

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

DOTTORATO DI RICERCA IN

Storia politica dell'età contemporanea nei secoli XIX e XX.
"Federico Chabod"

Ciclo __XX__

Settore scientifico-disciplinare di afferenza: M-Sto/04 Storia Contemporanea

"1963-1968. Dall'avvento dell'amministrazione di Lyndon. B. Johnson al Trattato di non Proliferazione: gli Stati Uniti, la Francia, la NATO e l'Europa agli esordi della distensione. Storia di una "non-crisi" transatlantica e della riorganizzazione dell'Alleanza".

Presentata da

Chiara Organtini

Coordinatore Dottorato

Relatore

Prof. Stefano Cavazza

Prof. Mario Del Pero

Esame finale anno 2011

A Carlo,

che mi ha insegnato ad attendere e senza il quale non sarei giunta fino alla fine

1963-1968. Dall'avvento dell'amministrazione di Lyndon. B. Johnson al Trattato di non Proliferazione: gli Stati Uniti, la Francia, la NATO e l'Europa agli esordi della distensione. Storia di una "non-crisi" transatlantica e della riorganizzazione dell'Alleanza.

Indice

Introduzione:

I Rapporti Transatlantici tra bipolarità, interdipendenza e
Distensione pag. 1 - 14

Parte I:

I rapporti con l'Europa, prima di tutto: ricerca della bipolarità e dell'interdipendenza.

Capitolo 1: LBJ e i nodi gordiani dell'Alleanza pag. 15 - 48

- 1.1 Dall'indipendenza all'insubordinazione: la Francia alla ricerca della leadership atlantica
- 1.2 No *consultation without independence*. L'integrazione tra partnership atlantica e comunità europea
- 1.3 *Les nucléaire ne se partage pas*: i "conti" con la MLF, la *force de frappe* e la non-proliferazione degli esordi
- 1.4 "The Balance of Payments Dilemma", riduzione delle truppe ed MLF
- 1.5 Un impegno che cambia la sua ragion d'essere: il nesso tra le truppe americane su suolo europeo, la bilancia dei pagamenti e la sicurezza atlantica

Capitolo 2: Il destino della NATO appeso al filo della MLF e del Non-Proliferation Treaty pag. 49 -85

- 2.1 Da Bruxelles a Mosca: la MLF, una sintesi che non riesce

- 2.2 Altre strade per la deterrenza occidentale: L'Atlantic Nuclear Force
- 2.3 Tra sicurezza in Europa ed integrazione europea
- 2.4 Il 1964 volge al termine: preludio ad una svolta nella politica estera degli Usa

Parte II:

Capitolo 3: I rapporti con Mosca, la distensione e la non-proliferazione: una priorità nelle relazioni transatlantiche pag. 86 - 114

- 3.1 Con lo sguardo rivolto ad est: cambio di rotta a Washington
- 3.2 La non-proliferazione: a quale costo?
- 3.3 L'inestricabile legame tra la non-proliferazione, la nuova dottrina della risposta flessibile e la coesione atlantica

Capitolo 4: Estate 1965 – Inverno 1966. Vicino al NPT, lontano dalla MLF.

Preludio alla rottura francese: tra crisi della “sedia vuota”, trilateralismo e non-proliferazione pag. 115 - 175

- 4.1 Il divario tra Francia e Stati Uniti sulla NATO e sulla distensione.
- 4.2 *Keeping Readiness*. NSAM 335 e NSAM 336: l'ufficializzazione della nuova fase nella politica estera americana
- 4.3 L'inizio di un lungo cammino e la possibile soluzione di un annoso problema: gli Stati Uniti e gli alleati tra Non-proliferation treaty, nuclear sharing e Special Committee
- 4.4 *Bearing the Responsibility*. Come prepararsi a convivere con l'alleato francese fuori dalla NATO, all'ombra della crisi comunitaria

- 4.5 Ancora il NPT vs la MLF. Trilateralismo
- 4.6 Erhard a Washington: ultima chiamata per il nuclear sharing
- 4.7 Il rapporto della *National Citizen's Commission* sulle armi nucleari ed il disarmo

Capitolo 5: *Divided we stand*: La Francia fuori dalla NATO. *L'Europa* nella distensione
pag. 176 – 234

- 5.1 “The US reaction was not one of shock ”: dall'*empty chair* all'*empty alliance*.
- 5.2 *We did not want an Empty Alliance*. Dalla crisi della sedia vuota all'uscita di de Gaulle dalla NATO, ma non l'Alleanza
- 5.3 L'uscita di de Gaulle dalla NATO: un'opportunità non solo una minaccia
- 5.4 Le forze francesi in Germania .
- 5.5 L'uscita della Francia dall'organizzazione ed il NSAM 345: un'occasione per riorganizzare la NATO
- 5.6 Tra negoziazione e leadership. Come riformulare gli obiettivi dell'alleanza
- 5.6 La misura del cambiamento: l'incontro NATO di giugno
- 5.8 La misura del cambiamento: De Gaulle a Mosca. Un' altra detente?
- 5.9 La misura cambiamento: la Risoluzione Mansfield ed il discorso di Johnson all'Europa

Capitolo 6: NATO-ize la detente e NPT. pag. 235 - 274

- 6.1 L'attenzione alla politica di non-proliferazione a scapito della politica nucleare NATO
- 6.2 La Germania federale di Brandt e Kiesinger e la rinuncia alla soluzione hardware
- 6.3 NPT: *Drafting Closer*

6.4	<i>We don't have an agreement but we're nearing.</i> Glassboro e Ginevra	
6.5	Il Non-proliferation Treaty: una soluzione per il nuclear sharing	
6.6	L'Harmel Report e l'incontro NATO del dicembre 1967	
6.7	Conclusioni	pag. 275 - 276
	Appendice: Testo del <i>Non Proliferation Treaty on Nuclear Weapons</i>	pag. 277
	Bibliografia	pag. 286 - 293

Abstract

The aim of this proposal is to explain the paradigm of the American foreign policy during the Johnson Administration, especially toward Europe, within the NATO framework, and toward URSS, in the context of the *détente*, just emerged during the decade of the sixties. During that period, after the passing of the J. F. Kennedy, President L. B. Johnson inherited a complex and very high-powered world politics, which wanted to get a new phase off the ground in the transatlantic relations and share the burden of the Cold war with a refractory Europe. Known as the *grand design*, it was a policy that needed the support of the allies and a clear purpose which appealed to the Europeans. At first, President Johnson detected in the problem of the nuclear sharing the good deal to make with the NATO allies. At the same time, he understood that the United States needed to reassert their leadership within the new stage of relations with the Soviet Union. Soon, the “transatlantic bargain” became something not so easy to dealt with. The Federal Germany wanted to say a word in the nuclear affairs and maybe, why not, put the finger on the trigger of the atlantic nuclear weapons. URSS, on the other hand, wanted to keep Germany down. The other allies did not want to share the onus of the defense of Europe, at most the responsibility for the use of the weapons and, at least, to participate in the decision-making process. France, which wanted to detach herself from the policy of the United States and regained a world role, added difficulties to the manage of this course of action. Through the years of the Johnson’s office, the divergences of the policies placed by his advisers to gain the goal put the American foreign policy in deep water. The withdrawal of France from the organization but not from the Alliance, give Washington a chance to carry out his goal. The development of a clear-cut disarm policy leaded the Johnson’s administration to the core of the matter. The Non-proliferation Treaty signed in 1968, solved in a business-like fashion the problem with the allies. The question of nuclear sharing faded away with the acceptance of more deep consultative role in the nuclear affairs by the allies, the burden for the defense of Europe became more bearable through the offset agreement with the FRG and a new doctrine, the flexible response, put an end, at least formally, to the taboo of the nuclear age. The Johnson’s grand design proved to be different from the Kennedy’s one, but all things considered, it was more workable. The unpredictable result was a real *détente* with the Soviet Union, which, we can say, was a merit of President Johnson.

1963-1968. Dall'avvento dell'amministrazione di Lyndon B. Johnson al Trattato di non Proliferazione: gli Stati Uniti, la Francia, la NATO e l'Europa agli esordi della distensione. Storia di una "non-crisi" transatlantica e della riorganizzazione dell'Alleanza".

Introduzione: I Rapporti Transatlantici tra bipolarità, interdipendenza e distensione

La maggior parte degli studiosi della guerra fredda, al di là delle differenze che pur esistono tra ortodossi, revisionisti, post-revisionisti, concordano sul fatto che essa ha rappresentato un primo esempio di conflitto bipolare. Un conflitto, che secondo i neo-realisti post-revisionisti, era inevitabile e dovuto al vuoto di potere in Europa creatosi all'indomani della seconda guerra mondiale; vuoto che solo gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica potevano riempire.

Tale bipolarità si formalizzò anche con la formazione della NATO nel 1950, e con la diretta conseguenza che l'Europa, che della struttura atlantica era uno dei protagonisti principali, finì per rappresentare un "protettorato militare americano"¹.

*"The Alliance was planned as a stopgap measure to cope with a temporary emergency until Europe – a rather ill-defined group of European nation-states – had regained the necessary strength to stand on her own"*².

Al di là dell'interpretazione che gli storici hanno dato del fenomeno e della tesi di Marc Trachtenberg che in *A Constructed Peace: The Making of the European Settlement*³ ha messo in discussione questa teoria se non dal punto di vista della predominanza del potere americano quanto invece da quello concettuale partendo dalla nozione di "Impero" americano, il punto centrale della riflessione ricade infatti sulla funzione che l'Europa stessa, protettorato o semplice alleato statunitense, ha svolto nel corso della guerra fredda⁴.

¹ Klaus Larres, Ann Lane (eds.) *The Cold War: The Essential Readings*, Oxford Blackwell, 2001,

² Ralph Dietl, *Toward a European "Third Force"? Reflections on the European Political and Security Cooperation, 1948-1964*, in *Transatlantic Relations At Stake. Aspects of NATO, 1956-1972*, Eds. Christian Nuenlist, Anna Locher, Zürcher Beiträge, Zur Sicherheitpolitik, NR. 78, p. 26.

³ Marc Trachtenberg, *A Military Coalition in Time of Peace: America, Europe and the NATO Alliance 1949-1962*, <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/trachtenberg/cv/AFACAD.rtf>; ID., *A Constructed Peace: The Making of the European Settlement, 1945-63*, Princeton, Princeton University Press, 1999.

⁴ Marc Trachtenberg ha sostenuto che la NATO fu essenzialmente un protettorato militare americano, dove la semplice presenza delle forze statunitensi sul continente "fu l'unica cosa che contò davvero durante la guerra fredda", ma ha anche cercato di spiegare perché ciò accadde. In altri termini, se è vero che "l'organizzazione fu uno strumento del dominio americano", o tutt'al più "una maschera con cui oscurare il concreto dominio", e se gli Usa effettivamente crearono un vero e proprio Impero in occidente, ebbene questo fu un "Impero su invito". Mentre molti, secondo Trachtenberg, hanno infatti dato per scontata l'inevitabilità per gli Stati Uniti di dominare il sistema, sostenendo che certamente gli europei non avrebbero potuto fronteggiare la forza sovietica da soli e che la difesa dell'Europa era essenzialmente una responsabilità (dovere) americana, ebbene dal 1949 al 1962 (periodo di formazione della NATO), spiega Trachtenberg, l'impegno delle forze americane alla difesa dell'Europa non poteva affatto darsi per scontata. Se solo si considera la tentazione del Presidente Eisenhower – dal '53 al '61 – di ritirare le truppe americane dall'Europa appena gli alleati sarebbero stati in grado di difendersi da soli, fare in modo che gli europei potessero camminare politicamente e militarmente insieme (indipendenti dagli Usa), si dovrebbe comprendere la natura della stessa responsabilità statunitense e del "suo Impero". Gli europei, almeno fino al '62-'63, non furono disposti in sede NATO a mettere da parte le spinte nazionalistiche, a gestire (in alcuni casi) il carattere stesso di sovra-nazionalità che derivava anche dalle strutture in formazione come la CEE, né a rendersi militarmente e politicamente indipendenti da Washington. Essi invece diedero, insiste Trachtenberg, il benvenuto a quelle forze interne all'establishment della sicurezza nazionale americano, che impedirono al pensiero di Eisenhower di divenire realtà. Una NATO forte non costituiva un problema per l'Europa, era invece una soluzione: una parte della soluzione al problema dello strapotere americano e alle questioni politiche e militari. Secondo Trachtenberg il significato

Fin dagli esordi del conflitto bipolare gli Stati Uniti tentarono, se pur gradualmente e non sempre in modo lineare, di difendere e trasformare l'Europa, non solo in un'unità politica ma strategico-militare in grado di bilanciare autonomamente l'influenza sovietica nel vecchio continente.

Essi costruirono un delicato meccanismo di contrappesi in virtù dei quali la capacità di reazione occidentale di fronte all'URSS doveva misurarsi anche sul terreno della supremazia economica, oltre che militare, politica e culturale⁵.

Tuttavia, con l'avvento degli anni '60 e in particolare con la presidenza di John F. Kennedy, da cui il nostro studio prende le mosse, il sistema di equilibrio che aveva permesso alla superpotenza occidentale di contrapporre al grande nemico sovietico il peso dei propri alleati sul continente iniziò a vacillare⁶.

Il sistema rimaneva in equilibrio fintanto che l'alleato senior avrebbe supportato nella ricostruzione gli alleati juniores e allo stesso tempo lasciato loro la capacità di intervenire sull'elaborazione di una strategia collettiva in seno alla NATO, costituendosi indipendentemente da Washington in una inedita ed innovativa forza di difesa europea, la CED⁷.

Secondo Trachtenberg, Kennedy intensificò il controllo sul comando centrale NATO invece di continuare a favorire lo sviluppo della forza di difesa europea, modificando la linea americana da una politica di "building Europe" ad una di "rebuilding American power". Ed è pur vero che fu lo stesso Kennedy, in campagna elettorale contro il candidato Richard Nixon, ad accusare i repubblicani di non saper gestire il deflusso della bilancia dei pagamenti dovuto alle ingenti spese per la difesa dell'Europa.

Gli anni sessanta videro l'affermarsi in molti governi occidentali di partiti di sinistra o di centro-sinistra, dei diritti civili negli Stati Uniti ma anche della nascita del nuovo conservatorismo americano; della "lotta alla povertà" nel SudEst asiatico come in altre zone del Terzo Mondo ma anche della guerra in Vietnam, il conflitto più lacerante che la storia americana ricordi. L'ingresso di un "Terzo polo", rappresentato dai paesi emergenti, nell'agorà politico, fece volgere l'attenzione mondiale oltre la stretta logica di un confronto a due. Costringendo in primis le due superpotenze a rivisitare pian piano il concetto di bipolarità e, inevitabilmente quello di leadership. Poiché

della NATO per gli Usa non consisteva nella dipendenza degli alleati dagli Stati Uniti, quanto invece nel concetto di "integrazione". L'integrazione, cioè, auspicata dal Presidente Eisenhower, che presupponeva di: ri-equilibrare i costi onerosi della difesa di cui finora gli Usa si erano principalmente fatti carico, nominare un generale europeo per la struttura del SACEUR (Supreme Allied Commander, Europe), superare le tensioni nazionalistiche soprattutto in Europa e di conseguenza creare la giusta coesione nell'Alleanza. Vedi *Atlantismo ed europeismo*, (a cura di) Piero Craveri e Gaetano Quagliariello, Rubettino, 2003, p.10; G. John Ikenberry, *Il Dilemma dell'egemone. Gli Stati Uniti tra ordine liberale e tentazione imperiale*, Vita&Pensiero, Milano, 2006; trad. ital. dall'originale *Liberal Order and Imperial Ambition. Essays on American Power and World Politics*, Polity Press, Cambridge, 2006; Geir Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945*, Oxford University Press, Oxford, 2003, in particolare pp. 27- 63.

⁵ Melvin P. Leffler, *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War*, Stanford University Press, 1992.

⁶ Ralph Dietl, *Toward a European "Third Force"? Reflections on the European Political and Security Cooperation, 1948-1964*, in *Transatlantic Relations At Stake. Aspects of NATO, 1956-1972*, Eds. Christian Nuenlist, Anna Locher, Zurcher Beitrage, Zur Sicherheitpolitik, NR. 78.

⁷ La CED, la Comunità Europea di Difesa fu un progetto volto a costituire un esercito comune europeo – dal carattere sovranazionale – che vide il sostegno e lo stimolo degli Stati Uniti al fianco – o addirittura in misura maggiore – degli altri stati europei coinvolti (Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo, Italia, Germania occidentale e Francia). Il tortuoso percorso della CED ebbe inizio con i negoziati tra gli Alti Commissari alleati e gli esperti tedeschi nel 1951 a Parigi – in un momento in cui un'adesione tedesca alla NATO era ancora da escludersi – e si esaurì con la mancata ratifica parlamentare francese nel 1954. Il principio ispiratore era quello di realizzare, alla luce del pericolo comunista rappresentato da Mosca e dallo scoppio della guerra di Korea, un livello sufficientemente efficace d'integrazione in materia di politica estera e di difesa capace di far fronte alla minaccia comunista, personificata sul territorio continentale proprio in quegli anni dal blocco di Berlino e dal colpo di stato in Cecoslovacchia. Lo scopo complementare del progetto sarebbe stato il riarmo della Repubblica Federale tedesca, essenziale per la difesa del continente. Il progetto CED si arenò esattamente sulla questione del riarmo della Germania, temuto da Parigi, e su cui invece gli Stati Uniti insistettero molto, ma invano. Allorché Parigi derubricò la ratifica dell'accordo sulla CED raggiunta faticosamente nel '52, nel 1954 la Germania ovest fu invitata ad aderire alla NATO.

occorreva fare i conti con una schiera di paesi “non allineati” e cercare di sottrarli quanto meno all’egida nemica, era necessario, per entrambe le superpotenze, rivisitare anche il concetto di leadership. La guida egemonica sovietica nella relativa sfera d’influenza era da tempo messa in discussione non solo dai governi degli alleati-satelliti piuttosto dagli stessi governati e richiedeva la ricerca di un nuovo equilibrio. Allo stesso tempo, ad occidente, gli Usa dovevano misurarsi non solo con la ricerca e la conferma del consenso (laddove era andato perduto) tra i più vecchi alleati, ma cercare di portarne dalla propria parte di “nuovi”⁸.

Quella che Kennedy aveva messo in atto non era una politica imperialista ma sicuramente una politica volta al ripristino di una leadership forte che avrebbe visto i suoi primi frutti con l’insediamento del suo successore alla Casa Bianca, Lyndon B. Johnson, sulla cui Presidenza la nostra indagine concentrerà più avanti la sua attenzione.

Gli Stati Uniti, infatti, erano stati costretti dalla mancanza di unità in Europa, dalla minaccia sovietica – ancorché questa diminuisse in parte la sua portata già prima della Presidenza Kennedy – e dal dover tener a bada le aspirazioni di una Germania ormai nel club delle nazioni con accesso alle armi nucleari, a garantire la sicurezza europea. L’amministrazione democratica, ancorata a tale obbligo, nei primi anni dei ’60 iniziò a volgere lo sguardo verso la risoluzione del problema tedesco, che conduceva al cuore della guerra fredda, concependo un diverso approccio nelle relazioni Est-Ovest, ma anche ad elaborare un’idea di disimpegno dal teatro europeo, che al rilassamento delle tensioni era strettamente connesso. Il risultato fu l’avvio, se pur inizialmente timido, della distensione – di cui il 1963, con la realizzazione del Limited Test Ban Treaty, rappresentò un reale punto di svolta – e di una struttura politica che restava, sì, ferma al principio dei twin pillars, ovvero la presenza militare americana in Europa e lo status non-nucleare della Germania occidentale, ma che comunque scuoteva il sistema transatlantico, re-interpretando il concetto di interdipendenza ed autonomia dell’Europa.

Dal punto di vista dei NATO issue e delle relazioni transatlantiche molto stava già cambiando prima dell’insediamento di Kennedy alla Casa Bianca. La decade che va dal 1956, con il Wise Men Report – che richiamava la necessità di espandere il ruolo *non*-militare della NATO alla luce del primo *East-West thaw*, ovvero dai primi segni di disgelo nelle relazioni Est-Ovest favorite dalla morte di Stalin – passando per la firma dei Trattati di Roma del 1957 istitutivi della Comunità Economica Europea, agli anni 1969-1972, costituì un periodo chiave per la comprensione dei rapporti transatlantici sul medio-lungo periodo. Innanzitutto per il ruolo che lo stesso vecchio continente, *l’altra metà* della NATO, ebbe fin dalla seconda metà degli anni ’50. L’Europa, nella concezione americana “post-Staliniana”, aveva infatti il compito di emancipare se stessa dal vecchio ruolo di sottoinsieme di stati nazionali rivali e in continuo conflitto, per andare a costituire una comunità non solo economicamente integrata e capace di salvaguardare la propria prosperità, ma una comunità in grado di

⁸ Per quel che riguarda Washington, la ricerca del consenso passò effettivamente attraverso la ricerca di nuove strategie d’alleanza. Basti pensare all’Alleanza per il Progresso elaborata dall’amministrazione Kennedy, che se da un lato non prevedeva di stringere vere e proprie nuove alleanze, tentava di impedire – grazie ad un piano di aiuti da 20 miliardi di dollari – che a capo dei governi di quei paesi per i quali era stata concepita l’Alleanza, si stabilissero forze comuniste o comunque sfavorevoli agli Usa (Cuba). In cambio quegli stessi governi si sarebbero comportati da validi *followers* (gregari), in sintonia con la linea della Casa Bianca. Avrebbero in altre parole messo in opera un vasto piano di riforme sulla proprietà terriera e le tasse in grado di generare progresso, benessere e democrazia sottraendo così la società a desideri rivoluzionari dagli esiti pericolosi. Allo stesso tempo giova ricordare come il programma americano di aiuti allo sviluppo costituisse, soprattutto per l’Africa e alcuni paesi del Medio Oriente, una sorta di leva per il consenso funzionale alla logica della guerra fredda, nonostante all’interno dell’amministrazione americana – soprattutto nel decennio dal ’45 al ’55 – avesse prevalso una visione scarsamente realistica e stereotipata della situazione dei paesi coinvolti nel programma. Vedi in proposito e specificatamente sulla stretta connessione esistente tra la formulazione del piano di aiuti all’Europa nel dopoguerra e l’elaborazione di una politica per l’Africa da parte di Washington, Robert E. Wood, *From the Marshall Plan to the Third World*, in Melvyn P. Leffler e David S. Painter (eds.), *Origins of the Cold war. An International History*, London and New York, Routledge, 1993. Per un quadro più generale sugli aiuti all’Africa, Lorella Tosone, *Aiuti allo sviluppo e guerra fredda. L’amministrazione Kennedy e l’Africa sub-sahariana*, Cedam, 2008; Luciano Tosi, Lorella Tosone, *Gli aiuti allo sviluppo nelle relazioni internazionali del secondo dopoguerra: esperienze e confronto*, Cedam 2006; per il Medio Oriente nel contesto della guerra fredda, Giampaolo Valdevit, *Stati Uniti e Medio Oriente dal 1945 a oggi*, Carocci, 2003;

difendersi da sola grazie alla CED (progetto che l'amministrazione Eisenhower grazie all'alacre lavoro del suo segretario di stato John F. Dulles sostenne con vivo interesse durante la sua prima presidenza).

Una comunità politica ed economica che avrebbe permesso a Washington di condividere con gli alleati, innanzitutto, l'onere militare di un riarmo convenzionale – agognato durante la prima amministrazione Eisenhower e fissato dagli obiettivi di Lisbona del 1952 (Consiglio Atlantico), che d'altra parte prevedevano un cospicuo contributo europeo (90 divisioni metà delle quali in Europa centrale) - ma che presto sarebbero stati giudicati irrealizzabili data l'impossibilità per gli alleati di coprirne i costi.

In secondo luogo, la comunità immaginata dal Presidente Eisenhower avrebbe accolto la prospettiva di una nuova strategia (concepita durante il suo II mandato) il New Look e la dottrina della rappsaglia massiccia e avrebbe permesso agli Stati Uniti di diminuire il proprio impegno nel vecchio continente. Ed infine, last but not least, di concludere un *all-european settlement* sulla questione tedesca che era rimasta una delle questioni centrali durante le due amministrazioni repubblicane ma che sarebbe presto scivolata in secondo piano dal punto di vista della strategia militare con quella Kennedy.

Un accordo, quello sulla Germania, che avrebbe dovuto permettere di gestire la presenza di entrambe le superpotenze nel cuore d'Europa (nonché di contenere efficacemente l'influenza sovietica sulla Germania ovest), e che comunque sarebbe stato garantito dal corretto funzionamento della bipolarità del sistema .

Tuttavia l'accettazione del sistema bipolare da parte del vecchio continente era il vero terreno di confronto-scontro tra le due parti dell'oceano. L'Europa tentò proprio durante questo lungo decennio⁹ - e alcuni dei suoi protagonisti più di altri – di porsi come “terza forza” nel contesto internazionale¹⁰. Il caso francese, ovvero l'uscita della Francia dalla NATO nel '66, di cui si tratterà in questa indagine, rappresentò uno dei tentativi più emblematici nella storia dell'alleanza occidentale.

Come ha sostenuto Gaetano Quagliariello, l'archiviazione della guerra di Corea e del blocco di Berlino intesi come momenti più acuti della guerra fredda, a cui era da aggiungersi la svolta epocale costituita dalla morte di Stalin e la denuncia di Krushev, ebbero l'effetto su un'Europa ancora “decentrata” di spostare l'attenzione di un Generale e un uomo di governo come de Gaulle, “dalla ricerca di un equilibrio all'interno del blocco occidentale ad un ruolo autonomo d'equilibrio che l'Europa avrebbe potuto giocare tra i due blocchi

⁹ Ci si riferisce alla crisi di Suez del '56, prima di tutto, in cui Francia e Gran Bretagna tentarono di sfidare la logica bipolare, intervenendo in un avamposto del Terzo Mondo, l'Egitto, in nome di una certa velleità colonizzatrice. Il caso di Suez costituisce un esempio emblematico, forse il primo, in cui l'Europa si è scontrata con la visione oltre oceano della bipolarità che, in un modo o nell'altro, tenterà più avanti di eludere. Altri ancora i momenti di fuga dallo schema bipolare: il caso francese dell'intervento in Libano del 1958, in cui la Francia fu estromessa dall'intervento dagli Usa nonostante fosse Mandataria sul paese mediorientale; la crisi di Berlino e di Cuba ('61 e '62) in cui la RFT denunciò “l'insostenibilità del suo ruolo di ineguale in una Alleanza di eguali”; il Trattato franco-tedesco dell'Eliseo (1963). Infine il distacco graduale dalla NATO della Francia nel corso degli anni '60, culminato nell'uscita dalla struttura militare di comando integrata nel 1966 che rimise in campo il dibattito sulla ragion d'essere dell'Europa. Discorso a parte invece per il caso britannico. Pur inseguendo un'autonomia politica, militare e culturale dagli Stati Uniti (realizzata solo in parte militarmente), Londra scelse di rafforzare la special relationship con Washington dopo Suez e il realignment che ne seguì finì per ritagliarle un ruolo di primo piano pur nella ristretta struttura bipolare. Vedi. Jan Melissen, *Nuclearizing NATO 1957-59: The Anglo-saxons Nuclear Sharing and the Fourth Country Problem*, *Review of International Studies*, 20, 1994, pp. 253-75; John Baylis, *Exchanging Nuclear Secrets: Laying the Foundations of the Anglo-American Nuclear Relationship.*, *Diplomatic History* 25, no. 1, 2001 pp. 33-35; Matthew Jones, *Anglo-American relations after Suez, The Rise and Decline of the Working Group Experiment, and the French Challenge to NATO 1957-59*, *Diplomacy and Statecraft* 14, no. 2, 2003, pp. 47-49; Ralph Dietl, *Sole Master of Western Nuclear Strength? The United States, Western Europe and the Elusiveness of a Western Defense Identity, 1959-1964*, in *Europe, Cold War and Coexistence 1953-65*, ed. Wilfried Loth, Frank Cass. , London, 2004, pp. 132-172.

¹⁰ Ralph Dietl, *Toward a European “Third Force”?*, op. cit. pp. 28-31.

contrapposti¹¹. E la volontà di costituire un blocco europeo, the *third force* appunto, rappresentò la leva principale, uno degli stimoli più decisivi che condussero alla realizzazione dell'integrazione europea. Vari e significativi furono i casi in cui alcuni degli stati europei, in nome di una indipendenza continentale e dopo aver fallito nel tentativo di costituirsi in una "terza forza", furono sul punto di dissociarsi e distaccarsi dal sistema di potere concepito alla Casa Bianca, ma altrettanto notevoli furono in tentativi dall'altra parte di congelarne gli sforzi, di impedire l'allontanamento da una struttura congeniale e funzionale all'economia del sistema bipolare.

Un'emancipazione, un (benigno) distacco che ad un certo punto condusse ad una frattura – la crisi del 1966 – presto riassorbitasi ma identificata come una delle crisi più gravi nella storia dei rapporti transatlantici, tanto da arrivare ad essere rappresentata come la "guerra fredda occidentale". In realtà fu uno dei momenti più fruttuosi per l'Alleanza Atlantica e l'esatta prova di un'avvenuta, ancorché osteggiata ad ovest, emancipazione. Anche Washington era in una fase di forte evoluzione, e su questo terreno di scontro avrebbe iniziato a "diluire" sempre più il proprio impegno militare in Europa, scontrandosi a volte con l'incomprensione e il dissenso degli alleati.

Quel che accade al principio degli anni '60, e che per un certo periodo di tempo perdurò nel sistema atlantico-occidentale fino a scardinarne la struttura durante la successiva Presidenza Johnson, può essere individuato semmai nel fallimento del disegno americano concepito anni prima del nuovo corso distensivo: ovvero nel relegare la visione dell'Europa ad un mondo bipolare – strictu sensu – tentando di congelarne gli sviluppi Est-Ovest, mentre in realtà ci si avviava verso una nuova fase nei rapporti con l'Unione Sovietica che inevitabilmente prevedeva l'abbandono dello status quo. In questi termini, la NATO e il Trattato Nord Atlantico del 1949 accanto all'integrazione europea, benché ai suoi esordi, rappresentò la struttura ideale attraverso cui realizzare il disegno statunitense. Disegno che tuttavia non intendeva esplicitamente ridurre il ruolo degli alleati, ma solo controllare gli esiti di una politica via via più autonoma, anche attraverso l'accesso alle armi nucleari. L'idea di una struttura atlantica concepita durante un contesto storico e politico ormai superato e l'idea di un'Europa ad economia integrata ma comunque ancella di quella statunitense, agli esordi dei sixties non erano ormai più attuali.

Sebbene il controllo militare auspicato dalla logica americana funzionò – come si vedrà più avanti – grazie all'adozione nel '67 in sede NATO della dottrina della flexible response, la creazione del Nuclear Planning Group e la firma del Trattato di Non-Proliferazione del 1968, "l'aggancio politico sull'Europa" concepito a Washington fallì. Lo stesso Harmel Report del '67, iniziativa europea di grande valore nata peraltro grazie al supporto americano, avrebbe sì convalidato l'opportuna comunanza di obiettivi tra le due parti, facendo della détente un issue transatlantico, ma per realizzare questo avrebbe dovuto abbandonare il disegno di Grande Occidente o Grand Design, per dirla alla Kennedy. Le conseguenze della crisi del '66 e i mutamenti che da essa maturarono incisero complessivamente sulla compagine atlantica: Vecchio e Nuovo continente, sarebbero rimasti sì uniti di fronte ad una concreta minaccia sovietica, ma sarebbero stati ormai due entità distinte se pur inserite in un blocco politico occidentale. Un'alleanza alla ricerca continua di un equilibrio definitivo, ma pur tuttavia "un'unica civiltà indivisibile in cui tutte le parti coesistono in un rapporto di interdipendenza"¹². Come gli eventi degli anni successivi avrebbero dimostrato, l'Europa non sarebbe stata più disposta ad agire da comprimaria.

L'esistenza di due diversi disegni per l'Europa quasi fin dall'immediato dopoguerra e il loro scontrarsi durante il biennio critico 66 - 68, rese la relazione euro-americana, per dirla con le parole di Henry A. Kissinger, "a troubled partnership". Un'intesa problematica e controversa, aggravata secondo lo studioso di Harvard, dall'atteggiamento pregiudiziale in cui la maggior parte delle amministrazioni americane erano incappate, una sorta di presunto primato (oltre che economico, politico e culturale) che non permetteva loro di valutare i

¹¹ Gaetano Quagliariello, *Prospettiva atlantica e prospettiva europea nel pensiero e nell'azione di de Gaulle*, in Piero Craveri, Gaetano Quagliariello, *Atlantismo ed europeismo*, Rubettino, 2003, p. 111.

¹² A. Toynbee, *Il Mondo occidentale*, Sellerio, Palermo 1992, p. 33.

reali rapporti di forza nell'Alleanza e nociva alla qualità delle relazioni con l'Europa¹³. D'altronde tanta perizia nell'analisi non l'avrebbe dispensato dal commettere lo stesso errore: una volta alla guida del National Security Council e in qualità di segretario di Stato nell'amministrazioni Nixon e Ford, lo stesso Kissinger avrebbe messo in atto lo stesso approccio.

Il problema tuttavia non era neppure racchiuso nel fatto di considerare gli Stati Uniti capaci di esercitare una sorta d'egemonia, in quanto una sorta di predominanza era stata tacitamente riconosciuta anche dagli alleati – o addirittura, si è detto, *invocata* – quanto piuttosto nel far sì che gli Usa relegassero l'Europa ad un ruolo regionale e che questa fosse sottomessa alle strategie internazionali e alle direttive statunitensi. E sottomettersi ad una politica che della centralità dell'Europa faceva per lo più la sua ragion d'essere – all'interno del conflitto bipolare – senza però che Washington coinvolgesse realmente le parti interessate nella sua elaborazione, non era certamente il terreno più favorevole alla costruzione di un rapporto equilibrato, o almeno confacente anche agli europei.

L'uscita della Francia dalla NATO nel 1966 (sebbene non dall'alleanza atlantica) è stata recentemente paragonata da alcuni osservatori alla rottura tra Europa e America sull'intervento statunitense in Iraq del 2003 – anche se le due crisi non sembrano paragonabili, se non altro per il contesto in cui si sono sviluppate. È pur vero che l'assenza di un conflitto bipolare nel caso iracheno, l'accettazione dell'eccezionalità americana da parte delle altre potenze mondiali (salvo il dissenso di alcune potenze emergenti), il ruolo di unica superpotenza a seguito della risoluzione della guerra fredda e la maggiore indipendenza europea e riduzione del ruolo della NATO, connotano in modo totalmente differente i due momenti. Ma come il caso iracheno, la crisi francese può esser letta sicuramente come uno spartiacque nella storia delle relazioni transatlantiche e, rapportata agli anni in cui si svolse, come un momento di vero confronto tra le due visioni dell'occidente nel contesto della guerra fredda.

Il distacco francese rappresentò per entrambe le parti la conclusione di un processo iniziato almeno alla fine degli anni '50, intensificatosi durante l'amministrazione Kennedy ed esploso nel corso della Presidenza Johnson. Fu però la presa d'atto – sia da parte europea con il fallimento della creazione dell'Europa come “terza forza” sia da parte statunitense con la graduale dismissione del progetto di un Grande Occidente a pensiero unico durante l'amministrazione Johnson – che diveniva sempre più urgente gestire la bipolarità, attraverso la distensione e l'accettazione di una certa dose di multi-polarità, piuttosto che continuare a difenderla.

Da J.F. Kennedy a L.B. Johnson: una difficile eredità. Tra crisi del consenso, Vietnam, atlantismo e distensione.

Ancora oggi, a circa 4 decenni di distanza da quando il 36° presidente degli Stati Uniti Lyndon B. Johnson si insediò alla Casa Bianca, la maggior parte degli storici e degli osservatori riconoscono che l'eredità kennediana fu probabilmente il lascito più impegnativo, simbolico e denso di sfide che un presidente americano abbia mai ricevuto.

Se solo si pensa alla quantità di strategie elaborate, dottrine enunciate e alle nuove stagioni politiche inaugurate dal Presidente John F. Kennedy, si finisce inevitabilmente per farsi sfuggire di mano la specificità della politica estera johnsoniana, arrivando quasi a sostenerne l'inesistenza.

Gli Stati Uniti di metà anni sessanta erano il paese della crociata vietnamita, dell'America “profonda, inesperta e provinciale”, della crisi dei missili di Cuba – la più grave della guerra fredda – della divisione dell'Europa, di un primo declino economico, della protesta sociale e

¹³ Henry A. Kissinger, *A Troubled Partnership: A Reappraisal of the Atlantic Alliance*, McGraw Hill, New York, 1965.

culturale, ma anche – e presto ne avrebbe costituito il contraltare – delle lotte civili, dell’emancipazione delle minoranze e della rivoluzione culturale con cui ancor oggi ci misuriamo.

Quella che sembrava essere principalmente una pesante ed inevitabile *legacy*, si trasformò per il vice Presidente di Kennedy, Johnson, in una base di partenza, il sostrato su cui costruire, con il rilancio della politica per l’Europa e la spinta alla distensione, la sostanza di una linea politica ancora più ambiziosa.

Se da un lato il Presidente Kennedy privilegiava la politica estera a quella interna, Johnson era molto più concentrato su quest’ultima¹⁴. Egli infatti desiderava che la sua politica estera “servisse” anche gli obiettivi di politica interna, e credeva fermamente che una politica di pace e rilassamento delle tensioni internazionali gli avrebbe permesso di intraprendere un ampio spettro di riforme interne. Quelle cioè che avrebbero soddisfatto il suo piano di Great Society, che gli avrebbero permesso di promuovere il pieno impiego e i diritti civili a favore degli afro- americani e di altre minoranze, e di espandere il ruolo del governo nel garantire un adeguato programma sulla sanità pubblica, la formazione scolastica e case per tutti i cittadini Americani.

In altre parole l’obiettivo del Presidente Johnson era quello di creare un elevato sistema di welfare – “elevato” se se ne considera la distanza dalla tradizionale politica sociale statunitense – una struttura quindi adatta ai bisogni di un’America ormai molto moderna, promuovendo al contempo una sorta di rivoluzione in tema di diritti civili.

C’era da dire che mai prima di Johnson la connessione tra politica estera e interna era apparsa così inestricabile: il Presidente infatti riconosceva che la risposta alle iniziative, alle mosse e ai disegni politici degli Stati Uniti da parte degli altri paesi era ampiamente condizionata, se non addirittura determinata, dalle questioni interne. Le stesse questioni interne con cui il Presidente si trovava a confrontarsi, stavano al contempo condizionando la sua politica estera. Il programma di Great Society era in qualche modo offuscato dalla questione Vietnam (l’escalation militare s’intensificò nel ’65 e negli stessi mesi il dibattito al Congresso sull’ampio programma di riforme) e il suo consenso eroso persino tra le file dei democratici. Durante i primi due anni dall’incarico, Johnson aveva raccolto un consenso, sia popolare, di stampa, sia al Congresso, poco incoraggiante¹⁵. Lo stesso esperto politico John Roche, presidente dell’Americans for Democratic Action (ADA) confessò all’assistente per la politica interna del Presidente Bill Moyers, “*that the intellectual community’s major concern about Mr. Johnson’ is feeling that we may revert to the FDR emphasis on domestic affairs at the expense of foreign affairs. People... in the ADA are waiting to see if the President is going to develop a positive foreign policy*”¹⁶.

Il legame tra politica interna ed estera costituiva per Johnson un vero e proprio dilemma: mano a mano che egli guadagnava un’intesa al Congresso sul Vietnam (principalmente), rischiava di perdere supporto a sinistra per la Great Society, che giunta al suo secondo anno dalla presentazione del programma, contava ancora più di 113 misure legislative da discutere. Allo stesso tempo una debolezza del Presidente sulle questioni internazionali, gli avrebbe fatto perdere l’intera opinione pubblica americana.

Nell’anno 1966 – l’anno appunto che vide la maggior parte dei problemi nel blocco occidentale raggiungere l’acme – sul tappeto c’erano diverse questioni tra cui le elezioni di medio termine cui i democratici guardavano con timore. La maggior parte delle questioni con cui si

¹⁴ T. A. Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe in the Shadow of Vietnam*, Harvard University Press, Cambridge, 2003, p. 26.

¹⁵ Lungo il corso del 1964, già due mesi dopo l’ingresso alla Casa Bianca come Presidente, una parte influente della stampa non esitò ad accusare Johnson di reagire alle questioni di politica estera in ritardo, inadeguatamente (New York Herald Tribune); e persino il New York Times descrisse Johnson come “insecure” nel trattare con i diplomatici stranieri. Nel luglio del ’64, all’approssimarsi delle elezioni che lo riconfermarono alla Presidenza, i sondaggi mostravano che il 58% degli americani sentiva che la gestione della guerra da parte di Johnson era insoddisfacente, mentre solo il 42% della popolazione apprezzavano il lavoro del Presidente. Il sondaggio evidenziava alla Casa Bianca che la politica estera “was the issue that Goldwater would beat them on”. Vedi Robert Dallek, *Flawed Giant: Lyndon Johnson and His Times*, Oxford University Press, New York, 1998, p. 84 per le citazioni sulla stampa, p. 147 per il sondaggio.

