

SECRET O

953
2
24

5

Roma, 7 Agosto 1965

A P P U N T O

xll...
↙

OGGETTO: U.S.A. - GRAN BRETAGNA - Prospettive per il progetto di Forza Nucleare Multilaterale N.A.T.O. -

1. PREMESSA :

Il progetto di Forza Nucleare Multilaterale è nato, com'è noto, da varie considerazioni politiche e militari in rapporto con il proposito del Governo Americano di soddisfare i desideri alleati di un maggior controllo sull'impiego dell'Arma nucleare e di non incoraggiare nel contempo la formazione di nuove forze nucleari indipendenti.

L'opposizione americana alla formazione di nuove forze nucleari nazionali nel quadro della N.A.T.O. riguarda principalmente l'incipiente forza nucleare francese ed una ipotetica forza nucleare tedesca, ma deriva da considerazioni più generali in quanto, per gli U.S.A., non solo tali forze costituirebbero uno spreco ma soprattutto potrebbero compromettere la politica americana intesa a costituire una coalizione difensiva unitaria con ampia gamma di reazioni militari possibili, sotto un controllo politico centrale, ed anche perchè, nuove forze nucleari nazionali, ostacolerebbero misure tacite o formali di controllo degli armamenti.

Gli Stati Uniti si rendono conto nello stesso tempo del fatto che l'indefinito mantenimento da parte loro del potere di decisione in merito all'uso delle ogive nucleari potrebbe indurre qualche loro alleato alla sfiducia, ad una forma di neutralismo o ad uno sforzo separato nel settore nucleare. Per moderare le possibili conseguenze politiche di un monopolio nucleare, conservandone nello stesso tempo i vantaggi, il Governo Americano avrebbe deciso di mettere in comune con gli alleati della N.A.T.O. il controllo e la direzione di una Forza Nucleare Multilaterale.

2. PROGETTO U.S.A. :

Il progetto per una M.L.F. della N.A.T.O. cominciò ad essere messo allo studio dal Dipartimento di Stato sin dal 1959-60: la prima menzione di esso venne fatta dal Segretario di Stato Herter al Consiglio Atlantico di Parigi nel 1960.

Due successive missioni del Dipartimento di Stato, l'una diretta dal Signor C. Smith e l'altra dall'Amb. Merchant, vennero in Europa nel settembre 1962 e nel marzo 1963 nell'intento di precisare la portata dell'iniziativa americana e sgombrare nel contempo il terreno da una serie di incertezze originate in gran parte dagli accordi di Nassau del dicembre 1962.

SECRET O

Dopo i contatti della missione Merchant e la successiva visita del Presidente Kennedy in Europa, una parte degli alleati europei tra cui l'Italia si dimostrano disposti ad iniziare contatti al livello diplomatico e tecnico allo scopo di precisare la portata ed i termini della proposta; la Francia conservò una posizione di assoluto non interessamento, mentre la Germania si dichiarò fin dal primo momento incondizionatamente favorevole.

Nell'ottobre 1963 ebbe inizio a Parigi l'attività di un gruppo di lavoro M. L. F. a livello Ambasciatori al quale parteciparono gli Stati Uniti, la Gran Bretagna, la Germania, l'Italia, il Belgio, la Grecia e la Turchia (successivamente anche l'Olanda). Tale gruppo ebbe l'incarico di studiare tutti i vari aspetti politici, tecnici, giuridici, finanziari, ecc. della costituenda M. L. F.

L'attività del gruppo di lavoro M. L. F. si è sviluppata per tutto l'anno 1964 giungendo a pratica conclusione. Il progetto di M. L. F. qual'è risultato al termine dei lavori può essere così definito nei suoi elementi essenziali:

