Wilson Center | Digital Archive
International History Declassified
digitalarchive.wilsoncenter.org

June 2, 1965

Memorandum by Ministry of Foreign Affairs, 'Atlantic Nuclear Committee'

Citation:

"Memorandum by Ministry of Foreign Affairs, 'Atlantic Nuclear Committee'", June 2, 1965, Wilson Center Digital Archive, Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, NATO Series, Box 164, Subseries 1, Folder 027.
https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/155317

Summary:

The note describes the proposal made by MacNamara as the most recent element of the US political-strategic thinking. The document explains MacNamara's proposal from its origins to the current situation. The document analyzes the position of various countries, with a focus on the Italian one and some points which still need to be sorted out. Italy seems interested in participating in the proposed Committee.

Credits:

This document was made possible with support from MacArthur Foundation

Original Language:

Italian

Contents:

Original Scan

Wilson Center Digital Archive Original Scan

MODULARIO A. E. 23

MOD. 23 U.C.

Roma, li 2 giugno 1965

Ministero degli Affari Esteri
D.G.A.P. - SERVIZIO NATO

S E G R E T O

COMITATO NUCLEARE ATLANTICO

1. La recente proposta di MacNamara di costituire un Comitato Nucleare Atlantico composto dei Ministri della Difesa di 4 o 5 paesi NATO, è il punto di arrivo di una progressiva evoluzione del pensiero politico-strategico di Washington nei riguardi della situazione internazionale in generale e dell'Allenza Atlantica in particolare.

Da quando gli Stati Uniti decisero nel 1958 di respingere la nota proposta di de Gaulle di costituire un Direttorio Tripartito, si è discusso in varie occasioni, e con crescente insistenza, sull'opportunità di creare un organismo esecutivo della NATO destinato a funzionare come centro collettivo per la determinazione e il controllo della strategia nucleare comune, con il fine cioè di estendere ai maggiori Alleati almeno una parte dei poteri di decisione attualmente concentrati nelle mani di Washington.

In un primo tempo (1961-63) si era pensato di raggiungere questo scopo allargando lo "Standing Group" anglo-franco-americano con l'immissione in tale organismo della Germania e dell'Italia, anche per sanzionare così il ritorno nel novero delle maggiori potenze occidentali dei due paesi sconfitti nell'ultimo conflitto. Questo progetto non riuscì tuttavia a svilupparsi per la decisa opposizione francese a modificare l'unico organismo NATO che consacrava l'esistenza di fatto di un Direttorio Tripartito, almeno nel settore militare, e per la riluttanza degli altri Alleati a riconoscere esplicitamente un particolare livello anche alla Germania e all'Italia.

Esso fu perciò abbandonato, provvedendosi tuttavia in compenso a diminuire il livello dello "Standing Group" attraverso un accrescimento di poteri del "Comitato dei Capi di Stato Maggiore",

./.

Wilson Center Digital Archive Original Scan

che venne infatti trasformato in Comitato Permanente (annullando così implicitamente la principale caratteristica dello "Standing Group", che era originariamente quella di essere l'esecutivo permanente di un Comitato che si riuniva periodicamente) mentre veniva contemporaneamente istituito nell'ambito dello "Standing Group" uno "Staff" internazionale integrato.

Nella costituzione di questo nuovo organismo si riconosceva una posizione di particolare rilievo alla Germania e all'Italia, che forniscono infatti il Direttore e Direttore Aggiunto dello"Staff" i quali hanno l'esplicito diritto di partecipare entrambi a tutte le riunioni dello "Standing Group".

L'originaria proposta americana di costituire una "Forza Nucleare Multilaterale" (1963) offrì una seconda occasione per studiare la possibilità di creare un Esecutivo ristretto (a 4 o 5, secondo la presenza o meno della Francia) con competenze generali per la determinazione e il controllo della strategia nucleare globale dell'Alleanza. Una proposta italiana in tal senso (1964) fa del resto tuttora parte dei documenti preparatori che sono alla base dell'ulteriore studio di questo problema, che è stato recentemente ripreso in connessione con la proposta britannica di creare una Forza Nucleare Atlantica.

