

December 21, 1960

Report by the Minister of Foreign Affairs Antonio Segni to the Minister of Defense, Paris meeting of the Atlantic Council

Citation:

"Report by the Minister of Foreign Affairs Antonio Segni to the Minister of Defense, Paris meeting of the Atlantic Council", December 21, 1960, Wilson Center Digital Archive, Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, NATO Series, Box 160, Subseries 1, Folder 012.

<https://wilson-center-digital-archive.dvincitest.com/document/122093>

Summary:

This report describes the development and outcomes of discussions at the Atlantic Council, Paris meeting. Topics: contrasts between two different tendencies : extensive vision of NATO power (supported by Italy, Germany, Canada and others) and the restrictive vision of NATO (sponsored by USA, France and UK); colonies; economic development; increasing Soviet threat.

Credits:

This document was made possible with support from MacArthur Foundation

Original Language:

Italian

Contents:

Original Scan

Parigi, 31 Dicembre 1950

SEGRETO

7257

Signor Ministro,

Il "New York Herald Tribune" afferma che la riunione ministeriale atlantica si è chiusa su una "note of acrimony" mentre il "Monde" scrive che essa è terminata su una "note désabusée". Né l'una né l'altra espressione sembrano definire correttamente il corso e la conclusione dei dibattiti che si sono svolti a Parigi durante i giorni scorsi.

Per giungere ad una valutazione il più possibile esatta, è necessario partire da alcune premesse e formulare alcune precisazioni.

La concezione estensiva e la concezione restrittiva dell'Alleanza, esistenti fin dalla fondazione della NATO (è da ricordare che il famoso articolo 2 fu inserito non senza difficoltà nel trattato) si sono più apertamente rivelate cu-

.. /

Sua Eccellenza
l'On. Prof. Antonio Segni
Ministero degli Affari Esteri

R O M A

2.

rante questa sessione. Non ho bisogno di ricordare che alle tendenze limitative appartennero sempre, in modo più o meno accentuato, i paesi maggiori : gli Stati Uniti sulla base della dichiarazione di Dulles affermando che la NATO era, sì, la più importante delle organizzazioni sulle quali l'America basava la propria politica, ma che essa non era la sola, dati gli impegni mondiali dell'America; la Gran Bretagna, per tradizionale, e direi insulare, riluttanza a forgiare la propria politica su temi prestabiliti ed in altrui compagnia al di là di precisi commitments militari; la Francia per l'ansia, derivante dalla disfatta del 40 e tanto aumentata con De Gaulle, di basare il proprio potenziamento ed il proprio prestigio sull'appartenenza ad un club ristretto dei tre "grandi" occidentali e non su un piano egualitario con gli altri quattordici alleati.

Alla concezione estensiva dell'Alleanza tenevano più o meno tutti gli altri membri, in prima linea il nostro. Con l'Italia erano la Germania, il Canada, la Turchia, il Benelux e gli Stati minori. Non erano solamente comprensibili motivi di prestigio e di interesse che spingevano gli stati medi e piccoli ad allargare il campo d'azione della NATO ed a realizzare le istanze poste dall'articolo 2 : come ben appare dal rapporto

.. /

3.

to del Tre Saggi, appartenenti appunto a tale gruppo di paesi, innegabili necessità erano e rimangono alla base delle concezioni e dei propositi intesi ad allargare i compiti dell'Alleanza.

Il contrasto fra le due opposte tendenze non è mai veramente stato sanato neppure quando fu approvato, da tutti, il predetto Rapporto del Tre Saggi, o quando vennero prese, in occasioni e riunioni solenni, decisioni favorevoli alle tendenze più estensive ed integrative della Alleanza. Anzi, dal momento dell'assunzione di De Gaulle e dello sviluppo delle sue concezioni nazionalistiche, il distacco già evidente fra le due diverse concezioni si è, negli ultimi tempi, accentuato, ponendo quella estensiva ed integrativa in posizione sempre più difficile e vacua.

Su tale stato di cose si è inserita la questione "coloniale". Questa ha spostato i termini delle due precedenti concezioni, suddividendo ulteriormente gli alleati sul tema dell'obbligo per tutti i membri dell'Alleanza di assicurare una operante solidarietà atlantica nelle questioni minaccianti la sovranità, ed anche semplicemente gli interessi, di alleati aventi responsabilità in territori posti fuori delle frontiere NATO vere e proprie.

.. /

4.