- a) - costituzione di una flotta di venticinque unità di superficie simili a navi mercantili di vario tipo;
- b) - ciascuna nave sarebbe dotata di otto missili A-3 con gittata di quattromila Km. o più;
- c) - la flotta verrebbe assegnata al Comandante alleato in Europa (SACEUR) e, come le flotte della N. A. T. O. nell'Atlantico e nel Canale della Manica, dovrebbe essere comandata da un Ufficiale di marina alleato;
- d) - le singole unità verrebbero comandate da Ufficiali delle diverse nazionalità rappresentate in modo approssimativamente proporzionale alla quota di finanziamento dei paesi partecipanti;
- e) - le navi con equipaggi plurinazionali, i missili e le ogive nucleari verrebbero a costituire proprietà comune, sotto comune custodia (questa novità esigerebbe un emendamento della legge americana sull'energia atomica);
- f) - il sistema per decidere in merito all'impiego dei missili dovrebbe essere elaborato tra i paesi partecipanti, molto probabilmente tuttavia la decisione verrebbe presa nell'ambito di un gruppo di controllo in cui dovrebbero essere rappresentati i partecipanti maggiori ciascuno dei quali avrebbe diritto di chiedere l'impiego dei missili nucleari o di porvi il veto;
- g) - gli Stati Uniti fornirebbero, almeno inizialmente, i missili e le ogive nucleari, ma le navi sarebbero per la maggior parte costruite in cantieri esteri;
- h) - le spese per la flotta e per l'armamento verrebbero sostenute principalmente dai partecipanti maggiori (così definiti in virtù di un contributo di almeno il 10%) e Germania e Stati Uniti si dividerebbero in parti uguali l'80% dell'onere se partecipasse l'Italia e il 70% se, oltre l'Italia, partecipasse anche la Gran Bretagna.

3. PUNTO DI VISTA BRITANNICO:

La Gran Bretagna, non nascondendo il suo scetticismo, era rimasta fin dall'inizio in posizione di critica attesa nei confronti del progetto M. L. F. ed a tale riguardo si cominciò anzi a delineare una divergenza di opinioni tra il Foreign Office, che propendeva per la partecipazione alla M. L. F., ed il Ministero della Difesa

che la riteneva costosa, vulnerabile e non necessaria. Si giunse tuttavia ad una soluzione di compromesso per cui il Governo Inglese annunciò che avrebbe partecipato alle discussioni sul progetto di M. L. F. senza impegnarsi in alcun modo, quantunque fosse sottinteso, che in caso di partecipazione alla forza, la Gran Bretagna avrebbe contribuito alla spesa nella misura del 10%.

Sul finire dell'anno 1964 veniva messa a punto da parte del Governo Britannico una controproposta al progetto americano intesa ad incapsulare in un certo senso la M. L. F. in un più ampio quadro di riorganizzazione nucleare della N. A. T. O.

Il piano britannico si proporrebbe i seguenti obiettivi:

- a) - presentarsi diverso dalla M. L. F. americana, sia nella sostanza che nelle apparenze;
- b) - offrire una soluzione che susciti anche l'interesse del Canada e dei paesi Scandinavi;
- c) - cercare di smussare al massimo le obiezioni francesi e di lasciare nel contempo aperta la porta alla "Force de Frappe".

Nelle sue linee principali il piano inglese A. N. F. (Atlantic Nuclear Force) può essere così definito:

- a) - l'A. N. F. dovrebbe includere sia elementi multilaterali, sia elementi nazionali;
- b) - il controllo politico su tutta l'organizzazione verrebbe esercitato da un " Nuclear Control Board" composto di tutti i paesi che hanno assegnato forze nucleari alla N. A. T. O. e che sono pronti a metterle sotto il controllo del Board stesso (la partecipazione nell'elemento integrato non sarebbe perciò indispensabile per far parte del "Nuclear Control Board" sicchè la Gran Bretagna, ed eventualmente la Francia, potrebbero avere un controllo sulla M. L. F. senza esserne membri);
- c) - il Governo Inglese assegnerebbe irrevocabilmente alla N. A. T. O. tutte le sue forze nucleari strategiche (V-Bombers e sottomarini Polaris);
- d) -l'assegnazione delle forze inglesi sarebbe condizionata all'assegnazione da parte degli Stati Uniti dei tre sottomarini Polaris attualmente in Mediterraneo ed eventualmente a quella di alcune squadriglie di Minuteman;
- e) -tutte le forze nucleari strategiche così assegnate verrebbero sottoposte ad un nuovo Comandante indipendente da SACEUR (a questo proposito il progetto inglese sottolinea l'opportunità di concentrare la pianificazione e l'esecuzione di una campagna nucleare contro l'U. R. S. S. in un nuovo Comando lasciando a SACEUR compiti di guerra convenzionale o nucleare-tattica);
- f) - il controllo politico sul "firing" spetterebbe esclusivamente al "Nuclear Control Board" con votazione a maggioranza semplice, che includa il voto affermativo degli Stati Uniti o quello dell'Inghilterra -in ogni caso, si dovrebbe evitare ogni formula che desse alla Germania maggior influenza che non alla Gran Bretagna -;
- g) -possibilità che le forze nazionali assegnate alla N. A. T. O. possano venire in via di fatto ritirate dal controllo del "Nuclear Control Board" ed analogamente anche l'elemento o gli elementi integrati, naturalmente con decisione unanime dei partecipanti.

