

December 4, 1963

**Message by Ministry of Foreign Affairs, Directorate
General for Political Affairs and Security (DGAP),
'NATO strategy'**

Citation:

"Message by Ministry of Foreign Affairs, Directorate General for Political Affairs and Security (DGAP), 'NATO strategy'", December 4, 1963, Wilson Center Digital Archive, Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, NATO Series, Box 163, Subseries 1, Folder 021. <https://wilson-center-digital-archive.dvincitest.com/document/155301>

Summary:

The document states what the Italian Embassies in Washington and in London reported to MAE on 30th November 1963, about NATO strategy.

Credits:

This document was made possible with support from MacArthur Foundation

Original Language:

Italian

Contents:

Original Scan

MODULARIO
A. E. 7



TELESPRESSO N. 21/2563

Ministero degli Affari Esteri
Direzione Generale Affari Politici
-Servizio NATO-

Indirizzato a
MINISTERO DELLA DIFESA -Gabinetto- Roma
STATO MAGGIORE DELLA DIFESA Roma

SECRETO

Posizione:

Roma, addì 4 DIC. 1963

Oggetto: Strategia NATO.

Riferimento:

(Cesto)

Si trascrive qui di seguito, per opportuna informazione, quanto le nostre sottonotate rappresen-
tanze hanno riferito a questo Ministero, in data 30 no-
vembre u.s. sull'argomento in oggetto:

Dall'Ambasciata in Washington:

" I lavori in seno al Comitato Militare della NATO per lo "Stikker Exercise" sono arrivati ad un punto morto in seguito al manifestarsi di una chiara opposizione francese alla concezione strategica della "risposta flessibile".

A tale concezione si ispira, nelle sue grandi linee, il documento MC 100/1, in cui si è centrata la discussione in Comitato Militare. Questo documento, intitolato "valutazione della situazione militare nei suoi riflessi sulla NATO fino al 1970" è un documento di impostazione ampia e generica, destinato a servire di base alla ulteriore elaborazione del concetto strategico della Alleanza. Appunto per la sua genericità (ed essendo a sua volta il risultato di un compromesso raggiunto tra americani e britannici) esso offre -si osserva al Dipartimento di Stato - una notevole latitudine di interpretazione: tanto che ha potuto essere approvato da paesi (quali Inghilterra, Germania, Stati Uniti) tra cui - si sottolinea altresì - non vi è ancora accordo di concezione strategica.

/%

Indicare nella risposta la data, il numero di protocollo, la Direzione, l'Ufficio, la posizione.

ISTITUTO MODULARE DELLO STATO

*Argomenti
una buona sintesi*

*Alleg.
N.*

DIFESA-GABINETTO
Segreteria Speciale
3. PA. 6603
Data: -6 DIC. 1963
11-10-2

2

sequito del L'Espresso N.° 2

Nonostante tale genericità, e nonostante che il documento sia stato approvato da tutti gli altri paesi della Alleanza, esso è stato attaccato dalla Francia, la quale ha presentato in Comitato Militare un controprogetto, in cui si respinge la impostazione fondamentale di flessibilità che tutti gli altri paesi hanno accettato.

Non è necessario offrire qui un commento dei due documenti che sono dinanzi al Comitato Militare (che si presume del resto siano noti a codesto Ministero). Basti accennare che il primo, approvato dalla grandissima maggioranza dei paesi NATO, si ispira al concetto di flessibilità; afferma la necessità di una risposta proporzionata alla entità della aggressione; ritiene che la minaccia di ricorrere all'uso delle forze nucleari strategiche non è credibile in caso di aggressione limitata; respinge entrambe le posizioni estreme: quella della strategia "trip wire" ed all'altro opposto quella della difesa soltanto convenzionale di fronte ad un attacco (non nucleare) su vasta scala; afferma che (a meno che non ci si trovi di fronte ad un attacco nucleare di vaste proporzioni: nel quale caso, come è ovvio, si risponde immediatamente con le armi nucleari) primo obiettivo della "forward strategy" deve essere quello di "identificare" la entità della aggressione: in caso di "major aggression", l'obiettivo essendo la difesa del territorio il più vicino possibile alla frontiera con l'impiego se necessario delle armi nucleari, ed in caso di "aggressione limitata" l'obiettivo essendo di sconfiggere l'aggressore senza spiralizzazione del conflitto.