Alcuni stati "colonialisti", quali il Belgio, il Portogallo e la stessa Francia (anche se quest'ultima non ha voluto ricorrere ufficialmente alla NATO per l'Algeria al fine di evitare ogni internazionalizzazione del conflitto nordafricano), appartenenti al gruppo dei fattori di una più intensa collaborazione atlantica, si sono, a ragione od a torto, sentiti "abbandonati", o non sufficientemente assistiti, dalla Organizzazione Atlantica, con pregiudizio delle loro posizioni.

Per contro, stati non aventi interessi coloniali o, comunque, legati con territori posti fuori della zona NATO, anche se in precedenza appartenenti al gruppo favorevole a concezioni estensive dell'Alleanza, quali il Canada, la Danimarca, la Norvegia (Lange era stato uno dei tre Saggi), si sono spostati su una linea di minore collaborazione atlantica e di maggiore appoggio alle Nazioni Unite, tanto da essere accusati di un potenziale "neutralismo".

Non molto lontani dalle loro impostazioni si è andata rivelando, con sensibili anche se prudenti prese di posizione nello stesso senso, la Gran Bretagna. La tendenza inglese a limitare la consultazione politica ed economica, esistente da sempre, ha tratto dalle prese di posizione canadesi e scandinave evidente incoraggiamento a favorire un ritorno della NATO a più ridotti fun-

5.

zioni, di carattere principalmente militare.

Germania ed Italia hanno, in questa situazione, rappresentato fino ad oggi un punto fermo, e di raccordo : favorevoli ad una sempre maggiore collaborazione atlantica, anche fuori delle frontiere della NATO, ma non legate a responsabilità coloniali, esse hanno potuto per molto tempo assicurare in Consiglio un costruttivo equilibrio fra le varie tendenze.

Se tale equilibrio si è rivelato malfermo ciò è dovuto al fatto che gli Stati Uniti non hanno presentato, che in parte, sia durante le riunioni confidenziali tenute presso Spaak negli ultimi mesi sia alla riunione ministeriale, quel complesso di proposte, nel campo politico, economico e militare che era destinato a servire da polo di attrazione e di componimento delle varie tendenze.

E' ben vero che le famose proposte già annunziate da Norstad e da Burgess, sono state finalmente presentate da Herter, ma esse sono apparse condizionate da una estrema prudenza sia nella loro enunciazione che nella loro impostazione. Alla mancanza di vigore nella presentazione delle proposte è invece seguita, nello stesso intervento, una ferma, e non del tutto opportuna in quel momento, richiesta per un maggiore contributo degli alleati europei alle spese.

.. /

6.

Per quanto riguarda il campo politico si è dovuto constatare che il rapporto Bowie, evidentemente mutilato ad opera del Dipartimento di Stato, non suggeriva alcun reale impulso alla consultazione fra alleati.

Per contro, la consultazione economica, inclusa quella relativa alle contromisure dirette a controbilanciare le iniziative sovietiche nei paesi "non committed" veniva lasciata interamente alla nuova OCSE, della quale fanno parte, come è noto, cinque paesi neutri.

La richiesta finanziaria americana, formulata con inattesa pesantezza, ha rinfocolato le lamentele degli alleati meno abbienti sì che alle divergenze fra alleati grandi e piccoli; fra integralisti ed anticolonialisti, si è aggiunta quella fra ricchi e poveri. Si è così assistito a ripetute querimonie, in tema finanziario, da parte della Grecia e soprattutto della Turchia, la quale ultima, non essendo stata ammessa ad una diminuzione del suo contributo, ha fatto fallire un accordo per le infrastrutture che tutti desideravano e per il quale la maggior parte dei paesi membri aveva, al fine di venire incontro alle richieste americane, accettato un aumento delle quote nazionali.

Da ciò è nata una disparità di impostazioni, una diversità di tendenze ed in definitiva

7.

una confusione che si è tradotta, prima, in un seguito di interventi non sufficientemente obiettivi ma bensì dominati in buona parte, da fini particolaristici e, poi, da una mancanza di conclusioni e di decisioni.

Tutto ciò ha esposto direttamente Spaak, la sua politica, i suoi propositi e le sue pubbliche prese di posizione. "Nulla di tutto ciò che è stato detto, osservato o proposto e nulla di ciò che è stato taciuto, rinviato od ignorato durante questi dibattiti incontra la mia approvazione" ha detto Spaak la sera del 17 dicembre, quando ha convocato i Rappresentanti permanenti nel suo studio per annunziare loro la sua intenzione di rassegnare le dimissioni.

