

S E G R E T O

IMPIEGO DELLE ARMI NUCLEARI

Il Select Committee costituito negli scorsi giorni a Parigi ed i suoi Gruppi di Lavoro sono chiamati ad esaminare a fondo il problema dell' "impiego delle armi nucleari della NATO", ed a riferirne al Consiglio.

Il rapporto del Select Committee verrà preparato al più presto, ma non è attualmente disponibile nemmeno allo stato di progetto. Tuttavia, non è difficile immaginare che, data la ristrettezza del tempo, il Select Committee debba limitarsi a informare il Consiglio del piano di lavoro che sarà stato nel frattempo stabilito per l'attività dei 3 Gruppi costituiti (pianificazione; scambio informazioni; comunicazioni).

E' opportuno ricordare che il Select Committee si è costituito a titolo di organo temporaneo, e che il risultato dei suoi studi deve essere in un certo senso "versato" al Consiglio, al quale spetterà orientarsi sull'argomento ed impartire eventualmente nuove direttive per la prosecuzione dei lavori. Dopo il primo rapporto, il Select Committee farà verosimilmente un secondo rapporto, più denso e adeguato, al Consiglio Ministeriale della prossima primavera. Sarà a quel momento che gli studi sull'impiego delle armi nucleari avranno assunto una consistenza sufficiente.

./.

Tale prospettiva deve tuttavia tener conto del fatto che nel Consiglio siedono i francesi, contrari al Select Committee. E' quindi da domandarsi se gli americani non saranno costretti ad un certo momento a ridurre sia la portata del rapporto sia quella della discussione e della approvazione del Consiglio.

2 - Sembra utile inquadrare l'impiego delle armi nucleari - tema devoluto all'esame del Select Committee - nel più vasto argomento concernente il così detto "problema nucleare della NATO".

Il problema nucleare investe, oltre che la procedura di impiego, la stessa predisposizione dei mezzi nucleari necessari alla difesa dell'Alleanza; cioè la scelta dei piani di difesa a lungo termine per il 1970 e la determinazione della misura di equilibrio proporzionale fra armi convenzionali ed armi nucleari. In tale complesso aspetto, il problema nucleare fornisce materia di studio, come è noto, a diversi organi della NATO che ne trattano i differenti settori (piani proposti dagli organi militari, valutazione delle implicazioni finanziarie, termini di attuazione, studio delle contingenze, procedura di esame annuale, etc.). Soltanto la soluzione di ciascuno dei predetti problemi potrà consentire al Consiglio di effettuare una scelta ferma di obiettivi di forze per il 1970.

Se la soluzione del problema nucleare è preliminare ai fini di una scelta dei piani di difesa della NATO, è evidente che il punto nevralgico della questione è costituito dai cri

teri e dalla procedura di impiego delle armi nucleari, argomenti che adombrano il contrasto fra i paesi nucleari dell'Alleanza e gli altri paesi che aspirano ad una "partecipazione" alle responsabilità nucleari.

L'impiego delle armi nucleari, che per certi versi è solo una parte del più vasto "problema nucleare" della pianificazione di difesa NATO, è però sul piano politico il vero e più importante problema da risolvere.

In definitiva, il Consiglio riceverà due rapporti, l'uno sulla pianificazione di difesa, l'altro sull'impiego delle armi nucleari. Tali due rapporti concernono l'attività del Consiglio (a livello Rappresentanti Permanenti e dei Comitati dipendenti) sui due argomenti centrali del problema nucleare: e cioè, da un lato l'apprestamento delle armi nucleari e il loro rapporto proporzionale con le armi convenzionali, dall'altro i criteri di impiego delle armi nucleari.

3 - Il problema dell'impiego delle armi nucleari si presenta nei termini seguenti.

L'Alleanza dispone delle così dette direttive di Atene, e cioè di alcuni principi-guida per l'impiego delle armi nucleari. In caso di emergenza, il Consiglio è chiamato a consultarsi, tempo permettendo, per aderire ad eventuali richieste di impiego delle armi nucleari da parte dei comandi militari. A parte la severa limitazione posta all'attività del Consiglio

dal criterio del "tempo permettendo", nulla è detto nelle direttive di Atene sulla effettiva responsabilità che ciascun alleato deve o può assumere nel sorvegliare il procedimento di "scalata", e nel determinare i criteri validi per stabilire il momento al quale si raggiunge la "soglia nucleare", e diviene quindi necessario fronteggiare la situazione militare impiegando le armi nucleari.

