

ARCHIVIO I.A.I.

RASSEGNA DI ALCUNE POSIZIONI  
DI RIFORMA DELLA NATO

DOCUMENTO DI LAVORO gA-2

*Estratto da :*

**Lo spettatore internazionale**

*Anno II, n. 1, gennaio-febbraio 1967*

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO BOLOGNA

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 10133  
24 APR. 1991

BIBLIOTECA

# **RASSEGNA DI ALCUNE POSIZIONI DI RIFORMA DELLA NATO**

**DOCUMENTO DI LAVORO gA-2**

*Estratto da :*

**Lo spettatore internazionale**  
*Anno II, n. 1, gennaio-febbraio 1967*

**SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO BOLOGNA**

### proposte per la riforma della nato

documento di lavoro gA-2

71

I problemi che qui esamineremo non sono solo di efficienza ma anche di democrazia, ergo di potere. Di qui le vaste implicazioni di qualsiasi scelta, e la difficoltà di raccogliere le fila di un dibattito in cui le esigenze « tecniche » spesso ignorano le preoccupazioni politiche ma in cui i relativi termini più frequentemente usati (« egemonia », « integrazione », ecc.) sono diventati degli *slogans* politici, delle bandiere o delle realtà da esorcizzare, perdendo, nel processo, esattezza di contorni ed aderenza alla realtà.

Di tale dibattito tenteremo ora di individuare alcune linee di soluzione: le più ampie e significative. Sono il frutto dell'elaborazione di singoli studiosi, meglio di esperti atlantici. C'è infatti in questo campo, più forse che in altri, un ritardo dei politici.

Riflette la novità dei problemi, certo, e in notevole misura lo stato di paralisi in cui le successive iniziative golliste hanno gettato sia la prospettiva atlantica che quella europea oggi in una situazione di reciproco stallo. Come pure la confusione di un dibattito centrato — a livello politico — sull'alternativa tra pura e semplice conservazione e pura e semplice negazione dell'ordine esistente; cioè in sostanza, tra lealtà immotivata e verbale all'atlantismo e suo rifiuto altrettanto immotivato.

Colpa dei politici, dunque, questo ritardo; ma non anche eccessiva anticipazione degli studiosi? La realtà grigia, imperfetta o magari anche irrazionale di una certa struttura istituzionale, può stimolare,

*Il presente documento è il risultato di alcune discussioni organizzate dal Gruppo di studio sui problemi atlantici e strategici dell'Istituto Affari Internazionali. Alle discussioni hanno partecipato i signori: Alberto Benzoni, Luisa Calogero La Malfa, Paolo Calzini, Ennio Ceccarini, Antonio Gambino, Franco Luciole Ottieri della Ciaja, Giangiacomo Migone, Gerardo Mombelli, Riccardo Perissich, Diego Simonetti, Altiero Spinelli, Paolo Supino. La stesura è stata curata da Alberto Benzoni. Delle opinioni espresse sono responsabili i partecipanti alle discussioni.*

forse oltre misura, il desiderio di una sua sistemazione razionale e armonica. Oltre misura vuol dire al di là di quanto il ragionevole giuoco delle forze politiche possa nel futuro medio-breve consentire. Ma non solo questo. Significa anche il rischio di ignorare o di comprimere, in costruzioni intellettualmente adeguate, la realtà confusa, libera e contraddittoria, che esse devono, in una certa misura, rappresentare. E quest'ultimo termine di riferimento dovrà essere tenuto presente, per integrare (o correggere) il quadro che esamineremo nelle pagine che seguono.

Per quanto riguarda l'ordine atlantico esistente gli studiosi non hanno dubbi: « la Nato continuerà ma dovrà subire importanti modifiche »; è l'assunto iniziale di Buchan<sup>1</sup>; ed è anche quello di Kissinger, Beaufre<sup>2</sup> e Spinelli<sup>3</sup>.

In generale « la Nato non ha un meccanismo di decisione collettiva che possa far fronte ad una grave crisi in Europa e nel mondo »<sup>4</sup>; cioè in altre parole, non è uno strumento collettivo efficiente.

Non lo è perché è, in sostanza, un organismo parlamentare; anzi un organismo parlamentare *sui generis*.

Ricordiamo la definizione di MacNamara sempre attento e spregiudicato nel valutare la realtà delle cose: la Nato come « sede di consultazione tra gli alleati »: sede di consultazione non già di elaborazione o di negoziato. « Strumento di propaganda e di pressione sui diversi paesi membri » è la definizione di Beaufre<sup>5</sup>. Il punto di vista e la preoccupazione, sono qui quelle dell'egemonia americana: ma il quadro è sostanzialmente lo stesso.

Organismo parlamentare *sui generis*: perché nell'Alleanza (o per l'esattezza, nel suo organismo politico) vige quello che, con orgoglio, lord Ismay chiamava il « metodo Nato » cioè quello delle deliberazioni all'unanimità; del *consensus* permanente. Ciò è legato alla natura stessa della Nato, alleanza di stati sovrani. E la cosa vale a spiegare perché le proposte di riforma dell'organizzazione non si soffermino molto su questo punto. La votazione a maggioranza sia pure, è ovvio, corretta con opportune ponderazioni è una proposta non solo molto difficilmente accettabile nell'attuale quadro delle forze politiche, ma in sé e per sé collocata — *rebus sic stantibus* — in un errato ordine di priorità.

Vorrebbe dire ribaltare completamente l'attuale struttura — consultiva, di pressione, di stanza di compensazione, la si chiami come

<sup>1</sup> A. Buchan, *Crisis Management Atlantic Institute*, Boulogne sur-Seine, 1966, p. 1.

<sup>2</sup> A. Beaufre, *L'Otan et l'Europe*, Calmann Levy, 1966.

<sup>3</sup> A. Spinelli, *Sintomi e cause della crisi atlantica*, « Spettatore internazionale », maggio-giugno 1966.

<sup>4</sup> Buchan, *op. cit.*, pp. 45-46.

<sup>5</sup> *Op. cit.*, p. 50.

si vuole, della Nato — senza aver prima precostituito strumenti conoscitivi e operativi, indirizzi politici e sfera di competenza di una nuova Nato politica.

Non è il caso dunque di soffermarsi a lungo sul sistema di votazione cioè sulla regola dell'unanimità. Ma, occorre d'altra parte tenere conto che questo principio viene indubbiamente a riflettersi sul tipo stesso di dibattito all'interno della Nato, come sottolinea acutamente Kissinger. Puntare sulla unanimità non significa soltanto accentuare al massimo il momento della consultazione rispetto a quello della scelta: ma significa, paradossalmente ma non tanto, dar luogo ad un dibattito in cui il consenso stesso, nel senso di adesione convinta, a questa o quella impostazione — nell'ambito della formazione di una « linea » — perde molto della sua realtà, del suo valore, e quindi della sua importanza. Così il « processo umanistico », la consultazione permanente non crea in realtà il consenso, diventa unanimismo fasullo caratterizzato da intransigenza e da evasione dai problemi<sup>6</sup>: due facce di una stessa realtà, di un dibattito dove non è realmente necessario, o significativo, mettersi d'accordo.

73

### **pianificazione politica e militare**

Questo processo sbocca in direttive politico-militari « a carattere generalissimo » come sottolinea Beaufre. Ma, a monte e a valle di queste direttive, non si ha né un reale ed autonomo processo di elaborazione né un rapporto « collettivo » con i comandi militari che della Nato formano l'ossatura e con i vari paesi membri.

Buchan e Beaufre si soffermano brevemente sul ruolo del segretariato, ne illustrano le caratteristiche « voluminose » e « burocratiche », le carenze a livello di pianificazione politica oggi « svolta a livello di routine in uno dei suoi tanti uffici »<sup>7</sup>.

In sostanza il segretariato Nato ha in comune con la Commissione di Bruxelles la rappresentanza, disincarnata, dello spirito e delle esigenze generali della rispettiva organizzazione; non ha, o sembra avere in misura molto ridotta, la capacità di iniziativa e di elaborazione ed, in definitiva, l'autorità che invece caratterizza quest'ultima.

La Nato non ha pertanto, praticamente, alcun organo di pianificazione politica. E questo, in una certa misura, riflette la natura dell'organizzazione, finalizzata (altri potrebbero dire distorta) a scopi di sicurezza militare. È un fatto che si può deplorare, ma una realtà da cui bisogna comunque partire.

Ora proprio sulle diverse fasi della pianificazione militare si appunta l'analisi critica di Beaufre<sup>8</sup>. Vediamone in primo luogo lo sche-

<sup>6</sup> Cfr. Kissinger, *The Troubled Partnership - A Rappraisal of the Western Alliance*, McGraw Hill, New York, 1965.

<sup>7</sup> Buchan, *op. cit.*, pp. 50 e segg.

