

February 26, 1986
Ministry of Foreign Affairs, 'State of the Atlantic Alliance'

Citation:

"Ministry of Foreign Affairs, 'State of the Atlantic Alliance'", 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/155242>

Summary:

Analysis of the state of Atlantic Alliance in the global security landscape shows political cohesion internally, and a firm position in the security sphere. NATO also appears open to dialogue with the Eastern block, but remains aware of the centrality of European security.

Credits:

This document was made possible with support from MacArthur Foundation

Original Language:

Italian

Contents:

Original Scan

STATO DELL'ALLEANZA ATLANTICA

Gli elementi di dinamismo emersi dal Vertice americano-sovietico di Ginevra hanno rafforzato nell'Alleanza Atlantica la fiducia nella validità del suo atteggiamento, fondato da un lato sulla coesione politica e la fermezza nella tutela delle proprie esigenze di sicurezza, e dall'altro sulla disponibilità al dialogo negoziale verso l'individuazione con l'Est di possibili terreni di intesa, debitamente correlati. Tale impostazione trova i suoi fondamenti nel Rapporto Harmel del 1967, ed è stata ribadita nella "Dichiarazione di Washington" approvata dal Consiglio Ministeriale del maggio 1984.

Dal punto di vista militare, essa si traduce nella dottrina della risposta flessibile che viene sottoposta ad un continuo processo di affinamento. Da quello politico, nel costante adattamento dello atteggiamento alleato all'evolversi delle circostanze internazionali, mediante meccanismi di consultazione, a livello interalleato e bilaterale, intensificatisi ed estesi col tempo alle varie tematiche che possono ripercuotersi sugli interessi comuni.

La ripresa fra le due maggiori potenze di un dialogo dalle prospettive tuttora incerte ha determinato, sul piano politico, un arricchimento del processo consultivo transatlantico, ma anche l'esigenza di conferire maggiore enfasi alla coesione ed integrità politica della Alleanza, specie mediante dichiarazioni comuni che manifestano il "fermo sostegno" degli alleati all'atteggiamento negoziale americano. Si ripropongono inoltre con rinnovata insistenza, sul piano militare, sollecitazioni statunitensi verso formule di collaborazione che assicurino il rafforzamento dello schieramento difensivo alleato, nucleare e convenzionale, una migliore armonizzazione della pianificazioni militari nazionali, nonché una maggiore compartecipazione degli europei ("burden sharing") ad

Ministero degli Affari Esteri

2.

impegni politici, compiti operativi ed oneri finanziari comuni.

1. L'avvenuto avvio dell'installazione delle INF in tutti i Paesi di spiegamento (l'Olanda vi ha provveduto con un anno di ritardo e con l'inopportuna contemporanea abolizione di altri due compiti nucleari) ha rafforzato il collegamento, anche politico, fra le due sponde dell'Atlantico ed ha assicurato maggiore equilibrio e flessibilità fra le componenti della "triade" su cui poggia la deterrenza militare (armi convenzionali, nucleari intermedie e strategiche). Conseguentemente, nel 1983 è stata disposta ("decisione di Montebello") la razionalizzazione delle testate nucleari a breve raggio in Europa, con la loro riduzione da 6000 a 4600 entro il 1988 e una loro migliore distribuzione, secondo modalità in corso di definizione con i singoli alleati.

Al contempo, si è riproposta l'opportunità di un rafforzamento dell'armamento convenzionale che, sfruttando le "tecnologie emergenti", riduca qualitativamente l'inferiorità quantitativa col Patto di Varsavia e pertanto innalzi la soglia nucleare. A tale fine, su insistenze statunitensi crescenti dal 1982, i Ministri della Difesa hanno approvato un programma di "miglioramento del convenzionale" (CDI), poggiante su un "quadro concettuale militare" (CMF), che abbisogna di una più precisa definizione delle relative priorità, rapportate alle specifiche esigenze funzionali e geografiche. Un maggiore sforzo è anche richiesto per adeguare le infrastrutture e la loro protezione fisica.

