

June 28, 1964

Report by Alessandrini on MLF Project

Citation:

"Report by Alessandrini on MLF Project", June 28, 1964, Wilson Center Digital Archive, Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, Box 1009, Subseries -N/A, Folder 3.
<https://wilson-center-digital-archive.dvincitest.com/document/187918>

Summary:

Report by italian representative to the Atlantic Council A. Alessandrini on the second phase of MLF negotiations, particularly Italy's position.

Credits:

This document was made possible with support from MacArthur Foundation

Original Language:

Italian

Contents:

Original Scan

RAPPRESENTANZA ITALIANA
PRESSO IL CONSIGLIO ATLANTICO

TELESPRESSO N. **4176**

- MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI
- MINISTERO DELLA DIFESA - Gabinetto
- STATO MAGGIORE DIFESA
- ROMA
- AMBASCIATE D'ITALIA A:
WASHINGTON - LONDRA - BONN - L'AJA
BRUXELLES - ANKARA - ATLNE

SECRET

PARIGI, 28 MAR 1954

POSIZIONE:

OCCETTO: Progetto MLF - Fine della "seconda lettura".

RIFERIMENTO:

TESTO:

Il Gruppo di Lavoro per la Forza Multilaterale avrà esaurito, alla fine del mese in corso, la cosiddetta fase di "seconda lettura". Nel prossimo settembre esso dovrebbe iniziare la fase di predisposizione della documentazione finale, da sottoporre poi alla decisione dei Governi.

Così come avevo fatto al termine della "prima lettura", desidero esporre qualche considerazione di insieme sulla seconda fase del negoziato.

Comincio da un'impressione di ordine generale, suggerita dalla diversa andatura che hanno avuto i lavori in sede del Gruppo Politico principale e di Sottogruppi tecnici. Il Sottogruppo Militare e quelli Giuridico, Finanziario ed Amministrativo hanno lavorato assai più velocemente del Gruppo Politico, giungendo in tempo relativamente breve alla conclusione che non esistono difficoltà tecniche insormontabili che si oppongano alla creazione di una Forza Multilaterale. Ne risulta confermato

- 2 -

- se ve ne fosse bisogno - che la messa a punto finale del progetto per la costituzione di una Forza Multilaterale dipende esclusivamente da decisioni politiche.

Sulla base di questa premessa posso esporre la seguente considerazione.

Nell'affrontare il negoziato sulla MLF, tutti i paesi hanno convenuto di non assumere a priori impegni di sorta e di compiere soltanto un lavoro di preparazione, di documentazione d'urto, sulla quale in seguito aprire il procedimento di decisione politica che è competenza dei rispettivi organi di Governo. Ma, nella realtà dei fatti, ciò non è esatto alla lettera per due paesi, gli Stati Uniti e la Germania, i quali hanno costantemente negoziato sulla base di una decisione politica già largamente acquisita in via di principio. Gli americani e i tedeschi scalpitano in presenza di quelle che per loro sono le "lungaggini" del negoziato politico. Se si trattasse di decidere a due, potrebbero creare la MLF nel tempo necessario a mettere a punto tecnicamente il trattato e gli altri strumenti idonei a farla funzionare.

Accanto alla decisione politica preacquisita sussiste, presso americani e tedeschi, una decisione di impegno finanziario del tutto adeguata a sostenere la decisione politica. Non vi è solo, cioè, una decisione politica di principio, ma una decisione di impegnarsi ad una partecipazione finanziaria almeno fino al 30% della spesa totale.

Questi due elementi, decisione politica ed impegno finanziario preesistenti, mostrano di per se stessi la concezione che gli americani ed i tedeschi hanno del negoziato. I primi vi vedono un mezzo per dare una risposta reale e concreta alla dissidenza francese, e nello stesso tempo per impegnare politicamente e finanziariamente i tedeschi, al fine

- 3 -

di distoglierli da eventuali propositi di seguire in un comani i francesi. I secondi, vi vedono il mezzo per ottenere non uno status nucleare o quasi nucleare - il che è impossibile e i tedeschi lo sanno quanto noi - ma una effettiva partecipazione alla elaborazione della strategia nucleare, accanto agli Stati Uniti ed in concorrenza con la posizione francese.