Infine, sempre nel corso del 1964, Wilson propose ufficialmente durante la sua campagna elettorale di costituire un Comitato Nucleare a cinque, destinato ad assistere Washington rendendo collettive le sue responsabilità di pianificazione e controllo del deterrente nucleare: questa idea britannica è del resto recentemente riaffiorata appunto nelle proposte di Londra relative alla ANF.

Nel contempo l'opportunità di creare un esecutivo nucleare dell'Alleanza è stata largamente e in generale favorevolmente dibattuta da molti dei maggiori studiosi internazionali di strategia nucleare; fra questi in particolare il Kissinger propose allo inizio del 1965 la sollecita costituzione di un Direttorio Nucleare a cinque, specificando che esso avrebbe dovuto comprendere an-

./.

Wilson Center Digital Archive Original Scan

che l'Italia.

3. Il problema poteva pertanto considerarsi come ormai giunto a maturazione, ma sembravano tuttavia permanere alcune perplessità che consigliavano ai paesi interessati di procedere con cautela prima di proporre ufficialmente la costituzione di un simile Comitato Nucleare ristretto.

Innanzitutto si temeva una reazione negativa degli Alleati minori, tradizionalmente ostili alla costituzione di Direttori ristretti: solo il Belgio aveva esplicitamente espresso la propria adesione ad un eventuale progetto del genere, nel corso del Consiglio Atlantico del dicembre 1963, senza raccogliere però adesioni salvo un generico consenso danese.

Da varie parti erano state nel frattempo avanzate formule ufficiose di compromesso, che andavano dalla soluzione 4 + 1 o 5 + 1 (cioè 4 o 5 membri fissi più uno a rotazione in rappresentanza dei "minori"), a quella 4 + 1 senza rotazione (l'Italia cioè avrebbe dovuto rappresentare l'insieme degli "Alleati minori") e infine a quella 4 o 5 più Segretario Generale in rappresentanza degli altri Alleati. Queste varie formule non sono mai state presentate ufficialmente, ma la loro esistenza di fatto è stata comprovata proprio dalla proposta di MacNamara, che probabilmente si riferisce a un Comitato di 4 o 5 membri appunto per lasciare aperte simili soluzioni che avevano già formato oggetto di esame ai margini dell'Alleanza.

In secondo luogo si pensava che probabilmente la Francia, la quale non nasconde il permanere del proprio malcontento per il rigetto della proposta di de Gaulle di costituire un Direttorio a tre, non avrebbe accettato una soluzione più ampia, tale cioè da diluire di fatto la propria rappresentatività unitaria dell'Europa continentale nel suo insieme.

In terzo luogo alcuni, e in particolare gli inglesi e gli scandinavi, temevano che un progetto del genere avrebbe potuto suscitare ostilità e irrigidimento a Mosca, in quanto esso comportava

./.

Wilson Center Digital Archive Original Scan

indubbiamente un accrescimento del prestigio e del potere politico di Bonn proprio in quel campo nucleare che desta le maggiori preoccupazioni sovietiche.

4. In questo quadro ancora fluido e incerto si è recentemente inserita la discussione sul "concetto strategico" dell'Alleanza e la nuova visione anglo-sassone che potrebbe definirsi "post-Viet Nam e Malesia", in quanto è stata appunto questa duplice esperienza asiatica a portare tanto Washington quanto Londra a riesaminare la loro tradizionale impostazione politico-strategica degli ultimi due lustri

In sostanza la nuova minaccia cinese, e la concomitante distensione post-cubana affermatasi fra Mosca e Washington, hanno indotto gli anglo-sassoni a spostare la priorità strategica dall'Europa all'Asia.

Si tratta di una significativa evoluzione politica, forse storicamente inevitabile, che pur essendo ancora alle sue battute iniziali sembra già destinata ad acquistare una crescente influenza sugli avvenimenti internazionali dei prossimi anni.

Questo "shift of emphasis", come è stato definito a Londra, produce automaticamente una importante serie di conseguenze per l'Europa, innanzi tutto proprio nel campo della pianificazione strategica.

Se infatti fra Washington e Mosca dovesse svilupparsi una specie di tacito armistizio in Europa, destinato a consentire ad entrambi di fronteggiare la nuova situazione asiatica, è evidente che il settore europeo non richiederebbe più nei prossimi anni quel considerevole aumento di sforzo militare e finanziario che Bonn e gli organismi militari NATO continuano a raccomandare con insistenza.