<sup>8</sup> *Op. cit.*, pp. 47-48.

ma teorico. Il Consiglio atlantico elabora le direttive politiche (che, come abbiamo detto, non sono elaborate e sono comunque talmente vaghe da non essere nemmeno direttive ...) e le trasmette allo « Standing Group » organo ristretto e quindi particolarmente idoneo ad essere il « cervello militare » dell'alleanza. Gli indirizzi militari elaborati dallo Standing Group nel quadro delle suddette direttive politiche e approvati dal Comitato militare in sessione permanente, dovrebbero essere successivamente dettagliati a livello dei vari comandi di zona, ritornando poi, per la stessa via, al Consiglio atlantico che li tradurrebbe nei vari programmi nazionali.

74

La realtà non corrisponde peraltro a questo schema teorico. Non abbiamo così soltanto una pianificazione militare che non si appoggia ad un quadro generale politico; ma non abbiamo nemmeno una pianificazione militare. Beaufre denuncia, a questo riguardo, il progressivo svuotamento delle funzioni dello Standing Group per il duplice effetto della tendenza americana ad appoggiarsi al Comitato militare permanente e di quella inglese a collocare la pianificazione militare nell'ambito delle « relazioni speciali » tra i due paesi anglosassoni.

Si ha l'impressione che le ragioni addotte per lo svuotamento — meglio per il mancato sviluppo — dello Standing Group potrebbero utilmente essere approfondite. Sta di fatto in ogni caso che, messo da parte lo Standing Group e incapace di emergere il Comitato militare (organismo anch'esso di carattere parlamentare, rappresentante tutti i paesi dell'Alleanza e avente come membri permanenti dei colonnelli portaordini), cervello militare dell'Alleanza diventa il suo supremo organo operativo: il Saceur.

### **Il saceur e la pianificazione militare**

« Il Saceur è l'elemento chiave della Nato attraverso i suoi due principali collegamenti: l'uno con i vari paesi della Nato, l'altro, diretto, con il Presidente degli Stati Uniti ». Così MacGeorge Bundy<sup>9</sup>; e Beaufre dal canto suo si affretta a sottolineare, sempre nel discorso sull'« egemonia », il carattere bicefalo del Comandante supremo: massimo organo militare della Nato e, nel contempo, capo delle truppe americane in Europa; legato alle direttive generali espresse in sede Nato ma nel contempo organo subalterno dell'Amministrazione ed elemento della ben più efficace pianificazione militare americana. Nel Saceur sono quindi presenti due nature — sembra quindi dire Beaufre — ma ad un'analisi teologica appena superficiale la natura americana appare decisamente prevalente.

Al di là di queste considerazioni va sottolineato che neanche il Saceur è, in realtà, un organo di pianificazione; la fissazione degli

<sup>9</sup> *Op. cit.*

obbiettivi per i singoli paesi avviene anche qui secondo le modalità di un parlamento o di una stanza di compensazione in cui pressioni americane e impegni (e richieste) dei vari stati membri si intrecciano e si condizionano a vicenda, secondo un giuoco di reciproche influenze.

Anche in questa fase l'iniziativa spetta ai militari; il che ha, secondo MacNamara, una serie di negative conseguenze. « Il problema Nato », egli sostiene <sup>10</sup> « non è costituito soprattutto dalle dimensioni generali delle forze e delle risorse impiegate (anche se alcuni dei nostri associati europei potrebbero o dovrebbero spendere di più) quanto dalla direzione degli sforzi »; ora « in troppi casi i piani delle autorità militari non corrispondono sufficientemente (ai) ... preventivi sulle risorse a loro disposizione o alle probabili serie di contingenze dinanzi alle quali potrebbero trovarsi di fronte ». Ciò deriva dal fatto che i « singoli governi nazionali non hanno svolto nella pianificazione militare dell'alleanza un compito sufficientemente diretto », scaricando, in sostanza, tale compito sulle autorità militari « irresponsabili politicamente e finanziariamente ».

75

Lo spunto è significativo. E MacNamara, ricordiamocelo, in tema di rapporti tra politici e militari è un'autorità, forse la massima autorità. Le sue osservazioni contribuiscono a spiegare molte cose. L'atmosfera irrealistica in cui si dibatte la politica di difesa negli stati membri, come ad esempio il nostro, dove non c'è più alcun rapporto tra gli obiettivi (smisurati) fissati (o accettati) in sede Nato dai militari e le risorse (chiaramente misere), senza alcun rapporto con quelli, che passa il convento (cioè il ministero del tesoro). In queste condizioni non è possibile ovviamente alcuna politica di difesa. Essa presupporrebbe il collocare l'autorità e la responsabilità dove esse devono stare. Cioè a livello politico. Cosa ancora più difficile da raggiungere quando le richieste militari si ammantano non solo delle esigenze dei loro servizi, ma, e soprattutto, dell'autorità e degli obiettivi del quadro Nato <sup>11</sup>.

### **egemonia e integrazione**

Apriamo ora un'altra parentesi. Il discorso sul « cervello militare » dell'Alleanza e cioè sul Saceur, anzi lo Shape, ripropone tutta un'altra problematica assai vasta, ampiamente dibattuta, ma non ancora esplorata a fondo: quella dei rapporti tra egemonia e integrazione.

Ci limiteremo qui a sfiorarla (avremo, del resto, modo di ritornarvi in seguito) con l'intento naturalmente più di porre degli interrogativi che di dare, o suggerire, delle risposte.

<sup>10</sup> Nelle già citate dichiarazioni alla Commissione Affari Esteri.

<sup>11</sup> In tale contesto le recenti modifiche al nostro ordinamento della difesa contrastano non soltanto con i principi democratici di responsabilità effettiva dell'organo politico, quanto, e soprattutto, con i criteri di una seria pianificazione militare.



Che lo Shape sia un organo « integrato » cioè collettivo nel suo quadro globale di riferimento, nessun dubbio. Nessun dubbio altresì che esso si muova in una realtà che integrata non è, se non molto imperfettamente. Dispone, come sappiamo e vedremo meglio in seguito, di una quota assai limitata delle risorse militari complessive dei paesi dell'Alleanza (essendo fuori dal suo controllo, in particolare, la quasi totalità di quelle statunitensi); e non ha, attraverso i suoi comandi di zona, nessuna autorità operativa sulle truppe ad esso assegnate. Ora se per egemonia s'intende capacità di portare avanti i propri indirizzi e di condizionare la scelta degli altri (e non soltanto « superiorità militare » che, di per sé, può forse essere assorbita ma non certo creata da strutture integrate) non è proprio questa integrazione a metà, forse, ad accentuarla?

76

Sviluppiamo d'altra parte le implicazioni del discorso di Beaufre. Il Saceur, capo dello Shape, organo integrato della Nato, è, nel contempo, capo delle truppe americane in Europa. È quindi da una parte uno strumento di indirizzi strategici del tutto autonomi: quelli del Pentagono; è, d'altra parte, lo strumento attraverso il quale si subordinano a questi indirizzi gli obbiettivi e le scelte militari dei vari governi europei. In tale contesto l'integrazione costituirebbe non diciamo la causa, ma almeno il veicolo e il paravento dell'egemonia americana. E « la subordinazione ai piani strategici di Washington è un ostacolo a quella politica evolutiva in base alla quale l'Europa potrebbe cercare di ricostituire la sua unità »<sup>12</sup>.

Ora l'assunto va ampiamente qualificato. Vero è che « l'organizzazione integrata, che facilita l'azione di difesa dell'alleato più potente »<sup>13</sup> può esser vista come il *do-ut-des* europeo per la presenza e l'impegno delle forze americane in Europa<sup>14</sup>. Ma poi le sue successive scelte politico-strategiche, dalla difesa in avanti al riarmo della Germania portano la paternità degli europei quanto degli americani (e riflettono maggiormente gli interessi dei primi...). Né il Saceur è sempre stato un veicolo a senso unico: basti ricordare, tra gli altri, l'esempio di Norstad fattosi portavoce delle pressioni europee (meglio: tedesche) per trasformare la Nato nella quarta potenza nucleare, collocando in Europa i Mrbm. Che d'altra parte oggi la « subordinazione ai piani strategici di Washington » sia di ostacolo allo sviluppo del

<sup>12</sup> Qui, a parlare non è Beaufre, ma un portavoce ufficioso dell'Eliseo: *L'alliance atlantique doit-elle être reformée?*, « Politique étrangère », n. 3, 1965, pp. 230 e segg.

<sup>13</sup> *L'alliance atlantique doit-elle être reformée? Un examen critique*, « Politique étrangère », n. 4-5, 1965.

<sup>14</sup> E d'altra parte, l'insistere nell'organizzazione integrata nasceva per gli americani dallo stesso dettato della risoluzione Vandenberg (11-6-1948) che autorizzava il governo « ad associarsi, per via costituzionale, a misure (di difesa) regionali e collettive basate sull'aiuto individuale e collettivo, effettivo e continuo ». Questa dizione esprimeva una tendenza all'egemonia (già comunque acquisita...)? O non piuttosto la necessità di superare le tendenze isolazioniste?

processo di distensione è perlomeno discutibile. Non è a Washington che trovano opposizione le proposte europee di patti di non aggressione, di zone di disimpegno o di « riduzione di forze », di miglior controllo delle armi nucleari tattiche o di patti di non proliferazione; la realtà è opposta.