¹⁶ Robert Dallek, *Flawed Giant: Lyndon Johnson and His Times*, op. cit., p. 84.

sarebbe trovato a misurarsi Johnson erano frutto di politiche condotte fino a prima dell'insediamento del Presidente stesso alla Casa Bianca, e pertanto eredità di un certo "modo democratico" di far politica, che con il suo predecessore Kennedy era risorto a nuova vita dopo ben 8 anni di amministrazione repubblicana. Una delle novità più importanti introdotte da Kennedy era stato il cambio di rotta verso Mosca, rappresentato dall'elaborazione di una nuova strategia militare, dalla politica sul controllo degli armamenti e l'apertura al dialogo con l'Est. Se il Presidente Eisenhower infatti aveva proseguito sulla scia del contenimento dell'URSS elaborando la dottrina della massive retaliation, il giovane democratico Kennedy aveva proposto il rivoluzionario concetto di flexible response, ovvero la capacità di rispondere ad un'aggressione sovietica facendo ricorso ad almeno tre stadi di difesa strategica in cui fosse compreso l'uso di armi convenzionali, e non-convenzionali tattiche, un maggior controllo sulle armi nucleari basate su territorio alleato, e che, infine, solo in un ultimo step avrebbe previsto un generale attacco nucleare, sfuggendo così alla incoerente teoria del "secondo colpo" della massive retaliation.

Per il Presidente Johnson, che aveva accolto *tout court* la dottrina Kennedy, una delle prime questioni da affrontare era quindi la relazione est-ovest.

Persino il rilassamento delle tensioni con i sovietici, quello che poi fu chiamato dagli osservatori politici l'inizio della détente aveva delle implicazioni di carattere interno per LBJ. Migliorare le relazioni con l'est permetteva infatti di accrescere la capacità negoziale americana in Vietnam e di placare in parte il dissenso politico interno, nonché il disappunto dell'opinione pubblica per l'eccessiva responsabilità da "global policeman"¹⁷. Permetteva inoltre, ad un paese che iniziava a manifestare i primi segni della propria debolezza economica e monetaria, causa soprattutto la sovraesposizione militare all'estero; di raccogliere le forze soprattutto in Europa e concentrare i propri sforzi su altre urgenti questioni di politica interna¹⁸.

Con l'URSS, nella prima metà degli anni '60, si era inaugurata una fase interlocutoria caratterizzata innanzitutto dal Limited Test Ban Treaty del '63 – considerato un vero spartiacque e che diede inizio ad una fase di "constructed peace" favorendo gli accordi successivi sul Non-Proliferation Treaty – e dalle limitazioni imposte allo schieramento dei missili (Jupiter e Polaris)¹⁹. Il Limited Test Ban Treaty, il cui nome corretto è Partial Test Ban Treaty, era un semplice trattato internazionale sulla messa al bando parziale degli esperimenti nucleari che li confinava appunto nel sottosuolo e non più nell'atmosfera. L'importanza del trattato era determinata dal fatto che Usa e URSS per la prima volta erano giunte ad un accordo sul tema delle armi nucleari, per quanto non avesse eliminato il pericolo atomico ma solo impedito la contaminazione radioattiva. Inoltre il trattato aveva dato il via ad una fase compromissoria per le due superpotenze, tra tentazioni di supremazia e negoziazione, che tuttavia rappresentava un grande passo in avanti.

L'accordo infatti ebbe ripercussioni sulla decisione di Mosca e Washington di avviare una politica di confronto sul controllo degli armamenti. In sostanza si trattava di elaborare e seguire una politica di anti-proliferazione nucleare, che avrebbe coinvolto i due arsenali, e cercato così di smorzare i toni di quello che era stato un rischiosissimo e costante "mostrare i muscoli". Alla rimozione di alcuni missili su suolo europeo²⁰ da parte degli Stati Uniti, avrebbe fatto seguito, sostituendo e svolgendo una simile funzione di difesa, la creazione di una forza multilaterale navale (MLF) a cui avrebbero partecipato gli europei.

¹⁷ Thomas A. Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe*, op. cit., p. 13.

¹⁸ Francis J. Gavin, *The Gold Battles within the Cold War: American Monetary Policy and the Defense of Europe, 1960-1963*, *Diplomatic History* 26, no. 1, Winter 2002, p. 3.

¹⁹ Marc Trachtenberg, *A Constructed Peace. The making of the European Settlement, 1945-1963*, op. cit., pp. 382 – 402

²⁰ I missili che sarebbero stati rimossi erano gli Jupiter (IRBM a medio raggio, da 1000 a 5500 km), 30 in tutta Europa, rimossi in Turchia nel '63, non solo grazie al nuovo corso della politica di controllo degli armamenti inaugurata da Kennedy e Krushev, ma soprattutto a causa della crisi del '62 in cui Mosca aveva schierato altrettanti missili (MRBM) su Cuba, puntando sulle coste degli Stati Uniti e imponendo la loro rimozione pena il mancato smantellamento dei propri nell'isola caraibica. Tuttavia Kennedy aveva ritenuto, prima ancora della crisi del '62, di rimuovere i missili IRBMs giudicandoli obsoleti, ma non avvertendone l'urgenza finì per soprassedervi.

La MLF, come vedremo, era stata ideata per poter modificare in qualche modo l'assetto nucleare europeo, permettendo una condivisione dell'onere della difesa tra Washington e Parigi (quartiere generale della NATO) senza comunque lasciare sguarniti della protezione gli alleati. La rotta del nuclear sharing così come concepita da Eisenhower era stata dunque invertita: fu come se l'amministrazione Kennedy prima e Johnson poi, che appunto sul progetto di MLF e sulla politica di controllo degli armamenti concentrarono i propri sforzi, avessero realizzato che la sfida più incombente era quella di rendere "il protettorato americano più convincente per i sovietici e gli europei, e meno pericoloso per gli americani"²¹.

Più specificatamente, inoltre, la serie di misure adottate volte ad ammorbidire i rapporti con Mosca era destinata a porre una seria limitazione alla produzione di armamenti Usa (chiusura di 4 reattori nucleari produttori di plutonio); impediva un impiego – indipendente da Washington – dei missili collocati sul territorio europeo grazie all'introduzione di un sistema di controllo all'accesso degli stessi, ovvero il Permissive action links (PAL); riduceva la proliferazione nucleare tra gli alleati bloccando la vendita di Uranio U-235 da parte Usa agli europei e la riduzione sulla stessa produzione americana del 25%. Inoltre la condivisione del know-how nucleare fin allora gestito con accordi bilaterali con gli alleati cominciava ad essere regolamentato attraverso l'Euratom²². Per fare in modo, in altre parole, che i sovietici cogliessero nell'alacre lavoro messo in atto dall'amministrazione americana il segno di una profonda volontà di collaborazione²³. Se l'interesse comune tra Washington e Mosca era quello di costruire dei nuovi rapporti e di limitare la diffusione delle armi nucleari non solo in Europa ma anche al di fuori di essa (Cina, India, Pakistan e Israele), ebbero gli Stati Uniti le stavano negando persino ai propri alleati, nonostante l'esclusività del rapporto con Londra e la tentazione di Kennedy nel contribuire al programma nucleare francese.

Aprire un dialogo con l'URSS, rendendo più favorevoli le relazioni con essa, avrebbe infatti permesso di evitare ulteriori crisi ed escalation nucleari come quelle di Cuba e Berlino, proprio nel momento in cui Mosca si avviava verso la parità strategica con Washington²⁴.

Alla base del concetto di distensione nelle relazioni con i sovietici c'era la necessità, formulata agli esordi della Presidenza Kennedy, di preservare la leadership americana – messa in discussione dai progressi di Mosca in campo militare, dal resuscitato protagonismo

²¹ David P. Calleo, *Beyond American Hegemony: The Future of the Western Alliance*, New York, Basic Books, 1987, p. 45.

²² FRUS, Vol. XI, 1964-68, *Arms Control and Disarmament*, Washington January 7, 1964; Notes of Conversation of Glenn T. Seaborg, Journal of Glenn T. Seaborg, Chairman U.S. Atomic Energy Commission 1961-1971, vol. 7., pp. 187-188. Per quanto gli Usa ravvedessero l'estrema utilità di un accordo via via più comprensivo sulla riduzione degli armamenti con l'URSS, rimanevano diversi dubbi sul relativo percorso da affrontare e sulla gestione decisionale in seno all'amministrazione Johnson, come bene evidenziato dalle note di conversazione di Seaborg del 21 Dicembre del '63: "My own impression is that there is some confusion over the details of the decision taken by the President on December 21, 1963, to cut production, that this decision was clearly to cut electric power for U-235 production to 2000 megawatts over a three – to four – year period, and to shut down six reactors."

²³ Alla fine del 1964 fu istituito da Johnson, un "extra-statutory group" sotto la direzione di un ex-funzionario del Dipartimento della Difesa, Roswell Gilpatric, per poter analizzare le conseguenze di una possibile proliferazione nucleare mondiale e per capire come questa potesse essere fermata. Le posizioni in merito all'interno dell'amministrazione erano diversificate e confuse. Lo stesso Johnson non era riuscito durante il primo anno di Presidenza a formulare una coerente strategia per combattere la diffusione nucleare. I risultati delle analisi, le raccomandazioni e i suggerimenti che emersero dal lavoro della Commissione di Gilpatric furono solo in parte presi in considerazione. Rimase però indiscutibile l'apporto che l'esistenza della stessa Commissione ebbe sull'elaborazione della politica estera e di sicurezza americana. Vedi Hal Brands, *Rethinking Nonproliferation: LBJ, the Gilpatric Committee, and US National Security Policy*, Journal of Cold War Studies, vol. 8, No 2, Spring 2006, pp. 83-113.

²⁴ I tredici giorni della crisi di Cuba scossero particolarmente l'amministrazione e ne condizionarono l'intero establishment sulla linea da seguire per un'attuale ed efficiente politica di contenimento e di ristrutturazione dell'Alleanza. Fino ad allora, diverse erano state sia la posizioni interne all'amministrazione Kennedy, sia la percezione di queste dell'urgenza di un cambio nella politica per l'Europa e verso Mosca. Dal 1962 fino alla fine dell'esperienza kennediana emerse una linea politica maggiormente unitaria, pur raccogliendo sempre tutte le dovute differenze, a volte anche forti, tra i segretari dei vari dipartimenti (la differenza di vedute più eclatante fu quella tra il segretario alla difesa McNamara e il sottosegretario di stato George Ball).

politico oltre che economico degli alleati occidentali e dal fatto di “essere stati semplicemente scalzati da un’olimpica posizione²⁵” – e di ricondurre il confronto tra l’Est e l’Ovest su un terreno più agevole, in cui a partecipare non sarebbero stati solo gli Stati Uniti ma la Comunità occidentale al completo.

In questo senso il grand design kennediano, che Johnson avrebbe ereditato, puntava a realizzare un obiettivo ambizioso: fare in modo che l’Alleanza Atlantica, nella sua personificazione militare dell’Occidente e a capo della quale risiedevano gli Stati Uniti, riuscisse con un numero sempre più limitato di crisi con l’URSS a gestire la coesistenza²⁶.

Strettamente connesso alla questione della convivenza pacifica con Mosca c’era l’atlantismo, o per dirla alla Kennedy il dinamismo atlantico²⁷ e il rapporto con gli alleati NATO. Rapporto non di completa parità, né dal punto di vista politico né strategico, ma comunque finalizzato, secondo la nuova rotta kennediana, a fare dell’Europa un avamposto occidentale capace di provvedere almeno in parte alla propria difesa (l’obiettivo del riarmo convenzionale – e si badi, *non nucleare* – inseguito dalla stessa amministrazione Eisenhower) e in grado, grazie alla realizzazione dell’integrazione comunitaria, di porsi come interlocutore credibile nei confronti di Washington e di parlare con una sola voce – comunque insieme a quella americana – nei confronti di Mosca. Questi ultimi due punti erano di vitale importanza affinché il dinamismo potesse realizzarsi: l’integrazione economica dell’Europa stessa e la crescita delle sue istituzioni avrebbe arricchito il potenziale di credibilità politica e diminuito le controproducenti spinte divergenti sul continente – su cui il dirigismo atlantico kennediano intendeva incidere. Allo stesso tempo avrebbe permesso quell’integrazione militare utile ad accogliere le nuove linee guida dell’amministrazione americana: una politica meno euro-centrica ma che in ogni caso avrebbe continuato a tenere lo sguardo puntato sull’Europa, definita nei palazzi di Washington e su cui quest’ultima avrebbe mantenuto il controllo totale.

Dal punto di vista della dinamiche di forza interne alla NATO, un approccio più dinamico e dirigista nei confronti dell’Alleanza avrebbe impedito ad altre forze di medio rango, come la Francia, alleato con cui gli Stati Uniti avevano un rapporto fortemente conflittuale, di approfittare della frammentazione in seno all’organizzazione per ricreare logiche di potenza bilaterali e improduttive²⁸. Quelle logiche che avevano già in passato nociuto all’Europa e che allora impedivano il dispiegarsi coerente della nuova linea americana. Se Washington non fosse riuscita a riconquistare la fiducia – danneggiata dall’aver ridimensionato il pericolo sovietico e dal fatto di trattare con Mosca – e la credibilità decisionale tra i “14” membri atlantici e i “Sei” membri comunitari, avrebbe prevalso una concezione strategicamente autarchica dell’Europa, potenzialmente dannosa. Chiaramente sarebbe verosimile pensare che la stretta operata da Kennedy sulla politica atlantica conducesse alla realizzazione di una sorta di “dominio imperiale sull’Europa”, che in sostanza la ventata di nuovo e di cambiamento incarnata dalla sua figura si traducesse in una centralizzazione del potere occidentale, coadiuvata da una spinta conservatrice in aperto contrasto con la tensione modernizzatrice professata. In realtà, c’è da ricordare, la presenza americana in Europa

²⁵ Thomas G. Paterson, *Kennedy’s Quest for Victory. American Foreign Policy 1961-1963*, Oxford University Press 1989, p. 8.

²⁶ Giova ricordare che durante gli anni ’50, e persino durante la campagna presidenziale del ’60 con cui vinse le elezioni, la visione di Kennedy sulla guerra fredda era molto diversa da quella che poi maturò negli anni successivi. Egli aveva addirittura accusato, superando la retorica da propaganda politica, l’uscente amministrazione Eisenhower per aver provocato una perdita di leadership per gli Stati Uniti, e non aveva mancato di dipingere la lotta tra la democrazia rappresentata dal mondo occidentale (di cui l’America ne era il supremo rappresentante) e il comunismo sovietico come una “lotta per la supremazia tra due ideologie in conflitto: la libertà sotto la protezione di Dio contro una rude tirannia senza Dio.” Kennedy, infine, era stato convinto che attraverso una riconquistata leadership gli Stati Uniti avrebbero potuto avanzare nella guerra fredda dalla crisi alla vittoria”. Vedi Thomas G. Paterson, *Kennedy’s*, op. cit., pp. 11-12.

²⁷ Frédéric Bozo, *Two Strategies for Europe. De Gaulle, the United States and the Atlantic Alliance*, Rowman & Littlefield, Boston, 2001, pp. 60-62.

²⁸ La tendenza francese alla costruzione di rapporti bilaterali sia in Europa (con la Germania di Adenauer) che al di fuori di essa (la politica di détente condotta nei confronti di Mosca durante gli anni ’60) sviliva la sostanza degli accordi

non era fine a se stessa e mai come allora l'impegno sul vecchio continente rappresentava un onere finanziario e politico²⁹. Un impegno che non permetteva il ritiro delle forze Usa dal continente, ma che gli americani stessi non avrebbero continuato a pagare se il rischio ad esso relativo non fosse divenuto maggiormente gestibile.

Attorno al rapporto tra Europa e America, a volte difficile e contraddittorio, ruotavano quindi un'altra serie di questioni per lo più economiche, sommariamente individuabili: nel Kennedy Round e nell'accordo di compensazione tra Bonn e Washington (che coinvolgeva anche Londra) per le truppe stazionanti sul territorio della Repubblica Federale Tedesca. Alle due problematiche erano legate prima facie la questione del deflusso di moneta causato dal deficit nella bilancia dei pagamenti statunitensi e, secondariamente, la riunificazione tedesca, questione se pur solo timidamente introdotta all'inizio degli anni '60³⁰. Quel che di nuovo Kennedy aveva compreso – e sarebbe stata una conclusione accettata anche dall'establishment johnsoniano – era il fatto che sostenere l'integrazione e l'autonomia militare europea, come aveva tentato di fare Eisenhower, avrebbe implicato un'indipendenza nucleare per l'Europa. Una capacità atomica che, secondo gli europei, li avrebbe protetti dalla perdita di credibilità della deterrenza americana, causata dalla raggiunta parità strategica degli Usa con l'URSS. La questione, quindi, per l'amministrazione democratica si poneva in questi termini: rendere accettabile (economicamente, politicamente e militarmente) per gli Stati Uniti la continuità della difesa dell'Europa, facendo in modo che essa se ne facesse in parte carico; centralizzare il controllo atlantico attraverso una piccola (ed apparente) "cessione di supremazia atomica"³¹, quel tanto che sarebbe bastato a rendere partecipe della difesa dell'Europa la Germania ma non in possesso, neppure lontanamente, delle armi atomiche. Senza questi presupposti una politica di apertura nei confronti di Mosca non avrebbe funzionato.

La stretta connessione quindi tra questione economica e il progetto di MultiLateralForce era fondamentale per il funzionamento di una simile politica. La MLF, secondo l'amministrazione Kennedy, costituiva in qualche modo la chiave alla soluzione sia del problema tedesco, sia atlantico che bipolare.

Concepita durante la II amministrazione Eisenhower, la MLF avrebbe dovuto essere un organismo militare atlantico in grado di conferire una sorta di status nucleare a tutti gli alleati partecipanti senza che questi acquisissero e utilizzassero indipendentemente dagli Usa armi nucleari, sebbene questo implicasse una sorta di riarmo per la RFT. D'altronde non c'era più ragione *to keep the Germans down*, dato anche il ruolo di Bonn sempre più centrale nell'Alleanza. La MLF, una volta realizzata, avrebbe dovuto essere una flotta di superficie composta di 25 unità navali, ciascuna delle quali avrebbe portato 8 missili nucleari Polaris e sarebbe stata gestita da equipaggi

multilaterali, lo spirito della gestione collettiva dei problemi atlantici ed europei, la stessa politica distensiva concepita e gestita da Washington.

²⁹ M. Trachtenberg, *A Military Coalition in Time of Peace*, op. cit., pp. 9-10.

³⁰ Il rapporto tra *security policy* e *monetary policy*, sia per l'amministrazione Kennedy che per quella Johnson, fu molto più inestricabile, alla luce delle fonti oggi consultabili, di quello che apparve allora: "The whole spectrum of the Kennedy administration's policy toward Europe--ranging from the German question to nuclear sharing policy--cannot be understood without reference to U.S. monetary policy." Vedi Francis J. Gavin, *The Gold Battles within the Cold War: American Monetary Policy and the Defense of Europe, 1960-1963*, op. cit., p. 1; Id. *Gold, Dollars, and Power: The Politics of International Monetary Relations, 1958-1971*, New Cold War History Series, Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 2004; Hubert Zimmermann, *Money and Security: Troops, Monetary Policy and West Germany's relations with the United States and Britain 1950-1971*, German Historical Institute/Cambridge University Press, 2002.

³¹ Per "cessione di piccola e apparente sovranità atomica" si intende dire che gli Stati Uniti avrebbero continuato a mantenere il veto sull'uso delle armi in dotazione alla MLF (strumento che avrebbe realizzato questa sorta di piccola condivisione e cessione della sovranità nucleare degli Usa all'Europa), e il contingente in uso sulla flotta essendo multinazionale non sarebbe stato soggetto esclusivamente a nessuno delle nazioni alleate coinvolte nel progetto.

multinazionali, la cui responsabilità però sarebbe stata assegnata al Comandante Supremo alleato NATO. Gli Stati Uniti avrebbero comunque mantenuto il potere di veto sull'uso delle armi nucleari della MLF, sottraendo quindi agli alleati qualsiasi velleità decisionale³². Sebbene fosse parsa un'efficace soluzione affinché gli europei si occupassero della propria difesa, facendo addirittura arrivare l'amministrazione Kennedy a definire la questione della difesa convenzionale in mano agli europei "a matter of highest priority"³³, nel '66, durante la Presidenza Johnson la MLF sarebbe divenuta ormai un'ipotesi irrealizzabile, sia per le difficoltà incontrate con gli alleati, sia per il disappunto di Mosca, che vedeva nel progetto il pericolo di un riarmo (nucleare) tedesco³⁴. Il dibattito che sarebbe derivato dalla presa d'atto della sua irrealizzabilità, avrebbe seguito strade molto diverse.

Tra il '65 e il '66 Johnson dopo aver abbandonato in maniera ufficiale il progetto di MLF, avrebbe dato avvio alla realizzazione del Nuclear Defense Affairs Committee e del più importante Nuclear Planning Group³⁵. Due organismi la cui concezione sarebbe passata inevitabilmente per la questione di un "relativo riarmo" della Germania federale, molto più soft (sarebbe infatti stato un "finto riarmo": nessun grilletto atomico sarebbe passato per la mano di Bonn!), grazie alla successiva adozione della dottrina della flexible response in ambito NATO. Una dottrina che, oltre la sua connotazione militare, aveva una rilevante prerogativa politica³⁶.

L'adozione della risposta flessibile da parte degli alleati NATO avrebbe infatti permesso alla Casa Bianca di continuare il dialogo con Mosca sfrondata da tutta una serie di implicazioni sul ruolo degli alleati nella gestione del condominio bipolare, e avrebbe altresì

³² Stanley Sloan, *NATO's Future. Toward a New Transatlantic Bargain*, National Defense University Press, Washington DC, 1985, pp. 40-43; M. Trachtenberg, *A constructed peace*, op. cit. pp. 310-315; Paul Hammond, *LBJ and the Presidential Management of Foreign Relations*, University of Texas Press, Austin, 1992.

³³ FRUS, 1961-1963, Vol. XIII, "Policy Directive: NATO and the Atlantic Nations", 20 April 1961, p.288.

³⁴ Le difficoltà da parte degli alleati sulla MLF, come vedremo più in là nel nostro studio, scaturivano soprattutto dalla criticità di Francia e Gran Bretagna. La prima puntava a realizzare un deterrente nucleare autonomo e quindi non voleva impegnarsi in un progetto multinazionale come la MLF; la seconda non voleva abbandonare la sua pur limitata capacità atomica coadiuvata precedentemente dall'aiuto americano e proponeva invece la formazione di un Allied Nuclear Force, in cui a contare sarebbe stato la forza aerea britannica e gli Jupiter rimossi dalla Turchia e dall'Italia. De Gaulle, che in linea di massima avrebbe contribuito all'ANF senza rinunciare alla forza di frappe, riteneva che lo schema di nuclear sharing proposto e personificato dal progetto di MLF non fosse altro che un mezzo per gli Stati Uniti per tenere sotto controllo le politiche nucleari occidentali e allo stesso tempo un espediente per farla figurare come un'occasione di condivisione in ambito strategico e nucleare con gli alleati. Vedi Stanley Sloan, op. cit.

³⁵ Il Nuclear Planning Group fu un organismo interno all'organizzazione atlantica creato nel novembre del 1965 su proposta del segretario alla difesa americano McNamara, il quale, dapprincipio ne suggerì la creazione per ovviare al problema della pianificazione nucleare tra gli alleati, e solo in seguito realizzò che la proposta poteva andare a sostituire il progetto di MLF. Il Comitato del NPWG (Nuclear Planning Working Group) o anche NPG, riuniva i ministri della Difesa di Belgio, Canada, Danimarca, Germania Federale, Gran Bretagna, Grecia, Olanda, Turchia e ovviamente Stati Uniti. Al suo interno si suddivideva in tre sottogruppi di lavoro, di cui uno che si occupava della pianificazione nucleare, costituito da Usa, Gran Bretagna, Italia, Germania Federale e Turchia. Vedi H. Haftendorn, *NATO and Nuclear revolution, A Crisis of Credibility, 1966-67*, Clarendon Press, Oxford, 1996, soprattutto sulla sostituzione della MLF con il NPG; T.C. Wiegele, *Nuclear Consultation Processes in NATO*, in "Orbis", vol. 16, No.2, Summer 1972, pp. 462-487; P. Buteux, *The Politics of nuclear Consultation in NATO, 1965-1980*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983. Il Nuclear Defense Affairs Committee fu creato in seguito al NPG, nel dicembre del '66, allorché si rese necessario, su proposta italiana, la creazione di un più ampio gruppo di lavoro, un organo dal carattere generale "che sarebbe stato formato da tutti quei membri dell'Alleanza che avessero mostrato interesse a discutere le linee di fondo della politica nucleare NATO, mentre un gruppo più ristretto, il NPG appunto, avrebbe costituito la sede adeguata per le discussioni più dettagliate dei problemi nucleari. L'obiettivo generale del NDAC "era la condivisione delle informazioni di base relative alle armi nucleari e ai piani di impiego, ma non della tecnologia dei sistemi d'arma". Con l'occasione della creazione del NDAC la costituzione del NPG subì una importante modifica: gli stessi membri, Usa, Germania federale, Gran Bretagna e Italia ne divennero membri permanenti e di volta altri tre membri del NDAC vennero nominati temporaneamente. Essi avrebbero preso parte ai lavori del NPG. Vedi, Leopoldo Nuti, *La sfida Nucleare, Il Mulino, Bologna, 2007*, pp. 281-286.

³⁶ La dottrina della flexible response, come vedremo più avanti nella trattazione, rappresentava un grande cambiamento dal punto di vista militare per la NATO, ma la sua incisività si dispiegava maggiormente in ambito politico. Era infatti uno strumento finalizzato a fare accettare agli Europei la politica americana di centralizzazione del controllo atlantico.

acconsentito a risolvere l'invecchiata diatriba transatlantica sull'uso delle armi nucleari. Un uso che comunque sarebbe rimasto in mano a Washington, fugando le paure dei sovietici per una Germania "nuclearizzata".

Nel dibattito transatlantico infine giaceva da tempo la necessità di una ristrutturazione graduale e concettuale dell'Alleanza Atlantica finalizzata alla riconferma da parte degli alleati del Trattato nel 1969; necessità che divenne urgenza nel corso del 1966 e con cui Johnson dovette rapidamente fare i conti, proprio a causa della "scossa di de Gaulle al sistema".

Sotteso al quadro delle sfide che attendevano il Presidente in questo secondo scorcio degli anni sessanta era l'impegno nel Sud Est asiatico. Gli anni che videro un maggior coinvolgimento statunitense coincisero proprio con il biennio '66-'68, gli ultimi due dell'amministrazione Johnson e i più densi di significativi avvenimenti. L'impatto che ebbe il conflitto del Vietnam sulla conduzione della politica estera americana e sulla percezione in patria dell'impegno statunitense a livello internazionale, fu cruciale.

A causa della sovraesposizione militare di Washington nel Sud Est asiatico, la crisi in Vietnam si legò presto alle altre problematiche in gioco: sul fronte europeo in misura principalmente negativa, su quello sovietico più positivamente.

Innanzitutto gli europei iniziarono a perdere stima nei confronti dell'alleato senior proprio a causa del conflitto vietnamita, arrivando addirittura a divenire teatro di manifestazioni e a forme più o meno forti di anti-americanismo, Francia in particolare.

Se da una parte ancora nell'agosto del '67 gli Stati Uniti avevano bisogno, secondo le stime del Pentagono, di oltre 200 000 uomini per continuare quella escalation volta a fiaccare il nemico Vietcong; dall'altra si trovavano a dover negoziare con la RFT sulla quantità di truppe americane su suolo tedesco. In altre parole, Washington era incastrata nell'annosa questione dell'offset agreement e la necessità di avere forze nuove nel Sud est asiatico. Il dispiegamento delle truppe americane nella RFT aveva un costo e un significato: il secondo aspetto del problema aveva la sua ragion d'essere nel principio di base di alleanza, nello spirito che l'aveva informata. Il costo delle truppe per Washington invece era connesso con quanto i tedeschi sarebbero stati disposti a pagare per esse, dando così respiro alla bilancia dei pagamenti statunitensi. Laddove parte dei costi non potevano essere garantiti da parte tedesca, Washington era costretta a ritirare le forze e/o a disporre una diversa gestione (rotazione di divisioni, partecipazione di brigate britanniche, etc.).

In questo senso sicuramente il conflitto vietnamita accelerò, tra il '66 e il '67, il trend che avrebbe portato ad un diverso tipo di impegno americano in Europa, più defilato e sottotono, ma la questione sarebbe comunque rimasta una problematica con cui la Casa Bianca aveva a che fare da tempo e di cui avrebbe continuato a preoccuparsi negli anni a venire³⁷.

Dinnanzi alla prospettiva di un'Europa in forte crescita, proiettata verso la realizzazione di una se pur ancora lontana, unione economica e politica che travalicasse i confini della embrionale CEE, i governi alleati europei non erano del tutto disposti ad aumentare il proprio impegno economico e finanziario a favore della loro difesa. Piuttosto guardavano al proprio interno cercando di tirare le somme di una politica di welfare state costruita negli anni precedenti, e preferivano, anzi insistevano, affinché all'aspetto militare pensasse ancora Washington. E questo inevitabilmente creava difficoltà alla Casa Bianca, già sotto pressione per la richiesta di riduzione delle forze sia da parte dell'opinione pubblica che dal Congresso, con quella che in agosto sarebbe diventata la Risoluzione del Senatore Mike Mansfield.

Perché – si chiedevano nell'amministrazione Johnson e una parte crescente dell'opinione pubblica – Washington doveva continuare a fare sacrifici per la difesa dell'Europa se gli europei non volevano prestare un aiuto al loro alleato in tempo di guerra? Allo stesso tempo però i partners europei s'interrogavano se fosse corretto e accettabile che il conflitto in Vietnam diventasse un issue atlantico.

La discussione, com'era prevedibile, avrebbe riaperto il dibattito sul burden sharing e una buona dose di ostilità, contribuendo a scavare ulteriormente nelle crepe del rapporto transatlantico.

³⁷ Hubert Zimmermann, *The Improbable Permanence of a Commitment. America's Troop Presence in Europe during the Cold War*, in *Journal of Cold War Studies*, Vol. 11, No.1, Winter 2009, p.14.

Al contrario, con i sovietici, il “fattore Vietnam” non incideva negativamente. Il riavvicinamento e la gestione di questo nuovo rapporto tra le due superpotenze, ancora molto cauto ma più rilassato, influiva tuttavia su quello che Mosca aveva con il “fratello minore” cinese, che appunto accusava l'URSS di tradire il socialismo con l'apertura ad ovest.

Una diretta conseguenza del miglioramento di questi rapporti si ebbe nell'avvio di una serie di contatti e scambi sia commerciali che culturali tra i paesi dell'Est e quelli dell'Ovest, finalizzati, da parte di Washington, ad influenzare il comportamento dei paesi comunisti verso l'esterno (verso i paesi occidentali) e l'interno (provocando criticità e dissenso verso i rispettivi governi e la società, all'interno della stessa compagine alleata comunista).

Nell'ambito degli accordi sulle riduzioni delle armi nucleari il riavvicinamento tra Usa e URSS si consumò contemporaneamente al conflitto e al dibattito sull'accesso alle armi nucleari nel blocco occidentale transatlantico.

Nel bel mezzo del 1966 Mosca avrebbe dichiarato alla Casa Bianca che non avrebbe voluto collegare alcun accordo sulle riduzioni di forze o sul disarmo con la questione del Vietnam e che su questo non sarebbe stata ostaggio della Repubblica Popolare Cinese³⁸.

In sostanza Mosca non voleva mostrarsi troppo pronta a concludere un accordo che addirittura andava contro gli interessi di indipendenza nucleare dell'ormai antagonista cinese, ma ammetteva indirettamente che ormai era pienamente coinvolta in un processo irreversibile, peraltro già inaugurato dal Limited Test Ban Treaty.

Per il Cremlino il percorso che avrebbe condotto al Non Proliferation Treaty del '68 – inaugurato dalla politica sul controllo degli armamenti – partiva dall'assunto (comune con la Casa Bianca) per cui non si dovevano permettere ulteriori sviluppi di armi né proliferazione nucleare, compreso (soprattutto) lo sviluppo della capacità atomica da parte della RPC che ormai s'avviava a far parte del club nucleare mondiale, grazie al primo test del '64. Altrettanto divieto doveva sussistere per gli alleati degli Stati Uniti, la RFT, prima tra tutti. Nella seconda metà degli anni '60, e in particolar modo a seguito della Peace Note del marzo del '66, che aprì una nuova fase nella politica estera americana e tedesca, la Presidenza Johnson riuscì a legare concettualmente i negoziati per il Non Proliferation Treaty con gli obiettivi dell'Alleanza.

In pratica Washington doveva fare in modo di riportare gli alleati europei sul terreno degli interessi comuni, da cui in realtà si erano distanziati da tempo, quello cioè della conduzione delle relazioni Est-Ovest come sfida futura dell'Alleanza, togliendo terreno a chi in Europa, invece – e qui il riferimento alla Francia era esplicito – avrebbe voluto condurre una politica distensiva bilaterale.

Quello che però avrebbe permesso all'amministrazione di portare a compimento un simile percorso e di concentrarsi sulla politica estera per l'Europa in stretta connessione con quella concepita per l'URSS, fu la realizzazione di una minaccia palesata da tempo, se non nelle sue estreme misure quanto meno nella sua intenzione: il ritiro francese dalla struttura integrata di comando.

La crisi di fiducia che a seguito dell'uscita di Parigi si determinò all'interno dell'organizzazione, come vedremo più avanti, avrebbe tuttavia determinato condizioni più favorevoli all'Alleanza stessa e a Washington, palesandosi più come un'opportunità che come una semplice minaccia.

³⁸ Hal Brands, *Progress Unseen: US Arms Control Policy and the Origins of Détente, 1963-68*, Diplomatic History, Vol. 30, No.2, April 2002, p. 260.

Capitolo 1

LBJ e i nodi gordiani dell'Alleanza.

1.1 Dall'indipendenza all'insubordinazione: la Francia alla ricerca della leadership atlantica

All'indomani dell'assassinio di J.F. Kennedy, Lyndon B. Johnson assumeva l'incarico di Presidente degli Stati Uniti in un'atmosfera cupa ma densa di aspettative.

Nel discorso al Congresso in sessione congiunta del 27 novembre del 1963, dichiarava:

"This Nation will keep its commitments from South Vietnam to West Berlin. We will be unceasing in the search for peace; resourceful in our pursuit of areas of agreement even with whom we differ; and generous and loyal to those who join with us in common cause." [..]

"From this chamber of representative government, let all the world know and none misunderstand that I rededicate this Government to the unswerving support of the United Nations, to the Honorable and determined execution of our commitments to our allied, to the maintenance of military strength second to none, to the defense of the strength and the stability of the dollar, to the expansion of our foreign trade, to the reinforcement of our programs of mutual assistance and cooperation in Asia and Africa, and to our Alliance for Progress in this hemisphere."³⁹

Fin da subito il senatore del Texas si confrontò con una serie di questioni d'ordine internazionale che coinvolgevano anche gli stessi alleati europei, tra tutti la Francia di de Gaulle, con cui i rapporti avevano subito da tempo un ulteriore raffreddamento.

I temi sullo scacchiere politico atlantico-occidentale alla fine del '63 erano molteplici: dalla richiesta di adesione al Mercato Comune Europeo di Londra, al riconoscimento francese della Cina comunista, all'alleanza franco-tedesca stipulata con il Trattato dell'Eliseo nel gennaio precedente, all'attenzione da parte francese nei confronti di aree del mondo emergenti (l'America latina), alla proposta – sempre da parte di Parigi – di neutralizzazione del sudest asiatico in relazione alla crisi in Vietnam, e al problema, infine, della proliferazione nucleare (Cina soprattutto) e del programma atomico francese (*force de frappe*).

La maggior parte delle questioni aperte nel corso del '63 era quindi interconnessa, e l'amministrazione Johnson, che non fu modificata nell'assetto dell'esecutivo dal Presidente, individuò la genesi delle controversie tra Washington e Parigi – in quegli anni – in alcune questioni atlantiche: la natura dell'alleanza e la politica di difesa occidentale. Attorno a questi due aspetti del problema ruotavano infatti gli altri temi, già introdotti da quando de Gaulle era tornato al potere nel '58.

In questo senso, lo sviluppo di una forza indipendente nucleare francese in grado di incidere sul confronto tra le superpotenze e capace di porsi come deterrente in Europa contro la minaccia sovietica, contraddiceva la stessa natura della NATO, sia dal punto di vista politico che militare. Così come la costruzione di un blocco europeo occidentale "franco-centrico" – obiettivo del Trattato dell'Eliseo – e l'incremento dell'interesse francese nelle zone sottosviluppate del mondo finalizzato al contro-bilanciamento del potere americano, costituiva un *vulnus* alla credibilità degli Stati Uniti sia a livello mondiale che in qualità di alleato senior nel confronto con i sovietici.

All'indomani dell'omicidio di Kennedy, Johnson ebbe uno dei suoi primi incontri con de Gaulle e, come raccomandato dal sottosegretario di stato George W. Ball alla vigilia del colloquio in un memorandum del 24 novembre '63, occorreva introdurre i temi all'ordine del giorno

³⁹ Public Papers of the President of the United States: Lyndon B. Johnson, 1963-64, Volume I, entry 11, pp. 8-10, Washington DC, Government Printing Office, 1965, LBJL, on line Holdings (speeches and messages), www.lbjlib.utexas.edu/johnson/archives.hom/speeches.hom/631127.asp

nel modo più costruttivo possibile, partendo innanzitutto dalla visione comune (francese ed americana) della minaccia sovietica e dal fatto che la lotta interna al blocco comunista tra Mosca e Pechino non ne mutava sostanzialmente la lettura.

Da questo assioma condiviso doveva discendere, secondo Ball, la necessità per i paesi dell'Alleanza di mantenere una postura costante e una stretta vigilanza nei confronti dell'Urss. Da questo punto in poi, però, sarebbero iniziate, secondo il sottosegretario, le prime divergenze tra le due sponde dell'Atlantico. Occorreva tuttavia, da parte americana, rimarcare che: *"If there are any differences between our two governments, it concerns tactics and procedures. The Usa believes that we should continue to maintain contact with USSR to explore any opportunities that arise for even narrow arrangements that are mutually useful"*.⁴⁰ Oltre a ciò, Ball si preoccupava di porre l'accento sul fatto che quest'avvicinamento tra Mosca e Washington non avrebbe inficiato lo spirito e il significato dell'Alleanza. Gli Usa, avrebbe dovuto sottolineare Johnson nel colloquio con de Gaulle: *"will make no commitments without full consultation with France and its other allies"*. Sulla scia del famoso discorso di Kennedy a Philadelphia dell'anno precedente, Ball suggeriva al Presidente di riconfermare, sostanzialmente, la necessità di un'Europa forte e unita, la certezza da parte americana dell'importanza della difesa occidentale – *"NATO is the cornerstone of western defense"* – ed infine, l'opportunità della cooperazione tra America ed Europa (sia militare e politica che economico-commerciale).⁴¹ Così come aveva fatto Kennedy nel suo discorso del luglio '62, altrettanto si accingeva a fare il suo successore: entrambe puntavano a richiamare l'attenzione degli alleati sulla costruzione di una Comunità atlantica coesa, caratterizzata, tra i suoi membri, dai medesimi obiettivi e dagli oneri distribuiti nella giusta proporzione.

In sostanza il discorso che Johnson avrebbe presentato al Presidente francese doveva suonare come un invito ad una maggiore integrazione e ad una maggiore condivisione degli impegni (*nuclear-sharing*) che, tuttavia, a causa della spinta centrifuga esercitata dallo stesso Generale nel blocco occidentale, sarebbe stato difficile realizzare. All'incontro de Gaulle si presentò accompagnato dal ministro degli esteri Couve de Murville e l'ambasciatore presso gli Stati Uniti Hervé Alphand. Nel corso dell'incontro, il Generale volle subito porre l'accento sul carattere positivo e interlocutorio dell'udienza, rimarcando con affettata convinzione la rapidità e l'efficienza con cui gli Stati Uniti avrebbero agito se la Francia, nazione sorella, fosse stata attaccata. Un'interpretazione, quella francese, che stonava dinanzi a mesi di difficoltà nei rapporti con l'alleato senior e di fronte alla latente idiosincrasia che de Gaulle nutriva nei confronti di Washington. Tuttavia, il commento del presidente francese, oltre che offrire una lettura delle relazioni non del tutto realistica, costituì un'esortazione volta a richiamare alla mente del Presidente Johnson e dei suoi collaboratori (all'incontro erano presenti Dean Rusk e William R. Tyler) l'impegno alla consultazione in sede atlantica – ed in senso lato alla difesa del continente – che gli Stati Uniti avevano preso nei confronti dell'Europa e che, nel corso della crisi di Cuba, avevano invero mostrato – a detta di de Gaulle per incapacità – di disattendere.⁴²

In un memorandum del 27 novembre '63, redatto dal direttore del *Bureau of Intelligence and Research* del Dipartimento di Stato (INR), dall'indicativo titolo *"Key problems between France and the United States"*, si poneva l'accento sul fatto che *"the main Franco-American problem has had to do, not with the existence but with the organization and operations of the alliance."*⁴³

⁴⁰ LBJ Library, NSF, Country File, box 169, Memo for President from Under Secretary of State George W. Ball, "Your conversation with President de Gaulle (on Monday night)", 24 November 1963.