Il connesso problema di un più razionale sfruttamento delle risorse disponibili per l'approvvigionamento di materiale militare, è stato affrontato con rinnovata determinazione anche in ambito intereuropeo (nell'UEO e nella IEPG), con l'individuazione di alcuni sistemi d'arma che meglio potrebbero prestarsi a forme di coproduzione. Tale esercizio è in corso di assorbimento nell'ambito atlantico, nel quadro della Conferenza dei Direttori Nazionali degli Armamenti (CNAD) cui è stato deciso di conferire un più deciso impulso governativo. Il diretto coin-

./.

Ministero degli Affari Esteri

3.

volgimento nella materia dei Ministri degli Esteri e della Difesa alleati è stato infatti pubblicamente registrato anche in una apposita dichiarazione del Consiglio Ministeriale di dicembre. L'intento è anche quello di persuadere le opinioni pubbliche nazionali della necessità di mantenere consistenti stanziamenti di bilancio, nella consapevolezza che l'auspicata minore dipendenza dal nucleare richiede maggiori impegni finanziari per ammodernare i sistemi convenzionali.

2. Sul piano più generale, come si è detto, le prospettive di un più significativo dialogo fra Est ed Ovest comporteranno nuove sollecitazioni sulle coesione alleata, sia per far fronte all'attività propagandistica sovietica diretta a dissociare gli Alleati europei degli Stati Uniti, sia per l'obiettivo necessità di meglio articolare le prese di posizione NATO, in una più precisa interazione delle percezioni politiche dei singoli alleati.

Alle consuete tematiche si sono infatti aggiunte non soltanto la questione delle incidenze della SDI, ma anche l'esigenza di valutare più accuratamente le ripercussioni strategiche delle crisi regionali, nel suggerire ipotesi di un approfondito esame della dottrina alleata, nelle sue componenti e ambito di applicazione, senza alterarne l'impostazione essenziale dimostratasi efficace nel mantenere la stabilità e promuovere i negoziati. Ne consegue comunque la necessità di migliorare la comprensione reciproca fra le possibili diverse sensibilità sulle due sponde dell'Atlantico, mediante l'intensificazione dei processi consultivi interalleati sulle varie tematiche del contenzioso Est-Ovest.

Per rispondere adeguatamente anche alle rinnovate perplessità delle opinioni pubbliche nazionali che richiedono ormai una più puntuale informazione sulle complesse componenti della deterrenza, si dovrà infine far valere che gli stanziamenti necessari condurranno non già ad un pericoloso riarmo, bensì a ridurre l'eventualità di un anticipato ricorso all'arma nucleare, con il conseguente aumento della sovranità

./.

Ministero degli Affari Esteri

4.

decisionale dei singoli Paesi; ma si dovrà al contempo avere cura di evitare l'ammissibilità concettuale di un conflitto convenzionale limitato, preservandosi l'essenziale funzione deterrente affidata al nucleare.

3. L'Alleanza Atlantica deve pertanto tornare ad affrontare alcuni problemi che da anni caratterizzano i rapporti transatlantici, nel momento in cui gli alleati europei, da tempo assuefatti a far dipendere la loro sicurezza dal deterrente statunitense, vanno nuovamente prendendo coscienza dalla necessità di elaborare una concezione europea della difesa e della sicurezza, che valga a rafforzare il secondo pilastro della NATO, oltre ad assicurare una più efficace presenza delle esigenze europee occidentali nel contesto negoziale.

Sospinte anche da considerazioni tecnologiche ed industriali, si sono infatti moltiplicate negli ultimi tempi le iniziative intereuropee, sia a "geometria variabile", sia in ambito UEO e IEPG (Gruppo Indipendente di Programmazione Europea) a livello ministeriale, con ripercussioni in seno alla CPE comunitaria, per una più razionale collaborazione che muova ancora una volta dalla ricerca e sviluppo di nuovi sistemi di arma verso gli aspetti politici e strategici di una visione della sicurezza più specificamente europea.