Vero che spesso le scelte e gli indirizzi assunti in sede Nato hanno contrastato e contrastano con la prospettiva di distensione; e che la organizzazione, in quanto tale, può costituire un elemento di ritardo nel processo. Ma questo è dovuto non tanto alla influenza di Washington sugli europei, quanto all'egemonia dei militari (americani ed europei) sui politici, legata, come abbiamo visto, all'origine stessa, come alle carenze strutturali della Nato. In sostanza, un'organizzazione, amministrativa e gestita da militari, in cui un'elaborazione politica autonoma è pressoché totalmente assente, non può che essere — non si potrà mai ripeterlo abbastanza — il veicolo di concezioni e di punti di vista militari<sup>15</sup>.

Infine lo strumento integrato può certo vincolare in mille modi la politica degli stati membri (politica degli acquisti, dotazioni; disposizione delle forze, ecc.) secondo i *desiderata* di Washington; ma veicolo più importante dell'influenza Usa in questo importante settore, sembra essere il gioco di pressioni e di contrattazioni reciproche nell'ambito di rapporti di tipo bilaterale; rapporti in cui (anche per la debolezza delle controparti europee) il momento egemonico gioca più appieno.

Quanto sinora detto sulle carenze strutturali della Nato non è di per sé sufficiente a motivare le ragioni della sua attuale crisi. Pur con i difetti esaminati in precedenza l'Alleanza è caratterizzata da un notevole cemento unitario; anzi i suoi « fenomeni integrativi », ridotti e incompleti quanto si vuole, rappresentano un fatto relativamente nuovo nella storia delle alleanze; e, d'altra parte, alleanze con un cemento unitario molto minore sono brillantemente sopravvissute alla prova dei fatti.

### la crisi della nato

Perché dunque la Nato, il meccanismo Nato « non sarebbe in condizioni di far fronte ad una grave crisi »? Perché sta affrontando crescenti difficoltà di cui la recessione francese altro non è se non una clamorosa manifestazione?

Il tema è affrontato soprattutto da Kissinger<sup>16</sup>.

Il suo assunto di base è questo: che l'attuale situazione nucleare è, a lungo andare, incompatibile con un'alleanza di stati sovrani.

<sup>15</sup> L'importanza di questo fattore è colta, anche se forse non pienamente esplicitata, da Spinelli, *op. cit.*

<sup>16</sup> *Op. cit.*, pp. 3-31, 9-25 e, successivamente, *passim*.

Gli aspetti di questa reciproca tensione sono molteplici: e sarà opportuno individuarli compiutamente a uno a uno riprendendo e sviluppando, ove occorra, le indicazioni di Kissinger stesso.

Per situazione nucleare si intende ovviamente l'equilibrio del terrore; cioè (detto in modo estremamente sintetico) una sempre più solidificata parità strategica cui corrisponde una sempre maggiore vulnerabilità reciproca delle due superpotenze.

Non rientra, ora, tra i compiti di questa nota addentrarsi nelle, un po' funeree, delizie intellettuali dell'analisi strategica, basterà ricordare quella che è un po' opinione comune degli specialisti in materia: cioè che lo stallo nucleare indebolisce la « deterrenza » degli Stati Uniti nei confronti dell'Urss; e, fenomeno in parte collegato al precedente, ma che ha anche una propria autonoma rilevanza, rende maggiormente possibile lo scoppio di crisi al di sotto del « soglio nucleare ».

78

In che misura dunque questa situazione investe la Nato?

Le alleanze nell'epoca nucleare, sostiene innanzitutto Kissinger, hanno in comune con qualsiasi altro tipo di alleanza di: 1 - garantire globalmente e quindi singolarmente un maggior potere; 2 - non lasciare dubbi sugli « schieramenti »; 3 - trasformare un semplice interesse alla assistenza reciproca in un obbligo formale. E come le alleanze della « belle époque » convenzionale contengono in sé la contraddizione insita in ogni sistema di blocchi militari (ad un tempo sistemi di sicurezza e meccanismi di guerra); contraddizione che si riflette a livello dei singoli stati in questa domanda: « Il pericolo che corro nell'aderire a questa alleanza è maggiore o minore di quello che correrei nell'affrontare da solo e in ultima istanza il nemico potenziale? ».

Inutile dire che questo interrogativo, come la contraddizione da cui nasce, sono permanenti: che investono cioè non soltanto la scelta tra aderire o non aderire, ma tra rimanere o non rimanere, ecc. ecc.

Oggi, secondo Kissinger, siamo in una situazione in cui « il pericolo iniziale di guerra legato all'alleanza è uguale, se non maggiore, di quello di affrontare da soli, in ultima istanza, il nemico potenziale »<sup>17</sup>. Posta in questi termini l'affermazione è inesatta; ma è ricca di spunti interessanti e merita quindi di essere ampiamente sviluppata e qualificata.

Inesatta perché? I motivi di confutazione non mancano di esperienza. Dopotutto la Nato ha garantito 17 anni di pace in Europa (anche se questo suo indubbio merito — sottigliezze della « deterrenza » come esorcismo psicologico di un pericolo — si è tramutato nella convinzione che, dopotutto, i sovietici non avessero mai inteso realmente attaccare); e d'altra parte se l'analisi di Kissinger fosse esatta assisteremmo oggi alla disgregazione dell'Alleanza. Non è questo il

<sup>17</sup> *Op. cit.*, p. 12.

caso. Ricerca di nuovi equilibri di potere all'interno dell'Alleanza; tentativo gollista di trasformarne il carattere. Questo sì. Ma di recessi nemmeno l'ombra.

Ma non polemizziamo con le ombre. E non facciamo dire a Kissinger nemmeno che l'attuale linea politico-strategica della Nato porta in sé un pericolo attuale di guerra. Intendiamoci: la cosa in teoria è sempre possibile. La Nato può sempre essere uno strumento attivo in questo senso: sia nella misura in cui adotta collettivamente certe scelte (riarmo accelerato; liberazione dei popoli oppressi) o non faccia propria o non contrasti una politica aggressiva e avventurista di uno qualsiasi dei propri stati membri. Questo ultimo tema è naturalmente il più importante: e acquisterebbe un'evidenza drammatica se il « revanscismo » tedesco si trasferisse dalle nebbie delle opzioni e delle intossicazioni retoriche nella realtà politica concreta e se, soprattutto, si accentuasse e si generalizzasse la linea « dura » degli Stati Uniti in Asia. Temi da tenere presente dunque: ma — a onor del vero — non ancora attuali o dirompenti.

79

Il pericolo di cui parla Kissinger va quindi inteso in tutt'altro senso. Attinente più alla strategia ed ai connessi rapporti di potere all'interno dell'Alleanza che alla sua linea esterna. E vediamo di puntualizzare meglio questo concetto.

Cosa ovvia fino alla nausea ma che non va dimenticata: uno degli elementi della scelta sempre presenti ai governi dei vari stati sovrani non è il pericolo di una guerra qualsiasi ma di una guerra nucleare. Di una guerra cioè distruttiva della loro esistenza fisica oltre che « nazionale ». Di questo dunque si tratta. Di garantire la propria sopravvivenza. E per questo l'Alleanza è uno strumento importante (anche se non certo il solo; le risposte possono variare in relazione all'intensità e alla direzione della sfida potenziale cui si tratta di far fronte). All'interno dell'Alleanza il problema è duplice. Dissuadere l'avversario prima di tutto, ma anche salvare, nella misura del possibile, il proprio paese nel caso in cui si ritenga che la dissuasione non abbia più effetto. (Si ritenga: ché tutto il dibattito strategico, non dimentichiamolo mai, avviene su ipotesi astratte)<sup>18</sup>.

### **vincolo e libertà nella strategia dell'era nucleare**

Come salvarlo? Come scaricare il peso sugli altri?<sup>19</sup>. I modi, anzi le tendenze, possono essere diversi: ma quelli che ci interessano, perché rilevanti per il dibattito sulle strutture della Nato sono essen-

<sup>18</sup> Il che lo complica certamente: tutte le grandi fortune hanno, come si vede, il loro prezzo.

<sup>19</sup> Kissinger dice che al centro del dibattito nucleare vi è il problema di « chi dovrebbe sopportare il peso e il pericolo di una guerra nucleare nel caso di fallimento della dissuasione ». Misura particolarmente notevole di cinismo politico e di « understatement ... ».

zialmente due: mantenere nella misura del possibile libere le proprie scelte strategiche; vincolare, sempre nella misura del possibile, le scelte strategiche degli altri.

Che questi due obiettivi siano profondamente contraddittori nel quadro globale di un'alleanza appare a prima vista evidente; di più, si tratta di obiettivi ormai disapprovati dall'etica sociale corrente. L'ottica puramente individuale non è più di moda, che diamine!