Sia gli americani che i tedeschi si sono prefissi uno scopo immediato, e vi tendono coerentemente, tenendo pronti sul tavolo del negoziato i danari da spendere. Questa tecnica di negoziato, del tutto realistica, manca di chiarezze e di sfumature, ma è quanto mai efficiente. Infatti, i tedeschi sanno benissimo che qualunque sia la organizzazione della MLF, essi finiranno per "comprare" una posizione di privilegio, nei posti direttivi e in tutta l'attività di fatto, accanto agli americani. In conseguenza, prestano meno attenzione agli altri aspetti del negoziato, come a quello della evoluzione europea, aspetto tanto giustamente sottolineato specialmente da noi italiani, ma che è da vedere in prospettiva più allungata rispetto all'ottenimento di un "droit de regard" nelle faccende nucleari, che è il tema o l'oggetto immediato del negoziato.

Americani e tedeschi sono naturalmente sensibili agli effetti futuri e prospettici della eventuale creazione di una Forza Multilaterale, ma li considerano lontani e collaterali rispetto allo scopo immediato.

./.

.- Accanto a questa posizione precisa e dichiarata degli Stati Uniti e della Germania, esiste una terza posizione altrettanto chiara e non equivoca in questo negoziato.

Si tratta della posizione del Regno Unito. Tale posizione, secondo lo stile proprio ai negoziatori inglesi, non è stata definita in termini precisi o nei documenti, ma non è meno lineare nei suoi propositi. Il Regno Unito ritiene che la creazione di una Forza Multilaterale possa alterare in modo pericoloso lo status quo europeo agli effetti dell'equilibrio del deterrente mondiale, oggi controllato dagli Stati Uniti e dalla Gran Bretagna. Inoltre il presente Governo del Regno Unito vede nella eventuale creazione di una MLF un argomento che potrebbe essere pericolosamente impugnato dai Labouristi contro la politica dei Conservatori in favore del potenziamento di deterrente britannico tramite la costruzione dei sommergibili Polaris: perchè a sersi accollati un tale sforzo "nazionale", quando si potrebbe dotare l'Alleanza dello stesso deterrente, aderendo alla Forza Multilaterale, cioè con una spesa infinitamente minore?

Per tali ragioni il Regno Unito si vuole opporre ad ogni mutamento sostanziale ed intende mantenere una situazione nella quale, se i paesi europei potranno eventualmente accedere ad una maggiore collaborazione per l'impiego di armi nucleari tattiche e di interdizione, le decisioni supreme per l'impiego del deterrente strategico debbano rimanere nelle mani degli Stati Uniti e del Regno Unito.

Sono sempre stato esplicito sull'argomento della posizione britannica. Io sono certamente convinto della necessità di costruire politicamente l'Europa con gli inglesi ed ho, nel negoziato, sostenuto con tutto il vigore possibile la nostra

- 6 -

visione - sulla quale tornerò fra poco - di una MLF intesa come strumento per la evoluzione dell'Europa. Ma è evidente che gli inglesi paventano ogni evoluzione innescata da un mutamento dello status quo in materia nucleare. Essi mostrano in questa materia un atteggiamento conservatore, tendente a perpetuare la situazione nella quale i paesi europei sono estranei alle decisioni dell'impiego del deterrente strategico. Il piano sottoposto dagli inglesi, che è ora oggetto di esame da parte del Sottogruppo Militare, rivela in chiare lettere questi propositi, tendendo ad impegnare ogni alta loro risorsa europea nell'apprestamento di vettori nucleari tattici e comunque inquadrati, direi vincolati, nella organizzazione nucleare della NATO quale attualmente esiste. Non è difficile pronosticare che se si accogliesse il piano britannico, la costituzione di quella nuova strutturazione che dovrebbe consentire ai paesi MLF un "droit de regard", verrebbe fatalmente assorbita nella organizzazione NATO esistente. In più va rilevato che il piano inglese si basa sull'impiego tanto di vettori aerei quanto di missili a terra, ai quali noi, restituendo i Jupiter, abbiamo già rinunciato.

Quanto ho detto spiega perchè la posizione britannica abbia già riscontrato una opposizione sostanziale da parte tedesca. Anzi, al riguardo ho già segnalato il significativo episodio nel quale il Rappresentante tedesco ha dichiarato, in corso di seduta, che il suo Governo studierà attentamente il progetto britannico purchè sia inteso che esso non pregiudichi e non condizioni la creazione di una MLF navale secondo l'optimum delle 25 navi con 200 missili. In altri termini, pur discutendosi ancora quale debba essere il numero di navi da costruire, i tedeschi hanno fatto già sapere che essi concedono il numero massimo. E, come sapere, sono pronti a pagare.

- 6 -

Gli americani ed i francesi da un lato, gli inglesi dall'altro, hanno manifestato atteggiamenti inerti al raggiungimento di scopi immediati quanto obiettivi.

