

February 26, 1986

Memorandum by Ministry of Foreign Affairs, 'NATO Secretary General's visit in Rome (26th-28th February 1986) - Analysis of the prospects of Geneva negotiations and of the negotiations about disarmament'

Citation:

"Memorandum by Ministry of Foreign Affairs, 'NATO Secretary General's visit in Rome (26th-28th February 1986) - Analysis of the prospects of Geneva negotiations and of the negotiations about disarmament'", February 26, 1986, Wilson Center Digital Archive, Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, NATO Series, Box 181, Subseries 4, Folder 003. <https://wilson-center.drivingcreative.com/document/155240>

Summary:

A comprehensive analysis of the Soviet position in the upcoming disarmament negotiations regarding SDI, FNI, MBFR, and chemical weapons. Overall, there seems to be increased willingness on the Soviet side to free up economic resources from military sector.

Credits:

This document was made possible with support from MacArthur Foundation

Original Language:

Italian

Contents:

Original Scan

RISERVATISSIMORISERVATISSIMO*Ministero degli Affari Esteri*

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFAR. POLITICI

A P P U N T O

Oggetto: Visita a Roma del Segretario Generale della NATO (26-28 febbraio 1986).
Analisi delle prospettive del negoziato di Ginevra e dei negoziati sul disarmo.

Analizzare le prospettive del negoziato di Ginevra e di altri importanti negoziati di disarmo, quale la MBFR e la trattativa sulla messa al bando delle armi chimiche, significa cercare di prevedere l'evoluzione delle posizioni sovietiche e, per tale motivo, rappresenta un esercizio carico di incognite. Le iniziative prese da Gorbaciov a partire dallo scorso ottobre indicano tuttavia alcune linee di tendenza, che si possono riassumere nella disponibilità, se non il desiderio, di liberare risorse economiche attraverso la riduzione di un arsenale militare - che, nel caso dell'Unione Sovietica eccede largamente in tutte le sue componenti le esigenze di tutela della sicurezza del Paese - accompagnata tuttavia da un persistente rifiuto di riconoscere che tale sicurezza non richiede una superiorità militare e può essere garantita da un equilibrio delle forze. Queste linee di tendenza consentono in qualche misura di tentare di identificare le aree dove le posizioni sovietiche nei negoziati sul disarmo potrebbero essere ulteriormente modificate senza pregiudicare i due citati aspetti del nuovo approccio dell'URSS al problema del controllo degli armamenti.

A - NEGOZIATO DI GINEVRA- Trattativa sugli armamenti difensivi e spaziali.

1. La trattativa sugli armamenti difensivi e spaziali sembra quella nella quale soltanto considerazioni di ordine politico generale potrebbero condurre ad una evoluzione della posizione sovietica in materia di ricerca sui sistemi di difesa anti-missilistica. Sotto il profilo militare infatti il programma SDI è

RISERVATISSIMO**RISERVATISSIMO**

./.

**RISERVATISSIMO**RISERVATISSIMO*Ministero degli Affari Esteri*

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

- 2 -

in una fase ancora troppo iniziale ed i suoi potenziali risultati sono tuttora troppo incerti per incentivare l'URSS ad una revisione del suo approccio. In effetti, ogni aspetto del progetto americano (in questi giorni la possibilità di gestire attraverso computers un sistema spaziale di difesa) è stato via via oggetto negli Stati Uniti di vivaci dibattiti scientifici e politici che l'Unione Sovietica ha certamente registrato e che non possono non aver incoraggiato un atteggiamento di attesa sulle posizioni massimaliste assunte dai sovietici a Ginevra in materia di ricerca SDI. La sospensione del programma di lanci dello "shuttle", con le conseguenze che avrà sull'insieme dei programmi spaziali americani, è probabilmente destinata anch'essa a rafforzare la posizione di attesa dell'URSS.

