

I. A. I.
Istituto Affari Internazionali

R o m a
Viale Mazzini 88

GRUPPO DI STUDIO SUI PROBLEMI DELLA POLITICA DEL DISARMO

Resoconto dell'incontro con l'Am-
basciatore Francesco Cavalletti
sul tema "Situazione attuale e
prospettive future dei negoziati
sul disarmo". 21 gennaio 1966

Partecipanti: prof. Edoardo AMALDI, prof. Gaetano ARANGIO-RUIZ, prof. Bruno BERTON
Massimo BONANNI, dr. Andrea CAGLIATI, prof. Francesco CALOGERO, dr. Ennio CECCARINI
dr. Marco CESARINI-SFORZA, dr. Antonio DEGASPERIS, dr. Celso DESTEFANIS, dr. Massimo
FICHERA, dr. Ursula HIRSCHMANN, ten. col. Marcello LAURIA, gen. Amedeo MECOZZI,
dr. Gerardo MOMBELLI, prof. Guglielmo NEGRI, Riccardo PERISSICH, dr. Carlo SCHIAVINO
dr. Diego SIMONETTI, dr. Francesco SORO, Altiero SPINELLI, dr. Alfonso STERPELLON
gen. Paolo SUPINO, dr. Gian Paolo TOZZOLI, dr. Franca ROSTI.

La relazione è stata divisa in tre parti: esposizione retrospettiva sui negoziati
sul disarmo, analisi della situazione attuale, e infine un'indicazione dei problemi
ai quali sembra utile che il gruppo di studio dedichi particolarmente la sua at-
tenzione.

La restrospettiva parte dagli anni '59-'60; infatti, se è vero che di disarmo
si cominciò a parlare dalla fine della guerra, se ne parlò soltanto come di un
blanca che seguiva la soluzione dei problemi politici; mentre, essendo divenuto
disarmo una necessità imperativa, appunto negli anni '59-'60 esso venne affrontato
di per se stesso. E' del '59 il piano sovietico, dovuto a Kruscev, che proponeva
l'idea del Disarmo Generale e Completo (GCD). Nel marzo del '60 fu istituito il
Comitato dei 10, che fu però subito liquidato dopo l'incidente dell'U2 e il con-
fallimento dell'incontro di Parigi. La difficoltà principale, sulla quale avvenne
la rottura, fu la precisazione del mandato del Comitato, che i russi indicavano
elaborazione di un piano per il disarmo generale e completo, e gli occidentali
l'indicazione di misure limitate preliminari. Interessante fu in quel momento
l'atteggiamento dei francesi che si presentarono con loro proposte, più tardi accolte
dai sovietici, concentrate sull'idea della eliminazione dei vettori.

Dopo un periodo di stasi e l'inizio della presidenza Kennedy, alle Nazioni Unite
si discussero i principi essenziali su cui doveva basarsi una nuova Conferenza
disarmo, precisando il mandato del nuovo Comitato dei 18: il disarmo generale e
completo come fine ultimo e, nel frattempo, una serie di misure collaterali.
Il Comitato dei 18 (ridotto poi di fatto a 17 per la defezione della Francia) è
composto di 5 paesi del gruppo occidentale (Canada, Francia, Italia, U.K., U.S.A.)

di 5 paesi del gruppo sovietico (Bulgaria, Cecoslovacchia, Polonia, Romania, U.R.S.S. e di 8 paesi non allineati (Brasile, Burma, Etiopia, India, Messico, Nigeria, Svezia, U.A.R.). La presidenza è duplice, affidata ai delegati degli USA e dell'URSS. Le discussioni avvengono a porte chiuse; i relativi verbali sono resi pubblici solo dopo 15 giorni (e si potranno avere all'Istituto). Di fatto però gli argomenti in discussione e le diverse posizioni vengono subito resi pubblici dai delegati mediante conferenze stampa.

