

November 1964

Memorandum by Ministry of Foreign Affairs, 'NATO's nuclear weapons'

Citation:

"Memorandum by Ministry of Foreign Affairs, 'NATO's nuclear weapons'", November 1964, Wilson Center Digital Archive, Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, NATO Series, Box 163, Subseries 1, Folder 024.1.

<https://wilson-center-digital-archive.dvincitest.com/document/155305>

Summary:

The memo deals with the reorganization of political control and of the "command chain" with respect to NATO's nuclear deterrent (opinions of the UK and France, Italian and German criticism).

There are 3 attachments: 1) Multilateral Nuclear Force. Italian stance with regards to British proposals (2 pages); 2) British position on Multilateral Force - Message from Washington on 4th December (5 pages); 3) Reorganization of the Atlantic nuclear deterrent (12 pages).

Credits:

This document was made possible with support from Carnegie Corporation of New York (CCNY)

Original Language:

Italian

Contents:

Original Scan



Ministero degli Affari Esteri

SEGRETO

ARMI NUCLEARI DELLA NATO

La proposta britannica di inquadrare la MLF nell'insieme del deterrente nucleare NATO ha posto sul tappeto il problema della riorganizzazione del controllo politico e della estesa dei Comandi per questo settore fondamentale dell'Alleanza.

Come è noto questo problema aveva formato oggetto degli accordi di Nassau, ed aveva trovato una prima soluzione de facto con la costituzione, al Consiglio Atlantico di Ottawa (maggio 1962) della cosiddetta "Forza Interalleata" destinata ad inquadrare e coordinare le risorse nucleari strategiche di carattere nazionale destinate alla difesa dell'Europa e dipendenti dal nuovo "Deputy nucleare" di SACEUR ("V-Bombers britannici, tre sommergibili nucleari "Polaris" americani e aerei supersonici "Strike" F 104 G degli italiani, tedeschi, francesi, canadesi, belgi, olandesi, greci e turchi - dotati questi ultimi di bombe nucleari americane con il controllo a "doppia chiave").

La Francia aveva accettato tale soluzione tecnica come una semplice riorganizzazione di Comandi e a condizione che non si parlasse di una nuova "Forza Interalleata" (il termine è tuttavia rimasto de facto per individuarla).

Il nuovo Governo inglese sembrava inizialmente voler potenziare questa organizzazione di carattere non integrato inserendovi anche una MLF ridotta nel numero delle navi e destinata a convogliare il contributo prevalentemente "tattico" degli Alleati non nucleari alla difesa comune, senza tuttavia dar loro un vero "droit de regard" sulle supreme decisioni strategiche che sarebbero restatesi praticamente competenza dei soli Stati Uniti, con l'assistenza politica britannica.

MODULARIO
A. E. 23

2. -

Ministero degli Affari Esteri

Di fronte alle obiezioni italiane (all.1) e tedesche, che sono state subito accolte favorevolmente da Washington, la Gran Bretagna sembra ora essere disposta (all.2) ad accettare una soluzione intermedia che salvaguardando le funzioni e la fisionomia della proposta MIF (a cui Londra parteciperebbe "multilateralizzando" i propri sommergibili e forse aderendo anche alle navi di superficie) comporti anche una qualche riorganizzazione politico-strategica dell'insieme del deterrente nucleare occidentale.

Questa riorganizzazione - che è stata oggetto di esami nei recenti colloqui Johnson-Wilson, dei quali non sono ancora noti i risultati - costituisce attualmente uno dei problemi essenziali della NATO e tutti gli Alleati saranno probabilmente chiamati ad esporre il proprio punto di vista in materia al fine di giungere ad una soluzione che tenga conto delle varie esigenze nazionali.

La stessa realizzazione concreta della MIF sarà in un certo senso di fatto subordinata al previo accordo dei paesi atlantici su una riorganizzazione del deterrente nucleare strategico della NATO (all.3), realizzata in modo da inserire la nuova Forza in un quadro generale adeguato.



