

I vent'anni del Patto Atlantico

Autor(en): **[s.n.]**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Rivista militare della Svizzera italiana**

Band (Jahr): **42 (1970)**

Heft 1

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-246073>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

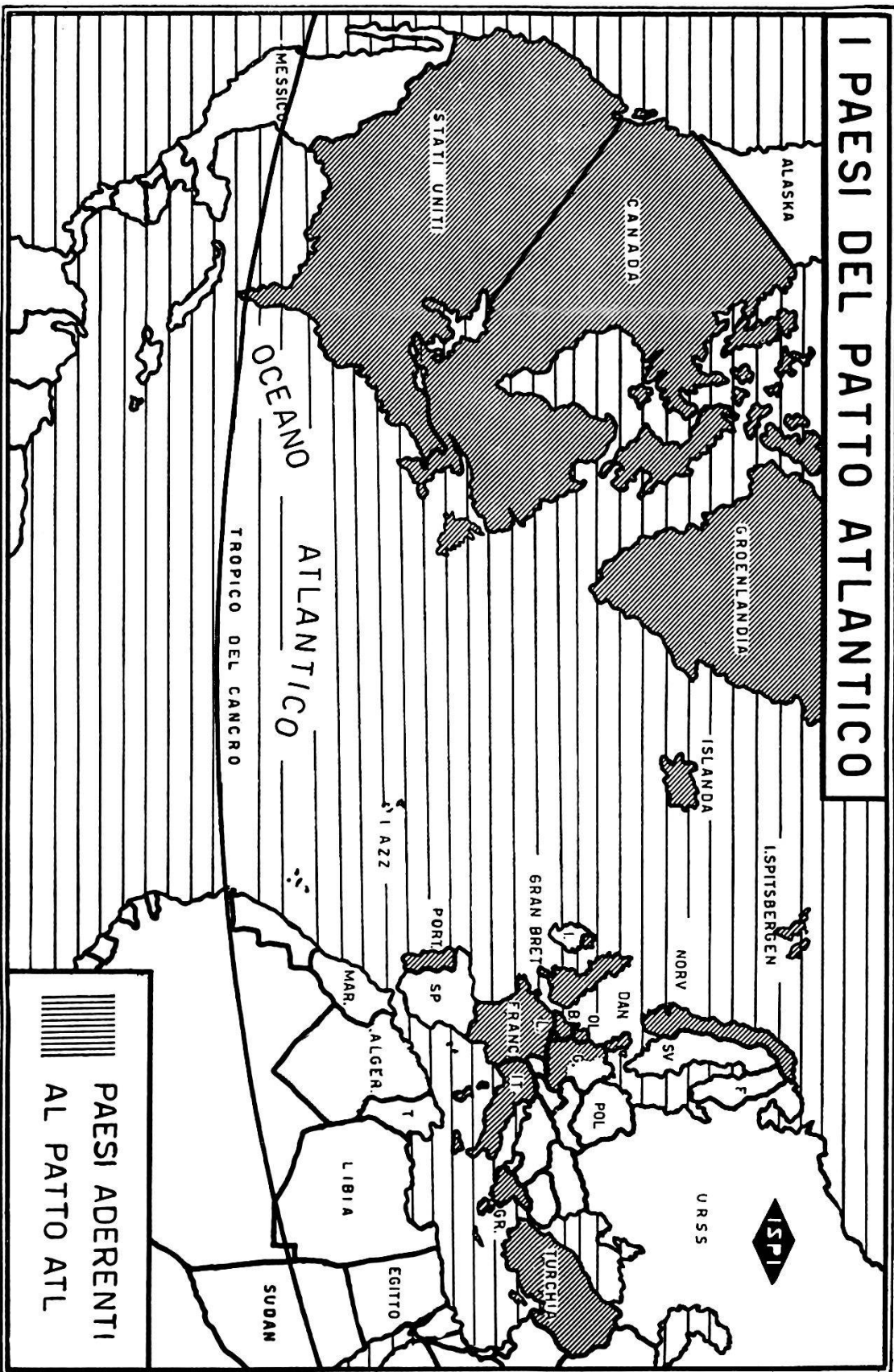
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

I PAESI DEL PATTO ATLANTICO



PAESI ADERENTI
AL PATTO ATL

I vent'anni del Patto Atlantico

La NATO è recentemente entrata nel suo ventunesimo anno di esistenza. E' un fatto che deve invitare alla riflessione chi si preoccupa della difesa del proprio paese, e di conseguenza guarda con attenzione alla sua posizione internazionale. Lo studio che vi presentiamo è stato pubblicato dalla rivista «Relazioni internazionali» di Milano, che ringraziamo per la cortese concessione a riprodurlo.

La fine della solidarietà fra gli alleati occidentali ed i sovietici, che aveva condotto alla vittoria sulla Germania, e l'insorgere di divergenze diplomatiche e ideologiche sempre più profonde, posero nell'immediato dopoguerra l'esigenza di più omogenei sistemi d'alleanza, nell'ambito di interessi e di ideali comuni. Nelle nazioni dell'Atlantico settentrionale venne così delineandosi l'idea di un'associazione per la *comune difesa armata contro possibili aggressioni* e per la creazione di una *comunità politica «atlantica» contrapposta al nuovo fronte dei paesi comunisti*. La realizzazione di una tale comunità rendeva necessaria la più stretta alleanza fra le grandi potenze d'oltre oceano — Stati Uniti e Canada — e i paesi dell'Europa occidentale; e infatti la coscienza di una situazione storica profondamente mutata aveva già condotto al definitivo superamento del tradizionale isolazionismo della Repubblica stellata, in favore di un atteggiamento di vigile preparazione di fronte a una possibile minaccia sovietica.

Oltre che da motivi di natura ideologica, l'urto fra Occidente e Oriente era reso più grave dal vuoto che si era scavato in Europa dopo la *debellatio* della Germania. Infatti fin dalla conferenza di Potsdam (17 luglio - 2 agosto 1945) i capi delle tre maggiori potenze alleate, la Gran Bretagna, gli Stati Uniti e l'URSS, non avevano potuto raggiungere sul controllo e sull'occupazione della nazione vinta altro che un generico compromesso. Tanto più grave poi apparve il pericolo del disaccordo, in quanto neppure all'Organizzazione delle Nazioni Unite — sulla quale si erano appuntate le speranze dei popoli per la soluzione definitiva dei grossi problemi lasciati in eredità dal conflitto — i rappresentanti sovietico, britannico e statunitense riuscirono a colmare il contrasto e ad appianare le divergenze che separavano i punti di vista dei rispettivi governi. Esito non dissimile, e quindi non meno deludente, ebbero le successive conferenze fra i «grandi» a cominciare da quella parigina

della pace (29 luglio - 15 ottobre 1946). Così, *al termine del 1946, i paesi sui quali gravavano le maggiori responsabilità per il mantenimento della sicurezza e della pace del mondo, si persuasero dell'impossibilità almeno temporanea, di arrivare ad una sistemazione concordata delle questioni mondiali sulla base della fiducia reciproca fra tutti gli Stati.* Ad avvalorare questa amara constatazione avevano contribuito in misura notevole anche le aspre polemiche accese all'ONU fra il delegato sovietico da una parte e i rappresentanti occidentali dall'altra a proposito del controllo dell'energia atomica e della riduzione degli armamenti.

Svanite in tal modo le speranze di un accordo generale, in ambedue i settori al di qua e al di là del cosiddetto sipario di ferro si diffuse il convincimento che a ciascun paese conveniva affrontare il problema della sicurezza con mezzi autonomi. L'Unione Sovietica aveva già provveduto, prima ancora che fossero terminate le ostilità contro la Germania, a costituirsi una *cintura protettiva* mediante la stipulazione di alleanze bilaterali con alcuni Stati dell'Europa balcanica e centro-orientale (Cecoslovacchia, Polonia, Jugoslavia), accordi che successivamente alla fine della guerra stipulò anche con altri paesi di quel settore (Romania e Ungheria) (1). E la caratteristica peculiare comune a tali alleanze — trasformatesi in vero e proprio «sistema» dopo la stipulazione di ana-

(1) A tutto il 31 marzo 1949 l'URSS aveva concluso trattati di assistenza reciproca con i seguenti paesi dell'Europa centrale e orientale: Cecoslovacchia (12 dicembre 1943); Jugoslavia (11 aprile 1945); Polonia (21 aprile 1945); Romania (4 febbraio 1948); Ungheria (18 febbraio 1948); Bulgaria (18 marzo 1948); Le «democrazie popolari» d'Europa erano legate da trattati analoghi: Polonia-Jugoslavia (18 marzo 1946); Cecoslovacchia-Jugoslavia (9 maggio 1946); Albania-Jugoslavia (9 luglio 1946); Cecoslovacchia-Polonia (10 marzo 1947); Bulgaria-Jugoslavia (27 novembre 1947); Ungheria-Jugoslavia (8 dicembre 1947); Albania-Bulgaria (16 dicembre 1947); Romania-Jugoslavia (19 dicembre 1947); Bulgaria-Romania (16 gennaio 1948); Ungheria-Romania (24 gennaio 1948); Cecoslovacchia-Bulgaria (23 aprile 1948); Bulgaria-Polonia (29 maggio 1948); Polonia-Ungheria (18 giugno 1948); Ungheria-Bulgaria (16 luglio 1948); Cecoslovacchia-Romania (21 luglio 1948); Polonia-Romania (26 gennaio 1949). Se si tien conto dell'accordo del 16 aprile 1949 concluso tra la Cecoslovacchia e l'Ungheria e se si tolgono i sette trattati conclusi con la Jugoslavia che furono denunciati unilateralmente dal blocco sovietico nel 1949, rimanevano per l'Europa orientale sedici trattati. I trattati con gli Stati ex-nemici furono conclusi soltanto dopo l'entrata in vigore dei trattati di pace con l'Ungheria, la Bulgaria e la Romania.

loghi accordi tra i minori paesi dell'Europa orientale — era che in esse si prevedeva la reciproca assistenza nel caso in cui uno dei due contraenti fosse attaccato dalla Germania o da uno Stato «che si sarà unito alla Germania, in modo diretto o in qualunque altro modo». Con questa formula si prevedeva in sostanza il *casus foederis* nell'eventualità di un attacco sferrato da occidente *attraverso* la Germania.