Si va ora qui dicendo che i dibattiti del 16 e del 17 Dicembre - quest'ultimo chiuso con una secca polemica fra Spaak e Lange sull'anticolonialismo e sui vantaggi e svantaggi della OCEE - non abbiano rappresentato per Spaak che una scusa per concretare un proposito che sembra egli andasse maturando da qualche tempo. E si afferma che l'occasione è stata offerta a Spaak proprio dall'atteggiamento americano e dalla condotta di Burgess, con il quale egli aveva già avuto netti dissensi sull'interpretazione e sulla portata del piano decennale americano (Bowie) durante i lavori ad hoc del Consiglio Permanente. Non si sa se e

8.

quanto Burgess abbia rappresentato il reale pensiero del suo Governo nel dare al già tagliato rapporto Bowie in materia di collaborazione atlantica l'interpretazione più restrittiva. Né si esclude che Burgess sia stato spinto alla presentazione di una interpretazione eccessivamente estensiva dei compiti da affidare all'OCDE dal fatto di esser egli uno dei padri di quest'ultima e dalla speranza di esser confermato, benché repubblicano, quale rappresentante presso di essa.

E' ora da comandarsi se Spaak potrà eventualmente ritirare le dimissioni tanto solennemente annunziate. Tutto è naturalmente possibile, soprattutto in questo momento, ma non si vede come, allo stato attuale delle cose, Spaak possa, a breve distanza di tempo, riconsiderare e dichiarare cose superate con sua soddisfazione, situazioni ed impostazioni che egli ha, pochi giorni addietro, dichiarato esser causa della sua decisione.

Una sola possibilità può esistere in tal senso : quella di un rinnovato, e pubblicamente dichiarato, appoggio alla politica di Spaak da parte della nuova Amministrazione Americana e da parte di Kennedy personalmente.

Di ciò si vedrà. Frattanto le dimissioni di Spaak pongono quesiti ed inducono riflessioni. E' anzitutto da rilevare il pregiudizio da esse automaticamente creato all'Alleanza per il

9.

fatto che egli - come ha dichiarato - intende lasciare la carica a Maggio : da oggi a quella data egli, dimissionario, non potrà infatti, inevitabilmente, avere l'autorità necessaria per condurre la trattazione di questioni di estrema importanza che si vanno presentando in un momento tanto difficile. E' quindi da tenere un vacuum nell'attività effettiva dell'organizzazione fino a dopo la riunione di Oslo, che non può, essa stessa, non essere pregiudicata da questo stato di cose.

Ma bisogna andare anche più in là e domandarsi soprattutto quali conseguenze potrà avere per l'Alleanza, sulla stessa essenza, sui suoi fini e sui suoi metodi, la partenza di Speak, se essa avverrà.

Il presente Segretario Generale ha succeduto a Lord Ismay sostituendo alla politica principalmente amministrativa di questo una politica ovviamente corrispondente al suo passato ed al suo carattere ed intesa a porre le basi necessarie per la creazione di una vera e propria comunità militare, politica ed economica occidentale.

Non sono naturalmente mancate, né mancano presentemente, le critiche ai fini che Speak si è posto ed ai metodi che egli ha adottato. Questi ultimi hanno anzitutto urtato contro le concezioni, la prudenza, il pragmatismo ed il non mai

10.

veramente abbandonato insularismo degli inglesi i quali, anche per il fatto che egli finiva per interferire in quelle loro relazioni con gli americani delle quali sono tanto gelosi, gli rispondevano di accedere nella sua attività e nella concezione dei compiti affidatigli. Egli ha poi assai contrariato i Francesi, opponendosi alle loro più recenti ambizioni, che vanno dal famoso progetto per un direttorio politico atlantico "a tre" alla politica di De Gaulle contraria all'integrazione. La sua difesa degli interessi belgi nella trattazione del problema africano che andò forse al di là di quanto i suoi doveri di Segretario Generale comportassero, gli procurò l'ostilità dei paesi scandinavi e del Canada così come talune altre sue prese di posizione hanno forse presentato e comportato difetti ed errori che non hanno mancato di essere sottolineati, direttamente o indirettamente, da questo o da quel Governo Alleato, da questo o da quell'uomo politico, interessati a particolari loro politiche.

Detto ciò, bisogna affrettarsi a dire che Spaak ha tenuto il suo posto con una capacità, una efficienza, una dignità ed una perseveranza che nessuno può negare e che ha spesso forzato l'ammirazione dei suoi stessi avversari. Spaak, le cui origini socialiste sono alla base

.. /

ii.

di una mai smentita e chiara forma mentis anticomunista, non ha mai perduto di vista lo scopo vero ed ultimo della Alleanza : quello di opporre una barriera contro l'aggressione sovietica. E ciò non solo con la forza e con la fermezza, ma anche, se possibile, - e ne sono testimone - con la ricerca di soluzioni pacifiche e di eventuali intese con il mondo sovietico.

