

May 1, 1961

**Note, 'US strategic orientations; consequences on
NATO strategy'**

Citation:

"Note, 'US strategic orientations; consequences on NATO strategy'", May 1, 1961, Wilson Center Digital Archive, Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, NATO Series, Box 161, Subseries 1, Folder 014.3.

<https://wilson-center-digital-archive.dvincitest.com/document/155288>

Summary:

The document presents the argument that nuclear weapons can and should be employed even in cases where they are not absolutely necessary because the cost of developing and maintaining conventional weapons is too high. Therefore, NATO should consider raising its 'nuclear threshold' to allow more atomic weapons to be developed in Europe and in the United States.

Credits:

This document was made possible with support from MacArthur Foundation

Original Language:

Italian

Contents:

Original Scan

Orientamenti strategici S.U.;
ripercussioni su strategia NATO.

S E G R E T O

A P P U N T O

Si svolgono qui di seguito alcune considerazioni circa i principali aspetti dell'attuale orientamento della nuova Amministrazione americana in materia di strategia nucleare NATO e delle conseguenze che ne derivano.

A)- L'attuale orientamento americano sembra essere il seguente: conferma della prima parte della proposta Horter, cioè dell'assegnazione di cinque sottomarini "Polaris" alla NATO senza che nulla venga innovato in materia di dipendenza e di impiego delle loro armi atomiche. La seconda parte di tale proposta (offerta di cessione a pagamento di 100 missili Polaris ai Paesi della NATO) non viene ritirata formalmente ma subordinata a condizioni non facilmente verificabili in breve tempo: a) che tale acquisto non pregiudichi il potenziamento degli armamenti convenzionali dei Paesi NATO b) che i membri europei della NATO riescano ad escogitare un sistema di controllo e di impiego delle testate atomiche che venga incontro, nello stesso tempo, alle loro esigenze ed a quelle degli S.U..

Vi è indubbiamente una logica nell'atteggiamento americano a questo riguardo. Se infatti i Paesi dell'Alleanza non hanno raggiunto i minimi di forze convenzionali ritenuti essenziali dai piani NATO come potrebbero essi - si argomenta da parte americana - distrarre i fondi necessari alla esecuzione di tali piani nel settore convenzionale per dedicarli a quello atomico, quando gli interessi globali dell'Alleanza consigliano un rafforzamento più nel primo che nel secondo settore? Nè è da nascondersi che le accoglienze dei Paesi europei all'offerta di vendita dei Polaris fu, nel dicembre scorso, assai fredda.

B)- La posizione americana - quale è apparsa dalle parole di Acheson al nostro ambasciatore - non convince molto là dove si cerca di dimostrare che non vi è praticamente nulla di nuovo nella impostazione del Governo americano riguardante l'elevazione della così detta "soglia nucleare". La direttiva strategica NATO tuttora in vigore prevede la possibili

2. -

di una immediata rappresaglia nucleare in caso di un attacco convenzionale in forze da parte dell'avversario. E' vero, come ha ricordato Acheson, che nel discorso di Norstad del novembre scorso il Comandante Supremo Alleato aveva accennato alla necessità di elevare la soglia nucleare: ma a parte il fatto che Norstad non poteva di sua iniziativa e non un discorso mutare una direttiva fondamentale dell'Alleanza, vi è anche da considerare che le relative parole di Norstad vanno considerate nel contesto di tutta la concezione che egli espone nel noto discorso. In osso egli si dichiarò in favore di un più diretto controllo sulle armi atomiche da parte dei Paesi dell'Alleanza: e le conseguenze dell'elevazione della "soglia nucleare" sono ben differenti se la decisione sull'impiego delle armi atomiche spetta solo agli Stati Uniti (come è attualmente e come Acheson propone di non modificare) o se tale impiego dovrà essere il risultato di una decisione a cui concorrano anche gli altri Paesi dell'Alleanza (come per le armi tattiche ora nel pensiero di Norstad).