2. In pratica, l'Unione Sovietica non ha molto da perdere ed ha potenzialmente molto da guadagnare da un tale atteggiamento. La ricerca SDI comincerà a dare dei risultati parzialmente conclusivi solo verso la fine del decennio quando tra l'altro sarà al potere un nuovo Presidente degli Stati Uniti che potrebbe essere meno attaccato di Reagan all'idea della messa a punto di un sistema efficace di difesa contro un attacco missilistico. Fino ad allora l'URSS può ragionevolmente ritenere che la porta ad una intesa sulla gestione consensuale dei risultati della ricerca rimarrà aperta, perchè l'impostazione concettuale data dagli americani al loro programma e l'accento posto sugli obiettivi esclusivamente difensivi di esso renderebbe difficile per gli Stati Uniti sottrarsi, anche se lo volessero, ad una seria disponibilità sovietica a negoziare una revisione del Trattato ABM in termini che tutelino gli interessi di sicurezza dell'URSS. Al tempo stesso, se i tentativi sovietici di bloccare il programma di ricerca americano avessero successo, i risultati andrebbero ben oltre lo specifico terreno dei sistemi spaziali di difesa. E' importante ricordare, a questo proposito, che la SDI non è nata dal nulla, ma è il risultato della decisione presa nel gennaio 1984 dal Presidente Reagan di coordinare in funzione dell'o-

./.

RISERVATISSIMO**RISERVATISSIMO**

**RISERVATISSIMO**RISERVATISSIMO*Ministero degli Affari Esteri*

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

- 3 -

biiettivo della messa a punto di sistemi di difesa anti-missilistica tutta una serie di filoni di ricerca militare e civile che a tale obiettivo non erano fino a quel momento finalizzati. In pratica, tenuto conto della applicabilità di molte nuove tecnologie sia ai sistemi difensivi sia agli armamenti convenzionali, l'URSS acquisterebbe, con un accordo che mettesse al bando la ricerca SDI, un "droit de regard" su tutti i principali programmi innovativi di ricerca militare degli Stati Uniti, sottraendosi in larga misura, grazie alle caratteristiche del sistema sovietico, ad un controllo americano. A rigore di logica, pertanto, l'Unione Sovietica ha un chiaro interesse ad insistere nella sua posizione attuale, o su posizioni solo formalmente meno restrittive, (la distinzione tra ricerca finalizzata e ricerca non finalizzata ne è un esempio) finchè non interverranno fattori nuovi che rendano necessaria una revisione di tale posizione.

3. Ciò non significa che, anche nel periodo medio-breve, non vi siano potenziali prospettive di progresso nella trattativa spaziale di Ginevra. Sia agli Stati Uniti che l'URSS concordano sulla necessità di assicurare il rispetto del Trattato ABM. Il negoziato potrebbe pertanto prendere le mosse dalla definizione delle misure necessarie per garantire tale rispetto. Il dialogo in tal caso potrebbe indirizzarsi verso intese su clausole aggiuntive al trattato (ad esempio la proroga dei termini di denuncia) e sulle necessarie misure di verifica dell'osservanza del Trattato, un'area nella quale l'URSS ha indicato recentemente una disponibilità maggiore che non in passato, ma che al tempo stesso porterebbe automaticamente in primo piano la nota questione del radar di Krasnoyarsk. E' vero che, dal punto di vista della posizione attuale dell'URSS, il rispetto del Trattato ABM comporta la rinuncia alla ricerca sui sistemi di difesa anti-missilistica basati su nuovi principi fisici, ma il linguaggio diplomatico offre sufficienti risorse per consentire un riaggiustamento di tale posizione anche in assenza di una rinuncia esplicita all'esigenza della messa al

./.

RISERVATISSIMO**RISERVATISSIMO**

RISERVATISSIMO*Ministero degli Affari Esteri*

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

- 4 -

bando della ricerca SDI.

