

February 20, 1966

**Report by Ministry of Foreign Affairs, 'Nuclear
Planning Working Group of the "Special Committee"
(Washington, 17th-18th February, 1966),
with a letter from Andrea Cagiati'**

Citation:

"Report by Ministry of Foreign Affairs, 'Nuclear Planning Working Group of the "Special Committee" (Washington, 17th-18th February, 1966), with a letter from Andrea Cagiati"', February 20, 1966, Wilson Center Digital Archive, Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, NATO Series, Box 164, Subseries 1, Folder 030. <https://digitalarchive.umd.edu/document/165231>

Summary:

Cagiati sends Andreotti a report about the meeting in Washington, which concluded Giulio Andreotti's period as Minister of Defense. Cagiati thanks Andreotti for his work, that made sure that "in this period the relationship between the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Defense has been strong and efficient like never before". The report describes the meeting (the first meeting of this working group) and the viewpoints of the participants, with special attention payed to the US nuclear policy. The document describes also the fields which require further investigations by the Working Group. There are Cagiati's personal reflections too.

Credits:

This document was made possible with support from MacArthur Foundation

Original Language:

Italian

Contents:

Original Scan



Ministero degli Affari Esteri

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI POLITICI
SERVIZIO NATO

148

28.2.66 125

Caro Giulio,

all. R.

penso che potrà forse interessarti di vedere questo mio rapporto sulla riunione di Washington, che ha coronato il Tuo lungo e fruttuoso periodo di Ministro della Difesa -

rim. verbif.

Spero che mi sarà possibile di vederti qualche volta, anche se il Tuo nuovo importante incarico non è direttamente collegato al mio lavoro NATO (dove del resto non credo di rimanere ancora a lungo)

Vorrei approfittare di quest'occasione per ringraziarti molto vivamente per tutta l'amicizia e la comprensione che mi hai così costantemente riservato nel corso degli ultimi quattro anni: grazie soprattutto ad ~~essa~~ i rapporti fra gli Esteri e la Difesa sono stati in questo periodo intimi ed efficaci come mai nel passato -

Augurandomi di avere ancora in futuro il privilegio e il piacere di collaborare con Te, ti invio i miei più cordiali e devoti saluti

Andrea Gyatt

DOCUMENTO COMPOSTO DI PAGINE N. 20COPIA N. 4

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

Roma, li 20 febbraio 1966.

D.G.A.P. - SERVIZIO NATOSEGRETISSIMOGRUPPO DI LAVORO PER LA PIANIFICAZIONE NUCLEAREDEL "COMITATO SPECIALE"

(Washington, 17-18 febbraio 1966)

1. - Orientamento generale.

Nei giorni 17 e 18 febbraio si è riunito a Washington il "Gruppo di Lavoro per la Pianificazione Nucleare" a livello ministri della Difesa dei cinque paesi membri: Germania, Italia, Turchia, Gran Bretagna, Stati Uniti (elenco delle delegazioni nell'allegato 1).

Trattandosi della riunione iniziale di tale Gruppo di Lavoro, essa ha avuto soprattutto lo scopo di precisare la portata e i limiti dei "terms of reference" (all.2) del nuovo organismo, nonché di individuare gli elementi di fondo del vasto problema affidato al suo esame.

Tale opera è stata facilitata dalla preventiva presentazione di una serie di documenti di lavoro da parte dei cinque paesi membri: questi documenti hanno infatti consentito di rendersi conto fin dall'inizio degli orientamenti rispettivi, che sono stati poi confermati ed approfonditi in sede di discussione.

Il documento americano si limitava a fornire una dettagliata elencazione dei vari tipi di armi nucleari attuali e previste, nonché una esposizione tecnica assai aggiornata dei criteri usati tanto per individuare gli obiettivi da colpire quanto per "target" sui medesimi, secondo complesse scale di priorità e di sopravvivenza, le risorse nucleari disponibili.

Il Governo britannico ha invece affrontato il problema da un punto di vista prevalentemente politico-strategico: il suo documento era in sostanza destinato a dimostrare che già esiste in occidente una "overkill capacity" che sconsiglia la costituzione di ul-

SECRET

2. -

teriori armamenti nucleari, anche se quelli esistenti potrebbero essere eventualmente meglio distribuiti ed organizzati per consentire una più ampia partecipazione alla loro pianificazione anche da parte degli Alleati non nucleari.

Il punto di vista tedesco è stato esposto in un documento essenzialmente politico, destinato a sottolineare le esigenze strategiche e psicologiche dei paesi non nucleari, e in particolare di quelli in più immediato contatto con l'aggressore potenziale; il problema era posto con chiarezza, ma senza effettuare un tentativo di identificare le soluzioni possibili, salvo un accenno alla nota tesi di Bonn che solo il possesso anche materiale di una quota adeguata di deterrente può consentire un effettivo "nuclear sharing" (peraltro la Repubblica Federale Tedesca ha espressamente specificato di non voler trattare in sede di Gruppo di Lavoro l'eventuale costituzione di una Forza Multilaterale).

L'Italia ha contribuito con particolare ampiezza ai lavori preparatori presentando cinque documenti nei quali oltre ad individuare il problema venivano avanzate una serie di proposte concrete sulle possibili formule di una sua soluzione: questi documenti hanno destato grande interesse e sono stati a più riprese citati nel corso dei lavori.

Da parte turca, infine, si è brevemente esposto l'esigenza di autorizzare i Comandi militari a decidere autonomamente sullo impiego delle armi nucleari difensive (di quelle armi, cioè, che non penetrando in territorio nemico non sarebbero suscettibili di produrre "escalation").