Ritengo che questi tre paesi, in posizione dell'Europa, e certamente in Europa, sono venuti ad esaminare ogni aspetto del problema, e cioè non soltanto quello del "dilemma di scelta" da ottenere come corrispettivo immediato di nuove spese, ma anche la possibilità di porre in essere, attraverso la NCF, una strategia per la soluzione europea e per conseguire scopi, e sperabilmente, ai francesi di trovare una via d'uscita dalla loro intrinsecamente dissidente. Infine, noi abbiamo sottolineato che vediamo nella Forza multilaterale un mezzo per evitare la proliferazione di armamenti nucleari nazionali, e quindi per assicurare un armonioso passaggio dall'attuale situazione nucleare ad una nuova situazione nella quale i paesi dell'Europa, dapprima in quanto tali ed in seguito in quanto entità politica unitaria, possano collaborare cogli Stati Uniti alla formulazione concreta della strategia nucleare.

Ritengo che il nostro Paese sia stato chiaro e coerente in questo atteggiamento; ed ho fatto del mio meglio per illustrare al Gruppo di Lavoro le istruzioni che mi sono state già riprese impartite, e che sono ormai registrate nei documenti di lavoro.

La parte olandese ed olandese si è mostrata un certo interesse e al nostro modo di impostare il negoziato in termini prospettici; e ritengo che il crescente interesse dell'Olanda alla Forza Multilaterale possa in parte ascrivarsi a questo modo di rappresentarsi il problema.

./.

I greci ed i turchi sono anch'essi per un negoziato che non si trasformi brutalmente in un rapporto di dare-avere; ma devo dire che così è perché questi due paesi sono nella impossibilità di contribuire sostanzialmente alla realizzazione del progetto, e quindi ne vedono con scarso favore gli aspetti che necessitano contropartite ed impegni finanziari.

Tuttavia, tanto i belgi e gli olandesi, quanto i greci ed i turchi, sono stati trattenuti, nelle loro possibilità di evoluzione verso le nostre concezioni, dalla nostra richiesta per la creazione di un Comitato di Controllo dal quale essi sarebbero esclusi.

D'altro lato gli americani, i tedeschi e gli inglesi - per le ragioni già più sopra accennate - non sembrano ricettivi in materia ed accettano la formulazione di una clausola europea programmatica ma annettendole un valore soltanto simbolico. Se i tedeschi si sono dimostrati più interessati che non gli americani alla clausola europea, ciò è dovuto al fatto che essa offre al loro Governo, nei confronti del Parlamento, un argomento in più per ottenere l'approvazione del progetto di MLF. Essi suggeriscono infatti che la clausola europea contenga un accenno all'impegno di lega e la evoluzione europea alla soluzione del problema tedesco.

Gli inglesi si sono immediatamente dichiarati ostili alla clausola europea. Le ragioni da essi addotte non mancano di qualche validità sotto certi aspetti formali, ma lo scopo manifesto è sempre il medesimo, cioè quello di non innescare procedimenti che potrebbero porre in essere una evoluzione nucleare suscettibile di far sfuggire dalle mani del Regno Unito il controllo del deterrente strategico che esso detiene assieme agli Stati Uniti.

- 8 -

.- Sulla prospettiva del negoziato dopo la fine della "seconda lettura", si giungerà quanto segue.

Nella prossima fase dei lavori non si tratterà di una "terza lettura", ma di giungere alla redazione di un progetto di trattato. E' chiaro che questa fase, quanto le prime due, non impegnerà nessuno: ma redigere un trattato, sia pure sotto forma di progetto, significa stringere le fila degli studi preparatori. In definitiva, nella prossima fase troverà sempre miglior campo la pressione americana e tedesca per giungere ad un risultato.

Questa pressione, è da prevedere, tenderà anche ad individuare più concretamente quali contributi i paesi partecipanti possano e vogliano accollarsi per l'attuazione del progetto. Tale lato del negoziato è il più brutale, il più sprovvisto di intendimenti prospettici; ma non si può d'altra parte ignorare che la MLF dovrà concretamente esistere prima di poter assolvere qualunque sua funzione nel senso europeistico evolutivo. E per esistere, essa ha bisogno di mezzi che è giunto il momento di apprestare. D'altra parte, il momento per pre-constituirsì la posizione che possa consentire un "droit de regard", è proprio quello nel quale si decide in quale misura contribuire. Ho già riferito che i tedeschi ci avevano prospettato la possibilità di dividere a 3 il controllo effettivo del sistema di votazione della MLF per mezzo di un contributo finanziario sufficiente ed accentrare in mani americane, tedesche ed italiane un coefficiente di ponderazione maggiore di quello che resterebbe agli altri. Si tratta del solito gioco realistico con le pile di monete sul tavolo. Non sta a me approvarlo, ma certo ne posso constatare l'efficacia. Infatti gli altri paesi che partecipano alle trattative, pur non vedendo

