

March 15, 1961

**Message by Ministry of Foreign Affairs, Directorate
General for Political Affairs and Security (DGAP),
'American attitude toward NATO - President
Kennedy's declarations'**

Citation:

"Message by Ministry of Foreign Affairs, Directorate General for Political Affairs and Security (DGAP), 'American attitude toward NATO - President Kennedy's declarations'", March 15, 1961, Wilson Center Digital Archive, Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, NATO Series, Box 160, Subseries 1, Folder 013.
<https://wilson-center-digital-archive.dvincitest.com/document/155278>

Summary:

Letter from the Italian Minister of Foreign Affairs analyzing President Kennedy's State of the Union Address. Despite stating his commitment to cooperating with NATO, the minister suspects that Kennedy has other priorities. The letter suggests that if the Kennedy expresses hesitancy in creating a nuclear force, European nations including Italy will move forward with or without American support.

Credits:

This document was made possible with support from MacArthur Foundation

Original Language:

Italian

Contents:

Original Scan

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI
Direzione Generale Affari Politici
SERVIZIO NATO

Telespresso n.21/636

indirizzato a:

all. n. 1
Per il
lancio
abs

→ MINISTERO DELLA DIFESA - Gabinetto -
STATO MAGGIORE DELLA DIFESA
STATO MAGGIORE DELLA DIFESA - SIFAR -
AMBASCIATA D'ITALIA: Ankara-Atene-Bruxelles-
Copenaghen-L'Aja-Lisbona-
Lussemburgo-Oslo-Ottawa-
DIR.GEN.AFF.POLITICI-Uff.1° - 4° - Sede
DIR.GENERALE AFFARI ECONOMICI Sede
SERVIZIO STAMPA Sede

DECRETAZIONE DEL RISERVATO
CAPO DI CABINETTO

Vincenti al l. n. 1000
Sono affastati e chiuder un
affidamento allo S.M.A.
r/ck

Roma, li 15 marzo 1961

OGGETTO: Atteggiamento americano verso la NATO - Dichiarazioni del
Presidente Kennedy.

Per opportuna conoscenza si trascrive qui di seguito quanto riferi-
to a questo Ministero (e direttamente alle Ambasciate in Bonn, Londra,
Parigi e alla RICA), dalla nostra Ambasciata in Washington, circa l'ar-
gomento in oggetto; si sarà altresì grati a codesto Ministero se vorrà
cortesemente far conoscere il suo punto di vista sui relativi problemi
di carattere militare:

"Importanti mi paiono i passi della conferenza stampa del Presi-
dente dell'8 febbraio, che si riferiscono alla NATO. Mette conto che
io li trascriva qui per esteso.

Nelle dichiarazioni iniziali prima che i giornalisti cominciassero
a porre le domande, Kennedy ha detto:

"Voglio dire una parola o due sulla NATO. Questa è la nostra cen-
trale, più importante alleanza difensiva; ma in un senso più largo, è
molto di più. I membri della NATO debbono anche essere "leaders", sia
al di fuori sia di dentro della NATO, in grandi imprese, come quella
della integrazione dell'Europa, e dello sviluppo cooperativo delle na-
zioni nuove. Per parte nostra noi abbiamo l'intenzione di continuare ad
essere soci attivi ed energici della NATO, ed in special modo desideriamo
mantenere la nostra forza militare in Europa. Il Segretario di Stato
Rusk sta compiendo un esame particolarmente attento della nostra politi-
ca in questa grande organizzazione, ed io sono lieto di annunciare che
egli avrà l'appoggio, non soltanto dell'Ambasciatore Finletter, ma anche
di un gruppo consultivo, diretto da uno dei fondatori della NATO, l'ex-
Segretario di Stato Dean Acheson."

Rispondendo alla domanda di un giornalista sul seguito riservato
alle proposte della precedente Amministrazione (c.d. "concetto" Herter)
per la costruzione di una forza nucleare della NATO, il Presidente ha
dichiarato:

DIFESA-GABINETTO
Segreteria Speciale
3 PA 3497
Data 22 MAR. 1961
Class. 00.54-1

nuovo
7/6/61

./.