SECRETO

4 - Allegato 1

Ministero degli Affari Esteri

FORZA NUCLEARE MULTILATERALE

Posizione italiana nei confronti delle proposte
britanniche

Sembra che il Governo britannico si profferrebbe di mettere a punto il progetto destinato a costituire una Forza Nucleare Atlantica con le seguenti caratteristiche:

1. varie componenti nazionali e ridotta MLF poste sotto un unico comando distinto da SACEUR;
2. controllo politico assicurato da un Board cui parteciperebbero sia i contribuenti ad MLF, che i Paesi fornitori componenti nazionali, fra cui il Canada;
3. impiego stabilito con votazione a maggioranza semplice, includendo però gli Stati Uniti e l'Inghilterra;

In tale ipotesi, ci sembra che un progetto del genere presenterebbe i seguenti inconvenienti:

- a) ridurrebbe l'importanza delle funzioni della MLF;
- b) assicurerebbe il controllo sulla MLF anche ai Paesi non partecipanti direttamente;
- c) confermerebbe status speciale, oltre che americano, anche inglese;
- d) rafforzerebbe tendenza a disseminazione nazionale assicurando la posizione dell'effettivo controllo ai soli Paesi nucleari;
- e) costituirebbe discriminazione fra Gran Bretagna ed altri membri europei, attribuendo alla prima diritto di "veto";
- f) inclusione del Canada darebbe un orientamento totalmente diverso alla MLF, rendendo più difficile una eventuale



Ministero degli Affari Esteri

2.

evoluzione della Forza in senso europeo.

A nostro avviso la NLF dovrebbe:

1. **elevare status Paesi membri non nucleari consentendo loro partecipazione a formulazione strategia globale nucleare, e scoraggiando così la creazione di ulteriori deterrenti nazionali;**
2. **assicurare la loro più intima partecipazione anche alla formazione del pensiero e delle direttive politiche della Alleanza;**
3. **costituire un elemento importante della difesa nucleare europea;**
4. **possedere inizialmente almeno 200 missili, sia pure non tutti necessariamente su navi di superficie;**
5. **dipendere politicamente da Board composta dai soli Paesi partecipanti ed operativamente da SACEUR;**
6. **prevedere uguale controllo per tutti i suoi principali membri;**
7. **avere una chiara caratterizzazione europea nel quadro della costituenda partnership euro-americana;**
8. **essere potenzialmente capace di riassorbire in futuro i deterrenti nazionali europei già esistenti, al fine non solo di impedire ma anche di ridurre la disseminazione nucleare.**

Per quanto riguarda eventuale costituzione Forza Nucleare Atlantica saremmo favorevoli a forme di coordinamento di tutte le risorse nucleari dell'Alleanza, in modo da garantire la partecipazione alla formulazione della strategia nucleare globale e alla formazione delle direttive politiche.



SEGRETO
Ministero degli Affari Esteri

G. Allegato 2

POSIZIONE INGLESE SULLA FORZA MULTILATERALE

(Comunicazione da Washington
del 4 u.s.)

Al ritorno di Ball dall'Europa abbiamo voluto sondare le impressioni del Dipartimento circa prospettive decisioni britanniche sulla MLF. Al riguardo, oltre a conversazioni fra Ball e Wilson, Gordon Walker e Healey, vi sono stati ampi contatti tra americani e inglesi qui in occasione della recente visita di Lord Chalfont (con il quale l'argomento MLF è stato discusso per più di quattro ore). L'insieme degli elementi tratti da tali colloqui induce gli Uffici del Dipartimento ad un certo ottimismo: il nostro interlocutore ci ha infatti tracciato il seguente quadro della situazione e delle prospettive sull'argomento (avvertendo trattarsi, almeno in parte, ancora solo di induzioni e previsioni, basate su indizi sparsi):

1°) Si ha l'impressione che gli inglesi finiranno col dare il loro accordo a una Forza composta di navi di superficie a equipaggi integrati e con l'accettare di parteciparvi;

2°) Le aree in cui si profilano i problemi più difficili con gli inglesi sono le seguenti:

a) Struttura comando. Gli inglesi insistono per comando separato, mentre da parte americana si è detto ad essi di esservi contrari. Del resto risulta che anche i tedeschi, gli italiani e gli olandesi hanno detto agli inglesi di essere contrari ad un comando separato, e di volere invece la Forza Multilaterale sotto SACEUR. Al riguardo il nostro interlocutore ci ha precisato che fin dall'inizio il progetto americano era di mettere la MLF sotto SACEUR ma che, dato l'allargamento della MLF ad al-



2.