C)- Portando ad un limite più alto la "soglia nucleare" sia per le armi atomiche tattiche che per quelle strategiche sorgono problemi tecnico-militari (o di conseguenza politici o finanziari) non facilmente risolvibili.

Le divisioni NATO, in caso di aggressione non nucleare, dovrebbero avere la capacità di resistere, in un primo tempo, con le sole armi convenzionali. Ma oggi la loro potenza di fuoco è calcolata anche in base alle armi atomiche tattiche che possono essere usate a loro sostegno con i mezzi in loro dotazione.

Di conseguenza, se si vuole riservare l'uso di armi atomiche tattiche solo al caso di estrema necessità, occorre aumentare la potenza di fuoco in mezzi convenzionali delle nostre forze - il che richiede variazioni degli organici e della nostra organizzazione difensiva in generale - con non indifferenti ripercussioni anche finanziario.

Il problema, per iniziativa del rappresentante tedesco, è stato invocato in Consiglio Atlantico.

./.

3. -

D)- L'orientamento della nuova Amministrazione Kennedy significa in sostanza l'accantonamento della decisione presa dal Consiglio Atlantico nel dicembre 1957 di richiedere a tutti i Paesi, per colmare il "missile gap", di installare sul proprio territorio rampe di lancio per missili a media gittata, decisione a cui sinora solo l'Italia, sul continente europeo, si è uniformata. Oggi alle esigenze strategiche che avevano dettato quelle decisioni si cerca di venire incontro con lo spiegamento di Polaris montati su mezzi navali.

E)- Questo colpo di arresto da parte degli Stati Uniti sulla strada di una maggior partecipazione degli alleati al Controllo e all'impiego delle armi nucleari non può esaurire il problema, che rimane vivo sia per motivi di ordine politico che per motivi di ordine tecnico-militare. Sul piano politico il problema di gran lunga più importante è costituito dalla posizione della Francia. Le proposte Herter miravano appunto, nella mente del loro autore, a venire incontro alle supposte esigenze della Francia, ritenendo che queste si identificassero con quelle dei Paesi europei di avere una diretta influenza nelle decisioni riguardanti la difesa dell'Europa. Ma la Francia, con la sua politica atomica autonoma, persegue soprattutto scopi di prestigio ed è rimasta assai poco sensibile alle proposte Herter, tanto che si è rallegrata del loro accantonamento.

Acheson ha ammesso, con il nostro Ambasciatore, la gravità del problema del controllo e dell'impiego delle testate atomiche ma ha sottolineato soprattutto le difficoltà che si frappongono a un maggior diretto controllo delle testate atomiche da parte dei vari Paesi.

Tuttavia gli americani si dicono disposti a esaminare le proposte che crederanno di fare i Paesi europei dell'Alleanza sull'impiego o il controllo delle armi atomiche tattiche. Ma, si noti bene, non sono loro che avvanzeranno proposte, come era nelle idee dell'Amministrazione Repubblicana: essi le attendono dai Paesi europei.

Da quanto sopra esposto si possono trarre le seguenti considerazioni:

1) Non pare dubbio che ci troviamo di fronte ad una evoluzione della pianificazione militare atlantica quale risultato di nuovi orien-

4. -

nenti in corso di definizione del pensiero militare americano, a loro volta risultato delle variazioni verificatosi nel corso degli ultimi anni nei rapporti strategici tra Occidente e blocco sovietico e dell'impegno che, almeno finora, la nuova Amministrazione americana ha posto nel cercare di rendere possibile la ripresa del negoziato Est-Ovest. Gli americani sembrano temere che sia intervenuta una certa alterazione a loro sfavore nei rapporti di forza nel campo nucleare ed appaiono quindi molto più preoccupati di quanto non fossero prima degli effetti diretti sugli Stati Uniti di un eventuale scambio nucleare con l'Unione Sovietica. Conseguentemente essi si vanno orientando verso una strategia impostata sull'esigenza di mantenere gli eventuali futuri conflitti al di sotto della "soglia nucleare" riservando l'impiego dell'arma nucleare tattica e strategica solo come risposta ad una aggressione generale nucleare o come "extrema ratio" per evitare la completa sopraffazione.