Sarà questa ancora una dimostrazione della primitività che ancora regna nella politica internazionale: ma a livello dei singoli stati questa contraddittorietà (per tacere dell'immoralità...) non appare. Il limite è semmai nel potere che si ha; è questo, solo questo, che impone una scelta tra le due strategie della libertà d'azione e del vincolo. Così la Francia avendo puntato sulla libertà d'azione<sup>20</sup> ha ridotto di altrettanto la sua capacità di influire sulle scelte dell'Alleanza, e inversamente la Germania avendo limitato (o essendosi vista limitata...) al massimo la sua capacità d'azione autonoma può giocare tutte le sue carte sull'indirizzare, secondo i propri interessi, la « linea generale » della Nato.

Altri, come la Gran Bretagna, memore delle proprie tradizioni di grande potenza, continua a puntare su ambedue gli scacchieri: ma è fortemente da dubitare che questa sia una posizione di prestigio; puramente declaratoria cioè, senza che dei risultati si accompagnino sia pur lontanamente alle aspettative.

Sempre a livello di potenze medio-piccole vincoli e libertà si condizionano, del resto, reciprocamente. Così la ricerca di una posizione « nazionale » è garantita tutto sommato dall'esistenza di un sistema di sicurezza globale (« il policentrismo francese — come nota Kissinger — è tale all'interno di una alleanza »); inversamente la sola possibilità di assumere posizioni autonome garantisce alla politica di condizionamento molto maggiore mordente (è il caso, ancora, della Germania).

Il problema centrale da affrontare investe ora gli effetti sulla struttura dell'Alleanza di questa duplice linea di disimpegno proprio e di condizionamento altrui, posta all'ordine del giorno (come abbiamo detto) dall'indebolimento della capacità di dissuasione degli Stati Uniti.

E per questo occorrerà partire proprio dalla politica degli Stati Uniti: dall'unico paese cioè che possa, per il suo peso politico e la sua forza militare, portare avanti contemporaneamente strategia dei vincoli e strategia della libertà.

<sup>20</sup> Fino al punto di dichiarare (Couve de Murville) di sentirsi vincolata dall'art. 5 del Trattato solo in caso di « attacco non provocato ». Per un verso lasciare intendere in questo modo una possibile « trasformazione aggressiva » della Nato denota la mancanza di tatto tipica della diplomazia gollista; per un altro questa dichiarazione non è che un'estensione del principio della « flexible response » (e il conseguente stupore indignato di Rusk appare quindi fuori luogo...).

Per trovarne un esempio non occorre andare molto lontano: basta rievocare per un attimo il quadro concettuale in cui si muove la dottrina MacNamara. Rivediamone uno degli assiomi principali: quello della risposta « flessibile ».

« La nostra nuova linea strategica ci consente di scegliere tra diversi piani operativi ma non ci richiede un impegno preventivo in relazione sia alla dottrina che agli obbiettivi »; « nostro impegno è ... quello di usare le nostre forze cautamente ed a ragion veduta » (« in a controlled and deliberate way »)<sup>21</sup>.

Risposta flessibile vuole dire quindi in primo luogo struttura di forze che garantisca una risposta adeguata ai vari livelli consentendo quindi una vasta gamma di scelte; ed è prevalentemente sotto questo profilo che essa è stata esaminata, o contestata.

L'aspetto che qui ci interessa è invece un altro. Sta non tanto nella possibilità di scegliere tra vari livelli di risposta che la dottrina richiede, ma nella libertà di scelta al di fuori di qualsiasi vincolo od impegno preventivo che essa postula.

In questo quadro diventa più che mai necessario accentuare le caratteristiche specifiche dell'assetto militare americano: il controllo delle proprie forze nucleari strategiche; un sistema sempre più centralizzato di controllo e di decisione, facente capo direttamente al Presidente. Ora un sistema di risposta flessibile, manovrata da un comando centralizzato non può collocarsi nel quadro di un'alleanza di stati sovrani, è anzi con essa del tutto contraddittoria. La Nato infatti non garantisce nessuna unità o principio di comando; e quanto alla risposta essa o sarebbe rigida o molto probabilmente non sarebbe affatto.

La nuova strategia americana indebolisce in tal modo la possibilità dell'Alleanza di controllare la riserva strategica americana, come anche di condizionarne l'utilizzo. E questo proprio quando l'indebolimento del potere di dissuasione Usa renderebbe necessaria una « rassicurazione » degli alleati europei.

D'altra parte la dottrina MacNamara non è solo dottrina americana; ma per essere efficace deve condizionare le scelte militari dell'Alleanza nel suo insieme e degli altri paesi membri, presi singolarmente: deve essere cioè, come dicevamo prima, dottrina di vincolo oltre che di libertà. Non ritorneremo qui sugli aspetti concreti, sui successi e gli insuccessi, di questa linea di vincolo: sono del resto abbastanza noti (ostilità verso le forze nucleari indipendenti, insistenza sulle forze convenzionali, stretto coordinamento dei sistemi difensivi, controllo delle armi tattiche, ecc.) e sono, in parte, già stati esaminati in precedenza. Né è necessario ricordare come, e in

<sup>21</sup> Dal discorso di MacNamara ai Fellows dell'American Bar Foundation Dinner, Chicago, 17-2-1962.

che misura, la strategia americana sia entrata in contrasto con quella di altri paesi.

Basterà invece sottolineare che nel quadro generale Nato il programma Usa è doppiamente contraddittorio: vuole vincolare le scelte degli alleati europei, rendendo ancora più indipendenti le proprie; propone una strategia d'insieme e di « divisione del lavoro » militare (nucleare Usa; convenzionale europea) senza che nella Nato ci sia la corrispettiva unità di comando ed un potere di indirizzo e di controllo sul potenziale nucleare dell'Alleanza e sulle relative politiche di impiego.

Aspetti, questi ultimi, che tra l'altro proprio nell'attuale situazione sono oggetto di una richiesta sempre più pressante di vincolo e di controllo.

82

Non è qui il caso di tornare sul dibattito strategico di questi ultimi anni. O sulla debolezza di soluzioni quali la Mfl che nell'ottica Usa doveva essere un vincolo globale e collettivo sulle forze nucleari degli altri paesi membri<sup>22</sup> lasciando peraltro al di fuori la quasi totalità dell'armamento nucleare Usa.

Le sue vicissitudini paiono confermare la giustezza dell'analisi di Kissinger che lo stallo nucleare pone in crisi l'attuale struttura dell'Alleanza in una duplice possibile direzione: pone infatti da un lato l'esigenza tecnica e politica di un indirizzo realmente collettivo; tende dall'altro ad accentuare le tendenze disgregatrici verso posizioni di disimpegno e di nazionalismo strategico<sup>23</sup>.

È quindi urgente, per evitare questo processo di rapida corrosione, « passare dall'alleanza alla comunità »<sup>24</sup>.

### **le soluzioni: aspetti generali**

E veniamo ora alle soluzioni proposte. Sono soluzioni diverse. Ma hanno anche importanti caratteristiche comuni; conseguenza logica delle diagnosi, abbastanza simili, esaminate in precedenza. Vale la pena di sottolinearle, come indice del comune grado di maturazione cui è giunto il dibattito sull'Alleanza.

- 1 - Sono soluzioni di riforma, in quanto modificano, in modo più o meno sensibile, l'ordinamento esistente;
- 2 - collettive, nel senso in cui tendono a porre l'accento sulle capacità di elaborazione e di decisione a livello Nato;
- 3 - politico-strategiche anziché puramente strategiche, nella mi-

<sup>22</sup> Cfr. discorso di G. Smith, *The Nuclear Defence of Nato*, in DOSB, vol. 1, n. 1299 (18-3-1964), p. 785: « la MFL porterà ad aumentare il numero degli stati con le dita sulla sicura piuttosto che sul grilletto ».

<sup>23</sup> In questo senso, come dice Kissinger « McNamara e Gallois sono due aspetti di una stessa realtà » (*op. cit.*, p. 12).

<sup>24</sup> Kissinger, *op. cit.*, p. 10.

sura in cui pongono in rilievo il primato della scelta e dell'indirizzo politico rispetto a quelli esclusivamente militari (che hanno caratterizzato, fino ad oggi, l'ottica Nato).

4 - di potere anziché di proprietà-controllo in quanto postulano la compartecipazione al potere di decisione politica sulla strategia dell'Alleanza piuttosto che il semplice controllo fisico del suo potenziale militare, soprattutto nucleare. (I due aspetti restano ovviamente collegati, ma mentre si ritiene che il primo implichi in una certa misura il secondo, il secondo è ritenuto del tutto inutile, anzi controproducente senza il primo).

La meno innovata, o se preferiamo, la più realistica e prudente, è quella di Buchan, (fatta propria come elemento di un discorso più ampio anche dagli altri studiosi).

