

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

Doc. XII-bis
n. 89

ASSEMBLEA DELL'UNIONE DELL'EUROPA OCCIDENTALE ASSEMBLEA INTERPARLAMENTARE EUROPEA DELLA SICUREZZA E DELLA DIFESA

SECONDA PARTE DELLA QUARANTANOVESIMA SESSIONE ORDINARIA
(Parigi, 1-3 dicembre 2003)

Raccomandazione n. 739 (1)
sulla difesa antimissile: esigenza di un'iniziativa europea comune

Annunziata il 21 gennaio 2004

ASSEMBLEA DELL'UNIONE DELL'EUROPA OCCIDENTALE
ASSEMBLEA INTERPARLAMENTARE EUROPEA DELLA
SICUREZZA E DELLA DIFESA

SECONDA PARTE DELLA QUARANTANOVESIMA SESSIONE ORDINARIA
(Parigi, 1-3 dicembre 2003)

Raccomandazione n. 739 (1)
sulla difesa antimissile: esigenza di un'iniziativa europea comune

Annunziata il 21 gennaio 2004

THE ASSEMBLY,

(i) Recalling recent Assembly Recommendations: 680 on transatlantic cooperation on antimissile defence, 690 on European antimissile defence: a role for Russia, and 703 on antimissile defence – the implications for European industry;

(ii) Considering that changes in international relations and security over the

past 15 years have transformed both the concepts behind and systems for tactical (battlefield) and strategic (national territory) defences;

(iii) Conscious that an increasingly significant aspect of these changes is proliferation, of missiles and missile technology as well as weapons of mass destruction (WMD);

(iv) Noting that strategic policies are adapting to threat assessments that reflect these developments as conventional deter-

(1) Adopted unanimously by the Assembly on 3 December 2003 (10th sitting) on the basis of the amended draft recommendation.

rence is no longer trusted as a catch-all means of warding off attack;

(v) Considering that while the need for tactical missile defence is widely accepted, the utility and role of strategic missile defences are a matter of debate;

(vi) Stressing that the decision to develop a US missile defence changes the context of that debate, through its impact on national strategic assets and the involvement of other countries and foreign companies in developing the system;

(vii) Noting the offer of the United States to extend its missile defence to cover NATO's European members;

(viii) Noting that while the desirability of missile defence is increasingly accepted, the organisational format and specific capabilities required in a European setting are open to discussion;

(ix) Recalling that changes in threat perception and security doctrine since 2001 have informed changes in the role of missile defence in US security and that the incorporation of active and preventive elements has significant implications for US foreign and security policy;

(x) Stressing that the withdrawal from the ABM Treaty (Treaty on the Limitation of Anti-Ballistic Missile Systems) in 2002 signalled a transformation of US arms control policy and that the emphasis on denial and counter-proliferation has staked out a distinct US policy route with global implications;

(xi) Considering that as the level of performance of an operational missile defence system against prospective threats defines its effectiveness in military terms, capabilities will be fielded at an early stage and the missile defence incrementally adapted and developed;

(xii) Aware of concerns within the US Administration, that the rapid deployment

schedule for its proposed missile defence will introduce immature technology, producing a false sense of security and possibly leading to very expensive alterations at a later stage;

(xiii) Noting that the emerging US system will affect the vulnerability, defence options and strategic postures of other countries and that, consequently, its development will be central in the United States' relations with allies and new associates;

(xiv) Conscious that American utilisation of foreign assets and cooperative research and development will influence indigenous development and policy positions;

(xv) Recalling that the development of American missile defence is affecting international and multilateral frameworks that govern options for developing missile defence, with the result that bi- and multilateral exchanges and collaborations facilitating missile defence deployment and development increasingly contravene regimes like the Missile Technology Transfer Control Regime (MTCR);

(xvi) Considering that, in terms of cooperation, the troubled record of the US-Russian RAMOS satellite programme, the cancellation of the Navy Area Defense programme, and recent suggestions for placing the MEADS programme under American control, are likely to fuel concern about the prospects of true partnership;