Tali iniziative hanno contribuito a mitigare certe manifestazioni statunitensi di insoddisfazione per l'impegno europeo (è stato per ora accantonato l' "emendamento Nunn", tendente a ridurre di un quarto il contingente di truppe americane in Europa). Non è dissipata però la preoccupazione americana che gli sviluppi intereuropei possano dare adito ad interpretazioni lesive della credibilità negoziale di Washington nei confronti di Mosca. Si è comunque manifestata una maggiore disponibilità americana a riequilibrare l'interscambio militare, con un altro "emendamento Nunn", che promuoverebbe la coproduzione di armamenti con gli Europei.

./.

Le dichiarazioni delle sessioni ministeriali dell'UEO e delle riunioni dell'IEPG sottolineano, d'altronde, che gli alleati di Washington intendono essenzialmente affrontare i risvolti specificamente europei del perenne riesame della comune politica di sicurezza, per riversarli nella NATO che deve continuare a vagliarne le implicazioni operative.

Le riflessioni intereuropee dovrebbero pertanto contribuire anche al permanente affinamento della strategia alleata, specie verso un equilibrato ridimensionamento del ruolo delle armi nucleari. Tali tematiche richiedono comunque un rinnovato approfondito esame per stabilirne più precisamente le priorità e le implicazioni finanziarie e politiche, mediante un sempre più stretto coordinamento tanto in sede di pianificazione interalleata, quanto a livello interministeriale nazionale.

4. Le opinioni pubbliche e gli ambienti politici europei occidentali sono infatti ormai consapevoli della consistenza dei contrapposti rapporti di forza e delle complesse modalità per riattivare un significativo dialogo Est-Ovest non soltanto in tema di disarmo.

La fase di relativa attenuazione delle polemiche pubbliche sui temi atlantici di attualità è peraltro forse da attribuire ad una sospensione di giudizio, piuttosto che ad una consapevole accettazione dei più recenti sviluppi. Se l'Alleanza Atlantica è stata sinora in grado di mantenere e persino di rafforzare la propria immagine di coesione, contribuendo certamente al ritorno sovietico al tavolo negoziale, non si può pertanto prescindere dalla necessità di predisporre per l'avvenire quell'opera di sensibilizzazione e di informazione atta a promuovere quell'ampio e partecipe consenso nazionale che è indispensabile per affrontare problemi in larga misura trascurati negli ultimi anni.

In ambito nazionale, gli alleati europei, e l'Europa nel suo complesso, dovranno guardarsi in particolare dall'apparire succubi di sviluppi negoziali o estranei a nuove prospettive di dialogo Est-Ovest:

Ministero degli Affari Esteri

6.

ne potrebbero infatti scaturire, in un rapporto di reciproca causalità, una ripresa di tendenze bipolariste tra le due maggiori potenze ed il diffondersi di aspirazioni neutraliste in alcuni Paesi. La stessa tendenza a privilegiare formule di collaborazione europee a geometrie o velocità variabili, lungi dallo svolgere l'auspicata funzione propulsiva, potrebbe incoraggiare le propensioni unilateralistiche di alcuni Paesi minori. Essenziale permane pertanto una sempre più frequente consultazione in ambito alleato, che non si limiti ad informazioni da parte dei negoziatori americani, ma si avvalga di una sempre più precisa riflessione intereuropea.

5. In tale ottica va vista anche la necessità di evidenziare maggiormente la solidarietà politica ed economica dell'Alleanza al di fuori del ristretto ambito militare, nello spirito dell'Articolo 2 del Trattato Atlantico. Tale esigenza, sollevata da parte italiana nel Consiglio Ministeriale di Washington di due anni fa, viene crescentemente riconosciuta dallo stesso Lord Carrington, che ha ripetutamente affermato di voler porre l'accento sulla dimensione politica della NATO.