Al documento suddetto si contrappone quello francese che - secondo quanto ci è stato precisato da questa nostra Missione Militare - contesta la distinzione della aggressione in "maggiore" e "limitata": la sola valida distinzione che per i francesi si può invece fare, è tra aggressione "deliberata" e "incidenti di frontiera". A qualsiasi aggressione deliberata, indipendentemente dalla sua gravità od ampiezza, si risponde con tutti i mezzi a disposizione sin dall'inizio. Non dovrebbe essere lasciato - secondo i francesi - ad una singola nazione il potere di impedire l'uso delle armi nucleari: dovrebbe essere bensì previsto nella difesa nucleare un certo automatismo (a titolo di esempio sarebbe stato accennato dai francesi alla possibilità di prevedere l'uso delle armi nucleari quando una determinata linea fosse stata raggiunta dall'aggressore).

Il contrasto di fondo con la Francia rende impossibile il raggiungimento di un accordo sul documento MC 100/1.

In tali condizioni ciò a cui da parte americana si vorrebbe poter arrivare almeno, è l'accantonamento della discussione sulla impostazione generale (è stato in effetti

da parte americana proposto di inviare entrambi i testi per l'esame ai Comandanti militari), per poter iniziare invece una concreta discussione sulle altre parti dello "Stikker Exercise": al fine di analizzare i vari tipi di strategia che si possono adottare. Anche se non vi è accordo preventivo sulla impostazione strategica generale - questo è il ragionamento americano - può (ed è anzi tanto più opportuno ed utile farlo in quanto non vi è accordo sulla impostazione generale) procedersi all'analisi di ciò che ciascun tipo di strategia in termini di costo e forze necessarie ("force postures") significherebbe in relazione alle risorse dei paesi membri. Tale approfondita analisi fornirebbe i dati tecnico-economici relativi ad un certo numero di possibili opzioni strategiche: e tra queste opzioni sarebbe possibile infine effettuare con piena conoscenza di causa una meditata scelta politica.

La Francia che si oppone alla concezione della "risposta flessibile", si oppone anche a tale impostazione procedurale, che permetterebbe di proseguire lo "Stikker Exercise". Secondo la tesi francese non sarebbe infatti possibile effettuare una analisi particolareggiata degli elementi tecnici ed economici inerenti alle varie possibili "force postures", finchè non si sia concordata una impostazione strategica con l'approvazione del documento base. La Francia pertanto ha, non soltanto bloccato in Comitato Militare il documento MC 100/1, ma impedito che venisse accolta la proposta americana di inviare entrambi i testi, quello approvato dalla grandissima maggioranza dei paesi NATO e quello presentato dalla Francia, ai Comandanti militari per esame.

E' a questo punto che si trova attualmente la questione in Comitato Militare. Da parte americana non si è certi - o per lo meno, per non aggiungere alla polemica motivi di attrito, si professa esteriormente di non esserlo - su quello che realmente è l'obiettivo della Francia: se marcare la propria opposizione alla concezione della "risposta flessibile", ed impedire del tutto lo "Stikker Exercise" ed il raggiungimento di qualsiasi accordo in sede NATO per la definizione della strategia della Alleanza.

Durante la discussione in Comitato Militare da parte americana si è voluto evitare di polemizzare apertamente con i francesi: si è taciuto, invero, preferendosi cercare di agire su Parigi in maniera discreta e bilaterale.

Dal Dipartimento di Stato si è infatti confidenzialmente appreso che è stato inviato a Parigi al principio di questa settimana, con l'incarico di parlare della questione, insieme a Finletter, con i competenti uffici del Quai d'Orsay, il Signor Klein, capo della sezione di studi economici della Rand Corporation. Da parte americana si è convinti che la discussione tecnica approfondita che viene proposta ai francesi, se da questi accettata, potrebbe fornire la base per

segue dal Telepresso N. 4.+

un avvicinamento di posizioni. Comunque, in attesa di conoscere i risultati della missione Klein, ci si astiene qui dall'avanzare previsioni o dall'indicare comunque quale linea si seguirebbe nel caso che i francesi mostrassero definitivamente di voler impedire lo "Stikker Exercise".

A questo "Exercise" si attribuisce da parte americana (e dal Dipartimento della difesa soprattutto) la maggiore importanza.

Attualmente, rilevava il nostro interlocutore al Dipartimento di Stato, non esiste una comune concezione strategica della Alleanza: esiste un "concetto strategico" NATO invecchiato (documento MC 14/2), ed almeno quattro diversi orientamenti strategici dei maggiori alleati.