La progressiva costituzione del «sistema» orientale provocò la messa in moto della diplomazia occidentale. *La Francia e la Gran Bretagna* furono le prime a prendere l'iniziativa e il 4 marzo 1947 *firmarono a Dunkerque un trattato d'alleanza per la durata di cinquant'anni*, diretto a prevenire una nuova aggressione tedesca, sia militare, sia economica. In realtà le due potenze avevano voluto riaffermare la loro volontà di cooperazione e la stretta connessione tra i fini della loro politica estera, così come pochi giorni prima, il 13 febbraio, i governi del Canada e degli Stati Uniti — a conclusione di una serie di colloqui svoltisi in seno al loro Consiglio misto permanente di difesa (organo creato dall'accordo di Ogdensburg del 1940) — avevano diramato una dichiarazione, la quale, pur essendo «nè un trattato, nè un accordo esecutivo, nè un contratto», proclamava il desiderio di entrambe le parti di intensificare la collaborazione in atto mediante il continuo scambio di informazioni militari, la graduale introduzione di tipi e sistemi comuni di equipaggiamento nelle rispettive forze armate, la concessione reciproca di facilitazioni per la maggiore efficienza e il migliore funzionamento dei loro eserciti e delle loro forze aeronavali. Se a questo punto si tengono presenti le numerose intese già concordate da Londra e Washington sullo scambio di informazioni militari, la sostanziale unanimità di vedute di quei due governi in merito alle grandi linee della politica mondiale, e i legami costituzionali intercorrenti fra il Regno Unito e il Canada, l'accordo di Dunkerque assume contorni di maggiore ampiezza, perchè, in un certo modo, con quel documento veniva a crearsi un fronte unico delle quattro nazioni atlantiche avente per obiettivo la difesa da ogni eventualità di complicazione internazionale. Si stavano insomma gettando le fondamenta di quella «comunità atlantica» che era stata vagheggiata da Walter Lippmann fin dal 1944 come peso controbilanciante di un'«orbita russa».

In Europa gli avvenimenti incalzavano. La pressione russa, fattasi assai sensibile, si stava esercitando soprattutto sul settore balcanico. In parti-

colare in Grecia, ove i comunisti avevano scatenato la guerra civile, e in Turchia. Fu allora che il presidente Truman decise di affrontare con fermezza la situazione e, rovesciando quella che ormai era divenuta una tradizione nel comportamento degli Stati Uniti, annunciò il 12 marzo 1947 in un messaggio al Congresso che il suo governo si proponeva di aiutare la Grecia e la Turchia, onde metterle in condizione di resistere al tentativo sovietico di farle cadere sotto la propria egida. Il discorso del presidente (che passò alla storia sotto il nome di «*dottrina Truman*») segnò l'inizio di un nuovo periodo della politica post-bellica mondiale: gli Stati europei, in preda ad una seria crisi economica e dilaniati dalle ferite che la guerra aveva prodotto nelle loro compagini sociali, avevano ormai acquistato la certezza che la nazione nordamericana non li avrebbe abbandonati e si sarebbe assunta l'onere di contribuire alla loro ricostruzione e al loro rafforzamento militare, perchè le parole di Truman avevano dimostrato come Washington si fosse resa conto dei legami che univano la sicurezza e l'indipendenza degli Stati Uniti all'esistenza di stabili regimi democratici nei vari paesi del vecchio continente.

Nella primavera si ebbe un altro avvenimento d'importanza capitale, che servì a completare la nuova impostazione della politica estera nordamericana: il 5 giugno il segretario di Stato gen. Marshall pronunciò all'università di Harvard il famoso discorso nel quale annunciò un vasto programma di aiuti economici aperto a tutte le nazioni europee che lo avessero voluto accettare. Dieci mesi trascorsero prima che il «*piano Marshall*» o «programma per la ricostruzione europea» (ERP), entrasse in vigore (aprile 1948); ma intanto il solco apertosi tra Oriente e Occidente era divenuto ancora più profondo. Prova ne fu che l'URSS impedì ai paesi ad essa legati di beneficiare degli aiuti americani. Clamoroso è rimasto in proposito il caso della Cecoslovacchia, la quale, dopo avere in un primo tempo aderito all'ERP, fu poi costretta dal Cremlino a ritirare l'adesione, finchè, nel febbraio 1948, con un colpo di stato i comunisti frantumarono gli ultimi resti della sua forma di governo democratico e la inserirono completamente nel sistema diretto da Mosca. Questa nel frattempo, si era creata un valido strumento di controllo e di penetrazione ideologica con l'istituzione a Belgrado (5 ottobre 1947) di un Ufficio internazionale di informazioni (Cominform) fra i principali partiti comunisti europei.

Era chiaro che sia la «dottrina Truman» sia il «piano Marshall», se da un lato rappresentavano un appoggio sostanziale alla protezione militare e alla ricostruzione economica dei paesi europei, dall'altro lato non risolvevano il problema eminentemente politico della formazione di un'unità continentale che, sola, poteva bilanciare la crescente egemonia sovietica. Ciò era sentito in modo particolare dalla Gran Bretagna, tradizionale custode, dall'esterno, dell'equilibrio europeo. Ma essa o almeno i più illuminati tra i suoi uomini politici, avevano pure capito che ormai si era reso impossibile l'attuarsi di un tale equilibrio secondo gli schemi del vecchio gioco diplomatico, a causa dei mutati rapporti di forze sul piano mondiale. Si doveva introdurre qualcosa di veramente «rivoluzionario», qualcosa cioè che fosse in grado di ristabilire in Europa la *balance of power* sconvolta dalla guerra e di colmare i vuoti lasciati dalla scomparsa di un unico Stato germanico (ormai avviato ad essere diviso in due distinte unità, l'una controllata dai sovietici, l'altra dagli occidentali) e dall'assorbimento dei Balcani — eccezion fatta per la Grecia e la Turchia — nel sistema orientale.

Già Churchill nel 1946 aveva indicato, prima a Fulton (4 marzo), poi a Zurigo (19 settembre), le grandi linee della soluzione da dare al problema, consistenti nella costituzione di una «famiglia europea concepita secondo una struttura regionale». Raccogliendo le idee del grande statista, il ministro degli Esteri laburista Bevin pronunciò, in un discorso alla Camera dei Comuni del 22 gennaio 1948, un caldo appello per la sollecita creazione di un'Unione occidentale europea, sostenuta dagli Stati Uniti e dai Dominions. Le parole di Bevin trovarono pronta eco nel continente: il 17 marzo di quello stesso anno la *Gran Bretagna, la Francia, il Belgio, l'Olanda e il Lussemburgo* firmarono a Bruxelles il *patto istitutivo dell'Unione occidentale*, la cui durata fu prevista in cinquanta anni.

Un notevole passo in avanti venne così compiuto rispetto all'accordo anglo-francese di Dunkerque. Mentre questo infatti era diretto precipuamente contro un ritorno aggressivo della Germania, l'Unione occidentale vedeva i suoi contraenti «decisi a rinsaldare e a difendere i principi democratici, le libertà civiche e individuali, le tradizioni costituzionali e il rispetto della legge, che costituiscono il loro patrimonio comune». In concreto era prevista bensì una stretta cooperazione economica e culturale, ma aveva maggior rilievo l'assistenza fra i vari firmatari «con

tutti i mezzi in loro potere, militari o d'altro genere», nel caso in cui una delle parti venisse fatta «oggetto di un'aggressione armata in Europa». L'efficienza del trattato era garantita dall'istituzione di un Consiglio consultivo permanente, che sarebbe stato convocato «per permettere alle alte parti contraenti di concertarsi sull'atteggiamento e le misure da adottare in caso di ripresa di una politica aggressiva da parte della Germania, o su qualsiasi situazione che possa rappresentare una minaccia contro la pace, dovunque essa si presenti».

C'era però una realtà di fatto, contro la quale urtavano anche le più ottimistiche previsioni degli esperti politici e militari dei paesi aderenti all'Unione: ed era che le forze armate sovietiche — soltanto ad una loro ipotetica avanzata si poteva riferire la prevista minaccia di aggressione — avrebbero in ogni caso avuto facile ragione delle poche divisioni dei cinque membri dell'Unione (la rapidità con cui, alla fine del conflitto, si era proceduto allo smantellamento delle strutture militari degli eserciti occidentali aveva preoccupato Winston Churchill sin dal 1945). Ma, se l'ipotesi di un attacco si fosse avverata, ciò avrebbe voluto dire anche l'aperta violazione della «dottrina Truman», che le complicazioni derivanti dalla tensione internazionale avevano esteso dalla Grecia e dalla Turchia al resto dell'Europa libera. Di qui l'incondizionata approvazione al patto di Bruxelles espressa al Congresso dal presidente statunitense lo stesso giorno della firma del documento. In senso favorevole si pronunciò pure, due giorni dopo, il ministro degli Esteri canadese Saint Laurent.