In origine Londra era favorevole a giungere fino alle estreme conseguenze logiche di questo nuovo orientamento, che si inquadrava del resto perfettamente nelle tradizionali aspirazioni laburiste di sviluppare con tutti i mezzi la distensione est-ovest, ritirando progressivamente dall'Europa tutte le armi nucleari allea

./.

Wilson Center Digital Archive Original Scan

te (o almeno quelle strategiche) al duplice fine di favorire un reciproco disimpegno dal fronte centrale e di allontanare al massimo il dito tedesco - che in definitiva preoccupa i laburisti quasi quanto i sovietici - da tutti i possibili grilletti nucleari. Una eventuale decisione del genere - che teoricamente Washington e Londra avrebbero potuto adottare anche di propria iniziativa in quanto le risorse nucleari atlantiche continuano ad essere di fatto esclusivamente anglo-sassoni - avrebbe però potuto avere una serie di spiacevoli conseguenze politiche.

Innanzi tutto gli ambienti militari tedeschi avrebbero assai probabilmente reagito ad una simile decisione reclamando la produzione nazionale di armi nucleari - e fors'anche una seconda Rapallo per ottenere una controassicurazione ad oriente - e Bonn avrebbe potuto difficilmente resistere a lungo a tali pressioni.

In sedondo luogo de Gaulle avrebbe tratto un considerevole prestigio in Europa da una simile conferma diretta delle critiche che egli muove ormai da anni agli Stati Uniti, accusandoli appunto di preparare l'abbandono dell'Europa.

In terzo luogo gli Alleati europei politicamente marginali, e in primo luogo gli scandinavi, avrebbero probabilmente derivato dal nuovo orientamento un implicito incoraggiamento a muoversi verso posizioni neutralistiche, e comunque avrebbero perso interesse nell'organizzazione militare della NATO.

5. Di fronte a questo insieme di problemi, che giungevano contemporaneamente a maturazione appunto in occasione della riunione dei Ministri della Difesa, Washington ha probabilmente pensato che era preferibile prendere l'iniziativa di proporre una soluzione globale, atta cioè a soddisfare in qualche modo tutti gli interessati rendendoli così favorevoli ad accettare il "shift of emphasis" dall'Europa alla Asia.

A Londra, dove MacNamara si è fermato prima di recarsi a Parigi, è probabilmente intervenuto un accordo anglo-americano per il

Wilson Center Digital Archive Original Scan

quale gli inglesi rinuncierebbero alle conseguenze logiche estreme della nuova dottrina, in particolare per quanto riguarda il concentramento al di fuori dell'Europa delle risorse nucleari strategiche alleate, e gli americani adotterebbero in cambio la teoria britannica che le forze convenzionali e nucleari attualmente in Europa sono più che sufficienti a parare qualunque minaccia dall'est oggi prevedibile (accettando cioè la distinzione britannica, generalmente respinta dagli Stati Maggiori continentali, fra "capacità" e "intenzioni" dell'avversario potenziale).

Questa nuova posizione comune comporta il rigetto delle note teorie tedesche - in parte condivise dagli organi militari italiani e della NATO - favorevoli invece ad accrescere in modo massiccio le forze sia convenzionali che nucleari alleate in Europa (proponendo in sostanza un ulteriore sforzo finanziario che per i soli paesi europei raggiungeva l'ordine di grandezza di 15.000 - 25.000 miliardi di lire nei prossimi cinque anni); tale contraccolpo negativo per Bonn sarebbe stato compensato psicologicamente dal permanere alle dipendenze dirette del Comando Europeo di considerevoli forze nucleari sia tattiche che strategiche, e soprattutto dall'ingresso della Germania in quel Direttorio Nucleare ristretto di cui da molto tempo si raccomanda l'istituzione da parte tedesca.

E' vero che questa soluzione di compromesso lascerebbe scoperta la possibile opposizione francese, ma Washington deve aver tenuto conto in proposito della posizione recentemente più accomodante adottata da Parigi, che è forse determinata dall'avvicinarsi delle elezioni politiche. Analogamente sarebbero possibili delle eventuali reazioni neutralistiche da parte degli scandinavi, per i quali il proposto Comitato ristretto costituirebbe un elemento più negativo che positivo, ma MacNamara dovrebbe essersi reso conto che l'orientamento nel complesso "distensivo" della nuova dottrina sarebbe stato favorevolmente accolto dagli Alleati "marginali".