Ministero degli Affari Esteri

tri sistemi di armi, potrebbe essere in effetti forse più logico prevedere un comando separato; a tale soluzione ostano però due difficoltà decisive: il fatto che i tedeschi sono contrari ad un comando separato e vogliono mettere invece la Forza sotto SACEUR (che è in Europa) per legare la Forza alla difesa della Europa, e il fatto che l'istituzione di un comando separato farebbe sicuramente sorgere il problema delle modifiche di struttura della NATO e del voto francese; in tali circostanze e per tali ragioni da parte americana si preferisce la soluzione SACEUR e si intende sostenere con gli inglesi tale punto di vista;

b) Clausola europea. Gli inglesi sono irrevocabilmente contrari in qualsiasi circostanza allo sviluppo di un deterrente europeo indipendente. Essi si preoccupano per l'impressione data dagli americani nella discussione sulla clausola europea, che gli Stati Uniti potrebbero abbandonare proprio il giorno che si formasse una Europa unita; e vorrebbero invece che da parte americana si dichiarasse che gli U.S.A. non rinuncerebbero in nessuna circostanza al proprio diritto di veto. A ciò - ha detto il nostro interlocutore - da parte americana si è contrari: naturalmente la clausola europea si riferisce ad una eventualità abbastanza remota, ma se l'Europa Occidentale un giorno si riunificasse e se tale nuova entità europea volesse disporre di un deterrente indipendente, gli Stati Uniti sarebbero pronti in quel caso a rivedere la situazione; non sono comunque disposti ad affermare oggi che mai rivedrebbero la situazione;

e) Altre difficile problema con gli inglesi sarà costituito dalle dimensioni della flotta di navi di superficie ad equipaggi integrati, e dall'entità della partecipazione britannica a questa flotta;

3°) L'argomento che l'Inghilterra non può partecipare alla flotta multilaterale per insufficienza di personale specia-



Ministero degli Affari Esteri

3.

lissato della Marina è considerato argomento non serio: da parte americana lo si è detto apertamente agli inglesi e si è tratta l'impressione che gli inglesi stessi era ne convergano;

4°) Un punto che i dirigenti laburisti non avevano, sembra, ben compreso, e che sarebbe stato ora con essi chiarito, è che i 200 missili della progettata MLF non costituiscono una ulteriore aggiunta al totale delle forze missilistiche attualmente programmate dagli Stati Uniti, bensì sono sostitutivi di un certo numero di missili che gli Stati Uniti, se non si realizzasse la MLF, dovrebbero comunque provvedere a procurare per proprio conto in base al loro programma;

5°) Da parte americana si ha l'impressione che gli inglesi si sarebbero disposti a trasferire ad proprietà alla costituenda Forza i loro 3 sottomarini Polaris inizialmente con equipaggio nazionale, ma senza precludere la possibilità di una futura trasformazione ad equipaggi misti. Circa i "Sea Bombers", da parte americana non vi sarebbero difficoltà di principio ad una loro eventuale inclusione nella Forza, se ciò fosse accettabile per i tedeschi, gli italiani e gli olandesi. La difficoltà per i "Sea Bombers", è, trattandosi di vettori ormai prossimi ad essere superati, soprattutto quella di accordarsi su importo per il quale accreditarli in conto partecipazione britannica, gli inglesi penserebbero anche di includere nella Forza alcuni missili;

6°) Gli inglesi tengono molto abbinare ad istituzione MLF una dichiarazione di non disseminazione. Da parte americana vi si sarebbe favorvoli, ma i tedeschi sono riluttanti. Wilson potrebbe, alla fine, mostrare di voler accettare la flotta di navi di superficie in cambio dell'accettazione tedesca di una dichiarazione di non disseminazione;

7°) Gli esperti americani sono inclini a credere che gli inglesi non insisterebbero per un diritto di veto riserva-



Ministero degli Affari Esteri
to alla Gran Bretagna;

4.