Rimaneva da trovare la formula che potesse agganciare l'Unione occidentale agli Stati Uniti e al Canada, per dar vita a una più ampia organizzazione regionale del tipo di quelle previste dalla Carta dell'ONU (artt. 51 e segg.). Ne esisteva già un modello nel trattato di mutua difesa fra le Repubbliche americane, firmato a Rio de Janeiro nel 1947. Ma occorre che Washington si liberasse da ogni residuo del suo secolare isolazionismo, cioè dal principio del *no entanglement*, che le vietava di assumere impegni o di stringere alleanze a lunga scadenza al di fuori del continente. Fu il Senato che sgombrò il terreno da questa difficoltà, approvando l'11 giugno 1948, sotto forma di raccomandazione al presidente, una mozione presentata dal sen. Vandenberg, in cui si affermava che gli Stati Uniti avrebbero dovuto appoggiare «lo sviluppo progressivo degli accordi regionali e collettivi per l'autodifesa individuale e col-

lettiva» e associarsi a tali accordi in una misura proporzionata alla loro sicurezza nazionale.

Incoraggiato da questo voto senatoriale, Truman autorizzò il Dipartimento di Stato ad iniziare «conversazioni esplorative» con gli ambasciatori del Canada e dei paesi membri dell'Unione occidentale. Nel settembre di quell'anno i colloqui si conclusero con il raggiungimento di un accordo di massima, secondo il quale la difesa del settore nord-atlantico era «auspicabile e necessaria». I negoziati veri e propri per la stipulazione dell'apposito strumento diplomatico si iniziarono in dicembre.

Una delle prime questioni sollevate in questa nuova sede si riferì all'opportunità di estendere ad altre nazioni la possibilità di aderire alla futura alleanza: infatti l'idea originaria di un'associazione fra gli Stati Uniti e le potenze del patto di Bruxelles aveva ceduto il passo dinanzi a quella di un raggruppamento più largo. Alla fine i promotori decisero di invitare cinque Stati (non fu possibile realizzare l'auspicata adesione della Repubblica d'Irlanda): il Portogallo, data l'importanza strategica del suo territorio metropolitano e dei suoi possedimenti d'oltremare; l'Italia, minacciata da vicino da Oriente e la cui inclusione era particolarmente appoggiata dalla Francia; l'Islanda, il cui apporto come base per eventuali operazioni aeronavali era di estremo valore; la Norvegia e la Danimarca. Circa i due ultimi paesi le difficoltà non furono lievi, poiché si trattava di superare la prudenza e la riservatezza proprie delle democrazie nordiche; inoltre l'integrazione della Norvegia e della Danimarca nella costituenda alleanza atlantica avrebbe certamente incontrato la resistenza della Svezia, Stato tradizionalmente fedele ad una politica di neutralità e anch'esso parte, come la Norvegia e la Danimarca, del Comitato di difesa scandinavo creato dalla conferenza di Oslo dell'ottobre 1948 allo scopo di fissare una base di collaborazione politica e militare fra i tre paesi. Le opposizioni della Svezia infatti non mancarono, anzi divennero particolarmente acute quando il 30 gennaio 1949 l'URSS chiese alla Norvegia di chiarire il proprio atteggiamento sia nei confronti del patto atlantico, sia sull'eventuale cessione di basi in caso di adesione a detto patto. Il ministro degli Esteri norvegese Lange rispose però con un'altra nota, nella quale dichiarò che il suo governo aveva deciso di prendere in considerazione le forme di un sistema atlantico di sicurezza, essendo falliti tutti i tentativi di aumentare la sicurezza



scandinava mediante la stipulazione di un'alleanza difensiva nordica. La Norvegia aderì così all'invito di prendere parte ai negoziati per il patto atlantico precisando, tuttavia, che non avrebbe autorizzato la presenza di truppe straniere sul suo territorio, tranne in caso di attacco o di seria minaccia; anche la Danimarca finì con l'aderire, mentre la Svezia non rinunciò alla sua neutralità. Il Portogallo pretese assicurazioni che il futuro trattato non avrebbe pregiudicato i suoi legami con la Spagna, e che in tempo di pace non sarebbero state stanziare truppe straniere nelle Azzorre.

Fin dall'inizio delle trattative emersero due *tesi contrastanti circa la*

forma da dare all'alleanza. La prima, sostenuta dalla Gran Bretagna, era favorevole alla firma di un trattato politico-militare tra i firmatari del patto di Bruxelles da un lato e gli Stati Uniti e il Canada dall'altro, trattato cui avrebbero dovuto poi associarsi altri Stati dell'Europa occidentale, o attraverso uno speciale vincolo giuridico, o tramite la formazione di piccole alleanze regionali (patto mediterraneo, patto nordico, ecc.) da inquadrare in un unico sistema di sicurezza. La seconda tesi, invece, sostenuta dagli Stati Uniti, favoriva la creazione immediata di un ampio sistema difensivo, con la partecipazione in qualità di membri originari dei paesi aderenti al patto di Bruxelles e degli altri invitati. Gli americani erano mossi dalla preoccupazione di non perdere tempo in indugi che essi consideravano inutili anche se non del tutto ingiustificati, per affrettare l'erezione di quel *barrage* che avrebbe dovuto arginare in Europa la spinta espansionistica dell'URSS. E quando l'agenzia societaria «Tass», con un comunicato del 25 gennaio 1949, annunciò l'avvenuta costituzione di un «Consiglio per la reciproca assistenza economica» (*Comecon*) tra i paesi dell'Europa orientale — da servire quale contrappeso all'organizzazione per la collaborazione economica dell'Europa occidentale (ERP-OECE) — l'insistenza di Washington si fece ancora più pressante. Alla fine il punto di vista degli Stati Uniti prevalse. Il 15 marzo i negoziati ebbero fine e il 18 successivo venne reso pubblico il testo del patto. L'URSS fece, il 31 marzo, un estremo tentativo per impedire la stipulazione del trattato, con un memorandum ai futuri firmatari affermando che il patto era contrario alla Carta dell'ONU ed alle decisioni del Consiglio dei ministri; il memorandum fu però respinto e il 4 aprile i ministri degli Esteri delle dodici potenze che avevano preso parte alle trattative firmarono a Washington l'atto di nascita dell'*Organizzazione dell'Atlantico del Nord* (NATO).

Il documento enunciava il principio di una nuova solidarietà che superava nettamente lo spirito delle coalizioni diplomatico-militari del passato, in quanto l'alleanza si poneva come scopi — al di là della mera difesa militare — il perseguimento della stabilità politica e del benessere economico dei suoi membri, nel retaggio di una comune civiltà.

La *preminenza del fattore militare* nell'Organizzazione emerse tuttavia chiara fin dalla prima riunione del Consiglio atlantico (Washington, 14 settembre 1949, allorché i ministri degli Esteri dei 12 paesi fondatori dell'alleanza stabilirono di tenere una sola sessione ordinaria annuale,

salvo convocazione straordinaria ai sensi degli articoli 4 e 5 del trattato, ed affidarono la parte preponderante del peso degli affari comuni agli altri organi previsti dal trattato stesso, e cioè: a) il *Comitato di difesa*, incaricato di stendere i piani difensivi globali; b) il *Comitato militare*, che riunisce i capi di Stato Maggiore o i loro rappresentanti; c) lo *Standing Group*, organo esecutivo del Comitato militare, del quale fanno parte soltanto gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e la Francia; d) i vari *Gruppi per la pianificazione regionale*.

Nel corso della seconda sessione del Consiglio (Washington, 18 novembre 1949), la discussione vertè principalmente sul problema della produzione militare e delle forniture di armi e materiali, nonché sugli aspetti economico-finanziari del riarmo; due nuovi organi furono istituiti: il *Comitato economico e finanziario della difesa* composto dai ministri delle Finanze e competente in materia di questioni economico-finanziarie connesse con il riarmo, e l'*Ufficio per la produzione e le forniture militari*, incaricato di coordinare la ricerca tecnica e scientifica nel settore degli armamenti. La impossibilità per il Consiglio dei ministri di sovrintendere adeguatamente al lavoro dei numerosi organi via via creati portò, nella sessione di Londra del 15-18 maggio 1950, alla istituzione del *Consiglio permanente dei sostituti*, cui fu affidato il compito di mantenere i contatti con i governi membri, di avviare ad esecuzione le direttive dei ministri stessi e di coordinare l'attività degli organi dell'alleanza.

Lo scoppio del conflitto coreano determinò non solo una generale revisione dei piani strategici elaborati ed approvati in precedenza, ma anche un'evoluzione in senso più spiccatamente politico dei problemi militari, che non mancò di ripercuotersi sia sui rapporti tra i due blocchi sia su quelli non meno delicati tra i singoli membri dell'alleanza. L'adozione della «*strategia avanzata*» (cioè della difesa ad oltranza dell'Europa il più a est possibile), decisa nel settembre 1950 dalla sessione atlantica di Washington, implicava infatti, da un lato, la costituzione di un vero e proprio esercito integrato sottoposto a comando unico e, dall'altro, l'inserimento della Germania occidentale nel sistema difensivo comune. Una rapida soluzione di quest'ultimo problema fu impedita dal particolare *status* della Repubblica federale tedesca e dalle difficoltà di varia natura sollevate da parte francese. Mentre per l'integrazione degli eserciti nazionali l'accordo fu facile ed immediato, per la

partecipazione tedesca fu necessario un processo cauto e graduale. Il favore generale incontrato dal progetto francese di un esercito europeo sembrò comunque tale da appianare i maggiori ostacoli. Il 18 dicembre 1950 il Consiglio della NATO, riunito a Bruxelles, approvò in linea di principio l'ammissibilità del contributo tedesco, rilevandone la compatibilità con il carattere difensivo dell'alleanza. Nello stesso tempo fu approvata la scelta di Eisenhower quale comandante supremo in Europa delle forze atlantiche.