Il Segretariato Internazionale della NATO ha preso l'iniziativa di elaborare le principali questioni emerse da questi documenti, preparando così una specie di questionario (allegato 3) destinato a facilitare lo studio del Gruppo di Lavoro: tale documento, utile anche se non completo, non è stato però preso in considerazione nel corso della riunione iniziale ed è stato rinviato alle successive sedute dei Sostituti dei Ministri.

SECRET

./.

3. -

La riunione di Washington ha avuto in sostanza tre fasi successive: una espositiva generale, una illustrativa americana ed una orientativa in vista del lavoro da svolgere in futuro.

2. - Esposizione dei punti di vista dei partecipanti.

La prima parte dei lavori del nuovo organismo NATO ha comportato un'esposizione iniziale dei cinque Ministri della Difesa, destinata in sostanza ad illustrare i documenti rispettivi. Essa è stata molto utile per consentire una più precisa indicazione degli orientamenti di fondo e delle riserve, formali o sostanziali, dei singoli partecipanti alla riunione.

Aperto la seduta MacNamara ha suggerito di dare innanzi tutto la parola ai paesi non nucleari, giacchè il compito del Gruppo di Lavoro era in sostanza quello di ricercare delle formule atte a dare soddisfazione appunto a questi ultimi in campo nucleare.

Con un discorso molto franco ed efficace von Hassel ha illustrato la posizione tedesca, che si può così riassumere: la riunione dovrebbe limitarsi allo studio delle armi nucleari strategiche, lasciando a riunioni successive il compito di esaminare quelle tattiche e di stabilire le formule di "nuclear sharing"; di fatto tuttavia la suddivisione è resa difficile, ed inevitabilmente soggettiva, in quanto ciascuno considera armi strategiche quelle capaci di distruggere il proprio paese. Dal documento americano emerge la grande potenza e varietà del deterrente strategico degli Stati Uniti, nonchè la sua perfetta organizzazione: in realtà nessuno ne dubitava, e il problema non è questo ma bensì in base a quali elementi e da chi verranno prese le decisioni relative al suo impiego.

Oggi il Comando dell'Europa non dispone di forze nucleari capaci di coprire la minaccia degli ARBII sovietici, e deve perciò dipendere dalle "forze esterne" USA non assegnate alla NATO e sulle quali gli Alleati europei non hanno nessuna influenza. Il problema attuale è pertanto soprattutto quello di identificare delle forme di consultazione politica atte ad assicurare un effettivo controllo collet-

SECRET

4. -

tivo di almeno una parte di queste forze esterne. La posizione geografica della Germania le crea particolari rischi immediati e si dovrebbe cercare di eliminare la discriminazione derivante da tale situazione, in particolare rendendo ben chiaro a Mosca che la dottrina della "risposta flessibile" non comporta la possibilità di una risposta nucleare limitata in caso di attacco locale: infatti la deterrenza può funzionare soltanto se l'URSS sarà persuasa che anche un attacco locale condurrebbe a immediate reazioni nucleari strategiche sul proprio territorio. Riferendosi infine ad una recente richiesta del ministro della Difesa del "Gabinetto ombra" socialista nel corso di un pubblico discorso, von Hassel ha sollevato la questione della eventuale concessione di un diritto di "veto" del Governo di Bonn sull'impiego di tutte le armi nucleari basate sul territorio tedesco, senza esprimere tuttavia il proprio pensiero su tale delicata questione, che potrebbe diventare un argomento psicologicamente importante in una futura campagna elettorale. Come è noto, ma questo von Hassel si è astenuto dal precisarlo, esiste attualmente una discriminazione in materia ai danni della Germania, derivante dalle conseguenze dell'originario regime di occupazione, in quanto altri Alleati, come per esempio l'Italia, già dispongono di tale diritto di "veto" anche per le armi nucleari non "a doppia chiave", cioè per quelle che sono totalmente in mano delle forze americane in Italia.

Il Ministro Andreotti ha esposto (allegato 4) il punto di vista del Governo italiano, secondo il quale la solidarietà atlantica dovrebbe essere rafforzata nel campo nucleare rendendo sistematiche e permanenti le consultazioni politiche sull'impiego delle armi nucleari, anche attraverso la costituzione di nuovi organismi ad hoc, in modo da consentire la più larga convergenza d'opinioni possibile sulle decisioni nucleari collettive. A tal fine andrebbero approfondite le "guidelines" di Atene, preparando una vasta serie di piani di contingenza alternativi, specie per le ipotesi di aggressioni minori, come è stato già fatto per Berlino. Ciò potrebbe essere facilitato dalla proclamazione, in caso di crisi internazionale, di uno "Stato di Vig.

SECRET

./.

5. -

lanza Politica", nonchè da una pianificazione nucleare preventiva che consenta un riesame collettivo del tipo, quantità e controllo d'impiego delle risorse nucleari atlantiche. Il Consiglio Atlantico costituirebbe l'organismo naturale per tale controllo politico collettivo, eventualmente assistito da alcuni organismi tecnici ristretti. Concludendo l'On. Andreotti ha confermato l'assoluta fiducia dell'Italia nell'impegno americano di difendere l'Europa come il proprio territorio ed ha convenuto con von Hassel sull'opportunità di ridurre al massimo la differenza di rischi fra i singoli Alleati.