⁴¹ LBJ Library, NSF, Country File, box 169, Memo for President from Under Secretary of State George W. Ball, "Your conversation with President de Gaulle (on Monday night)", 24 November 1963, pp. 2-3.

⁴² FRUS, 1961-63, XIII, doc. 276, Memo of conversation between L.B. Johnson, D. Rusk, W. R. Tyler, E. S. Glenn, C. de Gaulle, M. Couve de Murville, Hervé Alphand, Washington, 25 November 1963.

⁴³ LBJ Library, NSF, Country File, France, box 169, Key problems between France and the United States, Research Memorandum, Bureau of Intelligence and Research REU-68, Department of State, from Thomas L. Hughes to the Secretary of State, p. 1. Durante una breve visita di Couve de Murville a Washington all'inizio dell'autunno, precedente alla morte di Kennedy e quindi all'incontro tra de Gaulle ed il Presidente Johnson, Rusk aveva chiesto al suo omologo francese come mai la Francia non stesse avanzando proposte in sede atlantica per una riforma della NATO, della cui necessità si sosteneva a Parigi, invece di muovere unilateralmente nella direzione del ritiro, per esempio, della flotta francese dal comando navale atlantico. La risposta di Couve fu molto semplice: *"Paris alone was in favor of a profound reform of the Alliance that aimed at*

In sostanza, si riconosceva nel memorandum attraverso l'analisi delle dichiarazioni di de Gaulle, ad essere messa in discussione non era la ragion d'essere dell'Alleanza, piuttosto la sua organizzazione interna, ed il ruolo detenuto quindi dagli Stati Uniti al suo interno.⁴⁴

L'approccio della politica francese, in altre parole, era il tentativo di sfidare più concretamente, e le posizioni assunte dal Generale fin dal '58 ne avevano confermato la linea, la dottrina americana di difesa, tentando di sminuire – secondo l'analisi del Dipartimento di Stato – “the final authority in the use of western power. He believes (de Gaulle) – continuava il memorandum – that a European ‘finger’ must be on a independent nuclear push button if the Russians are to believe beyond any possibility of miscalculation that an attack on Europe would mean nuclear war – and if Europe is to play a leading role in the western Alliance”.⁴⁵

In merito alle questioni sul vecchio continente, il problema dell'integrazione europea era, per de Gaulle, strettamente connesso alla questione della difesa dell'Europa ed al ruolo della Francia e degli Stati Uniti nell'organizzazione atlantica, come il memorandum non mancava ancora di rimarcare: “De Gaulle has accepted the economic integration of Europe but rejects political integration as envisaged by, for example, Jean Monnet, on the grounds that it would destroy France and other national states. He has favored a loose European confederation, presumably under French leadership. He believes that the special Anglo-American tie is a political fact of life, one consequence of which is that if western Europe is to be a coequal, independent ally of the United States, the UK cannot be included in it.”

⁴⁶

Nel valutare un possibile accordo con l'Eliseo sui temi sollevati dall'analisi del Dipartimento di Stato, il memorandum raccomandava di considerare il coordinamento della forza nucleare francese all'interno della NATO – come possibile alternativa alla deriva dei rapporti franco-americani – e valutare l'ipotesi che tra la confederazione politica europea proposta da de Gaulle e gli interessi americani in Europa potesse esserci un punto di contatto. Infine il memorandum si chiudeva con una nota ottimistica, un augurio per la nuova amministrazione:

“We believe de Gaulle may judge that a new American administration may be willing to reexamine some of the problems with France which seem to have reach a deadlock. Recent evidence suggests that, in general, he may be in a mood to take more conciliatory approach toward his allies in the pursuit of his policy goals.”⁴⁷

In realtà, al di là dell'annotazione di speranza, i contrasti tra Washington e Parigi avrebbero continuato ad essere alimentati da quella stessa eredità trasmessa da Kennedy a Johnson, e da quegli stessi impegni, tramandati da un'amministrazione all'altra, che il nuovo

giving Europeans greater responsibility. All the other countries were against such a reform, at least for the time being. So, why raise the issue as long as there was no united European position?” Frédéric Bozo, *Two Strategies for Europe*, op. cit., p. 107.

⁴⁴ Frank. A. Ninkovich, *Modernity and power: a history of the domino theory in the twentieth century*, University of Chicago Press, Chicago 1994, p. 279. La “flexible response”, introdotta dall'amministrazione Kennedy e perseguita poi da quella Johnson, rappresenta, emblematicamente, il ruolo ed il significato degli Stati Uniti all'interno dell'Alleanza, stigmatizzato dalle parole di de Gaulle: un ruolo cioè, maggiormente accentratore, in cui il controllo delle armi nucleari nel confronto con i sovietici è totalmente in mano agli Stati Uniti. Vedi anche, David P. Calleo, *Beyond American Hegemony*, op. cit., pp. 45-46; Lawrence Freedman, *The evolution of Nuclear Strategy*, Macmillan press, International Institute for Strategic Studies, 1981, London, pp. 227-256 e 285-302.

⁴⁵ LBJ Library, NSF, Country File, France, box 169, Key problems between France and the United States, Research Memorandum, Bureau of Intelligence and Research REU-68, Department of State, from Thomas L. Hughes to the Secretary of State, p. 2.

⁴⁶ LBJ Library, NSF, Country File, France, box 169, Key problems between France and the United States, Research Memorandum, Bureau of Intelligence and Research REU-68, Department of State, from Thomas L. Hughes to the Secretary of State, p. 2.

⁴⁷ Ibidem, p. 4.

Presidente intendeva onorare. Quanto raccomandato da Ball – a distanza di pochissime ore dall'omicidio di Kennedy e dalla presa dell'incarico di Johnson – era, in verità, un tentativo di mitigare le difficoltà e le differenze, già note, tra le due sponde dell'oceano.

Ad iniziare dalla firma del Limited Test Ban Treaty dell'agosto precedente (firmato da Usa, Urss e UK), a cui l'Eliseo si era opposto proprio perché limitava la possibilità per la Francia di svolgere i propri test atomici nell'atmosfera (nel sottosuolo, infatti, sarebbero stati economicamente proibitivi, oltre a richiedere diverso tempo), il rapporto con l'alleato oltreoceano era andato via via peggiorando. L'avvio delle negoziazioni sul trattato, durante la precedente amministrazione, aveva visto, in parallelo, l'elaborazione in sede atlantica di un sistema di difesa multilaterale in grado di soddisfare (ma solo apparentemente) le ambizioni nucleari della Germania occidentale e dei paesi NATO non-nucleari, la cosiddetta Multilateral Force.

Il progetto prevedeva una flotta di navi di superficie, dotata di equipaggiamenti multinazionali e vettori nucleari a portata intermedia sul cui uso, in verità, gli Stati Uniti avrebbero esercitato il diritto di veto, detenendo in sostanza il potere decisionale nell'impiego delle armi atomiche.

In realtà, come si è detto, il progetto multilaterale aveva lo scopo di impedire la proliferazione nucleare in Europa, e allo stesso tempo di incanalare in una struttura collettiva ma a garanzia statunitense le aspirazioni nucleari degli alleati (Germania federale) che altrimenti avrebbero rischiato, secondo Washington, di inoltrarsi per sentieri indipendenti e altamente pericolosi.⁴⁸

La MLF, in questo senso, aveva finito per costituire una moneta di scambio con Mosca a proposito delle negoziazioni sul Test Ban Treaty. Il Cremlino aveva affermato nel corso delle discussioni sul LTBT, infatti, che la MLF era incompatibile con il raggiungimento della non-proliferazione nucleare, e pertanto, con il buon esito dei negoziati.

Al dipartimento di Stato, tuttavia, dove una folta schiera di "europeisti" sollecitava l'amministrazione verso la costruzione di una *Comunità Atlantica* alla cui realizzazione la MLF avrebbe contribuito, alcuni avevano temuto ed avvertito che sarebbe stato un grave errore sacrificare la MLF al Test Ban Treaty. "Il baratto" del progetto multilaterale con la politica dei negoziati avrebbe messo in discussione la sostanza del discorso di Kennedy del '62 e l'impegno assunto, successivamente, da Johnson in quel senso. Più specificatamente, inoltre, sarebbe stata messa in crisi l'affidabilità dell'impegno americano nei confronti degli alleati europei, i quali, eccetto la Francia e la Gran Bretagna per differenti ragioni, anelavano alla soluzione multilaterale.

Giunto alla firma del Trattato in agosto, Kennedy mise da parte il progetto di MLF. Alla fine di quello stesso anno, Johnson ne decretò ufficialmente la morte. Tuttavia, nonostante la scomparsa di Kennedy, la firma del LTBT e gli imminenti colloqui in tema di disarmo e di non proliferazione nucleare a Ginevra – sui quali pendeva la minaccia sovietica di incompatibilità con la MLF – il 12 dicembre del '63 il segretario di stato Dean Rusk, nel corso di uno scambio di messaggi tra il primo ministro britannico e l'amministrazione americana, avrebbe continuato a sostenere che "*we do not regard a non-dissemination agreement as an obstacle to the creation of a multilateral force*".⁴⁹

Il progetto multilaterale non sarebbe stato ancora abbandonato.

Al di là dell'ondivaga posizione dell'amministrazione in merito, il dipartimento di stato aveva compreso che la questione sollevata dal dibattito sul progetto multilaterale era cruciale e che una qualche forma di coesistenza tra le due logiche – la distensione con l'URSS e il controllo sulle aspirazioni nucleari alleate – doveva essere rinvenuta.⁵⁰

⁴⁸ Marc Trachtenberg, *History and Strategy*, Princeton University Press, Princeton, 1991, pp. 183-185; – ID. *A Constructed Peace*, op. cit. pp. 355- 357; Frank A. Ninkovich, *Modernity and Power*, op.cit. , pp. 277-278 e pp. 283-284;

⁴⁹ National Archive Record Administration (d'ora in avanti NARA), RG 59, Lot File 72D292, Bureau of European Affairs – Records relating to the United Kingdom 1962-74, Dean Rusk's Reply to Prime Minister and to Mr Khrushchev, 12 december 1963.

⁵⁰ Com'era in parte già emerso nel corso del 1963, il dipartimento di stato e quello della difesa erano schierati su fronti opposti riguardo la MLF, individuando – il primo – nel coinvolgimento della RFT nel sistema di difesa nucleare occidentale

Le due questioni costituivano, in altre parole, le due facce della stessa medaglia: la politica del “doppio contenimento”.⁵¹ Da una parte, infatti, c’era la necessità di contenere il blocco e l’ingerenza sovietica sull’Europa e nelle aree extraeuropee (ancora di più dalla fine degli anni ’50), dall’altra quella di contenere le spinte alla proliferazione nucleare (Francia) e all’affermazione di nuove potenze “nucleari” in ambito extraeuropeo nei primi anni sessanta (Cina, Israele, India, Pakistan, Giappone e Svezia).

La Francia di de Gaulle, in quest’ottica, agiva per Johnson al tempo stesso da freno e da acceleratore: da un lato l’Eliseo, opponendosi al LTBT e alla MLF, aveva portato dalla propria parte la Germania federale di Adenauer (solo per un breve periodo), per quanto l’intervento del Bundestag ne avesse limitato l’azione⁵². La RFT, infatti, era stata intimorita dalla proposta sovietica per un patto di non aggressione NATO – Patto di Varsavia (presentata durante i negoziati per il Trattato e a cui gli Stati Uniti non avevano, in dicembre, ancora risposto in modo definitivo).

Il patto avrebbe sancito la divisione del paese tedesco e finito per riconoscere internazionalmente la Germania orientale.⁵³ La tensione tra Bonn e Washington generatasi sulla questione del Test Ban Treaty – se si fosse protratta – avrebbe indebolito lo stimolo verso l’unità europea e la coesione atlantica (invocata dal discorso di Philadelphia), minato la fiducia tedesca nei confronti del centro del sistema (Usa), contemporaneamente minato alla base la volontà americana nel condurre il dialogo con i sovietici, almeno sulle prime, ed aperto, da ultimo, un ampio dibattito all’interno dell’amministrazione Kennedy prima e soprattutto in quella di LBJ poi sull’opportunità di una politica distensiva che non godeva a pieno dell’appoggio alleato.⁵⁴

Dall’altro lato, l’alleato francese, a causa del suo programma di sviluppo nucleare e la mancata adesione al LTBT, aveva indotto sempre più Washington a premere sull’acceleratore per la limitazione della proliferazione nucleare, di cui gli Usa assieme all’Urss costituivano il garante mondiale.

Come riportavano i commenti dell’ambasciatore americano Charles Bohlen a Parigi a proposito dei pericoli dell’alleanza franco-tedesca nelle prime settimane del ’64, la stampa francese (tra tutto, l’autorevole *Le Monde*) enfatizzava oltremodo *l’entente* con Bonn, arrivando quasi a “delineare un’intesa strategica sulla maggior parte delle questioni fondamentali”, che tuttavia non poteva essere del tutto verosimile.⁵⁵

(quindi nella MLF) lo stimolo alla creazione di un’Europa unita ed in parte lo “scopo” della politica europea di Washington, mentre il secondo considerava la “MLF come una tattica e non come una necessità militare”. Alan Schwartz, *Victories and Defeats in the Long Twilight Struggle: The United States and Western Europe in the 1960s*, in Diane Kunz, *The Diplomacy of the Crucial Decade: American Foreign Relations during the 1960s*, (ed). Columbia University Press, 1994, pp. 128-130.

⁵¹ Erin Mahan, *Kennedy, de Gaulle and Western Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2002, p. 157.

⁵² Il parlamento tedesco e alcuni esponenti del governo Adenauer intervennero nella questione del sostegno a de Gaulle (trattato dell’Eliseo) ed anzi riuscirono a ridurre la portata delle decisioni politiche prese dal gabinetto, inserendo in sede di ratifica parlamentare il famoso Preambolo atlantico all’interno del testo del Trattato, sminuendone così il significato filo gollista ed anti-americano.

⁵³ NARA, RG 59, Lot File 72D292, Bureau of European Affairs – Records relating to the United Kingdom 1962-74, Dean Rusk’s Reply to Prime Minister and to Mr Khrushchev, (Rusk to Mr Khrushchev), 12 december 1963. Washington, infatti, si era limitata a dichiarare che, fin quando non fossero state eliminate tutte le cause di tensione in Europa, un patto di non-aggressione, per quanto fosse ben voluto, poteva incoraggiare un falso senso di sicurezza sul continente ed essere controproducente. L’amministrazione dunque “rimandava la decisione alla conclusione del dibattito con gli alleati”.

⁵⁴ Il ruolo rivestito dal Partial Limited Test Ban Treaty fu considerevole, soprattutto perché poteva aprire uno spazio importante di consultazione tra Usa e Urss per la risoluzione del problema tedesco, il quale ormai dal lontano 1958 (l’ultimatum su Berlino di Mosca) attendeva una risposta. C’è da dire che il mancato progresso, almeno nell’immediato, sul cammino inaugurato dal LTBT fu dovuto soprattutto a cause esterne alla volontà delle parti: gli alleati occidentali da una parte e la lotta interna al Cremlino dall’altra. Vedi, Vojtech Mastny, *The 1963 Nuclear Test Ban Treaty. A missed opportunity for Détente?*, *Journal of Cold War Studies*, vol. 10, No. 1, Winter 2008, pp. 3-25.

⁵⁵ LBJ Library, NSF, Country File, France, box 169, Department State Telegram, 18 February 1964, from Paris Charles Bohlen to Washington DC Secretary of State, “Erhard’s visit to Paris 14-15 Feb. ’64”.

Le critiche di Adenauer e i distinguo di Erhard alla politica di distensione americana con Mosca (subentrato al primo nell'ottobre del '63), finivano per fare il gioco del Generale. Laddove il Presidente francese riaffermava l'importanza della riunificazione tedesca, la possibilità di difendere la RFT contro una minaccia sovietica con l'uso della force de frappe e il non riconoscimento della Germania democratica – nonostante la recente visita a Pankow, Germania est, di un gruppo parlamentare francese – Bonn rispondeva a Parigi promettendo l'assistenza economica, finanziaria e tecnologica per la cooperazione in America Latina⁵⁶. Pur sottolineando il carattere filo-atlantico e filo-statunitense delle scelte del governo tedesco, Erhard – molto più in linea con l'alleato senior del suo predecessore – finiva per confermare i sospetti di Washington su di una possibile intesa franco-tedesca (già in contrapposizione all'asse anglo-americano) sul sud America.⁵⁷

D'altronde, come riconosciuto dalle dichiarazioni dello stesso ministro dell'informazione francese Peyrefitte e riportato in una comunicazione dell'ambasciata americana a Parigi, *“the most important event in 1964 would be the trip of General to Latin America [...] as an essential pre-condition for the resumption of the French world role”*. Inoltre, *“this journey would be welcomed by the latin Americans since it would contribute powerfully to the elimination ‘of the feeling of claustrophobia’ which the Latin Americans feel as result of their too exclusively bilateral relations with the Usa”*. Oltre alla visita in America Latina prevista per l'autunno 1964, de Gaulle avrebbe compiuto un viaggio in Messico nel marzo di quell'anno, dall'analogo obiettivo. In entrambe le visite di stato, rilevava la nota d'ambasciata, vi era una chiara motivazione politica e lo stesso Generale sarebbe stato accolto come *“the Liberator”*. Infine, come riconosceva il diplomatico francese André Francois-Poncet in un articolo su *Le Figaro* del febbraio '64 – riportato nel messaggio di Bohlen – *“in this connection the next visit of the President of the French Republic to South America is not without its disturbing aspects. Whether one wishes it or not, it will be the occasion for anti-American demonstrations”*.⁵⁸

La politica francese dentro e fuori l'Alleanza, personificata dalla costituzione della force de frappe, dal programma di cooperazione economica franco-tedesca per l'America Latina, dal rifiuto per l'ingresso della Gran Bretagna nella CEE e, non meno importante, dalla posizione francese sulla crisi in Vietnam – osservava la lettera del segretario assistente agli affari europei William R. Tyler – era finalizzata a conferire alla Francia *“the possibility of playing a greater role on the international scene”* ed a giustificare la presa di posizione dell'Eliseo come la risposta *“to a vindictive and resentful America, hating France because de Gaulle has presumed to speak up for her”*.⁵⁹

Nel marzo del '64, il plenipotenziario Bohlen, ancora una volta, tracciava un quadro approfondito della politica estera francese nei confronti degli Stati Uniti, un report dal rilevante valore politico, indirizzato al Presidente Johnson, e su cui, in termini generali, concordava buona parte degli esponenti dell'amministrazione.

Bohlen partiva infatti da lontano nel tentativo di spiegare le scelte politiche di de Gaulle, arrivando a far coincidere la visione e l'approccio concettuale alla politica estera dello statista con le esigenze e le caratterizzazioni ideologiche del paese. In altre parole Bohlen sosteneva che il Generale era in linea con il vivo sentire della nazione francese:

“Fundamental and basic elements in de Gaulle’s foreign policy is his strongly held and unchangeable conviction that the nation (the state and not the people) represents the permanent unit in international affairs. Its authority and sovereignty must under no conditions be watered down or weakened in any way. The conception of France as a nation is imbued with almost mystical quality and de Gaulle is

⁵⁶ LBJ Library, NSF, Country File, France, box 169, Dept State telegram from AmEmbassy in Bonn (George McGhee) to United States Dept of State, “Erhard’s visit to Paris, 18 february 1964.

⁵⁷ LBJ Library, NSF, Country File, France, box 169, Dept State Telegram, 18 February 1964, from Paris Charles Bohlen to Washington DC Secretary of State, “Erhard’s visit to Paris 14-15 Feb. ’64”, p. 3.

⁵⁸ LBJ Library, NSF, Country File, France, Box 169, Dept State airgram from AmEmbassy in Paris to AmEmbassies of Buenos Aires, Santiago, Rio de Janeiro, Mexico City, Bonn, 29 february 1964, “French Interests in Latin America”.

⁵⁹ LBJ Library, NSF, Country File, France, box 169, Letter from W. R. Tyler to McGeorge Bundy, 12 march 1964.

*embodiment of this national spirit. If this concept is fully understood almost all de Gaulle's actions in foreign affairs in last five years are logical, deductible and quite consistent. It explains de Gaulle's antagonism to the organization of NATO, his aversion to anything that smacks of integration. It is the reason why he has withdrawn French fleet from NATO control and Air Force and two French divisions. It is also national concept which has caused him to refuse permission for storage of American atomic weapons on French soil.*⁶⁰

La stessa concezione di nazione in materia di difesa militare di de Gaulle era, per Bohlen, strettamente legata all'idea che il Generale aveva dell'alleanza: una comunità che operava in tempi di crisi (*war danger*) ma non nei restanti periodi. Ciò spiegava la solidarietà del Presidente francese agli Stati Uniti durante la crisi di Cuba. Inoltre nessuna delle decisioni di particolare rilievo intraprese dall'Eliseo in ambito diplomatico erano state oggetto di consultazione o discussione con alcuno degli alleati: "*Veto of Britain in Common Market, recognition of Red China, attitude on Cyprus, actions in Africa are cases in point.*"⁶¹

La concezione dell'interesse nazionale per de Gaulle era particolarmente rilevante, secondo Bohlen, quando questa era applicata alle relazioni "*of a middle-sized power (France) and a great power (Usa). This conception conditions all of de Gaulle's attitudes towards United States and forces him by its logic to take opposite position as matter of principle because of his belief that too close association would cause France automatically to become satellite. It is also explanation of force de frappe which, in turn, logically requires distortion of postwar history in order to justify current policy; for example, doubt as to United States intentions in event of war must be spread by French propaganda in order to justify heavy expenditures for force de frappe.*"⁶²

Per quel che poi riguardava le intenzioni dell'Eliseo nei confronti delle aree extraeuropee, sosteneva Bohlen, la comprensione della posizione francese diveniva ancora più complessa.

L'inizio del 1964, infatti, era stato segnato dal riconoscimento francese della Cina comunista (27 gennaio) e dalle dichiarazioni rilasciate da de Gaulle nella conferenza stampa internazionale (31 gennaio) in cui egli aveva espresso la posizione del governo rispetto ad importanti temi quali la distensione, il riconoscimento appunto della Cina e gli oneri della nazione francese nei confronti dei paesi extraeuropei (dal Sud est asiatico all'America Latina).

Il riconoscimento della Repubblica popolare cinese era stato quindi, secondo la logica gollista spiegata da Bohlen, primariamente un atto di dimostrazione di indipendenza francese. Inoltre, l'Eliseo in merito alla questione non aveva intrattenuto alcuna consultazione con nessuno degli alleati. "*In addition, France possibly foresaw crisis in Vietnam and wished France to be installed in Peking in order to take advantage of crisis when it comes.*"⁶³

Il diplomatico americano individuava quindi 4 livelli d'opinione in Francia con cui gli Stati Uniti dovevano confrontarsi, al di là delle scelte politiche dell'Eliseo: de Gaulle, ovviamente; il governo, i ministeri e i dipendenti impiegati nell'apparato burocratico-statale; i giovani filogollisti dell'Union pour la Nouvelle République (UNR) e il popolo francese nel suo insieme. Del secondo gruppo, il 90% non era in completo accordo con la condotta di politica estera del presidente francese e, buona parte di quel 90%, era generalmente filo-americana. Il terzo gruppo, costituito dai giovani gollisti, era giudicato da Bohlen irresponsabile, poco intelligente, dalla facile tendenza all'autoritarismo. I giovani dell'UNR andavano addirittura oltre la stessa attitudine antiamericana di de Gaulle. Alain Peyrefitte, Ministro dell'Informazione del secondo governo Pompidou, apparteneva a questa schiera e pur essendo appunto un uomo di governo *gravato* dalle responsabilità istituzionali, manifestava un'aperta ed irresponsabile tendenza antiamericana. In ultimo, la popolazione francese: la

⁶⁰ LBJ Library, NSF, Country File, France, box 169, Memo for President from Rusk – “Reflections on current French foreign policy and attitudes toward the Usa and recommendations” by Charles Bohlen – 11 march 1964.

⁶¹ Ibidem, p. 2.

⁶² Ibidem.

⁶³ LBJ Library, NSF, Country File, France, box 169, Memo for President from Rusk – “Reflections on current French foreign policy and attitudes toward the Usa and recommendations” by Charles Bohlen – 11 march 1964, p. 2.

cittadinanza non manifestava ancora i segni di una chiara tendenza all'antiamericanismo, ma su di essa – ricordava Bohlen – la propaganda gollista anti-statunitense, prima o poi, avrebbe potuto far presa.

La conclusione dell'analisi del diplomatico americano non lasciava adito all'ottimismo e vedeva, solo in termini molto ristretti, chance di qualche cambiamento favorevole a Washington, almeno finché de Gaulle sarebbe rimasto al potere: *"It is very doubtful if he wants anything from the United States and more likely that he prefers a certain amount of friction. He is, however, well aware of the fact that French survival is dependent on American military protection, At the present time, he seems to have forgotten about Europe and his major attentions seems to be to so-called 'third world', particularly South America. The danger here is that he will start currents which will be stronger than he anticipates. It is not clear whether he recognized the hard core anti-American feeling in Latin America is Communist inspired, which since 1944, has treated United States as public enemy number one."*⁶⁴

Rispetto alle raccomandazioni, anche qui Bohlen, non dissimulava false speranze: era sempre più facile dire *cosa non doveva esser fatto* riguardo de Gaulle che il suo contrario.

Pertanto, al vertice dell'elenco delle raccomandazioni al Presidente figurava quella di non organizzare alcun incontro con il Generale (nonostante Ball, alla fine di novembre avesse suggerito a Johnson di rinnovare l'invito per una visita negli Usa, rimasto in sospeso dopo la morte di Kennedy). La situazione, rispetto al momento in cui Ball aveva stilato il memorandum per l'incontro di novembre in occasione del funerale di Kennedy, era notevolmente peggiorata e non c'era alcun oggetto di discussione su cui Johnson e il Presidente francese avrebbero potuto proficuamente discorrere. Inoltre, il 1964 era un anno importante per l'amministrazione: con le elezioni presidenziali alle porte Johnson non avrebbe lasciato il paese per una visita di stato in Europa. D'altronde la sua introduzione nel vecchio continente si era consumata nell'estate appena trascorsa (1963), allorché con Kennedy – da Vice-Presidente – aveva compiuto una serie di visite nelle capitali europee.

Bohlen non mancava di rilevare che non poteva esserci alcuna *"concession or bribe"* da parte Usa finalizzata a condizionare la posizione di de Gaulle e la sua politica. Qualsiasi gesto compiuto con quell'intenzione, non avrebbe fatto altro che confermare la visione del Generale, giustificando ancora di più la sua rigidità. Tuttavia, pur escludendola dal novero delle azioni possibili, esisteva una contromossa – per il plenipotenziario – che con ogni probabilità avrebbe messo in difficoltà anche Parigi: la minaccia di un cambio di strategia da parte Usa e/o addirittura la riduzione delle forze americane in Europa. Se esisteva una pur blanda speranza che una sorta di *agonizing reappraisal* avrebbe potuto ridimensionare l'atteggiamento gollista, la minaccia americana avrebbe altresì prodotto effetti nefasti sugli altri alleati, chiosava Bohlen. Sarebbe quindi stato più opportuno escludere gli altri membri NATO da una qualsiasi ritorsione americana, e che pertanto in ambito bilaterale, militare o scientifico, su qualsiasi approccio o scambio tra Washington e Parigi vi fosse sempre un adeguato *quid pro quo*. Dal punto di vista psicologico inoltre, sosteneva Bohlen, gli Stati Uniti avrebbero dovuto evitare di esporsi pubblicamente sulle relazioni franco-americane o limitarsi a porre l'accento esclusivamente sulle divergenze superficiali. Allo stesso tempo il plenipotenziario aggiungeva che nascondere anche agli altri alleati l'esistenza di difficoltà con de Gaulle, senza per questo sminuire i termini della questione, avrebbe danneggiato l'immagine della nazione agli occhi dell'opinione pubblica americana oltre che favorito ed incoraggiato, di converso, la propaganda francese. Non rimaneva quindi che evitare che il Presidente e/o il segretario di Stato americani facessero dichiarazioni dirette sullo stato delle relazioni con la Francia, rispondendo solo se necessario, ed escludendo la libera iniziativa di diplomatici e funzionari dei vari dipartimenti nell'esprimere pareri sulla questione.⁶⁵

⁶⁴ Ibidem, p. 3.

⁶⁵ LBJ Library, NSF, Country File, France, box 169, Memo for President from Rusk – "Reflections on current French foreign policy and attitudes toward the Usa and recommendations" by Charles Bohlen – 11 march 1964, p. 4.

Bohlen prendeva in considerazione, inoltre, una serie di misure, piuttosto concrete, nei confronti dell'azione dell'Eliseo. Innanzitutto la possibilità di rivedere o addirittura interrompere la consegna di aerei-cisterna – che *l'Armée de l'Air* (l'Air Force francese) avrebbe impiegato per i velivoli KC-135 Stratotankers – nell'eventualità che Parigi continuasse a mostrare ostilità nei confronti di Washington.⁶⁶

In ambito economico, suggeriva Bohlen, gli Stati Uniti avrebbero dovuto continuare a lavorare per il Kennedy Round, una serie di accordi commerciali per la riduzione delle tariffe doganali sul commercio tra i paesi aderenti al GATT (in fase di ri-discussione dal maggio '64), su cui gli Stati Uniti e i paesi europei ebbero difficoltà di intesa. Rispetto agli accordi economici bilaterali gli Stati Uniti – riconosceva l'ambasciatore – erano “pesantemente favoriti”. Washington, in effetti, esportava in Francia più del 16% (tra materie prima, generi alimentari e beni di uso durevole) su un totale di oltre nove milioni di dollari di esportazioni nei confronti dell'Europa. Tuttavia, le importazioni statunitensi in Francia nel 1963 avevano subito un leggero calo in percentuale e per questo Bohlen escludeva la possibilità di “any retaliation” su questo argomento.⁶⁷

In anni in cui, l'invito all'integrazione e l'esortazione per un'Europa economicamente forte e politicamente stabile erano divenuti i capisaldi della politica americana per il vecchio continente, la diatriba sul Kennedy Round avrebbe acquisito un indubbio valore strategico-politico. Gli europei, infatti, esercitarono una certa dose di protezionismo nei confronti delle merci statunitensi e tesero a bloccare, così, l'ingresso dei prodotti d'oltreoceano nel vecchio continente, che essi vedevano come l'assalto economico degli Stati Uniti alla “riconquistata fortezza Europa”, in aperta contraddizione con lo spirito di cooperazione e unità.⁶⁸

⁶⁶ I tankers aircraft (aerei-cisterna) erano velivoli in grado di rifornire di carburante altri aerei in volo ed erano usati soprattutto in missioni di guerra o ricognizione. Il loro utilizzo fu molto frequente durante la guerra in Vietnam, dove un velivolo militare doveva attraversare migliaia di miglia ed era impossibilitato ad atterrare per fare rifornimento.

⁶⁷ LBJ Library, NSF, Country File, France, box 169, Memo for President from Rusk – “Reflections on current French foreign policy and attitudes toward the Usa and recommendations” by Charles Bohlen – 11 march 1964, p. 5. La questione del Kennedy Round divenne oggetto di controversia tra il governo francese (tra tutti i governi europei, quello francese fu il più ostile ai negoziati con gli Stati Uniti) e l'amministrazione americana fin dall'immediato: dal maggio '63, in cui fu lanciato il Kennedy Round e, con ancora più veemenza, nel maggio del '64, anno in cui si diede inizio alle negoziazioni, sino alla conclusione degli accordi nel 1967. Jeffrey Vanke, *Reconstructing De Gaulle*, Journal of Cold War Studies, Vol. 2, No. 3, Fall 2000, pp. 87 – 100; Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe*, op. cit., Id. *De Gaulle between Grain and Grandeur: the Political economy of French EC Policy, 1958 – 1970* (part 1), *Journal of Cold War Studies*, Vol. 2, No. 2, Spring 2000, pp. 3 – 43; (part 2) in Vol. 2, No. 3, Fall 2000, pp. 4 – 68.

⁶⁸ Nel 1962 la CEE aumentò (triplicandole) le tariffe sulle importazioni di pollo, escludendo in tal modo i produttori americani da un mercato in forte espansione. Il Presidente Kennedy, che temeva da tempo una svolta protezionistica da parte europea e le sue ripercussioni sul mercato americano, aveva promosso e fatto approvare dal Congresso (1962) il Trade Expansion Act, riducendo così del 50% le tariffe doganali americane nel commercio con gli altri paesi su base di reciprocità. Dall'altra parte dell'oceano l'idea di “crescere insieme” rappresentata dal Trade Expansion Act – così come era stato definito da Kennedy – non era stata vista di buon occhio dai membri comunitari, piuttosto era sembrato il tentativo per risollevare un mercato in declino come quello americano, invadendo di merci quello europeo. La CEE, proprio in quegli stessi mesi impegnata nell'elaborazione e nella discussione da parte degli stati membri della Politica Agricola Comunitaria, cercò di proteggere i propri produttori includendo il settore del pollame all'interno della PAC (Risoluzione 22). Dopo 18 mesi di infruttuose discussioni tra Usa ed Europa in merito alla questione, nel dicembre del '63 il Presidente Johnson provvide a dare una scossa al sistema imponendo ritorsioni commerciali sulle tariffe nei confronti dei paesi CEE (Francia e RFT in particolare) e dando ufficialmente il via a quella che fu chiamata “the chicken war”. I prodotti su cui gli Stati Uniti esercitarono maggiori ritorsioni sugli esportatori europei furono: amido di patate, destrine, brandy ed autocarri speciali (“light trucks”). Nel novembre 1964, i sei accettarono di negoziare una riduzione tariffaria con il governo di Washington in merito ad alcuni prodotti considerati “fuori lista”, ovvero esclusi dall'elenco su cui erano esercitate ritorsioni da parte Usa ed aumenti tariffari d'importazione da parte europea, (il settore dei reattori nucleari fu escluso dalle eccezioni per volontà del rappresentante francese). L'esito positivo delle negoziazioni fu considerato un passo significativo, se pur minimo, ed un segnale di apertura da parte della comunità europea. Come riportò lo stesso *Le Monde*, citando le parole del segretario di stato tedesco del Ministero dell'economia: “Ce résultat est tres clair. La Communauté économique européenne ne sera pas protectionniste” da *Les Six acceptent de négocier une réduction tarifaire sur plus de 80% de leurs importations industrielles*, Paul Fabra, *Le Monde*, 17 Novembre 1964, www.ena.lu. Sull'argomento del Kennedy Round e della chicken war vedi anche, “Ending the ‘Chicken war’. The case for Abolishing the 25 Percent Truck Tariff” Trade Briefing Paper,

Nonostante le iniziali divergenze con la Francia sull'accordo commerciale (Kennedy Round) già nel marzo '64, momento in cui Bohlen redigeva la sua relazione, anche nei confronti di Parigi, sosteneva il diplomatico, occorreva ribadire l'appoggio e il sostegno americani per un'Europa coesa e in partnership atlantica – sebbene la prospettiva di una maggiore crescita economica europea non era avrebbe fatto rallegrare Washington.

Infine, rammentava Bohlen, l'amministrazione Johnson avrebbe dovuto mostrarsi favorevole all'interesse e all'impegno francese in Sud America, ma al tempo stesso osservare il tono e la sostanza delle dichiarazioni che de Gaulle avrebbe rilasciato in occasione delle imminenti visite, monitorando così i cambiamenti in corso nella strategia dell'Eliseo. Calma e fermezza dovevano caratterizzare tutte le esternazioni di ogni membro di rilievo dell'amministrazione americana verso il governo e la Presidenza francese, evitando un certo petulante criticismo (che avrebbe doppiato peraltro quello sfoggiato da de Gaulle) e una finta accondiscendenza: *"It should always be borne in mind that de Gaulle cannot have very many more years of being in power, and the present indications are that a very large portion of the objectionable features of current French policy would disappear with his departure from power."*⁶⁹

Nel corso della conferenza stampa del 31 gennaio '64, a proposito dell'interesse francese nei confronti delle aree extraeuropee – Cina, America Latina e Africa – de Gaulle aveva risposto alla platea di giornalisti che lo incalzavano sul perché del riconoscimento della RPC ed il significato dell'aiuto ai paesi latinoamericani con una lettura tutta personale della percezione dei blocchi da parte delle potenze in via di sviluppo. Come aveva anticipato nel discorso del '63 a Lione, de Gaulle credeva che i paesi sottosviluppati nutrissero il desiderio di ricevere l'aiuto francese sotto varie forme – economico, finanziario, tecnologico e militare – proprio per non divenire *"the battlefields for the imperialist ambitions of today and tomorrow"*, per non essere più sottoposti alla logica dei blocchi e della guerra fredda.⁷⁰ Per Washington il proposito dell'aiuto francese in Asia, Africa e in Sud America era da interpretare, invece, in maniera del tutto diversa: la prova di un atteggiamento di disapprovazione, un distinguo fortemente critico che andava oltre una soglia accettabile, se pur discutibile, di un paese alleato, e diveniva piuttosto una dichiarazione di anti-americanismo. *"It is not only to aggrandize the French position in these areas, but – sostenevano gli analisti della CIA a proposito delle decisioni dell'Eliseo – to achieve this objective through the removal of the anglo-saxon presence and influence"*.⁷¹ Da un certo punto di vista, l'amministrazione americana non commetteva un errore di valutazione nel valutare l'aspirazione francese a contare di più. Come il report dell'agenzia di intelligence americana rammentava ricordando le parole del Generale: *"What we are trying to do, in order to build a Europe which would be itself, is linked with what we are doing in the interest of countries – Africa, Asia, Sud America – of the world in our civilization. Yes, cooperation is henceforth a great ambition of France"*.⁷²

Rispetto al riconoscimento della RPC, de Gaulle lo definiva un'azione naturale, una conseguenza ovvia, data la rilevanza del paese comunista non solo nell'ambito dei rapporti di forza mondiali (la Cina avrebbe detonato la sua prima bomba atomica nell'ottobre del '64) e

Center for Trade Policy Studies (CATO Institute), No. 17, June 18, 2003; Thomas A. Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe*, op. cit., pp. 33 – 39; Steve Dryden, *The Trade Warriors: USTR and the American Crusade for Free Trade*, Oxford University Press, New York, 1995, pp. 62-88; Thomas W. Zeiler, *American Trade and Power in the 1960s*, Columbia University Press, New York, 1992, pp. 130 – 159; Geir Lundestad, *Empire by Integration, The United States and European Integration 1945-1997*, Oxford University Press, 1998, pp. 91 – 98, questi ultimi due volumi soprattutto per quanto riguarda le ripercussioni del Kennedy Round (e quindi della politica economica americana) sull'integrazione europea e sui problemi della bilancia dei pagamenti statunitense.

⁶⁹ LBJ Library, NSF, Country File, France, box 169, Memo for President from Rusk – Dan Ikerson, "Reflections on current French foreign policy and attitudes toward the Usa and recommendations" by Charles Bohlen – 11 march 1964, p. 5.

⁷⁰ LBJ Library, NSF, Country File, France, box 169, De Gaulle Press Conference of 31 January 1964, p. 7; Telegram Dept State to Sec from George C. Denney Jr. INR, "De Gaulle's Press Conference".

⁷¹ LBJ Library, NSF, Country File, France, box 169, CIA Intelligence information cable, "Situation Appraisal in France: indications of Anti-Americanism", 31 January '64.

⁷² LBJ Library, NSF, Country File, France, box 169, De Gaulle Press Conference of 31 January 1964, p. 8.

nei rapporti con l'URSS, ma soprattutto per il suo coinvolgimento negli affari dei paesi del sud est asiatico. Sarebbe stato inconcepibile, secondo il Presidente francese, concludere un trattato di neutralità – invocato in quelle settimane dall'Eliseo – tra il Vietnam del nord e il Vietnam del sud, la Cambogia e il Laos, senza l'inclusione della Cina: *"a neutrality which should be guaranteed in the international field and which should exclude simultaneously any armed action supported by any of these states against (one another?), and by outside. [...] France is simply recognizing the world as it is."*⁷³

L'accenno francese alla situazione nel sud est asiatico, sempre più critica, non permetteva tuttavia a Washington di comprendere se e in che modo la politica di neutralizzazione proposta dall'Eliseo poteva essere applicata al Vietnam. A tal proposito la posizione del governo di Parigi e del suo Presidente era ancora piuttosto confusa. Ciò che emergeva in quelle prime settimane dell'anno era piuttosto una critica all'operato americano nel sud est asiatico – che finiva per screditare la presenza statunitense nello stesso Vietnam del sud – e un'esortazione a risolvere la crisi coinvolgendo altri paesi.