Nel maggio 1951 l'organizzazione dell'alleanza subì una nuova modifica: il Comitato per la difesa e l'Ufficio economico e finanziario della difesa furono incorporati nel Consiglio atlantico, che divenne così l'unico organo dell'alleanza a livello ministeriale, restando inteso che in esso i paesi membri fossero volta a volta rappresentati, a seconda delle esigenze, dai capi di governo, dai ministri degli Esteri o da quelli della Difesa, dell'Economia e delle Finanze. Due nuovi organi di carattere tecnico furono peraltro istituiti: l'*Ufficio per la produzione difensiva*, dotato di più larghi poteri che non il predecessore, e l'*Ufficio economico e finanziario*, con funzioni consultive e di collegamento con l'OECE.

Alla sessione di Ottawa (15-20 settembre 1951) tornarono alla ribalta i problemi economico-finanziari connessi al riarmo. Le difficoltà sorte in diversi paesi a tale riguardo inducevano a ricercare con maggiore attenzione il punto di equilibrio tra esigenze difensive e capacità economiche, ed una maggiore collaborazione tra i paesi più ricchi e quelli più assillati da tali preoccupazioni. Dello studio del problema fu incaricato il *Comitato temporaneo del Consiglio* (12 membri), mentre il *Comitato ministeriale dei cinque* (Lange, Pearson, Pella, Stikker, Van Zeeland) fu affidato il compito di studiare e di proporre raccomandazioni circa le possibilità di attuazione dell'art. 2 del trattato, che postula la cooperazione economica, finanziaria, sociale e culturale. A quest'ultima esigenza sono particolarmente sensibili i «minori» dell'alleanza, i quali, nello stesso tempo, fanno del loro meglio per evitare che le sessioni del Consiglio si limitino ad un semplice avallo delle decisioni adottate dai «tre grandi», i cui ministri degli Esteri si riuniscono prima di ciascuna sessione, allo scopo di concordare una comune linea di condotta.

Arenatasi ancora la questione della partecipazione tedesca, il Consiglio

decise intanto di ammettere nell'alleanza la Grecia e la Turchia, non senza forti resistenze da parte di alcuni membri minori e solo dopo la comprovata irrealizzabilità del Comando per il Medio Oriente caldeggiato dalla Gran Bretagna. Nessun accordo era stato invece possibile raggiungere, già in precedenza, in merito all'ammisione della Spagna, spingendo così quest'ultima sulla via dell'accordo diretto con gli Stati Uniti.

Nel corso della sessione di Roma (24-28 novembre 1951), i dibattiti del Consiglio furono dominati dal problema della CED e della sua armonizzazione con la NATO, oltre che dall'esame degli accordi per la modifica dello stato d'occupazione della Germania occidentale. Fu significativo comunque il successo ottenuto dai membri minori con l'approvazione, nel comunicato finale, del rapporto del Comitato dei cinque, che raccomandava più frequenti consultazioni collettive sulle questioni di comune interesse e un vigoroso impulso alla collaborazione nei settori non militari. Ancora a lungo, tuttavia, tale decisa presa di posizione rimarrà lettera morta, e non soltanto per l'incombere di altri gravosi problemi.

Le varie diramazioni del processo evolutivo dell'alleanza atlantica vennero a confluire tutte nella sessione di Lisbona del Consiglio atlantico (20-25 febbraio 1952), che segna un punto fermo alla prima fase di consolidamento della NATO. Per quanto riguarda, innanzitutto, il settore organizzativo, il Consiglio atlantico divenne un organo permanente, con poteri deliberativi attribuiti sia ai ministri sia ai rappresentanti permanenti, mentre fu istituito un *Segretariato generale*, con sede a Parigi, preposto a tutti i servizi burocratici dell'Organizzazione, e la cui importanza era accentuata dal fatto che il segretario generale, nella sua qualità di vice presidente permanente del Consiglio atlantico (ferma restando la presidenza a rotazione annuale dei ministri degli Esteri) si trovava in pratica a presiedere i lavori dei rappresentanti permanenti. Anche il programma difensivo ricevette una sistemazione organica e definitiva. In base alle raccomandazioni del Comitato temporaneo, che davano la precedenza al programma di riarmo rispetto alle misure riequilibratrici delle economie nazionali, fu stabilito di dotare l'esercito integrato entro il 1952 di 50 divisioni e 4.000 aerei, oltre che di un forte dispositivo di mezzi navali. In linea di massima per ovviare alle inevitabili ripercussioni economiche, si auspicavano inoltre l'espansione e

la liberalizzazione del commercio, provvedimenti vari per alleggerire certi oneri particolarmente gravosi, come quello dell'accesso di manodopera, e in generale una più stretta cooperazione economica tra i paesi membri e tra di essi — attraverso gli organi del patto — e l'OECE, accogliendo a tale riguardo i suggerimenti del Comitato dei cinque. Un altro successo della conferenza fu realizzato con l'adesione di tutti i membri al progetto della CED in corso di discussione a Parigi, e all'inserimento nella NATO della futura organizzazione difensiva europea. Tuttavia, nessuna decisione definitiva poté essere adottata in merito alla partecipazione tedesca alla alleanza, che era ormai evidentemente condizionata dalla realizzazione della CED stessa.

Il risultato più importante della conferenza di Lisbona fu quindi la razionalizzazione organizzativa della NATO. Il fatto è tanto più notevole in quanto al passaggio di tutti i poteri politici agli organi civili si accompagnò poco dopo la sostituzione alla testa dello SHAPE di un militare « politico » come Eisenhower con un militare « puro » come Ridgway, mentre, in conseguenza della riorganizzazione delle competenze, al centro di tutto il meccanismo venne a trovarsi un alto funzionario — il segretario generale Lord Ismay — e non più il futuro presidente degli Stati Uniti, che era stato il vero animatore dell'alleanza. Sembra perciò esatta la conclusione che dopo Lisbona il rafforzamento istituzionale dell'alleanza stessa sia stato controbilanciato da un certo appesantimento funzionale e da un sensibile frenamento dello slancio iniziale, accentuato peraltro da circostanze esterne e successive.

La seconda metà del 1952 vide infatti emergere alcuni *fattori di disturbo* della solidarietà atlantica. Da un lato, le prime aperture pacifiche dell'Unione Sovietica non mancarono di suscitare i primi sintomi di dissenso tra gli occidentali; dall'altro, esisteva il timore di un possibile cambio della guardia alla Casa Bianca e di un conseguente *new look* repubblicano nei confronti dell'Europa. Inoltre, la congiuntura economica del continente non era delle più favorevoli: la produzione industriale diminuiva e il *deficit* verso l'area del dollaro aumentava. Dal canto loro, gli Stati Uniti promettevano aperture doganali e ordinazioni *off shore*, ma intanto riducevano gli aiuti e insistevano perché l'Europa curasse soprattutto da se stessa i propri mali. Il risultato di tutto ciò fu l'aperta denuncia fatta da Gran Bretagna, Francia e Belgio dell'eccessiva onerosità del programma di riarmo fissato a Lisbona. La firma del-

l'accordo per la CED (maggio 1952) fu indubbiamente un fatto positivo, ma le probabilità di una sollecita ratifica da parte dei sei erano piuttosto esigue.

La decima sessione del Consiglio atlantico (Parigi, 15-18 dicembre 1952) mise a confronto le pressioni americane per una scrupolosa osservanza dei piani di riarmo prestabiliti con quelle europee volte ad ottenere un efficace appoggio economico da parte americana. La riluttanza degli Stati Uniti ad assumere impegni precisi in tal senso fece sì che si dovesse rinunciare ad alcuni obiettivi militari in un primo tempo previsti e che si concordasse di concentrare gli sforzi piuttosto sul miglioramento qualitativo delle forze esistenti, nei limiti consentiti dagli stanziamenti, i quali furono ridotti rispetto al piano originario. Nella riunione affiorarono poi alcuni contrasti anglo-americani circa il dislocamento delle forze navali nel Mediterraneo, che misero a nudo le divergenti concezioni strategiche delle due potenze, e che furono faticosamente superati in via di compromesso. Quanto alla cooperazione nei settori militari, fu ancora una volta la delegazione italiana a farsi promotrice con Pella — il quale proseguiva e sviluppava le iniziative già assunte in altre occasioni da De Gasperi — dell'adempimento dell'art. 2; una volta di più, tuttavia, il Consiglio non fu in grado di spingersi più in là di una platonica dichiarazione d'intenzioni. Sempre su proposta italiana, fu infine approvata una nuova importante risoluzione, che affermava la conciliabilità della CED con quanto deliberato dal Consiglio circa la partecipazione tedesca alla NATO e sollecitava le ratifiche del trattato di Parigi.