Il Ministro della Difesa turco ha illustrato la proposta di Ankara di affidare ai Comandanti in campo l'autorità per decidere sull'impiego delle armi nucleari tattiche, eventualmente nel quadro di specifici piani di emergenza; ciò sarebbe necessario specie per la lentezza e la complessità dei meccanismi di consultazione attualmente esistenti. Si è dichiarato però contrario a distinguere fra impiego delle armi nucleari tattiche e impiego di quelle strategiche, come a distinguere fra attacchi locali e generali, in quanto ciò attenuerebbe la deterrenza incoraggiando il nemico ad effettuare con poco rischio degli attacchi locali. A suo avviso il fatto di avere nel proprio territorio delle armi nucleari che non si possono usare unilateralmente aumenterebbe i rischi concreti di un Alleato senza accrescere la sua sicurezza. Ha infine raccomandato il ritorno all'automatismo dell'"escalation", già previsto dalla dottrina della "massive retaliation", per accrescere la capacità di deterrenza delle armi nucleari.

La posizione britannica, illustrata dal Ministro Healey, è risultata molto più cauta e sfumata. Ponendosi dal punto di vista dei paesi nucleari, egli ha ringraziato per gli interessanti suggerimenti e si è dichiarato pienamente disposto a venire incontro, nei limiti del possibile, alle legittime richieste dei paesi non nucleari, specie per quanto riguarda le procedure preparatorie di raccolta di informazioni e di scelta degli obiettivi da colpire. Ha convenuto che non esiste una distinzione oggettiva fra armi strategiche e tat-

./.

SEGRETISSIMO

~~SECRET~~

6. -

tiche, proponendo in proposito una formula nuova e piuttosto originale: le armi strategiche sarebbero le armi nucleari suscettibili di produrre una risposta nemica capace di distruggere uno dei paesi alleati (cioè anche un solo bazooka con pochi chilometri di portata deve essere considerato un'arma potenzialmente strategica). Questa nuova teoria è stata generalmente considerata come destinata a dimostrare che gli Alleati non nucleari dispongono fin da ora di una grande quantità di armi teoricamente strategiche al cui controllo già partecipano direttamente ("doppia chiave"). Secondo Healey la confusione attuale in materia di dottrine nucleari deriva dall'inopportuno prevalere delle teorie astratte degli esperti della Rand Corporation: i problemi nucleari possono essere risolti soltanto empiricamente ed in concreto, per esempio attraverso una ampia serie di piani di emergenza studiati su tutte le ipotesi concretamente possibili, come proposto dall'Italia. Le risorse nucleari atlantiche attuali sono senza alcun dubbio largamente sufficienti: si può però studiare una loro eventuale riorganizzazione per renderle più aderenti alle possibili esigenze concrete, per esempio sulle linee della ANF proposta da Londra, ma solo dopo che sarà stata individuata una formula soddisfacente per il controllo collettivo dal quale tali forze dovrebbero poi dipendere.

La deterrenza politica deriva oggi dalla massa enorme delle armi nucleari americane, e soprattutto dalla loro nota capacità di "second strike": il problema per la NATO è di decidere l'uso iniziale delle armi nucleari (e perciò in primo luogo delle armi tattiche) e di come meglio limitare l'escalation in modo da circoscrivere un eventuale conflitto per poi risolverlo politicamente.

Il Segretario Generale Brosio ha espresso il suo vivo interesse per il modo concreto con il quale venivano affrontati i problemi ed ha raccomandato, rendendosi interprete delle preoccupazioni degli altri Alleati, membri o non del "Comitato Speciale", di non uscire dai limiti posti dai "terms of reference", evitando in particolare di approfondire i problemi di sostanza che sono di competenza del "Comitato Speciale" nel suo insieme. Questa ultima richiesta ha sol-

./.

~~SECRET~~

SECRETISSIMO

7. -

levato qualche riserva in quanto la maggioranza dei membri era piuttosto orientata ad esaminare il problema nel suo insieme: gli stessi americani, del resto, non hanno nascosto che l'attuale composizione del "Gruppo di Lavoro per la Pianificazione" corrispondeva in sostanza al "Select Committee" originariamente proposto da MacNamara, il quale si è successivamente esteso nell'attuale "Comitato Speciale" per la difficoltà di ridurre a cinque il numero dei suoi partecipanti.

Il Ministro MacNamara ha convenuto su gran parte delle esigenze esposte dai precedenti interventi ed ha illustrato gli elementi di fatto sulla situazione attuale, esposti nel documento americano, che sono indispensabili a rendersi conto delle dimensioni effettive - strategiche, politiche, finanziarie e psicologiche - dei problemi nucleari contemporanei. Egli ha preannunciato a tale scopo una serie di "briefings" tecnici ed una visita dettagliata al "Comando Nazionale delle Forze Armate degli Stati Uniti" presso il Pentagono.

Nel corso della successiva discussione generale sulle rispettive dichiarazioni iniziali è emersa una sostanziale concordanza di vedute sulla procedura per i lavori futuri (riunioni periodiche a livello Ministri mentre procedono gli studi concreti a livello loro Sostituti), sul prevedibile permanere dell'opposizione francese, sull'opportunità di entrare nei problemi di sostanza, sull'utilità di approntare concreti piani di emergenza e di prevedere eventuali organismi tecnici ristretti, sull'importanza fondamentale di mantenere la credibilità della deterrenza, su una equa ripartizione dei rischi nell'ambito dell'Alleanza e sul principio di accrescere la partecipazione dei paesi non nucleari alla determinazione della strategia nucleare.

E' però sembrato sussistere una certa diversità di punti di vista, talvolta notevole, sul tipo di partecipazione che può essere concessa ai paesi non nucleari, sull'impiego automatico o meno delle armi nucleari tattiche, sull'opportunità di una "escalation" lenta rapida (o addirittura automatica), sulla possibilità di prolungare la fase convenzionale di un eventuale conflitto, sull'adeguatezza

./.