- Trattativa sulla riduzione degli armamenti strategici

1. La posizione dell'URSS nel negoziato sulla riduzione degli armamenti strategici presenta due aspetti centrali:

a) la definizione degli armamenti nucleari strategici come quelli che, per portata o per dislocazione geografica, sono in grado di colpire il territorio degli Stati Uniti e dell'URSS. La definizione è in contrasto con quella accettata dall'URSS nel Trattato SALT II e includerebbe tra i sistemi americani da ridurre tutti quelli che, per essere dislocati in Europa o su portaerei, possono raggiungere il territorio sovietico, escludendo i sistemi sovietici comparabili (nonostante il fatto che, ad esempio, i missili SS-20 possano teoricamente raggiungere il territorio americano da certe regioni della Siberia Orientale). La base di calcolo dei sistemi americani da ridurre del 50% ne risulta in conseguenza condizionata in modo scopertamente favorevole all'URSS ed il loro totale artificialmente gonfiato;

b) l'adozione di criteri puramente quantitativi, ad esclusione di criteri qualitativi, per le riduzioni del 50% proposte dai sovietici ed accettate dagli americani. Il risultato dell'adozione di criteri soltanto numerici per le riduzioni, che consentirebbero all'URSS di conservare la totalità dei suoi missili terrestri pesanti, avrebbe il risultato di mantenere sostanzialmente inalterata in termini assoluti e di accrescere in modo quasi inversamente proporzionale alle riduzioni concordate la minaccia che l'URSS farebbe pesare sulle residue forze nucleari terrestri americane. Quanto alle forze navali, i mezzi antisommergibile non sono nucleari e non sarebbero pertanto soggetti a riduzione. La minaccia alle forze nucleari navali degli Stati Uniti, dopo una riduzione del 50%, risulterebbe sostanzialmente due volte superiore a quella attuale. In pratica, la differenza esistente nella struttura degli arsenali strategici dei due Paesi.

RISERVATISSIMO

RISERVATISSIMO

**RISERVATISSIMO**RISERVATISSIMO*Ministero degli Affari Esteri*

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

- 5 -

si fa sì che riduzioni soltanto proporzionali e non qualitative renderebbero le forze americane molto più vulnerabili in termini relativi di quanto non lo siano attualmente.

2. Delle due esigenze elencate sopra, la più importante è senza dubbio la seconda. E' da essa infatti che dipende la possibilità per l'URSS di assicurarsi un rapporto di forze ad essa favorevole dopo la conclusione di un accordo START. Essa del resto ha costituito l'aspetto centrale della posizione sovietica nel negoziato sugli armamenti strategici del 1982-83 (anche se nel frattempo i sovietici hanno accettato il principio di una intesa su tetti per le testate nucleari installate sui vettori strategici). La prima esigenza è invece nuova rispetto alle posizioni dell'URSS nella precedente trattativa START ed è troppo scopertamente unilaterale, oltre ad essere in contrasto con il Trattato SALT II, per non avere un carattere sostanzialmente strumentale. L'attenzione che a tale richiesta è stata attribuita da parte occidentale ha contribuito a mettere in ombra le implicazioni negative di un processo di riduzione degli armamenti nucleari strategici basato su criteri puramente quantitativi e ne ha fatto un terreno ideale per una concessione vistosa da parte sovietica nel negoziato START.

3. E' in conseguenza ragionevole prevedere che prima o dopo l'URSS accetterà di rinunciare nella trattativa sugli armamenti strategici alla definizione di tali armamenti da essa proposta. Si tratta infatti di una concessione che i sovietici possono facilmente permettersi. In pratica essi rinunzierebbero in tal modo ad una richiesta priva di un fondamento giuridico o militare ed otterrebbero il risultato di mantenere l'iniziativa nel negoziato senza pregiudicare il loro obiettivo di fondo che è quello di ottenere riduzioni numeriche dei vettori e delle testate nucleari senza che riduzioni siano estese alla potenza distruttiva di tali armi.

./.

RISERVATISSIMO**RISERVATISSIMO**

*Ministero degli Affari Esteri*

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

- 6 -

- Trattativa sulle FNI

1. La proposta di opzione zero avanzata da Gorbaciov nella sua dichiarazione del 15 gennaio è subordinata a due condizioni:

a) il ritiro delle FNI a lungo raggio deve avvenire limitatamente alla regione europea ed a quelle parti del territorio asiatico dell'URSS da cui i missili SS-20 possono colpire l'Europa NATO. Gli spiegamenti missilistici sovietici in Asia, pari a 171 missili SS-20, sarebbero soltanto congelati sempreché non intervengano mutamenti nei rapporti di forza in quella regione;