Per gli stessi motivi gli americani appaiono inoltre preoccupati di garantirsi più di quanto non lo facciano ora tanto contro il rischio che un conflitto nucleare sia scatenato a seguito di un errore di valutazione o di una decisione presa non al massimo livello e di "scalamento" (con questo termine si intende la degenerazione progressiva di un conflitto convenzionale in conflitto nucleare prima tattico e poi strategico), quanto contro il rischio di essere trascinati in un conflitto nucleare a seguito dell'impiego di armi nucleari da parte di altri Governi alleati.

Da tutto quanto precede trae origine la nuova tendenza del Governo americano di rivalutare gli armamenti convenzionali tanto propri quanto soprattutto degli altri Paesi alleati: di riaffermare l'assoluta subordinazione al supremo potere politico di ogni decisione di impiego delle armi nucleari; di ostacolare e comunque non favorire la diffusione del possesso di queste da parte di altri Paesi; di mantenere, infine, saldo nelle proprie mani, attraverso la garanzia del possesso materiale, il potere di decisione dell'impiego delle armi nucleari.

Tangibile risultato di questi nuovi indirizzi è il pratico accantonamento della nota proposta Herter (accantonamento non ufficialmente ammesso dagli americani) in quella che era la sua sostanziale innovazione e cioè il tentativo di dare vita a un potenziale nucleare il cui impiego

5. -

non fosse dipendente unicamente dalla decisione americana.

2) Se questa è ormai la situazione, non ci si può nascondere che ci troviamo a un punto in cui la posizione americana (nonostante le assicurazioni formali che ci vengono ripetutamente date) e quella dei Paesi del continente europeo potrebbero cominciare a non essere del tutto coincidenti. Infatti più gli europei sentiranno che gli americani sono preoccupati dei possibili effetti su di essi dell'uso dell'arma nucleare, più essi paventeranno di vedersi privati della necessaria difesa in caso di aggressione sovietica in Europa; più gli europei sentiranno che gli americani vogliono mantenere per sé il possesso ed il controllo dell'arma nucleare, più essi saranno spinti a insistere per ottenere un armamento nucleare sottratto al veto americano. Ciò vale soprattutto per la Francia data la sua nota posizione in materia nucleare o per la Germania data le particolari minacce a cui essa si trova esposta.

3) In tale stato di cose, quale può essere la migliore linea di condotta?

Occorre innanzi tutto avere ben chiaro che l'essenza della così detta proposta Herter era, come è stato detto più su, la ricerca di un sistema di decisione multilaterale per l'impiego delle armi atomiche. Privata di questo elemento, come pare si vadano ora orientando gli americani, la proposta Herter non aggiungerebbe nulla di nuovo alla situazione attuale in cui un complesso arsenale di armi nucleari è già a disposizione della NATO, benchè sottoposto, bene inteso, al noto regime di custodia e controllo americani. Ora, non si può non riconoscere che una conciliazione delle contrastanti esigenze americane e europee, come esposte più su, non appare in vista. Gli americani ci hanno detto chiaramente che non l'hanno trovata, e sarà molto difficile che possano trovarla gli europei. Non sembra cioè attualmente possibile superare il direttorio atomico (a uno a due a tre) se non per cadere o nell'anarchia atomica (ciascuno fa per sé) o nella paralisi atomica (necessità dell'accordo tutti).

Per l'impiego e la decisione occorre distinguere tra le varie categorie di armi atomiche e nucleari. Vi sono in primo luogo quelle e

./.

atomiche strategiche degli Stati Uniti e dell'Inghilterra (ed in futuro della Francia) che questi Paesi non hanno messo a disposizione dell'Alleanza. Su queste armi la N.A.T.O non può, appunto perchè non poste a sua disposizione, esercitare un controllo diretto. E' bensì vero che una forma indiretta di controllo sta in uno stadio precedente e cioè nella indispensabile armonizzazione delle politiche dei Paesi N.A.T.O nei confronti dei problemi fondamentali della pace o della guerra, per cui dovrebbe esistere la garanzia che nessun Paese N.A.T.O scateni una guerra nucleare totale senza previa consultazione con i suoi alleati.