SECRETISSIMO

8. -

delle armi nucleari già assegnate a SACEUR, sull'opportunità di intraprendere vasti programmi nazionali di costruzione di rifugi contro il "fall out" nucleare, sull'importanza psicologica per la NATO delle recenti proposte sovietiche in materia di disarmo (impegno di non attacco nucleare a paesi non nucleari privi di basi nucleari altrui).

3. Illustrazione dell'organizzazione nucleare degli Stati Uniti.

Questa parte illustrativa - a cui MacNamara ha attribuito molta importanza e che la stampa americana ha definito efficacemente come una "istruzione sui facts of life nucleari" - ha assorbito circa la metà del tempo a disposizione del Gruppo di Lavoro. Essa ha comportato una serie di sei conferenze di alti ufficiali ed esperti civili, con largo impiego di carte illustrative, grafici e statistiche, che partendo dall'identificazione della minaccia avversaria si è sviluppata attraverso l'elencazione degli obiettivi da colpire, la loro cernita e la loro classificazione, fino a giungere ad una dettagliata e documentatissima esposizione di tutte le risorse nucleari strategiche degli Stati Uniti; della loro consistenza attuale ed evoluzione futura, dei vari sistemi di controllo e di comunicazione in vigore, nonché dei costi enormi che tali armi comportano (fino ad oggi sono stati spesi oltre 42 miliardi di dollari solo come investimenti di "hardware").

Tale esposizione è stata completata da una visita accuratissima al cosiddetto "Tanker", il centro di comando del Pentagono dove sono la "stanza dei bottoni", la "linea rossa con Mosca (in realtà due coppie di sistemi di telescriventi, una via Tangeri l'altra via Londra, che vengono provate ogni ora), le comunicazioni ininterrotte con tutti i Comandi americani sparsi per il mondo (e con gli altri tre Centri di Comando alternativi, in caverna, in aria e in mare), i collegamenti con i 10 previsti successori del Presidente (che devono essere raggiungibili ininterrottamente), il controllo giorno per giorno della dislocazione nel mondo di tutte le forze armate americane (dal quale risulta, per esempio, che il 17 febbraio erano in Viet Nam

./.

~~SECRET~~ ~~CONFIDENTIAL~~

9. -

195.000 uomini, mentre il livello proposto dai "Joint Chiefs of Staff" è di 311.000 e quello autorizzato per ora è di 235.000).

Nel corso di questa esposizione è stato più volte specificato che mai fino ad oggi gli Alleati erano stati così completamente e così accuratamente informati: effettivamente la massa di cifre e di dati è stata così abbondante e così rapidamente fornita (forse per ragioni di sicurezza: non sono stati infatti distribuiti i documenti relativi), che non è facile tentare di riassumerne la sostanza. Ecco comunque i principali argomenti trattati:

a) Minaccia nemica: un sistema segreto di satelliti fotografici, che vengono lanciati con ritmo quasi quotidiano, consente di controllare tutta l'estensione del territorio nemico, identificando oggetti fino alla dimensione di un metro e permettendo così di seguire giorno per giorno la costruzione dei vari appostamenti difensivi ed offensivi. Questa enorme massa di informazioni viene poi studiata da oltre duemila esperti, che ne ricavano in particolare un perpetuo aggiornamento degli obiettivi da colpire nuclearmente in caso di conflitto: attualmente sono sotto esame 11.700 obiettivi, sui principali dei quali sono stati "pre-targeted" 4.635 armi nucleari americane (due e talvolta più per ogni obiettivo: per esempio Mosca è pre-targeted dieci volte).

Da tali informazioni derivano ugualmente dati specifici sulla minaccia nucleare sovietica (tipi e numero di vettori, loro dislocazione e caratteristiche, loro trasformazione nel tempo, ecc.) che consente agli Stati Uniti di adattare costantemente le proprie misure difensive ed offensive alla minaccia del nemico potenziale.

b) Determinazione degli obiettivi nucleari: gli obiettivi "pre-targeted" sono suddivisi in quattro categorie secondo un ordine di priorità: 1) Alfa (vettori e armi nucleari); 2) Bravo (obiettivi militari, esclusi quelli in prossimità di città con oltre 100.000 abitanti); 3) Charlie (obiettivi militari presso le grandi città); 4) Delta (principali città con valore industriale e tecnologico, nessuna nei paesi satelliti). Tali obiettivi militari specifici sono rispettivamente 1162, 222, 319, 135 = 1838. Fra i 1162 obiettivi costituiti da vettori e armi nucleari 930 sono sovietici (ICBM:302 ;

./.

~~SECRET~~ ~~CONFIDENTIAL~~

SECRET

10. -

URBM: 187; questi missili sono dislocati in gruppi di tre o quattro, che costituiscono ciascuno un obiettivo), 91 cinesi, 39 della Germania Orientale, 2 albanesi, ecc..

Accanto a questa pianificazione globale esiste una pianificazione settoriale; per esempio al settore europeo (cioè ad ovest del 55° di latitudine) sono destinate 2779 armi nucleari (di cui 625 assegnate a SACEUR, che diventano 950 con quelle assegnate contemporaneamente anche a SACLANT), corrispondenti a 8.284 megatoni di potenza esplosiva (di cui 207 a SACEUR, 493 insieme con SACLANT). Sempre nel settore europeo la parte Alfa comprende 672 obiettivi, per i quali sono destinati 2.105 armi nucleari (SAC: 1357; SACLANT: 197; SACEUR: 550).