Per parte nostra, non possiamo né dobbiamo dimenticare il costante, comprensivo, sincero appoggio che il nostro paese ha sempre trovato presso il Segretario Generale dimissionario. E anche quei membri dell'Alleanza che gli sono, per ragioni particolari, ostili, non possono negare la sollecitudine da lui dimostrata per comporre dissidi e per appianare situazioni.

Il grande tentativo di unificazione dell'Occidente contro il mondo sovietico è stato, con Spaak, compiuto. E' da domandarsi se esso potrà essere continuato da un suo successore. Se sì, si vorranno sostituire nuovi metodi a quello usato da Spaak ? Quali nuovi metodi ?

L'Occidente si trova di fronte ad una pressione sovietica, diretta ed indiretta, enormemente cresciuta in questi ultimi tempi. Essa trova espressione e sviluppo non solo interne alle tavole e nei fori internazionali ma anche all'interno di tutti i paesi atti a prestarsi alla

12.

offensiva moscovita, fuori e dentro le frontiere della NATO, innescando le reazioni le più diverse e, come si è visto nella riunione atlantica chiusasi con le dimissioni di Spaak, le meno concordi.

Negli ambienti della Porte Dauphine si va dicendo che, se le dimissioni di Spaak saranno mantenute, il suo successore sarà forse nominato conformemente alle nuove tendenze che si vanno sviluppando in seno all'Alleanza. Sono esse concordi e convergenti? Vi è una tendenza francese che sembra voler attribuire ai singoli alleati maggiori responsabilità e prerogative nazionali. Vi è una tendenza canadese e scandinava che insiste sulla necessità di una più accentuata prudenza nel collettivo quadro NATO e di una più libera condotta dei singoli alleati nel quadro delle Nazioni Unite. A quest'ultima si avvicinano assai le concezioni britanniche.

E' difficile vedere ora i vantaggi di una sostituzione di Spaak alla stregua di tali tendenze mentre è assai facile vederne gli svantaggi ed i pericoli, se essa viene considerata alla luce delle concezioni, diremo più semplici ed ortodosse, di paesi quali la Germania e l'Italia che debbono sostenere, più degli altri alleati, forti pressioni, esterne per la Germania ed interne per l'Italia, da parte del mondo sovietico.

.. /

13.

La risposta a tali interrogativi non potrà essere comunque data che dal nuovo Presidente degli Stati Uniti. Lo si sapeva e lo si diceva, naturalmente, già prima della riunione atlantica: questa ha ora confermato tale assioma, e lo ha confermato non sulla base di risoluzioni, voti, ecc. ma sulla base di uno stato di necessità che lega di fatto il destino dell'Alleanza alla presa di posizione del nuovo Presidente degli Stati Uniti.

Speculazioni sulle determinazioni di quest'ultime non possono essere, nella migliore delle ipotesi, che approssimative. Si dica, ad esempio, e forse con fondamento, che le proposte di Harter siano state approvate sottobanco da Kennedy. Se così è, sembra difficile che esse possano essere dissociate da un minimo di consultazione politica atlantica: si va anzi già dicendo alla Porte Dauphine che Kennedy desidererebbe una definizione ed un miglioramento della collaborazione politica fra alleati, in modo da renderla veramente operante e che Harter si sarebbe, sentito l'avviso del nuovo Presidente, già espresso in senso favorevole a pressioni su Spack per intuirlo a risanare, in considerazione dell'insubbia autorità di cui egli gode e dell'esperienza che egli possiede, al fine di giungere nei mesi prossimi a tale definizione ed a tale miglioramento.

./

14.

Resta, nei riguardi dell'America, un punto interrogativo che è forse il più grave: quello finanziario, cioè quello legato al recente atteggiamento americano diretto ad attuare ad ogni costo una maggiore contribuzione europea agli oneri dell'Alleanza. E' veramente imperativa per l'America tale impostazione e non è essa inattuata principalmente da considerazioni di politica interna? Vale la pena, per l'America, di realizzare alcune economie, di portata relativa nel quadro del bilancio americano, a scapito dell'efficienza dell'Alleanza? C'è chi dice che Kennedy non sia acquisito alla politica di Anderson e che non tenderebbe a mantenerla, per lo meno nella sua formulazione attuale.

