

Mario Albertini

Tutti gli scritti

IV. 1962-1964

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

Il Patto Atlantico e la Nato

Il nuovo equilibrio mondiale

Il Patto Atlantico è un'alleanza stipulata il 4 aprile 1949 tra Stati Uniti, Canada, Regno Unito, Francia, Belgio, Olanda, Lussemburgo, Italia, Danimarca, Islanda, Norvegia e Portogallo, cui in seguito si aggiunsero altri Stati dell'Occidente. La Nato (North Atlantic Treaty Organisation) è un'organizzazione creata dagli Stati membri dell'alleanza, allo scopo di realizzarne i fini. L'uno e l'altra sono conseguenze del nuovo corso della storia mondiale.

Alla fine della seconda guerra mondiale il sistema europeo degli Stati, che nei secoli precedenti aveva dominato il mondo, fu sostituito dal nuovo sistema mondiale degli Stati continentali. Nella prima fase della sua esistenza, che sta per concludersi, questo sistema ha avuto carattere bipolare. Soltanto due potenze organizzate a livello continentale, o subcontinentale, gli Stati Uniti d'America e l'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche (che nel loro stesso nome riflettono questo carattere), avevano un effettivo potere di decisione a livello internazionale ed estendevano il loro controllo politico su tutto il globo. L'Europa fu divisa in due proprio perché fu attraversata dal confine tra le due sfere di influenza. All'interno di queste sfere d'influenza era cessato per gli Stati europei il compito fondamentale di ogni Stato normale: provvedere con i propri mezzi alla propria difesa e alla propria sicurezza. La minaccia non veniva più – per ognuno degli Stati europei – dai vicini Stati nazionali, ma dalla potenza egemonica dell'opposta sfera d'influenza. Gli Stati dell'Europa occidentale costituivano ormai, dal punto di vista della loro sicurezza, un'unità di destino, e si trovarono pertanto, sotto la guida degli Usa, in uno stato di unità di fatto.

Nell'immediato dopoguerra la rivalità tra gli Usa e l'Urss si sviluppò subito in maniera acuta, soprattutto in Europa, e, a grado a grado che si manifestò, nella parte dell'Europa che aveva conservato le istituzioni democratiche, sia pure sotto l'egemonia americana, la minaccia dell'imperialismo staliniano, nessuno Stato si trovò a poter provvedere da solo alla sua sicurezza e alla sua difesa. In un primo tempo i governi degli Stati dell'Europa occidentale, prigionieri del passato, non si resero conto della situazione e tentarono di riprendere la vecchia politica dell'equilibrio europeo, come se un sistema europeo esistesse ancora (sia il Trattato franco-russo del 1946, che il Patto di Bruxelles del 1948 tra Gran Bretagna, Francia, Belgio, Olanda e Lussemburgo, per non citare che due esempi, erano concepiti in funzione anti-tedesca). Ma la spinta delle cose, e la lungimiranza americana, costrinsero molto rapidamente gli Stati europei ad adeguarsi alla realtà del nuovo equilibrio mondiale e a schierarsi con gli Stati Uniti, e sotto la loro guida, contro la minaccia staliniana.

La tensione provocata dal blocco di Berlino fece precipitare la situazione e si giunse così alla firma del Patto Atlantico. In seguito, come abbiamo detto, si provvide a dare all'alleanza una struttura istituzionale, la Nato. Nel 1951 questo sistema si estese alla Grecia e alla Turchia, che furono invitate ad aderire con un protocollo firmato dal Consiglio dei Supplenti il 22 ottobre. Il solo problema che rimaneva aperto era quello della partecipazione tedesca alla difesa dell'Europa, problema assolutamente essenziale, data la posizione geografica della Germania occidentale. Fallito il tentativo di risolvere il problema senza ricostruire un esercito nazionale tedesco – con la Ced – non rimaneva altra soluzione che quella di inquadrare nel Patto Atlantico e nella Nato anche la Germania federale col suo nuovo esercito, il che avvenne il 9 maggio 1955.

Nel primo periodo della sua vita la Nato ebbe successo e conseguì pienamente i suoi scopi. L'espansione comunista in Grecia e in Turchia fu arrestata; furono bloccati i partiti comunisti in Francia e in Italia; all'intera Europa occidentale fu garantita la sicurezza e la libertà dei fattori produttivi, entrambe condizioni essenziali della sua ripresa economica.