A proposito dell'iniziale rilassamento dei rapporti Usa-Urss, de Gaulle non perse, tuttavia, l'occasione di essere sufficientemente esplicito. Egli, infatti, non mise in discussione come aveva fatto nella conferenza stampa del luglio precedente le relazioni est-ovest. Piuttosto contestò l'attendibilità della logica dei blocchi. *"He implies that – osservava George C. Denney JR. del dipartimento di stato – ideological blocs are breaking up as national interests break through. It might be concluded, in fact, that if the major business of the world is, as he says, underdeveloped countries, the East-West competition has lost its urgency."*⁷⁴ D'altronde, come riportato nel memorandum per il Presidente Johnson da Bromley K. Smith del National Security Council, de Gaulle e il governo francese – attraverso il suo rappresentante permanente al Consiglio atlantico Francois Seydoux de Clausonne – si erano espressi chiaramente rispetto al dialogo intrapreso dagli Usa con l'Urss: *"The West should not try to meet the Soviets on their terms. This was what the US and UK replies attempted to do. There was no hope of achieving concrete results this way. The only result would be a vague and meaningless treaty. France would not follow this method, but would answer briefly, indicating that the West never has had any intention of using force to change territorial boundaries – il riferimento era a Berlino – and expressing hope that the Soviets would take a similar position."*⁷⁵

Il fatto che de Gaulle cogliesse l'occasione della conferenza stampa internazionale per esprimere la posizione della Francia nei riguardi di differenti temi, anche distanti dalla tradizionale area di interesse del paese, sembrava suggerire a Washington l'esistenza di una strategia dall'elaborazione complessa sottesa alle dichiarazioni dell'Eliseo: un'incursione, voluta, nell'orbita della politica statunitense, volta a ridimensionare la leadership degli Usa ed a guadagnare posizioni a livello mondiale. Secondo un cablogramma dell'agenzia americana di intelligence, "L'espansionismo dell'influenza francese" e "la ricerca di una collocazione politica di maggior rilievo" da parte di Parigi ben oltre i tradizionali confini di intervento, s'apprestavano a diventare gli obiettivi prioritari della politica estera di de Gaulle.

*"This policy, – sosteneva la CIA – insofar as Indochina is concerned, inevitably carried with it some anti-Americanism because the Americans replaced the French there. We are of the opinion that in the view of the present regime, the advancement of French interests in the underdeveloped areas of the world (Africa, Asia, South America) demands a simultaneous lessening and removal of American (Anglo-Saxon) influence in these areas."*⁷⁶

Rispetto al caso dell'America Latina, Washington aveva compreso, anche grazie alle stesse dichiarazioni del governo francese, che Parigi avrebbe dato il via ad una campagna di sostegno e aiuto economico-finanziario in quei paesi senza aver a disposizione tutte le

⁷³ Ibidem, pp. 9-12.

⁷⁴ LBJ Library, NSF, Country File, France, box 169, Telegram Dept State to Sec from George C. Denney Jr. INR, "De Gaulle's Press Conference".

⁷⁵ LBJ Library, WHCF, Country File, France ex CO81, box 30, Memo for the President from Bromley K. Smith, 20 January 1964.

⁷⁶ LBJ Library, NSF, Country File, France, box 169, CIA Intelligence information cable, "Situation Appraisal in France: indications of Anti-Americanism", 31 January '64, p. 2.

risorse necessarie. Come lo stesso Jeanneney Report (*Report on Committee for the study of Policy of Cooperation in developing countries*)⁷⁷ aveva messo in evidenza: “*although the tremendous needs of the underdeveloped countries (Tiers Monde) make the resources of France appear to be negligible, she can, if she uses all of her capacities, play a useful part. But before determining what would be the best methods of her action, one must evaluate the effort she can furnish which would be compatible with her obligations towards herself.*”⁷⁸ Jean-Marcel Jeanneney, figura di spicco all'interno del governo ed ex Ministro dell'Industria, aveva infatti condotto uno studio sulla possibile cooperazione tra Francia e America Latina e non aveva potuto nascondere il fatto che l'iniziativa intrapresa dall'Eliseo si sarebbe avvalsa dei fondi già in uso per l'Africa francese, giunti quasi ad esaurimento. L'ammontare della cifra impiegata per tale cooperazione – 5 miliardi di franchi l'anno – sarebbe stato, per Washington, un contributo molto modesto e non avrebbe affatto soddisfatto le attese nutrite dai paesi dell'America del sud. Gli stessi diplomatici del Quai d'Orsay temevano che l'operazione potesse rivelarsi un boomerang per le relazioni franco-latinoamericane. Inoltre, non c'era stato alcun interesse da parte di banche o uomini d'affari francesi (con capitali privati) per i paesi coinvolti dal progetto di cooperazione (Cile, Cuba e Panama non erano incluse). Le ultime speranze di creare attrattiva per industriali e imprenditori francesi rimanevano nelle mani di un attardato gruppo parlamentare in visita nelle capitali sudamericane in quelle settimane, e nell'interesse di Bonn, che aveva pur stipulato una sorta di accordo con Parigi per lo scambio di tecnologia, informazione e supporto economico in America del sud.⁷⁹

Era quindi evidente, oltre l'esortazione di facciata per un interesse francese nell'area che Kennedy aveva pur espresso mesi prima, che de Gaulle concepiva la cooperazione col terzo mondo in chiave antiamericana, volta ad occupare spazi da *grande potenza*, anni prima impensabili, e faceva parte di una più ampia strategia di ri-posizionamento (atlantico) della Francia a scapito degli Stati Uniti.

Quel che l'amministrazione Johnson constatava rispetto alle scelte di de Gaulle, fu che il suo mettere in discussione la leadership statunitense presupponeva la perdita stessa della coesione atlantica, di cui gli Stati Uniti rivestivano il ruolo di garante, così come al tempo stesso metteva in crisi il processo di coesione ed integrazione europea, negando l'ingresso alla Gran Bretagna nel Mercato Comune. In vista della sessione ministeriale dell'alleanza presso L'Aia (maggio '64) le prese di posizione dell'Eliseo non avrebbero fatto altro che aggravare, secondo l'amministrazione americana, le difficoltà dell'organizzazione atlantica, arrivando a costituire una vera e propria minaccia di “disintegrazione”.

Le rivendicazioni di Parigi, formulate nel memorandum del '58, si stavano, per certi versi paradossalmente, ribaltando nei confronti degli Stati Uniti. Laddove *l'uomo dei tempi di crisi*, tornato al potere, aveva invocato invano un'organizzazione tripartita in grado di andare oltre la solidarietà atlantica e di estendersi ad altre aree geografiche del mondo, ora era la stessa amministrazione americana e il suo Presidente *non eletto* a reclamare, se pur indirettamente, un maggior appoggio alleato nelle aree extraeuropee (Vietnam e sud est asiatico *ma non* in sud America), una solidarietà atlantica che appunto andasse oltre i propri confini e, soprattutto, a favore dell'impegno statunitense nel mondo, non certo contro Washington.

⁷⁷ Il Jeanneney Report fu il frutto dei primi 4 anni di lavoro del Ministero per la cooperazione francese, istituito da de Gaulle nel 1959, con lo scopo di provvedere all'assistenza tecnica, economica e militare dei paesi africani in via di sviluppo, soprattutto di area francofona. Dal 1962 il ministro per la cooperazione iniziò ad inviare dei volontari all'estero (coopérants) con lo scopo, tuttavia, di reperire e raccogliere informazioni anche ai fini della “cooperazione culturale”. Nel 1964 si raggiunse il numero di 154 volontari impiegati all'estero ed il governo francese volle giungere alla pubblicazione del primo rapporto sull'assistenza francese da fornire ai paesi in via di sviluppo, non più solo africani. Vedi “*Le système d'aide au développement de la France et du Royaume-Uni: points de repère sur cinquanta ans d'évolutions depuis décolonisation*”, Francois Pacquement, *Revue Internationale de Politique de Développement*, pp.51-75.

⁷⁸ LBJ Library, NSF, Country File, France, box 169, Dept. State airgram from American Embassy in Paris to AmEmbassies of Buenos Aires, Santiago, Rio de Janeiro, Mexico City, Bonn, 29 February 1964, “French Interests in Latin America”.

⁷⁹ LBJ Library, NSF, Country File, France, box 169, Dept. State airgram from American Embassy in Paris to AmEmbassies of Buenos Aires, Santiago, Rio de Janeiro, Mexico City, Bonn, 29 February 1964, “French Interests in Latin America”.

Secondo la visione gollista, una leadership, tuttavia, non era realmente messa in discussione se a questa non se ne opponeva un'altra, e se questa stessa leadership non era garantita da una capacità militare di rilievo a livello internazionale. In questi termini, la questione nucleare era il tema centrale delle relazioni franco-americane.

Se, infatti, il doppio "no" dell'Eliseo all'iniziativa multilaterale e all'ingresso di Londra nella CEE – entrambi annunciati nella conferenza stampa del 14 gennaio '63 – dovevano intendersi come i passaggi-chiave di una politica volta all'indipendenza, in ugual modo si dovevano considerare gli sforzi compiuti dalla Francia per la costruzione della force de frappe e il suo graduale allontanamento dalla struttura militare integrata, NATO, se pur non dall'Alleanza. D'altronde, il principio che aveva portato l'amministrazione americana ad offrire i missili Polaris al governo francese – offerta che in un certo senso aveva preceduto concettualmente la presentazione ufficiale del progetto di MLF agli europei – era basato essenzialmente sull'idea di rabbonire Parigi in merito all'ingresso della Gran Bretagna nel Mercato Comune, nonché controllare gli sviluppi in ambito militare di Parigi, tenendone così a freno le ambizioni atomiche⁸⁰. Tuttavia, ed è bene ricordarlo, la MLF rimaneva un progetto che, se avesse trovato il consenso di tutte le parti coinvolte ed una rapida realizzazione, avrebbe assicurato il raggiungimento di un duplice obiettivo per Washington: la possibilità di condividere la spesa per la difesa dell'Europa con gli alleati, il cosiddetto *nuclear sharing* – ogni paese avrebbe infatti contribuito alla MultiLateral Force in proporzione alla propria capacità militare ed economica – e l'opportunità di un maggior controllo strategico nell'Alleanza da parte americana. Chiaramente per de Gaulle, una forza in cui il principale paese alleato (Usa) deteneva il diritto di veto sull'uso delle armi atomiche in dotazione alla flotta multilaterale, era la conferma di una volontà egemonica ancora più esplicita. Nell'ipotesi, tuttavia, che l'iniziativa della MLF fosse stata realizzata, lasciando spazi di manovra ai paesi europei partecipanti, essa avrebbe rischiato di divenire – sosteneva il Generale – un tandem americano-tedesco (dato il forte interesse da parte di Bonn e la necessità primaria per Washington di ottenere la partecipazione dei tedeschi, come vedremo più avanti), in cui per la Francia non vi sarebbe stato spazio.

1.2 No *consultation without independence*. L'integrazione tra partnership atlantica e comunità europea.

In vista dell'incontro ministeriale NATO presso L'Aia del maggio '64, il dipartimento di stato era intento ad elaborare un'interpretazione quanto più esaustiva della linea politica francese e della sua posizione all'interno dell'Alleanza, la quale negli anni, si era fatta man mano più defilata. La decisione di de Gaulle dell'aprile di ritirare gli ufficiali della Marina francese da tutti i comando NATO aveva infatti creato ancora più imbarazzo in ambito atlantico e nell'amministrazione americana. La scelta dell'Eliseo lasciava spazio ad ampie riflessioni a Washington sul futuro della partecipazione francese nella NATO e costringeva la Presidenza Johnson a fare i conti di quel che rimaneva, al momento, dell'impegno militare francese nell'Alleanza. I requisiti NATO prevedevano, da parte di Parigi, l'impiego di 14 divisioni per l'Esercito, 149 navi per la Marina, 25 squadroni e 7 unità missilistiche per l'Aeronautica. L'impegno francese nell'organizzazione militare (primavera '64) contava nella realtà, 2 divisioni per l'Esercito, 5 sottomarini per la Marina, 17 squadroni e 2 unità missilistiche per l'Aeronautica (dislocate in Germania ovest).⁸¹ *"The above outline of what de Gaulle has 'done' to NATO – si leggeva in un memorandum del dipartimento di stato del maggio '64 – in the six years since he returned to power, and what he has*

⁸⁰ Il progetto di MLF, come si è già accennato, fu concepito dall'amministrazione Eisenhower e gli iniziali colloqui con gli europei furono condotti da Christian Herter, incaricato dal Presidente di trattare del progetto in Europa. Dopo qualche tempo dalla presa dell'incarico Kennedy tornò, se pur con qualche modifica, sulla questione della MLF incontrando le prime serie difficoltà di intesa da parte della Francia. Fu con la Presidenza Johnson che il progetto finì definitivamente nel cassetto e non più solo a causa del rifiuto gollista.

⁸¹ NARA, RG 59, Lot file 66D439, box 1, Papers of Robert J. Schaezel 1961-1966, Department State, Research Memorandum REU-31, to the Secretary from INR- George C. Denney Jr., May 1 1964, p. 3.

failed to do in that substantial period of time, give some reason to think that his overall purpose has not been to wreck the alliance (the need for which he has constantly proclaimed), nor even to demolish its existing integrated military structure in order to implement his endlessly repeated statements that France's defence must be solely in French hands. The circumstances surrounding his most recent action vis-à-vis NATO, suggest, rather, that he has these two aims: 1) to mount a slow but constant pressure on the United States and the other allies which will lead them to understand that France's participation in Alliance affairs may be diminished regularly until they are willing to agree to some restructuring of the Alliance – never set forth in detail – more to de Gaulle's liking; and 2) actually to bring about such a restructuring by unilaterally creating situations of fact in which France continues to participate in Alliance military affairs but on bases than those of integrated commands.”⁸²

Secondo le analisi dei diplomatici americani, la decisione dell'Eliseo di negare lo stoccaggio alle armi atomiche americane su suolo nazionale (1958), così come il ritiro dalla NATO della flotta francese del Mediterraneo l'anno seguente e la decisione di non re-impiegare sotto comando alleato le truppe francesi di ritorno dall'Algeria nel 62-63, avevano costituito (assieme al diniego per l'ingresso del Regno Unito nella CEE), i passi più importanti per una politica di riconquista della leadership da parte della Francia, in ambito atlantico ed europeo. Un riscatto politico, quello di Parigi, che sarebbe stato perseguito anche a costo di mettere in discussione la stessa partecipazione francese nell'alleanza e, di conseguenza, a repentaglio le attività e le decisioni che attendevano i 14 in sede atlantica. Com'era prevedibile, i provvedimenti decisi dal Generale avevano confermato, altresì, che il distacco gollista dall'organizzazione militare alleata e la sua costante critica ad essa, incidevano pesantemente sul processo di integrazione in Europa. Ed era stato lo stesso de Gaulle, nel corso del tempo, ad intrecciare sempre più la questione dell'integrazione in Europa e quella della partnership atlantica. Egli, infatti, era convinto che dovesse sussistere, per la Francia, un ordine concentrico delle priorità che partiva dalla soddisfazione di quelle nazionali (rendere più forte la *nazione*), consolidare la relazione bilaterale con la RFT in Europa, rendendo quest'ultima in tal modo autorevole ed indipendente dagli Stati Uniti e in grado di tessere dei legami solidi ma paritari a livello atlantico.

Come riconosceva l'analista del dipartimento di stato (INR), George C. Denney: *“Certainly de Gaulle intends for France to be the master of its own destiny. But he is not unaware of the actual ties of interdependence among nations, whether among the Six economically or among the Atlantic allies militarily. He has not treated either set of relationships in the last six years in a doctrinaire manner, though he has certainly tried to refurbish French national pride by publicly playing up the line of national independence and playing down the interdependence which he knows to exist.”*⁸³

Alla luce di questa osservazione, i concetti di dipendenza, interdipendenza, integrazione e cooperazione erano, per de Gaulle, definibili in base alla contingenza.

Un commento dell'Agence France-Presse – riportato dall' autore del memorandum – richiamava l'attenzione sull'uso opportunistico fatto dal Generale di questi stessi concetti, asserendo che i 5 sottomarini francesi stazionanti attorno alle coste dell'Islanda erano rimasti sotto il comando NATO del Supreme Allied Commander Atlantic (SACLANT), così come le due divisioni dell'esercito presenti in Germania, poiché erano considerate unità *front line*, in prima linea contro un'ipotetica aggressione proveniente da est e la loro “integrazione sotto un comando internazionale era considerata desiderabile”.⁸⁴

⁸² NARA, RG 59, Lot file 66D439, box 1, Papers of Robert J. Schaezel 1961-1966, Department State, Research Memorandum REU-31, to the Secretary from INR- George C. Denney Jr., May 1 1964, p. 3.

⁸³ Ibidem, p. 4.

⁸⁴ NARA, RG 59, Lot file 66D439, box 1, Papers of Robert J. Schaezel 1961-1966, Department State, Research Memorandum REU-31, to the Secretary from INR- George C. Denney Jr., May 1 1964, p. 4.

Un ragionamento di convenienza sia politica che militare quello di Parigi che, la Casa Bianca – desiderosa di compattare gli alleati sugli obiettivi comuni e gli impegni della nuova fase storica – valutava drammaticamente ed in relazione al rifiuto francese a consultare gli alleati.

Se, da una parte, la linea politica dell'amministrazione Johnson considerava una Comunità Europea forte come il primo passo nella direzione di una solida e credibile comunità atlantica, in cui gli Stati Uniti avrebbero giocato un ruolo decisivo (il grand design kennediano ereditato da Johnson), dall'altra la ricerca dell'integrazione europea da parte dei Sei ed in particolar modo della Francia andava in tutt'altra direzione, come sottolineò su *Le Monde* l'intellettuale francese Maurice Duverger.⁸⁵

Come aveva più volte fatto intendere e dichiarato lo stesso de Gaulle, l'integrazione europea si giocava sul diritto e sulla capacità dei suoi membri, di affrancarsi dalla protezione e dalla dipendenza degli Stati Uniti, sia economica – i Sei godevano da diversi anni di un'ottima congiuntura e gli investimenti Usa in Europa lo testimoniavano – sia politica che militare. L'aspetto militare, tendeva ad enfatizzare l'Eliseo, aveva un'importanza preminente.

Un'Europa in grado di produrre e disporre di un proprio deterrente nucleare avrebbe capitalizzato una credibilità politica rilevante, nei confronti dello stesso alleato senior e del blocco sovietico.

Il discrimine, volutamente vago, tra prima linea e retrovie, cooperazione ed indipendenza in ambito militare, permetteva al Presidente francese, secondo le previsioni del dipartimento di stato, di ritirare le sue forze dal comando NATO in qualsiasi momento e invocare cambiamenti in seno all'esistente struttura integrata "*because to him it means American predominance.*"⁸⁶

Esattamente come stava avvenendo in Europa, laddove Parigi aveva tentato nei mesi precedenti di portare dalla propria parte la RFT di Adenauer – costituendo, insieme, una fronda all'interna della Comunità – e condizionare, a favore di una Francia egemone, i progressi della CEE; altrettanto de Gaulle cercava di fare in seno all'alleanza tra la fine del '63 e il principio del '64.

Tra i 14, infatti, le prese di posizione del Generale innescavano un processo di allontanamento dagli obiettivi comuni, se non addirittura – questo il timore della Casa Bianca – di disinteresse.

Significativamente rimarcato da Kennedy nel discorso di Philadelphia e nuovamente raccolto e sottolineato da parte di Johnson nel corso dei numerosi ed iniziali colloqui avuti con gli alleati appena subentrato alla Presidenza degli Stati Uniti, l'obiettivo dell'intera alleanza così come quello della comunità europea doveva continuare ad essere rappresentato dalla ricerca della coesione e dell'unità finalizzata alla costruzione di un *Atlantic Community*, sebbene i cambiamenti internazionali rappresentati dall'allargamento continuo dei confini di intervento atlantico (riconoscimento della Cina, per esempio) e dal lento avvicinamento tra est ed ovest stessero generando un clima di confusione. Quella coesione espressa ed auspicata a Washington e – se pur definita in modo molto diverso – voluta dallo stesso governo francese, rappresentava il cardine del problema per Parigi. Secondo l'Eliseo il raggiungimento dell'integrazione politica e della coesione, così come era concepita dall'amministrazione americana – sia in ambito europeo che atlantico – avrebbe fatto scivolare in secondo piano le priorità nazionali di ciascun membro, e finito per far convergere in un unicum indefinito e caotico le esigenze e le risorse di ogni singolo paese.

Il concetto stesso di "Europa della patrie" di de Gaulle era in contraddizione con il concedere poteri effettivi a istituti sovranazionali come quelli europei ed atlantici.

Gli obiettivi comunitari (dell'unità, della consultazione e dell'integrazione politica) rimanevano fondamentali per il Generale, soprattutto quando questi non confliggevano con la necessità di preservare l'indipendenza della nazione e la capacità di una media potenza come la Francia di porsi in un contesto internazionale con le mani più libere possibili. Ed, ovviamente, l'indipendenza d'azione che Washington si

⁸⁵ *Le Monde, Le Grand Design*, 10 Janvier 1963.

era auto-riservata nei confronti della CEE non era, secondo de Gaulle, paragonabile a quella esercitata da Parigi. Era, quello gollista, un discorso costruito con pesi e misure diverse e volutamente sbilanciato a favore dell'Eliseo che per anni – secondo il Presidente francese – si era visto negare dalla supremazia *politica* d'oltreoceano (all'interno dei blocchi) la possibilità di parlare con la propria voce.

L'unità della comunità atlantica invocata dalla Casa Bianca era, dunque, di natura diversa e di segno opposto rispetto a quella di Parigi, proprio perché essa presupponeva – secondo la l'intendimento francese – un'uniformità fittizia, in cui a decidere in Europa non vi sarebbe stato sostanzialmente alcuno. Una simile comunità non avrebbe avuto, infatti, alcun peso nel contesto internazionale e al contrario avrebbe finito per essere attratta dall'orbita americana⁸⁷.

Lo stesso de Gaulle in diverse occasioni e discorsi ufficiali – rievocava il memorandum del dipartimento di stato – aveva denunciato questa idea di integrazione politica in Europa e quella militare in area atlantica come ostacoli alla crescita della nazione ed all'espressione della sua leadership.⁸⁸ Ed anzi aveva accusato gli Stati Uniti di venir meno al principio ispiratore che informava la loro politica d'integrazione, ovvero quello di chiamare a consulto gli alleati ogni qual volta vi fosse stato un decisivo passo da compiere, facendo riferimento alla mancata consultazione degli alleati da parte di Washington riguardo la proposta di Johnson a Krushchev (prime settimane del '64) di “congelare la produzione di mezzi strategici e nucleari”.⁸⁹

In questo senso, la sessione NATO prevista in maggio presso L'Aia, acquisì un'importanza cruciale per la Casa Bianca proprio in virtù delle accuse mosse dall'Eliseo alla Casa Bianca in materia di consultazione politica. Inoltre, il sovrapporsi temporale del Consiglio CEE (aprile '64), in cui fu approvata la proposta di sincronizzazione – una sorta di baratto intergovernativo di vantaggi reciproci che aveva il merito (in negativo) di tagliare fuori i membri comunitari politicamente più deboli e lasciar spazio alle decisioni dei più forti – gettò un'ombra poco rassicurante sui lavori della sessione NATO del 12-14 maggio.⁹⁰ L'esito dell'incontro CEE, infatti, fornì la cifra dello stallo politico in cui erano ridotti i partner comunitari – più o meno costretti dai veti francesi e dalla mancanza di iniziativa degli altri stati membri – e diede conto di una volontà flebile, sia da parte americana che europea in ambito atlantico, di misurare le divergenze al fine di ridurle a sintesi.

⁸⁶ NARA, RG 59, Lot file 66D439, box 1, Papers of Robert J. Schaetzel 1961-1966, Department State, Research Memorandum REU-31, to the Secretary from INR- George C. Denney Jr., May 1 1964, pp. 4-5.

⁸⁷ “[...] *This was the case in the plan for a so-called supranational Europe, in which France would disappear, except to pay and to give its opinion, a Europe that would have been governed by anonymous, technocratic, and stateless committees, a Europe consequently with no political reality, no economic role, no capacity for defense, dedicated to being merely a dependency of that great Western power having one policy, one economy, one defense – the United States of America*”.

NARA, RG 59, Lot file 66D439, box 1, Papers of Robert J. Schaetzel 1961-1966, Department State, Press Conference of General de Gaulle, July 29, 1963 (Portion of foreign policy based on unofficial AFP text), p. 5.

⁸⁸ NARA, RG 59, Lot file 66D439, box 1, Papers of Robert J. Schaetzel 1961-1966, Department State, Research Memorandum REU-28, “De Gaulle’s Foreign Policy: 1964”.

⁸⁹ L'accordo tra il Cremlino e la Casa Bianca fu raggiunto in segreto, senza alcuna consultazione con gli alleati NATO.

Esso, tuttavia, costituì un utile ed importante precedente per le negoziazioni che seguirono. Hal Brands, *Progress Unseen. U.S. Arms Control Policy and the Origins of Détente, 1963-68*, op. cit., p. 254; FRUS 1964-68, Vol. XI, Arms Control and Disarmament, doc. 11, Oral Message from President Johnson to Chairman Khrushchev, Washington February 22, 1964. Un precedente importante di “non-consultazione” fu sicuramente la crisi di Cuba del '62, in cui gli europei, soprattutto i tedeschi della RFT e i francesi percepirono il rischio reale di una guerra nucleare mondiale, la cui decisione era in mano – unicamente – alle due superpotenze.

⁹⁰ Le settimane che condussero al Consiglio comunitario videro un'accelerazione dell'avversione gollista nei confronti delle proposte lanciate in ambito CEE (emblematicamente sintetizzate nel rifiuto per l'ingresso di Londra). Paventando un'ulteriore frattura per colpa dell'Eliseo, i cinque si mossero cautamente, permettendo così l'approvazione della “sincronizzazione” e concedendo così terreno a de Gaulle. Egli, infatti, volendo riempire il vuoto politico del trattato dell'Eliseo, approvò la proposta del Consiglio (sincronizzazione) con l'idea di rinforzare l'asse Bonn-Parigi a scapito degli altri membri (paesi del Benelux e Italia) e dell'interesse americano per un'Europa maggiormente coesa.

Nel Position Paper del dipartimento di stato del 4 maggio, la prima questione posta in evidenza fu esattamente il problema della consultazione. Gli Stati Uniti riconoscevano, si leggeva nel documento, l'errore commesso allorché gli alleati non erano stati consultati sulla proposta americana avanzata a Mosca nel gennaio '64 e sulle dichiarazioni parallele di Usa e Urss (aprile) riguardo la decisione di ridurre la produzione di materiale fissile.⁹¹ Al tempo stesso, però, il documento non mancava di porre l'accento sulla riluttanza francese a consultare gli alleati, una resistenza che aveva caratterizzato le recenti scelte di Parigi (dal riconoscimento della Cina comunista alla rimozione degli ufficiali francesi dal comando navale NATO).

La posizione Usa raccomandata, proseguiva il paper, sarebbe stata quello di proporre, ad ogni incontro del Consiglio Permanente Atlantico, un'apertura dei lavori esclusivamente dedicata alla discussione di questioni politiche. Tuttavia, anche con questo sistema, aveva ribadito il Segretario Generale della NATO Dirk Stikker (giunto a conclusione dell'incarico nel 1964) in un incontro informale col sottosegretario di stato Ball nel febbraio dello stesso anno, non si sarebbe messo necessariamente in moto il processo consultivo⁹². La consultazione tra gli alleati, *the big issue* dell'incontro dell'Aia, rimaneva infatti un obiettivo lontano e su cui i progressi dell'intera organizzazione rischiavano di arenarsi, proprio perché la volontà di sottoporre a discussione le decisioni di interesse e sicurezza nazionale veniva sistematicamente meno, da entrambe le parti.

Da parte americana il dialogo appena avviato con i sovietici, imponeva un certo riserbo se non (addirittura) – il caso del *freeze proposal* – la *non divisibilità* delle informazioni con gli alleati.⁹³ Inoltre, in taluni casi, era più opportuno agire al riparo dalla consultazione con gli alleati per conservare una certa indipendenza d'azione. Da parte francese, il processo consultivo era visto come una sorta di impedimento sulle decisioni del governo di Parigi, un divieto calato dall'alto che tarpava le ali all'ambiziosa politica dell'Eliseo.

Stikker non aveva mai mancato di ricordare, nel corso dei suoi incontri con i vertici del dipartimento di stato, quanto fosse altamente rischioso scivolare sul terreno della provocazione gollista, e aveva tentato, nelle settimane precedenti l'incontro NATO all'Aia, di proporre un sistema che avrebbe in qualche modo risolto la questione della mancanza di consultazione e unanimità nell'Alleanza.

Egli, infatti, suggerì di adottare la pratica già in uso nell'OECD (Organization for Economic Co-operation and Development creata nel '61 poi divenuta OCSE), secondo la quale se un membro era in disaccordo con l'opinione della maggioranza, quello stesso membro poteva astenersi dalla partecipazione attiva (voto/veto), mentre gli altri avrebbero così potuto proseguire nella decisione. La proposta era in linea con la dottrina del "mutual forbearance", ovvero del tacito accordo – persino tra rivali – su questioni di comune interesse, e poteva essere applicata a numerose problematiche atlantiche, come quella della MLF, su cui de Gaulle esercitava un veto permanente.⁹⁴

Tuttavia, per quanto i suggerimenti di Stikker fossero apprezzati e condivisi, nell'ambito della sessione ministeriale NATO non era possibile avanzare una simile proposta. Secondo il dipartimento di stato, si sarebbe potuti far ricorso alla suddetta pratica senza però

⁹¹ NARA, RG 59, Lot File 68D55 box 11, NATO Ministerial Meeting, The Hague 12-14th 1964, Position Paper – Political Consultation in NATO, p. 2.

⁹² Stikker aveva già espresso la propria opinione a riguardo nelle settimane precedenti l'incontro NATO di maggio. FRUS, 1964-68 XIII, Western Europe Region doc. 6, Memo of Conversation, February 4, 1964, "Nato Political Consultation" (the Sec. D. Rusk, Under Sec. G. Ball, Mr. Philip Farley, USRO, Mr. David H. Popper, EUR/RPM, Mr. Christopher Van Hollen, EUR/RPM, NATO Secretary General Dr. Dirk U. Stikker, Mr. David Bendall, NATO Deputy assistant SG, Mr. John Getz, Director of the office of the SG).

⁹³ Dalla presa dell'incarico presidenziale Johnson aveva lanciato diversi segnali di dialogo a Khrushchev, ad iniziare dalle dichiarazioni a tagliare la produzione Usa di uranio del 25% nel suo primo discorso all'Unione (State of the Union Address, gennaio '64), all'iniziativa di 14 punti proposta alla Eighteen Nation Disarmament Conference di Ginevra, al messaggio del 22 febbraio inviato al Cremlino in cui Johnson invitava il segretario del PCUS a compiere lo stesso passo dichiarato nel discorso di gennaio. Ebbene la fase dialettica inaugurata dal neo presidente non fu vissuta, soprattutto da parte sovietica (Khrushchev rispose solo nell'aprile del '64), in modo sereno e diretto e questo contribuì a rendere ancora più complesse le dinamiche interne all'Alleanza.

⁹⁴ FRUS, 1964-68, XIII, Western Europe Region, doc. 12, Memo of Conversation, Washington 18, march 1964, "Nato Ministerial Meeting at the Hague, May 1964".

istituzionalizzarne l'uso. L'adozione del progetto di MLF, ad esempio, avrebbe dovuto avvenire col consenso di tutti gli stati europei occidentali; qualora questo non fosse avvenuto, la MLF – quale strumento di difesa collettiva NATO – non avrebbe avuto alcun reale valore di deterrenza.

Nel tentativo però, di porre l'accento sui temi del coordinamento e della consultazione, gli Stati Uniti – si leggeva nel position paper – avrebbero rimarcato l'esiguità delle iniziative sollevate dagli alleati (60 da parte della totalità dei membri dell'Alleanza) e, di converso, la copiosità di quelle promosse da parte statunitense (30 iniziative solo dal dicembre 1963). Con il dilatarsi dei limiti di intervento e di discussione atlantici (il riconoscimento della Cina, la Cambogia e il Laos, Cuba, ecc.), gli alleati europei avrebbero potuto introdurre nuove questioni di dibattito all'ordine del giorno, mentre invece essi tendevano a ripiegare – tranne la Francia che pur evitando la consultazione sollevava questioni di merito ed opponeva veti – sull'attività svolta dagli Stati Uniti.⁹⁵

Gli alleati europei, a detta degli analisti del dipartimento di stato e dell'esperto di relazioni euro-amicane W. Tyler, soffrivano della sindrome *day-to day conflicts*: le loro posizioni comunitarie così come quelle atlantiche erano costantemente frustrate dalla necessità di difendere i propri interessi e l'ostruzionismo compiuto da alcuni membri come la Francia, imponeva di rivedere in qualche modo i meccanismi di funzionamento dell'alleanza. Se il trend non fosse stato interrotto, osservava Tyler in risposta ad una lettera del primo ministro belga Spaak che aveva proposto di sollevare la questione del "mutual forbearance" al meeting ministeriale dell'Aia, non solo si sarebbero impigliate nella rete di veti ed opposizioni la maggior parte delle scelte e delle proposte avanzate dai membri dall'organizzazione, ma sarebbe venuto meno il significato e lo spirito dell'Alleanza. Quel substrato di solidarietà che ancora esisteva tra i membri, rilevato da Tyler ma considerato in modo diverso da Spaak, "incoraggiava a pensare di proporre e a non disperare".

"[...] We share – scriveva Tyler – his determination – of Mr. Spaak – that the French must not be allowed to sabotage NATO. But we do not believe that the moment has yet come to initiate a 'Wise Men's' review which would only highlight the problem and, as Mr. Spaak has recognized, would provoke a confrontation with the French. For the time being we would prefer a more subtle approach in which we might take steps to keep NATO moving without French participation, wherever the French chose to remain aloof. That is why we have responded sympathetically to Stikker's recent suggestion that we try to adopt in certain cases the OECD practice of moving ahead on specific problems where there is an opposition of one, allowing the others to proceed on their own while the dissenter stands aside. If we could generalize this practice, there would be many ways in which we could proceed in spite of French."⁹⁶

Il problema della consultazione si sarebbe dunque potuto risolvere così, saltando a piè pari la discussione e/o il confronto-scontro con la Francia gollista. "Through this type of procedure we might apply a steady if undramatic pressure on the French.

We would try to act in such a way that the responsibility would be centered on them, rather than on us, for provoking a crisis. Hopefully it would then become clear to De Gaulle that he would risk isolation if he persisted in trying to block NATO activities supported by all other Members."⁹⁷

La realtà delle cose fu un po' diversa e il meeting dell'Aia fu effettivamente un'occasione mancata, in cui la certezza dell'accordo unanime prevalse sul tentativo di risoluzione delle problematiche contingenti.⁹⁸

⁹⁵ NARA, RG 59, Lot File 68D55 box 11, NATO Ministerial Meeting, The Hague 12-14th 1964, Position Paper – Political Consultation in NATO, p. 3.

⁹⁶ FRUS, 1964-68, XIII, Western Europe Region, Doc. 14, Letter from the assistant secretary of state for European Affairs (Tyler) to the Ambassador to Belgium (MacArthur), Washington, April 2, 1964. Anche in Department State, Central Files, NATO 3 NETH(TH), secret, informal-official. Drafted by Popper on April 1 and cleared by Francis E. Meloy (WE). Copies were sent to Charles Bohlen and Thomas Finletter.

⁹⁷ FRUS, 1964-68, XIII, Western Europe Region, Doc. 14, Letter from the assistant secretary of state for European Affairs (Tyler) to the Ambassador to Belgium (MacArthur), Washington, April 2, 1964. Anche in Department State, Central Files, NATO 3 NETH(TH), secret, informal-official. Drafted by Popper on April 1 and cleared by Francis E. Meloy (WE). Copies were sent to Charles Bohlen and Thomas Finletter.

Da un punto di vista più strettamente tecnico, l'incontro NATO pose in evidenza il lavoro prodotto nell'ambito degli organi consultivi permanenti della NATO, come il North Atlantic Council – NAC – (con incontri plenari tutte le settimane) ed il Political Advisers Committee – POLAD – (che dal dicembre '63 all'aprile '64 si era riunito ben 17 volte). All'interno del primo si discusse a lungo della politica di disarmo e delle questioni ad esso connesse; il secondo, insieme all'Atlantic Policy Advisory Group (APAG), si occupò di esaminare le tematiche inerenti la sicurezza dell'alleanza a lungo termine. Gli esiti dell'attività di consultazione interna agli organismi come il NAC e il POLAD furono significativi, se pur inseriti nel quadro più ampio e dispersivo dei dissensi tra i paesi NATO emersi durante il corso del meeting, se non altro perché riuscirono ad entrare nel merito –senza tuttavia produrre risultati definitivi – di una nutrita serie di questioni politico-militari (disarmo e ritiro delle truppe, politica di non proliferazione ed installazione e/o stazionamento di missili a media gittata su suolo europeo)⁹⁹.

Nel corso della sessione ministeriale, vi fu spazio per altri quesiti, oltre le problematiche NATO specificamente europee. Il dibattito – per sommi capi – verté su Cuba e le sue relazioni (economiche) con i paesi atlantici; il riconoscimento della Cina comunista da parte di Parigi e le sue ripercussioni internazionali (discussione sollevata con particolare enfasi dal Belgio); la crisi cipriota ed infine il sudest asiatico con particolare riguardo al Vietnam. In merito a questo ultimo punto in particolare, la discussione tra gli alleati si dimostrò rilevante – ancora una volta – delle difficoltà tra Parigi e Washington. Gli Usa, infatti, ricordarono, che dal principio dell'anno, l'*argomento Vietnam* era stato affrontato per ben tre volte in sede di consiglio atlantico – su iniziativa del Regno Unito oltre che degli Stati Uniti – ma si non era giunti ad alcuna conclusione interessante a causa del “grave silenzio” francese.¹⁰⁰

Quel che, tuttavia, si rese evidente, fu la presa d'atto da parte americana – *ante litteram*, rispetto alla posizione assunta durante la crisi del '66 – delle reali difficoltà di relazione con la Francia. Una congerie di problemi politici, interessi di sicurezza nazionale e visioni diverse che le dinamiche interne all'Alleanza e la nuova fase storica rappresentata dalla distensione fecero detonare durante l'amministrazione Johnson.

Il meeting dell'Aia, se non altro, ebbe il merito di sollevare ancora una volta il problema metodologico, ovvero la questione della consultazione e del coordinamento tra gli alleati, introdurre il tema della difesa militare del vecchio continente ormai non più solo nelle mani degli americani e quindi, anche se di passata, dell'opportunità della MLF e della *non installazione* dei missili a medio raggio MRBM, di cui pur si era discusso in precedenza con gli alleati. Nel corso dell'incontro gli Stati Uniti ribadirono l'importanza del progetto della forza

⁹⁸ Nel suo Annual Political Appraisal – presentato durante il meeting di maggio – il segretario generale Stikker avrebbe potuto, secondo le speranze di alcuni nel dipartimento di stato, fare riferimento oltre che ai problemi fondamentali dell'organizzazione, alla necessità di convertire un'opposizione *tout court* (francese) e una situazione di stallo (quella in cui versavano diverse discussioni in sede atlantica) in una pratica utile ed efficace ai fini del raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione, volta a facilitarne il processo decisionale. Tuttavia, il rapporto di Stikker sull'Alleanza si concentrò ancora una volta su tematiche dal consenso pressoché unanime: carattere indispensabile della NATO ‘protettrice della sicurezza e della pace’, attenzione all'inedito e genuino rilassamento delle tensioni tra Mosca e Washington, problema della riunificazione della Germania, disarmo e necessario miglioramento della “capacità europea di difesa militare”. In accordo con la posizione ufficiale del dipartimento di stato americano, Stikker preferì destinare al successivo incontro ministeriale di dicembre, le altre questioni rilevanti (ad esempio, un nuovo Wise Men Report).

⁹⁹ In particolare dei missili *land-based* (MRBM) si sarebbe occupato lo Standing Group, all'interno del quale gli Usa avanzarono la proposta di una loro sostituzione con la MultiLateralForce o i vettori nucleari Polaris, o, nella più remota possibilità, con i missili Pershings.

¹⁰⁰ “[...] while France remained conspicuously silent.” NARA, RG 59, Lot File 68D55 box 11, NATO Ministerial Meeting, The Hague 12-14th 1964. Sulla maggior parte delle questioni in corso nelle sessioni ministeriali NATO – quelle che vertevano sulla consultazione e gli oneri degli alleati, tra tutti – Parigi aveva mantenuto una certa ritrosia, proprio perché sapeva che non avrebbe potuto portare proficuamente gli altri membri dalla propria parte, presumendo che i tempi per una riforma della NATO, invocata da anni ma non concretamente spiegata, non erano ancora maturi per una discussione in seno all'organizzazione.

multilaterale, capace – addirittura – di garantire meglio dei missili MRBM la difesa del territorio europeo dagli attacchi provenienti da est.¹⁰¹

A conclusione della *due giorni* dell'Aia, Stikker si congedò dalla carica di segretario generale ed al suo posto venne formalizzata la candidatura dell'italiano Manlio Brosio, un ex ambasciatore (Mosca, Londra, Washington e Parigi) che avrebbe accompagnato il percorso dell'alleanza nei momenti più difficili del decennio, dal 1964 appunto al 1971.

1.3 *Les nucléaire ne se partage pas*: i “conti” con la MLF, la *force de frappe* e la non-proliferazione degli esordi.

Con l'approssimarsi del meeting del 12-14 maggio all'Aia, il segretario di stato Rusk volò a Bruxelles l'8 e il 9 del mese, ed ebbe degli incontri informali (conversazioni della durata di poco più di un'ora) con il presidente della Commissione CEE, Walter Hallstein e il presidente dell'EURATOM Pierre Chatenet. Ai colloqui erano presenti anche i due vice presidente della CEE, Robert E. Marjolin e Sizzo L. Mansholt, e il commissario per le relazioni comunitarie esterne Jean Rey.