Dalle informazioni pervenute sembra che l'iniziativa di MacNamara abbia effettivamente avuto successo, suscitando delle

Wilson Center Digital Archive Original Scan

prime reazioni generali favorevoli; è del resto possibile che abbia contribuito a tale risultato anche il contemporaneo accantonamento del costoso piano "ALPHA", che aveva dovuto destare non poche preoccupazioni finanziarie a molti fra gli Alleati.

6. Come è noto la nuova proposta è stata affidata al Consiglio Atlantico per la sua eventuale realizzazione, e ciò pone una serie di problemi concreti, in particolare per l'Italia che si trova in una posizione marginale nei confronti del proposto Comitato Nucleare.

Tenendo presenti gli impegni presi a suo tempo dagli Stati Uniti per l'eventuale allargamento dello "Standing Group", nonchè le analoghe dichiarazioni di Wilson quando egli propose il suo Direttorio e la prevalente "dottrina" degli esperti nucleari, in teoria non dovrebbero sussistere dubbi sull'inclusione automatica dell'Italia nel nuovo Comitato. Rimane tuttavia il fatto che MacNamara ha esplicitamente parlato di 4 o 5 membri, dando cioè per scontato l'ingresso della Germania e lasciando invece soltanto socchiusa la porta all'entrata all'Italia, con l'indubbio rischio che i "minori" reclamino una rappresentanza a rotazione.

Da parte italiana è stato fatto subito presente a Washington che non intendevamo neppure mettere in dubbio la nostra presenza di diritto nel Comitato - presenza "de jure proprio" e cioè non in rappresentanza dei "minori", di cui come è noto non ci sentiamo parte - ma la questione rimarrà inevitabilmente aperta finchè non sarà presa una decisione in proposito in sede di Consiglio Atlantico, dove tradizionalmente la "communis opinio" dei "minori" ha molto peso.

In vista di ciò potrebbe essere opportuno di effettuare un esplicito passo presso le capitali alleate per far presente il nostro punto di vista, in favore del quale milita del resto la considerazione che l'ingresso dell'Italia accanto alla Germania diminuirebbe indubbiamente il peso psicologico della "promozione" di Bonn.

./.

Wilson Center Digital Archive Original Scan

che effettivamente suscita perplessità e diffidenze presso molti Alleati per i noti atteggiamenti "revanchisti" di una parte dell'opinione pubblica tedesca. Una simile funzione equilibratrice e moderatrice dell'Italia potrebbe essere perciò favorevolmente vista dai "minori", che hanno avuto spesso occasione in passato di valutarne positivamente l'influenza concreta negli organismi dell'Alleanza.

Queste considerazioni partono naturalmente dal presupposto che sia interesse dell'Italia di partecipare al proposto Comitato Nucleare: se infatti si partisse da un punto di vista opposto, per esempio per evitare l'indubbia responsabilità internazionale che ne deriverebbe al paese, non sarebbe certo difficile scoraggiare la formulazione di un invito a parteciparvi. E' tuttavia opportuno tener presente che per l'opinione pubblica internazionale un eventuale orientamento del genere sarebbe inevitabilmente attribuito ad un allontanamento almeno psicologico dell'Italia dalla solidarietà atlantica, in quanto esso sembrerebbe indubbiamente diretto ad incoraggiare all'interno del paese lo sviluppo di correnti neutraliste.

Considerando pertanto scontato il nostro interesse ad essere inclusi nel Comitato Nucleare, potrebbe essere opportuno di partire da una posizione negoziale intransigente - basata cioè sul diritto automatico dell'Italia di partecipare al proposto Comitato Nucleare in considerazione dell'importanza obiettiva del paese e del suo contributo determinante alla difesa comune - tenendo però in riserva una posizione più accomodante, che accolga al limite il concetto della rappresentanza implicita degli altri Alleati; un simile espediente potrebbe essere accettato soltanto nel caso che tale rappresentanza sia considerata permanente (cioè non soggetta a rotazione) e che essa non sia collegata neppure implicitamente alla nostra appartenenza alla categoria dei "minori". Sembra invece comunque da escludersi un eventuale compromesso che affidasse questa rappresentanza al Segretario Generale della NATO, come quinto membro del Comitato, non solo perchè l'incarico è soltanto temporaneamente italiano ma soprattutto perchè ciò sanzionerebbe implicitamente l'inclusione dell'Italia fra i "minori".