Le quattro categorie di obiettivi possono essere attaccate anche contemporaneamente, o in progressione diversa (esempio A + B, che darebbe una "distruzione assicurata" del 90%: questo naturalmente in teoria, perchè di fatto i missili nemici possono essere già partiti quando giungono sul posto i vettori americani; si calcola infatti che anche in caso di un ipotetico attacco massiccio di sorpresa americano i sovietici potrebbero salvare almeno il 25% dei loro vettori grazie ai sistemi di allarme oggi vigenti).

Gli obiettivi Delta (che hanno un coefficiente di "distruzione assicurata" del 70% di tutta l'economia nemica) costituiscono il vero deterrente politico, e quindi i relativi missili hanno priorità d'impiego nelle forze sopravvissute ad un eventuale attacco di sorpresa nemico.

Esiste infine un principio di "constrain policy" per limitare al massimo i danni collaterali (per es. il "fall out" nei paesi terzi) non richiesti dal piano in esecuzione.

L'insieme del "targeting" è compreso nel T.D.I. ("Target Data Inventory") che comprende tutti gli 11.700 obiettivi allo studio (che vanno dai 6.696 in URSS fino ai 111 in Albania) e che viene aggiornato quotidianamente (in media vi sono mille modifiche al mese).

c) Deterrente nucleare degli Stati Uniti: le risorse nucleari attuali degli Stati Uniti sono considerate largamente sufficienti, anzi sovrabbondanti, ad esercitare una deterrenza massima sull'URSS:

./.

SECRET

11. -

tutti gli obiettivi importanti sono infatti coperti parecchie volte e la "saturazione" che ne deriva sconsiglia un ulteriore aumento delle armi offensive, anche in considerazione della loro utilità marginale rapidamente decrescente. E' però necessario mantenere un continuo e costoso programma di modernizzazione delle armi esistenti, che riguarda tanto la portata del missile quanto il suo "payload" nucleare e la sua "capacità di penetrazione" delle difese nemiche (sono allo studio nuovi "penetration aides"). Così i primi sommergibili nucleari "Polaris" erano armati di missili A1 e i successivi di A2; i primi sono stati poi trasformati per impiegare gli A3, montati anche su quelli più recenti, mentre nel prossimo quinquennio si prevede di trasformare gli attuali "Polaris A2" per sostituire tali missili con i "Poseidon", nuovo tipo di vettore ancora nella fase sperimentale (la trasformazione di ogni unità costa circa 80 milioni di dollari, nuovi missili compresi).

La costituzione dei tre principali sistemi di vettori attualmente esistenti ha rappresentato un cospicuo investimento finanziario, così suddiviso (la cifra iniziale indica in dollari il costo totale, compresa la "ricerca e sviluppo", la seconda la spesa annuale di gestione):

- 1) aerei B 52: 15 miliardi, 1,2 miliardi;
- 2) ICBM "Minutemen": 13 miliardi, 250 milioni;
- 3) "Polaris": 10 miliardi, 600 milioni;
- 4) sistemi di allarme, comunicazioni e controllo: 4 miliardi, 300 milioni.

E' attualmente allo studio (300 milioni) un missile aria-terra destinato a sostituire gli "Hound dogs" e ad accrescere così l'utilità dei B 52.

d) Decisioni di impiego: questa parte di esposizione illustrativa è avvenuta al Pentagono durante la visita ai complessi sistemi automatici, largamente dotati di calcolatori elettronici, che assicurano minuziosamente l'applicazione delle decisioni d'impiego prese dal Presidente degli Stati Uniti, la sola persona autorizzata a esercitare tale facoltà.

./.

SECRET

SECRET

12. -

La richiesta di "nuclear release" ha origine dai Comandi militari ed è concessa attraverso un sistema multiplo di comunicazioni diverse, studiate in modo da sopravvivere ad un eventuale attacco di sorpresa nemico.

Come è noto, i missili una volta lanciati non possono essere nè fermati nè distrutti, mentre gli aerei possono essere richiamati fino al momento che superano la linea di "early warning" avversaria: giacchè tuttavia il tempo necessario oltre questa linea è due o tre volte superiore a quello totale richiesto dai missili, questi ultimi consentono in definitiva un controllo effettivo più prolungato.

e) Difese antinucleari: questo settore, suddiviso in attivo e passivo, sta acquistando una crescente importanza. Tanto gli Stati Uniti quanto l'URSS stanno studiando un missile anti-missile, capace fra l'altro di individuare i missili nucleari da quelli "dummies" che verrebbero impiegati largamente da ambo le parti per confondere la difesa. Sembra che da parte sovietica solo fra cinque anni si disporrà operativamente di un missile efficace contro la generazione attuale dei missili americani, e perciò insufficiente contro quelli che saranno allora i vettori in uso.

Gli Stati Uniti disporranno nel '70 di un sistema assolutamente efficace contro un eventuale attacco di una potenza nucleare minore (Cina), ma probabilmente ancora insufficiente a impedire la penetrazione di un numero di vettori sovietici capaci di arrecare "danni intollerabili". Attualmente la situazione è anche più grave, e un eventuale attacco totale sovietico di sorpresa arrecherebbe circa 160 milioni di morti in Europa e circa 130 negli Stati Uniti-Canadà, pur non riuscendo a distruggere più di due terzi del potenziale nucleare americano.

Tali perdite umane potrebbero però essere dimezzate con la costruzione di un vasto programma di rifugi contro il "fall out" (costo previsto per gli Stati Uniti: 5 miliardi di dollari in dieci anni), ma per varie ragioni psicologiche, economiche e sociali, un simile programma totale non è stato ancora intrapreso. Da un punto

./.