Organi e funzionamento

L'organo politico a capo dell'organizzazione è il *Consiglio Atlantico*. A differenza di tutti gli altri organi esso venne istituito

con la stipulazione stessa del Patto. Esso è composto da rappresentanti degli Stati firmatari e si riunisce in linea di massima due volte all'anno a livello dei ministri degli esteri, della difesa e delle finanze; negli intervalli fra queste sessioni gli Stati assicurano la loro presenza tramite rappresentanti permanenti aventi rango di ambasciatori. Le sue decisioni sono prese all'unanimità: quindi ogni Stato dispone di diritto di veto. Esso ha il compito «di esaminare le questioni concernenti l'attuazione del Trattato» (art. 9), vale a dire di stabilire la strategia dell'alleanza e di prendere tutte le decisioni di carattere sia politico che militare necessarie per attuarla.

I compiti amministrativi sono affidati ad un *Segretariato internazionale* il cui capo, il *Segretario generale*, ha, tra gli altri, il compito di presiedere il Consiglio Atlantico e di svolgere un'attività diplomatica allo scopo di appianare eventuali divergenze insorte tra gli Stati membri dell'organizzazione.

L'organo militare supremo dell'alleanza atlantica è il *Comitato militare*. Esso è composto dai Capi di Stato Maggiore degli Stati membri, che si riuniscono in linea di massima due volte all'anno, e comunque ogniqualvolta lo ritengano necessario. Negli intervalli tra queste sessioni essi vengono sostituiti da rappresentanti militari permanenti. Esso ha il compito di proporre al Consiglio le direttive strategiche, logistiche e via dicendo, indispensabili per attuare la strategia decisa dal Consiglio stesso.

Il *Gruppo permanente* è l'organo esecutivo del Comitato militare. Esso è composto di rappresentanti dei Capi di Stato Maggiore degli Stati Uniti, della Gran Bretagna e della Francia, ed è rappresentato presso il Consiglio Atlantico, assicurando così un continuo contatto e collaborazione tra le autorità civili e quelle militari.

L'area coperta dal Trattato è divisa in *Comandi*. Quello dell'Europa e quello dell'Oceano Atlantico dipendono direttamente dalla Nato, mentre il *Comitato della Manica* e il *Gruppo strategico regionale Canada - Stati Uniti* dipendono da autorità nazionali in collegamento diretto col Gruppo permanente.

Le forze della Nato si dividono in due categorie: quelle direttamente sottoposte al controllo del suo comando e quelle destinate in anticipo ad esservi sottoposte in caso di guerra. Ogni Stato conserva una parte delle proprie forze armate, che rimane sottoposta esclusivamente allo Stato Maggiore nazionale. Anche le

forze destinate alla Nato comunque rimangono agli ordini di ufficiali della loro nazionalità e in generale sono di stanza nei rispettivi paesi, tranne naturalmente che nel caso delle forze americane di stanza nelle diverse basi europee. In sostanza quindi la Nato realizza l'integrazione dei soli comandi, mentre le forze armate che vi sono inquadrare rimangono nazionali a tutti gli effetti.

Le attribuzioni giuridiche degli organi della Nato sono delle vere e proprie finzioni. Non c'è dubbio al riguardo. Basta constatare che:

- 1) i bombardieri strategici, i missili intercontinentali, i sommergibili nucleari e il loro armamento fanno capo direttamente alle autorità militari americane, sono cioè al di fuori della Nato;
- 2) le armi atomiche tattiche, di cui la Nato è dotata dal 1957, sono nelle mani di unità americane dislocate in Europa. Gli europei forniscono quindi esclusivamente le forze destinate a svolgere la funzione di «scudo», cioè a respingere attacchi limitati o a contenere un attacco massiccio in attesa della rappresaglia americana.