8°) Le osservazioni comunicate agli inglesi da parte tedesca, italiana e olandese sono state molto utili e hanno avuto effetto - qui si ritiene - per lo sviluppo del pensiero britannico;

9°) Non risulta che si sia fatto da parte inglese alcuna cenno nei recenti colloqui con gli americani ad un eventuale gruppo ristretto del genere del "Wilson Committee". Sembra che gli inglesi abbiano bensì parlato a Bonn di una "suprema autorità nucleare" con funzioni di consultazione su problemi di strategia nucleare, ma in termini estremamente vaghi. Comunque da parte americana non si ha nessun preciso elemento su quello che siano le eventuali idee britanniche al riguardo;

10°) Sull'intero problema della Forza Multilaterale e della organizzazione nucleare dell'Alleanza, Wilson deve manovrare all'interno del Paese e del Partito in modo abile e complesso. Nel suo discorso nel Parlamento egli doveva mostrare ai militari britannici e all'ala sinistra del suo Partito di essere fortemente contrario a MLF. E' probabile che quando verrà qui si terrà inizialmente sulle stesse linee, e che negozierà duramente. Si è inclini a prevedere del resto che Wilson non porterà proposte ferme; vi sarà discussione sulle concezioni generali con esposizione dalle due parti dei rispettivi punti di vista. Gli americani riaffermeranno gli obiettivi che con la MLF vogliono raggiungere: partecipazione dei Paesi non nucleari a responsabilità nucleari senza che ciò comporti disseminazione; elevazione della posizione nell'Alleanza dei Paesi europei non nucleari, e saldo inserimento della Germania entro il quadro di una organizzazione nucleare Atlantica; soluzione almeno parziale del

./.

*Ministero degli Affari Esteri*

5.

problema del fabbisogno di missili intermedi per la difesa dell'Europa. Si sosterrà che per la realizzazione di tali obiettivi si attribuisce estrema importanza al "mixed manning". Infine si renderà chiaro agli inglesi - ci è stato detto - che si tratta di problema multilaterale sul quale occorre discutere anche con gli altri Governi interessati.



4- Allegato 3

Ministero degli Affari Esteri

Roma, li 28 novembre 1964.

SEGRETO

FORZA NUCLEARE NATO

Riorganizzazione del deterrente nucleare atlantico

1. Mentre si avvicina il momento conclusivo delle consultazioni alleate in materia di riorganizzazione del deterrente nucleare atlantico la situazione attuale può essere riassunta nei modi seguenti:

a) su iniziativa degli Stati Uniti otto alleati hanno studiato nell'apposito Gruppo di lavoro di Parigi la possibilità di costituire fra loro una Forza Nucleare Multilaterale (MNF) destinata a creare un sistema di controllo politico collettivo su un deterrente nucleare finanziato in comune e destinato alla difesa nucleare dell'Europa;

b) la Gran Bretagna, pur partecipando a tale studio, ha recentemente preso l'iniziativa di preparare una diversa soluzione, non ancora precisata nei suoi termini esatti ma comunque diretta a costituire una formula più ampia, sul tipo di quella originariamente stabilita a Nassau, destinata a coordinare nell'ambito della NATO e sotto il controllo diretto di Washington tutte le varie risorse nucleari dell'Alleanza;

c) la Francia continua a sviluppare il proprio deterrente nucleare nazionale, espressamente destinato ad assicurare la difesa autonoma del paese - e potenzialmente dell'Europa - al di fuori sia della NATO che del controllo degli Stati Uniti;

./.



Ministero degli Affari Esteri

2. -

d) gli Alleati non nucleari europei cercano di raggiungere una formula di accordo che assicurari sia la difesa nucleare del loro Continente che l'efficace coordinamento del deterrente occidentale nel suo insieme, anche al fine di non incoraggiare l'ulteriore disseminazione delle armi nucleari; attendono che essi esaminano se la proposta NLF risponda a queste esigenze ed eventualmente quali modifiche debbano esserle apportate a tal fine.