Già nel suo precedente scritto del 1962<sup>25</sup> il Buchan aveva affermato di volere « affrontare i problemi della Nato non nella prospettiva di un'unità politica o di un abbandono delle sovranità nazionali » di cui non « esistono oggi le premesse »<sup>26</sup>. Gli anni successivamente trascorsi non hanno, a quanto sembra, fatto modificare la sua opinione. Oggi come ieri la sua attenzione riveste il problema del « planning », della « elaborazione collettiva », dello studio comune di diverse ipotesi per prepararsi a prendere, in conoscenza di causa, le scelte di cui sia stato predisposto insieme l'inventario, secondo la definizione più completa, che, del « crisis management » dà Beaufre. Il « crisis management » non è, né può essere, secondo Beaufre (e Buchan), l'« inventario », l'elaborazione di una trama rigidamente prevista in anticipo; ma, al massimo, la preparazione di diversi tipi di « risposte » possibili in una situazione determinata e della risposta adeguata nelle sue diverse fasi di possibile sviluppo<sup>27</sup>.

Ora, altro è l'elaborazione di scelte (soprattutto quando si tratta di una vasta gamma di possibili scelte) altro è il potere di decisione in merito a tali scelte. Buchan lo riconosce e tiene ben distinti i due piani con l'avvertenza fondamentale che la partecipazione al « planning » e la partecipazione alle decisioni sono « obbiettivi da raggiungere successivamente, non contemporaneamente »<sup>28</sup>.

Certo questa impostazione « minimalista » è inadeguata. Buchan stesso ne dà conferma. Inadeguata nel senso che un'elaborazione-consultazione collettiva (di cui vedremo ora le caratteristiche) non garantisce, di per sé, né la rispondenza né la collegialità delle decisioni.

Buchan cita a questo proposito il caso di Berlino: vero che un gruppo di lavoro su Berlino costituito, in modo informale a Washing-

<sup>25</sup> Buchan & Windsor, *Arms and Stability in Europe*, Chatto and Windus, London, 1963.

<sup>26</sup> *Op. cit.*, p. 213.

<sup>27</sup> *Op. cit.*, pp. 137-38.

<sup>28</sup> *Op. cit.*, p. 215.



ton, dai rappresentanti dei quattro Grandi occidentali, aveva raggiunto progressivamente un accordo sulla risposta da dare in caso di sviluppi delle crisi ipotizzate come probabili; ma ciò non avvicinò da un lato le posizioni ufficiali tedesco-francesi e americane né impedì dall'altro agli americani di agire, durante la crisi stessa, in modo unilaterale<sup>29</sup>.

Vi è d'altra parte il rischio che il momento dell'elaborazione non vincolato a quello della decisione, perda esso stesso di importanza e di mordente, degenerando in un'attività astratta di pura routine.

Ma questa ulteriore obiezione non infirma la validità del discorso: una partecipazione degli europei al processo di elaborazione, proprio perché rischierebbe di non significare nulla senza estendersi alla fase di decisione, accentuerebbe infatti obbiettivamente la spinta politica in quest'ultimo senso. Metterebbe, in sostanza, in moto un processo « cumulativo » (anche perché, fatto su cui Buchan, forse per deformazione professionale, insiste moltissimo, « romperebbe il monopolio americano della competenza »).

Si è parlato di elaborazione-consultazione: infatti gli schemi organizzatori ideali di Buchan vogliono rispondere ad una duplice esigenza; da un lato dare alla Nato un cervello pensante; dall'altro far partecipare gli europei al processo di « pianificazione politico-strategica » dell'amministrazione americana.

Sotto il primo profilo si ipotizza la creazione di un « Nato Policy Planning Council », organismo, ripetiamo, puramente di studio senza alcuna autorità in ordine agli indirizzi concreti e senza legame di carattere operativo. Non l'organo dirigente della Nato, ma un suo ufficio, anche se il più importante<sup>30</sup>. Semplice ufficio: ma nell'intenzione di Buchan l'embrione di un centro di potere molto più importante; altrimenti non avrebbe posto il problema centrale (e che avremo modo di esaminare tra breve, nell'analisi critica delle proposte di Spinelli) dell'« autorità e della rappresentatività politica dei componenti » del Council.

Alla consultazione costante (inutile, come abbiamo visto, in precedenza « a decisione presa », data l'estrema ponderosità della amministrazione Usa) dovrebbero invece provvedere dei « gruppi di lavoro » regionali (Nord, Centro e Sud Europa) da collocare stabilmente a Washington, in stretto contatto con i funzionari americani<sup>31</sup>. La competenza di questi gruppi di lavoro sembrerebbe assai ristretta e limi-

<sup>29</sup> Cfr. Buchan, *op. cit.*, pp. 36-39.

<sup>30</sup> Si tratta dunque di una proposta prudente; ma essa varrebbe comunque ad alterare l'attuale struttura della Nato trasformando la segreteria in un semplice « pendant », sostanzialmente subalterno rispetto all'ufficio politico, per quanto riguarda gli studi economico-scientifici, la standardizzazione dei prodotti, ecc.

<sup>31</sup> Oltre a Comitati di ministri da convocare autocraticamente in caso di aggravamento della crisi.

tativa: « analizzare le possibili risposte alle possibili sfide » nelle varie regioni internate. Non pensiamo che Buchan voglia andare più in là, sotto questo profilo, di semplice confronto di opinioni tra europei ed americani e di una conoscenza preventiva, da parte europea, dell'ottica statunitense in questa o quella questione. Di reale « condizionamento » non sembra invece sia il caso di parlare.

Ci siamo soffermati così a lungo su queste proposte del Buchan non tanto per la loro significatività o incisività ma perché costituiscono un po' le soluzioni accettate da tutti gli studiosi dell'attuale dibattito della Nato. E si può quindi ritenere che lo sviluppo, anzi l'istituzione di un meccanismo collettivo di elaborazione politico-strategica (e non puramente militare) e il miglioramento dell'attuale, assai imperfetto, processo di consultazione Usa-Europa, costituiranno i prossimi passi del processo di riforma dell'organizzazione.

### **soluzioni politiche e soluzioni istituzionali**

85

Appena al di là comincia, invece, il dissenso. Il dissenso e le difficoltà; che le proposte che esamineremo (elemento solo parzialmente rappresentativo di un vastissimo dibattito), proposte diverse, ripropongono tutte, per un verso o per l'altro, nodi, contrasti e tensioni ancora irrisolti, in merito alla natura e alla prospettiva della Nato. Non sono, in altre parole, proposte pacifiche; e questo, semmai, accresce il loro interesse.

I problemi toccati, e quindi i nodi irrisolti, sono molteplici: ne esamineremo, in questa sede, tre.

1 - Il problema dell'integrazione atlantica e dell'integrazione europea e del loro reciproco rapporto;

2 - i limiti, militari e politici, del processo di integrazione;

3 - la natura, la struttura e i poteri dell'organismo o degli organismi collettivi.

Le proposte che esamineremo, in tale quadro, sono, d'altra parte, tutte proposte istituzionali. E rappresentano, in questo senso, esplicitamente o implicitamente, una scelta. Anch'essa tutt'altro che pacifica. Si collocano cioè nell'ottica di chi vede, in un certo senso, prioritario il problema strutturale-istituzionale rispetto a quello della linea politica o strategica dell'alleanza. Non che questa concezione tralasci quest'ultimo aspetto. Tutt'altro. Vi attribuisce (logicamente) un grandissimo peso. Ma lo ritiene, a quanto sembra, risolubile, o seriamente impostabile, solo nel quadro di un nuovo assetto strutturale dell'Alleanza.

La dicotomia tra « discipline atlantiche » e « discipline distensive » di cui si era accennato all'inizio di questa nota, riemerge qui, anche se in forme diverse, come separazione di « ottica strutturale-

istituzionale » e « ottica politico-strategica ».

Non è compito dell'estensore sostenere la priorità di questa o quella linea. Può solo ricordare alcuni fatti ovvi: è vero, come sostiene Kissinger, che determinate linee politico-strategiche (come il dialogo atomico con l'Urss o la dottrina MacNamara) non precedute da una adeguata modifica dell'assetto dell'Alleanza, non hanno dispiegato le loro possibilità ed hanno accentuato la crisi della Nato. Ma è altrettanto legittima la domanda: « integrazione per quale politica? », in una situazione tra l'altro in cui proprio l'esistenza di dilemmi politico-strategici irrisolti e di contrasti tra i membri dell'alleanza rischia di rendere, tutto sommato, illusoria la speranza di marciare verso l'integrazione stessa con ritmo spedito.

86

L'interrogativo quindi rimane. Va tenuto sempre presente. E non ripropone, semmai, questioni di priorità definitive, ma di stretta e permanente interrelazione tra i due processi, di « linea politica » e di ristrutturazione della Nato, anche, eventualmente pagando il prezzo di muoversi più lentamente nell'una e nell'altra direzione.

È una premessa, questa, che andava fatta prima di addentrarsi nell'esame di proposte, ripetiamo, a carattere puramente istituzionale. Un dubbio metodico, che ricomparirà come vedremo in forma esplicita solo qua e là, ma che deve costituire il sottofondo di tutto il discorso.

### **Integrazione atlantica e integrazione europea**

Integrazione atlantica o integrazione europea? E cioè nella fattispecie è valida la teoria dei « due poli con un esercito e una difesa nucleare europea? O deve l'Europa economizzare le sue risorse militari attraverso una più stretta integrazione nella Nato? ».