1/3

"Questo è stato naturalmente uno degli argomenti che abbiamo discusso con il Generale Norstad. E' una questione che è adesso all'esame dell'Ambasciatore Finletter e del Sig. Acheson. E' questa, direi, una delle questioni di centrale interesse per noi ora, e di essa i predetti si occuperanno".

Alla domanda quando approssimativamente il gruppo consultivo avrebbe approvato il suo rapporto, Kennedy ha risposto; "Non ho previsto una data, ma credo che ci dobbiamo muovere abbastanza rapidamente".

Riguardo a queste dichiarazioni del Presidente sulla NATO, osservo:

1) E' evidente innanzi tutto che Kennedy ha voluto correggere certe impressioni che avevano prodotto precedenti sue dichiarazioni riguardanti la NATO in modo diretto od indiretto. Dalle frasi contenute nel Messaggio sullo Stato dell'Unione, da alcune significative omissioni, dall'accento posto sulla azione degli S.U. in Asia, in Africa ed in America Latina, si sarebbe potuto inferire che la nuova Amministrazione si apprestasse - nella scelte che le si aprono dinanzi a relegare la politica di cooperazione atlantica in posizione di secondo piano. Effettivamente perplessità erano cominciate a circolare. Noi stessi in vari colloqui al Dipartimento di Stato non avevamo mancato di chiedere delucidazioni sugli orientamenti della nuova Amministrazione. Naturalmente è difficile, in questioni come questa, sfuggire alla ambiguità delle formulazioni generali. Si può in ipotesi affermare il valore dell'alleanza della NATO, e poi ⁱⁿ una scelta concreta - senza nemmeno porsi a rigore in contraddizione con la precedente affermazione - optare per una politica che risponde ad un diverso ordine di interessi e rivela un'altra priorità.

Senza dubbio il Presidente sarà stato portato a conoscenza delle apprensioni manifestatesi con il cambiamento di Amministrazione e che il suo stesso linguaggio non aveva contribuito a dissipare (era logico del resto che il cambiamento di amministrazione avesse acuito la sensibilità degli Alleati).

Con l'ultima conferenza stampa egli ha inteso tranquillizzare gli Alleati. E lo ha fatto in modo deciso, cercando di non lasciare dubbi sulle sue intenzioni.

E' sintomatico che Kennedy abbia parlato sulla NATO di propria iniziativa, senza essere sollecitato da domande di giornalisti: "la NATO è la nostra centrale, più importante alleanza difensiva".

La frase ha indubbiamente peso; il Presidente ha certo mutato l'intonazione delle sue precedenti dichiarazioni. Mi guarderei però dall'attribuire a parole pronunciate in conferenza stampa il significato di una formulazione di "dottrina". Obbiettivamente, inoltre, il significato di una dichiarazione in conferenza stampa è altro da quello di una enunciazione contenuta in un documento avente il carattere ed il significato formale che ha il Messaggio sullo Stato dell'Unione. Di questa differenza di piano occorre tener conto.

2) Dobbiamo considerare, d'altra parte, che la frase suddetta trae maggior significato da un altro elemento positivo.

Kennedy ha annunciato la costituzione di un gruppo consultivo presieduto da Dean Acheson per gli esami dei problemi della NATO. Si tratta dello studio del "piano dei dieci anni", del quale ci parlava il funzionario al Dipartimento di Stato in una nostra recente conversazione. L'aver affidato la direzione del gruppo di studio a Dean Acheson, significa porre l'accento sulla importanza che l'Amministrazione attribuisce a questo studio; significa indirettamente porre l'accento sull'interesse degli Stati Uniti per la NATO. Anche qui però bisogna guardarsi dalle generalizzazioni, Acheson è stato incaricato di studiare i problemi. Egli è negli Stati Uniti uno dei più autorevoli sostenitori della Alleanza Atlantica: si può prevedere in quale senso saranno le sue raccomandazioni. Ma di nuovo, Acheson non è che un elemento, nel quadro di opinioni assai complesso e vario, che forma la schiera di consiglieri attorno al Presidente. Bisognerà che in tante idee che oggi circolano cominci a farsi dell'ordine, prima di poter trarre conclusioni valide sugli indirizzi della Amministrazione di fronte alle scelte che le si presenteranno, e sulla influenza specifica dei singoli uomini.