Egli ci ha così descritto questi orientamenti:

- Francesi: sono in favore di un concetto di risposta nucleare automatica: in sostanza - ha precisato il nostro interlocutore - della dottrina della "massive retaliation", che era quella degli Stati Uniti fino ad alcuni anni fa, quando essi ancora disponevano di una decisiva superiorità nucleare sulla Unione Sovietica. In base a tale concezione le forze convenzionali attualmente presenti in Europa sono più che sufficienti: i francesi in effetti, sebbene non lo dicano apertamente, potrebbero in base al loro concetto contemplare la riduzione di tali forze;
- Inglesi: Non vanno così lontano come i francesi: hanno in effetti una posizione la cui logica è quella del mantenimento delle forze convenzionali in Europa al livello attuale. Secondo essi basterebbero in Europa assai poche forze nucleari tattiche: nel caso che non si possa contenere l'aggressione con le sole forze convenzionali,; per gli inglesi infatti si dovrebbe passare subito all'impiego delle forze nucleari strategiche (essi ritenendo che le forze nucleari tattiche determinerebbero una quasi immediata spiralizzazione del conflitto). Nel prevedere l'impiego delle forze nucleari strategiche la posizione britannica è vicina dottrinariamente a quella francese: ma, sempre secondo il nostro interlocutore, è motivata da altre considerazioni: soprattutto di carattere economico (desiderio di mantenere il "deterrent" nucleare nazionale ed impossibilità di sostenere, al tempo stesso, l'onere per l'accrescimento delle forze convenzionali);
- Tedeschi: vogliono grosse forze convenzionali ed in pari tempo pensano che si deve essere pronti al rapido impiego di forze nucleari tattiche in situazioni campali per il ristabilimento di posizioni o per impedire sfondamenti. Il loro concetto di impiego di tali armi è quello della artiglieria pesante: perciò chiedono soprattutto armi nucleari tattiche a breve gittata per colpire obiettivi campali. I tedeschi, all'opposto degli

seguito del Telespresso N.º

5. -

inglesi sono convinti che le armi nucleari tattiche possono essere impiegate senza con questo aumentare considerevolmente il rischio di spiralizzazione del conflitto. In sostanza, ciò che essi vorrebbero è maggiori forze convenzionali dotate di capacità nucleare tattica. (Ciò non significa naturalmente che i tedeschi non facciano assegnamento sull'impiego delle armi nucleari strategiche all'occorrenza: bensì essi - ci ha sottolineato il nostro interlocutore - pongono l'accento sulla possibilità di una guerra nucleare "tattica" più degli inglesi e dei francesi);

- Americani: non hanno una idea sicura circa le probabilità di spiralizzazione conseguenti all'impiego di armi nucleari tattiche: sono tuttavia convinti che evitando di impiegarle si evita un rischio di spiralizzazione. Da parte americana si desidererebbe perciò mettersi in condizione di poter rispondere ad un attacco di forze convenzionali con forze convenzionali. Si vuole avere il maggior numero possibile di opzioni: poter rispondere ad una aggressione allo stesso livello di forze ("not over respond") così da stabilizzare il conflitto ed evitare la spiralizzazione. La logica di tale posizione porta all'aumento delle forze convenzionali: si ritiene, come noto, da parte americana che la NATO dovrebbe essere in grado di compiere un maggior sforzo in questo settore, che la sproporzione rispetto alle forze convenzionali sovietiche non è quella che una volta si credeva, che non dovrebbe essere impossibile mettersi in grado di poter opporre una seria resistenza ad un attacco convenzionale anche massiccio dell'avversario con sole forze convenzionali senza necessariamente ricorrere alla guerra nucleare.

Come il nostro interlocutore poneva con noi in risalto, anche a prescindere dal contrasto di posizioni con la Francia (le concezioni francese e americana si trovano ai due poli opposti) esistono fra stessi Stati Uniti, Gran Bretagna e Germania, sebbene in minor misura che fra gli Stati Uniti e la Francia, divergenze di concezioni. A tale situazione occorre, a giudizio americano, porre termine.

Lo scopo dello "Stikker Exercise" nelle intenzioni americane dovrebbe essere precisamente quello di risolvere tali divergenze, di addivenire ad una posizione unificata, di dotare la NATO di una comune dottrina. L'ambizione del Segretario alla Difesa McNamara sarebbe di applicare alla NATO lo stesso criterio di costo-effettività da lui applicato alle Forze Armate americane: mettendo in correlazione i tre elementi: strategia, forze e risorse economiche dei membri dell'Alleanza. Il risultato di tutto ciò dovrebbe essere la razionalizzazione dello sforzo militare della Alleanza stessa: razionalizzazione necessaria, a giudizio di McNamara, per giustificare il mantenimento in Europa di un determinato numero di truppe americane, questo numero dovendo essere in funzione della concezione strategica che si adotta.