Le discussioni si aprirono sul tema dell'unità europea e la partnership atlantica, su cui Rusk poté sfruttare le dichiarazioni del Presidente Johnson, citando rispettivamente quella del 3 (15° anniversario della NATO) e quella del 20 aprile (panoramica della politica estera americana alla Associated Press), per ribadire il genuino interesse americano nei confronti dell'integrazione comunitaria. Poi, però, la conversazione scivolò – su sollecitazione di Mansholt – sulla questione nucleare, e da parte europea i partecipanti fecero presente quanto era forte nel vecchio continente il desiderio di avere un ruolo di più ampio respiro – dal punto di vista decisionale – nella deterrenza nucleare. Rusk tenne subito a precisare l'importanza dell'indivisibilità della difesa nucleare nell'alleanza e le due grandi aree di responsabilità che gli Stati Uniti avevano sulle spalle. Da una parte c'era l'area atlantica e dall'altra quella pacifica, in cui l'impegno era ancora più gravoso.¹⁰²

Gli Stati Uniti non potevano – a detta di Rusk – accollarsi l'impegno totale su entrambi i fronti, occorreva invece che su quello atlantico vi fosse una condivisione della responsabilità: “*our great nuclear strenght, rather than giving us national independence, makes us highly interdependent with our allies*”.¹⁰³ Il riferimento americano, neppure tanto velato, era chiaramente alla MLF e alla sua funzione di condivisione degli oneri militari ma al tempo stesso all'indivisibilità del nucleare. Era chiaro, però, che tra le due parti dell'oceano si parlava una lingua diversa. Washington, grazie all'esplicita presa di posizione di Rusk, si era dichiarata manifestamente interessata a coinvolgere gli europei per una minima parte nel processo decisionale ed era piuttosto sempre più convinta che occorresse impedire la proliferazione nucleare tra gli alleati e – non meno importante – sfruttare l'opportunità di una difesa non nucleare (con forze convenzionali) dell'Europa come alternativa reale allo scontro atomico, la *flexible response* appunto. Dall'altra parte invece – di Bruxelles – c'era la spinta e la volontà di alcuni membri NATO di partecipare alla deterrenza nucleare o quanto meno di incidere maggiormente nelle decisioni atlantiche assicurandosi al contempo la garanzia di intervento americana contro una possibile escalation nucleare, non più dovuta ad un deliberato attacco da est ma ad un errore di calcolo o ad una crisi tra le due Germanie.

¹⁰¹ LBJL, NSF, IMTF, box 34, “NATO Ministerial meeting, The Hague 5/12-14/1964”, Strategy Paper, D. H. Popper, Washington, May 1964.

¹⁰² NARA, RG 59, Lot File 68D55 box 11, Secretary's Visit to Brussels, May 9, 1964, Meetings with Community Officials, p. 1; FRUS 1964-68, XIII, Western Europe Region, doc. 23, Telegram from Secretary of State Rusk to the Department of State, The Hague, May 10, 1964.

¹⁰³ Ibidem.

A complicare il quadro, tuttavia, era intervenuto il dibattito interno alla Casa Bianca (tra il dipartimento di stato e quello della difesa) sulla riduzione delle forze americane in Europa, questione che sarebbe stata solo accennata nel corso del meeting di maggio, ma in parte già comunicata e spiegata agli europei.

Il momento per la riduzione delle truppe e la chiusura di alcune basi nel vecchio continente, che serviva a far risparmiare alle casse del governo federale tra i 400 e i 600 milioni di dollari annui secondo i calcoli di McNamara, non era dei più propizi. Dal punto di vista politico, sia il governo di Londra che quello di Bonn erano alle prese con una campagna elettorale anticipata, nella speranza di veder riconfermato l'esecutivo alle elezioni politiche d'autunno (il gabinetto britannico) e per il settembre 1965 (quello tedesco). Sia i disegni politici del conservatore inglese Alec Douglas-Home, che quelli del cancelliere della CDU Erhard, erano vicendevolmente condizionati – ed in misura considerevole – dalle scelte di Washington sull'Europa e sulla riduzione delle forze militari. Entrambi i paesi vivevano, politicamente, una situazione molto fluida ed incerta, in cui i cambiamenti internazionali e le scelte di ampio respiro potevano giocare in maniera determinante sui rispettivi esecutivi, già indeboliti dalla rimonta dei partiti di centro-sinistra alle ultime sfide elettorali (Labour Party nel Regno Unito ed SPD nella RFT).

Il destino economico, inoltre, di Londra e Bonn era intrecciato a quello di Washington – occorre rammentare – nella misura in cui il governo tedesco contribuiva sostanziosamente alle spese di stazionamento delle truppe americane, mentre Londra paventava – a causa di una forte crisi della sterlina – il ritiro delle forze impiegate nella British Army of the Rhine, dislocata su territorio tedesco fin dal 1945 che costituiva il contributo NATO più importante da parte alleata in Europa.

Ancora più significativo era il 1964 per Johnson, il quale sperava in un rinnovo del mandato presidenziale (in novembre) che gli permettesse di introdurre e far approvare al Congresso il programma politico dell'amministrazione (tra tutti il piano di Great Society), che nell'emergenza iniziale non aveva avuto spazio.

Anche la Francia, pur attendendo le elezioni presidenziali per il dicembre '65 (per cui de Gaulle non aveva ancora palesato la sua intenzione di candidarsi), viveva un periodo politicamente delicato, dovuto per lo più alle recenti prese di posizione nei confronti di aree del terzo mondo e/o extra-europee (il riconoscimento della Cina, l'attenzione verso il Sud America e un se pur molto timido sguardo verso est) ma anche per gli sviluppi del proprio programma nucleare in antitesi con la politica di non-proliferazione di Johnson. Come sempre, negli anni della Presidenza del Generale, la forza dell'approccio alle questioni di politica estera avrebbe permesso all'Eliseo di eclissare o ridimensionare le difficoltà in politica interna. L'anno in corso si prefigurava dunque come il punto di svolta delle future iniziative di de Gaulle in sede atlantica e le elezioni presidenziali di dicembre – qualora fosse state vinte dal Generale – avrebbero avvalorato quelle scelte.

Tutti questi elementi tendevano a intrecciarsi con la questione della riduzione delle forze americane, che dalla maggior parte dei paesi europei occidentali veniva letta come una diminuzione dell'impegno di Washington in Europa. Un impegno, che come si vedrà, era funzionale alla credibilità dei governi di Londra e Bonn.

Il programma di riduzione prevedeva un taglio totale o parziale degli aerei B-47, la possibile riduzione di 30mila unità nel personale di stanza in Europa, il ritiro – peraltro già in atto dall'estate precedente – di 1500 unità dalla Brigata Garrison su Berlino, la smobilitazione di 10 squadriglie di caccia da Francia e Gran Bretagna entro l'anno 1966 (deciso con il NSAM 270), la ri-assegnazione agli Stati Uniti di due squadriglie NATO di aerei da trasporto C-130, la riduzione di 5mila militari Usa assegnati alla comunicazione e alla logistica, la chiusura o riduzione a bassi livelli di operatività di 8 basi militari di cui 5 in Europa e il congedo di alcuni apparati e dotazioni ritenuti obsoleti.¹⁰⁴ Il piano di riduzione proposto da McNamara chiaramente non incontrava ampio consenso in Europa ed anzi, soprattutto nella RFT e in

¹⁰⁴ NARA, RG 59, Lot File 68D55 box 11, “Troop Reductions and Base Closures. The Problem: the Europeans may express concern over the possibility of further force withdrawals from Europe”, May 1964, pp. 3-6.

Francia, era visto con forte criticità. Il governo Erhard aveva compreso, anche se malvolentieri, le motivazioni più che altro economiche della riduzione delle forze americane.¹⁰⁵ Tuttavia, stimavano al dipartimento di stato, alcuni politici simpatizzanti gollisti in Germania occidentale avrebbero potuto porgere il fianco alle accuse dell'Eliseo: "*Gaullist sympathizers in and outside Germany have sought to exploit the reductions by implying that the US withdrawals confirm their estimate of the US as an undependable guardian of European security in the long run*".¹⁰⁶

Al tempo stesso, si riconosceva nel documento americano, la cosiddetta proposta "Gold Flow" del segretario alla difesa, oltre a scatenare una certa disapprovazione, poteva: "1) *provide a precedent for those allies who, for budgetary or other reasons, wish to cut back on their already limited military commitments to NATO*; 2) *impel NATO military authorities to place greater reliance on the early use of tactical nuclear weapons*; 3) *strengthen any European desire for independent nuclear capabilities and*; 4) *aid those who would advocate a more independent policy on the part of individual European nations vis-a-vis the Communist world and the US*".¹⁰⁷

Quel che si temeva a Washington si stava già in parte realizzando in Francia, con le prese di posizione di de Gaulle nei confronti dell'alleanza e la decisione di proseguire – nonostante i costi proibitivi – con la force de frappe. Del primo aspetto del problema, l'amministrazione Johnson ne aveva già avuto compiuta dimostrazione allorché l'Eliseo aveva deciso di ritirare le proprie unità atlantiche in aprile; tuttavia, valutava il dipartimento di stato, non sembrava che Parigi s'apprestasse a compiere altre manovre destabilizzanti nei mesi a venire. Ciò permetteva a Washington di agire con tranquillità e compostezza e proseguire con le misure previste per ampliare lo spazio di consultazione nucleare.

Accanto alla MLF, il cui accordo si ipotizzava sarebbe giunto a conclusione entro la fine dell'anno, la Casa Bianca avrebbe continuato a promuovere (in funzione di palliativo e nonostante il giudizio non positivo di Rusk) il Nuclear Defense Data Program e la partecipazione di ufficiali europei al gruppo di lavoro del Comandante Supremo alleato in Europa (SACEUR).

Il primo avrebbe permesso la condivisione di informazioni altamente sensibili tra ufficiali e funzionari di rango elevato dei paesi alleati. Il secondo, con l'ingresso nel SACEUR degli ufficiali europei (impegnato nella pianificazione nucleare e fino ad allora composto di soli membri americani) sarebbe venuto incontro ai desiderata degli alleati. O almeno così ci si augurava a Washington.¹⁰⁸

Nelle prime settimane dell'anno, il vice direttore del Bureau of Intelligence and Research del Dipartimento di stato (INR) Allan Evans, aveva provveduto a stilare un rapporto sul programma nucleare francese, stabilendo che il suo costo totale tra il 1946 e la prima metà del '63 si era aggirato intorno ai 2,5 miliardi di franchi, di cui solo i componenti del programma nucleare 1,6 miliardi e che il loro costo medio

¹⁰⁵ Un incontro importante per Erhard era stato quello del dicembre '63 nel ranch texano di Johnson, in cui il neo Presidente degli Stati Uniti aveva cercato di instaurare con il cancelliere tedesco un rapporto di profonda e proficua comprensione, soprattutto sulla questione – all'epoca solo ventilata – del cambio dell'assetto delle forze americane in Europa. Il colloquio era servito ad entrambe per rinsaldare il legame tra i due paesi, per darsi credibilità politica in patria (Erhard era subentrato ad Adenauer nell'ottobre '63 e Johnson era divenuto presidente da appena un mese) e soprattutto per chiudere con una piena e reciproca promessa di cooperazione il periodo di gelo che aveva caratterizzato i rapporti tra RFT e Usa a causa dell'influenza gollista su Adenauer. Come aveva tenuto a sottolineare McBundy al Presidente in un memo del 20 dicembre '63: "*The Erhard meeting is an important one because if it goes well it can lay a basis for your leadership, both within the Alliance and in relations with the Soviets. If it goes badly or is handled in such a way as to be misinterpreted, it may easily give DeGaulle the handle he needs for some new stroke at this January press conference such a stroke, given his nature is almost bound to be framed as a challenge to US leadership and so to you.*" LBJL, Presidential Papers, box 32, Memo for President from Mc G. Bundy, Washington, 20 december 1963.

¹⁰⁶ NARA, RG 59, Lot File 68D55 box 11, "Troop Reductions and Base Closures. The Problem: the Europeans may express concern over the possibility of further force withdrawals from Europe", May 1964, pp. 3-6.

¹⁰⁷ Ibidem.

¹⁰⁸ LBJL, NSF, AF, NATO, box 35, Memo from McNamara and G. T. Seaborg to L. B. Johnson, Washington May 18, 1964. Vedi M. Guderzo, *Interesse nazionale e responsabilità globale*. Gli Stati Uniti, l'alleanza atlantica e l'integrazione europea negli anni di Johnson, 1963-69, Aida, Firenze, 2000, pp. 65-68; Glenn T. Seaborg with Benjamin S. Loeb, *Stemming the Tide*, op. cit., pp. 95-110.

annuale sarebbe stato di 870 milioni di franchi, con la previsione che sarebbe però aumentato dal 1966 fino a toccare la cifra di 1,3 miliardi di franchi. I sistemi su cui sarebbero state utilizzate le armi atomiche prodotte dal programma francese avevano fino allora avuto un costo di 250 milioni di franchi per 50 Mirage IV (bombardiere strategico d'alta sofisticazione di produzione francese) e 50 milioni per i cosiddetti tankers, gli aerei-cisterna KC 135 (venduti alla Francia dagli Usa).

Il costo totale della produzione di 3 testate nucleari sarebbe stato, a conclusione del programma, di 1,5/ 2 miliardi di franchi.

La spesa annuale destinata per la force de frappe dal '60 al '62 era stata di 600-700 milioni di franchi, tra il '63 il '66 si stimava avrebbe raggiunto 1,25-1,5 miliardi e 2-3 miliardi tra il '67 e il 1970, anno in cui sarebbe entrata nella fase di piena operatività.¹⁰⁹

In base allo studio condotto dagli analisti del Policy Planning Council (Henry Owen) e dalle conclusioni dell'INR di Evans e Lowe, l'impressione generale fu che la force de frappe aveva un costo, complessivo, molto elevato (4 miliardi di franchi ogni anno, il 7% in più rispetto all'anno 62-63), che i suoi costi erano lievitati del 22% rispetto alla stima iniziale e che le spese per il deterrente nucleare arrivassero addirittura al 40% delle entrate del budget militare. La produzione della "H-Bomb" francese, in produzione a Pierrelatte – si stimava – avrebbe richiesto 5 miliardi di franchi e probabilmente 5 anni di lavoro senza l'aiuto americano – pur ventilato da parte di Washington nel biennio precedente – e due anni con l'assistenza degli Stati Uniti.¹¹⁰

Considerazioni come queste, inducevano la Casa Bianca a ritenere che la determinazione con cui il governo francese proseguiva gli studi e l'attuazione del proprio programma nucleare era per lo più dovuta a motivazioni di carattere politico e che in sostanza la force de frappe fosse ritenuta da Parigi indispensabile per l'esistenza e l'affermazione della Francia come "grande potenza" in un contesto di superpotenze. Non solo. Parigi aveva compreso che per sfuggire alla rigidità del suo stesso ragionamento, in base al quale la MLF non avrebbe contribuito alla deterrenza europea e altrettanto sarebbe stato per la force de frappe, occorreva inserire la necessità del programma nucleare francese in un contesto maggiormente definito – *the forward strategy*, come la chiamavano al dipartimento di stato: ovvero, dalla dottrina della deterrenza relativa alla deterrenza totale. La force de frappe non avrebbe contribuito in misura preminente alla deterrenza nucleare europea ma semmai alla deterrenza nazionale francese, proprio perché le riduzioni di forze americane in Europa imponevano a Parigi di provvedere – da sola – alla propria difesa. Chiaramente Parigi, continuando a far parte dell'organizzazione

¹⁰⁹ NARA, RG 59, Lot File 66D439, box 1, Memorandum to S/P Mr. Owen from INR – Allan Evans, "INR Comment on Lowe Memorandum, 'Press Impressions of the Status of the Force de Frappe'", pp. 1-2. Il documento redatto da Evans si basava a sua volta sul memorandum di Lowe, "The French Nuclear Weapons Program" del 24 luglio '63 e la sua rivisitazione del novembre '63.

¹¹⁰ Tra il '62 e il '63 l'amministrazione Kennedy ipotizzò la fornitura di assistenza americana (data, supporto tecnico e possibilità di finanziamenti) al programma nucleare francese in quella che venne chiamata "the post-Nassau Strategy". L'obiettivo dell'aiuto sarebbe stato quello di imbrigliare in qualche modo il deterrente nucleare francese a quello americano ed atlantico, contribuendo peraltro alla costituzione di una forza indipendente in Europa – il cui onere sarebbe comunque stato sostenuto per lo più dagli europei – in grado di assicurare un ruolo anche alle forze convenzionali. Tuttavia, aveva sostenuto il dipartimento di stato, l'assistenza ai francesi si sarebbe legata alla partecipazione della Francia al LTBT. Lo slogan di rito che l'amministrazione si sarebbe impegnata a sostenere nell'ufficializzare la posizione nei confronti dell'Eliseo era chiaro ed incisivo: "*We don't convince de Gaulle that we help him with his nuclear program because we please him, but because we share it.*" Altra condizione dell'aiuto di Washington a Parigi sarebbe stata quella di impegnare la nuova forza nucleare francese in una "forza multilaterale mista che in ambito atlantico avrebbe soddisfatto quei paesi alleati con bisogni e aspirazioni di partecipazione". Era, in altre parole, un evidente richiamo al progetto di MLF, tuttavia, "depurato" del ruolo predominante degli Stati Uniti: nella forza che si sarebbe costituita, per incontrare il consenso gollista, gli Usa avrebbero rinunciato ad una posizione di rilievo. La "post-Nassau Strategy" non ebbe modo di essere applicata non tanto a causa dei rifiuti di de Gaulle, quanto, piuttosto, per i cambiamenti di rotta che seguirono a Washington, soprattutto sul fronte del dialogo con Mosca (si ricorda che Parigi non firmò il LTBT). NARA, RG 59, Lot File 66D439, box 1, Memorandum from H. Owen (Dept. State) to the President, "US-French Nuclear Dialogue", January 4, 1963; Memo Draft from R. J. Schaetzle to Rusk, "Transferring data to France to make her becoming a signatory to the Test Ban Treaty", July 1963.

atlantica, avrebbe continuato a sfruttare la credibilità offerta dall'ombrello NATO, senza il quale la forza de frappe – a testimonianza della sua portata altamente simbolica – non sarebbe stato militarmente sufficiente (almeno per i primi anni di operatività).

Di fronte ad un simile scenario, la politica di disarmo sostenuta dal Presidente Johnson nel dialogo con Mosca – allo sguardo attento del Policy Planning Council – assumeva un evidente carattere di improrogabilità, a cui il destino della MLF sembrava inestricabilmente legato.¹¹¹

In un documento del dipartimento di stato del maggio '64, "Contingency paper on Disarmament – Relation of MLF to Freeze Proposal", si leggeva: *"The US reaffirms its determination stated publicly by the Secretary of State, that the proposal would not be allowed to preclude or jeopardize the MLF. [...] "MLF negotiations are proceeding in a satisfactory manner – sebbene l'incarico delle negoziazioni sulla MLF in Europa Livingston T. Merchant non avesse ancora riscosso successi in merito pur ostentando un certo ottimismo – on the other hand negotiations on the freeze have not yet begun.. The nature of the problem, however, would depend almost entirely on certain presently undetermined variables as such: a) nature of limitations on number, construction or improvement of launching facilities which might be developed and agreed in any freeze agreement; b) timing of freeze agreement, since nature and extent of its effects on MLF would depend upon date any agreed limitations become effective, and probably non-existent if effective date were reasonably far in future".*¹¹² Il peso delle "variabili indeterminate" contava, probabilmente, molto di più di quel che si tendeva a considerare a Washington. Lo stesso William C. Foster, capo dell'indipendente Arms Control and Disarmament Agency (ACDA) – in quei mesi incaricata dal presidente di analizzare l'opportunità di un più ampio accordo sulla non-proliferazione con l'Unione Sovietica – aveva espresso a Johnson il suo parere sfavorevole riguardo la promozione del progetto di MLF agli alleati. Essa, infatti, avrebbe potuto scatenare l'opposizione dei sovietici e vanificare gli sforzi di negoziazione sulla non-proliferazione.¹¹³ E d'altronde, era già in atto l'elaborazione di un "piano B" qualora i negoziati con Mosca sulla non-proliferazione e/o le difficoltà sollevate dagli europei avessero fatto naufragare il progetto multilaterale: il Nuclear Planning Group. Una soluzione questa, che lo stesso McNamara aveva indicato, almeno fin dai tempi del concepimento della flexible response, "per includere gli europei negli affari nucleari".¹¹⁴ All'interno dell'amministrazione, inoltre, si ipotizzava che se i sovietici avessero voluto dilatare le negoziazioni per i prossimi tre o quattro anni, gli Stati Uniti avrebbero sarebbero stati costretti a riformulare il programma di MLF secondo le nuove esigenze. Qualora, invece, si fosse giunti ad un accordo con i sovietici sul "Freeze Proposal" nei successivi due anni *"the number of missiles required by the MLF could be exempted specifically from the agreement, even in full recognition of the fact that this might leave the Soviets with the possibility of freezing their missiles at a comparably higher level to the disadvantage of the Alliance"*.¹¹⁵

La situazione nella primavera del '64 nell'amministrazione Johnson era dunque piuttosto confusa nonostante una certezza (apparente) degli obiettivi: la necessità di impedire la proliferazione nucleare e l'urgenza della riduzione delle spese per la difesa per l'Europa.

¹¹¹ Durante l'ultima fase dell'amministrazione Kennedy, Mosca aveva fatto intendere che non vi sarebbero stati scambi proficui con gli Usa sul tema della non-proliferazione se America ed Europa si fossero unite nel progetto di MLF. Ciò faceva supporre che i sovietici avrebbero visto come il male minore la creazione di una forza di difesa nucleare europea – a bassa operatività – senza il contributo della partecipazione statunitense, piuttosto che una MLF "a doppia chiave" ed a pieno regime.

¹¹² NARA, RG 59, Lot File 68D55 box 11, "Contingency Paper on Disarmament – SNDV Production Freeze Proposal – Relation of MLF to Freeze Proposal", Washington, May 1964, p. 1.

¹¹³ LBJL, NSF, Subject File, box 22, Memorandum of Discussion at the White House, Washington, 11 April 1964.

¹¹⁴ Thomas A. Schwartz, *Lyndon B. Johnson and Europe*, op. cit., pp. 52-53. L'idea che la MLF potesse essere sostituita da un patto sulla consultazione nucleare sancito dall'istituzione del NPG (oltre che da una proficua "peace strategy" nei confronti dei sovietici, come si vedrà più tardi, con l'avvio dei negoziati sul NonProliferationTreaty) risaliva almeno all'epoca dell'incontro NATO ad Athens del maggio 1962.

¹¹⁵ NARA, RG 59, Lot File 68D55 box 11, "Contingency Paper on Disarmament – SNDV Production Freeze Proposal – Relation of MLF to Freeze Proposal", Washington, May 1964, p. 2.

Da una parte si tendeva a considerare la MLF come la soluzione a tutti "i mali" del momento: la sua realizzazione avrebbe potuto mettere fine al pericolo della disseminazione nucleare e quindi poteva esser vista come la principale misura della politica americana di non-proliferazione. Inoltre la MLF avrebbe rappresentato, per quelli che come George Ball avevano un approccio per certi versi velleitario – poiché confidava nella potenzialità risoltrice della MLF e nella sua realizzazione – il tassello perfetto: il pezzo mancante del grande e ambizioso puzzle dell'integrazione europea. Dall'altra parte, però, ci si rendeva conto che attribuire alla MLF una funzione risoltrice così estesa, avrebbe finito per complicare le cose, già piuttosto difficili, sia nell'Alleanza che con i sovietici. Non esisteva, infatti, un unanime consenso – ricordava il consigliere alla sicurezza nazionale McGeorge Bundy – sul progetto in Europa: la Francia, si è detto, non vi avrebbe partecipato mentre la Gran Bretagna sollevava forti dubbi, ed anche i paesi più motivati sul progetto, richiedevano garanzie immediate sul ruolo che gli Stati Uniti avrebbero potuto e dovuto continuare a mantenere sul vecchio continente. Un ruolo che gli Stati Uniti avrebbero avuto difficoltà a definire, data la congiuntura economico-finanziaria che imponeva il taglio delle truppe e la necessità di rassicurare il Cremlino. La realizzazione della MLF poteva e doveva, inoltre, esser posticipata, qualora questo fosse servito per ottenere migliori risultati con Mosca. Non era opportuno ostinarsi sul progetto se la sua fattibilità in Europa e le chance di accettazione a Mosca erano scarse o nulle. Come asseriva ancora Foster dell'ACDA, l'amministrazione Johnson non doveva nascondere dietro il dito della MLF la sua politica per l'Europa e con l'est. Sarebbe stata una follia "schierare" la forza multilaterale come prima risorsa in questa nuova e delicata fase storica.¹¹⁶

Infine occorreva tenere a mente il rischio in cui si sarebbe cacciata una presidenza come quella Johnson, che aveva inaugurato il suo mandato invocando la pace grazie al controllo degli armamenti: se India, Israele o Svezia avessero deciso di avviare un proprio programma nucleare, la RFT, pur essendo stata integrata nella MLF, avrebbe potuto incamminarsi sulla strada del nucleare nazionale.

Tuttavia, anche se erano sempre più evidenti le contraddizioni insite in una politica simultaneamente basata sulla forza multilaterale e il dialogo sul disarmo, la MLF – insisteva il dipartimento di stato – a differenza della force de frappe, avrebbe comportato notevoli risparmi per Washington e si dimostrava con tutta evidenza l'unica strada da battere. Per non lasciar a bocca asciutta il governo tedesco (ed italiano), deboli di fronte alla forza della proposta gollista del nucleare euro-centrico, e per non spianare la strada alle accuse dell'Eliseo di un'America in ritirata dall'Europa ma in accordo con i sovietici, l'amministrazione Johnson – nella primavera del '64 – decise di proseguire sulla strada ormai manifestamente aspra e difficile della MLF. Il presidente diede mandato a Rusk affinché iniziasse a sondare il terreno al Congresso, nelle commissioni competenti, e istrui Merchant affinché spingesse gli europei ad un accordo sulla MLF all'interno del gruppo di lavoro di Parigi.

La forza multilaterale avrebbe avuto in dotazione (con piena proprietà e controllo) – secondo i calcoli del dipartimento di stato – 200 missili Polaris (la serie A-3) montati su 25 imbarcazioni da guerra (camuffati da mercantili) e questi avrebbero fatto parte integrante del sistema missilistico americano.¹¹⁷ Il suo costo totale avrebbe sfiorato di poco i 150 milioni di dollari annui, che Washington avrebbe coperto nella misura di un terzo (tranne la parte missilistica, dove la spesa sarebbe stata per la sua totalità a carico degli Usa); i restanti due terzi sarebbero stati a carico dei paesi partecipanti al progetto.¹¹⁸

¹¹⁶ LBJL, Administrative History File, box 1, Non-Proliferation Treaty, ACDA Policy and Negotiations, Washington, April 1964.

¹¹⁷ NARA, Lot File 67D516, Memorandum of Conversation (US and Germans participants) "Costs of MLF", March 6 1963, pp. 1-8.

¹¹⁸ Come recitava un memorandum del dipartimento di stato a proposito delle caratteristiche della MLF illustrate da Livingston Merchant all'ambasciatore americano nella RFT Walter C. Dowling: "*any member of NATO willing to assume a fair share of the costs and responsibilities of participating in the Force should be allowed to become a participant; no participating state should have more than a 40 percent share in the Force. No veto about weapons' use control, but questions of policy control of the Force, other than use of weapons, could be decided by less than unanimous vote.*" NARA, Lot File

La MLF, ad ogni modo, sarebbe rientrata sotto il controllo di tutti gli stati partecipanti (pur mantenendo gli Usa il diritto di veto sull'uso dei Polaris) ed il suo equipaggio sarebbe stato multinazionale.

1.4 "The Balance of Payments Dilemma" e riduzione delle truppe ed MLF

"It is the objective to assist the European nations to provide a defense capable of deterring or meeting an attack. When this objective is achieved, it is hoped that the United States will be able to leave to the European nation-states the primary responsibility with the collaboration of the United States, of maintaining and commanding such forces"¹¹⁹

La questione della MLF era strettamente connessa alle difficoltà nella bilancia dei pagamenti statunitense e, quindi, alla questione della riduzione delle forze americane in Europa.

Com'era apparso evidente già ad alcuni ufficiali del Dipartimento di Stato e diversi consiglieri durante l'amministrazione Kennedy – ben prima dell'avvento di Johnson alla Casa Bianca – “pensare di ridurre le forze dispiegate in Europa e contemporaneamente operare un cambiamento nella strategia di difesa e contenimento del comunismo in estremo Oriente (il riferimento era al Vietnam ed al sudest asiatico), implicava una riformulazione nei confronti del concetto di deterrenza occidentale”: la risposta ad un ipotetico attacco da parte sovietica avrebbe costretto gli alleati NATO, in primis gli Stati Uniti, ad attuare una risposta nucleare immediata proprio in mancanza di quelle forze sul campo – forze che nell'intenzioni del Segretario alla Difesa McNamara dovevano esser ridotte al fine di risparmiare 339 milioni di dollari, secondo il piano presentato nel luglio del '63 – atte a garantire una reazione più misurata e graduale basata appunto sull'uso delle forze convenzionali e sulla strategia della *flexible response*.¹²⁰ Il progetto di MLF costituiva, quindi, una possibile e parziale risposta secondo coloro che all'interno dell'amministrazione – i *theologians* del dipartimento di stato soprattutto, come si è già avuto modo di sottolineare – richiamaavano Washington all'opportunità di modificare almeno in parte il proprio approccio nella difesa dell'Europa, senza con ciò compromettere l'equilibrio delle forze sul vecchio continente. Il riassetto delle 6 divisioni americane dislocate in Germania occidentale (il piano di McNamara prevedeva di riportarne a casa 2), infatti, avrebbe messo in discussione – secondo buona parte dell'amministrazione sia Kennedy che Johnson – la credibilità dell'America in Europa e gli interessi americani nell'organizzazione atlantica.

Non è un caso che, allorché l'amministrazione Kennedy decise di non proseguire con gli alleati sul terreno della riduzione delle forze in Europa, la discussione sulla MLF riprese, durante l'amministrazione Johnson, una certa vitalità, arrivando addirittura a definire la prima metà del 1964 come il “*momentum*” del progetto multilaterale.¹²¹

Inoltre il dibattito in ambito NATO con gli europei, in special modo con la Germania occidentale, in merito al deficit nella bilancia dei pagamenti statunitense e all'ipotetico ritiro di divisioni americane dal suolo tedesco, trovò un suo logico sbocco nella rivisitazione degli

67D516, box 2, Multilateral Force and points of consensus among the governments of Italy, Germany, the United Kingdom and the United States, March 28, 1963, p. 2.

¹¹⁹ FRUS, 1950, Vol. III, doc. 277, NSC Report to the President from Secretary of State and Defense “Troops to Europe”, September 8 1950.

¹²⁰ Francis J. Gavin, *Gold, Dollars and Power*, op. cit., p. 104. Del dipartimento di stato, il segretario di stato Dean Rusk, innanzitutto, e Robert J. Schaezel mostravano perplessità nei confronti della riduzione delle forze in Europa e il contemporaneo percorso di distensione appena avviato con l'URSS. All'interno del Consiglio per la Sicurezza Nazionale, William Bundy e il Professore del MIT nonché assistente di McGeorge Bundy, Carl Kaysen, non avevano potuto nascondere al Presidente Kennedy il loro scetticismo sulla questione del ritiro delle forze americane in Europa.

accordi di compensazione (offset agreement) tra RFT e Stati Uniti. Accordi che, tuttavia, non trovarono un'immediata conclusione ma che si risolsero solo nella primavera del 1967, peraltro con il coinvolgimento della Gran Bretagna (Trilateral Talks) la quale dalla RFT avrebbe ritirato alcune delle forze della sua BAOR (British Army of the Rhine).

La conseguenza più devastante della riduzione delle forze, sarebbe stata quella di assistere all'incauta decisione, da parte della RFT, di provvedere in proprio alla produzione di armi nucleari in sostituzione delle divisioni americane che avrebbero abbandonato il suolo tedesco – come aveva dichiarato il ministro alla difesa tedesco Kai-Uwe Von Hassel in un colloquio con McNamara svoltosi durante l'estate del '63.¹²² A conferma di quanto i tedeschi giudicassero vitale ed imprescindibile la presenza americana (e NATO) in Germania ovest come nel resto del continente, ancora nel marzo del '64, Von Hassel aveva dichiarato che, in relazione allo status di potenza non nucleare della RFT, solo la combinazione dello stazionamento dei sottomarini POLARIS, il dispiegamento dei MRBM e – si augurava – la MLF, avrebbero colmato “the nuclear gap in Europe”.¹²³

La MLF, in questo senso, non solo permetteva di inglobare le aspirazioni nucleari tedesche e di condividere il “fardello della difesa dell'Europa” (*nuclear burden-sharing*), come si è già detto, ma anche di garantire ai sovietici – da un punto di vista esclusivamente americano tuttavia, perché come si vedrà Mosca attribuiva alla MLF un significato diverso – che la Germania ovest non avrebbe messo le mani sul grilletto.

Il ruolo rivestito dalla Germania federale, ancora una volta, confermava la sua centralità per molteplici motivi: nel dibattito interno alla NATO e come elemento di raccordo per i progressi comunitari europei¹²⁴, per le difficoltà economico-finanziarie americane, ed infine – forse l'aspetto più rilevante in questa fase storica – per il dialogo con i sovietici.

“Ripartire i ragazzi a casa”, riducendo così il numero delle unità effettive americane in campo in Germania, sarebbe comunque stato il modo più facile e veloce di riequilibrare il deficit nella bilancia dei pagamenti, ma le conseguenze politiche di questa azione sarebbero state importanti. Gli Stati Uniti rimanevano i garanti della sicurezza, non solo della stessa RFT ma anche dei partner europei contro una qualsiasi velleitaria aspirazione al nucleare da parte tedesca e – chiaramente – nei confronti dell'URSS garantendo la non-proliferazione nell'ambito dei paesi NATO, proprio in quella delicata fase inaugurata dai colloqui di Ginevra sul disarmo (ENDC, Eighteen Nation Disarmament Conference) e dal Freeze Proposal.¹²⁵ L'equilibrio di forze tra la RFT, l'Europa, l'URSS e gli Stati Uniti, però, poggiava in

¹²¹ LBJL, NSF, Subject File, box 22, Memorandum to McG. Bundy from David Klein, in the attachment: “Balancing the risks in the MLF” by John Newhouse – staff consultant of the Senate Foreign Relations Committee – May 20, 1964.

¹²² Francis Gavin, op. cit., p. 111. LBJL, NSF, Subject File, box 22, Outline for Congressional Briefings – Foreign Relations – Purpose of Briefing: US interest in the MLF, May 1964, p. 9: [...] “Adenauer, Schroeder and Von Hassel believe the MLF is essential. They have said plainly that if the MLF does not go through, they will be pressed to accept some nationalistic solution, more geared to national goals. Earlier (Deutch Socialist) has warned us Germans will not be content indefinitely with second class nuclear status. (Willy) Brandt supports MLF”.

¹²³ LBJL, NSF, Subject File, box 22, Telegram to Department of State from AmEmbassy of Bonn, Re: Von Hassel's Interview to Rheinische Post, 28 marzo, 1964.

¹²⁴ “L'allineamento” tra la RFT e gli Stati Uniti sulla MLF, avrebbe garantito infatti, sia Washington che Bonn, anche sui progressi in ambito CEE: dal punto di vista economico, la Germania ovest avrebbe confermato il suo ruolo di motore trainante per le altre economie europee – dando beneficio in tal modo anche agli Stati Uniti che alle economie dei paesi alleati erano agganciati – dal punto di vista strategico-politico, un rapporto di interdipendenza più decisivo tra i due alleati avrebbe reso più saldo il governo tedesco dinnanzi alle “seduzioni golliste”.

¹²⁵ I colloqui dell'Eighteen Nation Disarmament Conference ebbero inizio nel marzo del 1962, sulla base di una risoluzione ONU del dicembre del '61 e sulla spinta della crisi di Berlino e di Cuba. L'obiettivo della conferenza era quello di creare un dialogo tra i due blocchi sul tema del disarmo. Nel corso dell'ENDC Usa e Urss annunciarono la loro volontà di creare una linea di comunicazione diretta “Hot Line Agreement” (giugno '63) per ridurre il rischio di escalation nucleare sulla base di incidenti, ritardi nella comunicazione, *misunderstandings*. I colloqui si svolsero a Ginevra e ad essi parteciparono dapprima 10 paesi (tra cui gli assoluti protagonisti Usa e Urss) a cui successivamente se ne aggiunsero altri 8. La Francia, in realtà, non partecipò

realtà su di un assunto discutibile e provvisorio: “fin quando il governo tedesco ed il suo popolo saranno certi che gli Stati Uniti difenderanno la Germania, la RFT non avrà bisogno di armi nucleari.”¹²⁶ Al tempo stesso, però, l’impegno americano nei confronti degli alleati poteva “non essere più garantito” proprio a causa del deficit.

Come lo stesso cancelliere Erhard aveva ammesso dinnanzi al segretario di stato Dean Rusk, a neppure un mese di distanza dall’insediamento di Johnson: *il deficit statunitense era scaturito esattamente da quella stessa politica degli Stati Uniti* “of rendering the major portion of economic and military aid to the free world.”¹²⁷

L’amministrazione di LBJ sulla base di queste considerazioni, e consapevole degli scarsi risultati che l’insistenza del dipartimento della difesa sulla riduzione delle forze nei mesi precedenti aveva avuto sugli alleati (la vicinanza del cancelliere Adenauer alle posizioni di de Gaulle aveva rappresentato un esempio emblematico), si risolse di provvedere ai problemi finanziari – il deflusso del dollaro oltre che la bilancia dei pagamenti – e di sicurezza militare, con due soluzioni: la cooperazione con i paesi europei che detenevano ingenti quantità di dollari nelle rispettive banche nazionali (Francia e Germania) o con la riduzione delle spese governative all’estero, ed il progetto di MLF. Le spese all’estero, tuttavia, erano dovute principalmente agli impegni presi in seno alla NATO e questo confermava la necessità di ampie riduzioni di forze convenzionali americane in Europa occidentale.¹²⁸

In ogni caso, il progetto di forza multilaterale era considerato sia dalla Marina, dal Joint Chief of Staff e dal segretario alla difesa una soluzione militare, prima che politica, esattamente il contrario rispetto alla posizione del dipartimento di stato e dei principali consiglieri alla sicurezza nazionale, e proprio per questa motivazione, vista come un rischio che avrebbe potuto “immobilizzare in futuro le discussioni sul disarmo e la non-proliferazione con i sovietici”.¹²⁹ Proprio perché il progetto avrebbe compensato Bonn con l’accesso alla deterrenza nucleare, contribuendo così ad una ipotetica futura – per quanto il più possibile procrastinabile – indipendenza nucleare

ufficialmente alla conferenza, ma ebbe voce in capitolo in qualità di paese appartenente al blocco occidentale. I colloqui terminarono il 26 agosto del 1969. Durante i primi mesi del 1964, il governo degli Stati Uniti, nell’ambito della politica di non-proliferazione, avanzò al governo sovietico, nel corso dei colloqui presso la ENDC di Ginevra, la proposta per una “strategic nuclear delivery vehicles freeze”, consistente essenzialmente nella riduzione della produzione di tutti i bombardieri strategici, missili a lunga-gittata e missili anti-missili. Per parte americana la riduzione avrebbe coinvolto: i bombardieri B-52, B-58, B-57 (ed alcuni B-70); i missili a lunga-gittata, Atlas, Titan, Minuteman, Polaris. Per parte sovietica: i 4 bombardieri, Bison, Bear, Badger e Blinder; missili intercontinentali, a media e lunga-gittata. I negoziatori americani divisero in 5 categorie i vari tipi di bombardieri a cui sarebbe stata applicata la riduzione: missili terra-terra fino a 5000 chilometri o poco più; bombardieri strategici con una capienza fino a 40mila chilogrammi; missili terra-terra da 1000 a 5000 km; bombardieri strategici con capienza tra 25 e 40mila kg; missili anti-missile. Per quel che riguardava la MLF, i Polaris previsti per la flotta multilaterale essendo stati già prodotti e/o di vecchio tipo (materiale nucleare su cui il Freeze Proposal non imponeva alcun vincolo specifico), non sarebbero rientrati nel Freeze Proposal. Tuttavia, i lanciamissili avrebbero potuto rientrare nella proposta, rendendo così vulnerabile il progetto. FRUS, 1964-68, Vol. XI, Arms Control and Disarmament, doc. 2; Bulletin of Atomic Scientists, Journal of Science and Public Affairs, December 1964, pp. 29-32.

¹²⁶ Francis Gavin, op. cit., p. 114.

¹²⁷ LBJL, NSF, Country File, Germany, box 190, Background Paper, “Germany and the U.S. Balance of Payments, 20 December 1963.

¹²⁸ Francis Gavin, op. cit., pp. 115-116.

¹²⁹ LBJL, NSF, Subject File, box 22, “Memo of discussion of the MLF at the White House (President, Ball, Ambassador Finletter, Messrs. Foster, Rostow, G.C. Smith, W.R. Tyler, McG. Bundy and Klein) 10 April 1964”, 11 April 1964, p. 1. In occasione dell’importante colloquio con l’ex Presidente Eisenhower durante l’inverno del ’64, il Generale Goodpaster – non esprimendo un suo parere personale bensì quello di tutto i Joint Chiefs of Staff, aveva dichiarato: “although not a ideal weapons system from a strictly military point of view, the MLF would have military utility and substantial political importance in terms of its potential for allied cohesion”. LBJL, NSF, Subject File, box 22, Memo

europea, la MLF – sostenevano al Pentagono e generalmente nell’ambiente militare – non avrebbe potuto, in virtù della sua stessa capacità di contenimento dei tedeschi, stabilizzare la bipolarità nucleare del sistema.¹³⁰

In realtà poi, MLF o meno, era il contributo americano alla NATO (economico, militare, politico e strategico) ad esser messo in discussione dalle difficoltà economico-finanziarie statunitensi.