SECRET

SEGRETO

13. -

di vista di difesa globale gli Stati Uniti ritengono comunque preferibile di concentrare le risorse disponibili sulla difesa attiva e in generale sul mantenimento di un adeguato livello di deterrenza strategica.

In materia di "fall out shelters" si è appreso da parte inglese che solo una somma corrispondente all'1% del bilancio della Difesa è impiegato in tal senso, sotto la responsabilità del Ministro dell'Interno (non esistono ricoveri moderni ma solo quelli rimasti dallo scorso conflitto), da parte tedesca che malgrado problemi finanziari è in corso di preparazione un programma nazionale, destinato fra l'altro ad evitare l'evacuazione della popolazione, da parte italiana che il problema non è stato ancora affrontato per ragioni soprattutto psicologiche ed economiche. Si è convenuto di lasciare lo studio di questo problema all'apposito Comitato NATO.

4. Futuri studi del Gruppo di Lavoro: la terza ed ultima fase della riunione di Washington ha esaminato le direttive che dovranno presiedere allo sviluppo futuro degli studi del Gruppo di Lavoro.

Questa fase ha consentito un interessante scambio di idee sulle dimensioni effettive del problema nucleare atlantico e sugli orientamenti in materia dei singoli partecipanti.

a) Strategia nucleare: malgrado la difficoltà di individuare una precisa definizione delle armi strategiche si è convenuto di fatto di considerare strategiche tutte le armi nucleari che hanno formato oggetto dei "briefings" americani, cioè in sostanza quelle "pre-targeted". La riunione stessa avendo dimostrato l'enorme disponibilità attuale di tali armi, non sono state mosse obiezioni, neppure da parte tedesca, al passo del documento conclusivo (allegato 5) nel quale si dichiara che i Ministri hanno convenuto sull'adeguatezza delle armi nucleari strategiche oggi disponibili, nonchè sull'impossibilità di evitare "danni insostenibili" in caso di conflitto nucleare strategico. Quest'ultima precisazione, sulla quale peraltro non vi è stata una discussione specifica, ha in sostanza adottato la tesi anglo-sassone che è necessario evitare in tutti i modi possibili una "escalation" che possa coinvolgere le armi strategiche: come

./.

SEGRETO

~~SECRET~~ ~~CONFIDENTIAL~~

14. -

è noto turchi e tedeschi, che sono ad immediato contatto con il nemico potenziale e perciò rischierebbero la propria distruzione anche in caso di un conflitto a livello nucleare tattico, sostengono invece che una deterrenza efficace deve basarsi sulla convinzione di Mosca che qualsiasi attacco anche locale condurrebbe ad una risposta nucleare strategica e che perciò non vi debba essere una soluzione di continuità, nè in teoria nè in pratica, fra armi convenzionali ed armi nucleari, come neppure fra armi nucleari tattiche e armi nucleari strategiche.

Questo punto, che è al centro stesso del dibattito sulla strategia nucleare atlantica, non sarà probabilmente risolto dalle poche righe surriferite del rapporto e continuerà ad essere un elemento di fondo degli ulteriori esami del Gruppo di Lavoro. Il fatto stesso di aver chiarito gli estremi del problema - con le potenze nucleari allineate su una posizione di "flexible response" molto restrittiva e quelle che confinano con l'URSS favorevoli invece ad un netto automatismo prossimo alla dottrina della "massive retaliation" (che è ancora formalmente in vigore nella NATO per l'opposizione francese a modificarla), e con l'Italia in posizione intermedia - ha infatti sottolineato una profonda diversità d'impostazione strategica che non potrà continuare ad essere accantonata.

Da un punto di vista generale questa diversità potrebbe da una parte portare gli anglo-sassoni ad irrigidire il loro controllo di fatto su tutte le armi nucleari (inducendoli inoltre a non accrescere l'arsenale strategico di SACEUR) e dall'altra avvicinare i tedeschi alle note posizioni della strategia nucleare francese, con possibili futuri sviluppi in materia di comune difesa nucleare europea.

b) Risorse nucleari strategiche europee: conseguenza del punto precedente, questa questione è stata trattata solo marginalmente e rinviata ai Sostituti. Si è però notato uno sforzo americano per dimostrare che la pianificazione nucleare strategica degli Stati Uniti tiene largamente conto delle specifiche necessità difensive europee e che pertanto l'Europa può considerarsi perfettamente coperta nuclearmente. Alla richiesta del Ministro Andreotti di conoscere

~~SECRET~~ ~~CONFIDENTIAL~~

./.

SECRETISSIMO

15. -

il fondamento tecnico-strategico della nota e ripetuta richiesta di SACEUR di disporre di 600 IRBM (richiesta che fu alla base del progetto HLF), è stato risposto da parte americana che era preferibile, prima di approfondire la questione, di attendere il prossimo rapporto di SACEUR in materia, che sarà pronto il prossimo luglio, per poter disporre degli elementi più recenti in proposito (da questa risposta alcuni hanno dedotto che tale rapporto attenuerà notevolmente l'abituale richiesta di SACEUR...). Dall'insieme dei "briefings" si è comunque avuto conferma che per il momento SACEUR dispone di scarse risorse nucleari strategiche proprie e che egli deve perciò basarsi sulle forze esterne nazionali degli Stati Uniti per coprire gli IRBM sovietici puntati sull'Europa.