Ne segue che la Nato non è in grado di elaborare in modo autonomo i suoi piani difensivi, ma deve subire quelli decisi negli Usa, che sono i soli a possedere un vero e proprio dispositivo di dissuasione efficace. E ciò mostra che il potere di elaborare la strategia e quello di decidere l'entrata in funzione dei dispositivi di difesa sono praticamente nelle mani degli Stati Uniti, come mostra del resto il fatto che, ogni volta che si è trattato di reagire ad iniziative dell'avversario a Berlino, sono stati gli americani a decidere.

La finzione, d'altra parte, era necessaria. Una comunità politica non è più tale se deve rinunciare all'autonomia nel campo della difesa. Gli Stati nazionali europei, avendo perso, con questa autonomia, il carattere stesso di comunità autonome, non potevano non mascherare in qualche modo la situazione reale che si era venuta a creare nella Nato. È proprio da questa esigenza che nacque l'utopia dello sviluppo della Nato in senso comunitario. Essa fu enunciata nel 1956 nel Rapporto della Commissione detta «dei Tre Saggi» che era stata incaricata dal Consiglio Atlantico di studiare i possibili sviluppi dell'alleanza anche al di là del settore puramente militare. In seguito fu solennemente proclamata dal Consiglio Atlantico stesso, riunitosi nell'autunno 1957, ma non fu mai definita – come non poteva esserlo – in un progetto preciso.

La crisi della Nato

Come abbiamo detto, la Nato fu la conseguenza della situazione di potere costituita dalla fase bipolare del nuovo sistema mondiale. La crisi di questa significò pertanto inevitabilmente anche l'entrata in crisi della Nato. Nel secondo quinquennio degli anni '50 incominciarono a manifestarsi segni evidenti di decadenza dell'equilibrio bipolare, dati dalla comparsa sulla scena mondiale di altre entità politiche di dimensione continentale o subcontinentale. La prima di queste entità fu la Cina che, guidata con mano ferrea da una classe politica autoritaria, ascendeva progressivamente al rango di grande potenza. La seconda fu l'Europa dei Sei, nella quale il processo di continentalizzazione riguardava soltanto l'economia, grazie al Mercato comune, e si esprimeva solo imperfettamente in termini di potenza politica attraverso la Francia.

Questi fatti resero sempre più gravoso per gli Usa e per l'Urss il controllo delle rispettive sfere d'influenza. La loro potenza relativa incominciò a declinare. America del Nord e Unione Sovietica furono quindi avvicinate, pur restando antagoniste, da un comune interesse: quello di impedire che le loro rispettive sfere d'influenza si disgregassero. Questa convergenza, sia pure nell'ambito della divergenza di fondo, diminuì la tensione internazionale, mise in evidenza la minore compattezza dei blocchi e rese «non credibile» la rappresaglia nucleare americana a copertura della sicurezza dell'Europa occidentale. Questo è ciò che sta dietro il preteso passaggio dalla strategia della *massive retaliation*, cioè della rappresaglia nucleare immediata, a quella dell'*escalation* ossia della rappresaglia adeguata all'entità degli attacchi nemici, che in realtà valeva anche prima, come mostra la storia del dopoguerra e lo stesso fatto che la rappresaglia nucleare è «credibile» solo quando è in gioco la sicurezza di una potenza nucleare.

In pratica ciò significava solo che l'Europa occidentale non era più sottratta, come lo sono le zone protette dalla dissuasione nucleare, al rischio di una guerra convenzionale generalizzata. Si venne così a creare un vuoto di difesa, ed era quindi inevitabile che, nell'Europa stessa, si manifestassero tendenze a riempirlo. Esisteva d'altra parte una parziale possibilità di colmarlo a seguito della continentalizzazione dell'economia europea e del conseguente sviluppo dell'economia e della potenza degli Stati della Cee.

Questa tendenza fu impersonata soprattutto dallo Stato che, per il suo prestigio e per la sua libertà di gioco nella politica internazionale, oltre che per le sue capacità tecnologiche, era il più forte tra i Sei della Cee: la Francia. Già nel settembre 1958, in un memorandum indirizzato al Presidente Eisenhower, il generale de Gaulle aveva messo in questione la struttura dell'alleanza, e nei mesi successivi il governo francese prese alcune decisioni che mettevano decisamente in crisi la Nato, opponendosi all'installazione sul suolo francese di rampe per il lancio di missili, rifiutando di integrare le forze di difesa aerea francesi nella Nato e di sottoporre, in caso di guerra, la flotta del Mediterraneo al suo comando. L'atteggiamento della Francia fu rafforzato dallo scoppio della prima atomica francese, avvenuto a Reggane il 13 febbraio 1960. Questo avvenimento sanzionava il raggiungimento da parte della Francia di un embrione di autonomia nel campo della difesa.