Wilson Center Digital Archive Original Scan

7. A prescindere dalla composizione del Comitato Nucleare, che costituisce un problema soprattutto per l'Italia e a causa dell'Italia, rimangono da stabilire le sue capacità e l'ampiezza delle sue funzioni.

Su questo punto MacNamara è stato piuttosto generico ed evasivo, limitandosi a suggerire delle funzioni di studio della strategia comune e di coordinamento del deterrente nucleare atlantico, probabilmente per facilitare in tal modo l'adozione dell'iniziativa da parte dei paesi che ne rimarrebbero esclusi. In linea di principio sembrerebbe preferibile adottare, almeno inizialmente, una prudente linea analoga - anche perchè probabilmente le "competenze" del Comitato verranno fissate prima di stabilire la sua composizione - evitando in particolare di parlare di Direttorio; a nessuno sfuggirà tuttavia che i poteri del Comitato saranno destinati ad estendersi progressivamente, man mano cioè che si svilupperanno le esigenze e le dimensioni dei problemi relativi alla strategia nucleare mondiale.

Per ora sembra difficile prevedere le formule che saranno eventualmente scelte per realizzare il proposto Comitato: il suggerimento di MacNamara di comporlo di Ministri della Difesa appare indicare l'intenzione di Washington di sottolineare, almeno inizialmente, una responsabilità prevalentemente civile di problemi sostanzialmente militari. La raccomandazione di riunirlo con grande frequenza sembra d'altra parte adombrare fin da ora la sua progressiva trasformazione in organismo permanente, dotato cioè di "Sostituti" destinati ad assicurare lo svolgimento dei normali lavori di preparazione e di coordinamento fra una riunione e l'altra a livello Ministri. Al fine di confermare il suo aspetto innanzi tutto politico, relativo cioè più al controllo che alla determinazione della strategia globale, sembrerebbe comunque importante di stabilire a suo tempo che gli eventuali "Sostituti" siano civili, naturalmente assistiti dagli opportuni elementi tecnici militari.

Non è chiaro se la proposta sia di carattere temporaneo o indefinito, ma per tradizione ormai consolidata gli organismi del

Wilson Center Digital Archive Original Scan

genere tendono a svilupparsi, nel tempo come nello spazio, e quindi sembra probabile che il Comitato sia destinato a funzionare almeno fino alla prima scadenza dell'Alleanza, costituendo così un interessante precedente per quelli che saranno gli organismi futuri della NATO.

Rimane infine un ultimo problema, di non piccolo rilievo: la sede dell'eventuale Comitato.

A prima vista Washington sembrerebbe la sede più naturale, perchè l'immediata vicinanza al centro del potere nucleare reale consentirebbe indubbiamente dei contatti più rapidi e un'influenza più diretta sugli organi di controllo americani. Bisogna però tener presente che l'esistenza a Washington di quel complesso organismo tecnico-militare che è il "Comitato dei Capi di Stato Maggiore in sessione permanente", con il suo "Standing Group", presenta il serio rischio di un assorbimento di fatto del nuovo organismo nelle strutture esistenti, il che comporterebbe la sua degradazione a Comitato specializzato di tale complesso, in definitiva sotto l'autorità almeno morale dello "Standing Group". Inoltre sembra improbabile che i Ministri della Difesa, che sarebbero per quattro-quinti europei, possano spostarsi di frequente fino a Washington.

La soluzione alternativa sarebbe logicamente quella di fissare la sede a Parigi, nell'ambito cioè del Consiglio Atlantico che costituisce il massimo organo dell'Alleanza. Anche questa formula presenta tuttavia considerevoli inconvenienti in quanto in tale ipotesi il Comitato finirebbe per diventare una specie di esecutivo del "Comitato piani di Difesa", accentrando cioè la propria attenzione più sui problemi tecnici del "concetto strategico" e dei "livelli di forze" che sulle questioni politiche relative alla strategia nucleare. In tal caso, inoltre, la distanza da Washington costituirebbe un effettivo ostacolo materiale ad una intima collaborazione con le competenti autorità americane.