Questo è uno dei tanti interrogativi che Hooson pone senza darvi risposta. Anche qui non a caso.

Infatti la prospettiva della « forza nucleare europea » — ché di questo si tratta — appare anche oggi di discutibile validità agli occhi degli studiosi, ma soprattutto non ha fatto un passo avanti, anzi ne ha fatti molti indietro, nella prospettiva delle forze politiche. È in sostanza, una prospettiva astratta.

Abbiamo visto, in precedenza, come e perché la Grande Paura americana di una bomba tedesca o franco-tedesca sia progressivamente svanita. Come, d'altra parte, l'atteggiamento francese, tedesco e inglese osteggiasse chiaramente, sia pure per motivi diversi, la realizzazione di una forza nucleare europea.

Sono motivi noti e che richiamiamo qui soltanto per completezza di discorso. La « strategia del vincolo » in cui si colloca la Germania, che porta ovviamente a porre l'accento sui legami più stretti con il potenziale nucleare statunitense in un quadro, quindi, necessaria-

mente atlantico e non europeo. La ripulsa inglese, semmai ancora accentuata dal governo laburista<sup>32</sup>, a sacrificare a qualsiasi connessione europea la libertà di movimento, e le « relazioni speciali » con gli Stati Uniti e i paesi del Commonwealth; l'accettazione da parte del governo britannico del quadro atlantico e della strategia Mac Namara (con cui una forza atomica europea ovviamente contrasta); infine il timore, espresso in più occasioni, che il riarmo nucleare europeo pregiudichi irrimediabilmente le prospettive di distensione in quest'area.

Possiamo richiamarci a questo riguardo alle proposte di Beaufre che, per un verso, non si discostano gran che, al di là di una maggiore « sofisticazione » (e garbo di presentazione ...), da quelle contenute nell'articolo ufficioso di « *Politique étrangère* »; per l'altro rappresentano un tentativo, per la verità imperfettamente riuscito, di rendere compatibile l'atteggiamento gollista con una linea europea (ed atlantica).

87

Le proposte operative sono in sostanza (come nella nota di « *Politique étrangère* ») quelle di sdoppiare la Nato. Si avrebbe così una Nato atlantica, snellita dal punto di vista burocratico, e (come detto in precedenza) dotata di maggiori strumenti di « crisis management » e un'organizzazione europea, sostanzialmente simile a quella (seppure più dettagliata e precisa nel suo quadro di direttive e di riferimenti).

Simile: e quindi non maggiormente integrata. Beaufre riafferma, a questo proposito, la necessità di una « difesa che sia in una certa misura nazionale » e questo, abbastanza curiosamente, « soprattutto per ragioni psicologiche »<sup>33</sup> e non propone nel modo più assoluto una forza nucleare europea. La Nato « minore » europea comporterebbe, certo, una comunità europea degli armamenti ed un organismo europeo di ricerca e di sviluppo<sup>34</sup> ma nell'insieme non determina di per sé uno spostamento delle responsabilità e del potere all'interno dell'Alleanza. Non risolve in particolare il problema, non diciamo, del vincolo sulle forze strategiche Usa, ma nemmeno di un maggior controllo europeo sulle forze nucleari tattiche localizzate in Europa. Nello schema di Beaufre il Saceur viene « degradato » a vice comandante subordinato ad un europeo, con il « comando tecnico » delle forze americane. Ora non si capisce bene cosa significhi, in realtà, « comando tecnico »; delle due l'una: o i criteri di impiego

<sup>32</sup> Per una esposizione sintetica e chiara (assai negativa per la prospettiva europeista) della linea laburista, cfr. P. Gordon Walker, *Labour's Defence and Foreign Policy*, « Foreign Affairs », aprile 1964, pp. 391-99.

<sup>33</sup> Permanenti, di una nazione, o transitorie, di una persona? La domanda, vista la motivazione di Beaufre, può essere legittima ...

<sup>34</sup> Obbiettivi fatti propri anche nella relazione di Hooson; come sottolinea Beaufre, la mancanza di una « organizzazione collettiva » è la ragione fondamentale dello scarso rendimento della spesa europea in campo militare.

delle forze americane sono in ultima analisi (sia pure dopo tutte le consultazioni possibili) determinati in Europa e allora si tratta di una prospettiva allo stato del tutto improponibile; o saranno decisi a Washington e allora la Nato europea, per giunta non integrata, è (almeno a questo scopo) del tutto inutile.

L'analisi di Beaufre pone, d'altra parte, un problema più generale: non tanto dell'alternativa — integrazione atlantica o integrazione europea — quanto delle interrelazioni tra questi due momenti, concorrenti ma anche complementari, dell'evoluzione politica dell'occidente.

### la via strategica dell'europana

In questo quadro egli propone lo « sdoppiamento » della Nato: nel senso di « favorire » e non ostacolare il conseguimento dell'unità europea, per la sola via che egli ritiene possibile: quella strategica.

88

Ora è legittimo porsi il problema di uno sviluppo della Comunità atlantica che non sia dirimente rispetto a quello della comunità europea. Il problema, a questo riguardo, è di accorgimenti istituzionali; così Spinelli propone<sup>35</sup> di inserire nelle successive fasi dell'integrazione una « clausola europea » che prevede la progressiva sostituzione della rappresentanza europea a quella dei singoli stati. Ma è anche di atteggiamenti politici: e a questo proposito l'argomentazione di Beaufre sembra contenere implicitamente l'accusa, agli Stati Uniti, di osteggiare il desiderio dell'Europa di acquisire una propria personalità strategica.

Questa tesi, significativamente, non viene ripresa nel documento europeista del Club Jean Moulin<sup>36</sup>; l'accusa è semmai qui di sommergere l'Europa economicamente e tecnologicamente e di volerla condizionare politicamente. Di « imperialismo » strategico non si muovono appunti.

Gli Stati Uniti hanno un atteggiamento ambivalente nei confronti dell'Europa e il loro atlantismo recente può essere considerato una risposta a tendenze, per essi negative, manifestatesi in Europa<sup>37</sup>, ma, come sottolineava Kissinger, la loro ostilità alle forze nucleari nazionali non si è affatto estesa al principio di una forza nucleare europea.

Giò non a caso. E non a caso i redattori del Club Jean Moulin nell'enucleare i vari motivi che giustificano l'esistenza di un'Europa

<sup>35</sup> *Op. cit.*, p. 8.

<sup>36</sup> Club Jean Moulin, *Pour une politique étrangère de l'Europe*, Edition du Seuil, Paris, 1966.

<sup>37</sup> In proposito cfr. S. Hoffmann, *Discord in Community*, pp. 521-549, e Max Beloff, *Britain, Europe and Atlantic Community*, pp. 573-591, in *The International Organization*; per una espressione dell'atlantismo americano in senso anti-Mec cfr. Merchant, *op. cit.*

autonoma, *partner* degli Stati Uniti; non si riferiscono che in modo del tutto marginale alle esigenze di una difesa propria e prospettano, solo ipoteticamente e chiaramente di contraggenio, il coronamento nucleare di questo sistema di difesa.

L'indifferenza non ostile degli Usa ad una E.N.F.<sup>38</sup> è, insomma, legata alla scarsissima probabilità di una sua realizzazione. La via strategica all'Europa non sembra, come sosterebbe Beaufre, quella buona.

Ed essa, anche al di là delle attuali contingenze politico-militari si urta contro due difficoltà di fondo. In primo luogo il processo d'integrazione, a differenza di quanto possa, a prima vista, sembrare, è altrettanto, se non più arduo, all'interno dell'Europa di quanto non lo sia per la Nato nel suo insieme.

In secondo luogo la nuclearizzazione dell'Europa (e non il semplice, ancorché oggi non realizzato, punto di vista europeo sulla difesa) presupporrebbe un volgere di eventi quanto mai improbabile:

a - una frattura radicale tra un'America disimpegnata fino all'isolazionismo ed un'Europa posta nella necessità di continuare a garantire a se stessa adeguate condizioni di sicurezza;

b - un sensibile aggravamento della tensione internazionale tra i blocchi che imponesse l'E.N.F. come elemento aggiuntivo e non marginale di un sistema di deterrenza.

Inutile dire che, nell'un caso e nell'altro si tratterebbe di ipotesi che imporrebbero all'Europa un riarmo nucleare massiccio e che corrisponderebbero a sviluppi politico-strategici catastrofici per il nostro continente.

Vi è l'ipotesi opposta, configurata in mille varianti da quella della sinistra europea a quelle fortemente neutraliste di un'Europa « distensiva » « pianificatrice » « socialista » contrapposta in qualche modo ad un'America aggressiva, militante ed imperialista; di un'Europa desiderosa di raggiungere nuove condizioni di sicurezza e di unità al di là dei limiti dell'atlantismo. Non è qui il caso di discutere la validità di questa analisi e di questa prospettiva. Va soltanto sottolineato che una forza atomica europea non varrebbe in alcun modo a condizionare la politica americana nel terzo mondo; sarebbe del tutto controproducente ai fini della costruzione di un nuovo sistema di sicurezza europea (che, oltretutto viene impostato in questo momento sotto la spinta degli Stati Uniti e dovrebbe comunque essere coronato dalla loro garanzia); non potrebbe in alcun modo contraddistinguere un'Europa terza forzista, pianificatrice e socialista la cui nascita, vicina o lontana, auspicabile o no, è comunque condizionata dallo sviluppo del processo di distensione.