L'atteggiamento della Germania, per quanto diverso – data la diversa posizione internazionale della Bundesrepublik – fu motivato dalle stesse preoccupazioni. La Germania non era in grado di rivendicare apertamente una autonomia difensiva (che avrebbe richiesto il possesso di un armamento atomico che essa non poteva darsi a causa dei suoi impegni internazionali); essa chiese quindi, e chiede tuttora, una forma di compartecipazione alle responsabilità nucleari americane.

Gli Usa credettero di poter far fronte a questa situazione con il progetto della *Forza Atomica Multilaterale* (Mlf) che incominciò a prendere forma tra la fine del 1962 e l'inizio del 1963, ma che non fu mai chiaramente definito. Esso prevede, in ogni modo, l'installazione di missili ad ogiva nucleare, forniti dagli Usa, su navi con equipaggi internazionali. Sempre secondo il progetto, la definizione degli obiettivi strategici della Mlf e la decisione di lanciare i missili sarebbero di competenza di un'autorità multinazionale deliberante all'unanimità.

Ma questo progetto non realizza una compartecipazione effettiva degli europei alle responsabilità nucleari degli Stati Uniti, se non in taluni settori secondari della complessa organizzazione della difesa nucleare. Da un lato il potenziale atomico della Mlf non rappresenterebbe che una proporzione minima del potenziale nucleare complessivo degli Stati Uniti, quindi, per essere efficace, dovrebbe necessariamente inserirsi nel piano strategico generale elaborato dalle autorità militari americane; dall'altro, la de-

cisione di far scattare il meccanismo della rappresaglia atomica resterebbe nelle sole mani degli americani. Infatti, ogniqualvolta gli europei volessero far uso dei missili, e gli americani fossero di contrario avviso, essi potrebbero impedirne l'impiego, data la necessità dell'unanimità per decidere il lancio; nel caso opposto invece il veto degli europei rimarrebbe senza effetto in quanto gli americani potrebbero sempre ricorrere al loro arsenale nucleare non sottoposto alla Mlf.

Il progetto naturalmente fu trovato insoddisfacente dalla Francia, che possedeva già un armamento atomico autonomo, anche se modesto. Fu invece considerato con favore dalla Germania, che vi vide un primo passo verso il proprio armamento nucleare. Ma l'opposizione francese, e quella della Gran Bretagna, che avevano presentato un controprogetto tendente ad escludere, anche se in forma velata, qualsiasi possibile aggancio per un armamento nucleare tedesco, tolsero qualsiasi possibilità di successo alla Mlf, che ora è praticamente accantonata.

Prospettive

Il Patto Atlantico verrà a scadenza nel 1969, ed è certo che esso non verrà rinnovato nella sua forma attuale, dati gli squilibri che si sono manifestati nel suo interno. È anche certo che la crisi dell'alleanza continuerà sino a che l'Europa rimarrà divisa. L'Europa divisa rimarrà priva di una effettiva protezione nucleare perché un intervento nucleare americano in difesa degli alleati d'oltreoceano ha perso ormai ogni credibilità e il deterrent francese – o l'eventuale futuro deterrent tedesco – non saranno certo in grado di sostituirvisi.

È certo invece che l'Europa federale sarebbe in grado di costituire un deterrent nucleare efficace. In questo modo la sostanziale convergenza di interessi tra Europa e Stati Uniti non sarebbe più neutralizzata dal fatto che l'America del Nord è difesa efficacemente e l'Europa no, e l'alleanza atlantica riviverebbe su una nuova base, quella della equal partnership.

In francese in «Le Fédéraliste», IV (1964), n. 3, e, in italiano, in «Giornale del Censimento», I (ottobre 1965), n. 3. Questo testo è il frutto di un lavoro collettivo, ma la sua impostazione e la revisione finale sono certamente opera di Mario Albertini.