Inutile sottolineare la decisiva importanza che tale impostazione finanziaria potrà avere sul destino della proposta americana per una forza nucleare NATO. Se l'assenso e la cooperazione dei paesi europei tendenzialmente favorevoli alla proposta americana per una forza nucleare NATO, quali la Germania e l'Italia, dovessero essere appesantiti da oneri finanziari da aggiungere ai rischi strategici che essa comporta, altri alleati, che non hanno nascosto la loro cauta ma indubbia contrarietà al progetto, quali la Gran Bretagna - che certamente non ama l'idea di veder affogare in una forza nucleare NATO gli antichi

.../

15.

privilegiati suoi rapporti di cuginanza con gli Stati Uniti - e la Francia - che ha ora imposta su una sua "force de frappe française" tutta la sua politica di prestigio - trarranno da tale appesantimento finanziario nuovi argomenti per la loro opposizione al progetto.

- La riunione di Parigi non può essere definita né acrimoniosa né deludente : essa ha semplicemente rappresentato una confrontazione determinata da divergenze di concezioni e di propositi principalmente , anche se non esclusivamente, dovute al fallimento della conferenza al vertice ed alle situazioni internazionali ed interne da esso derivanti. Essa trova il suo pendant nel recente, difficile conclave dei paesi comunisti a Mosca.

Il fatto che tale confrontazione abbia coinciso, ed in parte sia anche stata determinata, dalla battuta d'aspetto commessa con il passaggio dell'America da una Amministrazione ad un'altra e quindi con tutte le incertezze e le reazioni a tale passaggio connesse, può avere aumentato le tendenze particolaristiche inevitabilmente esistenti fra alleati ma nessuna pensa qui, malgrado le dimissioni di Speak e quale sia l'esito definitivo di esse, che l'Alleanza sia in serio pericolo e che ormai ogni membro di essa possa andare per proprio conto. Anzi : si sostiene che

.. /

16.

la confrontazione avvenuta durante la riunione ministeriale è stata realisticamente utile al fine di indurre i governi alleati ad un serio esame della situazione ed a decisioni che non potranno prescindere dall'interesse generale di mantenere l'Alleanza ben viva e vitale e di potenziarla in vista di una augurabile ripresa delle trattative Est-Ovest.

Si afferma infatti in questi ambienti che l'Amministrazione di Kennedy tenderà a rig forzare, per quanto possibile, la NATO, proprio a causa del suo intenzione di riprendere fermamente le negoziazioni con Mosca.

E' difficile dire se tali previsioni, anzi tali speranze, siano o meno fondate : il periodo che si apre da oggi alla riunione di Oslo è certamente censo di incognite, ma anche aperte a positive possibilità. Si ha qui la sensazione che tutti gli Alleati faranno in definitiva uno sforzo per affrontare in modo comprensivo la situazione, sia pure partendo da premesse non uguali ma avendo mente al fatto che l'Alleanza è, e rimane, insostituibile.

Per quanto riguarda l'Italia, la sua posizione ed i suoi interventi sono qui apparsi sereni, sensati e, nei limiti consentiti dalle circostanze, costruttivi. Ne lo hanno detto, oltre Spack, anche persone di poche parole qua

.. /

17.

li Couve de Murville e Lange.

Naturalmente, anche per noi si pongono degli interrogativi. Ritengo che la politica atlantica debba rimanere per noi "through thick and thin" una politica di base, e che continuino ad essere per noi valide le sue maggiori istanze : la difesa del Paese; l'aggianciamento dell'America all'Europa; la prevenzione di uno slittamento della Germania verso l'URSS; l'impedimento di una eccessiva ostilità inglese contro il processo di creazione di una Europa unita.

Per assicurare tutto ciò sarà necessario usare del nostro prestigio, della nostra buona volontà, della nostra pazienza ed anche della nostra sincerità, nella convinzione che i fini reali dell'Alleanza risiedono non in motivi transitori di prestigio dei singoli alleati ma in precise realizzazioni unitarie.

Sarò grato a Vostra Eccellenza per tutte quelle istruzioni che vorrà inviarmi al fine di giungere alla impostazione aggiornata di una nostra linea di condotta, in vista del prossimo inizio, l'11 gennaio prossimo, dei lavori del Consiglio Permanente sui problemi militari, politici, economici e finanziari emersi in occasione della recente Conferenza Atlantica.

Voglia gradire, Signor Ministero, i sensi del mio devoto ossequio.