b) la Francia e la Gran Bretagna dovrebbero impegnarsi a non accrescere le loro forze nucleari nazionali. Questa condizione è formulata in termini ambigui. A Ginevra la delegazione sovietica ha precisato che il congelamento dovrebbe essere quantitativo e qualitativo e che l'impegno che la Francia ed il Regno Unito assumerebbero rappresenterebbe di fatto una rinuncia ai programmi di modernizzazione delle loro forze nucleari. Nella sua recente conversazione con l'Ambasciatore Romano, Shevardnadze ha parlato di congelamento soltanto quantitativo, lasciando pertanto aperta la possibilità per i francesi e gli inglesi di modernizzare i loro missili. Shevardnadze non ha tuttavia chiarito se la modernizzazione dei missili franco-britannici sarebbe consentita, o se i limiti quantitativi si applicherebbero sia ai vettori che alle testate. Anche nella ipotesi più favorevole, comunque, un impegno del genere comporterebbe un ridimensionamento del programma francese (la Francia intende aumentare di una unità la sua flotta di sottomarini nucleari e portare da 18 a 100 i suoi missili terrestri) e probabilmente anche di quello inglese.

2. La posizione sovietica comporta numerose possibilità di evoluzione che non ne comprometterebbero gli obiettivi essenziali. Le principali tra di esse sono:

./.

RISERVATISSIMO

RISERVATISSIMO

**RISERVATISSIMO**RISERVATISSIMO*Ministero degli Affari Esteri*

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

- 7 -

a) l'URSS può accettare di negoziare il livello dei suoi spiegamenti missilistici in Asia a condizione che gli Stati Uniti accettino di rinunciare, come obiettivo finale del negoziato, al livello zero per tali spiegamenti. Una tale mossa apparirebbe come una concessione e, se gli Stati Uniti la recepissero positivamente, avrebbe riflessi negativi sui rapporti tra Tokyo e Washington;

b) l'URSS può rinunciare alla sua richiesta di congelamento dei sistemi franco-britannici, ma chiedere in sostituzione un impegno di Parigi e di Londra ad associarsi al negoziato di riduzione degli armamenti strategici una volta che USA ed URSS avessero completato le loro riduzioni del 50%. L'effetto di un tale impegno sarebbe infatti poco diverso da quello del congelamento. I programmi di modernizzazione francese e britannico sono estremamente costosi (l'onere di quello inglese si aggira sui 20 miliardi di dollari) ed i termini di completamento dei programmi stessi coinciderebbero o, nel caso inglese, andrebbero al di là del momento, e cioè dell'inizio degli anni novanta, in cui i sovietici sostengono che potrebbe avere inizio la fase multilaterale del negoziato strategico. Sia il programma francese che quello inglese sono destinati a realizzarsi a detrimento di quelli relativi al rafforzamento delle forze convenzionali e l'opposizione ad essi, che si è manifestata in modo vivace nel Regno Unito anche nelle file del partito conservatore, non mancherebbe di divenire più forte e probabilmente irresistibile se Francia e Gran Bretagna prendessero un impegno che comporterebbe l'avvio della riduzione delle forze modernizzate in tempi immediatamente successivi alla conclusione dei programmi di modernizzazione. Di fatto, solo gli Stati Uniti possono permettersi in campo occidentale - e lo hanno fatto nel caso delle FNI - di investire miliardi in armamenti con il fine dichiarato di poterne negoziare più efficacemente la distruzione.

3. In pratica pertanto le proposte sovietiche in materia di FNI presentano margini obiettivi di flessibilità che consentirebbero all'URSS di mantenere l'iniziativa negoziale senza compromettere l'obiettivo di conservare

RISERVATISSIMO

./.

RISERVATISSIMO

*Ministero degli Affari Esteri*

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

- 8 -

il rapporto di superiorità negli equilibri nucleari del teatro europeo ed asiatico necessario come strumento di pressione politica e militare sull'Europa e sul Giappone.