Nel memorandum del 2 maggio del '64, "US Contribution to NATO infrastructure", che sostanzialmente riassumeva l'incontro tenutosi tra Rusk, Ball, Schaetzel, Tyler e Popper (dipartimento di stato) in risposta alla lettera di McNamara in merito alla discussione sulla condivisione dei costi per le infrastrutture interne alla NATO, emergevano i dati sugli oneri che gli Usa sostenevano nell'ambito del NATO Infrastructure Program e sulla loro inevitabile riduzione.¹³¹ Sia il dipartimento della difesa che il dipartimento di stato concordavano sulla necessità di fissare un tetto massimo a 50 milioni di sterline (140 milioni di dollari) al contributo americano per lo Slice XVI (ovvero l'impegno "cost sharing" riferito al programma del singolo anno), mettendo tuttavia in evidenza il rischio che, in tal modo, la Germania avrebbe potuto divenire il maggior contribuente, facendo così perdere di influenza gli Stati Uniti nell'ambito di uno dei più importanti programmi dell'Alleanza. Ciononostante, il segretario Rusk aveva tenuto a puntualizzare che Washington era in una "situazione disperata" rispetto ai costi del programma se paragonati a quelli degli europei ed aveva aggiunto che "the allies will not move unless we are harsh. Unless the United States starts now it will be too late".¹³²

Il problema, sosteneva Rusk, era come ridurre del 25% la spesa per il programma senza provocare un collasso nel sistema di infrastrutture dell'organizzazione atlantica. Al tempo stesso, tuttavia – riconosceva il segretario di stato – questo era solo un aspetto della questione, *the only side of the coin*: "We should also consider that the other side of this coin is that the allies must have our consent for these programs. He – Rusk – asked again why the United States should pay for facilities in Europe when the allies do not pay for our facilities in the United States".¹³³ Il nodo centrale della questione, nonostante le differenti letture del problema da parte di diversi esponenti dell'amministrazione, era che "the Europeans should assume an increased share of the cost in Europe".¹³⁴

for McGeorge Bundy from Benjamin Read Executive Secretary (Department State), February 5, 1964, "Memo of Conversation – Briefing of General Eisenhower on MLF" – January 15, 1964.

¹³⁰ LBJL, NSF, Subject File, box 22, Memorandum to McG. Bundy from David Klein, in the attachment: "Balancing the risks in the MLF" by John Newhouse – staff consultant of the Senate Foreign Relations Committee – May 20, 1964, pp. 8-9.

¹³¹ FRUS, 1964-68, Vol. XIII, Western Europe Region, doc. 21, Memorandum for the Files, Washington, May 2, 1964, "US Contribution to NATO Infrastructure". Ogni paese aderente alla NATO, fin dal 1950, destinava per il NATO Infrastructure Program, poco più dell'1% del proprio budget per la difesa. Gli Stati Uniti, pur pagando il costo maggiore tra tutti gli alleati, in realtà destinavano al programma meno dell'0,1% del proprio budget per la difesa. La sterlina fu la moneta con cui fino al 1970 furono versati i contributi alle spese NATO da parte di ogni paese-membro.

¹³² Ibidem, p. 2. Mr Conroy, analista del dipartimento di stato, aveva reso noto che il cost sharing per il NATO Infrastructure Program era divenuta la voce di spesa più importante nel Military Assistance Program in Europe (MAP) e che le Commissioni del Congresso avevano prestato una particolare attenzione alla spesa in questione iniziando a considerarla l'ennesimo *aiuto finanziario* (quasi un'elemosina) all'Europa.

¹³³ Ibidem, p. 3. Il riferimento era alla base navale nel quartier generale SACLANT a Norfolk (Virginia), l'unica infrastruttura NATO su suolo americano.

¹³⁴ Ivi.

1.5 Un impegno che cambia la sua ragion d'essere: il nesso tra le truppe americane su suolo europeo, la bilancia dei pagamenti e la sicurezza atlantica.

"If it is desired that we should cease to carry the load in Europe, nothing would be better from our point of view – it has now cost us about \$ 1,300,000,000 to maintain our forces in Europe and the savings on these forces would just about meet our balance of payments deficit.. We feel like a man carrying a 200-pound sack of potatoes, and other people not carrying a similar load, at least in potatoes, keep telling us how to carry our burden"¹³⁵

Nella prima metà degli anni '60, non solo per il deficit nella bilancia dei pagamenti – come si è visto – ma anche in virtù dei cambiamenti incorsi nelle economie europee, la presenza delle truppe americane sul suolo del vecchio continente era al centro del dibattito. Nonostante la motivazione ufficiale e la ragione preminente della presenza delle forze americane in Europa fossero state basate principalmente sulla minaccia sovietica palesatasi fin dal dopoguerra – minaccia che nel corso degli anni della presidenza Johnson assunse contorni più sfumati – la genesi di quell'impegno andava identificata, complementariamente alla sua azione di contrasto nei confronti del comunismo, nelle difficoltà attraversate dai governi europei nella delicata fase di ricostruzione economica post-conflitto: "The priority of economic growth and the stabilization of war-shattered societies (as well as the attempt to hold on to the remnants of colonial empires) impeded vigorous West European efforts to create large armies against the Soviet bloc. The large-scale stationing of U.S. and British forces proved to be the only way to solve the lingering security problem."¹³⁶

Dalla fine degli anni '50 e soprattutto con l'avanzare della costruzione della Comunità Economica Europea, la presenza delle truppe americane in Europa non trovava più la sua ragion d'essere: le economie europee avevano addirittura superato i livelli di crescita pre-bellici, rivelandosi una delle macro aree economico-finanziarie più importanti a livello mondiale, rendendo così gli alleati in grado di provvedere alla difesa del proprio territorio. Gli europei, tuttavia – *ab origine* – erano stati "affrancati" dall'impegno militare, liberi così di concentrarsi sul proprio progresso economico, grazie alla "promessa trumaniana" di difendere il territorio europeo dalle minacce oltre cortina. E poiché gli stessi Stati Uniti avevano beneficiato del recupero economico dei paesi alleati durante tutto il decennio precedente, il sistema costituito dal sostanziale apporto statunitense alla deterrenza atlantica funzionò piuttosto bene e per diverso tempo, almeno fin quando le evoluzioni dello scenario interno (difficoltà americane) ed internazionale, negli anni '60, non si modificarono a tal punto da richiedere un cambiamento.

Quello che può definirsi come il "montare del costo della guerra fredda" – costituito dall'ascesa della forza economica dei paesi CEE, la debolezza del dollaro ed un iniziale e relativo declino economico statunitense, nonché l'onere di Washington a "favore della deterrenza occidentale" in Europa e del contenimento del comunismo nel sudest asiatico – divenne durante l'amministrazione di LBJ (ma già durante quella Kennedy) "l'obiettivo principale della spinta americana alla richiesta di un contributo alla difesa europea sempre più

¹³⁵ FRUS, 1961-63, Vol. XIII, 695-701. Il Presidente Kennedy al ministro francese per gli affari culturali André Malraux, Maggio 1962.

¹³⁶ Hubert Zimmermann, *The Improbable Permanent of a Commitment: America's Troop Presence in Europe during the Cold War*, op. cit., p. 5.

sostanzioso da parte della Germania ovest” e, quindi, la motivazione alla riduzione delle forze su suolo tedesco¹³⁷. “Thus, one of the core objectives of the commitment was to make itself superfluous. Policymakers apparently did not anticipate that as soon as real burden-sharing was achieved – which would necessarily entail a strong West German component – the U.S. military presence would acquire a new dimension”.¹³⁸

La forza multilaterale, incorporata in questa logica, costituiva il *medium* con cui avrebbe dovuto realizzarsi “a real burden-sharing”, ed avrebbe, in tal modo, permesso di ripensare la presenza americana in Europa. Al contempo, il progetto era l’approdo di un lungo ed approfondito dibattito, che aveva attraversato (non indenne) ben tre amministrazioni, e che poteva rappresentare la congegnata sintesi tra le necessità del ripristino di un equilibrio nella bilancia dei pagamenti e lo stop al deflusso del dollaro, nonché l’evoluzione da una strategia della deterrenza esclusivamente nucleare ad una prioritariamente convenzionale e, solo in un secondo momento, nucleare. Il legame che intercorreva tra la “garanzia alla sicurezza nel sistema occidentale” e la bilancia dei pagamenti, accrebbe il divario all’interno dell’amministrazione tra chi vedeva la MLF come una soluzione politica e chi invece, guardava al progetto come una soluzione militare. In nome della sicurezza, l’amministrazione Johnson diede corpo ad una politica di contenimento del deficit piuttosto aggressiva, la quale, attraverso la minaccia di abbandonare il suolo tedesco, teneva legata Bonn al gravoso impegno dell’offset agreement. Il Pentagono fu protagonista indiscusso di questa politica, insieme al dipartimento della difesa e ad alcuni esponenti del dipartimento del tesoro, in contrasto con la linea del dipartimento di stato, il quale fu coinvolto solo quando fu raggiunto “un livello politicamente sensibile”. Il dipartimento di stato, soprattutto i diplomatici di stanza a Bonn, si sentirono scavalcati nella gestione dei problemi della bilancia dei pagamenti allorché la risoluzione di questi fu connessa politicamente alla riformulazione (*reappraisal*) della difesa dell’Europa.¹³⁹ L’incessante rielaborazione degli accordi di offset, fin dai tempi dell’amministrazione Kennedy, non tenne conto delle conseguenze politiche di medio e lungo periodo; e la segretezza con cui furono condotti i negoziati fino al 1966 (anno in cui furono resi noti), non permise di comprendere – né presso il Congresso americano né tanto meno presso il Bundestag – la reale portata della questione.¹⁴⁰ La politica economica e monetaria condotta da Washington negli anni ’60 nel tentativo di dare respiro alla bilancia dei pagamenti – che nonostante gli intensi sforzi condotti con l’offset agreement dal ’60 al ’63 non si era riusciti a riequilibrare – si scontrava con gli obiettivi di politica estera americana.¹⁴¹ Tra il ’63 ed il ’64, momento cruciale per le negoziazioni ma anche per gli esiti della politica americana in Europa e nel dialogo con i sovietici, gli americani si trovarono ad offrire a Bonn “la più estesa cooperazione militare – Marina ed Aviazione – inglobando ad essa il training di soldati tedeschi”.¹⁴² Di rimando i tedeschi chiesero, ed ottennero, l’impegno di Washington ad estendere la cooperazione logistica militare alle attrezzature in uso in tempo di guerra: “This was to assure supplies for German forces from bases abroad in case of an attack. The US embassy saw several advantages in such a scheme. First: increasing dependance of West Germany on US material and shield American sales against competition from foreign or German weapon producers. Second: allowing the US to sell some of its war stocks in Europe, which were to reduced anyway due to a cost-saving campaign initiated by McNamara. Finally: US influence could also be exercised indirectly on significant FRG policy decisions, for example, as a counterweight

¹³⁷ Hubert Zimmermann, *The Improbable Permanence of a Commitment: America’s Troop Presence in Europe during the Cold War*, op. cit., p. 8.

¹³⁸ Ibidem.

¹³⁹ ID., *Money and Security. Troops, monetary policy, and West Germany’s relations with the United States and Britain, 1950-71*, Cambridge University Press, 2002, p. 143.

¹⁴⁰ Ibidem, pp. 144-45.

¹⁴¹ **Francis J. Gavin, *Ideas, Power and the Politics of America's International Monetary Policy During the 1960s*, p. 4 - www.utexas.edu/lbj/faculty/gavin/articles/kishner.pdf**

¹⁴² LBJL, NSF, Subject File, box 18, Memo for Deputy Assistant Secretary of Defense from McBundy – “Proposed Discussion with the FRG concerning possible limited Research and Development Cooperation on Chemical Warfare and Biological Warfare – 16 April 1964.

to such remote but nevertheless conceivable, factors as Franco-German *third-force* approach to European defense or any future tendency of the FRG to pursue an independent (be it neutralistic or adventurous) military policy vis-à-vis the Soviet bloc. The Americans clearly saw the offset agreement as an instrument to bind West Germany more tightly to their vision of the Atlantic Alliance.”¹⁴³

Allo stesso tempo però, c'era da chiedersi: che senso aveva l'apertura di Washington nei confronti di una politica di non-proliferazione od ancora lo stesso progetto multilaterale, il quale avrebbe avuto il compito di sottrarre i tedeschi alle tentazioni nucleari, se nell'esplicitarsi della politica economico si era addirittura arrivati a proporre la vendita di missili americani altamente sofisticati come i Pershing e Sergeant alla Germania federale? Come conciliare la richiesta americana all'Europa per lo sviluppo di una difesa a base di armi convenzionali, con la vendita di armi nucleari al paese che avrebbe dovuto più di altri rimanerne alla larga?

Non si trattava per la Casa Bianca, tuttavia, di contravvenire a quanto stabilito in anni di accordi transatlantici sul destino atomico di Bonn, piuttosto di venir meno ad una logica – quella di una flexible response e della non-disseminazione nucleare in luogo di una dottrina atomica ormai archiviata dagli avvenimenti recenti – che per essere maggiormente sostenuta ed accolta con convinzione dagli europei avrebbe dovuto dar prova di maggior coerenza.

Per soddisfare la richiesta di riequilibrio della bilancia dei pagamenti per il FY 1963-65 occorreva, alla fine del 1963, circa 1 miliardo ed oltre 350 milioni di dollari. Sollecitato dalle pressioni di McNamara, il governo Adenauer si era impegnato per un miliardo nonostante le difficoltà indicate dagli esperti del ministero del Tesoro, ma tutto ciò non era bastato. Il segretario alla difesa a quel punto aveva minacciato – palesemente – ciò che da tempo si faticava a dichiarare apertamente, la riconsiderazione dell'impegno delle truppe americane in Germania. Fin quando la presenza delle forze statunitensi su suolo europeo (“al costo totale, tra assistenza economica e militare, di 45 miliardi di dollari in 16 anni”, aveva rilevato Kennedy ad Adenauer nel febbraio del '63) avesse continuato ad essere presentata come un favore ed un peso per gli Stati Uniti, sarebbe stato maggiormente complicato offrire la credibilità dell'impegno americano agli alleati, soprattutto attraverso una struttura multinazionale su cui pesava il diritto di veto USA.

Laddove il negoziatore designato per l'*offset agreement*, Douglas Dillon, ribadiva la necessità di una riduzione delle forze in virtù delle difficoltà nella bilancia dei pagamenti e del deflusso incontrollato del dollaro, Rusk rimarcava che gli americani “non erano in Europa perché semplicemente gli europei l'avevano voluti lì, ma perché erano stati gli stessi Stati Uniti a credere che la presenza americana fosse essenziale alla propria difesa.”¹⁴⁴

Sebbene nell'amministrazione Johnson, a livello ufficiale, si fosse tentato inizialmente di ridimensionare il nesso tra il ritiro delle truppe e l'*offset agreement*, evitando così di parlarne all'alleato tedesco per qualche tempo successivamente agli incontri durante la presidenza Kennedy, il colloquio di fine dicembre '63 tra LBJ e il cancelliere Erhard segnò un punto di svolta nella formalizzazione della questione: il rapporto tra l'*offset* e il livello delle truppe non era più implicito, esso era divenuto la politica ufficiale per la maggioranza dell'amministrazione.¹⁴⁵

Nel maggio del '64 il nesso tra *offset agreement* e riduzione delle truppe divenne ancora più inestricabile ed occupava uno spazio sempre più ingombrante nelle relazioni tedesco-americane. McNamara ribadì ai ministri delle finanze e della economia tedeschi la necessità di soddisfare il terzo accordo sull'*offset* e presentò addirittura la richiesta per un supporto in Vietnam. I problemi di budget erano consistenti a Bonn, e di certo non si poteva accordare agli Stati Uniti un impegno tanto gravoso come quello richiesto nel sudest asiatico.

¹⁴³ ID., *Money and Security. Troops, monetary policy, and West Germany's relations with the United States and Britain, 1950-71*, op. cit., p. 147.

¹⁴⁴ Ibidem, p. 157.

¹⁴⁵ LBJL, NSF, Country File, Germany, box 190, Memo of D. Dillon to Pres, “German offset Agreement”, DEc 13, 1963; Ibidem, p. 164.

Il segretario alla difesa non esitò, per la seconda volta, a sostenere dinnanzi Von Hassel che gli Stati Uniti non avrebbero pertanto potuto continuare a mantenere le proprie forze in Germania senza un accordo esaustivo di offset. Sebbene, il ministro alla difesa tedesco ponesse l'accento sull'inopportunità del legame tra l'una e l'altra questione, McNamara, si limitò a promettere riservatezza senza però negare quanto fosse importante l'associazione tra il mantenimento delle truppe in Germania e l'offset agreement.¹⁴⁶

Benché il dipartimento di stato cercasse di mantenere fermo il convincimento della necessità, non solo psicologica ma strategica dell'impegno delle truppe in Germania occidentale (300 mila uomini), e quanto fosse miope la logica che attribuiva così tanta importanza al legame tra la riduzione delle truppe e gli accordi di offset, nell'amministrazione a ridosso dell'estate del '64 era ormai impossibile invertire il corso degli eventi.

L'incontro di giugno tra Erhard e Johnson, e prima ancora l'accordo in maggio sul memorandum di aprile di McNamara – che prevedeva l'impegno di offset per la cifra di 1 miliardo e 350 milioni di dollari da parte di Bonn – sancì definitivamente il nesso tra i due aspetti della questione.¹⁴⁷ La Germania di Erhard non aveva d'altronde altre alternative. A livello di politica interna il ritiro delle truppe avrebbe dato un segno di debolezza del governo tedesco al paese, innanzitutto; complemetarmente, il rapporto con l'alleato senior era troppo importante per decidere di venir meno all'impegno, come aveva testimoniato il comunicato congiunto rilasciato a seguito dell'incontro: "They also expressed the conviction that measures designed to reduce the threat of war and to bring about arms control serve to promote the goal of German reunification."¹⁴⁸ La sicurezza psicologica garantita dagli Stati Uniti contro la minaccia sovietica incideva addirittura sulla questione della riunificazione, soprattutto agli occhi dell'opinione pubblica. [...] "The President stressed his intention to sustain the level of United States aid commitments and expenditures. Thus, the Chancellor in turn noted the substantial increase in total aid commitments of the Federal Republic of Germany in 1963 and stated that every effort will be made to increase the level of these commitments this year and next."¹⁴⁹

Infine, ricordare il modo in cui si era conclusa la controversia generata dal Trattato dell'Eliseo, con la forzatura (indiretta) americana all'introduzione del preambolo atlantico nel trattato, aiutava Bonn a comprendere meglio l'entità del problema.

¹⁴⁶ ID, *Money and Security*, op. cit., p. 165.

¹⁴⁷ LBJL, NSF, Country File, box 191, Germany, Memo from Bundy to Pres, 11 June, 1964.

¹⁴⁸ LBJL, NSF, Subject File, box 33, Joint Communique of the meeting of President Johnson and Chancellor Erhard, June 12 1964, p. 1.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 2.

Capitolo 2

Il destino della NATO appeso al filo della MLF e del Non-Proliferation Treaty

2.1 Da Bruxelles a Mosca: la MLF, una sintesi che non riesce

In un documento redatto all'inizio del '64 dalla CIA e da altre agenzie dell'amministrazione Johnson (Dipartimento di Stato e della Difesa, Esercito, Marina, Aeronautica e Agenzia per la Sicurezza Nazionale) – dall'eloquente titolo “*The Attitudes of NATO countries toward the Proposed Multilateral Nuclear Force (MLF)*” – Washington aveva fatto il punto delle diverse posizioni interne all'organizzazione atlantica in merito al consenso raccolto attorno al progetto multilaterale, analizzando le perplessità manifestate da parte di alcuni paesi come la Gran Bretagna e l'Italia¹⁵⁰. In quest'ultimo, infatti, era da poco al governo una “sperimentale” ed inedita coalizione di centro-sinistra, il cui esecutivo si era uniformato alla posizione britannica sulla MLF, ovvero una “non-decisione”.¹⁵¹

Il gabinetto *tory* di Londra esitava, infatti, a prendere una posizione chiara sul progetto della Forza Multilaterale ed anzi, si sforzava, in quei mesi, di lasciar cadere l'idea della MLF ed assecondare quella che più tardi, come si vedrà più avanti, sarebbe divenuta l'*Atlantic Nuclear Force (ANF)*.¹⁵² L'Italia, dall'altra parte, non sollecitava soluzioni alternative alla MLF né tentava di apportare modifiche al progetto come il governo di Douglas-Home aveva pur tentato di fare.¹⁵³ Tuttavia, l'esecutivo italiano,

¹⁵⁰ In realtà, fatta eccezione per la Francia la cui ferma opposizione era nota da tempo, anche Belgio e Olanda esitavano ad aderire al progetto, tendendo a procrastinare la decisione al seguito di una presa di posizione britannica. Il primo ministro belga Spaak, ad esempio, avrebbe supportato il progetto se non altro per motivi di politica interna (la partecipazione alla MLF avrebbe rafforzato i legami atlantici e la posizione del paese nel consesso internazionale), tuttavia, sia al governo di Bruxelles che a L'Aia, i rispettivi ministeri della difesa erano piuttosto perplessi riguardo la MLF.

¹⁵¹ La coalizione di centrosinistra in Italia era fortemente influenzata dal Labour Party britannico, la quale si augurava un sostanziale cambiamento nell'esecutivo entro l'anno con le elezioni del '64.

¹⁵² Il governo conservatore – secondo l'analisi del documento americano – tendeva a boicottare il progetto di MLF proprio perché aveva fatto della deterrenza nucleare britannica (indipendente) un *issue* per la campagna elettorale. Al contempo, ricordavano a Washington, il boicottaggio di Londra non avrebbe potuto spingersi molto oltre, perché avrebbe danneggiato la special relationship con gli Stati Uniti a tutto vantaggio dei tedeschi. L'idea dell'ANF, sarà un tentativo – come si vedrà – per salvare la special relationship e l'indipendenza nucleare della Gran Bretagna. Il partito laburista, secondo un calcolo elettorale, avrebbe potuto sostenere la MLF, ma solo dopo l'esito delle elezioni. Come si vedrà, anziché sostenere la MLF, i laburisti sosterranno il progetto dell'ANF o anche detta la V-Force, una forza di difesa dotata di sottomarini Polaris britannici ed americani. LBJL, NSF, National Intelligence Estimates, box 5, January 8, 1964 – *The Attitudes of NATO countries toward the proposed Multilateral Nuclear Force (MLF)* – submitted by CIA, Intelligence of Department State, Defense, The Army, The Navy, The Air Force and NSA, p. 11.

¹⁵³ Nel dicembre 1963, al NATO ministerial meeting, il ministro della difesa britannico Peter Thorneycroft, prese in considerazione e propose una forza composta da Canberras inglesi (particolari tipi di jet di costruzione americana), V-bombers, F104 americani e tedeschi, missili Pershing, TRS2 (velivolo da attacco, di costruzione britannica) e l'F111 statunitense, il tutto sotto il comando del SACEUR.

pur manifestando profondo interesse nei confronti del progetto statunitense – non solo nell’ambito della maggioranza di governo – non aveva preso una posizione netta nei confronti della MLF.

“A European reactions to the MLF proposal remain divided, although the intensive explanations and discussions of the last year appear to have made some headway within certain NATO governments in overcoming initial objections. The proposal has won strong support from the West German Government and from some important leaders in a few other countries; elsewhere it has been received with the indifference or hostility. US efforts have played a vital role in keeping the proposal alive and the desire to respond affirmatively to US wishes has almost certainly contributed greatly to such support as it has received to date. Thus far, only West Germany, Greece and Turkey are committed to participate with the US. The UK, Italy, Belgium and Netherlands appear to be the only NATO members which yet be persuaded to join; France will remain hostile and others are either indifferent or opposed. The British and Italian attitudes are crucial, in part because a favorable decision by either country would be likely to trigger similar action by the other. Although key Italian leaders back the proposal, no decision can be taken until the Socialists, whose support is vital to the newly formed center-left coalition, can be persuaded to accept it and to assume the political risks they believe it holds for them. They will demand that the Italian coalition government first make some showing of tangible progress on internal reform; in any case, they will almost certainly remain unwilling to support Italian entry without some clear indication of British support for the proposal. In Britain, where a decision is highly unlikely before the elections due sometime in 1964, neither major party has so far been willing to back the MLF. There is some chance that attitudes may change after the elections, especially if it then appeared that a continued refusal to join would be costly to Britain’s influence in the alliance, In any case, it seems unlikely that either the British or Italian Governments will act before the latter part of 1964”¹⁵⁴.

Le riserve in merito alla Forza Multilaterale, a livello più generale – rammentava il documento – derivavano da quello che, alcuni degli alleati, avevano valutato come “complessità e scarsa riuscita del

¹⁵⁴ LBJL, NSF, National Intelligence Estimates, box 5, January 8, 1964 – The Attitudes of NATO countries toward the proposed Multilateral Nuclear Force (MLF) – submitted by CIA, Intelligence of Department State, Defense, The Army, The Navy, The Air Force and NSA, p. 2. Susanna Schrafstetter and Stephen Twigge, *Trick or Truth? The British ANF Proposal, West Germany and US Nonproliferation Policy 1964-68*, , Diplomacy & Statecraft, Vol. 11, No.2 (July 2000), pp. 161-84, Frank Cass. Ed., London. È da ricordare che Londra era obbligata a partecipare ad una qualche forza o sistema di difesa multilaterale NATO, in base a quanto era stato concordato dall’ex primo ministro Macmillan ed il Presidente Kennedy a Nassau.

progetto”.¹⁵⁵ L’insistenza americana per dotare la Forza Multilaterale di unità navali di superficie anziché di sottomarini, aveva generato tra gli europei perplessità e rimostranze.¹⁵⁶ Essi erano infatti arrivati a sostenere che il progetto di MLF, dotato unicamente delle 25 unità di superficie (su ognuna delle quali collocati 8 missili Polaris), si sarebbe rivelato un sistema di difesa di “seconda classe”, con una limitata capacità di sopravvivenza.¹⁵⁷ I costi della MLF peraltro, che da parte americana nelle prime settimane dell’anno erano stati stimati per i successivi sei anni di realizzazione ed operatività, in 2,2-2,8 miliardi di dollari – con un costo annuo di circa 150-190 milioni – erano un ulteriore motivo di dibattito tra i partecipanti alle discussioni per il progetto (Working Group di Parigi)¹⁵⁸. Tuttavia, gli Stati Uniti avrebbero sostenuto tra il 30 ed il 40% del costo totale della MLF – seconda, ovviamente, il numero delle nazioni partecipanti. L’impegno americano sarebbe stato di circa 800 milioni – 1 miliardo di dollari dell’ammontare totale (2.6 miliardi), quindi 50-70 milioni di dollari annui per le spese operative. La MLF, si ribadiva a Washington, non era per l’alleato senior un onere di difesa in più. Anzi, qualora fosse stata realizzata, avrebbe permesso agli Usa di risparmiare le spese di budget per la propria difesa. Le motivazioni, tuttavia, a favore ed a sfavore del progetto, erano più di natura politica che militari e/od economiche, si sosteneva nel documento:

“[...] The absence of any other acceptable scheme for moving toward a European role in the nuclear forces of the alliance and the desire to limit in some way the significance of the French national force have tended to favor the project. Some proponents of European integration have favored the MLF because they believe its eventual Europeanization could stimulate movement toward the political unity of Europe. US efforts have played a vital role in keeping the proposal alive, and the desire to respond

¹⁵⁵ LBJL, NSF, National Intelligence Estimates, box 5, January 8, 1964 – The Attitudes of NATO countries toward the proposed Multilateral Nuclear Force (MLF) – submitted by CIA, Intelligence of Department State, Defense, The Army, The Navy, The Air Force and NSA, pp. 3-4.

¹⁵⁶ Una delle motivazioni addotte da Washington in merito alla diatriba tra “unità navali di superficie o sottomarini” era il tempo di operatività: rendere operativa una unità navale di superficie avrebbe richiesto meno del 75% del tempo rispetto ad un sottomarino dotato dell’equivalente numero di missili. Chiaramente, questo avrebbe avuto ripercussioni anche sulla preparazione del personale addetto alla MLF. Il costo inoltre dell’uso delle unità di superficie era del 50-75% rispetto a quello per i sottomarini. In ultimo, le unità di superficie permettevano una migliore gestione multilaterale della flotta. LBJL, NSF, Subject File, box 22, Summary of US Position in MLF Working Group Sub-Group on Security and Safety – Surface Ships – Why were surface ships chosen over other forms of delivery? May 1964.

¹⁵⁷ Gli Usa avevano fatto tutto il possibile affinché il sistema di missili MRBM non avesse basi di terra in Europa, bensì in mare, sulle imbarcazioni facenti parte della flotta mista della MLF. Questa scelta garantiva la NATO che quelle basi non sarebbero state facilmente colpite – in caso di escalation nucleare – dall’altra parte della cortina di ferro perché mobili, e – non meno importante – non essendo collocate sul suolo di alcun paese europeo, sarebbero sfuggite a qualsiasi tipo di controllo da parte degli alleati. È da ricordare, tuttavia, che esisteva già un dispiegamento di missili IRBM in Europa (in Turchia, Italia, e Gran Bretagna) ed erano considerati obsoleti.

¹⁵⁸ Le nazioni partecipanti al progetto, secondo le stime americane, avrebbero subito un aumento del 3-4% della spesa annuale nazionale per la difesa: nei primi 5 anni di attivazione della MLF, l’aumento sarebbe stato circa di 52 milioni di dollari annui, negli anni successivi sarebbe sceso a 16 milioni. LBJL, NSF, Subject File, box 22, Summary of US Position in MLF Working Group Sub-Group on Security and Safety – Costs Overall – MLF, May 1964.

affirmatively to what are generally taken to be strong and sustained US wishes has almost certainly contributed greatly to such support as the MLF proposals has received to date. Nevertheless, apart from West Germany, Turkey and Greece, no government has yet indicated a firm intention to participate, and there are divided counsels even within the other governments which are participating in preliminary consideration of the proposal”.¹⁵⁹

Inoltre, l’assenza di una presa di posizione a favore del progetto era imputabile – continuava il documento – alla diffidenza europea nei confronti di una forza militare su cui inevitabilmente avrebbe pesato il veto americano, il quale avrebbe ridimensionato le posizioni degli alleati riguardo le questioni nucleari: “Many have had difficulty in reconciling the sudden growth of US interest in the MLF with Washington’s previous insistence that the US already possessed the nuclear strength required for NATO defense and that the most urgent need was for a strengthening of conventional forces”.¹⁶⁰

A livello nazionale, metteva in luce il documento, le incertezze di paesi come la Gran Bretagna e l’Italia – senza contare il totale rifiuto di Parigi – condizionavano anche le decisioni di paesi come il Belgio e i Paesi Bassi: “Whether the MLF can move forward therefore depends primarily on developments in Britain and Italy, where attitudes remain uncertain. If the UK does finally join, Belgium and the Netherlands might decide to follow”.¹⁶¹

Al di là delle discussioni in seno alla NATO sul progetto all’interno dei vari sottogruppi e nel Working Group di Parigi, che nell’estate del ’63 avevano ripreso la loro attività di studio sulla MLF, nella primavera del ’64 la situazione non aveva subito importanti evoluzioni nessun impegno era stato preso in ambito europeo e, pur tuttavia, l’amministrazione Johnson – a leggere i documenti redatti in quelle settimane – sembrava non voler prescindere dalla realizzazione del progetto: “After 4 years of examination and re-examination and extensive discussions in Paris – le prime consultazioni con gli alleati furono avviate nel 1960 – and with leading figures of all parties in interested nations, the Executive Branch from the President down is even more firmly convinced that the MLF is even more important than ever.”¹⁶² E la motivazione, ancora una volta, appariva più politica che militare: “Since the MLF was first proposed the situation in Europe has changed. Just back from NATO Ministerial

¹⁵⁹ LBJL, NSF, National Intelligence Estimates, box 5, January 8, 1964 – The Attitudes of NATO countries toward the proposed Multilateral Nuclear Force (MLF) – submitted by CIA, Intelligence of Department State, Defense, The Army, The Navy, The Air Force and NSA, p. 4.

¹⁶⁰ LBJL, NSF, National Intelligence Estimates, box 5, January 8, 1964 – The Attitudes of NATO countries toward the proposed Multilateral Nuclear Force (MLF) – submitted by CIA, Intelligence of Department State, Defense, The Army, The Navy, The Air Force and NSA, p. 4.

¹⁶¹ Ibidem, p. 10.

¹⁶² LBJL, NSF, Subject File, box 22, Outline for Congressional Briefings – Foreign Relations – Purpose of Briefing: US interest in the MLF, May 1964 p. 7.

meeting at Hague. NATO still strong, has vitality. US policy for NATO over 15 years has been to build a tight alliance with a closely integrated military power – not a loose association. We believe the nuclear defense of the West is indivisible. Now NATO confronted with forces to weaken ties: pressure of de Gaulle to turn backward to national power – a loose association – the old-fashioned ‘alliance’; relaxation as a result of Soviet overtures – ‘detente atmosphere’; the latter tends to reinforce the former. De Gaulle’s central threat to NATO is nuclear nationalism. If de Gaulle’s thesis that major powers (and even smaller) must control their own national nuclear weapons gains acceptance, NATO will collapse. The Soviet goal of the destruction of NATO will be achieved. The danger of war will be very real. Clear that other NATO members do not share or approve position taken by France”¹⁶³.

In questo senso il progetto di MLF acquisiva un’importanza ancora più cruciale, quella, cioè, di rendere maggiormente coesa un’Alleanza non (ancora) in crisi ma soggetta ad una possibile spinta alla disintegrazione. Inoltre, il progetto – sempre secondo l’analisi statunitense – avrebbe legato ancora più saldamente gli Usa alla difesa dell’Europa, rinforzando le relazioni transatlantiche.

“The great problem is how to keep Alliance vital, progressing. A major problem is how to develop a system by which our allies who wish to do so may participate with us in nuclear deterrent – without proliferation of national nuclear forces. [...] The MLF is US proposal to solve this problem, without proliferation of national nuclear forces and in a way which would tighten as well as strengthen the Alliance. [...] The MLF is the best proposal yet developed. It has obvious difficulties – but long and careful study convinces us they can be overcome. Failure to act will allow an unsatisfactory situation to get worse”¹⁶⁴.

L’amministrazione americana si augurava di giungere alla stesura di una “carta” entro la fine dell’anno (1964), momento in cui si sarebbe avuta maggiore chiarezza sulla nuova compagine governativa britannica e sull’esito delle riforme del governo Moro di centro-sinistra. Nella carta, si evidenziava nel documento, sarebbe stato fondamentale richiamare l’attenzione degli alleati sul diritto di veto americano sull’uso delle armi nucleari in dotazione alla MLF: “[...] The US has made absolutely clear that its positive concurrence is necessary to release the weapons for firing.”¹⁶⁵ Una questione decisiva su cui gli alleati – si è detto – si erano già mostrati piuttosto scettici.¹⁶⁶ A tentare di controbilanciare

¹⁶³ LBJL, NSF, Subject File, box 22, Outline for Congressional Briefings – Foreign Relations – Purpose of Briefing: US interest in the MLF, May 1964 p. 8.

¹⁶⁴ Ivi.

¹⁶⁵ Ibidem, p. 15.

¹⁶⁶ Il veto americano non sarebbe stato, tuttavia, l’ultima parola sulla decisione di utilizzare le armi in dotazione della MLF. Nell’ipotesi di un veto negativo Usa all’uso dei Polaris, per la decisione finale sarebbero comunque occorsi – secondo alcune delle formule di accordo americane proposte agli alleati – almeno due o tre voti contrari da parte di altrettanti paesi

questo problematico aspetto, Washington avrebbe introdotto nel dibattito con i partecipanti al progetto, la possibilità di una “European clause”, ovvero l’opportunità di rendere un domani la forza multilaterale un sistema esclusivamente europeo, svincolata dal veto statunitense. Una possibilità, tuttavia, cui – si leggeva nel documento – l’amministrazione non intendeva ancora impegnarsi e che quindi doveva rimanere in qualche modo solo una ipotesi su carta in grado però di attrarre il consenso alleato sulla forza multilaterale.

Ad est, com’era immaginabile, sulla MLF c’era una forte e palese ostilità. Mosca aveva dichiarato ripetutamente durante le negoziazioni a Ginevra, che il progetto avrebbe costituito una forma di proliferazione e che sarebbe stato addirittura un ostacolo a qualsiasi forma di accordo sulla non disseminazione atomica. Durante il corso di una cena all’ambasciata sovietica alla fine di aprile, l’ambasciatore Anatoly Dobrynin e l’assistente al segretario di stato americano, Mr Tyler, avevano avuto in merito alla MLF un brevissimo ma significativo colloquio. Dobrynin infatti aveva ribadito il dissenso di Mosca per il progetto e Tyler aveva tentato di replicare che l’opinione del Cremlino sulla MLF era basata su informazioni distorte, ma l’ambasciatore aveva replicato: “the Multilateral Force would only satisfy the German appetite for nuclear weapons for two or three years, after which Germany would insist on acquiring nuclear weapons for itself.”¹⁶⁷ Eppure Washington aveva tentato di chiarire ai sovietici, ed in più occasioni questi ultimi sembravano aver apprezzato le rassicurazioni americane, che l’intento del progetto era proprio quello di impedire la proliferazione nucleare che avrebbe avuto qualche chance di successo proprio in mancanza della MLF.¹⁶⁸ Gli Stati Uniti si erano persino impegnati con Mosca ad accettare una bozza di accordo sulla non-proliferazione per scopi nucleari nazionali, al fine di fornire maggiori garanzie, in cui la MLF costituiva una forma di controllo sulle eventuali aspirazioni atomiche degli alleati. L’accordo, tuttavia, non avrebbe avuto alcun senso se non fosse riuscito a inglobare anche le potenze nucleari europee (la Gran Bretagna e presto, secondo i calcoli statunitensi, la Francia) nonché la Cina comunista che si apprestava a realizzare la sua prima detonazione. Il problema però, sapevano a Washington, era giungere esattamente ad un accordo internazionale, in grado di arrestare la corsa agli armamenti, che gli alleati europei e la Cina non

partecipanti. Il totale degli “affirmative votes” avrebbe dovuto raggiungere invece il 67% o più della totalità dei paesi votanti. La Gran Bretagna, a tal proposito, aveva dichiarato di voler esercitare il diritto di veto, qualora avesse partecipato alla costituente forza multilaterale.

¹⁶⁷ FRUS, 1964-68, XIII Western Europe Region, doc. 20, Memo of conversation between Mr Tyler and Ambassador Dobrynin, Subject: Soviet view on MLF, April 29, 1964. Vedi anche Thomas A. Schwartz, “Victories and Defeats in the Long Twilight Struggle: the United States and Western Europe in the 1960s”, in *Diplomacy of the Crucial Decade*, Diane B. Kunz ed., op.c it., p. 135.

¹⁶⁸ LBJL, NSF, Subject File, box 22, Outline for Congressional Briefings – Foreign Relations – Purpose of Briefing: US interest in the MLF – May 1964, pp. 13-14.

vedevano affatto di buon occhio. Quel che era importante tuttavia, ricordava il direttore dell'ACDA Adrian Fisher nelle sue raccomandazioni al segretario di stato in un memorandum del giugno '64 "that during the MLF negotiations we continue to seek some form of general non-proliferation agreement with the Soviet Union, and to this end that after consultation with our allies we inform the Soviet Union that we will not insist upon the inclusion of Communist China in a non-proliferation agreement."¹⁶⁹

Di converso – e su questo aspetto l'amministrazione americana aveva tutta l'intenzione di puntare con Mosca – la RFT, con la partecipazione alla MLF, avrebbe assicurato al Cremlino la sua rinuncia al nucleare nazionale e/o alla sua adesione nell'ambito di un progetto per una forza nucleare indipendente europea, quale la force de frappe, verso il quale il governo tedesco Adenauer aveva mostrato un tacito interesse. Tuttavia, Mosca aveva rinnovato il proprio rifiuto argomentando che la MLF avrebbe costituito un ostacolo perfino per il Nuclear Freeze Proposal. Washington, sosteneva il documento del dipartimento di stato, non solo continuava a ribadire che non esisteva alcuna contraddizione tra MLF ed il Nuclear Freeze Proposal, ma che il progetto multilaterale sarebbe andato a sostituire alcuni dei missili nucleari in progettazione.¹⁷⁰ È pur vero, tuttavia, che secondo l'analisi strategico-militare della Marina, i Joint Chiefs of Staff ed il dipartimento della difesa, la MLF, andando ad accrescere e migliorare la difesa occidentale e la capacità di deterrenza atlantica, avrebbe altresì "significantly complicate the Soviet defense problem", anche perché – secondo uno studio condotto dalla Marina americana – la MLF sarebbe stata in grado, "come forza operativa, di assicurare un'alta affidabilità in caso di rappresaglia a seguito di un secondo colpo".¹⁷¹ La forza multilaterale, ad ogni modo – ripeteva Washington nei suoi report – non sarebbe mai stata sotto il controllo di un singolo paese NATO; le armi di cui sarebbe stata dotata, sarebbero andate sotto il controllo del gruppo di paesi partecipanti (il SACEUR ne avrebbe avuto il comando) e, sia la decisione sull'uso delle armi nucleari che la modalità di impiego delle stesse sarebbe spettata a tutti gli alleati coinvolti nel progetto (fatto salvo il diritto di veto Usa). La gestione multinazionale delle armi nucleari di cui sarebbe stata dotata la MLF, in altre parole il carattere distintivo della forza multilaterale, avrebbe dovuto persuadere i sovietici delle buone intenzioni del progetto americano, rassicurandoli in tal modo, che nessun paese dell'Europa occidentale

¹⁶⁹ LBJL, NSF, Subject File, box 22, Memo for Secretary of State "Non-Proliferation of Nuclear weapons and the MLF", June 15, 1964, p. 6.