- 9 -

mai con favore uno status privilegiato dei tedeschi, si rendono però conto che se i tedeschi pagassero alla fine quanto gli americani, sarebbe difficile disconoscere una loro pretesa a concretare il loro "droit de regard" secondo una più cospicua proporzione di posti direttivi e di comando. Certo tale proporzione, e quindi una posizione di privilegio tedesca, verrebbe subito a malincuore; ma sarebbe impossibile contrastarla. Invece è vano sperare - e in ciò desidero essere esplicito a costo di ripetermi - che uno status di privilegio possa essere ammesso sulla base di un principio diverso da quello del contributo effettivo. Noi stessi abbiamo interesse a mantenere fermo tale principio, se non vogliamo che gli inglesi invocino uno status di privilegio per il fatto di essere una potenza nucleare. Ciò dico perchè coerentemente, dobbiamo ammettere che gli altri paesi vedono con molta perplessità, se non con ostilità, la nostra richiesta di costituire un Comitato di Controllo, perchè ravvisano in essa il proposito di creare una specie di direttorio dal quale i paesi minori finiscano per essere esclusi. Ed i paesi minori sono apparsi non solo agli inglesi, ma anche ai tedeschi ed agli americani - che inizialmente non li desideravano - come utili elementi, sia nel complesso gioco dell'iniziativa in corso sia nella futura organizzazione.

.- Vorrei aggiungere qualche considerazione sui mezzi di negoziato a nostra disposizione nella prossima fase. Noi abbiamo accettato di partecipare alle trattative per la Forza Multilaterale anche sulla base delle premesse fatteci dagli americani di tener in dovuto conto il contributo di responsabilità che il nostro Paese aveva dato all'Alleanza accettando l'installazione di basi missilistiche. Sulla base di ~~una~~ premessa, una nostra partecipazione ad un Comitato di Controllo poteva prospettarsi anche come riconoscimento di un nostro preesistente contributo di

- 10 -

responsabilità politica ed atlantica. Gli americani, del resto, ci avevano promesso di tenerne conto, ed infatti hanno sempre dichiarato che la partecipazione dell'Italia alla MLF era "indispensabile" e che non poteva non essere riconosciuta al nostro Paese una posizione adeguata al suo contributo all'Alleanza, anche nella futura organizzazione della MLF.

Per parte nostra, e tenendo conto di tali precedenti, abbiamo, con costante fermezza, esposto nel negoziato multilaterale le ragioni che ci inducevano a chiedere la costituzione di un Comitato di Controllo, chiarendo come tale Comitato fosse secondo noi necessario per la credibilità della MLF, e cioè proprio per farne uno strumento efficiente ai fini della sua evoluzione in senso europeistico. Ho però a più riprese riferito come questa nostra tesi non abbia convinto soprattutto gli alleati minori, e non abbia mai ottenuto appoggio da parte americana intorno al tavolo del negoziato multilaterale. Tuttavia, noi potevamo sperare che a un certo punto gli americani si decidessero ad appoggiare il Comitato di Controllo per avvalorare la credibilità della Forza Multilaterale, ed anche per riconoscere tangibilmente la posizione del nostro Paese nell'Alleanza.

Devo invece segnalare che la posizione americana è stata recentemente chiarita ed in senso a noi non favorevole. Gli americani ci hanno riservatamente informati intendoci prendere visione di una documentazione inoppugnabile - del fatto che a Washington non si ritiene più indispensabile la partecipazione italiana alla creazione della MLF. Devo dire che Finletter continua ufficialmente a non drammatizzare questo mutamento di intenti da parte del suo Governo; e ne meno da parte mia lo drammatizzerei. Ma il mutamento esiste.

- 11 -

Penso che nella prossima fase del negoziato debba essere necessario tener ben presente da parte nostra questa nuova posizione americana. Essa ci toglie dalle mani lo strumento che avrebbe potuto scardinare la tenace opposizione dei minori a qualsiasi soluzione che conduca ad un organismo direttivo ristretto della Forza Multilaterale. In conseguenza, se gli americani ribadiranno il loro nuovo modo di vedere e se noi continuiamo ad essere interessati alla MLF, sembra necessario che la nostra condotta si adegui alle risultanze delle due letture espletate.