(xvii) Noting that US missile defence poses a number of political and practical challenges for European countries participating in its development, or pursuing their own missile defence systems;

(xviii) Conscious that instability and conflicts in the « Near Abroad » and terrorist attacks in Moscow have focused Russian threat perception on regional instability and WMD proliferation;

(xix) Considering that Russia's upgrading and renewal of its own missile defence is threatened by financial restrictions;

(xx) Taking the view that Russia possesses desirable expertise and technologies in the missile defence area, and its defence industry welcomes opportunities for collaboration;

(xxi) Stressing that US companies have discussed prospects for joint design and development projects with Russian counterparts;

(xxii) Considering that the US-Russia Strategic Offensive Reductions Treaty (SORT 2002) has limited the initial interceptor capability of US missile defence, reduced the US nuclear arsenal by 75% and allowed Russia multiple warhead missiles and that, for Russia, such guarantees are central for maintaining stability following the demise of the ABM Treaty;

(xxiii) Noting that US concerns about Russia's relations with Iran, including in particular its cooperation on the development of missile technology, and Russia's fear of US technological cherry-picking have in the past stood in the way of cooperation;

(xxiv) Regretting that the only instance of active involvement on the part of Russia in American plans for the foreseeable future is a joint early-warning and notification centre for tracking BM launches, to be commissioned early next year;

(xxv) Welcoming the substantial Russian effort to re-create strategic stability and develop regional tactical missile defences in collaboration with Asian and European countries;

(xxvi) Noting that Beijing perceives US missile defence as being directed against China and neutralising its strategic nuclear capability, also as a means of increasing American influence over Asian allies;

(xxvii) Considering that while US-Sino relations have deteriorated under the Bush Administration, the Chinese response to the deployment has been moderate;

(xxviii) Stressing that China's strategic capabilities and deterrence doctrine are currently changing to adapt to the new strategic environment;

(xxix) Noting nevertheless that China is developing a new strategic missile with a range of 8 000 km as the Technological and Aerospace Committee was informed at a meeting with officials during its recent visit to the country;

(xxx) Bearing in mind that the extension of US missile defence entails strategic and political implications for the wider Asian region, as the current regional and prospective global threat from North Korea has driven the United States to support missile defences for Japan, South Korea and Taiwan;

(xxxi) Highlighting the fact that China has emphasised the importance of multilateral preventive nonproliferation efforts and has been involved in negotiations with North Korea to ease international tension over its nuclear strategic posture;

(xxxii) Considering that the role of European countries and industries in US deployment, through bilateral arrangements, affects Europe's political and industrial options in the area of missile defence and that the incorporation of Europe-based assets and resources in US missile defence development calls for a new, multilateral approach to balance US deployment and protect European strategic capabilities;

(xxxiii) Noting reports according to which the High Representative for the CSFP/WEU Secretary-General, Javier Solana, has suggested the possibility of developing a security and defence shield for South-East Europe;

(xxxiv) Noting that while individual countries are increasingly accepting or supportive of US missile defence, there is no political consensus informing European responses to US efforts;

(xxxv) Conscious of the divisions that might be created in Europe by a situation where the US felt driven to deploy missile defences in European countries through bilateral agreements;

(xxxvi) Noting that NATO is considering missile defence at the tactical and strategic levels, both through the NATO-Russia Council and separately, and that while there is consensus about the need to develop a layered tactical missile defence for deployed forces protection, there is no unanimity about the prospect of extending such capabilities to developing a territorial defence;

(xxxvii) Considering, finally, that the NATO-Russia Council, which provides a forum where valuable insights are being gained through a process of shared understanding, could constitute a parallel track for the development of missile defence,

RECOMMENDS THAT THE COUNCIL

1. Develop, in a broad forum for strategic reflection involving the 28 countries, a common position on European missile defence, giving thought to:

a) Which countries and organisational framework might constitute a « European » entity in this respect?

b) What kind of defence, and which policy framework would be suitable for developing a European initiative?

c) What conditions might be required for entering into negotiations with the United States on building a technological and industrial partnership with a view to developing a global missile defence system?