Tenuto conto dell'intensificarsi dell'offensiva di pace sovietica dopo la morte, di Stalin, l'intesa raggiunta nella successiva sessione di Parigi del 23-25 aprile 1953 di non rallentare lo sforzo comune di riarmo apparve in un certo senso superiore alle aspettative: ad un importante accordo per il finanziamento delle opere infrastrutturali (aeroporti, oleodotti, telecomunicazioni, ecc.) faceva riscontro l'impegno di allestire sei nuove divisioni nel 1953, oltre alle 14 divisioni greche e turche già in fase di avanzata riorganizzazione. Nel rapporto presentato il 10 giugno, poco prima di lasciare il posto a Gruenther, Ridgway si compiaceva dei risultati conseguiti, anche se non mancava di rilevare che l'obiettivo finale — quello cioè della sicurezza assoluta — era ancora lontano. Le difficoltà maggiori furono comunque ancora quelle deri-

vanti dalla ritardata ratifica della CED e dal rinvio del contributo tedesco, tanto più che Washington appariva ora nettamente orientata a condizionare ad essi l'incremento e forse anche il perdurare dell'assistenza finanziaria.

Il contrasto che fece perno sulla CED — e che era in definitiva un contrasto franco-americano — raggiunse il massimo grado di tensione nel corso della sessione atlantica di Parigi del dicembre 1953: è la fase del minacciato *agonizing reappraisal*, una delle più pericolose nella vita della NATO. In sostanza, tuttavia, l'alleanza non risultò intaccata in misura sensibile, e lo dimostrò il rinnovato impegno per il perfezionamento dell'apparato difensivo. Per di più vi fu l'unanime riconferma da parte dei 14 Stati membri dell'impegno ad appoggiare in tutti i modi gli sforzi dei sei per realizzare la comunità di difesa, e vi fu da parte dei tre grandi un primo impegno a controbilanciare con la propria responsabilità di fronte al Consiglio quella sorta di mandato a trattare con l'URSS per conto di tutta l'alleanza, che i minori avevano affidato loro.

Un altro elemento nuovo comparve nella successiva riunione atlantica di Parigi (23 aprile 1954): l'esigenza di chiarire in qualche modo la posizione della NATO nei confronti delle difficoltà che i membri di essa incontrarono al di fuori dell'area coperta dal trattato. Fu la Francia ad invocare la solidarietà degli alleati nel loro insieme a proposito della guerra in Indocina, sollevando nella stesso tempo il problema dei rapporti con i paesi estranei all'Organizzazione e sottoposti a pressione da parte comunista. Il Consiglio non riuscì a prendere posizione al riguardo, e questa sua incapacità di adeguarsi alle nuove situazioni create di volta in volta dal dinamismo della politica comunista non tarderà a manifestarsi ancora.

Fortunatamente, la grave crisi provocata dal rifiuto della CED da parte del Parlamento francese fu rapidamente ed in un certo senso inaspettatamente risolta con la creazione dell'UEO, che ristabilì almeno in parte la solidarietà occidentale e consentì finalmente l'ammissione della Germania occidentale alla NATO, approvata dal Consiglio atlantico nella sessione straordinaria del 22-23 ottobre 1954. Una delle maggiori difficoltà in seno all'alleanza veniva così superata, anche se il risultato conseguito doveva ritenersi positivo solo in quanto perfezionava il sistema difensivo; sul piano politico generale, infatti, le ripercussioni

dovevano rivelarsi prevalentemente negative, soprattutto nei riguardi dei rapporti a lunga scadenza tra i due blocchi.

Fu anzi proprio la diminuita tensione tra Oriente e Occidente che determinò l'insorgere di nuovi problemi per la NATO. La sessione atlantica del 17-18 dicembre 1954 fu chiamata non solo a risolvere i contrasti originati da una diffusa tendenza generale a ridurre le spese militari, ma anche a comporre il dissidio tra gli Stati Uniti, favorevoli a sostituire in parte l'apparato difensivo tradizionale con le armi atomiche e nucleari, e la Gran Bretagna e la Francia, nettamente contrarie. Il compromesso raggiunto al termine dei lavori accolse la tesi americana, ma nello stesso tempo accontentò gli alleati europei lasciando ai governi interessati il potere di decisione circa l'uso delle nuove armi. Anche in questa occasione l'Italia si dimostrò sensibile alla necessità di adeguare l'organizzazione della NATO alle esigenze poste dall'evoluzione politica internazionale; fu il ministro Martino che attirò nuovamente l'attenzione dei colleghi sull'art. 2, ottenendo un'ennesima soddisfazione formale.

Il 2 marzo 1955 il Consiglio permanente approvò un accordo con il governo di Washington per lo scambio d'informazioni e di dati tra la NATO e gli Stati Uniti in materia nucleare, allo scopo di permettere alle forze dell'Organizzazione di utilizzare le nuove armi; accordo che fu poi, il 13 aprile, sanzionato da Eisenhower.

Le sessioni ordinarie del 9-11 maggio e del 15-16 dicembre 1955, nonché quella straordinaria del 16 luglio 1955 furono dominate dal dibattito sul dialogo tra i due blocchi, sul problema della sicurezza collettiva e sulle altre questioni connesse ai rapporti tra Est e Ovest. Si avvertì tuttavia una chiara tendenza a superare i limiti della problematica tradizionale e ad interessare l'Organizzazione anche ai settori extra-europei in cui l'iniziativa comunista minacciava posizioni ed interessi vitali dell'Occidente e creava fonti di attrito tra membri dell'alleanza, spesso divisi sulla tattica da adottare per fronteggiare la minaccia. Vennero così volta a volta in discussione i problemi di Formosa, la conferenza di Bandung, il patto di Manila e soprattutto il Medio Oriente, il problema del petrolio e il conflitto arabo-israeliano. Cominciò a profilarsi insomma quello che diverrà in seguito il problema forse più delicato della NATO: la coordinazione delle politiche dei singoli membri al di fuori del settore coperto dal trattato.

Parallelamente a tale evoluzione aumentò anche l'interesse per le proposte a tale evoluzione dell'alleanza in base all'art. 2: la conferenza di dicembre, su proposta di Martino, affidò al Consiglio permanente l'incarico di studiare concrete iniziative in questo senso. Un altro sintomo interessante fu la revisione dei piani di difesa — imposta dall'impiego delle armi atomiche tattiche — che i minori ottennero non venisse più affidata al solo *Standing Group*. Si delineò quindi, alla fine del 1955, una triplice direttrice di marcia che i tempi imponevano ormai alla NATO: coordinazione delle politiche extra-europee, solidarietà economica e sociale all'interno, maggiore partecipazione dei membri minori all'elaborazione della politica comune.

La grave *crisi del 1956* fu provocata proprio dalla mancanza di comprensione delle nuove fondamentali esigenze. Non fu soltanto Suez ad aprire una pericolosa breccia nell'unità atlantica; furono anche il problema algerino, che si aggravava di giorno in giorno, la questione di Cipro, il contrasto tra Islanda e Stati Uniti. Non meno preoccupante fu la nuova polemica sugli armamenti suscitati dai timori europei per il piano Radford e la strategia periferica, dai nuovi orientamenti difensivi britannici, dalla richiesta tedesca di armi atomiche e dalle aspre reazioni ad essa da parte degli altri alleati. Fatto oltremodo significativo, la sessione atlantica dell'11-14 dicembre 1956 per la prima volta non fu preceduta dalla riunione preliminare dei tre grandi. Il Consiglio, chiamato a ristabilire un minimo di solidarietà tra gli alleati, non poté che confessare la propria impotenza nei riguardi del Medio Oriente e dell'Ungheria, rimettendosi all'ONU per ogni decisione al riguardo. In tali condizioni, parlare di allargamenti extra-regionali non aveva senso; nessun seguito ebbe perciò la proposta turca di stabilire legami tra la NATO e il patto di Baghdad. Il piano Pineau per le aree sottosviluppate lanciato in maggio, fu quasi dimenticato. Rimasero tuttavia, della sessione atlantica del dicembre 1956, due elementi positivi: l'approvazione del rapporto dei tre saggi e la nomina di Spaak a segretario generale. Il Comitato dei tre saggi (Lange, Martino e Pearson) istituito dalla sessione atlantica del 4-5 maggio 1956, con l'incarico di esaminare le possibili applicazioni dell'art. 2, indicò una serie di direttrici di marcia necessariamente generiche ma atte comunque a dare una base nuova all'alleanza. Si trattava di generalizzare il sistema delle consultazioni collettive in tutti i settori della politica estera; di favorire il regolamento pacifico

delle controversie interne; di sviluppare la cooperazione sul piano economico, politico, sociale, scientifico, culturale e tecnico; d'allargare i contatti tra i Parlamentari e quelli tra l'Organizzazione e gli altri enti internazionali, soprattutto di natura economica. Di tradurre in pratica queste direttive fu incaricato Spaak, il nuovo segretario generale, la cui spiccata personalità politica prometteva di dare all'Organizzazione uno slancio nuovo di cui tutti ormai avvertivano la necessità. La posizione dello statista belga fu resa tra l'altro più solida dall'allargamento delle funzioni segretariali, e in particolare della riunione nella stessa persona delle funzioni di segretario generale e di presidente permanente del Consiglio atlantico. Un altro mutamento si era verificato nel frattempo in seno alla NATO. Il 20 novembre 1956 il gen. Norstad aveva assunto il comando dello SHAPE, in sostituzione del gen. Gruenther, dimessosi il 13 aprile.

Il nuovo comandante delle forze atlantiche si affrettò a ribadire la necessità di mantenere uno «scudo protettivo» terrestre forte di almeno 30 divisioni, tenuto conto delle economie consentite dall'impiego delle nuove armi e dell'appoggio della forza aerea strategica degli Stati Uniti. La Gran Bretagna, tuttavia, persistette nel suo proposito di ridimensionare il proprio contributo alla NATO: nel febbraio 1957 fu annunciata una prima riduzione delle truppe inglesi in Germania e in aprile uscì il Libro Bianco britannico sulla difesa che postulava una revisione globale della strategia militare e una decisa accentuazione degli armamenti nucleari rispetto a quelli tradizionali.

