

October 16, 1986

Memorandum by Ministry of Foreign Affairs, 'The Reykjavik Summit and issues related with disarmament'

Citation:

"Memorandum by Ministry of Foreign Affairs, 'The Reykjavik Summit and issues related with disarmament'", October 16, 1986, Wilson Center Digital Archive, Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, NATO Series, Box 181, Subseries 4, Folder 004.
<https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/155245>

Summary:

An analysis of the Reykjavik Summit touches on the impetus of the two parties, the outcome of the negotiations, and their possible implications for Italy.

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, 16 Ottobre '86

Ufficio V

A P P U N T O

Oggetto: L'incontro di Reykjavik e le questioni del disarmo.

1.- Al fine di una interpretazione dei risultati del pre-Vertice di Reykjavik, in particolare sulle questioni del disarmo che ne hanno costituito l'aspetto centrale e dominante, è probabilmente utile prestare attenzione alla sua genesi ed agli obiettivi che attraverso il suo svolgimento le parti si sono presumibilmente posti, prima di analizzare le proposte introdotte in tale occasione, le conclusioni e le prospettive che ora si presentano.

Sembra anzitutto da rilevare come l'incontro sia derivato da una proposta sovietica formulata prima dell'insorgere della questione Daniloff ed accettata dagli americani come parte di un pacchetto che consentiva al Governo di Washington di risolvere tale questione in modo soddisfacente.

Diverse personalità politiche americane, come gli ex-Segretari di Stato Brzezinski e Kissinger avevano messo in guardia l'Amministrazione nei confronti di quella che appariva loro una iniziativa densa di incognite.

Probabilmente il Presidente Reagan ed il Segretario di Stato Shultz hanno valutato a lungo tali incognite e gli inevitabili rischi. La conclusione di tale riflessione deve essere stata quella che, sia a fini interni, sia allo scopo di superare le riluttanze sovietiche nei confronti del Vertice ve

RISERVATISSIMO

RISERVATISSIMO*Ministero degli Affari Esteri*

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

- 2 -

ro e proprio, la proposta sovietica non poteva essere lasciata cadere. In effetti un respingimento avrebbe potuto difficilmente configurarsi e avrebbe rischiato di provocare un danno politico all'Amministrazione, nell'attuale momento elettorale, ove - come appariva scontato - fosse divenuto di pubblico dominio.

Dal punto di vista del Presidente Reagan l'incontro poteva offrire l'occasione per dimostrare che il dialogo con l'altra grande potenza sui maggiori temi del disarmo stava continuando e per ottenere qualche avvicinamento su taluni problemi di sostanza, quale anzitutto quello delle FNI e della limitazione degli esperimenti nucleari.

La logica di un pre-Vertice sembrava suffragare l'aspettativa di risultati limitati, anche se auspicabilmente positivi.

Era tuttavia evidente anzitutto che un vantaggio "politico" sarebbe comunque derivato ai sovietici, che, essendo all'origine dell'iniziativa, avrebbero attribuito a se stessi il merito di un eventuale esito positivo, mentre in ogni caso avrebbero attribuito agli americani la responsabilità di un fallimento. Un incontro di tipo Reykjavik avrebbe inoltre consentito ai sovietici un giuoco di tipo più spregiudicato e pressante senza le implicazioni connesse con l'aver accettato un Vertice a carattere formale.

Alla luce dei fatti, quello che avrebbe dovuto essere - con modalità senza precedenti - un incontro tra due uomini di Stato per preparare un proprio successivo incontro a carattere più formale ha assunto aspetti inaspettati. Infatti: doveva avere obiettivi limitati ed ha costituito il foro per uno scambio di proposte di eccezionale ampiezza e portata su tutte le questioni più importanti; doveva permettere certi avvicinamenti concettuali ed ha promosso invece vere trattative su questioni complesse e delicate senza che vi fosse il tempo necessario; doveva costituire un'occasione per rilanciare il

RISERVATISSIMO

./.

RISERVATISSIMO*Ministero degli Affari Esteri*

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

- 3 -

dialogo sui punti di più facile intesa ed ha invece trovato il suo punto focale nella questione più difficile ed intrattabile, quella spaziale.