Scartando una terza ipotesi, quella cioè di fissare una sede diversa sia da Washington che da Parigi, in quanto essa com-

./.

Wilson Center Digital Archive Original Scan

plicherebbe ulteriormente i problemi senza risolverli, rimarrebbe in teoria possibile un sistema di riunioni a turno nelle capitali dei cinque paesi membri. In tal caso, tuttavia, invece di aversi un organismo stabile e perciò autorevole, capace cioè di influenzare direttamente l'Alleanza nel suo insieme, si finirebbe per realizzare una serie di riunioni isolate e senza seguito, incapaci fra l'altro di consolidare nel tempo le funzioni del nuovo Comitato.

Tenendo presenti gli inconvenienti comparati di queste quattro ipotesi, la soluzione nel complesso preferibile sembra essere quella di fissare a Washington la sede del proposto Comitato Nucleare, stabilendo tuttavia espressamente che esso sia del tutto estraneo al Comitato Militare, che il suo Segretariato venga creato ex-novo e che gli eventuali "Sostituti" dei Ministri della Difesa siano di diritto gli Ambasciatori a Washington dei rispettivi paesi. Quest'ultima soluzione è stata già espressamente suggerita in un recente documento britannico in materia ANF, appunto in vista di un eventuale coordinamento della strategia nucleare dell'Occidente, e non è del resto escluso che l'intero progetto costituisca uno sviluppo di tali originarie proposte britanniche.

8. Queste prima reazioni all'iniziativa degli Stati Uniti di creare un "Comitato Nucleare Atlantico" hanno soltanto lo scopo di inquadrare la questione nella sua prospettiva storica e di sottolinearne la considerevole importanza potenziale.

E' ancora troppo presto per dire se questa proposta aprirà la strada a nuove soluzioni del complesso problema dell'interdipendenza nucleare dell'Occidente, e se essa faciliterà - come è probabilmente nell'intenzione dei suoi proponenti - l'evoluzione verso una nuova e aggiornata edizione dell'Alleanza Atlantica.

Anche se la formula è stata probabilmente presentata, come abbiamo visto, in via essenzialmente strumentale - cioè quale espediente diretto a facilitare l'adesione dell'Alleanza, e in particolare di Bonn, ad una dottrina strategica che sposta il centro del

./.

Wilson Center Digital Archive Original Scan

l'attenzione politica internazionale dall'Europa al mondo - essa potrebbe effettivamente aprire la strada ad una evoluzione dell'Alleanza Atlantica verso nuovi e più ampî obiettivi politici. Appunto per questa ragione il progetto sembra meritare l'appoggio dei paesi che non sono rimasti insensibili alle nuove dimensioni assunte dalla vita internazionale contemporanea.

E' possibile che nel corso delle prossime settimane si moltiplichino riserve e condizioni da parte dei paesi e dei gruppi politici che sono rimasti ancorati a orientamenti tradizionali e politicamente più circoscritti, ma appunto per questo potrebbe essere opportuno che l'Italia fornisse il proprio attivo contributo alla realizzazione di una iniziativa suscettibile di avere ampie conseguenze politiche per l'avvenire dell'Occidente nel suo insieme.

Va infatti tenuto presente che questo progetto da una parte si propone l'ampliamento effettivo della "partnership" Europa - Stati Uniti, che è da tempo un obiettivo di fondo della politica estera italiana, dall'altra è diretto a incoraggiare il dialogo distensivo est-ovest, sdrammatizzando la tensione esistente nell'Europa centrale e facilitando così lo sviluppo delle conversazioni dirette verso la realizzazione progressiva di un disarmo bilanciato. Esso inoltre realizza fin da ora un tempo di arresto nella corsa agli armamenti, negando la necessità politico-strategica di un loro ulteriore incremento e ponendo così le basi psicologiche per quel rovesciamento d'orientamento che è stato così autorevolmente raccomandato come condizione indispensabile alla progressiva soluzione degli immensi problemi posti dalle esigenze di sviluppo dei paesi del Terzo mondo.