Il piano britannico, a prescindere dalla presentazione fattane, sembra proporsi il raggiungimento dei seguenti risultati:

- a) - permettere al Governo Inglese di assegnare il proprio deterrente ad una organizzazione comune, pur mantenendo di fatto la disponibilità di esso in caso di emergenza;
- b) - consentire alla Gran Bretagna di partecipare al controllo politico sulla componente integrata dell'ANF senza farne parte;
- c) - svuotare la via internazionale al deterrente di quella carica politica che dovrebbe farne il centro propulsore della N.A.T.O. verso l'auspicata partnership atlantica;
- d) - evitare di assegnare al teatro Europeo (SACEUR) la disponibilità di armi nucleari strategiche.

4. PROSPETTIVE:

Come mezzo per offrire la garanzia nucleare alla Germania ed agli altri alleati non nucleari senza farli giungere all'indipendenza nucleare, la M. L. F. può essere considerata ormai la sola soluzione politicamente accettabile; tuttavia le critiche più consistenti in merito alla sua costituzione riguardano proprio il suo valore politico. La M. L. F., si dice, non impedirà alla Francia di andare avanti col suo programma nucleare e servirà solo ad alienarla, a scindere l'alleanza formando un forte asse americano-tedesco. Tuttavia l'alternativa alla M. L. F. e cioè la via nazionale al deterrente, oltre ad apparire oltre modo anti economica non sembra scevra da altrettanti se non più gravi pericoli. Maggiore è infatti il numero degli alleati che possiedono armi nucleari e maggiore è la possibilità che armi nucleari vengano impiegate contrariamente agli interessi di qualche alleato.

L'affermazione americana secondo cui nuove forze nucleari indipendenti dalla N.A.T.O. tenderebbero a provocarne la divisione appare dunque esatta.

Se si prescinde dalla posizione intransigente della Francia, tutti gli altri governi alleati sembrano aver preso ormai in seria considerazione la necessità di adoperarsi per la costituzione di una difesa nucleare comune. Occorrerà tuttavia trovare la via del compromesso tra le proposte britannica ed americana o, meglio ancora, una nuova formula possibilmente tale da destare anche l'interesse della Francia.

Allo stato attuale, di fronte all'opposizione Francese, alle nuove proposte inglesi intese a rivoluzionare il primitivo progetto americano, all'atteggiamento perplesso di molti alleati emerso dalle discussioni in Consiglio Atlantico, il Governo Americano ha adottato, per ora, una linea di maggior cautela e di attesa nei confronti del problema M. L. F., invitando in sostanza gli alleati europei a prendere eventuali ulteriori iniziative in materia.

Nei confronti dell'A.N.F. britannica, la maggior parte degli alleati europei sembra ritenere che essa, pur contenendo orientamenti interessanti, prospetti talune formule non del tutto soddisfacenti.

La proposta inglese appare anzitutto inficiata dalla necessità, in cui Londra sembra trovarsi, di risolvere i propri problemi nucleari riversandoli in qualche modo sull'alleanza con la scoperta intenzione però di mantenere nel contempo uno "status" preferenziale". Se Londra, si dice, non richiama da alcuno, preferi-

sce rinunciare ad un armamento nucleare autonomo non si vede per quale motivo debba chiedere nello stesso tempo di distinguersi dai paesi "non nucleari" per i quali proprio il progetto britannico prevede la partecipazione ad equipaggi misti.

Nessuno dei paesi che hanno partecipato alle conversazioni M. L. F. ha chiesto agli inglesi di rinunciare alle proprie forze nucleari nazionali; potrebbe anzi essere preferibile che essi le mantengano per bilanciare, almeno in parte, in Europa la posizione francese. Se ne deduce che non sono dovute contropartite morali o status speciali in compenso di una rinuncia che è in realtà soltanto il frutto di una situazione politica interna.