c) Armi nucleari tattiche: l'esame di questo argomento è stato espressamente rinviato alla prossima riunione del Gruppo di Lavoro a livello Ministri della Difesa che si terrà a Londra il 28-29 aprile p.v.. Dagli interventi dei singoli Ministri si è però potuto già dedurre che anche in questo settore esistono due orientamenti opposti: le potenze nucleari sono favorevoli a prolungare il più possibile una eventuale fase di conflitto convenzionale e a mantenere comunque un fermo controllo politico sull'impiego di tutte le armi nucleari (secondo la teoria di Healey, accettata da MacNamara, che anche un solo "Davy Crockett" potrebbe generare una immediata escalation strategica), mentre gli Alleati continentali, e in primo luogo la Turchia, sono per un impiego rapidissimo (in sostanza automatico) delle armi nucleari tattiche (o almeno di quelle cosiddette difensive). Questa tesi dottrinarica turca è stata tuttavia attenuata dai Ministri von Hassel e Andreotti, i quali hanno precisato che una eventuale delega del potere di decisione ai Comandanti militari sarebbe pensabile soltanto nel quadro di precisi piani di contingenza approvati in sede NATO. Il Ministro turco ha più volte messo in guardia gli intervenuti contro il pericolo di disgiungere, sia in teoria che in pratica, l'impiego delle armi tattiche dall'impiego di quelle strategiche. Si è avuta l'impressione che le potenze nucleari, in seguito agli elementi emersi dalla discussione, potranno essere portate a rafforzare i propri controlli immediati anche sulle armi nucleari

SECRET

./.

SECRET MEMO

16. -

tattiche, subordinandone più fermamente l'impiego a decisioni in sede politica ed eventualmente riducendo o concentrando la loro dislocazione attuale: anche in questo settore, cioè, la chiarificazione dei rispettivi punti di vista potrebbe avere il risultato di approfondire piuttosto che di attenuare le differenze di orientamento e di condurre perciò, da entrambe le parti, a reazioni politico-psicologiche non necessariamente positive per la compattezza dell'Alleanza.

d) Pianificazione nucleare strategica: questo settore, che corrisponde del resto ai "terms of reference" originariamente attribuiti al Gruppo di Lavoro, è apparso subito come quello più suscettibile di sviluppi positivi. Le potenze nucleari hanno più volte confermato di essere disposte ad inserire assai più largamente, ai vari livelli, gli Alleati non nucleari nel processo di determinazione della minaccia nemica, di identificazione e scelta degli obiettivi nucleari strategici e di loro classificazione prioritaria. Le potenze non nucleari hanno promesso di avanzare precise richieste in materia, accennando fin da ora all'opportunità di una presenza continua e più larga di propri esperti ad Omaha e in genere nei vari organismi americani competenti; von Hassel ha chiesto in particolare di far partecipare direttamente la Repubblica Federale Tedesca alla determinazione e alla scelta degli obiettivi situati in Germania orientale.

e) Controllo politico del conflitto nucleare: questo settore, che si pone fra la pianificazione preventiva e l'esecuzione concreta delle decisioni politiche, costituisce il settore nevralgico della strategia nucleare atlantica. Esso comprende il cosiddetto "crisis management" (decisioni politiche in tempo di crisi internazionali), la consultazione politica NATO in materia nucleare, la decisione d'impiego delle armi nucleari ("nuclear release") nei suoi vari settori, il controllo politico dell'"escalation" richiesto dalla dottrina della "risposta flessibile", nonché le eventuali decisioni di amnistia. Tutto questo settore non era stato espressamente incluso nei "terms of reference" del Gruppo di Lavoro, ma si è convenuto che era indispensabile di allargare lo studio a tale materia se si vole

./.

SECRET

17. -

va inquadrare in modo globale l'insieme degli argomenti nucleari: alcuni dei documenti presentati, in particolare quello italiano, già trattavano del resto di questo problema, che è generalmente noto come "nuclear sharing" (o come "partecipazione degli Alleati non nucleari al controllo politico del deterrente nucleare atlantico"). Assai efficacemente il Ministro von Hassel ha precisato in proposito che la visita al Pentagono lo aveva pienamente rassicurato sulla capacità degli Stati Uniti di applicare rapidamente ed efficacemente le decisioni politiche del Presidente, ma che ancora non gli era del tutto chiaro alla luce di quali elementi e in base a quali principi tali decisioni sarebbero state prese.

Questo problema della "partecipazione alle decisioni nucleari" degli Stati Uniti è naturalmente al centro dell'intero studio del "Comitato Speciale", e ancora non è chiaro se, fino a che punto e con quali formule concrete esso potrà essere risolto.

In questa materia si è delineata una posizione italo-inglese favorevole all'istituzione di organismi tecnici ristretti capaci di assistere immediatamente il Presidente degli Stati Uniti nell'assumere delle decisioni per le quali talvolta si dispone di pochi minuti di tempo, mentre da parte tedesca e turca si è sembrati piuttosto orientati verso la costituzione di un adeguato deterrente europeo sul quale gli Alleati non nucleari avrebbero avuto tanto un diritto di "veto" quanto una certa latitudine di decisione d'impiego che circoscriverebbe considerevolmente l'indispensabile "veto" degli Stati Uniti. MacNamara ha preferito di non entrare in un argomento che del resto trascende la sua competenza specifica (in generale egli è sembrato assai più interessato agli aspetti tecnici della preparazione e dell'esecuzione di un eventuale conflitto nucleare che a quelli politici della decisione d'impiego, per la quale egli è sembrato rimettersi puramente e semplicemente al Presidente degli Stati Uniti).

Si è convenuto di esaminare l'intero problema nel corso di una terza riunione a livello Ministri della Difesa, di cui peraltro non è stata fissata la data. In linea di massima è sembrato prevalere l'orientamento di cercare di ridurre il più possibile le dimensio

SECRET

./.