3) Noto che fra le questioni di "centrale interesse" per il Governo americano, che verranno esaminate dal gruppo di esperti di Acheson, vi è quella della costituzione di una forza nucleare della NATO. Il Presidente ha pubblicamente ripetuto con parole sue ciò che ci aveva detto il funzionario al Dipartimento di Stato: il "concetto" Herter sarà ristudiato in un contesto più vasto abbracciante l'intero esame della situazione NATO. Di questo esame, la questione della forza nucleare dell'Alleanza costituisce la parte essenziale.

4) E' per questa questione specifica che si pone un problema di tempo (e di urgenza): proposte preliminari della Amministrazione Repubblicana già esistono; gli Alleati attendono che la nuova Amministrazione si pronunci su di esse; Mosca segue gli sviluppi in questa materia con la massima attenzione. Di qui la domanda posta al Presidente da un giornalista sul "timing". La risposta di Kennedy è stata prudente ed in un certo senso ambigua; non abbiamo fissato una data, ma abbiamo fretta.

Si può al riguardo osservare: a) che si tratta di uno studio complesso che richiederà necessariamente del tempo; b) che gli Alleati attendono - come si può presumere - una risposta per la riunione di Oslo; c) che ammesso che lo studio Acheson dia risultato positivo concluda cioè affermativamente per la costituzione di una forza nucleare della Alleanza, si può porre la questione: se dare la precedenza alla presentazione alla NATO di una proposta formale in tal senso, oppure compiere prima un nuovo tentativo con la Unione Sovietica negoziato per il disarmo o altrimenti in via bilaterale.

Nei circoli responsabili americani non vi è concordia di opinioni sul modo come risolvere il dilemma. Di tali esitazioni ho avuto del resto già occasione di mettere a conoscenza codesto Mini-

stero in precedenti rapporti. Al riguardo direi che nessun nuovo chiarimento sia stato apportato dalla ultima dichiarazione del Presidente. Pur accennando alla urgenza dello studio dei problemi della NATO, egli non si è espresso sul "timing" della presentazione di eventuali proposte. In realtà non credo che la Amministrazione si sia ancora fermata una opinione sulla opportunità di far precedere la decisione per l'armamento nucleare della NATO da un nuovo tentativo di accordo con la Unione Sovietica. La intera questione, agli occhi degli americani, può sembrare ancora non completamente matura. Questo dice perchè potrebbe giocare nella mente di Washington vari fattori, dei quali alcuni logici e comprensibili come per esempio, il risultato dello studio di Acheson, e la posizione dagli Alleati. Altro fattore che potrebbe influire - nonostante io sia convinto che sarebbe un male se giocasse in senso negativo: nel senso cioè di provocare un ritardo nella decisione americana per l'armamento nucleare della NATO - è dato dall'atteggiamento della Unione Sovietica. La questione si risolverebbe quasi automaticamente (ed in senso positivo) in caso - per esempio - di fallimento del negoziato per la cessazione degli esperimenti nucleari. Ma che cosa accadrebbe se quel negoziato dovesse, a partire da un certo momento dopo la ripresa, incamminarsi finalmente nella direzione voluta e giungere in vista dell'accordo? Non mi sento affatto di escludere che gli americani, in tal caso, potrebbero esitare a dar corso all'armamento nucleare della NATO, in attesa degli ulteriori tentativi compiuti eventualmente nel campo del disarmo, con la Unione Sovietica.