6. Un altro tema, connesso alla generale questione del rafforzamento del "pilastro europeo" dell'Alleanza, è quello dell'eventuale impegno congiunto per la difesa di comuni vitali interessi al di fuori dell'ambito geografico dell'Alleanza (definito all'articolo 6 del Trattato), il cui principio è ormai regolarmente registrato nei vari comunicati ministeriali della NATO. In termini concreti, oltre alla auspicata coesione politica alleata nell'eventualità di crisi che si verificassero "fuori area", gli Stati Uniti ritengono indispensabile la predisposizione di misure compensative (alcune delle quali, di carattere preliminare, sono state concordate nel novembre 1984), che si rivelassero necessarie nell'eventualità di un diverso impiego, per quanto

./.

Ministero degli Affari Esteri

7.

temporaneo, delle forze statunitensi stazionate nel nostro continente.

Un coinvolgimento interalleato in termini politici, diplomatici, logistici o di eventuale partecipazione, pare tuttavia destinato in avvenire ad acquistare anch'esso il valore di concreta testimonianza di solidarietà. La rinnovata propensione di Washington ad intensificare la propria presenza oltre i confini alleati, in difesa degli interessi vitali dell'Occidente, beneficia infatti in America di un consenso bipartitico, mentre vi si manifesta anche l'intento di rivolgere maggiormente l'attenzione ad altre aree strategiche (specie all'Oceano Pacifico), non programmaticamente a scapito dell'Alleanza, ma con inevitabili ripercussioni di cui l'Europa dovrà tenere conto.

Nei comunicato dei più recenti Consigli Ministeriali Atlantici viene anche ribadita la necessità della più efficace collaborazione possibile per prevenire e reprimere la piaga del terrorismo".

La consapevolezza italiana dell'esigenza di provvedere ad azioni di stabilizzazione in aree limitrofe al perimetro alleato è stata dimostrata con la nostra partecipazione alle forze internazionali a Beirut, nel Sinai, in Libano e nel Mar Rosso, operazioni che non hanno peraltro comportato consultazioni in ambito NATO.

7. La consapevolezza che la credibilità e la conseguente forza di dissuasione dell'Alleanza non sono esclusivamente militari, bensì anche e soprattutto politiche, ha già stimolato più intense consultazioni in ambito NATO, particolarmente evidenti in materia di negoziati di disarmo, ma estesi anche a più ampi temi internazionali, con il frequente risultato di indurre Washington a fare proprie le istanze dei suoi alleati.

Permane il rischio che il possibile protrarsi di difficoltà negoziali o crisi regionali determinino delle negative sollecitazioni sulla coesione interna dell'Alleanza. Ma la maggiore consuetudine di contatti e consultazioni (non solamente nell'ambito del Gruppo Consultivo Speciale,

-./.

Ministero degli Affari Esteri

8.

che segue i negoziati INF) potrà consentire di contenerne gli effetti a vantaggio di una immagine della NATO che, se non uniforme per la libertà di azione che ha sempre contraddistinto i rapporti fra i suoi membri, denoti una sostanziale unità di propositi, soprattutto nel respingere i persistenti tentativi sovietici di conseguire una divaricazione politica ("decoupling") fra le due sponde dell'Atlantico.

In tale contesto, vanno registrati gli atteggiamenti e le collocazioni non omogenee dei seguenti alleati: la Francia, che si è ritirata nel 1966 dalla struttura militare integrata rimanendo nella organizzazione politica dell'Alleanza; la Spagna, dove il referendum del 12 marzo dovrà pronunciarsi sulla permanenza nell'Alleanza; la Grecia e la Turchia, divise da un annoso contenzioso, acuito dalla crisi cipriota, sulla ripartizione delle rispettive competenze di controllo dell'Egeo; la Danimarca, il cui Governo di minoranza è condizionato da una opposizione antinucleare; l'Islanda, infine, che non ha un proprio esercito e non partecipa alla consultazione nucleare, ma mette alcune basi a disposizione della NATO.

Tali difformità nazionali rispetto alla NATO creano occasionalmente alcuni problemi di carattere politico e talvolta operativo, ma la predetta flessibilità dell'operato alleato consente di assorbirne in buona parte gli effetti.