Due diversi schemi per il raggiungimento del GCD vengono presentati dagli USA e dall'URSS. Nonostante l'identità dei fini ultimi, si riscontrano fra i progetti profonde differenze. In particolare i contrasti maggiori riguardano:

- 1) il problema dei tempi (3 anni secondo l'URSS; 9-10 anni secondo gli USA);
- 2) il problema del mantenimento dell'equilibrio nel periodo intermedio (mediante riduzioni percentuali di tutti i tipi di armi secondo gli USA; cominciando dalla distruzione di tutti i vettori nucleari secondo l'URSS);
- 3) il problema dei controlli (da effettuarsi mediante verifiche, per esempio col metodo delle ispezioni zonali, che diano garanzie circa gli armamenti rimasti, secondo gli USA; da effettuarsi mediante verifiche solo sugli armamenti che vengono eliminati secondo l'URSS).

Nel 1962 si discute di molti argomenti, e in particolare del trattato per la proibizione degli esperimenti nucleari (test ban) e del problema della proliferazione delle armi nucleari. Nell'agosto la delegazione italiana propone un accordo che proibisce gli esperimenti nello spazio, nell'atmosfera e sotto il mare. Tale proposta viene rigettata, ma sarà poi ripresa dagli USA.

Nel 1963 si arriva all'accordo su alcune misure: il test ban, la "linea calda", il divieto di mettere armi nucleari nello spazio (su satelliti artificiali; quest'ultima misura non viene stipulata mediante un vero e proprio trattato, ma tramite una risoluzione delle Nazioni Unite).

Il 1964 si annuncia favorevole; vengono prese delle misure unilaterali da parte sia americana che sovietica, secondo l'idea degli esempi mutui (diminuzione dei bi militari, eliminazione di scorte di materiale fissile per uso militare (cut back)). Si presentano proposte nuove: quella di Gromyko di mantenere fino ad un periodo avanzato del processo di disarmo un contingente limitato di vettori nucleari strategici (nuclear umbrella ovvero minimum deterrent), onde mantenere il più a lungo possibile la garanzia di stabilità fornita dal potere di dissuasione reciproco; quella americana di congelare tutti i vettori strategici esistenti e di eliminare alcuni tipi di bombardieri; un tentativo di compromesso proposto dagli italiani. Inoltre si pone in modo sempre più chiaro il problema di impedire disseminazione e proliferazione delle armi nucleari. Non si riesce però a compiere nessun reale progresso, anche per la concomitanza della campagna elettorale negli USA, della crisi dell'ONU e dell'incertezza relativa al progetto NATO di una Forza Multilaterale (MFA).

Nemmeno nel 1965 si riesce a fare alcun progresso esplicito. I due problemi più rilevanti sono quelli della estensione del test ban agli esperimenti sotterranei e della non disseminazione. Per quel che riguarda il secondo problema, viene present

un progetto di trattato da parte degli USA, che è però respinto dall'URSS, che non l'ha accettato dagli americani. Il dissenso di fondo sta nella compatibilità di un accordo contro la disseminazione con la collaborazione nell'ambito di una alleanza tipo NATO. Inoltre i progetti degli USA e dell'URSS non tengono conto del fatto che molti paesi, specialmente fra i non allineati, non intendono rinunciare alla opzione nucleare senza qualche garanzia o contropartita da parte dei paesi nucleari; in special modo senza che questi ultimi a loro volta compiano qualche passo sulla via del disarmo.

Di questo problema tiene conto la proposta italiana di moratoria nucleare, concordata con gli USA, e recepita favorevolmente da tutte le delegazioni a Ginevra (eccetto la RAU e forse la Birmania). In sostanza, il progetto italiano propone la rinuncia volontaria, per un numero limitato di anni, alla opzione nucleare; tale rinuncia è resa verificabile accettando i controlli IAEA sui materiali fissili. La conferma della rinuncia è condizionata al progresso del negoziato sul disarmo fra le potenze nucleari. Il progetto italiano è stato naturalmente introdotto solo in vista della possibilità che non si riesca a concludere un trattato di non proliferazione.

Per quanto riguarda il problema degli esperimenti nucleari sotterranei, la proposta più interessante è stata avanzata dagli svedesi: essa prevede la costituzione di un club di paesi non nucleari per la rivelazione degli esperimenti nucleari sotterranei.