./.

seguito del "L'Espresso" N. 2

6. -

L'opposizione della Francia impedisce tutto ciò. Il problema per gli americani è ora: che cosa convenga fare, se la Francia decide definitivamente di impedire il compimento dello "Stikker Exercise". Si compie questo al di fuori della NATO? Vi si rinuncia. Si pone agli Europei alcuna drastica alternativa?

Come già si è riferito, il Dipartimento di Stato è contrario a trarre in questo campo conclusioni affrettate. Più del Dipartimento della Difesa è sensibile agli aspetti politici del problema, alle ripercussioni negative che azioni troppo drastiche potrebbero avere sulla Alleanza. Ritiene in generale che la questione deve essere lasciata maturare. Già si prevede che non vi è molto che si potrà fare alla prossima riunione ministeriale della NATO, che questa sarà una riunione "tranquilla". Ma ciò non diminuisce l'importanza del problema di fondo che gli americani si pongono e ci pongono. E' questo sicuramente oggi uno dei problemi maggiori che si presentino alla Alleanza sul piano militare: e ciò per la sua connessione col problema delle truppe americane in Europa. Nelle sue vaste implicazioni è un problema essenzialmente politico, e come tale certamente esso va considerato, nella prospettiva dei rapporti, non solo Stati Uniti-Francia, ma anche e soprattutto Stati Uniti-Europa.

Rusk, col quale ho avuto occasione di parlare recentemente dell'argomento, sembrava non dare eccessiva importanza al documento francese; mi diceva che non pensava che convenisse sollevare la questione alla prossima riunione ministeriale della NATO; che è inutile sollevare problemi quando non si può risolverli. Non vi è nessun Capo di Stato (nemmeno de Gaulle, egli intendeva dire) che possa davvero pensare di passare immediatamente alla rappresaglia nucleare globale: e una dottrina che postulasse in qualsiasi caso di attacco la immediata rappresaglia nucleare non sarebbe creduta dall'avversario. (F/to Fenoaltea)"

Dall'Ambasciata in Londra: "Ho voluto parlare di nuovo con Thorneycroft della questione dell'allargamento dello "Standing Group" e della posizione italiana. Thorneycroft mi ha detto che ricordava benissimo quanto gli avevo detto nelle nostre conversazioni precedenti: mi ha aggiunto di aver avuto un appunto della mia conversazione con Butler e delle assicurazioni che il Segretario di Stato mi aveva dato: e di averlo debitamente passato ai militari.

Mi ha ammesso - e sarebbe stato difficile fare altrimenti - che il problema che interessa i militari inglesi era quello della Germania e che all'aspetto italiano vi erano interessati pochi: questo poteva essere dovuto al fatto che i contatti militari fra tedeschi ed inglesi erano molto più intimi e continui - sul piano bilaterale - dei contatti con gli italiani: e mi ha detto che sarebbe certo stato utile, a quel fine, se questi contatti fossero stati intensificati.

seguito del "L'Espresso" N.º.....

7. -

Gli ho risposto che fra tedeschi ed inglesi c'era un legame costituito dalla presenza di forti contingenti britannici in Germania, e dalla collaborazione che deriva dal fatto di essere interessati insieme alla difesa del settore centrale: questo creava una situazione che era, per noi, difficile mutare. Si potevano, certo, cercare dei mezzi per intensificare i contatti diretti e bilaterali fra i militari dei due Paesi: e ci siamo trovati d'accordo nel trovarci fra qualche tempo per esaminare questo aspetto della questione.

Ho trovato Thorneycroft, come al solito, molto amichevole verso di noi: si è però guardato bene dal prendere con me in proposito impegni precisi, del genere di quelli datimi da Butler.

Il discorso si è poi allungato. Thorneycroft mi ha detto che qui si era molto preoccupati della possibilità che De Gaulle approfittasse della crisi prodotta dalla scomparsa di Kennedy, che priva il mondo occidentale della sua naturale "leadership", per fare qualche cosa di grosso che possa mettere in seria crisi l'Alleanza Atlantica. Gli ho risposto che, mentre ritenevo che il sabotaggio sistematico dell'integrazione, da parte francese, sarebbe continuato, non pensavo che il Generale avesse l'intenzione specifica di fare qualcosa di grosso, a meno naturalmente che se ne fosse presentata l'occasione - ma questo indipendentemente dalle questioni americane.