2. Promote further studies on missile defence taking into account that:

1) for the past decade NATO has been working on missile defence at the tactical and strategic levels, both through the NATO-Russia Council and separately;

2) the EU, at the Thessaloniki European Council, defined missile proliferation as a threat;

3) the ESDP and the « Berlin plus » agreement will shape the possibility of missile defences, created for NATO, being shared with EU forces;

4) the creation of a European alternative to NATO's tactical missile defence capability would entail substantial political and financial costs;

5) a « European » organisational framework to discuss a common missile defence must involve countries throughout Europe, including those European members of NATO which are not members of the European Union;

6) such a forum could talk to and enter into cooperative ventures with the US and Russia;

7) if a European territorial missile defence is to be established, it is important to assess forms of cooperation at an early stage, given the global aspirations of the US system and the growing number of national missile defences (Russia, the Middle East, South-East and East Asia);

8) the critical capabilities for an autonomous territorial European missile defence, with the potential of interoperability and cooperation, are warning systems, interceptors and BMC3 (Battle Management, Command, Control and Communications);

9) the main challenge in terms of European capabilities in the area of tactical and territorial missile defence is not lack of technological achievement, but lack of joint testing, which would represent a crucial step in improving the capability and robustness of system components;

10) In order to develop European capabilities, integrated testing and development must be facilitated in a multinational framework, to encourage development projects with other countries, like Russia, and contribute to confidence-building and increased transparency;

3. Task WEAG-Panel II (Research and Technology Cooperation) to assess the im-

plication for European industry of a missile defence system, with the aim of drawing up a European R&D programme in order to demonstrate Europe's technical and industrial capacities in this field;

4. Urge Russia to end its cooperation with Iran on the development of missile technology as well as on its nuclear capability.

N. B. Traduzione non ufficiale**Raccomandazione n. 739 (1)
sulla difesa antimissile: esigenza di un'iniziativa europea comune**

L'ASSEMBLEA,

(i) Richiamando le Raccomandazioni n. 680 su « La cooperazione transatlantica nel settore della difesa antimissile », n. 690 su « Una difesa antimissile europea: un ruolo per la Russia » e n. 703 su « La difesa antimissile: le implicazioni per l'industria europea » adottate recentemente dall'Assemblea;

(ii) Considerando che i cambiamenti intercorsi nelle relazioni internazionali e nel settore della sicurezza nel corso degli ultimi quindici anni hanno modificato i concetti e i meccanismi di difesa tattica (campo di battaglia) e strategica (territorio nazionale);

(iii) Consapevole del fatto che uno degli aspetti sempre più importante di tale evoluzione è la proliferazione dei missili, della tecnologia missilistica e delle armi di distruzione di massa (ADM);

(iv) Constatando che le politiche strategiche si adeguano alla valutazione della minaccia che deriva a sua volta da tale evoluzione e che non è più possibile fare affidamento al concetto tradizionale di deterrenza per far fronte ad ogni genere di attacco;

(v) Considerando che se la necessità di disporre di una difesa contro i missili tattici è ampiamente accettata, l'utilità e il ruolo della difesa contro i missili strategici sono oggetto di dibattito;

(vi) Sottolineando che la decisione degli Stati Uniti di sviluppare una difesa antimissile modifica le premesse di tale dibattito, considerati la sua incidenza sui mezzi strategici nazionali e il coinvolgimento di altri paesi e di imprese straniere nello sviluppo del sistema;

(vii) Prendendo atto che gli Stati Uniti hanno offerto di estendere la propria difesa antimissile ai membri europei della NATO;

(viii) Notando che, se l'utilità di una difesa antimissile è sempre più ampiamente riconosciuta, la sua configurazione e le sue precise capacità in un contesto europeo sono oggetto di discussione;