La Gran Bretagna dunque dovrebbe decidersi tra l'essere "dentro" un eventuale contingente integrato (come già avevano proposto gli U. S. A. per la M. L. F.) ed in tal caso partecipare al suo controllo, oppure rimanere "fuori" come la Francia: ma, in questo caso, senza voce in capitolo. E' stata anche ventilata da parte di taluno degli alleati la possibilità di costituire all'interno della progettata A. N. F. due Boards, uno dei quali specificatamente destinato al controllo del contingente integrato ed un altro - ad assai più elevato livello - destinato a coordinare l'ANF con l'insieme del deterrente nucleare N. A. T. O.

La Germania di Bonn, che è sempre apparsa la potenza N. A. T. O. maggiormente interessata alla realizzazione di una formula che consenta all'alleanza il possesso di un proprio deterrente nucleare autonomo, di fronte alla confusa manovra britannica, troppo scoperta per essere accolta senza riserve, sembra orientata verso un sostanziale ritorno alla originaria formula M. L. F.. In tal senso il Governo Tedesco ha presentato recentemente delle proposte senza tenere apparentemente alcun conto della ostilità britannica al progetto di M. L. F. americano, nè delle recente decisione di Washington di accantonarlo a causa della accanita opposizione francese.

La decisione con la quale Bonn sembra perseguire la via per il possesso, sia pure integrato, di un deterrente nucleare fa apparire sempre più attuale la ricerca di una formula che possa concedere alla Germania una forma di associazione nucleare che ad un tempo soddisfi e contenga le sue aspirazioni - Non sembra infatti plausibile che, col risvegliarsi dello spirito nazionale e sotto la spinta della sua particolare posizione nella N. A. T. O. la R. T. F. possa accettare ancora per molto di svolgere nell'ambito dell'Alleanza un ruolo inferiore a quello della Francia e della Gran Bretagna.

E' verosimile che tali considerazioni possano indurre Londra a ricercare un accordo bilaterale con Bonn sullo schema delle ultime proposte tedesche, nell'intento di indurre altri Paesi ad aderire ad un piano anglo-tedesco già definito e costringere in tal modo gli U. S. A. a rimettere in discussione la forza nucleare europea malgrado la nota ostilità francese ed i conseguenti pericoli di una frattura in campo N. A. T. O.. Nell'esame delle varie iniziative nucleari multilaterali e delle conseguenti prospettive non si può infine non tenere conto della vivace opposizione sovietica a qualsiasi forma di integrazione nucleare europea che, se pur con argomentazioni di palese falsa propaganda, agisce come elemento di coesione nei confronti degli stati satelliti ai quali viene prospettata a fosche tinte l'inesistente minaccia di una N. A. T. O. nucleare.

Sorgono da ciò notevoli remore e freni al processo distensivo ed alle prospettive di accordi Est-Ovest in materia di non proliferazione, suscitando per un tracollo l'opposizione dei membri della N. A. T. O., in prima linea degli scandi-

navi, che considerano prioritarie le esigenze della distensione internazionale.

Le evidenti difficoltà di accordo sui progetti britannico e statunitense potrebbero indurre in ultima analisi i loro alleati europei alla ricerca di una soluzione "continentale", di una prospettiva cioè capace di raccogliere l'adesione di tutti gli alleati al di qua dell'Atlantico.

Ad Ottawa nel maggio 1963 era stata compiuta una analoga operazione di ricerca e la "Forza Interalleata", che ne è stata il risultato costituisce forse ancora, almeno come formula di "coordinamento", un limite oltre il quale ancor oggi sembra difficile procedere.

Molto comunque dipenderà dall'esito delle prossime elezioni tedesche. Non va infatti dimenticato l'atteggiamento di estrema prudenza che su tale contesto assumerebbero i socialdemocratici qualora riuscissero a succedere ai cristiano-democratici nella guida del Paese: così come sembra legittimo ritenere che una parte almeno della presente ostinazione tedesca nel pretendere una più diretta partecipazione alla pianificazione ed all'impiego dei deterrenti sia dettata da comprensibili esigenze di propaganda elettorale.