18. -

ni del problema studiando un vasto numero di ipotesi ("piani di contingenza", proposti da parte italiana) nelle quali le reazioni nucleari avverrebbero di fatto quasi automaticamente. Naturalmente non è sfuggito a nessuno che in tal modo la questione sarebbe stata più aggirata che risolta in quanto ad un certo momento qualcuno dovrebbe pur prendere una decisione d'impiego da cui dipenderà la vita di die cine e forse di centinaia di milioni di persone.

5. Considerazioni conclusive

Questa prima riunione del "Gruppo di Lavoro per la Pianificazione Nucleare" è stata senza dubbio molto utile per individuare le dimensioni reali del problema centrale dell'Alleanza Atlantica e per consentire un primo quadro dei vari orientamenti dei paesi interessati: l'assenza della Francia ha certo lasciato una zona d'ombra in tale quadro, che però è stata di fatto attenuata dalla generale conoscenza delle teorie francesi in materia.

Da parte americana si è notato un sincero sforzo di mostrare la complessità e l'ampiezza delle questioni trattate e di ricercare delle soluzioni concordate capaci di salvaguardare la sostanza le autonomia nazionale degli Stati Uniti. Nella parte espositiva vi è stato indubbiamente molta enfasi posta sul costo finanziario e sul la complessità tecnica della materia, nell'evidente intento di scoraggiare le eventuali velleità proliferative degli altri Alleati.

Gli inglesi hanno svolto il compito di "brillante secondo", sottolineando in ogni occasione le responsabilità e la dignità che deriva a Londra dallo "status" nucleare ed esponendo con particolare franchezza le note teorie britanniche in favore del prolungamento del conflitto convenzionale e del rigido controllo politico di tutte le armi nucleari per limitare l'escalation ed evitare i pericolosi incidenti che potrebbero derivare da intempestive iniziative di Alleati non nucleari. In questa materia Healey è stato assai più esplicito di MacNamara e non ha esitato a prendere posizioni diametralmente opposte a quelle turche e tedesche. Contemporaneamente, tuttavia, egli ha cercato di infondere nel Gruppo di Lavoro un certo contenuto

./.

SECRETISSIMO

19. -

politico - contrariamente a quelle che sembravano essere le intenzioni di MacNamara - probabilmente al fine di ottenere per i tedeschi delle soddisfazioni almeno formali che fossero atte ad evitare un loro ritorno ad iniziative nucleari multilaterali.

Il Ministro von Hassel ha dimostrato una considerevole padronanza della materia, tanto nella ricerca di soluzioni più politiche che tecniche quanto nella cauta ma tenace difesa degli interessi di fondo della Repubblica Federale Tedesca: egli è sembrato riservarsi per gli studi ulteriori, esponendo però fin dall'inizio con molta chiarezza quelli che sono gli obiettivi permanenti di Bonn in questa materia.

Il contributo italiano alla riunione è stato caratterizzato dalla ricerca di posizioni conciliative capaci di tener conto delle esigenze inevitabilmente divergenti dei vari paesi nell'interesse superiore della solidarietà atlantica, ma con una ferma difesa delle necessità difensive fondamentali del settore europeo. I cinque documenti presentati da Roma sono stati unanimemente giudicati i più efficaci ed approfonditi ed essi serviranno di fatto come base per gli ulteriori lavori del Gruppo. Malgrado le limitazioni, doverose derivanti dalla situazione governativa italiana, il Ministro Andreotti ha potuto contribuire in modo considerevole allo sviluppo delle discussioni e alla chiarificazione degli orientamenti che ne sono emersi.

Da parte turca si è soprattutto ascoltato, senza nascondere la diffidenza di Ankara per l'orientamento nettamente favorevole alla "risposta flessibile" che si è manifestato in modo indubbio tanto in sede di Gruppo quanto e soprattutto in sede di esposizione americana della situazione nucleare attuale: è infatti assai improbabile che la Turchia otterrà un ritorno all'automatismo della "risposta massiccia" e tanto meno la proposta delega di poteri di decisione in materia di armi nucleari tattiche alle singole autorità militari nazionali.

Da un punto di vista generale l'approfondimento dei rispettivi punti di vista, che però potrebbero rappresentare soltanto punti

./.

SECRETISSIMO

20. -

di partenza negoziale, più che avvicinare le posizioni dei singoli paesi ha sottolineato le divergenze esistenti fra loro. Si è visto, cioè, che il problema in esame ha un'ampiezza e una complessità di cui forse non tutti si rendevano conto e che non sarà facile giungere a delle soluzioni concordate che siano soddisfacenti per tutti. Si è anche visto che fino ad oggi all'interno dell'Alleanza Atlantica si viveva in materia nucleare in una specie di limbo un pò nebuloso che non si sembrava avere il coraggio di chiarire (salvo uscirne in modo unilaterale e clamoroso come ha fatto la Francia).

E' ancora presto per prevedere come si orienteranno in futuro i lavori del "Comitato Speciale", ma fin da ora si può notare che il solo fatto di avere attaccato frontalmente il problema che si pone oggi alla base stessa dell'avvenire dell'Alleanza è stato un atto di coraggio e di buona volontà che dimostra, se non altro, il sincero desiderio degli Stati Uniti di ricercare in materia nucleare delle soluzioni concordate che superando la posizione attuale di assoluto predominio unilaterale di Washington possano condurre ad una più ampia partecipazione degli Alleati non nucleari alle decisioni in materia nucleare relative ai problemi di comune difesa che sono al fondamento stesso della NATO.

SEGRETISSIMO