Appare comunque evidente che da parte sovietica si è perseguito nell'occasione uno scopo assolutamente prioritario ed essenziale: quello di "strangolare" la S.D.I. attraverso intese che consentissero una reinterpretazione in senso restrittivo del Trattato A.B.M. oppure, alternativamente, dimostrare all'opinione pubblica occidentale ed in particolare a quella europea che l'iniziativa di Difesa Strategica è a tutti gli effetti la questione che impedisce il disarmo e mette in pericolo la pace. Entrambe le parti - senza che l'U.R.S.S. fosse forse seconda - hanno fatto concessioni che sembravano rendere possibili accordi di una portata eccezionale e senza precedenti. Ma da parte sovietica si è poi sollevata la richiesta, ovviamente inaccettabile agli americani, d'una rinuncia alla S.D.I., ponendola nei termini del "tutto o nulla".

Sotto questo profilo può osservarsi che Reykjavik ha costituito un momento culminante di un grande gioco tra le due super-potenze. La cauta, assidua e riflessiva preparazione che sarebbe stata necessaria è in gran parte mancata. Ciò ha contribuito a far sì che elementi quali la pressione politica, l'aspetto propagandistico ed anche - in certa misura - lo spirito d'azzardo assunsero una parte così rilevante nell'avvenimento.

Con tutto questo il Vertice ha prodotto certamente dei risultati, in buona parte positivi. Un bilancio può già ora essere tracciato, ma certamente gli sviluppi che seguiranno saranno determinanti ai fini di un giudizio più completo ed esauriente di quanto è avvenuto a Reykjavik e, delle potenzialità di intesa colà emerse.

2.- All'indomani del "pre-Vertice" di Reykjavik, i mezzi di informazione hanno espresso giudizi molto pessimistici circa il suo esito. Da parte america-

RISERVATISSIMO

./.



Ministero degli Affari Esteri

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

RISERVATISSIMO

- 4 -

na, nel corso della informativa svolta in sede NATO si è invece cercato di correggere il tenore di tali giudizi, sottolineando l'importanza dei passi avanti compiuti nel corso dell'intenso negoziato, e rilevando che mai prima ci si era spinti così innanzi sulla via di una concreta prefigurazione di un accordo quadro globale sul disarmo. Secondo il Segretario di Stato Shultz sus siste ora la possibilità di riprendere le trattative utilizzando i molti ed importanti spunti innovativi di accordo emersi a Reykjavik sui principali temi del disarmo, anche se non sembra probabile l'eventuale effettuazione entro l'anno del previsto Vertice di Washington.

Anche da parte sovietica, nel corso delle visite subito intraprese nelle capitali dell'Europa Occidentale da alti funzionari incaricati di illustrare la versione di Mosca, si è cercato di avvalorare l'impressione che, a parte la mancanza di concreti risultati a Reykjavik, attribuita al negativo atteggiamento di Washington sulla S.D.I., progressi siano stati compiuti e la possibilità rimanga di un perdurante ed ancor più proficuo dialogo.

A quanto finora risulta, gli sviluppi registratisi a Reykjavik pos sono così sintetizzarsi:

a) la trattativa F.N.I., in linea con le previsioni della vigilia, si è confermata quella più matura per un'intesa. Le due parti hanno infatti convenuto circa la possibilità di una totale eliminazione dei sistemi nucleari intermedi schierati in Europa, la riduzione ad un tetto di sole 100 testate degli SS 20 dispiegati in Asia, il correlativo mantenimento di missili americani per un uguale numero di testate sul territorio americano in armonia con il principio della parità globale; il congelamento delle forze nucleari intermedie sovietiche a più breve raggio in Europa (S.R.I.N.F.) al loro attuale livello; l'implicito riconoscimento del diritto al riequilibrio per gli Stati Uniti; il reciproco impegno ad aprire entro 6 mesi una trattativa per la riduzione di tali forze; la esclusione dalle riduzioni delle forze nucleari dei Paesi terzi (Regno Unito e Francia).

RISERVATISSIMO

./.