2. In questa situazione sembra chiara la necessità di elaborare in comune una formula di riorganizzazione del deterrente nucleare NATO atta a venire incontro alle molteplici e generalmente legittime esigenze dei vari paesi interessati essa dovrebbe cioè tener conto delle posizioni di tutti e assicurare al tempo stesso una difesa efficace e sicura dell'intero mondo occidentale.

Ciascuna delle susposte posizioni dei tre Alleati nucleari non sembra di per se capace di rispondere adeguatamente alla molteplicità di queste esigenze, e perciò spetta di fatto agli Alleati non nucleari - e in prime luogo ai più importanti fra loro, l'Italia e la Germania - di proporre una soluzione globale che tenga adeguatamente conto sia delle posizioni dei singoli che delle esigenze collettive della difesa comune.

Infatti: a) la soluzione francese è manifestamente unilaterale e incoraggia la proliferazione generale dei deterrenti nucleari nazionali; b) la soluzione americana viene incontro a una importante serie di esigenze comuni, specie se comprenderà

./.



Ministero degli Affari Esteri

una "clausola europea" chiaramente formulata, ma ha il torto di rappresentare una iniziativa sostanzialmente esterna alla NATO e perciò di difficile inserimento nel quadro generale dell'Alleanza, che rischia anzi di ricevere un contraccolpo negativo dalla sua eventuale adesione non concordata con tutti i membri della NATO; e) le proposte britanniche sembrano tendere ad un empirico coordinamento temporaneo e a cristallizzare la posizione di superiorità dell'Inghilterra nei confronti degli altri Alleati europei, oltre a non prevedere soluzioni organiche valide anche per gli sviluppi del futuro fin da oggi prevedibile.

3. La nuova dottrina strategica della "risposta flessibile" richiede un efficace coordinamento preventivo ("targeting") ed operativo ("firing") di tutte le forze nucleari alleate per assicurare un controllo globale ed univoco del deterrente occidentale.

Se Londra ha ragione di rilevare che la proposta MBP si limita a organizzare collettivamente una modesta frazione delle risorse nucleari occidentali (3%), senza stabilire il suo inquadramento nell'insieme del deterrente NATO, essa stessa sembra però commettere lo stesso errore proponendo una soluzione - del resto, non più del tutto integrata ma in parte soltanto coordinata - che riguarda meno del 10% di tale deterrente totale. Essa inoltre sembra tendere ad assicurare alla Gran Bretagna il controllo effettivo delle future risorse nucleari collettive (MBP) senza ammettere la reciprocità e senza una partecipazione diretta britannica al contingente integrato (a differenza



Ministero degli Affari Esteri

4. -

na degli Stati Uniti, che in cambio del proprio controllo sulla
 MLF le fornirebbero missili e testate nucleari e sarebbero di-
 sposti a partecipare per una importante quota al suo finanzia-
 mento).

La proposta britannica ha avuto tuttavia il merito di
 porre in modo più ampio e completo - sia pure in parte indiret-
 tamente - il problema essenziale della riorganizzazione globale
 del deterrente atlantico, problema che deriva dall'adozione del-
 la "strategia flessibile" e che sembra essere ormai giunto alla
 sua fase di maturazione nell'ambito dell'Alleanza.

4. Il momento potrebbe essere pertanto opportuno per cerca-
 re di formulare una soluzione che partendo dalle esigenze di
 coordinamento sollecitate da Londra, e tenendo conto delle posizio-
 ni in materia dei singoli Alleati (anche di quelle di Parigi, che
 è ormai urgente di reinscrivere in qualche modo nell'Alleanza),
 nonché delle aspirazioni unitarie dell'Europa, preveda una orga-
 nizzazione politico-strategica atta a coprire l'intero settore
 e nella quale ogni alleato possa trovare una casella adeguata.

Ovviamente una simile soluzione dovrebbe tener realisti-
 camente conto non solo dei rapporti di forze attuali ma anche
 della loro prevedibile evoluzione futura, e stabilire perciò
 autorità, controllo, partecipazione finanziaria, voce in capita-
 lo, veto, impiego autonomo, eventuale diritto di ritiro, ecc. in
 modo da realizzare una struttura al tempo stessa efficace, arti-
 colata e conforme alle esigenze strategiche e costituzionali dei
 suoi singoli membri.