(ix) Ricordando che i cambiamenti nella percezione della minaccia e nella dottrina della sicurezza intervenuti dal 2001 hanno portato ad una revisione del ruolo della difesa antimissile per la sicurezza degli Stati Uniti e che l'inserimento di elementi di azione e di prevenzione comporta conseguenze importanti per la

(1) Adottata dall'Assemblea il 3 dicembre 2003, nel corso della Decima Seduta, sulla base del progetto di raccomandazione emendato.

politica estera e di sicurezza degli Stati Uniti;

(x) Sottolineando che il ritiro dal Trattato ABM nel 2002 ha marcato una trasformazione della politica di controllo degli armamenti degli Stati Uniti e che, ponendo l'accento sul divieto e la controproliferazione, la politica americana ha scelto una via chiaramente definita, che comporta conseguenze a livello mondiale;

(xi) Considerando che, poiché l'efficacia militare di un sistema di difesa antimissile operativo si misura dal suo livello di efficienza contro eventuali minacce, le capacità verranno messe in campo in tempi rapidi e la difesa antimissile potrà essere adattata e sviluppata in modo progressivo;

(xii) Consapevole delle preoccupazioni presenti all'interno dell'amministrazione americana, secondo le quali i tempi rapidi previsti per il dispiegamento del sistema di difesa antimissile comporteranno l'introduzione di tecnologie immature, il che fornirà un falso senso di sicurezza e potrebbe condurre a modifiche molto onerose in una fase successiva;

(xiii) Notando che il nuovo sistema di difesa antimissile americano inciderà sulla vulnerabilità, sulle opzioni di difesa e sulle posizioni strategiche di altri paesi e che pertanto il suo sviluppo svolgerà un ruolo essenziale nelle relazioni tra gli Stati Uniti e i loro alleati e i nuovi associati;

(xiv) Consapevole del fatto che l'utilizzo da parte degli americani di risorse straniere, e la ricerca e lo sviluppo in cooperazione influiranno sullo sviluppo nazionale e sulle posizioni politiche dei partner;

(xv) Ricordando che lo sviluppo della difesa antimissile americana interessa ambiti internazionali e multilaterali che determinano le opzioni in materia di sviluppo della difesa antimissile, con il risultato che gli scambi e le collaborazioni bilaterali e multilaterali, destinati allo sviluppo e allo spieamento della difesa an-

timissile, contravvengono sempre più ad accordi quali il Regime di controllo del trasferimento della tecnologia missilistica (*Missile Technology Transfer Control Regime* MTCR);

(xvi) Considerando che, sul piano della cooperazione, la storia travagliata del programma satellitare russo-americano RAMOS, l'annullamento del programma di Difesa di zona della Marina e le recenti proposte di porre il programma MEADS sotto controllo americano aumenteranno verosimilmente le preoccupazioni sulle prospettive di una vera partnership;

(xvii) Notando che lo sviluppo della difesa antimissile americana pone alcune sfide di natura politica e pratica ai paesi europei che vi partecipano o che portano avanti i propri sistemi di difesa antimissile;

(xviii) Consapevole del fatto che l'instabilità e i conflitti nel « vicino estero » nonché gli attentati terroristici a Mosca hanno indotto la Russia a concentrare la sua attenzione sulle minacce causate dall'instabilità regionale e dalla proliferazione delle ADM;

(xix) Considerando che l'ammodernamento e rinnovamento della difesa antimissile da parte della Russia è messa a repentaglio da restrizioni di bilancio;

(xx) Ritenendo che la Russia possieda esperienza e tecnologie valide nel campo della difesa antimissile e che la sua industria della difesa sia aperta a opportunità di collaborazione;

(xxi) Sottolineando che le imprese americane hanno esaminato con le loro controparti russe le possibilità di progettazione e di sviluppo congiunti;