Ministero degli Affari Esteri

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

RISERVATISSIMO

- 5 -

In sostanza, l'intesa sembrava essersi coagulata su termini molto vicini all'opzione zero originariamente proposta dagli occidentali. I sovietici, a loro volta avevano però ottenuto di poter mantenere un certo numero (seppure molto basso) di SS 20 in Asia e di salvaguardare almeno per il momento l'intero schieramento delle S.R.I.N.F., militarmente più significative data la totale eliminazione delle forze a più lungo raggio. Ciò, nel quadro di una soluzione che andava ben al di là di quella "interinale" perseguita nel periodo più recente (e obiettivamente più in linea con gli interessi di sicurezza degli europei). In ogni caso la contemplata riduzione di un elevatissimo numero di SS 20 dall'Europa e dall'Asia avrebbe costituito un risultato di grande rilevanza politica e militare.

b) Nel settore degli armamenti nucleari strategici, le due parti avevano prima raggiunto una sostanziale intesa per una riduzione del 50%, in linea con l'obiettivo fissato nel comunicato del Vertice di Ginevra del novembre del 1985; quindi avevano anche considerato la possibilità - su proposta americana - di una totale eliminazione di queste armi entro il 1996 collegata con un impegno a rispettare il Trattato A.B.M. per almeno 10 anni. La preliminare riduzione del 50% avrebbe implicato la fissazione di un tetto di 1600 vettori di armi strategiche e di 6000 testate. Erano anche state concordate, per la prima volta certe regole di conteggio dei vettori e delle testate riguardo per esempio ai bombardieri dotati di missili Cruise, di bombe gravitazionali e di missili a breve raggio (con carica nucleare). Non erano invece stati del tutto definiti i problemi relativi ai sottotetti delle varie categorie di armi strategiche.

Secondo talune dichiarazioni del Sottosegretario alla Difesa americano Perle la eliminazione delle armi strategiche contemplata per il 1996 non avrebbe però dovuto ricomprendere armi quali i missili Cruise lanciati da aere e da navi, le bombe gravitazionali, né, ovviamente, le armi nucleari tattiche.

RISERVATISSIMO

./.



Ministero degli Affari Esteri

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

RISERVATISSIMO

- 6 -

Resta da accertare che ciò fosse veramente l'ipotesi accettabile ai sovietici. Sembra comunque che proprio in relazione alla proposta americana della eliminazione delle armi strategiche (balistiche) formulata da parte U.S.A., i sovietici abbiano fermamente posto la richiesta di una rinuncia americana alla S.D.I.. Da parte sovietica si mira ancora, sostanzialmente, ad una ipotesi di denuclearizzazione totale, quale quella formulata il 15 gennaio 1986 dal Segretario Generale Gorbaciov.

c) per quanto riguarda le questione spaziali è apparso evidente che, mentre un punto di compromesso potrebbe essere reperito quanto al periodo di ulteriore, sicura validità del Trattato A.B.M., sussiste finora una totale inconciliabilità circa la precisazione delle attività da consentire e di quelle da interdire.

L'Amministrazione Reagan non può rinunciare a mantenere in vita il programma S.D.I., per proprie considerazioni che vanno certamente al di là di una questione di puro prestigio e afferiscono alla percezione della sicurezza futura degli Stati Uniti e del mondo occidentale. L'U.R.S.S., da parte sua, mira chiaramente allo strangolamento dell'iniziativa di Difesa Strategica in cui ravvisa un tentativo degli Stati Uniti di imporre una nuova sfida al di sopra delle risorse sovietiche e non solo nel campo della difesa strategica (dove l'efficacia della S.D.I. resta da dimostrare), ma in quello delle tecnologie di punta in generale.

d) Sul problema degli esperimenti nucleari una ipotesi di intesa si è andata profilando sulle linee di una possibile ratifica dei due noti Trattati del 1974 e del 1976 e di qualche successiva ulteriore limitazione.

3.- Le prospettive di sviluppo del dialogo negoziale sui grandi temi del disarmo appaiono ora legate essenzialmente ad una disponibilità sovietica a recedere dallo stretto collegamento stabilito con la soluzione della questione spaziale.

RISERVATISSIMO

./.

RISERVATISSIMO*Ministero degli Affari Esteri*

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

- 7 -

Da una parte appare che l'impostazione data da Gorbaciov alla trattativa condotta con Reagan a Reykjavik presupponga lo svolgimento di una ulteriore azione a carattere politico-propagandistico per cercare di ammorbidire la posizione americana sulla S.D.I.. Una tale azione, seguito logico del grande giuoco appena intrapreso, avrà come probabile obiettivo quello di produrre certi effetti sull'atteggiamento del Congresso e sull'opinione pubblica americana in questa fase preelettorale e quello di generare pressioni da parte degli alleati europei nei confronti degli USA. Non vi è dubbio che l'incontro di Reykjavik abbia aperto un considerevole spazio di manovra per tali tentativi dell'URSS. Ciò può pertanto essere considerato un successo sovietico al pre-Vertice nella capitale islandese. La misura vera di tale successo e dei suoi ulteriori risultati rimane tuttavia da accertare e dipenderà dalle reazioni dell'opinione pubblica e dei Governi occidentali.