Come è stato constatato dal Select Committee, attualmente la procedura di impiego delle armi nucleari, mentre sul piano militare è del tutto predisposta e regolata dal momento in cui i Comandi ricevono l'ordine di impiego, sul piano politico non ~~esiste~~ ^{beneficia} ancora ^{di} alcuna norma valida e precisamente formulata. Anzi, non esiste al momento attuale nemmeno una organizzazione sufficiente per consentire al Consiglio di seguire con la dovuta rapidità l'evolversi della situazione ed impartire gli ordini necessari. Anche la organizzazione materiale è insufficiente: non esiste infatti oggi una rete di comunicazioni civili idonea allo scopo, né quella delle comunicazioni militari potrà essere impiegata in caso di emergenza, data la assoluta necessità di trasmissione degli ordini e delle informazioni militari.

La situazione attuale postula quindi l'esame di tre ordini di problemi: a) comunicazioni; b) scambio di informazioni; c) pianificazione nucleare. Essi sono appunto i settori di studio assegnati ai Gruppi di lavoro del Select Committee.

I predetti problemi sono elencati nell'ordine in cui sorgono, ma l'ultimo costituisce evidentemente la questione di fondo.

Infatti, la predisposizione di una rete idonea di comunicazioni è soltanto lo strumento necessario per attuare le decisioni del Consiglio in materia nucleare; lo scambio di informazioni costituisce il presupposto in base al quale la decisione di impiego può essere raggiunta; ma ambedue questi problemi sono del tutto successivi rispetto a quello della pianificazione nucleare. Quest'ultimo investe, evidentemente, la vita funzionale del Consiglio e la ragione di essere di una collaborazione sul piano nucleare, non soltanto nel momento dell'emergenza - quando entrano in gioco le direttive di Atene - ma precedentemente, per prevenire e scoraggiare le iniziative esterne che possono condurre all'emergenza.

4 - Attualmente, in caso di emergenza, se non vi è tempo per consultazioni, l'impiego delle armi nucleari deciso dal Presidente degli Stati Uniti è accettato in anticipo dai paesi che hanno sottoscritto le direttive di Atene. Ma se la consultazione è possibile ed ha inizio in Consiglio, sorgono subito, fra gli altri, alcuni interrogativi principali :

./.

(a) Scalata Nucleare - Quali valutazioni politiche presiedono alla scalata nucleare sul fronte europeo? Se la inscindibilità della difesa degli Stati Uniti e dell'Europa è un assioma che non va intaccato sul piano politico, gli alleati europei dovrebbero potersi rendere conto più da vicino delle contingenze politiche previste e ritenute sufficienti negli Stati Uniti per far scattare il meccanismo della difesa nucleare in Europa.

Correlativamente, si dovrebbe accertare se il "targeting" degli obiettivi nucleari copra effettivamente le contingenze politiche valide per ciascun paese (ad esempio : per un attacco all'Italia nel settore Mediterraneo).

Il risultato da raggiungere è quello di allontanare il più possibile l'inizio della consultazione dal momento dell'emergenza, prestabilendo alcune valutazioni politiche di base e tenendole aggiornate in stretta cooperazione.

In definitiva, si tratterebbe di stabilire un sistema di "contingenze politiche" del tipo già predisposto nei piani di contingenza per Berlino. Tali piani prevedono, come è noto, una serie di misure militari - da dimostrazioni minori fino all'impiego di bombe nucleari tattiche - per rispondere ad eventuali iniziative ostili da parte sovietica. Si tratta di un esempio dal quale viene comprovato che una potenza non nucleare - come era anni fa la Francia - può essere in grado di controllare la scalata degli avvenimenti, in una zona determinata, su di un piano consistentemente

./.

paritario con le due potenze nucleari anglosassoni. Le "responsabilità speciali" della Francia come terzo paese occidentale occupante a Berlino già assumevano indiscutibilmente consistenza sul piano politico generale, proprio perchè la Francia era strettamente associata alla consultazione politica che sorvegliava la eventuale scalata nucleare; ciò sin da un momento il più possibile distante da una vera e propria emergenza, che necessitasse l'impiego delle armi nucleari entro un lasso di tempo così breve da escludere praticamente la partecipazione della Francia, che allora non ne disponeva.

Sembra utile tener presente che, poichè la situazione per la quale la decisione definitiva di impiego delle armi nucleari spetta al Presidente degli Stati Uniti non è mutabile sul piano storico attuale, i paesi non nucleari, come la Germania e l'Italia, dovrebbero poter aspirare ad assumere nel controllo delle contingenze politiche in Europa un ruolo paragonabile a quello che aveva la Francia nei piani di Berlino ancora prima di divenire una potenza nucleare.