Ciò significherebbe praticamente, subordinare le esigenze della NATO all'esito delle trattative con l'URSS. Non dico che questa subordinazione ipotetica sia nella mente del Governo americano; non dico che vi sia fin da ora la decisione di regolarsi nella questione dell'armamento nucleare della NATO a secondo dello sviluppo dei rapporti con la Unione Sovietica. Personalità ed uomini politici con i quali ho parlato, mi hanno anzi escluso la possibilità di un collegamento. Ma, a mio parere, la tentazione di far dipendere una decisione dall'altra, rimane. E, ripeto, sarebbe un errore, perchè la creazione di un deterrent NATO, altro oggi non è che la continuazione della politica atlantica, l'adattamento di essa alle mutate condizioni dello equilibrio nucleare russo-americano. Tale indispensabile rafforzamento dell'alleanza - ed all'interno di essa, della solidarietà occidentale - non può farsi dipendere dalla condizione esterna e precaria, della speranza di un accomodamento con l'Unione Sovietica.

5) La questione del "timing" si collega evidentemente con quella di sostanza. Quale è l'interesse degli Stati Uniti a costituire una forza nucleare NATO? Dei molti problemi che la nuova Amministrazione si trova a dover risolvere in tutti i settori della politica estera, è questo probabilmente uno dei più ardui. Esso si proietta pesantemente sul piano dei rapporti con l'Europa e su quello dei rapporti con l'URSS.

Tali sono gli estremi del problema: da un lato la costituzior

di una forza nucleare della NATO fornirebbe alla Unione Sovietica il pretesto per un irrigidimento (l'URSS in Europa teme il riarmo atomico della Germania); e potrebbe apparire come il primo passo sulla via dell'allargamento del club atomico in Europa (con la conseguenza di far cadere alcune possibili residue remore all'allargamento del club in Asia). Dall'altro - almeno dal punto di vista americano - la difesa globale della NATO non richiede la costituzione di una speciale forza nucleare della Alleanza: questa è già dotata di una forza nucleare, costituita dal deterrent americano. Militarmente la creazione di un addizionale deterrent della NATO, non avrebbe alcuna utilità.

Tra il "rischio politico" della costituzione di questo deterrent, e la "inutilità" militare di esso dal punto di vista globale dell'Alleanza, si pone - agli occhi degli americani - il problema politico e psicologico rappresentato dalla credibilità per gli europei di un deterrent non europeo (il deterrent americano a disposizione della NATO) applicato alla difesa dell'Europa.

Della questione parlavo l'altro giorno con uno degli "Assistant Secretaries" della Difesa, eminente specialista di problemi nucleari. Questi in sostanza mi esponeva concetti non dissimili da quelli che son venuti sintetizzando.

Il nocciolo della questione - egli diceva - riferendosi al progetto di una forza nucleare della NATO - sta per noi in questo: assicurare agli europei la maggiore possibile indipendenza nel controllo del deterrent dell'Alleanza, per rendere a loro credibile l'impiego di esso per la difesa dell'Europa,

D'altra parte - osservo io incidentalmente - tale maggiore credibilità dell'impiego del deterrent per la difesa dell'Europa opererebbe in due direzioni: verso gli europei e verso i russi. Non sarebbe che un risultato positivo della creazione di un deterrent NATO, quello di riuscire a convincere i russi che esso verrebbe sicuramente impiegato per la difesa dell'Europa. Ne sarebbero scoraggiate eventuali intenzioni aggressive "locali" sovietiche, e frustrato ogni disegno sovietico mirante a separare l'Europa dall'America di fronte alla opzione finale dell'impiego del deterrent.

La esigenza europea di indipendenza (potere impiegare il deterrent della Alleanza senza sottostare al beneplacito americano) contrasta evidentemente con un interesse americano di sicurezza (oltrechè, oggi, con la nota legislazione interna degli Stati Uniti). Il rapporto può così sintetizzarsi: quanto maggiore la indipendenza accordata agli europei per il controllo del deterrent, tanto più esposti gli Stati Uniti al rischio di una decisione unilaterale europea capace di coinvolgerli in un conflitto nucleare, fermi restando sempre ai loro occhi i due aspetti sopra menzionati: passività politica (per le ripercussioni sui rapporti con l'URSS) della costituzione di un deterrent della NATO, e inutilità militare (dal punto di vista globale dell'Alleanza) della iniziativa stessa.