D'altra parte però, a più lungo termine, non è affatto escluso - ma anche ciò dipenderà dai successivi avvenimenti - che possano essere consolidati e ampliati certi risultati positivi conseguiti dagli americani nel negoziato in termini di concessioni reciproche - anche sovietiche - e di progressi verso la fissazione di intese concrete e verificabili. Ciò si riferisce anzitutto alla trattativa FNI, che sembra aver portato ormai alla individuazione di tutti gli elementi principali di un accordo. Anche in questo caso i sovietici non hanno chiarito in occasione degli ultimi loro contatti nelle capitali occidentali se intendono o meno applicare il "condizionamento spaziale" che da un anno sembrava ormai superato. Per Mosca potrebbe divenire difficile ritornare sui propri passi - e precludere il conseguimento di un'intesa già matura - senza contraddire all'immagine pacifica dell'URSS che essa vuole accreditare ed alle esigenze della propria politica verso i Paesi dell'Europa Occidentale.

I progressi segnati a Reykjavik in sostanza hanno anch'essi una pro

RISERVATISSIMO

./.

RISERVATISSIMO*Ministero degli Affari Esteri*

- 8 -

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

pria dinamica e sarebbe forse difficile da entrambe le parti invertire la marcia di concessioni, che solitamente tendono invece a consolidarsi per forza propria.

Sotto tale profilo, la presentazione ottimistica fornita da Shultz a Bruxelles potrebbe alla lunga non essere completamente contraddetta dai fatti.

4.- Da parte dei Paesi europei esiste evidentemente un interesse a promuovere le prospettive di dialogo e di accordo. Si rende quindi necessaria una azione di ricucitura e di incoraggiamento intesa a superare il momento di delusione immediatamente seguente all'incontro di Reykjavik. Ma una presa di distanza dagli Stati Uniti che parta dalla questione spaziale potrebbe rafforzare il senso di frustrazione di Washington in un momento particolarmente delicato per gli americani e non giovare alle prospettive di una reale e concreta continuazione delle trattative.

Gli accordi auspicati contemplano d'altronde riduzioni drastiche delle armi nucleari e soluzioni che modificherebbero completamente il quadro della stabilità strategica mondiale. Basti pensare che l'ipotetica eliminazione delle armi strategiche entro il 1996 e l'attuazione della opzione zero per le F.N.I. aprirebbero la via ad una sostanziale denuclearizzazione. In tale situazione, in cui per la prima volta, dopo mezzo secolo, verrebbe in gran parte meno l'ombrello strategico americano a protezione dell'Europa, si renderebbe certamente necessario prevedere nuove forme di impegno degli Stati Uniti, di collaborazione nel campo della difesa, oltre che di adeguamento delle dottrine e degli strumenti di difesa a tutela della sicurezza europea. Tutto ciò non sarebbe possibile senza il pieno concorso degli Stati Uniti. La denuclearizzazione dell'Europa è un antico obiettivo dell'U.R.S.S., che tuttora Mosca persegue; le realtà geostrategiche sono infatti tali per cui in assenza di armi nucleari e di una stretta associazione tra U.S.A. ed Europa Occidenta-

RISERVATISSIMO

RISERVATISSIMO*Ministero degli Affari Esteri*

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI

- 9 -

le, l'Unione Sovietica diverrebbe comunque la potenza dominante nel nostro continente.

Di qui l'interesse degli europei a mantenere integro il rapporto interatlantico nella prospettiva di un radicale disarmo nucleare. L'emergere di tecnologie di punta potrebbe anche servire a controbilanciare la superiorità militare e geostrategica dell'URSS nel campo convenzionale in una situazione di progressiva eliminazione delle armi nucleari.

In ogni caso il rilancio del dialogo negoziale su un piano concreto e costruttivo sarà più facile se da parte occidentale potrà essere mantenuto un quadro di solidarietà. La sede più idonea per tale rilancio appare il negoziato di Ginevra, dove le proposte emerse a Reykjavik potranno trovare un auspicato consolidamento e, allo stesso tempo, quella pacata ed approfondita riflessione che appare ora necessaria.

RISERVATISSIMO