Per le armi nucleari assegnate alla N.A.T.O dovrebbe farsi una distinzione tra decisione per l'impiego di armi atomiche tattiche e decisione per le armi nucleari strategiche, includendo tra queste i missili a media gittata. Le prime, infatti, servono a rafforzare lo Scudo, a cui i Paesi europei contribuiscono sostanzialmente, cioè le forze impegnate sul campo di battaglia; le seconde sono armi di rappresaglia indiscriminata. Le prime "potrebbero" richiamare la rappresaglia nucleare totale avversaria; le seconde la provocherebbero certamente.

77
'
Ciò non toglie che gli europei debbano continuare a mostrare di credere nella possibilità di trovare un giorno la soluzione adatta anche se in pratica debbono rassegnarsi a lasciare le cose più o meno come stanno fino al momento in cui o il problema verrà superato a mezzo di un eventuale accordo di disarmo nucleare o saranno di tanto mutati i termini del problema della responsabilità nucleare e della proliferazione dell'armamento nucleare da rendere possibili soluzioni oggi non realizzabili.

In questo periodo di tempo gli europei, oltre, come si è detto, a mantenere viva la pressione, dovranno battersi a fondo perchè venga rafforzata l'unica effettiva garanzia di cui dispongono e cioè la presenza fisica delle forze americane in Europa (per la quale si potrebbe pensare anche ad una forma di impegno del tipo di quello contratte dalla Gran Bretagna con i Protocolli UEO) e l'integrazione militare N.A.T.O venga spinta a un punto tale da rendere inconcepibile in pratica che si crei al momento del bisogno una divergenza di interessi di difesa tra gli Stati Uniti ed i Paesi del continente europeo. Vi è da osservare che

*occorre
quindi i
una garanzia
insufficiente
di una non
potrebbe autonomia
di strumenti allo
sostenersi
al detentore -*

7. -

l'assicurazione del continuo prominente interesse degli Stati Uniti per l'Europa e della solidarietà americana è il leit-motiv - ripetuto ad ogni livello - dei dirigenti americani.

In tale ordine di idee sarà opportuno che si insista anche per la messa a disposizione della NATO da parte americana di un numero sempre maggiore di armi nucleari (sottonarini Polaris in particolare) in base a quello che resta della proposta Herter.

4) Non va inoltre dimenticato che il problema che si pone ai Paesi europei di assicurarsi l'impiego delle armi nucleari americane nel caso che la loro difesa lo richieda, si accompagna con il problema inverso, quello cioè di garantirsi contro il rischio di essere trascinati contro la loro volontà in una guerra nucleare a seguito di una decisione unilaterale americana di impiegare le armi nucleari. Questa seconda garanzia esiste oggi attualmente solo nei confronti delle armi dislocate in Europa e a favore soltanto di quei Paesi che le ospitano (sistema della doppia chiave). Al di fuori di questi precisi limiti, il problema appare ancora più difficile soluzione di quello del controllo multilaterale delle armi nucleari NATO.

5) Per quanto riguarda la posizione più specificamente italiana sui problemi finora considerati, è da sottolineare che le installazioni di missili a media gittata in corso di approntamento in Italia appaiono alquanto superate rispetto ai nuovi orientamenti favorevoli alle installazioni mobili soprattutto navali. Pur dovendo scontare che gli americani continuino a essere vivamente interessati al completamento delle installazioni la cui validità peraltro sembra estendersi per pochi anni ancora, potrebbe essere opportuno sollevare il problema con gli americani al fine di considerare i termini dell'eventuale passaggio dalle presenti installazioni fisse a quelle mobili.