Evidentemente si tratta di un problema politico. Ed è così che lo vedono gli americani: problema del rafforzamento politico della Alleanza. Una soluzione può essere ricercata che contemperì le esigenze europee e quelle americane. Occorre guardarsi dal cadere in uno dei due opposti estremi. .

Se volessimo rendere agli europei un potere di decisione sul deterrent dell'Alleanza, completamente autonomo ed indipendente, metteremmo gli americani (che sono i principali fornitori delle armi nucleari) in una posizione assurda. Sarebbe questa una soluzione ovviamente impossibile.

D'altra parte dobbiamo avere una precisa nozione delle esigenze europee. Nell'atto stesso di mettere in risalto il contrasto fra queste e le esigenze americane, il mio interlocutore soggiungeva che, se non fosse per tener adeguato conto delle esigenze europee (che possono provvisoriamente così sintetizzarsi: un certo grado di indipendenza dagli Stati Uniti nel controllo del deterrent), sarebbe assolutamente inutile andare incontro ai rischi e agli svantaggi di altra natura che di per sé comporterebbe la creazione di una forza nucleare NATO.

Per conseguenza - secondo questo ragionamento, che mi pare convincente - una forza nucleare della NATO, l'impiego della quale dipendesse da decisioni alla unanimità (anche se di un ristretto numero di membri, comprendente alcuni membri europei e gli Stati Uniti) non verrebbe in alcun modo indontro alla suddette esigenze europee (in quanto non eliminerebbe il veto americano), e perciò sarebbe inutile: il deterrent "dell'Alleanza" non verrebbe che ad essere un doppione di quello americano, sottoposto - a differenza di quest'ultimo - ad un veto plurimo. Si potrebbe almeno in parte ovviare all'inconveniente assegnando agli europei il possesso fisico delle armi (magari con una simbolica partecipazione americana al possesso). Ma si tratterebbe di un ripiego empirico, non scevro di pericoli.

La soluzione maestra, che terrebbe adeguatamente conto delle esigenze europee, fornendo una logica politica alla creazione di una forza nucleare dell'Alleanza, sarebbe quella mediana: impiego del deterrent NATO, basato su una decisione nella quale potesse avere effetto la volontà europea. Non dovrebbe essere impossibile trovare un sistema di decisione rapido ed efficace. Questo potrebbe fondarsi su due elementi: uno oggettivo predeterminato, ed uno soggettivo. Potrebbero essere determinati preventivamente casi tipici di impiego del deterrent NATO: all'occorrenza sarebbe consentito al comando un semplice potere di applicazione. E potrebbero essere riservate le soluzioni incerte alla decisione di una maggioranza qualificata di un gruppo di membri, senza diritto di veto per alcuno, e nemmeno per gli Stati Uniti.

Ho esposto le considerazioni che precedono nell'intento di lumeggiare alcuni aspetti sotto cui si presenta - anche agli occhi degli americani - l'idea di una forza nucleare della NATO. Valga

- 7 -

RISERVATO

tale esposizione a dar conto soprattutto della seguente conclusione: se basata sopra un realistico contemperamento delle esigenze europee ed americane, la costituzione del deterrent NATO può essere la chiave per il rafforzamento dell'Alleanza; diversamente, si tradurrebbe in un progetto impossibile, od inutile.

6) In relazione a quanto sopra affermato al punto 2) circa il mantenimento degli impegni americani verso la NATO, va posta la notizia diramata dalle Agenzie, secondo cui il Presidente Kennedy ha dato assicurazioni al Generale Norstad nel recente colloquio avuto con lui, che gli Stati Uniti non avrebbero in alcun modo ridotto le loro forze in Europa.,""

D'ORDINE DEL MINISTRO