Le possibilità attuali di negoziato si concentrano sul problema della non disseminazione. Il problema di fondo è quello della difesa nucleare della Germania; inoltre è forse difficile per i sovietici firmare in questo momento un accordo con gli USA, che li esporrebbe alle critiche cinesi, data la situazione in Vietnam. Se un accordo risulterà impossibile l'Italia rilancerà la sua proposta.

Altro passo avanti auspicabile è la estensione del test ban anche agli esperimenti sotterranei, anche per la connessione di questo problema con quello della non proliferazione (sia perchè un tale accordo renderebbe quasi impossibile l'opzione nucleare per coloro che lo accettano; sia perchè alcuni paesi non nucleari pongono come condizione della loro adesione ad un trattato di non proliferazione una prova di buona volontà da parte dei due maggiori paesi nucleari, consistente per l'appunto nella estensione del test ban).

Vi sono poi altre proposte di misure collaterali, quali quella svedese del club di rivelazione, la proposta di distruzione dei bombardieri obsolescenti (bomber bonfire), la proposta USA di distruggere quantità concordate di bombe nucleari (essi sono disposti a distruggerne più dei sovietici, dal momento che le loro riserve sono più ampie).

Il giudizio complessivo sul lavoro svolto dal Comitato dei 18 è sostanzialmente favorevole in quanto, in linea generale, esso rappresenta un elemento di distensione e, in particolare, esso offre l'occasione di un contatto semipermanente tra USA e URSS e tra le grandi potenze e i non allineati.

L'ultima parte della relazione ha indicato alcuni argomenti che potrebbero essere utilmente studiati dal gruppo:

1) Un'idea da approfondire è quella delle possibilità concrete di azione che i paesi non nucleari hanno nel campo del disarmo. Sia la proposta italiana di moratoria, sia la proposta svedese del club di rivelazione, hanno dimostrato che i paesi non nucleari

possono agire. Si tratterebbe di appurare se vi sono altri campi in cui i paesi non nucleari possono prendere iniziative autonome (anche se, naturalmente, concordate con gli alleati).

2) Vaste possibilità di studio esistono nel campo del disarmo generale e completo che, benchè sia per ora una meta lontana, rimane pur sempre il fine ultimo al quale è bene prepararsi.

3) Un altro problema interessante e importante da studiare è quello dell'equilibrio e di una "giusta" parità nel periodo intermedio del processo di disarmo, eliminando le due alternative troppo drastiche che prevedono la parità all'inizio del processo (tramite l'eliminazione dei vettori; proposta URSS) o alla fine (tramite la riduzione percentuale; proposta USA).

4) Il campo dei controlli è quasi totalmente vergine. In realtà la proposta americana delle ispezioni zonali è talmente complicata da far dubitare che possa essere attuata. Anche qui sarebbe bene poter suggerire proposte intermedie. Questo dei controlli è dunque un altro problema che offre ampie possibilità di studio.

5) E' assai interessante e utile da studiare il problema del rapporto fra disarmo e organizzazioni internazionali a livello sia giuridico che militare (problema del peace keeping).

6) Infine sarebbe particolarmente importante suggerire possibilità di accordi che non alterino il presente equilibrio strategico e non possano essere sospettati di mettere a repentaglio o comunque far diminuire la sicurezza di uno dei due blocchi. Tali accordi dovrebbero risultare particolarmente accettabili, e contribuirebbero pertanto alla distensione e al progresso, sia pur lento, sulla via del disarmo.

* * *

La discussione sulla relazione dell'ambasciatore Cavalletti si apre con una domanda di Calogero, relativa agli aspetti giuridici della proposta italiana di moratoria. Come trattare eventuali violazioni, in particolare quelle di entità non così grave da giustificare un annullamento del trattato stesso? Cavalletti risponde che non esistono ancora concrete proposte circa le procedure giuridiche per affrontare eventuali sospetti di violazioni. Il problema potrebbe utilmente essere studiato.