Thorneycroft mi ha detto allora che bisognava appunto cercare di non fornirgli delle occasioni: per questo, fra l'altro, riteneva sarebbe stato opportuno evitare, fra alleati occidentali, di discutere di strategia. Gli ho osservato che mi sembrava questo fosse assai difficile: gli ho esposto, a questo riguardo, le mie idee circa la funzione che dovrebbe avere il "governing body" - che si faccia o meno la MLF (a questo riguardo gli ho ancora sottolineato il nostro interesse alla MLF e la nostra decisione a prendervi parte) - e circa la necessità di iniziare gli altri alleati allo sviluppo del pensiero strategico nucleare americano. Si è visto allora che colla parola strategia intendevamo due cose del tutto differenti: mentre io avevo in vista la grande strategia nucleare (e qui Thorneycroft, pur mantenendo la sua opposizione alla MLF, si è dichiarato d'accordo sulla necessità di un sistema di maggiori consultazioni: le idee che mi ha esposto non erano molto lontane da quelle di Gordon Walker); lui aveva in vista la strategia più strettamente connessa con la difesa dell'Europa e con la prossima riunione NATO. Mi ha fatto una esposizione della teoria francese della difesa avanzata - del "trip wire system" (gli ho fatto osservare che anche questa teoria francese non è nuova: corrisponde alla teoria della reazione automatica all'aggressione sostenuta dai francesi nel periodo fra le due guerre) in termini perfettamente corrispondenti a quanto riferito da Brosio col suo rapporto del 9 novembre, trasmesso da codesto Ministero con il telesspresso n.21/2414 in data 15 corrente.

Egli ha definito "discussione sul sesso degli angeli" (una espressione che ha, a questo riguardo, usato anche con altri) la discussione che si vuol fare sul punto, o sulla linea, su cui dovrebbe scatenarsi la risposta nucleare totale, osservando che non si può

./.

8. -

stabilire a priori la linea estrema senza sapere prima quale è l'insieme di circostanze in cui l'aggressione si svilupperebbe. D'altra parte, tutto lascia supporre che questa aggressione russa in Europa non ci sarà: quale la ragione, allora, di una discussione, certamente controversa, proprio in questo momento?

Secondò Thorneycroft la discussione su dove fissare la linea della reazione nucleare automatica ed obbligatoria inevitabilmente degenera in una discussione sulla questione se ci deve essere questa linea e questa reazione automatica: e siccome la risposta americana sarebbe certamente negativa, visto che gli americani comunque rifiutano un impegno automatico (come gli inglesi fra le due guerre, ho fatto osservare a Thorneycroft), i francesi se ne servirebbero per una campagna di dubbi sulla fiducia che si può avere sulla volontà americana di difendere l'Europa, campagna che in questo momento di naturale incertezza sugli sviluppi della politica americana avrebbe potuto avere più successo che in altro momento. Questa era, per lui, la ragione per cui i francesi insistevano per avere, adesso, una simile discussione; e questa era, secondo lui, la ragione per cui si doveva cercare di evitarla, per lo meno a questa sessione del Consiglio Atlantico.

Cosa ne pensava l'Italia?

A mia volta gli ho chiesto cosa ne pensavano i tedeschi. Thorneycroft mi ha detto che all'inizio i tedeschi, inclini, come i francesi, alla "Forward strategy", erano favorevoli a forzare la discussione insieme ai francesi: ma che erano cominciati dei dissidî fra i francesi ed i tedeschi perchè i francesi volevano fissare la linea "trip wire" tra 50 e 100 miglia all'interno del territorio tedesco: mentre i tedeschi sono dell'avviso che fosse pericoloso cominciare a stabilire, fin da adesso, che ci sono delle zone dell'attuale, già così ristretto, territorio tedesco che si possono abbandonare senza reazioni nucleari. Per cui, sui tedeschi, la manovra francese non aveva avuto un effetto positivo.

Circa l'Italia gli ho detto che avrei cercato di sapere le nostre intenzioni e gliele avrei fatte conoscere.

Thorneycroft ha insistito nel dirmi che sarebbe stato molto bene se fosse possibile mettersi d'accordo fra inglesi e italiani per evitare questa discussione alla prossima riunione NATO. Dopo di questo - è sempre Thorneycroft che parla - riteneva che sarebbe stato utile che si cominciasse a parlare fra ~~gli~~ inglesi, tedeschi ed italiani di questo e di altri problemi di strategia. Questo - ha concluso Thorneycroft - potrebbe essere un utile inizio di una linea di contatto che faccia meglio comprendere l'interesse ad avere, eventualmente, anche noi nello "Standing Group".

A parte la questione concernente la strategia e la discussione NATO, quanto dettomi da Thorneycroft mi conferma che - fra inglesi e tedeschi almeno, sul piano militare - si continua a parlare di molte cose, fra cui anche l'estensione alla Germania delle "Standing Group". (F/to Quaroni)".

D'ORDINE DEL MINISTRO