<sup>38</sup> European Nuclear Force.

Riassumendo: la Nato europea intesa come un sistema europeo di difesa non sembra rientrare tra gli obbiettivi realizzabili a breve-medio termine; e di conseguenza la via strategica non può essere la via maestra per l'unità europea. L'Europa nucleare (a parte la sua più o meno lontana concreta realizzabilità) presta, comunque, il fianco a numerose e gravi critiche. Infatti:

a - è un elemento neutrale se non negativo in una « strategia di vincolo ». Non consente cioè di condizionare, più che nel passato, l'impiego del potenziale nucleare americano (direttamente o attraverso la strategia di libertà della minaccia dell'impiego autonomo del potenziale nucleare dell'E.N.F.); e può, semmai, diventare un elemento di un processo cumulativo, assai negativo, che da un lato veda obbiettivamente indebolita la garanzia atomica americana, accentuando e non diminuendo dall'altro i motivi di divisione e di contrasto con il blocco sovietico;

90

b - acquisterebbe rilevanza e urgenza solo in caso di sviluppi politico-strategici catastrofici per l'Europa: cioè nel caso in cui essa divenisse elemento attivo o centro di confronto in una nuova situazione di crisi o di guerra fredda tra i blocchi;

c - contrasterebbe, d'altra parte, e radicalmente, proprio con quello sviluppo di una funzione europea (che l'E.N.F. vorrebbe invece determinare ...) che, qualunque sia la sua pratica configurazione, può esplicarsi solo nel quadro di un generale processo di distensione.

### **la nato come meccanismo di decisione**

Resta anche qui la sensazione, più in generale, che il maturare dell'unità europea non possa scaturire tanto da nuovi accorgimenti istituzionali quando dal maturare di una coscienza di certi interessi comuni. E ciò implica, certamente, la capacità di vedere i problemi in un quadro non puramente nazionale; e più ancora l'abbandono di quella posizione di « clienti lamentosi » (giustamente individuata e stigmatizzata da Kissinger) che troppo spesso ha caratterizzato gli stati europei nei confronti degli Stati Uniti. Questi ultimi possono essere ambivalenti, forse anche ostili al nascere di un *partner* europeo; ma non spetta poi a loro il ruolo di levatrice.

In questo quadro la contrapposizione aprioristica tra « momento atlantico » e « momento europeo » appare quanto meno astratta. Non solo la strategia, ma anche la politica ha necessariamente il momento del vincolo e il momento della libertà. L'evoluzione del mondo occidentale sarà atlantica nella misura in cui vi sarà in Europa ad un tempo il desiderio e la possibilità di condizionare la politica degli Stati Uniti nel quadro e nei limiti di una strategia comune; sarà europea (o meglio statunitense ed europea) nella misura in cui vi sarà,

di qua e di là dell'Atlantico, la coscienza di avere caratteristiche, orientamenti e funzioni proprie; di avere anche interessi propri il cui raggiungimento non possa essere delegato ad altri.

Si tratta come si vede di discorsi quanto mai schematici ed ovvi; ma che forse possono offrire la base per una discussione concreta in termini di sfere d'interessi e di funzioni che eviti ad un tempo i contrasti aprioristici tra « atlantismo » ed « europeismo », come anche, le spese, insopportabili, nubi retoriche che avvolgono questi due concetti.

E se momento nazionale, momento europeo e momento atlantico non sono fasi successive di un processo politico meccanico, ma realtà coeve destinate a caratterizzare ancora per lungo tempo l'evoluzione politica nell'occidente, acquistano rilevanza i problemi che abbiamo compresi sotto il punto 2. Quelli cioè dei limiti, meglio delle sfere di competenza tra « area atlantica », « area europea » e « area nazionale ». Sono temi che sono stati fino ad oggi, un po' ai margini del dibattito; forse perché troppo avveniristici per i politici pratici, e in sostanza da superare al più presto per gli ideatori di grandi e complessi sistemi che lasciano poco o nessuno spazio alle manifestazioni di disordine cioè di libertà. Non rientra nei compiti di questa nota, né nella possibilità degli estensori, tentare di darvi una risposta, abbozzando costruzioni magari soddisfacenti ma senza rapporti con la realtà. Basti segnalare l'esistenza del problema; e manifestare il nostro consenso per la tesi di Kissinger per cui il migliore sistema collettivo è quello che « dà ad ogni paese la possibilità di agire in modo autonomo senza dargli motivo di farlo »<sup>39</sup>.

Ci resta ora, per concludere, da esaminare le proposte di riforma della Nato che implicino o sembrino implicare una attribuzione all'Alleanza di facoltà non soltanto di consultazione ma di decisione.

Ci possiamo rifare, a questo proposito, a due « abbozzi di proposta », quello di Kissinger<sup>40</sup> e quello di Spinelli<sup>41</sup>.

Più cauto e sostanzialmente interlocutorio il discorso di Kissinger che non risolve anzi lascia volutamente aperti certi « nodi » dell'Alleanza; più audace e se vogliamo avveniristica la prospettiva di Spinelli che presta, perciò stesso, il fianco a perplessità di altro tipo.

Lo studioso americano propone sostanzialmente la formazione di un « comitato esecutivo » dell'Alleanza formato da Usa, Francia, Gran Bretagna, Repubblica Federale e Italia; e uno dei « piccoli » in rotazione. Questo meccanismo politico avrebbe il compito di pianificare gli indirizzi a lungo termine della Nato, di seguire lo svolgimento della crisi e di « controllare le armi nucleari dell'Alleanza ».

<sup>39</sup> Kissinger, *op. cit.*, p. 161.

<sup>40</sup> *Op. cit.*, pp. 168-72.

<sup>41</sup> *Op. cit.*



## un organo politico

Spunti nuovi sono la costituzione nella Nato di un organo almeno apparentemente « governativo », ad un tempo politico e militare, in cui si trovino concentrate responsabilità a lungo come a breve termine come anche funzioni operative. E da questo punto di vista va notato che qualsiasi trasformazione che porti l'Alleanza oltre il suo ruolo di parlamento « unanimistico » implichi di per sé l'abbandono di uno dei tanti *sancta sanctorum* atlantici; e cioè l'eguaglianza degli stati membri. Eguaglianza puramente formale e verbale s'intende, ma la cui negazione esplicita ha sempre urtato contro la resistenza delle potenze minori (ricordiamoci ancora del fallimento della proposta francese di Direttorio). Tale tabù è qui chiaramente contestato, in nome di una struttura più agile e meno voluminosa e che rispecchi i rapporti di forze esistenti. Può essere superato il dissenso dei « minori »? La cosa non sembra impossibile; non dimentichiamoci che il gruppo ristretto apparirebbe qui (anche se non lo è) come un organo collettivo dell'Alleanza.

La difficoltà semmai può riguardare la partecipazione tedesca al gruppo ristretto<sup>42</sup>; la sua gravità è a sua volta in funzione del carattere e dello spazio della decisione attribuita al Comitato esecutivo.

Diciamo meglio della sua influenza sulle decisioni. Infatti, almeno formalmente, le funzioni di elaborazione-consultazione-controllo delle crisi attribuite al Comitato riecheggiano quelle di Buchan. Ma queste funzioni sono qui fissate in un unico organo, rappresentativo dei principali paesi dell'Alleanza, che non è un organo di studio ma un organo politico con funzioni di direzione. Ora, sembrerebbe evidente che le raccomandazioni (che di questo si tratterà ancora) di questo « organo supremo » dell'Alleanza avrebbero sulla scelta dell'Alleanza e sulle decisioni dei vari stati membri, un valore, una incisività e un peso che rappresenterebbero un salto notevole rispetto alla situazione presente.

Il Comitato controllerebbe d'altra parte direttamente le forze nucleari dell'Alleanza; e cioè quelle francesi, inglesi e una « quota comparabile » (e cioè molto piccola...) di quella del Sac, più le armi nucleari tattiche a più lunga gittata oggi dislocate in Europa.