Intanto l'allestimento delle divisioni tedesche procedeva a rilento, mentre Bonn insisteva per ottenere le armi nucleari; Washington, dal canto suo, non condivideva il punto di vista inglese, e a Parigi si guardava con scarso entusiasmo alla nomina di Speidel a comandante delle forze terrestri del Centro-Europa, ma ciò non di meno non si desisteva dal proposito di sottrarre altri contingenti alla NATO per trasferirli in Algeria. Tutti questi problemi furono affrontati dalla sessione atlantica di Copenaghen (2-3 maggio 1957), ma la soluzione di essi rimase lontana, tanto più che l'altalena incessante delle trattative per il disarmo non rappresentava certo un contributo positivo alla loro chiarificazione, sia sul piano politico sia su quello puramente militare. C'era poi sempre la spina nel fianco costituita da Cipro, per la quale la Grecia aveva respinto la proposta di mediazione avanzata da Lord Ismay; e c'erano in

più i timori di alcuni paesi europei che la costituzione del gruppo di lavoro a quattro per il problema tedesco resuscitasse sotto nuova forma il vecchio direttorio atlantico, integrato con la Repubblica federale.

Il lancio del primo missile balistico intercontinentale (agosto 1957) e quello dello «sputnik» in novembre, insieme con le *avances* di Krusciov per un'intesa a due con gli Stati Uniti, sembrarono precipitare ancora una volta in piena crisi lo schieramento atlantico. Sopraggiunsero poi le complicazioni per la fornitura di armi alla Tunisia, il piano Rapacki, le note di Bulganin e, infine, la malattia di Eisenhower.

La conferenza atlantica svoltasi a Parigi il 16-19 dicembre 1957 al livello dei capi di governo costituì tuttavia un successo sotto diversi punti di vista. Il compromesso tra gli Stati Uniti e gli europei fu faticosamente ma insperatamente raggiunto: i primi acconsentirono a non lasciare nulla di intentato pur di proseguire i contatti pacifici con l'Unione Sovietica, soprattutto per la realizzazione del disarmo; i secondi cedettero alle pressioni americane ed accettarono l'allestimento delle basi per i missili a media gittata. Le nuove armi vennero tuttavia attribuite alla NATO come tale, e la loro distribuzione geografica fu condizionata a particolari accordi bilaterali con i paesi interessati.

Ma ciò che più conta agli effetti dei futuri sviluppi dell'alleanza fu l'apparente avvicinamento degli Stati Uniti al punto di vista della maggioranza degli alleati europei per quanto concerne l'evoluzione in senso più spiccatamente politico della NATO. Si trattava in sostanza, più che di riorganizzarne le strutture, di fissare alcune direttive necessariamente generiche ma comunque chiare ed inequivocabili, ed entro questi limiti i risultati ottenuti dalla conferenza furono in complesso consistenti. Per la prima volta furono decisamente affermati il principio dell'interdipendenza nel campo politico, economico e sociale; quello dell'interesse costante ed attento per gli sviluppi che si verificano al di fuori dell'ambito regionale del trattato; e quello del rafforzamento della prassi delle consultazioni collettive come mezzo indispensabile ai fini della coordinazione delle diverse politiche. Una più stretta cooperazione fu riconosciuta necessaria anche nel campo tecnico e scientifico; fu istituito un *Comitato scientifico* incaricato di presentare raccomandazioni per una migliore divisione dei compiti e per la diffusione dei dati e delle informazioni. Ancora una volta, fu ribadito, il principio della cooperazione economica all'interno dell'alleanza e tra essa e l'Occidente in



generale. Rimasero invece senza eco le proposte avanzate da qualche parte di stabilire legami tra la NATO ed alcune altre organizzazioni regionali del mondo non comunista, ad esempio l'OAS e la SEATO.

Un primo rapporto sugli sviluppi politici dell'alleanza fu presentato da Spaak e discusso in Consiglio nel corso della sessione atlantica di Copenaghen (5-7 maggio 1958). Secondo il segretario generale, il bilancio era particolarmente positivo per quanto riguarda il rafforzamento della solidarietà politica, grazie all'intensificazione delle consultazioni bilaterali, plurilaterali e collettive, e agli sforzi miranti a realizzare un fronte comune soprattutto in materia di disarmo, sicurezza collettiva e problema tedesco.

Tuttavia, nel corso del 1958, la NATO si trovò nuovamente a dover fronteggiare il riemergere di tendenze centrifughe e di fattori di disgregazione. L'intervento unilaterale degli Stati Uniti nel Libano e della Gran Bretagna in Giordania, il fallimento della mediazione per Cipro, le gravi difficoltà provocate dai dissensi sulla Zona di libero scambio riproposero i dubbi di sempre sull'idoneità della NATO ad agire efficacemente sul terreno extra-militare. Ma anche sul piano militare non mancarono le incertezze: ne fu prova il dissidio tedesco-danese per il comando del settore Nord-Europa. A complicare ulteriormente le cose sopraggiunsero poi le proposte francesi per l'istituzione di un direttorio atlantico, e in generale la politica di prestigio ispirata da de Gaulle e chiaramente male accetta sia agli altri due grandi che ai minori alleati europei.

Di fronte a gran parte di tali problemi il Consiglio atlantico, riunitosi a Parigi il 15-16 dicembre 1958, non poté che confessarsi impotente. Su altri punti la sessione svolse un buon lavoro. Grazie soprattutto all'iniziativa nordamericana nel primo caso e italiana nel secondo, il Consiglio approvò l'istituzione di un *Comitato per l'Estremo Oriente* e di un altro per il *Medio Oriente*. Quanto agli armamenti, i membri dell'Alleanza, probabilmente sotto l'impressione suscitata dal rapporto dello SHAPE che rivelava i notevoli progressi militari realizzati nell'Unione Sovietica e nella Cina popolare, confermarono l'impegno a portare a compimento senza indugio il piano difensivo approvato in aprile.

Nel 1959, decennale dell'istituzione dell'Alleanza, la crisi esterna si fece sempre più evidente. Il trattato istitutivo prevedeva che allo scadere del primo decennio l'organizzazione potesse mutare i suoi caratteri co-

stituzionali, tuttavia era ormai evidente che ciò che era venuto meno tra gli alleati era una politica comune e che era questo il punto cruciale da sanare. Sulla necessità di una revisione della carta dell'Alleanza tutti i membri erano consenzienti, ma sulle modalità e sulla sostanza delle modifiche i punti di vista erano quanto mai divergenti. Protagonista del moto centrifugo divenne nel 1959 decisamente la Francia. Le richieste di de Gaulle — solidarietà degli occidentali per i problemi dell'Africa del Nord; costituzione di un sistema occidentale di elaborazione e di decisione politica e strategica su scala mondiale; comunicazione alla Francia delle informazioni per la produzione di armi nucleari; possibilità per la Francia di imporre il proprio veto all'impiego di missili nucleari americani accettati in deposito — erano tutte state respinte. A ben poco valsero gli sforzi conciliativi compiuti durante la riunione del Consiglio atlantico tenuto a Washington nell'aprile 1959: l'Alleanza era ormai a un bivio. In occasione della conferenza annuale dei parlamentari della NATO, che si svolse a Washington dal 16 al 20 novembre 1959, il segretario generale Spaak si fece portavoce delle perplessità dei paesi membri di fronte alla tendenza distensiva della congiuntura diplomatica e alla perdita di attualità che ne derivava per gli obiettivi primi dell'Alleanza.

Spaak, pur ribadendo la validità della solidarietà atlantica, riconobbe esplicitamente la necessità di una revisione del concetto dell'Alleanza. Nella prospettiva di una sfida economica sovietica altrettanto pericolosa quanto quella militare, Spaak additò in un ambizioso programma di assistenza ai paesi sottosviluppati la soluzione del problema di dare nuovi compiti all'Alleanza occidentale. Ma suggerimenti di questo genere erano destinati a rimanere per molto tempo semplici esercitazioni letterarie, mentre le tendenze disgregatrici si facevano sentire sempre più. A metà del 1959 de Gaulle prese la decisione di sottrarre le forze aeree francesi alla disponibilità dei comandi atlantici. Si trattò della prima grave crisi tra il governo di Parigi e l'Alleanza atlantica. La controversia venne risolta solo il 28 settembre 1960, quando al termine di una riunione del Consiglio permanente fu annunciata una soluzione di compromesso. La Francia in sostanza permetteva l'integrazione del suo sistema radar nel dispositivo d'allarme europeo, ma in cambio otteneva un'importante riserva di autonomia consistente non tanto nel fatto che una parte delle sue forze aeree rimanessero esclusa dall'integrazio-

ne della NATO, ma piuttosto nell'accordo secondo il quale le forze francesi integrate potevano ricevere ordini di impiego soltanto da parte di generali francesi.

