sulla necessità del riconoscimento di una eguaglianza "de jure" tra i due schieramenti complessivi e, dall'altra, sulla constatazione fattuale che - in mancanza di un accordo - la NATO non si proporrebbe di schierare più delle previste 572 testate nucleari, a fronte delle oltre mille testate sovietiche già installate sugli SS-20.

Tutto ciò è implicito nell'approccio "intermedio" prescelto dalla

./.

RISERVATISSIMO

RISERVATISSIMO*Ministero degli Affari Esteri*

- 6 -

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

NATO, ma non potrà che rimanere' allo stato potenziale fin tanto che i sovietici - come ha scritto recentemente la Pravda - continueranno a sostenere che anche lo schieramento di un solo euromissile americano in Europa rappresenterebbe un'intollerabile "vulnus" all'esistente "equilibrio delle forze", come essi chiamano l'attuale monopolio sovietico nel campo dei missili intermedi.

L'attualità del negoziato FNI non deve far trascurare la grande importanza delle trattative ingaggiate, sotto la sigla START, per la limitazione degli armamenti nucleari strategici intercontinentali sovietici ed americani. Per il momento, il negoziato è praticamente bloccato, in connessione con le incertezze sullo svolgimento del negoziato FNI. Sia gli Stati Uniti che l'Unione Sovietica rimangono tuttavia chiaramente interessati ad un accordo, ed i sovietici hanno ormai riconosciuto che esso dovrà prevedere sensibili riduzioni delle forze nucleari strategiche, anziché semplici limitazioni come prevedevano i Trattati SALT. Tenuto conto dei vari comparti oggetto del negoziato, non sembra che le rispettive posizioni, che attualmente appaiono assai lontane, siano in realtà irrimediabili. Il negoziatore americano Rowny, in una recentissima conversazione confidenziale, ha affermato che, a suo giudizio, lo scioglimento del nodo FNI renderebbe sollecitamente possibile il raggiungimento di notevoli progressi nel negoziato strategico, dove sussistono considerevoli margini di transazione tra le due Super Potenze.

E' pertanto probabile che il negoziato START sopravviva anche ad un eventuale fallimento di quello FNI, stante che esso corrisponde agli interessi oggettivi delle due maggiori potenze nucleari. E' per questo che appare assai importante insistere con gli Stati Uniti affinché gli europei siano adeguatamente consultati in ordine a tale negoziato. Occorre infatti ammettere che, fino ad ora e nonostante le dichiarate buone intenzioni americane, la consultazione dello START è stata assai carente, e la stessa informazione deficiente. Di ciò abbiamo fatto stato, in maniera opportuna, nell'ultima consultazione in Consiglio Atlantico con l'Ambasciatore Rowny,

RISERVATISSIMO

RISERVATISSIMO

- 7 -

Ministero degli Affari Esteri

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

incontrando la sua personale, piena disponibilità formale. E' peraltro ben noto che, a Washington, le "interferenze" europee sullo svolgimento del negoziato START sono tutt'altro che apprezzate. Per superarle, nella misura del possibile, occorrerà intensificare un'azione coordinata tra i principali Alleati europei, a cominciare dall'Italia e dalla Germania Federale. Ciò appare tanto più importante se si tiene presente l'ipotesi - purtroppo, tutt'altro che irrealistica - di un impantanamento del negoziato FNI, che avrebbe come probabile, pratico risultato, quello di condurre la trattazione di alcuni elementi di tale negoziato, particolarmente vitali per gli europei, nel più vasto ambito del negoziato strategico.

Roma, 29 aprile 1983