B. - NEGOZIATO SULLE ARMI CHIMICHE

1. Le prime battute dei lavori della Conferenza del Disarmo di Ginevra hanno fornito segnali incoraggianti di una maggiore disponibilità sovietica nella trattativa sulla messa al bando delle armi chimiche. I sovietici hanno accettato il principio di ispezioni internazionali degli impianti di produzione di agenti chimici pericolosi e tale concessione si aggiunge a quella fatta in passato in materia di ispezione del processo di distruzione delle armi chimiche esistenti, soltanto però dopo che tali armi fossero state rimosse dai loro depositi e trasferite nelle località prescelte per la distruzione. Rimane ancora da chiarire se i sovietici siano adesso pronti ad accettare ispezioni su sfida nelle località dove vi sia motivo di ritenere che, dopo l'entrata in vigore di una Convenzione, siano stati conservati depositi clandestini di armi chimiche. Si tratta di un aspetto chiave della trattativa su cui i sovietici non si sono ancora pronunciati.

2. E' probabile che la decisione del Congresso degli Stati Uniti di stanziare i fondi necessari per l'avvio della produzione di armi chimiche binarie avrà un effetto di accelerazione sulla trattativa di Ginevra. Al tempo stesso, tuttavia, il Congresso USA ha chiesto un avallo della NATO alla propria decisione e tale esigenza rischia di creare difficoltà politiche in Europa. Gli americani sembrano ritenere che la condizione posta dal Congresso potrebbe considerarsi soddisfatta anche se l'avallo della NATO fosse inquadrato in una cornice politica imperniata sulla riaffermazione del carattere prioritario dell'obiettivo della messa al bando delle armi chimiche e sulla definizione di condi

RISERVATISSIMO

./.

RISERVATISSIMO

*Ministero degli Affari Esteri*

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

- 9 -

zioni di impiego che garantiscano al di là di ogni dubbio che l'uso delle armi chimiche in un conflitto avrebbe luogo solo a titolo di rappresaglia escludendo tassativamente la possibilità dell'uso iniziale. In pratica, gli americani hanno in mente piani di contingenza nei quali, premesso che le armi resterebbero depositate negli Stati Uniti, l'impiego di esse da parte della NATO avrebbe luogo dopo lo scoppio di un conflitto, dopo che l'URSS avesse fatto per prima ricorso a tali armamenti e dopo che il Consiglio Atlantico avesse deciso una ritorsione sullo stesso terreno. Nel complesso, sembra trattarsi di condizioni capaci di ridurre l'impatto e di rendere politicamente gestibile un avallo della NATO al programma americano nell'ipotesi che la procedura richiesta dal Congresso provocasse un dibattito su questa delicata materia nei Paesi europei.

C. - MBFR

Le prospettive del negoziato MBFR sono tuttora incerte, anche se l'atmosfera e l'andamento delle trattative sono stati caratterizzati nelle ultime settimane da un sensibile miglioramento. I commenti cautamente positivi formulati dai sovietici sulla proposta avanzata da parte occidentale il 5 dicembre scorso non vanno tuttavia sopravvalutati. La proposta in questione è infatti divisa in due parti, la prima delle quali prevede un sostanziale congelamento del livello delle forze convenzionali esistenti in Europa Centrale per un periodo complessivo di quattro anni e la seconda un sistema di misure di verifica inteso soprattutto a consentire di accertare nel corso del suddetto periodo la consistenza delle forze contrapposte in modo da disporre, al termine della fase di congelamento, di dati concordati a partire dai quali effettuare future riduzioni. La reazione sovietica è stata finora positiva nei confronti del congelamento delle forze e piena di riserve nei confronti del sistema di

RISERVATISSIMO

./.

RISERVATISSIMO

RISERVATISSIMO*Ministero degli Affari Esteri*

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

- 10 -

verifiche che rappresenta invece l'aspetto qualificante della proposta occidentale. E' possibile che un faticoso compromesso venga alla fine raggiunto a Vienna, ma è proprio il confronto tra gli sforzi che saranno stati necessari per raggiungere una eventuale intesa e la modestia dei contenuti che, nella migliore delle ipotesi, avrà quella intesa a mostrare quanto poco mature siano tuttora le condizioni per riduzioni realmente significative delle forze convenzionali.

RISERVATISSIMO

RISERVATISSIMO