Accordi di questo genere, tuttavia, non erano fatti per sanare la crisi dalle sue radici e di fatto questa rimase latente, e anche nel Consiglio atlantico del dicembre 1961 le discordie riemersero immutate. L'avvento della nuova Amministrazione democratica negli Stati Uniti aveva fatto pensare a una rivitalizzazione dell'Alleanza, ma la realtà si dimostrò ancora una volta inferiore alle aspettative. Se di fronte all'impennata di Krusciov gli alleati avevano ritrovato un momento di unità; le divergenze riapparivano subito nell'esame dei problemi particolari. Anzitutto a proposito di Berlino. Le posizioni dei quattro paesi più direttamente interessati rimanevano invariate: Stati Uniti e Gran Bretagna, preoccupati del graduale evolversi della situazione a favore dell'Unione Sovietica, ritenevano che si dovesse iniziare trattative con Mosca con la massima urgenza possibile; la Francia sosteneva che nelle condizioni esistenti qualsiasi negoziato si sarebbe risolto in nuove concessioni ai sovietici senza corrispondenti contropartite; la Germania infine si era lasciata convincere ad attenuare l'intransigenza originaria e si era avvicinata al punto di vista anglosassone non nascondendo però la sua riluttanza. Gli incontri tra de Gaulle e Macmillan e tra de Gaulle e Adenauer, prima, e le conversazioni tra i quattro ministri degli Esteri occidentali poi, valsero a strappare il consenso della Francia alla ripresa dei contatti con Mosca, ma non la smossero dal suo atteggiamento di sostanziale opposizione. In sede di Consiglio atlantico queste divergenze riapparvero e il contrasto divenne violento tanto da costringere il nuovo segretario generale Dirk U. Stikker ad intervenire più volte per placare gli animi.

Non solo il problema del negoziato con Mosca per Berlino rimase insoluto: basti ricordare quello del Congo e dell'azione dell'ONU nel Katanga, che vide Stati Uniti e paesi scandinavi schierarsi in campo avverso contro Gran Bretagna, Belgio e Portogallo. Quanto ai problemi specifici della NATO, se si escludono le generiche affermazioni di principio del comunicato conclusivo, nessuna decisione concreta fu presa, nè a proposito della sollecitazione degli Stati Uniti agli alleati europei di contribuire in misura maggiore allo sforzo militare e finanziario richiesto dalle iniziative di Mosca in Germania, nè a proposito dell'arma-

mento atomico della NATO. Decisioni del resto che vennero via via rimandate da un Consiglio all'altro, per timore che uno scontro troppo diretto sui temi controversi potesse mandare in frantumi l'Alleanza. Infatti anche nella sessione del Consiglio ministeriale del dicembre 1962 i maggiori problemi, come ad esempio quello dell'armamento atomico, vennero in pratica trascurati, e ciò nonostante la crisi cubana, che aveva fatto mutare l'atmosfera tra gli alleati risolvendo il prestigio statunitense e rafforzando la coesione tra i membri.

Intanto la Francia, sotto la guida di de Gaulle, si irrigidiva sempre più nella sua politica di antagonismo alla NATO. Nella famosa conferenza stampa del 14 gennaio 1963 il generale enunciò chiaramente la sua concezione dell'Alleanza occidentale: una concezione che poteva portare alla dissoluzione del Patto atlantico. Questa eventualità, che sembrava lontana, apparve molto più vicina dopo il rifiuto di de Gaulle di accettare l'integrazione del *deterrent* nucleare francese in una forza atomica multilaterale atlantica. De Gaulle dichiarò che la Francia intendeva disporre di una forza nazionale di difesa e del suo potere di decisione, e che le alleanze non hanno valore assoluto. Per de Gaulle il punto fondamentale era la difesa dell'Europa, che potrebbe venire abbandonata dagli Stati Uniti in conseguenza di un'intesa diretta sovietico-americana o che potrebbe essere messa in gioco da una decisione unilaterale americana, come era dimostrato dal caso di Cuba. Per evitare quindi l'uno e l'altro caso, l'Europa doveva disporre delle armi atomiche e per l'Europa la Francia. La Francia era sola su questa posizione, difatti anche la Germania occidentale aveva accettato il principio di una forza nucleare atlantica multilaterale. La crisi della NATO, dopo questa presa di posizione, entrò nella sua fase più viva.

L'atteggiamento adottato dagli alleati e in particolar modo dagli Stati Uniti in quel periodo fu di prudente attesa. Non furono perciò praticamente adottate misure o azioni di risposta. Intanto la Francia procedeva in una sorta di tabella di marcia di decisioni, che la sganciavano gradualmente dalla NATO. Il 28 aprile 1964 Parigi annunciò il ritiro degli ufficiali di marina francese dagli organi di comando dell'alleanza. Già nel 1959 le unità navali francesi dislocate nel Mediterraneo erano state sottratte al comando NATO e nel luglio 1963 era stata la volta di quelle dello scacchiere Atlantico-Manica. Risultò quindi facile al governo francese giustificare il ritiro degli ufficiali, con la mancanza di ragioni con-

crete per la loro presenza nello Stato Maggiore integrato del SACIANT, il Comando supremo delle forze navali della NATO. Come contropartita Parigi offrì lo stabilimento di «solidi legami operativi» tra la flotta francese e quelle alleate in caso di guerra. Tuttavia anche in quel periodo la Francia teneva a non dare l'impressione di una sua definitiva separazione dall'Alleanza. Infatti a questo scopo la diplomazia gollista sfoderò una bizantina distinzione concettuale tra Alleanza e organizzazione militare.

In questa situazione di incertezza e nel corso della sessione ministeriale del Consiglio atlantico del maggio 1964 venne eletto nuovo segretario generale dell'Organizzazione l'ambasciatore Manlio Brosio. Per tutto il 1965 il pomo della discordia in seno all'Alleanza fu il progetto della forza multilaterale in discussione dal 1960. Le velleità inglesi e francesi per avere un deterrent atomico nazionale avevano provocato fin d'allora le pressioni degli altri alleati sugli Stati Uniti, perché tutta l'Europa fosse dotata di una sua *force de frappe*. Il problema era quello di armare l'Europa con un apparato missilistico che non fosse in definitiva americano e sottoposto al controllo sostanzialmente esclusivo degli Stati Uniti. A questo scopo l'organo di pianificazione politica del Dipartimento di Stato avanzò il suggerimento di installare i missili unicamente su navi e di creare a tal fine un'apposita flotta con equipaggi di nazionalità mista, affidando il potere di decisione circa l'impiego di missili ad un organo dipendente dal Consiglio atlantico. Dal momento della sua formulazione questo progetto subì poi numerose varianti dovute alle eccezioni sollevate dai vari alleati e specialmente da Francia e Gran Bretagna.

Tuttavia nel 1965 i punti cruciali delle discussioni erano ancora il metodo da adottare per le decisioni in seno all'organo esecutivo, e il problema del diritto di veto da concedere o no ai partecipanti e in primo luogo agli Stati Uniti. In realtà, mentre i tedeschi occidentali caldeggiavano in ogni modo la MLF, Gran Bretagna e Francia ne ritardavano gli sviluppi e gli stessi Stati Uniti, timorosi di compromettere il clima della distensione, non attribuivano più al progetto un'importanza vitale.

Ogni decisione perciò venne continuamente rimandata, dando agio a de Gaulle, in una delle sue caratteristiche impennate, di giungere persino a chiedere di mettere fine al comando unico atlantico. Questa ri-

chiesta, formulata nella conferenza stampa del 9 settembre 1965, ed accompagnata da una appena velata minaccia di uscire dall'Alleanza, non fece che inasprire i rapporti tra gli alleati.

In un clima sempre più teso si riunì per la prima volta a Parigi, il 27 novembre, il Comitato speciale per la consultazione nucleare della NATO, il cosiddetto «Comitato McNamara», dal nome del ministro americano della Difesa che ne aveva proposto l'istituzione alla riunione dei ministri della Difesa della NATO, tenutasi anch'essa a Parigi il 31 maggio ed il 1. giugno. La Francia non mandò un rappresentante per sottolineare la sua ferma opposizione ad ogni progetto che tentasse di far passare, anche camuffata, la MLF. Comunque, anche a prescindere dall'assenza francese, i risultati della riunione furono assai modesti. Il Comitato fu convertito in «permanente a livello degli ambasciatori» e vennero istituiti tre gruppi di lavoro: uno per la pianificazione collettiva in tempo di pace dell'uso delle armi nucleari in caso di guerra; un secondo sui canali di comunicazione usati per coordinare l'azione dei vari governi, dei quartieri generali militari e degli organi della NATO nell'eventualità di guerra nucleare; ed un terzo, infine, per lo scambio di informazioni necessarie a prendere decisioni sulla strategia nucleare. Di ogni gruppo facevano parte cinque paesi, due dei quali, gli Stati Uniti e la Gran Bretagna, erano presenti in tutti e tre i gruppi; l'Italia, la Germania e la Turchia completavano il numero del primo gruppo di lavoro, evidentemente di gran lunga il più importante.

La Germania ebbe così un piccolo riconoscimento alle sue pretese, ma naturalmente l'essenza del problema non venne risolta. Il nocciolo della questione rimaneva come accontentare e insieme eludere la richiesta di Bonn di piena parità con gli alleati, ossia di compartecipazione nucleare. E la gravità del problema si rivelò, ancora più che nei rapporti interni fra gli alleati, nel rapporto esterno con l'Unione Sovietica, la quale non si lasciava affatto convincere dell'argomentazione che la MLF fosse il modo migliore per imbrigliare il riarmo atomico della Germania occidentale, ma al contrario sosteneva che per tale via Bonn avrebbe avuto accesso effettivo alla potenza nucleare e prospettava quindi le peggiori conseguenze se ciò si fosse verificato. Fra queste conseguenze c'era il rifiuto di Mosca di concludere un accordo sulla non proliferazione fintantochè esisteva il pericolo dell'attuazione della

MLF, che secondo i sovietici avrebbe costituito una proliferazione di fatto.