¹⁷⁰ Ivi. Il Nuclear Freeze Proposal imponeva una riduzione del 25% della produzione di materiale fissile (missili ed armi atomiche). Con il venir meno dell'impiego dei missili nucleari, sostituiti dalla MLF, Washington avrebbe realizzato una riduzione nello schieramento delle proprie armi atomiche ancora più importante.

¹⁷¹ LBJL, NSF, Subject File, box 22, Summary of US Position in MLF Working Group Sub-Group on Security and Safety – Military Usefulness: Would the MLF be militarily useful? – 14 May 1964; _ Ivi, Address by the Honorable Gerard C. Smith, Special Adviser to the Sec of State before the US Naval Academy, Foreign Affairs Conference, Annapolis, MD – "Problems of Foreign Policy in Connection with the Nuclear Defense of NATO" – 22 April 1964, p. 8.

aderente alla MLF avrebbe potuto – da solo – ricorrere all’uso della forza nucleare contro Mosca ed i suoi paesi satelliti, né, tanto meno, acquisire maggiore indipendenza a livello strategico-militare nel contesto internazionale.¹⁷²

Mosca – aveva compreso il Dipartimento di stato – era ostile alla MLF anche per ragioni che esulavano dal pericolo della proliferazione nucleare in Europa. Come aveva spiegato l’ambasciatore americano in Unione Sovietica, Foy D. Kohler, i sovietici, “specifically, they probably fear effect of possession of nuclear weapons on West German political stance, particularly toward Central Europe. They may also feel that they will be called upon to share their nuclear monopoly in some fashion with their allies – if only to give positive content to their warnings of need for appropriate counter-measures and to prove they have equal confidence in their own allies. Given popular appeal of non-dissemination agreement, and concern over possibile West German acquisition of nuclear weapons, it is natural that Moscow should imply strongly that creation of MLF will end Soviet willingness sign non-dissemination agreement. Propaganda leverage aside, however, Soviets must ask themselves seriously whether non-dissemination agreement would continue to be in their interest a) if MLF becomes reality; b) if it fails and pressure for an independent European or Franco-German deterrent grows; and c) after China explodes its first device. Central question for Soviets (as well as for US) is at what point does the expansion of the nuclear club undercut the whole rationale for non-dissemination agreement and even require that Moscow leave itself the option of supplying, or threatening to supply its allies and friends with nuclear weapons.”¹⁷³ Kohler sosteneva che Mosca avesse persino più da perdere nella corsa alle armi nucleari dell’occidente e, con ogni probabilità, avrebbe avuto ragioni ancora più determinanti per sostenere un accordo sulla non-proliferazione.

“Also – seguitava l’ambasciatore – we obviously have less qualms about acquisition of nuclear weapons by our allies than Moscow has about weapons in the hands of an anti-Soviet Polish or Rumanian Government, or nervous, belligerent Pankow. Should nuclear arms race escalate and fear spread, Soviets might in addition be subjected to pressure for aid or at least extension of nuclear shield to such self-assertive, anti-western states as Indonesia and UAR. Moscow would have serious

¹⁷² LBJL, NSF, Subject File, box 22, Address by the Honorable Gerard C. Smith, Special Adviser to the Sec of State before the US Naval Academy, Foreign Affairs Conference, Annapolis, MD – “Problems of Foreign Policy in Connection with the Nuclear Defense of NATO” – 22 April 1964, p.10: “The MLF will thus increase the number of states with a finger on the safety catch, rather than on the nuclear trigger. There would be no increase of risk of compromise of weapons design data under MLF. Multilateral custodial procedures would assure that individual countries had no greater access to information about how to design and manufacture weapons than at present under the NATO Atomic Stockpile. Stringent protection against espionage and sabotage will also be provided.”

¹⁷³ FRUS, 1964-68, XIII Western Europe Region, doc. 30, Telegram from The AmEmbassy in the Soviet Union to the Department State, Moscow July 31, 1964.

reservations about acceding to such requests with the attendant risks that such friends would follow policies inviting Soviet involvement in nuclear holocaust. Moscow might decide, therefore, to opt for non-dissemination policy, even with MLF, in order to avoid or postpone moment of dangerous escalation in nuclear arms race and anguished decisions which it would pose. Such a decision would be the more likely if MLF were accompanied by guarantees against FRG national production, possession or control nuclear arms.” Il fatto poi che la Cina comunista avrebbe fatto detonare la sua prima bomba atomica nell’immediato futuro – secondo quanto si evinceva dalla ricostruzione di Kohler – non faceva altro che accrescere le pressioni di Mosca per un accordo. Al tempo stesso, i sovietici sapevano che la repubblica cinese non avrebbe partecipato ad alcun tipo di intesa sulla non-proliferazione, ma che anzi avrebbe continuato sul suo progetto di deterrente atomico per acquisire prestigio e potere nel contesto asiatico.

“In this phase of heightened rivalry – proseguiva Kohler – particularly in Asia, Moscow has obvious interest in finding new cudgel to flog Peiping and an issue which can become focus of organization drive by pro-Soviet elements and criterion by which to separate friend from foe within communist movement.”¹⁷⁴

Inoltre, un accordo sulla non-proliferazione avrebbe avuto un senso, nell’isolare la repubblica cinese, solo se fosse stato firmato dalla maggioranza dei paesi nucleari o non-nucleari coinvolti nel dibattito sulla non-disseminazione. In questo senso, quasi certamente – sosteneva Kohler – Mosca avrebbe cercato ulteriori garanzie al fine di esaurire la sua opposizione alla MLF: “as minimum they would – i sovietici – require FRG adherence to non-dissemination agreement commitments not to receive weapons. Might also demand broadening of FRG’s Western Europe Union commitments to include USSR, possibly in form of agreement to which GDR would be set up as signatory. While such pledges could pose problems vis-à-vis the FRG, they not necessarily undesirable from our point of view. (I would appreciate Bonn’s comments on FRG reaction to such gambits, as well as generally on FRG attitude toward non-dissemination in event MLF failure).”

L’analisi di Kohler, in chiusura, considerava opportuno non valutare categoricamente l’atteggiamento sovietico:

“On one hand, it seeks to use maximum propaganda leverage against MLF. At the same time, it may wish to move to get campaign against dissemination of nuclear weapons underway before Chinese explodes first device. Moscow cannot move on a non-dissemination agreement until it chooses to overlook US policy of promoting MLF – for any effective worldwide campaign must be founded on

US-Soviet cooperation. One could argue that the longer Moscow persists in its anti-MLF campaign, the more serious we must take its claimed fear that MLF will open door to FRG acquisition of nuclear weapons. Once anti-MLF phase in Soviet policy is past – for one reason or another – we may find ourselves forced to decide whether our own long-term policy interests dictate that we should assist Moscow in its anti-Chinese campaign by pressing non-dissemination agreement if only as final, perhaps futile effort to avoid facing up to world in which nuclear weapons have truly become conventional.”¹⁷⁵

L’impianto concettuale americano che aveva cercato di motivare la MLF, con ciascuno degli interlocutori a cui era stato introdotto il progetto (non tralasciando l’establishment militare statunitense ed il Congresso), aveva basato le sue fondamenta su quattro considerazioni cardine: esaudire la richiesta di consultazione nucleare in ambito atlantico; soddisfare la necessità di ricorrere al dispiegamento di armi nucleari all’avanguardia nel teatro europeo; risolvere l’urgenza di colmare il vuoto tra potenze atomiche e non-atomiche occidentali; alleggerire in parte il paese dai costi per la difesa del vecchio continente e centralizzare il controllo nucleare.¹⁷⁶ L’adempimento di queste esigenze, ed il loro complesso intrecciarsi, avrebbe giustificato l’opportunità della MLF – secondo l’amministrazione Johnson – sia per gli alleati atlantici che per l’avversario oltre oceano, a cui non sarebbe sfuggito il tentativo di concentrare il potere decisionale sull’uso delle armi atomiche.¹⁷⁷ Al contempo, non si nascondeva a Washington – e questo certamente suonava come una contraddizione in essere – “all of this is not to say that MLF will welcomed by the USSR. It will do its best by propaganda and diplomacy to forestall MLF. This must be expected because MLF would not only constitute an offset to Soviet rockets opposing Europe, but would also evident a new degree of Atlantic unity which Soviet policy has long sought to prevent.” Ed inoltre: “Even though the MLF would not result in proliferation of nuclear weapons, a question is sometimes put as to whether it is sensible to

¹⁷⁴ Ibidem, pp. 2-3.

¹⁷⁵ FRUS, 1964-68, XIII Western Europe Region, doc. 30, Telegram from The AmEmbassy in the Soviet Union to the Department State, Moscow July 31, 1964, p. 4.

¹⁷⁶ Tuttavia, l’amministrazione non aveva fugato i dubbi di alcuni esponenti in Senato, sebbene avesse sondato accuratamente il terreno. Sia da parte democratica che repubblicana le perplessità erano numerose: i liberali in generale, da una parte, non avrebbero avvallato volentieri alcun progetto che permettesse una reale condivisione del nucleare; molti tra i conservatori, dall’altra, temevano che la MLF avrebbe messo in pericolo il processo di controllo delle armi atomiche nell’alleanza, spaccandola; non portando così alcun beneficio alla sicurezza degli Stati Uniti. Vedi, Thomas A. Schwartz, “Victories and Defeats in the Long Twilight Struggle: the United States and Western Europe in the 1960s”, in *Diplomacy of the Crucial Decade*, Diane B. Kunz ed., op.c it., p. 135; Helga Haftendorn, “NATO and the Nuclear Revolution, a Crisis of Credibility, 1966-67”, op. cit., p. 123; LBJL, NSF, Subject File, box 23, Joseph Clark’s Letter (and eight other Senators) to Rusk, September 7, 1964.

¹⁷⁷ LBJL, NSF, Subject File, box 22, Address by the Honorable Gerard C. Smith, Special Adviser to the Sec of State before the US Naval Accademy, Foreign Affairs Conference, Annapolis, MD – “Problems of Foreign Policy in Connection with the Nuclear Defense of NATO” – 22 April 1964, pp. 5-7.

continue with a major new weapons system while negotiating about disarmament. The answer is simple: the USSR continues to strengthen its missile arsenal targeted on Western Europe. So long as these hundreds of Soviet rockets are arrayed against Europe, effective European participation in strategic deterrence should not be precluded.”¹⁷⁸

Per quel che riguardava il legame tra la MLF ed il recente annuncio di riduzione del materiale fissile (Freeze Proposal): “As President Johnson and Premier Khrushchev have said, this is not disarmament. The US cutback is designed to bring production in line with need, and to reduce tension while maintaining necessary power. President Johnson has reaffirmed all the safeguards against weakening our nuclear strength which we adopted at the time of the Test Ban Treaty. The cutbacks do not ease the specific problem MLF is designed to meet”.¹⁷⁹

Nonostante le difficoltà incontrate con gli alleati, il ricatto dei sovietici in tema di disarmo e Freeze Proposal, e le critiche mosse dall’interno dello stesso partito democratico americano da parte del Senatore Fulbright sul progetto multilaterale – il quale aveva esposto al segretario di stato Rusk il dubbio che, così come concepita, la MLF poteva essere considerata il precursore di una forza nucleare europea – ebbene, la Casa Bianca, a ridosso dell’estate del 1964, riteneva che la MLF stesse vivendo il suo momento di maggior slancio.¹⁸⁰

È pur vero che il sostegno e l’entusiasmo dei tedeschi costituivano l’elemento trainante nel dibattito europeo sulla MLF. Tuttavia anche Bonn iniziava a sollevare qualche dubbio e a perdere un po’ di fiducia per una rapida realizzazione del progetto.

In un colloquio tra l’assistente alla difesa americana McNaughton e il deputato tedesco della CSU e membro della Commissione Affari Esteri della Difesa Zimmermann, prendevano forma l’influenza che la *propaganda* sovietica aveva esercitato sulla questione multilaterale e le ambiguità americane sulla questione dell’impegno nel teatro europeo. Zimmermann, infatti, aveva posto una serie di interrogativi a McNaughton in merito all’efficienza della MLF, alla possibilità che Mosca potesse prevenire e controllare le mosse della flotta nucleare e, interrogativo ancora più drammatico, alla eventualità di un ritiro di truppe americane in Europa (possibilità che, si è visto, non era stata affatto esclusa), ipotesi peraltro ventilata anche dall’ex presidente Eisenhower in un articolo comparso sul Saturday Evening

¹⁷⁸ Ibidem, p.10.

¹⁷⁹ LBJL, NSF, Subject File, box 22, Address by the Honorable Gerard C. Smith, Special Adviser to the Sec of State before the US Naval Academy, Foreign Affairs Conference, Annapolis, MD – “Problems of Foreign Policy in Connection with the Nuclear Defense of NATO” – 22 April 1964, p.11.

¹⁸⁰ LBJL, NSF, Subject File, box 22, Letter from Rusk to Senator Fullbright, Re: MLF, January 22, 1964.

Post nel marzo del '64.¹⁸¹ “[...] In which, he – former President Eisenhower – had expressed the view that one division showing the US flag would be adequate in Europe. Zimmermann feared – continuava il documento che riassumeva il colloquio – that *bringing the boys home* would become a major issue in an election year”. [...] Dr. Zimmermann then commented on a Soviet proposal at Geneva to withdraw its 20-odd divisions from East Germany to positions beyond the Polish eastern border. He feared that the US might agree to comparable withdrawals. Mr McNaughton replies this was Soviet propaganda. A comparable US withdrawal would mean placing the US divisions in the Atlantic ocean. And it would not be possibile to establish a balance in view of the fact that the West cannot reinforce as easily.”¹⁸² In realtà le rassicurazioni di McNaughton non potevano annullare quanto sostenuto in quei mesi da McNamara e dallo stesso Johnson.

Al principio dell'autunno, tuttavia, il progetto della MLF era ancora in alto mare. In un incontro tra il segretario, il sottosegretario di stato, alcuni plenipotenziari Usa tra cui Thomas Finletter, e gli ambasciatori tedeschi Knappstein e Grewe, emergevano gli scarsi progressi fatti in merito alla questione della MLF.

Il calendario delle discussioni sul progetto stabilito congiuntamente dal presidente Johnson ed Erhard durante gli incontri di aprile e giugno – che prevedeva il raggiungimento di un accordo formale con le potenze aderenti entro la fine dell'anno – non poteva essere rispettato se i talks fossero continuati senza particolare risolutezza e determinazione.¹⁸³

La Gran Bretagna, infatti, continuava nel procrastinare la sua decisione sul progetto a dopo le elezioni, ormai imminenti (14 ottobre), e l'Italia, i Paesi Bassi ed il Belgio – di conseguenza – avrebbero atteso il responso delle urne inglesi per poter decidere. L'ambasciatore Grewe non poteva quindi nascondere i propri timori: “in Bonn there is a growing feeling that the US cannot delay much longer. If the talks go on and the agreed timetable is allowed to slip, the US will lose *momentum*. The project is endangered by various factors, such as the Soviets intensified campaign against the MLF and the neutralists' tendency, as displayed in Geneva, to interpret the MLF as inconsistent with the Irish Resolution.” Inoltre Bonn, con le parole del suo ambasciatore Grewe, non poteva mancare di considerare la “lenta ma crescente tendenza critica” che si stava diffondendo in Francia sulla MLF: “He said De Gaulle – riportava Finletter – had made unfriendly remarks about this subject when he was in Bonn in July, and

¹⁸¹ LBJL, NSF, Subject File, box 22, Conversation between Assistant Secretary of Defense – ISA – McNaughton and Dr. Zimmermann, “Military Effectivness of the MLF – Concerns about the project –”, pp.1-2.

¹⁸² Ibidem, p. 3.

¹⁸³ LBJL, NSF, Subject File, box 23, Memorandum of Conversation, Subject: MLF, US: Department State, Ambassador Finletter, Ambassador Smith, Mr. Ronald I. Spiers; FRG: Ambassador Knappstein, Ambassador Grewe, Mr Kroneck, Captain Trebesch, Mr Blomeyer; October 2, 1964, p.1.

clearly a campaign is being mounted in the Gaullist press. This could have an effect internally in Bonn on public opinion and on certain party factions. Finally, there is the question of the UK attitude, which is essentially negative on the seaborne force. If we could come to an early conclusion on this, we would forestall further increased criticism of this element.”¹⁸⁴

Nel corso dell’incontro poi, il plenipotenziario Grewe aveva tenuto a ricordare al segretario Rusk ed all’ambasciatore Finletter, l’importanza di rendere noti agli alleati i talks bilaterali tra Stati Uniti e Germania occidentale, condotti nel corso della primavera, in modo da poter così sollecitare l’andamento del cammino della MLF: se gli olandesi, così come i belgi – i quali, certo, non gradivano di dover attendere la decisione britannica sulla MLF per produrre un generale allineamento europeo – avessero compreso a fondo l’intesa che si stava delineando sulla questione multilaterale tra Washington e Bonn, allora, forse, gli altri paesi coinvolti nei negoziati avrebbero potuto premere sull’acceleratore della “decisione politica” sulla MLF – perché in fondo di una decisione politica si trattava.¹⁸⁵ Il fatto che la RFT e gli Stati Uniti costituissero, insieme, l’architave su cui il progetto multilaterale sarebbe stato eretto, avrebbe dovuto spingere, infatti, gli altri paesi interessati alla MLF a sciogliere le proprie riserve, per il timore – innanzitutto per il peso che il tandem tedesco-americano in seno all’Alleanza avrebbe avuto; secondariamente per la preoccupazione che il progetto avrebbe potuto realizzarsi senza un vero spazio di consultazione per tutti i paesi coinvolti. Apprensioni, queste, che lo stesso Erhard aveva riconosciuto e non esitava a richiamare alla mente al Presidente Johnson in una lettera personale, datata 30 settembre: “ Unfortunately, it is not to be expected that all eight of the interested governments will be prepared at that time to sign. Perhaps we may still be able to persuade some government or other to sign with us. However, we must be prepared for the possibility that no third or fourth government can make a decision to sign at that time. It is my belief that, even so, we should take the lead in order by our example to spur others to accession. In such an eventuality we should, however, consider how we might by some appropriate clause in the Treaty avoid misinterpretations and the impression that we wish to place the MLF solely on a US-German basis.”¹⁸⁶

Naturalmente, anche sul governo di Bonn, per quanto la MLF fosse ritenuta un’occasione da non perdere, pendeva l’incertezza delle elezioni politiche, che certamente non sarebbero sopraggiunte prima della fine del 1965, ma che avrebbero potuto – con un cambio di maggioranza politica – spazzare via la decisione del governo Erhard sulla MLF se il progetto non fosse stato ratificato dal Bundestag entro il

¹⁸⁴ Ibidem, p. 2.

¹⁸⁵ Ibidem, p. 4.

¹⁸⁶ LBJL, NSF, Subject File, box 23, Letter from Erhard to LBJ, Re: Timetable for a MLF Agreement, 30 September 1964, p. 3.

gennaio '65, sulla base, comunque, del raggiungimento per fine anno dell'accordo alleato sul progetto. Quel che sembravano emergere, tuttavia, da parte dell'esecutivo tedesco, non erano soltanto le preoccupazioni relative al timing per la ratifica parlamentare della MLF, quanto piuttosto, per le problematiche di politica interna che una mancata intesa sulla questione avrebbe potuto generare. Il rischio, infatti, sarebbe venuto dall'ala destra della CDU, la quale avrebbe potuto mettere in difficoltà il governo Erhard qualora non si fosse giunti ad un accordo con gli alleati in tempi ragionevoli – dimostrando così l'inopportunità del progetto nel dato momento politico – o, prospettiva ancora più drammatica, qualora l'amministrazione americana non fosse riuscita nell'intento di far aderire alla forza multilaterale la Gran Bretagna. D'altronde il governo del cancelliere Erhard, al di là delle convenienze strategico militari derivanti dalla partecipazione alla MLF oltre che dalle considerazioni politiche di lungo periodo sul ruolo della Germania nella compagine atlantica, era spinto da una necessità politica ben più consistente a favore del progetto. Come aveva compreso e spiegato in quei mesi l'analista del German Society for Foreign Policy, Helga Haftendorn, e ripreso poi da John Newhouse – consulente della *Senate Foreign Relations Committee* – in un documento destinato al dipartimento di stato americano, “the major long-run interest of the Germans is the reunification”. E la Germania, non solo aveva rinunciato formalmente al diritto di sviluppare le proprie armi nucleari sul proprio territorio nell'ormai lontano 1954, ma avrebbe con la MLF accettato un ancor più saldo legame con gli Stati Uniti, consapevole del fatto che Washington era l'unico paese che poteva contribuire alla riunificazione del paese.

Se l'intento della Casa Bianca, lungo la prima metà del 1964, era stato quello di tenere ancora più legata a sé la Germania di Erhard, attraverso la minaccia del ritiro delle truppe e la MLF, e simultaneamente tenere a bada l'irruenza gollista; nell'estate di quell'anno gli eventi giocarono a favore degli Stati Uniti. Nel corso dell'incontro del 3 – 4 luglio tra Erhard e de Gaulle, il cancelliere palesò il suo allineamento al governo di Washington. Nel telegramma di McGeorge Bundy all'ambasciatore McGhee, il sottosegretario di stato Ball riportava: “Erhard characterized the talks as *though* and related that he had told de Gaulle he could not agree with Pres de Gaulle's concept of Europe, stressing that Germany's relationship with the US was the decisive point.”¹⁸⁷

Quanto alle relazioni con la Francia, la MLF si confermava un mezzo “to counter de Gaulle, because the US felt obliged to assert its leadership, especially in the ultra-sensitive politico-military area, where

¹⁸⁷ FRUS, 1964-68, XIII, Western Europe, doc. 28, Telegram from Dept State to the AmEmbassy in Germany, for Ambassador McGhee from McGeorge Bundy, July 8, 1964.

de Gaulle himself might move. At this point, the MLF made the long leap from the technical to the policy level.”¹⁸⁸

Ed in un memorandum del dipartimento di stato, redatto da Bill Tyler qualche mese più tardi, si aggiungeva:

“An atlantic multilateral nuclear force, whether restricted to the mixed-manned surface or augmented along the lines of current British thinking, are anathema to de Gaulle for political as well as for military reasons: 1) it brings the United States into a supra-national institutional relationship with Europe in the most sensitive field, which is most directly related to the issue of preserving, or of abandoning, national sovereignty; 2) it cuts across his policy of building a European nuclear organization, based on the French national nuclear force, in which France would play a dominant role; 3) it draws Germany away from France into a nuclear organization in which the United States participates while retaining its veto, thus effectively preventing the development of a European nuclear force, 4) it extends the principle of political as well as military integration (both equally obnoxious) to a new field, and would provide a new base from which the political control of Europe by the United States would be advanced. In short, the MLF and the Atlantic Nuclear Force concept strikes at the heart of de Gaulle’s European policy and the role of France in Europe. If successful, this project would achieve that *hegemony* of United States over Europe which it is de Gaulle’s declared policy to prevent.”¹⁸⁹

2.2 Altre strade per la deterrenza occidentale: L’Atlantic Nuclear Force

Come si affermava nell’amministrazione, se il nodo centrale del concetto di MLF, la sua ragion d’essere, “is not the type of hardware, but in the type of control over the trigger”¹⁹⁰, erano in teoria possibili altre formule di “partecipazione controllata al nucleare”: dall’uso dei sottomarini dotati di missili Polaris o Minutemen; allo sviluppo di una forza interalleata dotata di veicoli per armi atomiche sotto comando SACEUR; alla combinazione di un piccolo gruppo di MRBM (basati in mare, su terra od entrambe), all’idea, infine, di una forza consistente nella combinazione di alcuni bombardieri britannici “V”, missili Polaris americani ed inglesi, un non specificato contributo francese ed una

¹⁸⁸ LBJL, NSF, Subject File, box 22, Balancing the risks on the MLF – John Newhouse – May 20, 1964.

¹⁸⁹ LBJL, NSF, Subject File, box 23, “De Gaulle and the Atlantic Nuclear Matters”, 2 November, 1964, William Tyler, p. 7.

¹⁹⁰ LBJL, NSF, Subject File, box 23, Memo for Bundy from W. Y. Smith, “Alternatives to the MLF”, 30 June 1964.

componente multilaterale costituita da una flotta NATO.¹⁹¹ L'idea in sostanza era quella di un'Atlantic Nuclear Force, un progetto di matrice britannica, presentata ufficialmente agli alleati solo nel dicembre del '64, a due mesi dalle elezioni politiche che videro la vittoria di un esecutivo laburista a guida Harold Wilson, ma sostanzialmente materia di dibattito tra Washington e Londra già da qualche tempo. L'idea di costituire una forza interalleata con i bombardieri "V" aveva avuto origine durante la controversia anglo-americana – controversia che aveva visto le due sponde dell'Atlantico giungere ai ferri corti – in merito alla sostituzione dei missili Skybolt.¹⁹² *L'affaire Skybolt vs Polaris* si era risolto a favore della Gran Bretagna, andando ad aggiungere consistenza al sistema di deterrenza britannico. Era quindi chiaro che un uso del deterrente inglese nell'ipotetica ANF avrebbe permesso al governo di Londra di sottrarsi ad un controllo centralizzato da parte Usa.¹⁹³ Il problema rappresentato dall'installazione di missili MRBM, in alternativa alla MLF, era stato tuttavia scartato da mesi, ed anzi il progetto multilaterale aveva costituito la chiave di volta di una questione, che si era trascinata nell'organizzazione per troppo tempo. Quanto alle altre soluzioni, ognuna di queste non avrebbe soddisfatto tutte le esigenze: i sottomarini si erano rilevati infatti troppo costosi, la forza interalleata di cui si era pur parlato alle Bahamas tra Macmillan e Kennedy nel dicembre '62, non era giunta ad una qualche formulazione più esaustiva e la MLF, in questo senso, con la sua dettagliata articolazione e la congegnata partecipazione multinazionale, rappresentava una soluzione maggiormente adeguata. L'ANF, sebbene si presentasse come una via di fuga dalla MLF – facendo del deterrente nucleare britannico, francese ed americano il punto di forza del progetto in contraddizione con la politica di non disseminazione atomica e gli obiettivi NATO per una maggiore condivisione nucleare – avrebbe impegnato le nazioni partecipanti all'adesione al Non Proliferation Treaty.

Tuttavia la partecipazione al trattato, per quanto il governo Wilson ne ribadisse l'assoluta necessità pena la non realizzazione all'ANF, era anche nelle intenzioni di Washington, qualora si fosse realizzata la MLF, con la differenza tuttavia che il governo di sua Maestà prevedeva l'adesione al trattato anche di paesi non-nucleari, come la Germania occidentale.

¹⁹¹ Susanna Schrafstetter and Stephen Twigge, *Trick or Truth? The British ANF Proposal, West Germany and US nonproliferation politics 1964-68*, op. cit., p. 169.

¹⁹² Richard E. Neustadt, *Report to JFK: the Skybolt Crisis in Perspective*, Cornell University Press, Ithaca, NY, 1999; LBJL, NSF, AF, box 34, NATO, Vol. I, Airgram from AmEmbassy London to Department State, "Skybolt controversy again discussed in House of Commons", 24 January 1964 e "Skybolt and Anglo-US Relations", New York Times, 22 January 1964, segnalato da Neustadt al Presidente ed a McG. Bundy; LBJL, NSF, Agency File, box 45, Background on Skybolt from McG Bundy to Attorney General Bob Kennedy, July 7, 1964.

¹⁹³ Constantine A. Pagedas, *Anglo-American strategic relations and the French Problem, 1960-63*, Frank Cass, 2000, pp. 225-265.

Nella primavera del '64, in uno dei primi scambi di vedute sull'ANF tra i plenipotenziari di Washington e Londra, emergeva una vaga idea della proposta britannica, tanto da essere definita nello stesso titolo del *memorandum of conversation* “a British idea of a mixed-manned bomber force”. L'ambasciatore americano Thompson, preoccupato per il destino dei talks sulla MLF e per il fatto che le proposte britanniche avrebbero potuto rallentare ulteriormente il cammino, tentava con apparente soddisfazione da parte inglese di ottenere dal segretario agli affari esteri R. A. Butler e dall'ambasciatore Lord Harlech nette rassicurazioni in merito alla proposta di ANF. Essa infatti non avrebbe dovuto: “1) be a substitute for MLF; 2) postpone agreement on the MLF; 3) delay progress on the seaborne force.”¹⁹⁴

Tra la primavera e l'estate, l'ANF non aveva ancora assunto contorni precisi, a Washington si sapeva soltanto che essa avrebbe costituito un espediente per Londra – sia nel caso di una vittoria dei conservatori che dei laburisti – per temporeggiare sulla decisione in merito alla MLF e per evitare l'accesso al nucleare della Germania occidentale. In questo senso, pertanto, essa avrebbe potuto essere d'impaccio all'esito di un accordo. Al contempo però, non si mancava di notare nell'amministrazione Johnson, i tempi per una scelta chiara sulla questione erano sconvenienti per entrambe le sponde dell'oceano: sia alla Casa Bianca che a Whitehall si attendevano le elezioni. In un memorandum preparato da Richard E. Neustadt in luglio – in seguito ad un giro di colloqui avuti con diversi politici inglesi – il professore della Columbia che aveva servito ben due amministrazioni democratiche prima di quella Johnson, riferiva dello scenario non certo rassicurante in merito alla MLF: “1) President personally wants negotiations wrapped up, with the British in if possible, before the CDU right-wing steps up it smears at Erhard in the German campaign period; 2) otherwise the Pres confronts a concrete “German problem”, a pressing question for which he lacks answers: *If not MLF, what?* 3) Judged on his form as Senate leader, our President – newly and well elected – can be expected to press hand for what he feels he needs, and to reward a helping hand but not forget a hindrance. When Wilson raised the subject at our first talk in mid-June I told him that I understood the President himself did seek to see the MLF brought to fruition, for good reason from his point of view considering where he took up the issue, and that after the two elections Wilson, if in office, might want to ponder Johnson's Senate record. *Oh*, said Wilson, *a deal!* But while these things are seen, it does not follow that a Labour Government will promptly seek a deal. No member of the front-bench is impressed with MLF in its own terms; none really buys our line on Europe or on Germany;

¹⁹⁴ LBJL, NSF, Subject File, Box 22, Memo of Conversation, “MLF and a British idea of a mixed-manned bomber force”, 26 April 1964, Participants US: Ambassador Thompson, Mr Tyler, Mr Ausland – Participants UK: Foreign Sec Butler,

the best of them still pursue McNamara's line of some two years ago; the others flounder. Also, most of them worry about Eastern European reaction. Moreover, more important, all the internal forces in their system press the other way, to put off the issue, or better still (were Johnson willing) to evade it altogether. [...] Wilson, if he win, at the start will be devoted to machinery-building and administrative management and to getting hold of issues in economic management which may present themselves the moment he takes office. Besides, he has to oversee the drafting of the Queen's speech and the scheduling of work for Parliament as it sits after election, unable to rise until the Christmas recess. [...] All these concerns are bound to turn his mind from MLF. Wilson will take office quite unready to decide his course on that."¹⁹⁵

Inoltre, spiegava Neustadt, sia Gordon Walker, probabile ministro degli esteri nel gabinetto Wilson, che Denis Healey, probabile segretario alla difesa, avrebbero sollevato forti dubbi sul progetto: le difficoltà economiche avrebbero giustificato le resistenze e secondo questo ragionamento il Foreign office avrebbe probabilmente riproposto l'alternativa già presentata dall'ex ministro della difesa, il tory Peter Thorneycroft¹⁹⁶:

"The Navy still wants Indian ocean carriers above all else, is reconciled I gather to Polaris submarines, but fears the bite of MLF ships on its manpower and money as much as it once feared those submarines. The Air Force and the Ministry of Aviation (and the industry) are fighting to secure a lasting mission and orders for manned aircraft.¹⁹⁷ TSR-2 – *velivolo da interdizione ed attacco supersonico a bassa quota* – is to them what the B-70 and Skybolt were to USAF."¹⁹⁸

British Ambassador Lord Harlech, Permanent Under Sec Sir Harold Caccia, British Minister Mr. Greenhill.

¹⁹⁵ LBLJ, NSF, Subject File, box 22, Memo "On the British Labour Party and the MLF" prepared by Richard E. Neustadt, July 2, 1964, pp. 2-3.

¹⁹⁶ Durante l'incontro ministeriale NATO del dicembre del '63, Thorneycroft aveva proposto – ufficialmente – la creazione di una forza consistente di bombardieri Canberra e V, F-104 tedeschi ed americani (quelli tedeschi erano un acquisto statunitense), missili Pershing, TSR2 e F-111. La forza sarebbe stata sotto comando SACEUR ed avrebbe avuto capacità strategiche e di attacco. 3 i vantaggi per Londra rispetto alla MLF: l'impiego di forze già esistenti avrebbe ridotto il costo della forza interalleata; l'esclusione dei missili Polaris avrebbe permesso al governo inglese di mantenere l'indipendenza del proprio deterrente; l'assenza di una flotta interalleata avrebbe alleggerito le critiche della Marina britannica mentre invece l'impiego dei TSR2 avrebbe soddisfatto le velleità della RAF. Susanna Schrafstetter and Stephen Twigge, *Trick or Truth?*, op. cit., p. 167; John Baylis, *Anglo-American Defence Relations 1939-1984*, Macmillan, 1984, p.139.

¹⁹⁷ A tal proposito, già durante un incontro presso il Working Group sulla MLF, gli inglesi avevano proposto (2 luglio 1963) di includere nel progetto multilaterale una componente nucleare aereotrasportata, utilizzando i velivoli britannici TSR-2 e/o gli americani TFX (F-111), in aggiunta alla "componente di terra", ovvero i missili Pershing. LBJL, NSF, Subject File, box 22, Memorandum on the Multilateral Force Background by Dean Rusk, August 17, 1964, p. 10.

¹⁹⁸ Sia i TSR-2 che i B-70, i primi di costruzione britannica mentre i secondi di costruzione americana, si rivelarono inutilizzabili. In entrambi i casi furono costruiti due prototipi, presto accantonati perché considerati fallimentari. Anche il programma di costruzione dei missili Skybolt, di costruzione americana, per stessa ammissione di McNamara alla fine del '62, era stato definito "expensive, redundant and had failed in all of its test flights". Constantine A. Pagedas, *Anglo-American Strategic Relations and the French Problem, 1960-63*, op. cit., p. 239; Richard E. Neustadt, *Report to JFK: the Skybolt Crisis in Perspective*, Cornell University Press, 1999, pp. 25-41; LBJL, NSF Subject File, box 22, Memo "On the British Labour Party and the MLF", cit., p. 5.

Neustadt continuava analizzando la situazione politica qualora il Labour, si stimava con quasi certezza, avesse vinto le elezioni. La difficoltà principale sarebbe infatti venuta dall'ala sinistra del partito, non solo da quello conservatore. L'ascesa di Wilson a primo ministro avrebbe indebolito il Labour Party, di cui egli era il leader, generando confusione e mostrando il fianco agli attacchi da parte di coloro che vedevano l'idea di un partecipazione alla MLF come il proseguimento – se pur con toni e modi diversi – della politica del precedente gabinetto tory, volta cioè a sottrarsi ad una più saggia prospettiva di abbandono graduale del deterrente nucleare britannico. “Whatever the dimensions of his victory – chiariva Neustadt – Wilson will need time to assess it, to count noses in the House, to decide which sort of problem he confronts and how he wants to meet it. MLF is inextricably involved in these decisions. The circumstances may suggest an early challenge to the left for disciplinary purposes, in which case MLF becomes an interesting possibility, one among others. Or the circumstances may suggest leaving the opposition latent and unorganizaed as long as possible, in which case MLF becomes a sheer embarassment. In neither case will Wilson want to rush his calculations.”¹⁹⁹

Sebbene, durante il corso di uno scambio di battute con Krushchev, Wilson avesse difeso la MLF sostenendo che questa “non avrebbe armato i tedeschi” – stigmatizzava ancora Neustadt – Wilson in realtà si era concentrato sulla questione del controllo delle armi nucleari e la distensione, piuttosto che sulla peculiarità del progetto multilaterale, quella cioè di evitare la proliferazione. Sia il leader del Labour che Healy – ma specialmente Gordon Walker – “talk of Atlantic consultation on strategy and policy up to the final decision on the trigger, which is yours and must remain so. All three talk *of getting back to McNamara's doctrine at Ann Arbor*, which made sense. And all this talk, however imprecise, resolves around a substitute for MLF: they may be fuzzy on exactly what they do want, but they don't want that – and everyone who cares to listen knows it.”²⁰⁰

“As things stand even now, I sense little disposition among Labour front-benchers – aggiungeva il professore della Columbia – to scrap Polaris if they do come in, though they'd be glad to scrap Macmillan's escape-clause as a *sop* to Ann Arbor, since it is meaningless in substance and they don't need it politically. Indeed, I get the clear impression that the main reason they still toy with cancelling Polaris is that they think we want – USA – to end their national deterrent and would pay a price for

¹⁹⁹ LBJL, NSF Subject File, box 22, Memo “On the British Labour Party and the MLF”, cit., p. 8.

²⁰⁰ Ibidem, p. 9.

that. In short, a bargaining point with us. This contrasts oddly with our State Department view that MLF is a way out for them, a way to rid themselves of a political embarrassment.”²⁰¹

In conclusione – osservava Neustadt, secondo quanto a lui riportato dall’ambasciatore americano a Londra David K. E. Bruce – Wilson, una volta eletto, avrebbe provato ad insistere su due aspetti della questione: il meccanismo di consultazione ed i talks sul disarmo, in luogo della MLF. Solo quando si sarebbero esaurite le possibilità di discussione su queste due questioni, “solo allora Wilson avrebbe potuto contemplare un accordo”. Tutto ciò, aveva suggerito Bruce a Neustadt, avrebbe probabilmente aggiunto altri motivi di tensione, oltre quelli già noti dell’affaire Skybolt.²⁰² Quel che rimaneva da fare, secondo le raccomandazioni di Neustadt (“pre-election restraint”), era per l’amministrazione americana restare in una fase di ascolto, ovvero fare in modo che il governo di Londra valutasse con serenità il da farsi da quel momento fino alle elezioni americane di novembre (gli inglesi avrebbero votato per metà ottobre). La particolare congiuntura negli appuntamenti politici tra Londra e Washington imponeva un’attenzione speciale.

Immediatamente dopo le elezioni presidenziali, però, se Johnson fosse stato eletto, Neustadt raccomandava di inviare a Wilson “a warm, personal communication, inviting him to come and bring his team for talks in every sphere, as soon as you are ready, perhaps suggesting last week in January after Inaugural speech as a good time, and saying with respect to the defense sphere that Johnson is determined to get action on the MLF, if possible in company of Wilson: no pressure, no gun-to-the-head on timing, but explicit determination.” Per l’occasione, il professore consigliava di fare in modo che la consegna della lettera avvenisse *brevi manu*, tramite McBundy – “Bundy is our best bet” – in un viaggio in Gran Bretagna di un solo giorno. McBundy era considerato molto vicino al Presidente, affidabile per Londra, e soprattutto non era visto come un congiurato del dipartimento di stato, “a cabal member”, i quali secondo Neustadt premevano eccessivamente per l’approvazione della MLF da parte del governo di Sua Maestà.²⁰³

Le elezioni britanniche del 15 ottobre videro una vittoria del Labour di stretta misura, di soli 4 seggi, ma condussero i laburisti al potere dopo più di un decennio, dal 1951. Com’era immaginabile il ministero della difesa fu affidato a Denis Healey, mentre il “Cabinet Minister” – ministero degli esteri – a Gordon Walker.²⁰⁴

²⁰¹ LBJL, NSF Subject File, box 22, Memo “On the British Labour Party and the MLF”, cit., p. 10.

²⁰² Ibidem, p. 15.

²⁰³ Ibidem, p. 17.

²⁰⁴ Patrick Gordon Walker, tuttavia, fu Cabinet Minister per pochi mesi, fino al gennaio ’65.

A conferma di quanto aveva intuito ed spiegato mesi prima Neustadt, tra il foreign office e la difesa si ricrearono – ad una prima lettura – quelle ambiguità che avevano caratterizzato il governo tory nei confronti della questione della MLF.²⁰⁵ Esattamente come aveva bollato il conservatore Lord Mountbatten (Minister Of Defense) nel precedente gabinetto Home, sostenendo che la MLF era “the greatest piece of military nonsense he had come across in fifty years”, in modo analogo il neo ministro della difesa Healey stigmatizzò la MLF “as military monstrosity.”²⁰⁶ Al foreign office, invece, per quanto il progetto non fosse guardato di buon occhio, si cercò di adottare una linea meno critica, che tenesse conto delle importanti relazioni anglo-americane e che, anziché scardinare l’idea di Washington, deviasse opportunamente l’attenzione dalla MLF al problema della consultazione nucleare e alla politica per la non-proliferazione, già sostenute da Wilson prima di prendere l’incarico.