- (b) Centralizzazione delle richieste di impiego - Non sono chiari al momento attuale alcuni aspetti della procedura di richiesta di impiego delle armi nucleari da parte dei Comandi Militari.

In particolare, esistono accordi bilaterali fra gli Stati Uniti ed alcuni paesi della NATO per lo stoccaggio e l'eventuale impiego operativo di testate nucleari stazionate su suolo europeo. In caso di emergenza, una eventuale richiesta

di impiego delle armi nucleari da parte di SACEUR potrebbe, in ipotesi, passare attraverso i Ministeri della Difesa competenti e giungere ai governi dei paesi interessati collateralmente e senza un coordinamento sufficiente con la discussione della emergenza in Consiglio.

Se il paese richiesto autorizza l'impiego delle armi nucleari in base al trattato bilaterale (così detto criterio della "doppia chiave") prima che il Consiglio si pronunci al riguardo, la scalata nucleare potrebbe venire di fatto innescata da una decisione bilaterale perfettamente legittima, ma non ancora controllata e convalidata in Consiglio. Tale ipotesi appare assai meno teorica di quanto possa sembrare se si cerca soltanto di immedesimarsi nelle condizioni di una emergenza reale. Diviene quindi importante stabilire in qual modo il Consiglio possa efficacemente controllare le decisioni di impiego adottate in base a procedure bilaterali.

- (c) Centralizzazione delle decisioni di impiego - Se si immagina una richiesta di SACEUR che, a prescindere dalla ipotesi formulata in (b), sia effettuata normalmente tramite il Consiglio, occorre considerare che la risposta dei singoli paesi, anche se è favorevole all'impiego delle armi nucleari, costituisce una decisione singola e nazionale che viene comunicata al Consiglio dal Rappresentante Permanente. In base all'art. 5 del Patto Atlantico, il Consiglio non è organo di decisione che possa trasformare le decisioni nazionali in una unica

decisione collettiva. Il Consiglio è invece soltanto organo consultivo, nel quale si prende atto delle singole decisioni nazionali, salvo a constatare quali paesi accettano le responsabilità connesse con l'impiego delle armi nucleari, e quali paesi invece se ne sottraggono nel momento dell'emergenza in base all'articolo 5.

Se si immaginano le condizioni reali di una emergenza nucleare, non si può non restare perplessi rispetto ad un sistema che dovrebbe consentire, entro brevissimo tempo, forse entro poche decine di minuti, di far risultare chiaramente in Consiglio una situazione che separi in modo vitale paesi che accettino di aderire all'impiego delle armi nucleari e paesi che invece se ne astengano per riprendere la loro libertà di azione. Infatti, sempre nel caso di una richiesta di SACEUR, che cosa avverrebbe nei territori dei paesi che non hanno accettato l'impiego delle armi nucleari? Dovrebbe argomentarsi che SACEUR non può impiegare le armi nucleari stazionate su tali territori; ma allora in qual modo egli risponderrebbe a tale mancanza di supporto nucleare? Esistono piani alternativi che consentirebbero ugualmente al SACEUR la difesa dell'Europa nelle nuove condizioni determinatesi dopo il diniego espresso da alcuni paesi? (Si pensi, ad esempio, ad una contingenza che necessiti l'impiego di armi nucleari in Norvegia).

Sono tutte materie nelle quali le conoscenze del Consiglio sono, a dir poco, attualmente rudimentali.

./.

In conclusione, occorre che il Consiglio sia preparato, più di quanto oggi non lo sia, ad assumere un ruolo delicatissimo e di efficienza assoluta assai prima del momento di emergenza, e cioè dallo scambio delle notizie iniziali fino al momento ultimo nel quale viene confermata al SACEUR la decisione di impiego delle armi nucleari.

5 - Nella sessione di dicembre i Ministri non potranno probabilmente entrare a fondo nei problemi più sopra tratteggiati.

Questi sono stati tuttavia sommariamente indicati perchè, essendo il Consiglio stesso a dover recepire in seguito il risultato degli studi del Select Committee, dovrebbe essere detta in quella sede - salvo evoluzioni oggi imprevedibili - l'ultima parola su argomenti così vitali per l'intera Alleanza.

Come ho tuttavia indicato più sopra, la presenza della Francia nel Consiglio, la sua ostilità all'integrazione in materia nucleare e la conseguente sua assenza dal Comitato Speciale, possono pregiudicare tale "ultima parola del Consiglio" e lasciar quindi insoluto il problema.

Si vedrà se gli americani ed il Select Committee da essi proposto, e negli scorsi giorni posto in essere, riusciranno a superare tale ostacolo senza compromettere l'unità dell'Alleanza.

Parigi, 1° dicembre 1965