4



5.

Ministero degli Affari Esteri

A prima vista, considerando la grande diversità di interessi e di ripercussioni fra gli Alleati in questa complessa materia, un simile tentativo può apparire ottimistico: giacché tuttavia il problema esiste oggettivamente - e proprio in questi giorni sta imponendosi anche all'attenzione dell'opinione pubblica mondiale, che fino ad oggi era in proposito in gran parte in uno stato di salita ignoranza - e giacché la sua mancata soluzione può condurre ad una rapida involuzione e forse dissoluzione dell'Alleanza Atlantica, è necessaria alcuna tangere.

Una soluzione organica può probabilmente essere ricognita soltanto in forma a diversi gradini, atte cioè a diversificare i sistemi di controllo e ad assicurare così a tutti gli Alleati una qualche soddisfazione ed almeno uno dei vari livelli, pur mantenendo certi principi di fondo nell'insieme della struttura. Essa dovrebbe inoltre essere proiettata nel futuro in modo empirico ed elastico, in modo da tener conto della situazione attuale pur predisponendo fin da ora gli strumenti per inquadrare progressivamente la prevedibile realtà di domani, senza tuttavia predeterminarne l'evoluzione con schemi rigidi.

Un simile sforzo nella ricerca di punti d'incontro richiede inoltre un minimo di adattabilità da parte dei singoli Alleati, e in particolare la rinuncia ad ogni impostazione rigida di principio: del resto la soluzione dovrebbe essere comunque "aperta", cioè suscettibile di essere accettata anche parzialmente e anche nel futuro da parte dei Governi che per qualunque ra-

✓



Ministero degli Affari Esteri

6. -

zione non fossero per il momento in grado di aderirvi, o di aderirvi in modo completo.

5. Nel tentativo di formulare tale soluzione sembra anzitutto opportuno di tener conto dei seguenti punti fermi rispecchianti la situazione attuale:

a) Gli Stati Uniti dispongono del 95% del deterrente nucleare globale dell'Alleanza e hanno quindi diritto ad avere un "veto" almeno sull'impiego di tutte le forze organizzate collettivamente (cioè con la loro partecipazione diretta), nonché la possibilità di dissociare pubblicamente la loro responsabilità da eventuali iniziative nazionali altrui che essi dovessero disapprovare.

b) Gli altri Alleati nucleari hanno sopportato un oneroso sforzo finanziario per detenerci di deterrenti nazionali in un momento nel quale, a torto e a ragione, essi ritenevano che la propria difesa potesse venir assicurata soltanto in tal modo; finché la nuova organizzazione (o il precodice dell'organizzazione europea) non sarà in grado di garantire loro in altro modo una difesa adeguata, essi hanno un certo diritto a mantenere la disponibilità del proprio deterrente in limitatissimi casi di assoluta emergenza (periodo transitorio la cui durata può essere stabilita solo individualmente; il crescente onere finanziario tenderà comunque ad abbreviarlo, come già sta avvenendo per l'Inghilterra).

c) Gli Alleati non nucleari devono essere posti dalla nuova organizzazione in condizioni di sentirsi difesi e di

✓



Ministero degli Affari Esteri

74 -

avere adeguata voce in capitolo, in modo da non essere spinti a dotarsi anch'essi di costosi deterrenti nazionali; questo obiettivo è fondamentale per l'intera iniziativa e per la pace del mondo, e perciò giustifica un certo potenziamento delle loro autorità nell'interno dell'organizzazione oltre il livello che apparirebbe a rigore come "rebus sic stantibus", potenziamento che ha del resto anche lo scopo di incoraggiare l'abolizione dei deterrenti europei oggi esistenti nazionalmente.