Si potrebbero considerare le seguenti possibilità. Innanzi tutto, mantenere aperta la via che conduce ad un sistema di votazione ponderata; ciò perchè non è da escludere che la decisione politica possa consentire al nostro Paese di contribuire in proporzione ancora tanto rilevante da poterne cambiare la valorizzazione in una formula ponderata. In altri termini, se il nostro contributo fosse almeno in proporzione corrispondente al 10% del costo totale, mi sembra che l'adozione di una formula di votazione ponderata consentirebbe - in assenza di un Comitato di Controllo di avere una certa voce in capitolo nel "Board of Governors". In ogni caso maggiore che se si adottasse la votazione all'unanimità.

Correlativamente al principio della ponderazione, potremmo quindi sostenere il principio del rapporto proporzionale fra contributo versato e partecipazione al "droit de regard", da tradursi cioè in posti direttivi, ecc.

Se invece la decisione politica conducesse ad un contributo poco più che simbolico, comunque di ordine non sufficientemente elevato per calderne una valorizzazione ponderata, mi sembra che la soluzione meno peggiore potrebbe ancora rimanere quella della votazione unanime; infatti, se il nostro Paese passasse dalla parte dei sostenitori dell'unanimità, ciò consentirebbe certamente un'azione combinata per valorizzare al massimo le funzio-

ni del "Board of Governors", azione che del resto qui ~~avanza~~
già iniziato a svolgere secondo le istruzioni ricevute.

In terzo luogo, per coerenza alla nostra visione della Forza Multilaterale in chiave europeistica, dovremmo continuare la nostra azione per concretare un testo finale di clausola europea; ciò si potrebbe fare, secondo ~~la~~ negoziando l'abbandono della primitiva formula concordata con i tedeschi - che si è appesantita con l'inserzione del richiamo specifico al problema ~~te~~ - contro una formula recata lungi le linee delle dichiarazioni conclusive dell'ultimo Comitato Monast. La impostazione di queste dichiarazioni sembra avere riscosso un certo favore nel Gruppo di Lavoro e ci potrebbe consentire di respingere la formulazione olandese della clausola europea - alla quale non devono essere estranei gli inglesi - che è per noi inaccettabile.

Quanto sopra, beninteso, se si pensa da parte nostra giungere ad una decisione affermativa in favore della partecipazione del nostro Paese alla Forza Multilaterale. Se così non ~~o~~ se la congiuntura politica del momento non lo consentisse, il mantenimento integrale delle nostre impostazioni precostituite ~~be~~ una base per il nostro rifiuto, consentendoci, a quel punto, di dichiararci nella impossibilità di aderire ad un trattato nel quale non fossero state accolte le nostre principali istanze.

Ciò sembra importante soprattutto perchè nell'ultima fase assumerà un rilievo determinante il fattore tempo. Infatti allo stato attuale, le nostre istanze su taluni punti essenziali (Comitato di Controllo, ecc.) sono presentate nei documenti in posizioni particolari del nostro Paese, cioè sono - agli effetti visivi - fra parentesi quadre nel testo. Si tratta, come è noto, di posizioni sulle quali esiste una sostanziale divergenza di vedute fra i paesi negoziatori.

Ma è importante tener presente che, nel corso della prossima fase, si dovrebbe poter giungere ad un ~~qualche~~

7
celle posizioni in contrasto prima di sottoporre la documentazione alla decisione politica, fase definitiva che rimarrà al di fuori e al di sopra del Gruppo di Lavoro e durante la quale non si potrà più negoziare, ma solo decidere all'interno di ciascun paese se dare una risposta affermativa o negativa.

Poiché la decisione definitiva sarà presa al di sopra del Gruppo di Lavoro, sembra consigliabile non giungere alla situazione dei lavori in sede di Gruppo di Lavoro lasciando in presenza posizioni di sostanza nettamente divergenti sui punti contestati. Se così fosse, il processo di decisione politica potrebbe metterci di fronte alla alternativa o di manifestarci in senso assolutamente negativo, o di accettare incondizionatamente il progetto della maggioranza senza aver modo, non fosse che per mancanza di tempo, di tentare d'armonizzare le nostre istanze con quelle altrui.

Tenendo presente quanto sopra, sembra che la interruzione estiva giunga a proposito per consentirci una messa a punto finale della nostra posizione, in base alla quale affrontare nelle migliori condizioni possibili la fase finale delle discussioni.