Kissinger non si diffonde molto su questa sua proposta. Di qui alcuni punti oscuri e contraddittori. Non si capisce cioè quale sia il meccanismo di decisione riguardo all'impiego di questa che potremmo chiamare Forza nucleare atlantica. Se ci sia un sistema di vincolo individuale attraverso il veto di ciascuno dei componenti del comitato o se invece sia previsto un voto, un parere comunque pon-

<sup>42</sup> Norstad nelle sue testimonianze alla Commissione Affari Esteri del 23-6-66 aveva definito la presenza tedesca come membro di diritto nello « standing group » politicamente inopportuna...

derato. Di voto comunque almeno nella fase attuale non sembra, almeno a lume di naso, che si possa parlare. Non sembra che gli inglesi (per tacere dei francesi...) potrebbero accettare, in ipotesi, di veder vincolati criteri e decisioni di impiego delle loro bombe da una maggioranza tedesco-americana; o altre ipotesi che gli americani accettassero di subordinare la loro libertà (rispetto alle armi tattiche) ad una strategia di vincolo degli alleati europei. Un sistema di reciproco e collettivo veto allora? Anche qui vi sarebbero non poche difficoltà. Scontata l'opposizione francese ad un controllo collettivo della propria « force de frappe ». Probabile l'opposizione tedesca che per opposti motivi vedrebbe quanto mai di malocchio aggiungersi, per quanto riguarda l'impiego delle armi tattiche, alla « doppia chiave » americana, l'opposizione di questa o di quell'altra potenza del Comitato.

Il diritto di veto sarebbe d'altra parte del tutto vanificato dalla possibilità di ritiro, espressamente prevista da Kissinger, di forze che tra l'altro non verrebbero integrate « à la MLF » ma resterebbero nei quadri di comando nazionali in cui oggi si trovano.

Una conclusione si impone a questo punto con una certa evidenza. Che il « potere di controllo » ipotizzato da Kissinger potrebbe essere, almeno in questa fase, solo una facoltà di indirizzo e di pianificazione strategica e non già di decisione, di controllo fisico, di impiego. Che cioè la sua proposta lascerebbe in sostanza le cose come stanno <sup>43</sup>.

E le lascerebbero anche sotto un altro profilo, di difficile interpretazione, della proposta di Kissinger. Il controllo (inteso nel senso limitativo detto in precedenza) riguarda solo le forze nucleari franco-inglesi e una quota minima di quelle del Sac? Ma questo vorrebbe dire togliere al « Comitato esecutivo » la parte essenziale della sua funzione di pianificazione: quella relativa alle forze nucleari statunitensi. D'altra parte il Comitato ha funzioni di pianificazione strategica su tutte le forze nucleari dell'Alleanza? Ma allora che significato ha, che cosa aggiunge, l'attribuzione ad essa di una funzione di « controllo » su una quota marginale di tali forze?

Ci siamo soffermati forse troppo a lungo su queste « proposte nucleari », aspetto tutto sommato assai marginale dell'analisi di Kissinger. Il loro interesse sta nel confermare ancora una volta le difficoltà quasi insormontabili di un processo di integrazione dell'Alleanza sotto il puro profilo militare.

<sup>43</sup> Salvo sotto un punto di vista: sottraendo le armi nucleari tattiche a lunga gittata al controllo di Saceur, renderebbe pressoché totale la configurazione « convenzionale » di questo organismo. Ciò, rispondendo assai correttamente alle esigenze di una strategia d'insieme dell'Alleanza, accentuerebbe le preoccupazioni tedesche che, nella separazione tra fase nucleare e fase convenzionale, vedono le premesse di un disimpegno nucleare americano e un indebolimento della « capacità di deterrenza » (cfr. punto c).

Per una serie di ovvie ragioni. Perché la difesa è ancora considerata (a torto o a ragione) come il *sancta sanctorum* della sovranità nazionale. Perché il gioco serrato delle strategie di autonomia e di condizionamento, tipiche dell'attuale situazione nucleare, è in sé talmente contraddittorio da poter essere assai difficilmente risolto in un qualsiasi quadro istituzionale; perché è un gioco che consente molto meno che nella sfera politica soluzioni sfumate e di compromesso. Perché i pericoli o i contrasti legati ad una certa soluzione strategica appaiono molto più gravi di quelli legati ad un certo indirizzo politico; una bomba nazionale preoccupa insomma molto più di una politica nazionale. Perché infine, è questo forse il fenomeno in prospettiva più interessante, la spinta ad una pianificazione politica comune è oggi nell'Alleanza ad un tempo più forte e più attuale di quella ad una semplice integrazione strategica.

### **la formazione di centri di azione comune**

Ritorna qui ancora una volta, e definitivamente, il tema della trasformazione della Nato — oggi organo collocato in un'ottica essenzialmente militare — in un organismo politico. Che l'equilibrio del terrore, se complica oltre misura i calcoli strategici, pone d'altro canto in posizione di assoluta priorità la soluzione dei problemi politici che stanno di fronte all'Alleanza.

Le modifiche istituzionali proposte, al riguardo, puntano, lo si è visto, ad un tempo sulla formazione di organi di pianificazione e di organi di consultazione costante con l'amministrazione americana sia nella fase di elaborazione di « ipotesi » che in una eventuale acutizzazione delle crisi.

Gli obbiettivi di tale spinta integrazionista vengono sintetizzati da Spinelli nella creazione di un vero e proprio Ministero degli Esteri della Nato. Questa proposta allo stato attuale non appare come un obbiettivo realizzabile a breve termine: ed ha quindi — ci sembra — un valore essenzialmente di idea-forza, di Grande Obbiettivo, suscettibile più di grigi obbiettivi intermedi di coagulare intorno a sé una certa spinta politica.

D'altra parte, il Ministero degli Esteri della Nato (o Natfo) è, nell'ipotesi di Spinelli, un organismo compiutamente collettivo. Non cioè un consesso di rappresentanti dei vari stati — come è oggi il Consiglio Nato e come sarebbero ancora, in varia misura i vari comitati proposti da Buchan, Beaufre e Kissinger — ma un Ente formato da persone indipendenti dai vari governi e avente come unico punto di riferimento agli interessi dell'Alleanza nel suo insieme.

Ora, questa soluzione finale preconizzata da Spinelli offre la chiave del metodo atto a raggiungerla. Il processo di integrazione in una comunità politica atlantica non potrebbe cioè essere conseguito

soltanto facilitando il momento della consultazione o della elaborazione politica comune tra gli Usa e i vari alleati europei. Richiederebbe invece la formazione fin dall'inizio all'interno dell'Alleanza di « centri di azione comuni » sganciati in tutti i sensi dai vari governi nazionali e dei loro interessi particolaristici e suscettibili, quindi, di creare le premesse di un'impostazione veramente collettiva e soprattutto di superare molto più efficacemente le resistenze nazionali, in nome degli interessi generali dell'Alleanza.

Si tratterebbe, in sostanza, di ripetere su scala atlantica il meccanismo di « affermazione collettiva » sperimentato con la Comunità europea.

All'ipotesi prospettata da Spinelli si potrebbe obiettare immediatamente guardando all'esperienza dei due « centri di azione comune » della Nato: il Segretariato e lo Shape. Al primo centro non ha mai corrisposto un « meccanismo cumulativo di sviluppo »; il secondo ha visto affermare, o entrare in crisi, la sua autorità a seconda dell'esistenza, o meno, nell'Alleanza, di una ipotesi strategica comune.

Si potrebbe altresì ricordare come il meccanismo europeo contenuto nella Comunità sia progredito senza ostacoli nella misura in cui fungeva come guardiano delle modalità di un processo di liberalizzazione accettato come regola comune di tutti i governi; come esso invece era stato costantemente rimesso in questione realizzando complessivamente risultati piuttosto magri sotto il profilo delle politiche comuni, su cui accordo preventivo non vi era. Che, infine, esso non si è trasmesso al campo politico; campo su cui invece dovrebbero esercitare la loro azione fin dal principio i « centri di azione comune » atlantici.

Queste brevi osservazioni non vogliono certo ipotecare l'avvenire. Ma suggeriscono almeno un'esigenza fondamentale. Che il momento collettivo della Nato <sup>44</sup> potrà nascere e affermarsi soltanto se sarà preceduto e accompagnato da un accordo sulla linea politica generale che dovrà seguire la Nato stessa <sup>45</sup>; che esso potrà estendersi al terzo mondo a condizionare comunque effettivamente la « linea americana » soltanto se ci sia su questo punto preventivamente una spinta europea ed una presa di coscienza americana in questo senso.

Chiudiamo quindi questa nota — dedicata all'esame dei problemi istituzionali — con una riaffermazione dell'importanza prioritaria del fattore politico. Questo può apparire come una conclusione assai « povera » se non addirittura negativa. Ma risponde in un certo senso all'intenzione degli estensori che non era quella di approvare o

<sup>44</sup> A prescindere dai problemi — ben più difficili e drammatici di quelli relativi alla Comunità e di un'importanza addirittura vitale — di un suo effettivo controllo democratico.

<sup>45</sup> Che non esclude, anzi richiede (come è stato già detto) il dispiegarsi nel suo quadro, delle iniziative autonome dei vari stati.

peggio di proporre essi stessi questa o quella « soluzione organica »; ma quella di esaminare criticamente una serie di problemi.

In questo senso il loro discorso non è stato, e non poteva essere, non diciamo conclusivo, ma nemmeno unitario: la loro unica speranza è di aver contribuito a far discutere ed approfondire magari uno solo dei molti temi che ci ha offerto una realtà particolarmente complessa e difficile.