(xxii) Considerando che il Trattato sulla riduzione delle armi strategiche offensive (SORT 2002), stipulato da Usa e Russia, ha limitato la capacità iniziale di intercettazione della difesa antimissile americana,

ridotto del 75 per cento l'arsenale nucleare USA e autorizzato la Russia al possesso di missili a testata multipla, e che per la Russia tali garanzie sono essenziali per mantenere la stabilità dopo l'abbandono del Trattato ABM;

(xxiii) Notando che in passato le preoccupazioni degli Stati Uniti per i rapporti tra la Russia e l'Iran, in particolare la sua collaborazione allo sviluppo della tecnologia missilistica e i timori russi in merito all'atteggiamento selettivo degli Stati Uniti per quanto riguarda l'acquisizione delle tecnologie migliori sono stati di ostacolo alla cooperazione;

(xxiv) Deplorando che l'unico esempio di partecipazione attiva della Russia ai progetti americani nell'immediato futuro è la costruzione, prevista per l'inizio del prossimo anno, di un centro comune di allarme precoce e di notifica per il rilevamento dei lanci dei missili balistici;

(xxv) Rallegrandosi del fatto che la Russia ha compiuto grandi sforzi per ricostituire la stabilità strategica e mettere a punto sul piano regionale difese antimissile tattiche in collaborazione con paesi asiatici ed europei;

(xxvi) Notando che Pechino ritiene che la difesa antimissile americana sia rivolta contro di essa e neutralizzi la sua capacità nucleare strategica e che costituisca altresì uno strumento per accrescere l'influenza americana sugli alleati asiatici;

(xxvii) Considerando che, pur avendo le relazioni sino-americane subito un deterioramento durante l'amministrazione Bush, la reazione della Cina al dispiegamento è stata moderata;

(xxviii) Sottolineando che le capacità strategiche della Cina e la sua dottrina sulla dissuasione sono in fase di adeguamento al nuovo ambiente strategico;

(xxix) Constatando peraltro che la Cina è in procinto di mettere a punto un nuovo

missile strategico della portata di 8.000 km, come appreso dalla Commissione Tecnica ed Aerospaziale nel corso di un incontro con funzionari cinesi durante la sua recente visita in tale Paese;

(xxx) Ricordando che l'estensione della difesa antimissile americana ha conseguenze strategiche e politiche per l'intera regione asiatica e che la minaccia nordcoreana, reale per i paesi della regione e potenziale per il resto del mondo, ha indotto gli Stati Uniti a sostenere l'acquisizione di sistemi di difesa antimissile da parte del Giappone, della Corea del Sud e di Taiwan;

(xxxi) Evidenziando che la Cina ha sottolineato l'importanza degli sforzi preventivi multilaterali di non proliferazione e che essa partecipa ai negoziati con la Corea del Nord al fine di alleviare le tensioni internazionali sorte in relazione alla sua dottrina nucleare strategica;

(xxxii) Considerando che il ruolo svolto nel dispiegamento americano dai paesi e dalle industrie europei, sulla base di intese bilaterali, incide sulle opzioni politiche e industriali dell'Europa nel campo della difesa antimissile e che l'integrazione, nel dispositivo antimissile americano, di mezzi e risorse basati in Europa richiede una nuova impostazione multilaterale per controbilanciare il dispiegamento americano e proteggere le capacità strategiche europee;

(xxxiii) Prendendo nota delle informazioni secondo cui l'Alto Rappresentante per la PESC e Segretario Generale dell'UEO, Javier Solana, avrebbe evocato la possibilità di creare uno scudo di sicurezza e difesa per l'Europa sudorientale;

(xxxiv) Notando che, sul piano individuale, un numero crescente di paesi accettano o sostengono la difesa antimissile americana, ma che non esiste un consenso politico su una risposta dell'Europa all'attività americana;

(xxxv) Consapevole delle divisioni che rischierebbero di emergere in Europa qualora gli USA si sentissero indotti a dispiegare le difese antimissile nei paesi europei sulla base di accordi bilaterali;