d) L'Alleanza Atlantica non è automatica (art. 5) salvo per i casi di assoluta emergenza previsti dalle "guidelines" di Atene (che presuppongono comunque un massiccio attacco sovversivo e vanno considerati pertanto come auto difesa resa automatica dall'impossibilità di realizzare tempestivamente delle consultazioni preventive); la nuova organizzazione dovrebbe perciò evitare - salvo naturalmente i casi di automatismo per forza maggiore già coperti appunto dalle "guidelines" - di implicare in una guerra nucleare dagli Alleati che eventualmente preferiscono non partecipare ad un determinato conflitto; da ciò la necessità di prevedere, almeno in certi casi e almeno per un periodo transitorio, un diritto di "veto" per le sezioni collettive del deterrente, e la possibilità di un ritiro ("disengagement" passivo, cioè limitato al non impiego) dal proprio contributo nazionale per le sezioni di tipo "interallente" o a "doppia chiave" (cioè non integrale); disposizioni del genere sarebbero comunque con molta probabilità necessarie per ottenere l'approvazione dei Parlamenti nazionali.

~



8. -

Ministero degli Affari Esteri

L In secondo luogo è opportuno aver ben chiari gli obiettivi politici a lunga scadenza che ci proponiamo, in modo di studiare formule orientate fin da ora in modo da facilitare il loro progressivo raggiungimento. Essi possono essere così delineati:

a) Unificazione Europea più che un obiettivo essa dovrebbe essere una necessità storica la cui sollecita realizzazione non solo consentirebbe l'autodifesa continentale, ma contribuirebbe in modo probabilmente decisivo all'equilibrio mondiale e perciò al mantenimento della pace; la nuova organizzazione dovrebbe essere chiaramente indirizzata in tale direzione in modo non solo da incoraggiare psicologicamente la realizzazione, ma anche da facilitare la concretizzazione tecnica attraverso clausole che ne prevedano fin da ora l'aspirata realizzazione, in particolare tenendo conto del punto successivo.

b) Tariffaristia euro-americana: quanto legato morale di Kennedy dovrebbe costituire lo scopo centrale dell'intera iniziativa, la quale dovrebbe pertanto prevedere espressamente la realizzazione e stabilirne fin da ora le grandi linee; una impostazione del genere, sia pure non legata a scadenze fisse per il momento irreali, consentirebbe infatti di delineare un punto di arrivo e un termine specifico per il periodo transitorio di confusione nel quale dovrebbero essere previste clausole di "salvaguardia" nazionale, destinate da una parte a facilitare l'adempimento dei singoli Alleati (e in particolare della Francia) e dall'altra a garantire per l'immediato futuro un minimo indispensabile di controllo nazionale.

/s



Ministero degli Affari Esteri

9. -

e) Disarmo nucleare mondiale costituisce idealmente lo scopo finale dell'attività politica internazionale dell'Alleanza nel campo delle armi nucleari; pur apparendo per il momento un obiettivo lontano e di difficile realizzazione, è psicologicamente importante che ne sia espressamente tenuto conto fra gli scopi di fondo dell'iniziativa. Ponendo l'accento su questa importanza - per esempio specificando che l'intera organizzazione ha fra l'altro lo scopo di facilitare a suo tempo la realizzazione concreta delle progressive fasi dell'auspicato disarmo nucleare nel quadro delle Nazioni Unite - si facilita infatti l'adesione all'iniziativa dei larghi strati di opinione pubblica internazionale favorevoli alla messa al bando di tutte le armi nucleari, che del resto è possibile venga esplicitamente auspicata dallo stesso Consiglio Economico.

8) Inquadrate così i termini del problema, dai suoi presupposti iniziali ai suoi scopi finali, si può tentare di formulare delle soluzioni capaci di realizzare in concreto gli obiettivi susseposti. Tenendo conto a tal fine tanto dei punti fermi rispecchianti la situazione oggettiva attuale quanto degli orientamenti e lungi tendenze illustrati più in alto, qualunque soluzione coerente e realistica dovrebbe essere studiata in modo da assicurare i seguenti obiettivi:

a) sopprimimento generale di tutte le riserve nucleari dell'Alleanza, richiesto dalla "strategia flessibile", sia pure con l'opportuna elasticità di applicazione pratica destinata a garantire la tutela dei legittimi interessi strategici singoli