Sono problemi che rimasero immutati per tutto il 1966, mentre la Francia proseguiva nella sua politica di disimpegno. In una conferenza stampa del 21 febbraio de Gaulle ribadì l'intenzione di ritirare la Francia dall'Alleanza se entro il 1969 questa non fosse stata riformata e adeguata alla situazione internazionale. Anche se i termini erano ancora più espliciti che per il passato, la linea del generale non subiva ulteriori mutamenti. La bomba scoppiò invece l'11 marzo 1966 quando, in un memorandum, il governo francese comunicò agli alleati la decisione di sottrarre alla NATO le forze francesi dislocate nella Germania occidentale e di chiedere l'allontanamento dal territorio francese del SACEUR e del Comando supremo alleato per l'Europa (SHAPE). Secondo l'interpretazione ufficiale del governo francese, la misura era stata presa in conseguenza del mancato impegno degli alleati nel procedere ad una riforma statutaria dell'organizzazione, ma la Francia non si sarebbe ritirata dall'Alleanza. In realtà la mossa francese minacciava di provocare la disgregazione completa dell'Alleanza e del sistema politico militare che fino allora aveva garantito l'equilibrio e la pace di una importante parte del mondo. L'affermazione francese di voler rientrare in possesso della piena sovranità del territorio nazionale provocava gravi problemi strategici e tecnici per tutte le forze alleate che vi si trovavano stanziati.

Ma ancor più che sul piano militare, la decisione di de Gaulle fu grave sul piano politico. Essa mise in discussione la natura stessa dell'Alleanza atlantica, i suoi obiettivi politici e la sistemazione dei rapporti tra i paesi euro-occidentali da una parte, e gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica dall'altra. Malgrado ciò, il disegno politico del generale non apparve chiaro. Si volle interpretare la sua decisione come una prima mossa per attuare il suo grande disegno di nuovi equilibri mondiali, ma fu presto evidente che non esisteva nulla di predisposto in tal senso. La prima reazione degli alleati non si discostò molto dalla tattica di prudenza fino allora seguita di fronte alla dirompente politica del generale. Il 18 marzo 1966 le quattordici potenze alleate emanavano una dichiarazione nella quale rinnovavano la loro fede nel principio dell'organizzazione militare integrata, ma si astenevano dallo stigmatizzare l'operato francese, anzi lasciavano la porta aperta per eventuali discussioni. I

mesi seguenti furono contrassegnati da un'intensa attività diplomatica tra le varie capitali alleate, sempre alla ricerca di soluzioni alla crisi della NATO.

Il Belgio si dichiarò disposto ad ospitare la sede del Comando supremo alleato per l'Europa (SHAPE) nella regione di Chièvres-Casteau, ed uguale comportamento adottarono gli Stati Uniti rispetto alla situazione delle loro basi in Francia, dichiarandosi pronti ad effettuare il trasferimento entro il termine fissato del 1. aprile 1967. La Francia dal canto suo rese nota l'intenzione di non contribuire più finanziariamente, a partire dall'inizio del 1967, alle spese relative all'infrastruttura militare della NATO e al suo bilancio per ciò che concerne le voci relative agli impegni militari. Questa decisione aumentava notevolmente gli oneri finanziari degli altri alleati, che dovettero intraprendere lunghe trattative per una nuova suddivisione delle spese. Dal punto di vista tattico invece, la decisione francese di non ritirarsi dagli organismi di segnalazione e avvistamento rendeva un po' meno pesante la situazione. Passato il primo trauma della defezione francese, gli alleati ripresero le loro consultazioni in un clima più realistico. Fu sintomatico il Consiglio atlantico tenutosi a Parigi nel dicembre 1966, dove per la prima volta la politica di distensione in atto tra Oriente e Occidente passò innanzi, nelle discussioni, al consueto tema della difesa. Questo Consiglio poi segnò il definitivo accantonamento dei progetti di forza multilaterale o multinazionale, che vennero sostituiti da una soluzione più modesta. I ministri alleati decisero infatti di costituire due nuovi organi: il Comitato per le questioni della difesa nucleare e il Gruppo per la pianificazione nucleare. Il primo, aperto a tutti i membri dell'Alleanza, esclusi, oltre alla Francia, quei paesi non interessati al problema, si doveva occupare delle questioni generali relative alla difesa nucleare; il secondo, composto di sette membri di cui quattro (Stati Uniti, Gran Bretagna, Italia e Germania) a titolo permanente e tre a rotazione, doveva studiare in modo particolareggiato le diverse ipotesi di impiego delle armi nucleari messe a disposizione dell'Alleanza, la scelta degli obiettivi, i modi per rendere più celeri e sicuri il collegamento e il coordinamento in caso di crisi. La disponibilità e il potere di decisione rimasero nelle mani esclusive degli Stati Uniti.

In questo stesso Consiglio infine si riparlò con più attenzione che per il passato del problema della riforma dell'organizzazione. Il ministro

degli Esteri belga Harmel presentò a questo riguardo un progetto molto interessante. Nella sua proposta, che invitava ad un riesame radicale degli obiettivi a lungo termine della NATO e dei metodi per conseguirli, egli accennava all'opportunità di dare vita ad una speciale *partnership* tra gli alleati europei. Un'altra delle caratteristiche della riunione del 1966 fu infatti l'accento posto, dagli europei, sui problemi dell'Europa, quasi a contrapporli alle preoccupazioni prevalentemente asiatiche degli Stati Uniti. Queste nuove tendenze in seno all'alleanza e l'esigenza di riesaminarne fini e mezzi per adeguarla all'avvenuto mutamento di rapporti tra Est e Ovest dominarono i contatti e le discussioni degli alleati per tutto il 1967. Si cercava di dare alla NATO un contenuto politico che andasse oltre la funzione di difesa militare e nello stesso tempo ne compensasse la relativa svalutazione. Compiti quanto mai difficili anche perchè, avvicinandosi il termine del primo ventennio, ogni membro poteva ormai prendere in considerazione la sua facoltà di ritirarsi dal Trattato a partire dall'agosto 1969.

Un fatto nuovo, anche se negativo, venne a fugare i presagi più pessimistici. Questo fatto fu l'occupazione di *Praga* da parte delle truppe sovietiche nell'agosto del 1968. La gravità dell'avvenimento veniva a sconvolgere i rapporti di equilibrio che si erano stabiliti fra Est e Ovest e che erano stati chiamati distensione. Immediatamente la NATO, riprendendo la sua vera funzione di patto difensivo, dimostrò la sua validità. Gli alleati si ritrovarono per la prima volta dopo molti anni concordi e persino la Francia, che pur continuava a disertare le riunioni militari in conformità alle decisioni del 1966, riaffermò la validità dell'Alleanza accantonando ogni possibilità di un suo ritiro nel 1969. In questo clima rinnovato il Consiglio atlantico si tenne a Bruxelles nel 1968 in anticipo, in novembre, data la gravità della situazione.

Le decisioni prese furono proporzionate a tale gravità. Il comunicato conclusivo condannò recisamente la dottrina dell'intervento nei paesi della comunità comunista e la dichiarò inaccettabile e contraria alla Carta dell'ONU; l'integrità e l'indipendenza dei paesi al margine della comunità comunista (Jugoslavia, Albania, Austria e Finlandia) furono indicate con chiarezza come rientranti nell'interesse della NATO; infine la presenza della flotta sovietica nel Mediterraneo fu giudicata tale da richiedere una vigilanza appropriata da parte degli alleati. Furono prese diverse misure in particolare il miglioramento delle unità militari

tedesco-occidentali per quanto riguarda l'addestramento e l'armamento; la messa a disposizione della NATO di un'ulteriore squadra di aerei britannici a decollo verticale; l'installazione di alcune unità di missili belgi antiaerei nella Germania federale. Su un piano più generale, fu stabilito di soprassedere a qualsiasi riduzione dei contingenti che ogni alleato aveva attribuito all'organizzazione difensiva comune. Se queste furono le decisioni più appariscenti, il comunicato finale però non lasciava di appellarsi allo spirito della distensione perchè i rapporti Est-Ovest potessero ritrovare il loro equilibrio.

Le ripercussioni della crisi cecoslovacca si fecero ancora sentire al Consiglio atlantico tenutosi a Washington nell'aprile 1969, il Consiglio del ventennale dell'organizzazione in cui si temeva dovessero emergere le prime defezioni. Ma questi pronostici fatti nei giorni di maggiore difficoltà dell'Alleanza non si avverarono. Il Consiglio si svolse nel clima consueto, che molti tacciano di immobilismo. Solo il presidente Nixon cercò di dare un colpo di timone presentando tre proposte che nelle sue intenzioni avrebbero dovuto dinamicizzare l'organizzazione: 1) riunioni periodiche dei sostituti dei ministri degli Esteri per esaminare in comune i problemi a lungo termine che si prospettano all'Alleanza; 2) l'istituzione di un gruppo speciale per la pianificazione politica; 3) la creazione di un comitato per i problemi della società moderna. Solo la prima delle proposte fu accolta dai paesi membri, mentre le due seguenti, che evidentemente avrebbero richiesto maggiore impegno, furono rinviate ad ulteriore esame. L'altro problema cruciale, quello dei rapporti tra Est e Ovest, non ricevette uno studio più esauriente. Il Consiglio si trovava di fronte ad una specifica proposta dei paesi del Patto di Varsavia per la riunione di una conferenza paneuropea per la sicurezza. Ma praticamente solo ministro degli Esteri italiano Nenni si dichiarò favorevole alla proposta. Particolarmente rigido si dimostrò il ministro degli Esteri francese Debré, che si oppose alla trattativa da blocco a blocco contraria alle posizioni care al generale de Gaulle. Il comunicato perciò non portò traccia della conferenza paneuropea.

Questa la situazione della NATO a vent'anni dalla fondazione.