Una domanda di Cagiati provoca un breve dibattito sulla distinzione fra esplosioni nucleari a scopi pacifici ed esperimenti a scopo militare. Concordemente si afferma essere piccola la differenza tra l'una cosa e l'altra, e facile l'immediata utilizzazione militare di esplosioni nucleari a scopo pacifico.

Bertotti solleva il problema delle salvaguardie IAEA. Non sono forse troppo stringenti? Arangio-Ruiz sottolinea però il vantaggio del metodo del follow-up, in quanto elimina la necessità che l'intero paese (ivi compresi gli stabilimenti militari) sia aperto ad eventuali ispezioni. Simonetti menziona la possibilità di effettuare controlli solo alla entrata e uscita degli impianti di arricchimento isotopico dell'Uranio (se ve ne sono) e dei reattori dove si può produrre Plutonio. Comunque si sottolinea l'interesse di studiare questo problema.

Arangio-Ruiz comunica che alla Università di Padova esiste un gruppo di studio, sotto la sua responsabilità, che ha ricevuto fondi dal Consiglio Nazionale delle Ricerche per effettuare studi su argomenti giuridici attinenti al problema del disarmo.

La discussione continua toccando una serie di questioni concernenti l'effettivo andamento della conferenza ginevrina. Amaldi chiede qual'è stato l'atteggiamento dell'URSS rispetto alla proposta svedese del club di rivelazione. Cavalletti risponde che, poichè i russi hanno sempre voluto evitare di entrare nei dettagli tecnici, la proposta svedese non è stata accolta con entusiasmo. Spinelli chiede se la conferenza per il disarmo si è occupata del commercio di armi convenzionali fra i paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo. Cavalletti risponde che tutte le delegazioni temono che si tocchi tale argomento. Spinelli chiede qual'è l'effetto sui negoziati ginevrini della politica francese e cinese, se l'assenza di questi due paesi reca grave pregiudizio alla validità delle trattative e, infine, che rilievo ha il problema della Germania. Secondo Cavalletti è verosimile che per un ancor lungo lasso di tempo le posizioni cinese e francese non avranno una influenza determinante sul negoziato. Per quanto riguarda il problema del riarmo nucleare della Germania, precisa che esso è un fatto di notevole rilievo nel contesto politico generale e che il riferimento ad esso avviene costantemente, anche se in maniera indiretta. Aggiunge che, anche se la Germania non partecipa ufficialmente alla conferenza, durante le sessioni è presente a Ginevra in funzione di osservatore un diplomatico tedesco non di secondo piano.

Ancora Spinelli domanda qual'è stato l'atteggiamento sovietico relativamente alla proposta italiana e in che modo quest'ultima si è sviluppata. Cavalletti risponde che l'atteggiamento sovietico si è rivelato non completamente negativo, nel senso che i sovietici non hanno preso posizione durante le sedute, limitandosi a dire in corridoio che la proposta non tocca il problema centrale. Per quanto riguarda la seconda domanda, Cavalletti risponde che è stato il gruppo di lavoro sul disarmo del Ministero degli Esteri ad elaborare la proposta di moratoria e lascia intendere che il ministro Fanfani ha giocato un certo ruolo nel deciderne la presentazione.

Schaerf chiede quale sia nell'attuale fase di sviluppo tecnologico e militare il valore effettivo del segreto militare, e in particolare se appaia giustificata la preoccupazione sovietica che le ispezioni e i controlli sul disarmo servano a scopi di spionaggio. Vari intervenuti, tra cui Cavalletti e Supino, sottolineano la permanenza ovunque di un atteggiamento assai geloso, da parte dei militari, rispetto ad ogni informazione di carattere militare. Negri chiede da ultimo notizie sull'atteggiamento dell'URSS rispetto all'eventuale riarmo nucleare tedesco. Cavalletti ribadisce l'esistenza da parte sovietica di consistenti preoccupazioni e della volontà di impedire, specialmente fintanto che una decisione in proposito da parte occidentale non è stata definitivamente presa, la realizzazione di ogni proposta (MLF, ANF, etc.) che comunque avvicini i tedeschi al controllo delle armi nucleari.

*

*

*

IC 10105
n° Inv. 10105
24 APR 1971
BIBLIOTECA