(xxxvi) Notando che la difesa antimissile tattica e strategica è all'esame, sia della NATO separatamente, che del Consiglio NATO-Russia e che si è giunti a un consenso sulla necessità di sviluppare un sistema multistrato di difesa contro i missili tattici per la protezione delle forze schierate nel teatro, ma non esiste un accordo unanime sulla prospettiva di estendere tali capacità allo sviluppo di una difesa territoriale;

(xxxvii) Considerando, infine, che il Consiglio NATO-Russia, una sede di dialogo che consente di acquisire elementi preziosi di conoscenza grazie alla condivisione delle opinioni potrebbe costituire una via parallela per lo sviluppo di una difesa antimissile;

RACCOMANDA AL CONSIGLIO

1. Di sviluppare, in un ampio forum di riflessione strategica che coinvolga i ventotto paesi, una posizione comune sulla difesa antimissile europea basata sulle seguenti considerazioni:

(a) Quali paesi e quale quadro istituzionale potrebbero costituire un'entità « europea » a tale riguardo?

(b) Quale tipo di difesa e quale quadro politico sarebbero adeguati per sviluppare un'iniziativa europea?

(c) Quali sono le condizioni necessarie per avviare trattative con gli Stati Uniti volte a costruire una partnership tecnologica e industriale al fine di sviluppare un sistema globale di difesa antimissile?

2. Di promuovere nuovi studi sulla difesa antimissile considerando:

1) Che nel corso degli ultimi dieci anni la NATO si è occupata della difesa

antimissile tattica e strategica sia separatamente che nel quadro del Consiglio NATO-Russia;

2) Che l'UE in occasione del Consiglio europeo di Salonicco ha definito la proliferazione dei missili una minaccia;

3) Che la PESD e l'Accordo « Berlino più » consentiranno di dar forma concreta all'ipotesi di condividere con le forze UE le difese antimissile create per la NATO;

4) Che attuare un'alternativa europea alla capacità di difesa antimissile tattica della NATO comporterebbe notevoli costi economici e politici;

5) Che un quadro organizzativo « europeo » incaricato di discutere su una difesa antimissile comune dovrà coinvolgere tutti gli Stati europei, compresi i membri della NATO che non fanno parte dell'UE;

6) Che tale forum dovrebbe discutere e impegnarsi in progetti di cooperazione con gli Stati Uniti e la Russia;

7) Che, nell'ipotesi della creazione di una difesa territoriale antimissile europea, è importante vagliare tempestivamente forme di cooperazione, viste le ambizioni di portata globale del sistema statunitense e il moltiplicarsi dei progetti di difesa antimissile nazionali (Russia, Medio Oriente, Est e Sud-Est asiatico);

8) Che le capacità critiche che garantiscono l'autonomia a una difesa antimissile europea territoriale, dotata di un potenziale di interoperatività e di cooperazione, dovrebbero comprendere sistemi di allerta, intercettatori e BMC3;

9) Che la principale sfida per le capacità europee nel settore della difesa antimissile tattica e territoriale non è l'assenza di risultati in campo tecnologico ma la mancanza di una sperimentazione comune, che potrebbe essere cruciale per il miglioramento delle capacità e per la robustezza dei componenti del sistema;

10) Che per sviluppare le capacità europee la sperimentazione e lo sviluppo

integrati dovrebbero essere promossi in un quadro multinazionale al fine di incoraggiare progetti di sviluppo con altri paesi, come la Russia, e contribuire a rafforzare la fiducia e a migliorare la trasparenza;

3. Di incaricare il GAEO (Panel II — Cooperazione nel campo della ricerca e della tecnologia) a valutare le implicazioni, per l'industria europea, di un sistema di

difesa antimissile, con l'obiettivo di redigere un programma europeo di ricerca e sviluppo inteso a dare dimostrazione delle capacità tecniche e industriali di cui l'Europa dispone in questo settore.

4. Di esortare la Russia a porre fine alla cooperazione con l'Iran per quanto concerne lo sviluppo della tecnologia missilistica e la sua capacità nucleare.