✓



20. -

Ministero degli Affari Esteri

e collettivi (cioè disponibilità nazionale del deterrente nazionale in limiti non estremi);

b) non discriminazione fra i singoli Alleati ai vari livelli, cioè testa oggi fra i paesi dotati di deterrente propria quanto domani fra Stati Uniti ed Europa unificata (concetto implicito del resto nel termine "partnership" fra eguali);

c) non discontinuità ulteriore delle armi nucleari, e anzi riassegnamento progressivo dell'attuale dissuasione europea, assicurata da opportune forme di integrazione collettive (NIF) destinate a lungo termine a sfociare in un unico deterrente continentale della futura Europa unificata;

d) garanzia assoluta "ininterrotta" assicurata da una elevata "credibilità" dell'arma nucleare difensiva comune, da ottenersi attraverso un sistema di controllo politico senza eccessivi diritti di "veto", e attraverso la scelta del vettore più efficace, dotato perciò di quell'alto "coefficiente di sopravvivenza" indispensabile all'impiego strategico tipicamente difensivo del "no-ones strike"; i missili nucleari, particolarmente invulnerabili, sembrano costituire in questo campo la soluzione ottimale, verso la quale dal resto già si orientano tutti i paesi interessati;

e) controllo collettivo, destinato fra l'altro a facilitare gli auspicati progressi verso un effettivo disarmo nucleare, da realizzarsi con il progressivo sviluppo del contingente fissa, fissa, posseduta, equipaggiata e controllata in comune (NIF).

2. Si allega uno schema di possibile soluzione, studiato alla luce di queste esigenze e in modo da costituire un ragionevole

✓



Ministero degli Affari Esteri

11. -

le denominatore comune per esigenze molteplici e talvolta contrastanti dei singoli Alleati.

Esso è fondato su un sistema valutativo, che parte dal riconoscimento realistico della situazione attuale per tendere progressivamente verso soluzioni globali definitive, e basate sulla creazione di livelli diversi coordinati da gradini successivi di controllo politico e strategico.

Da tale soluzione si accetta realisticamente l'impiego autonomo del deterrente nucleare - ogni nazionale dei paesi nucleari e domanda limitata ai due futuri partecipanti alla "partnership" euro-americana, circoscrivendolo però a casi limitati e specifici - per esempio zone extra NATO, come Hong Kong, nelle quali può essere preferibile l'eventuale intervento di elementi paragonati nazionali per non coinvolgere automaticamente l'intera Alleanza in conflitti locali - e alle sole risorse nucleari che non saranno definitivamente integrate nel deterrente comune.

A tal fine si prevede la possibilità di un duplice tipo di ritiro temporaneo dall'organizzazione NATO: il ritiro limitato agli Alleati che possiedono proprie armi nucleari e che grazie ad esse potrebbero occasionalmente impiegarle anche in caso di votazione a maggioranza contraria dal competente organo di controllo politico, e il ritiro maggior, corrispondente a un distacco del contingente nazionale di un eventuale Alleato che non apprevi la propria partecipazione in un determinato conflitto, per il quale vi sia stata una votazione favorevole nell'ambito dell'organo di controllo politico.

✓



12. -

Ministero degli Affari Esteri

La soluzione proposta serve infine di costruire un sistema di controllo europeo con votazioni a maggioranza qualificata che tende a facilitare l'evoluzione progressiva verso una effettiva comunità continentale di difesa nucleare che tenga conto delle diffuse aspirazioni europee oggi interpretate unilateralmente da Parigi.

A tal fine la struttura del controllo politico e dei progetti Comandi, nonché l'importazione generale della stessa NIF, dovrebbero essere orientate in modo da stimolare il progressivo emergere di quell'elemento nucleare collettivo europeo che è logicamente indispensabile alla realizzazione concreta dell'aspirata "partnership" euro-americana fra eguali.

Anche se è infatti prevedibile che il potenziale nucleare americano rimarrà molto e lungo estremamente più vasto del futuro potenziale nucleare europeo, l'importante è di stabilire fin da ora che la differenza in materia nucleare fra i due "partners" sarà quantitativa e non qualitativa.