La linea politica che ne uscì fu volta sia all’opposizione della flotta multilaterale che ad impedire un accordo bilaterale tra Washington e Bonn, che sembrava si stesse delineando già dall’estate. Gli obiettivi principali dell’approccio britannico erano: 1) non concedere il controllo delle armi nucleari alla RFT e quindi insistere affinché non fosse abbandonata l’idea americana del veto statunitense; 2) ridurre le spese al minimo impiegando il sistema di armi già in vigore (sostanzialmente la reiterazione del “Thorneycroft proposal”); 3) placare l’ala sinistra del partito cercando di trovare una formula che riducesse l’indipendenza del deterrente britannico (solo formalmente, come si vedrà); 4) mantenere alta l’attenzione per la politica di non proliferazione, favorendo le negoziazioni sul NPT e cercando di individuare una variante della MLF “that was not totally unacceptable to the Soviet Union.”²⁰⁷ La questione dell’accesso alle armi nucleari da parte della Germania occidentale e l’accettabilità della forza per il Cremlino si dimostrarono centrali nella formulazione del ragionamento.²⁰⁸

In funzione delle considerazioni che emersero nelle prime settimane nel Defense Review, ovvero la necessità di ridurre al minimo le spese e continuare a mantenere ad “Est di Suez” un ruolo centrale per il Regno Unito, la partecipazione alla MLF fu esclusa, e riproposta invece l’idea, sapientemente rimaneggiata, del “Thorneycroft Proposal”, nella veste dell’Atlantic Nuclear Force. Nel suo discorso alla Camera dei Comuni, in dicembre, Wilson spiegò “how the relevance of Britain’s heavy

²⁰⁵ A tal proposito, proprio per non creare sovrapposizioni e per far maggior luce sulle spese che la difesa britannica si sarebbe trovata a sostenere, mantenendo il suo tradizionale impegno in Europa, sud est asiatico e medio oriente, Wilson istituì la Defense Review, al cui interno avrebbero lavorato il tesoro, il dipartimento per le relazioni con il Commonwealth, il ministero per la difesa. Vedi, “Beginning the Defense Review, October 1964-June 1965”, in P. L. Pham, *Ending East of Suez. The British Decision to withdraw from Malaysia and Singapore 1964-68*, Oxford Press, 2010. ”

²⁰⁶ Susanna Schrafstetter and Stephen Twigg, *Trick or Truth?*, op. cit., pp. 168-69.

²⁰⁷ *Ibidem*, pp. 168-69.

expenditure on European defense was thrown into doubt by the strategic deadlock in the region and the fact that balance of danger is shifting away from the terrain of Europe to newer areas.”²⁰⁹ Il riferimento era chiaramente al sud est asiatico, dove Londra si trovava in difficoltà sia in Malesia che a Singapore, e dove gli Stati Uniti, con la risoluzione dell’agosto precedente (a seguito dell’incidente nel golfo del Tonchino) erano ormai ufficialmente scesi in guerra in Vietnam.

Ed ancora Wilson aveva dichiarato che proprio grazie al suo status privilegiato all’interno della NATO, nella relazione con gli Usa e nel Commonwealth, Londra si era garantita una presenza internazionale in aree del globo di cui nessun’altro alleato, neppure Washington, aveva finora goduto.”

“Whatever the government might to do lighten the burden of defense expenditures – ribadì Wilson – we cannot afford to relinquish our world role.. our East of Suez role.”²¹⁰

In funzione di queste considerazioni, era chiaro che il governo Wilson avrebbe rigettato ogni soluzione che avrebbe messo in discussione il proprio deterrente ed avrebbe in qualche modo messo a repentaglio le già esigue risorse da destinare alla difesa dell’Europa. All’interno del MOD, a conferma della linea scelta da Wilson, il consulente scientifico Solly Zuckerman, già in autunno aveva sostenuto, che la MLF non sarebbe stata di alcuna utilità contro le velleità nucleari tedesche nel lungo periodo: una volta concessa alla RFT la partecipazione ad una siffatta forza multilaterale, Bonn non si sarebbe accontentata.²¹¹ E d’altra parte, Mosca, che non avrebbe permesso un’evoluzione degli equilibri nucleari in Europa a favore della RFT, non avrebbe mai accettato il progetto. Per quanto il Foreign Office apparisse meno duro del MOD, mantenendo una certa ambiguità con il suo omologo oltreoceano ed insistesse affinché vi fosse a prescindere dal tipo di progetto la più ampia partecipazione ad un accordo sulla non proliferazione da parte dei paesi NATO, il ministro alla difesa Healey avanzò la proposta della ANF. L’Atlantic Nuclear Force avrebbe previsto l’impiego dei bombardieri britannici “V”, i sottomarini americani ed inglesi Polaris ed, ancora, il non specificato contributo francese. La forza sarebbe andata sotto il controllo del Nuclear Control Commission – una commissione per discutere di affari nucleari in grado di fornire delle linee guida al SACEUR, proposta dal precedente governo Home – in cui sarebbero stati rappresentati tutti i governi

²⁰⁸ Ibidem, p. 168.

²⁰⁹ Beginning the Defense Review, October 1964-June 1965”, op. cit., p. 20.

²¹⁰ Beginning the Defense Review, October 1964-June 1965”, op. cit., p. 21.

²¹¹ Il Segretario Generale della NATO, Stikker, aveva sostenuto in un colloquio nel dicembre del 1963 – con William Bundy, McNamara ed alcuni del dipartimento di stato – che la MLF sarebbe stata una buona soluzione per soddisfare le aspirazioni tedesche al massimo per una decina di anni. LBJL, NSF, Agency File, NATO, box 35, vol. I, Memo of conversation – D. U. Stikker, D. Bendall, R. S. McNamara, W. P. Bundy, Hotel George V, 15 December 1963.

partecipanti. Ciascuna nazione partecipante avrebbe avuto il suo diritto di veto sull'utilizzo della forza, ma la decisione finale sull'uso delle armi nucleari in dotazione alla ANF sarebbe comunque rimasto nelle mani delle potenze atomiche (Usa, Gran Bretagna in primis, nell'eventualità anche la Francia).

L'ANF, così come concepita, era un'evoluzione del "Thorneycroft proposal". L'unico elemento nuovo rispetto alla proposta dell'esecutivo conservatore, era l'inclusione dei missili britannici Polaris.²¹²

L'ANF, così intesa, "era cucita addosso agli interessi britannici": non vi sarebbe stata alcuna spesa in assenza di una flotta e l'Unione Sovietica sarebbe stata meno incline a rigettare una riorganizzazione delle forze NATO già esistenti. Inoltre, dettaglio di non poco conto, i Polaris inglesi sarebbero rimasti sotto il controllo nazionale "for as long as the alliance lasts" ed in tal modo il governo di Londra avrebbe potuto ritirarli dalla forza interalleata qualora "supremi interessi nazionali fossero stati in gioco".²¹³

La questione dei Polaris, peraltro, aveva destato sospetti a Washington, fin dall'inizio dell'autunno, quando in un discorso a Plymouth nel pieno della campagna elettorale (27 settembre) il leader laburista Harold Wilson aveva dichiarato, a conferma di quanto sostenuto nel manifesto politico del partito, che gli accordi di Nassau con gli Stati Uniti sarebbero stati rinegoziati, qualora il Labour fosse giunto al governo. Un esecutivo a guida laburista, sempre secondo Wilson, avrebbe ridimensionato la capacità del proprio deterrente nucleare nazionale, attraverso un rimpiego dei Polaris: "We have to re-negotiate the Nassau Agreement. The submarines may be wanted for NATO. We certainly do not want them for any nuclear Suez. But if they are not wanted as nuclear missile carrying vessels, they will still be built, with whatever modifications are needed, as nuclear powered tracker submarines."²¹⁴ Tuttavia, già nella primavera del '64, erano stati chiari i segnali lanciati dagli altri esponenti del partito, Healey e Walker, in merito ai Polaris. Il primo, nel febbraio del '64, aveva dichiarato nell'ambito del dibattito sulle spese per la difesa che "I cannot say yet whether or not continue the program in its capacity as an independent British force and, secondly, if we decided that there was no Alliance requirement for a British Polaris component we would not have the slightest difficulty in converting these submarines into hunter-killer submarines.. We have repeatedly said that we have no interest in the Polaris program as a contribution to an independent British deterrent.

²¹² Susanna Schrafstetter and Stephen Twigge, *Trick or Truth?*, op. cit, p. 170.

²¹³ Ibidem, p. 170.

²¹⁴ LBJL, NSF, AF, box 34, NATO, Vol. I, Airgram from AmEmbassy London to Department State, "The United Kingdom Polaris Program Background", 21 October 1964, p. 4.

Whether it is of any value as part of an Alliance effort we cannot make up our minds until we negotiate the question with the United States.”²¹⁵ Il secondo, futuro ministro degli esteri, aveva dedicato alla faccenda analoghe dichiarazioni, anticipando quanto detto nei mesi successivi da Wilson, sulla rivista *Foreign Affairs* in aprile: “as meaning not simply cancellation of the Polaris program, but the negotiation of a far reaching new arrangement with Washington leading to British (and even French and German) sharing with the US in the development of Alliance nuclear policy and strategy, including targeting.”²¹⁶

Quel che sembrava chiaro a Washington, era che Londra non era propensa a rinunciare, con il proseguimento o meno del Polaris Program, al proprio deterrente atomico e quindi alla propria indipendenza di azione nell’Alleanza. Come, spiegava George S. Newman, consigliere agli affari politico-militari dell’ambasciata americana a Londra: “we doubt whether under either course Labor will view the MLF as the type of NATO arrangement it has in mind.” E le previsioni americane di quello che avrebbe deciso di fare Wilson nelle settimane successive, erano più che azzeccate: “it appears to us more likely that Labor will seek to focus on arrangements for a multi-national nuclear force under NATO, with satisfactory control and policy formulating provisions. If this appeared likely, Labor would probably continue the Polaris program and *contribute* it to this force.”²¹⁷

L’idea della ANF non solo avrebbe rappresentato la continuazione dell’indipendenza del nucleare nazionale per Londra, smarcandosi così da chi la accusava di essere dipendente dagli Stati Uniti – le vendite da parte di Washington di materiale nucleare (U-235), missili, velivoli e quanto utile al deterrente britannico erano infatti cospicue – ma anche la capacità del governo inglese di continuare a rappresentare l’unica super potenza in Europa.²¹⁸ L’ANF non teneva conto tuttavia del pericolo costituito dal nucleare francese, che nelle intenzioni della proposta di Londra avrebbe fornito un apporto con un “non bene specificato contributo”. Il governo laburista avendo ipotizzato la partecipazione francese all’ANF, aveva creduto di contenere l’intransigenza di Parigi facendo in modo che l’ANF finisse sotto un comando separato, anziché sotto quello del consiglio atlantico. Ciò

²¹⁵ Ivi.

²¹⁶ Ibidem, p. 5.

²¹⁷ LBJL, NSF, AF, box 34, NATO, Vol. I, Airgram from AmEmbassy London to Department State, “The United Kingdom Polaris Program Background”, 21 October 1964, p. 6. La cancellazione del Polaris program (SSBN), tuttavia, non era di grande convenienza per Washington. Qualora Londra avesse cancellato il programma, sarebbero andati persi oltre 465 milioni di dollari in ordinativi di Polaris, andando così a pesare sul già compromesso equilibrio nella bilancia dei pagamenti Usa.

²¹⁸ LBJL, NSF, AF, box 34, NATO, Vol. I, Telegram from London (D. Bruce) to Department State, “US Nuclear answer weapons for UK”, 5 October 1964, in cui si riporta l’articolo del *Daily Express* del corrispondente Chapman Pincher “Another All-American Nuclear weapon – An Atomic depth charge called Lulu – to be supplied in large numbers to the

nonostante, secondo Washington, questo non avrebbe impedito alla Francia di acquisire maggior peso a livello nucleare – ipotesi che comunque si stimava si sarebbe realizzata nell’arco dei successivi 3-4 anni – ed opporre le sue resistenze all’interno dell’alleanza. Una delle motivazioni che avevano spinto gli Stati Uniti all’elaborazione della MLF era stato proprio il contenimento dell’irruenza francese, sia a livello politico che nucleare. Se pur l’ANF prevedesse per le potenze nucleari, oltre la partecipazione al NPT, una restrizione assoluta in merito alle informazioni utili al fine di costruire armi atomiche ai paesi non-nucleari – andando a preservare in tal modo lo status quo in Europa a favore degli anglo-americani – la proposta inglese non avrebbe tuttavia risolto il problema della disseminazione nucleare in Europa.

Prima di bollare il progetto nella sua totalità, tuttavia, l’amministrazione Johnson tentò di sondare il terreno inviando anche alcuni esperti (Richard Neustadt) a colloquio con il ministro degli esteri inglese, in novembre.

D’altronde per Washington la MLF era essenziale “to meet the emotional needs of the Germans for fist-class membership in the nuclear club” ma non a costo di generare complicazioni con Londra, anche se quest’ultima sarebbe stata obbligata a partecipare ad una qualsivoglia forza multilaterale od interalleata in base agli accordi di Nassau.²¹⁹

Il discorso di fine novembre alla camera dei Comuni di Wilson aveva chiarito ancora una volta, che la MLF per il governo inglese era sempre più lontana. Le manovre dell’Eliseo, allo stesso tempo, che tentavano di spaccare il governo Erhard tra *atlantiker* e *gaullisten*, cercando di attrarre quella parte di politici filo-gollisti in base all’offerta di partecipazione alla force de frappe più volte ripetuta ma rivelatasi incosistente nella realtà, inducevano il dipartimento di stato a premere sul governo di Bonn per l’adesione alla MLF.²²⁰ In dicembre, durante uno degli incontri che determinarono il corso del progetto multilaterale nell’amministrazione americana, Johnson comprese che fin quando non si sarebbero imbarcati gli inglesi, le insistenze diplomatiche sulla Germania federale non avrebbero avuto senso, anzi avrebbero messo in pericolo la relazione con Londra. Il fatto che de Gaulle “lavorasse ai fianchi” di Washington, impensieriva l’amministrazione, a maggior ragione dopo aver saputo dal nuovo segretario generale della NATO Manlio Brosio in visita a Washington in settembre, che il presidente francese sarebbe probabilmente uscito dall’alleanza per la fine del decennio.²²¹

RAF”, che sosteneva la dipendenza nucleare di Londra da Washington. A tal proposito vedi, LBJL, NSF, AF, box 34, 5 October 1964, Letter to President from Glenn Seaborg, Presidente dell’Atomic Energy Commission, pp. 1-2.

²¹⁹ LBJL, NSF, Subject File, box 23, Notes for discussions on MLF, 31 October 1964, pp. 2-3.

²²⁰ Susanna Schrafstetter and Stephen Twigge, *Trick or Truth?*, op. cit, p. 172.

²²¹ LBJL, NSF, AF, NATO, box 39, Brosio Visit, September 1964, Letter from W. Tyler to C. Bohlen.

Ancora una volta il problema della coesione dell'Alleanza ipotitava il futuro del progetto. Tuttavia, il nodo centrale della questione "the Britons in" – in quel determinato frangente più importante - andava risolto rapidamente.

Il 7 dicembre a Washington, a più di un mese ormai dalla trionfale elezione di Johnson alla Casa Bianca, vi fu l'atteso incontro tra il primo ministro Wilson ed il presidente americano. Come descrisse bene Mc George Bundy in un background briefing sull'incontro, "it was the first opportunity for a comprehensive exchange of view at the levels of heads of government since the elections in the two countries and for that reason it was never intended that this should be a decision meeting."²²²

Il colloquio segnò in modo inequivocabile il destino della MLF.

L'agenda di Johnson per i mesi a venire, tra Vietnam e diritti civili, NATO e riequilibrio della bilancia dei pagamenti, non avrebbe permesso defaliance. "The MLF or ANF will make very heavy demands on direct Presidential leadership, and there are betetr things for the President to do – spiegava McBundy il giorno prima dell'incontro in un memorandum diretto a Johnson. [...] "The new force, even though wider and better than the old MLF, will have many opponents, and their voices will be heard, whatever specific leaders of government say. The most important of them are as follows: A) France: General de Gaulle's hostility is fixed and strongly supported by all French Gaullists. Tactically, the violence if French feeling can probably be somewaht moderated if you visit Paris and reason with him, nut the underlying hostility of France will remain. It is true that the French propaganda now is preventive in purpose, but i twill continue at least until ratification in all countries. The French will charge us with dividing the Alliance and blocking the future of Europe, and many who do not support de Gaulle will believe them, The Germans will be split by this French pressure and they, too, will show some tendency to blame us. B) The Soviet Union: The Soviets already charge that the MLF is reopening of cold war hostility. Most of their opposition I consider tactical, but it is built on their genuine fear of Germany, and it strikes a lot of resonance among peace lovers and liberals in all countries."²²³ Sia nell'ambito militare, chiariva McBundy, che tra l'intelligentsia americana, la MLF continuava ad esser guardata con sospetto: il comandante delle truppe alleate NATO Lyman. L. Lemnitzer aveva sollevato dubbi sul carattere dispersivo che avrebbe avuto all'interno dell'alleanza imbarcarsi a tutti i costi sul progetto multilaterale, ed anche il generale Lauris

²²² LBJL, NSF, Subject File, box 23, Background Briefing "President Johnson – Prime MInister Wilson Meeting" at the White House with George Reedy and McGeorge Bundy, December 8, 1964, p. 1.

²²³ LBJL, NSF, Subject File, box 23, Memorandum to the President from McBundy, "MLF- An alternative View", December 6, 1964, pp. 1-2.

Norstad si era mostrato scettico. Intellettuali e foreign policy makers come Walter Lippmann e George Kennan, si erano violentemente opposti all'idea, ricordava ancora McBundy. Senza considerare poi l'atteggiamento del Senato in merito, piuttosto freddo, se non addirittura ostile.²²⁴ Il vice presidente Humphrey, al termine di una serie di colloqui al Congresso, aveva dedotto che sebbene le risposte ufficiali dei congressmen fossero state educate, "the real reaction was negative." "All this means – continuava il consigliere del presidente – that we will have a great effort of political education ahead of us even after we have gone past Wilson and worked out a genuine multilateral agreement, perhaps in January or February. President Kennedy used to say that we would do this only if the Europeans really wanted it. Given the level of European skepticism, we will have to make an entirely different case based on our own judgment that this is what the whole Atlantic Community now requires if it is not to break apart and if Germany is not to be tempted into another disastrous rearmament. [...] "The devil's advocate might continue by saying that the choice this week is not at all black and white as men like Acheson say. Even if Wilson says yes there will be further problems of timing and tactics which may give you later moments of choice. And if he refuses to say yes at this stage, there is still quite a political charade to be played out. The devil's advocate would argue that even on this basis we can save most of our real interests – though not the MLF itself. The Germans will still need our friends and we will need them. This basic common interest is exemplified in the enormous US nuclear and conventional forces now in Germany, and most of those forces will still be there, MLF or no MLF in the coming years. Besides, we can continue to prevent de Gaulle from dominating Europe even without an MLF. His nuclear force is not a big magnet to the other allies. [...] The German politicians who favor France today would be the first to come to Washington if they ever came to power. We can enlarge political and nuclear consultation even without an MLF. It is true that this is an inferior way of doing it, but if the MLF is not destroyed by us but the circumstances, new consultative procedures could usefully show our good will. We can leave the British Polaris problem unsettled and let London stew in its own juice and thus show we are true to our doctrine that any new arrangement must take full account of the needs of the Germans. We can also say clearly that we will go right back to the MLF – and perhaps even to more drastic measures – if the Cold War heats up again (it is worth remembering that the MLF was generated in 1960-62, a period of heavy and active Soviet pressure on Berlin; the absence of that pressure is a major part of our present tactical problem). In sum – concludeva McBundy – the devil's advocate

²²⁴ LBJL, NSF, Subject File, box 23, Letter to the President from Senators Clark, Hart, McCarthy, McGee, McGovern, Neuberger, Nelson on the proposed MLF, September 7, 1964.

would state your choice this way: if you go full steam ahead, you face a long, hard political fight, a major confrontation with de Gaulle, and a possibility of defeat or delay which would gravely damage the prestige of the President. If you go half steam ahead, there will probably be no MLF, but it will not be your fault alone. You will have kept the letter and spirit of the Kennedy readiness to move if the European wanted it. There will be trouble with the Germans, but nothing unmanageable. There will be plenty of opportunities for debate, discussion and delay, and for gradual and ceremonial burial. Your wisdom, caution and good judgment will have the praise of liberals, of military men, of the British, of the French, and of many Germans – and you will have freedom to make a different choice later if you wish.”²²⁵

Johnson, considerato quanto sostenuto brillantemente da McBundy e segnalato anche da altri esponenti dell’amministrazione²²⁶, si risolse di accettare la proposta di Wilson ed avviare dirette negoziazioni con Bonn a riguardo.²²⁷ Rispetto poi alla Francia, per ovviare alle diverse critiche, interne alla stessa amministrazione americana, che vedevano la MLF come un’apparente soluzione ai problemi dell’Alleanza e che quindi la consideravano un fattore disgregante, McBundy spiegava che le negoziazioni avrebbero coinvolto anche Parigi ed aggiungeva – *off the record* – che occorreva vedere quanto la Francia stessa avesse intenzione di partecipare alle discussioni”.²²⁸

Con la simultanea apertura nei confronti dell’ANF ed il congelamento del dibattito sulla MLF, sia Londra che Washington, evitarono di decidere in un incontro tuttavia che era decisivo per la sorte di entrambe e per l’alleanza.²²⁹ Come aveva enfatizzato McBundy: “this is one in a series of this kind of meeting, and it is not a meeting which either side sought. It is in fact a meeting which both sides agreed not to seek specific agreements on specific subjects”.²³⁰ Nel corso dell’incontro tra Wilson e

²²⁵ LBJL, NSF, Subject File, box 23, Memorandum to the President from McBundy, “MLF- An alternative View”, December 6, 1964, pp. 3-4.

²²⁶ LBJL, NSF, Subject File, box 23, Memo from D. Klein to McG Bundy 10 October, 1964. Subject: MLF – alternative views on MLF, pp. 1-5: “Even at this late date, I think it remain moot whether the MLF can really strengthen the Alliance, give it new cohesion and renewed purpose and make possible a more useful and effective partnership. Would the MLF be an asset to the alliance? [...] In other words, instead of sticking hard on the 25-ship formula, there might be advantage in multilateralizing what NATO already has at its disposal and a reduced and less ambitious seaborne force program.”

²²⁷ Susanna Schrafstetter and Stephen Twigge, *Trick or Truth?*, op. cit, p. 172.

²²⁸ LBJL, NSF, Subject File, box 23, Letter from D. Klein to McG Bundy, October 10, 1964, pp. 1-4; Ivi, Memorandum from W. W. Rostow to Sec Rusk, “The Coming Crunch in European Security, October 12, 1964.

²²⁹ LBJL, NSF, Subject File, box 23, US Comments on the UK Proposal of a Project for an Atlantic Nuclear Force, 8 December 1964, pp. 1-6; Ivi, Memorandum for the Sec and Mr. McG Bundy, Suggestions of the United States Gov. regarding Possible Elements of a Project for an Atlantic Nuclear Force, 8 December 1964, Adrian S. Fisher, Acting Director ACDA, pp. 1-2.

²³⁰ LBJL, NSF, Subject File, box 23, Background Briefing “President Johnson – Prime Minister Wilson Meeting” at the White House with George Reedy and McGeorge Bundy, December 8, 1964, p. 4.

Johnson, fu affrontato il problema della non-disseminazione nucleare, con l'idea di giungere ad un trattato nei mesi/anni a venire; la difficile situazione nel sud est asiatico ed, quanto di più urgente in quelle settimane, la prima detonazione nucleare cinese. Nel giro delle settimane seguenti l'attenzione fu spostata dall'ANF alla clausola di partecipazione al trattato di non-proliferazione. Le tre principali condizioni della proposta anglo-americana erano quindi: nessuno paese dotato di capacità nucleare poteva fornire assistenza o trasferire informazioni atomiche a paesi non-nucleari; quesiti ultimi non avrebbero potuto acquisire alcun tipo di arma nucleare; la durata del trattato era indefinita e solo se fossero intervenute particolari circostanze e gli interessi nazionali in gioco, i paesi aderenti al trattato avrebbero potuto ritirarsi. Era questo il tentativo di giungere a quello che sarebbe più tardi diventato il Non-Proliferation Treaty.

Durante l'incontro ministeriale NATO di Parigi (15-17 dicembre), nel riconoscere la necessità di rafforzare l'alleanza e contribuire al suo miglioramento – sebbene la Francia avesse evitato di sottolinearne l'importanza – veniva inoltrata la proposta della ANF.²³¹ Le discussioni in merito al progetto britannico ed al contempo alla MLF, avevano creato diverse e distinte posizioni all'interno del consesso atlantico: quella rappresentata dalla Francia, innanzitutto, che si opponeva *tout court* all'integrazione atlantica espressa con la costituzione della forza interalleata o multilaterale; quella di coloro che difendevano l'ANF e la sua utilità (Usa e Regno Unito); un piccolo gruppo rappresentato da Canada, Scandinavia e Belgio, i quali si dichiaravano soddisfatti dell'esistente situazione ed erano tutt'al più preoccupati dell'effetto potenzialmente disgregante dell'ANF; ed infine il gruppo costituito da tedeschi, italiani ed olandesi i quali premevano per la forza multilaterale di superficie. In linea di massima, tuttavia, al di là delle differenti opinioni in seno all'organizzazione, i 14 riconoscevano, con apprezzamento di Washington, che la proposta inglese come quella americana erano in linea con la necessità per una più flessibile e non –nucleare risposta ai possibili, anche se non-premeditati conflitti di ridotta entità tra est ed ovest in Europa. Le divisioni, tuttavia, pesavano complessivamente sull'intero lavoro che l'alleanza avrebbe dovuto portare avanti nei mesi a venire: i rapporti tra Bonn e Parigi si erano infatti raffreddati, tanto che l'Eliseo non aveva sostenuto il comunicato quadripartito a proposito della riunificazione tedesca. In questo senso, la Francia avrebbe continuato nel suo atteggiamento di auto-isolamento, soprattutto per quel che riguardava le decisioni strategiche dentro l'alleanza.²³²

²³¹ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 66, Circular Telegram from the Department State (Ball) to the Posts in the NATO Capitals, December 20, 1964, Washington.

²³² Ibidem.

Il generale Stikker, precedente segretario generale NATO, a margine di una conversazione con il sottosegretario di stato Ball sugli sviluppi in materia nucleare nell'alleanza qualche settimana più tardi, non mancava di far notare all'amministrazione Johnson, le problematiche inerenti alla scelta di proseguire sulla strada della proposta britannica. Una scelta, quella del presidente americano, che per Stikker metteva in seria difficoltà il governo Erhard e che non risolveva comunque il problema dell'ostilità francese.²³³ Con il National Security Action Memorandum 322 del 17 dicembre, Johnson tentò di chiarire alcuni dei punti essenziali della politica americana per l'alleanza e fece intendere che ormai "la palla tornava nelle mani degli europei" rispetto alla MLF/ANF: "The US recognizes the interest of other NATO nations in having a responsible role in the nuclear defense of the Alliance, and, [...] in this sense, the US has proposed that a MLF be established [...] Recent British proposals aim at broadening this concept into an Atlantic nuclear force which include additional elements. In this approach to the forthcoming discussions with its allies, the US: a) is not seeking to force its own views on any European nation, but wishes rather to find a way to responding effectively to the largest possible consensus among interested European allies; b) continues to encourage direct discussion among Europeans and in particular urges that the UK and Germany to seek an agreement; c) insists that any agreement it supports must reinforce objective of non-dissemination of nuclear weapons to national, and warmly supports the inclusion in any agreement of strong undertaking to this end; d) takes the position that any charter for an atlantic force must provide for US consent to the firing of the nuclear weapons; e) is interested in reducing differences with France, will not sign any agreement which does not contain open doors for France, nor will the US conclude any agreement until after French opinion and French desires have been carefully and responsibly explored."²³⁴

Da quel che emergeva dal NSAM, gli Stati Uniti non avrebbero fatto più alcuna pressione affinché gli europei prendessero una posizione univoca rispetto alla forza atlantica: da quel momento in poi il destino del progetto sarebbe stato nelle loro mani. Quel che contava per Washington – ed all'interno del memorandum era forse poco enfatizzato – era facilitare e supportare una politica di non-proliferazione. Un accordo, a tal fine, sarebbe stato l'obiettivo finale di questo ragionamento. Con la decisione di Johnson espressa attraverso il NSAM 322, si chiudeva una fase per l'amministrazione: quella cioè in cui l'eredità kennediana si era fatta più sentire. Il Grand Design non si era volatilizzato

²³³ LBJL, NSF, Agency File, box 36, Memo of conversation, "NATO Nuclear Developments", Participants: Former Sec Gen. Stikker, Under Secretary and George S. Vest EUR/RPM, January 13, 1965.

²³⁴ LBJL, NSF, Agency File, box 36, NSAM 322 – Guidelines to Secretary of State and Defense for discussion on the Nuclear defense of the Atlantic Alliance – 17 December 1964.

del tutto dalle prospettive politiche americane. Era, tuttavia, più opportuno che la presidenza Johnson rispondesse ai problemi degli ultimi anni, preferendo una soluzione per il nuclear sharing e la non-proliferazione non basata sulla contingenza, semmai su di un'analisi – come si vedrà – di più lungo respiro.²³⁵

Chiaramente dinnanzi alle condizioni previste per l'adozione della forza atlantica – raggiungimento dell'accordo sulla non-proliferazione – il governo tedesco aveva qualche difficoltà. Tentò, infatti, di ritardare le discussioni in merito ed addirittura dichiarò che ogni decisione sulla ANF non sarebbe avvenuta prima delle elezioni tedesche, previste per l'autunno del '65. Benchè Rusk, all'inizio di gennaio avesse riaffermato all'ambasciatore tedesco Knappestein l'interesse degli Stati Uniti per la creazione di una forza multilaterale e che anzi “la MLF non era morta”, sia il cancelliere tedesco che il suo ministro degli esteri Schroeder continuavano a sostenere che senza un vero e proprio “endorsement” a favore della MLF da parte di Washington, l'alleanza non sarebbe giunta ad una qualche forma di accordo. “One of the principal reasons for German concern is the feeling that we have – osservava l'ambasciatore americano a Bonn, McGhee – left them alone to negotiate the matter out with the British. In this connection Healey's BBC interview of December 20 has given the Foreign Office further grounds for belief that the British are interested in pushing non-dissemination and getting rid of their nuclear capability at a good price than preserving the basic principles of the MLF.”²³⁶

All'interno dell'alleanza, intanto, de Gaulle dichiarava la sua opposizione per l'ANF e di lì a poco (inizio del '65) anche l'Unione Sovietica rigettava – ancora una volta – la proposta.

Quel che si temeva sarebbe successo con la MLF, stava invece accadendo con l'ANF. La disgregazione, se pur provvisoria, all'interno dell'alleanza rischiava di mandare in frantumi una politica – quella americana – che aveva bisogno del supporto dell'Europa per concretizzarsi.

L'amministrazione Johnson, tuttavia, pur offrendo un supporto passivo alla proposta inglese aveva, in realtà, deciso di seguire altre strade.

Come chiosava significativamente McGhee a proposito dell'atteggiamento americano dinnanzi alla questione della forza interalleata, “the impression is given here that the British think they have already won and, with our *acquiescence*, are merely waiting for the Germans to throw in the sponge.”²³⁷

²³⁵ Thomas A. Schwartz, Lyndon B. Johnson and Europe, op. cit., pp. 47-53.

²³⁶ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 67, Telegram from the Embassy in Germany (McGhee) to the State Department, January 9, 1965 Bonn; Rusk to Knappestein, January 7, 1965.

²³⁷ Ibidem.

2.3 Tra sicurezza in Europa ed integrazione europea

Il 5 settembre, il nuovo segretario generale della NATO, Manlio Brosio – subentrato al Generale Dirk Stikker il 1° agosto – aveva avuto un “relaxed, courteous and calm discussion”²³⁸ con de Gaulle in merito alla situazione nell’alleanza ed il segretario generale ne dava conto a Washington con viva preoccupazione:

“1 The NATO Alliance is necessary in order to have sufficient forces lined up to fight the Soviets in case they decide to attack Europe (which he says they will not do). 2 he is against NATO as an organization, since its object is basically the integration of national efforts which he opposes. 3 NATO as an organization is no longer necessary because the reasons for its coming into existence have now completely changed. The US is no longer the only great power with atomic capability. The European powers have regained economic and political stability and do not desire political integration as yet, The US is no longer interested in Europe because its main interest is now in the Pacific. Therefore, the US would not come to the assistance of Europe if attacked by the Soviets. 4 It would be useless for de Gaulle to make suggestions on revising the NATO treaty because he feels the US would continue to be diametrically opposed to his ideas. Hence, nothing of value would come out of such a discussion. 5 De Gaulle is convinced that the Europeans and the US can never get together on basic strategy. For example, he advocates a full nuclear response to any Communist aggression regardless of scale. Moreover, the US would not consent even to limited use of tactical nuclear weapons to help defend Europe, lest such use escalate into an all-out nuclear war. 6 De Gaulle feels that political consultations in NATO are useless and cannot solve any problems. In short, de Gaulle’s criticism of NATO strikes directly at the system of force commitments, integrated commands and political consultation on which the defense of the Alliance is based. The recent French action of withdrawing French naval staff officers and the bulk of their ships from participation in a NATO maritime exercises merely another example of de Gaulle’s policy of opposing integration or subordination of national activities to the Alliance.”²³⁹ Come poi riferì nella sua visita a Washington

²³⁸ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 33, Letter from the Ambassador to France (Bohlen) to the Assistant Secretary of State for European Affairs (Tyler), Paris, September 14, 1964.

²³⁹ NARA, RG 59, Lot File 67D 516, box 5, Records relating to NATO Affairs, Brosio Visit Sept. 28-29, 1964 – Defense Affairs NATO Def/SYG Brosio Visit – Nov 16, 1964, “Visit of NATO SecGen. Brosio – France and NATO –”, p. 1.

di fine settembre, Brosio credette che il presidente francese si apprestasse a ritirarsi dall'Alleanza, denunciando il trattato alla fine del decennio, 1969.

Per quanto le parole del generale non fossero molto diverse dalle sue ormai consuete dichiarazioni, lo stesso ambasciatore americano a Parigi, Bohlen – pur escludendo un ritiro di Parigi dall'alleanza, precisando la differenza tra organizzazione ed Alleanza cui lo stesso de Gaulle faceva costante riferimento – commentava stizzito, rivolgendosi al dipartimento di stato “I really am beginning to wonder how long we should remain quiescent in the face of de Gaulle’s gratuitous interpretation of American policy [...] I don’t know exactly what method we can use to convince de Gaulle or at least cause him to lay off this type of criticism, that the US does not have any intentions of going back on its pledged word in regard to the defense of Europe and/or the use nuclear weapons if it seemed necessary. However, I do think that sooner or later our policy of rolling with the pungh will begin to react against us. It seems to me that having made these statements, which are directly contrary not only to the announced intentions of the US but also to its solemn obligations under the NATO Treaty, to as important and international official as Brosio would give us a certain basis for objecting. I imagine this will have to await the election, but i would certainly think, if only for the record, that we should take up with de Gaulle our refutation of his thesis in regard to the intentions of the US vis-à-vis Europe. I fully realize that de Gaulle does this in order to justify the enormous expenditures for France involved in the creation of the force-de-frappe, but I am concerned that if he continues to make these statements, and they are unrefuted by us, sooner or later through the process of erosion we will come to have this view in part accepted by a number of other countries in Europe. It would not be difficult to write an iron-clad refutation of this thesis, including the stationing of troops in Europe, the presence of US nuclear weapons on the soil of Europe, provisions of the Treaty itself, as well as the fundamental considerations which led the US to sign the Treaty in the first place. It is hardly likely for the US to stand by and let Europe be overrun by the Soviets in the belief that we would be permanently saving a number of American cities.”²⁴⁰ Nel rispondere alla lettera di Bohlen, William Tyler affermava che “era opportuno elaborare un piano per rassicurare gli europei riguardo l’impegno americano sul continente, senza tuttavia fare specifici riferimenti a de Gaulle”. Dichiarazione di impegno che si concretizzò anche con l’elaborazione del NSAM 322 di dicembre, ma che, tuttavia, non sembrava accordarsi con la linea seguita fino ad allora dall’amministrazione: bastava pensare al mutamento in corso nella presidenza Johnson, dalla MLF all’ANF, oltre che

²⁴⁰ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 33, Letter from the Ambassador to France (Bohlen) to the Assistant Secretary of State for European Affairs (Tyler), Paris, September 14, 1964.

all'accelerazione sulle discussioni sulla non-proliferazione per il raggiungimento di un accordo entro la fine del mandato presidenziale, per comprendere la portata del cambiamento in atto. Gli europei dinnanzi all'evolversi repentino della situazione non sarebbero stati rassicurati dalle pur intenzionalmente benevole dichiarazioni del presidente americano. Quel che rischiava di mettere in crisi l'alleanza dinnanzi ad uno scenario a tratti così confuso e difficile, era dunque costituito dal fatto che all'interno del Consiglio atlantico si facevano rientrare questioni di rilevanza politica internazionale e, per certi versi, si tentava così di far divenire gli obiettivi della politica americana gli obiettivi dell'organizzazione. Sul Vietnam, ad esempio, gli Stati Uniti non avevano esitato a chiamare in causa l'assistenza europea, giustificando l'impegno con l'allargamento della minaccia comunista. Per quel che poi riguardava il pericolo cinese, Washington non aveva potuto sorvolare sul fatto che alcuni paesi NATO avevano agito indipendentemente dal consesso atlantico (Parigi aveva riconosciuto la repubblica cinese nei mesi precedenti), mostrando così segni di cedimento da parte occidentale alla sfida messa in campo da Pechino. In entrambi i casi, per quanto Washington avesse tentato di far leva sulla necessità di uniformare le posizioni alleate al fine di convogliare proficuamente gli sforzi contro il blocco comunista, a poco o nulla erano valse gli appelli alla consultazione.²⁴¹ Rispetto poi, infine, alle relazioni tra Parigi e Mosca, la situazione durante il 1964 non si era mostrata affatto favorevole agli Stati Uniti. In primavera infatti c'era stato un certo movimento tra le due capitali: esponenti politici del PCUS si erano recati a Parigi ed Edgar Faure, figura di spicco della quinta repubblica, aveva contraccambiato con un viaggio a Mosca. Si presumeva, inoltre, che presto il presidente francese si sarebbe recato in visita a Mosca. L'approccio gollista nei confronti dell'URSS stava cambiando ed era in qualche modo confermato dal cambiamento dell'atteggiamento sovietico nei confronti della Francia, come avevano riconosciuto nei mesi precedenti a Washington: "The Soviet Union has on the whole noticeably softened its own line on French foreign policy – which at the time of the test ban treaty it denounced in harsh terms." Dall'altra parte, a confermare quanto stesse cambiando lo scenario internazionale, "the French Communist Party, finally, has also caught this drift of affairs and announced that it will not oppose everything de Gaulle does in foreign affairs just because he does it."²⁴²

²⁴¹ Durante la conferenza stampa di fine luglio, de Gaulle aveva ribadito la sua ostilità alla politica americana nel sudest asiatico e riaffermato la necessità di superare la logica dei blocchi, vedi LBJL, NSF, Country File, France, box 170, President de Gaulle holds tenth Press Conference, July 23, 1964; Frédéric Bozo, *Two Strategies for Europe*, op. cit., pp. 109-110.

²⁴² LBJL, NSF, Country File, France, box 169, Memo to Sec from INR – Thomas L. Hughes, "De Gaulle's Foreign Policy: 1964", April 20, 1964, p. 7.

Alla luce delle crepe interne all'alleanza, gravitanti soprattutto attorno alla relazioni franco-americane ed a quelle franco-tedesche deterioratesi a causa delle dichiarazioni di Bonn invocanti la MLF²⁴³, come Brosio stesso dichiarò in occasione della sua visita a Washington nel settembre del '64, egli riconosceva a se stesso il ruolo di "honest broker"²⁴⁴, una figura di sintesi, in quei mesi per l'organizzazione fondamentale.

Il segretario generale della NATO, avrebbe infatti centrato i problemi dell'alleanza ed agito per affrontare questioni che erano ormai entrate di forza nel dibattito atlantico.

Fin dai primi giorni d'attività da segretario generale, Brosio aveva sottolineato infatti la necessità della consultazione e del coordinamento tra gli alleati su tutte le questioni di importanza globale. Non a caso, egli aveva ribadito durante l'estate, occorreva lavorare sulla consultazione a più livelli: egli riconosceva, infatti, che i problemi maggiori per l'organizzazione negli anni '60 provenivano non solo dall'esterno – minaccia comunista – ma soprattutto dal suo interno, da una parte dalla politica francese – certamente – e dalla politica americana di distensione dall'altra. Entrambe le problematiche, credeva il segretario generale, avrebbero potuto creare fratture interne all'alleanza, non solo tra Washington e Parigi.²⁴⁵ Gli Stati Uniti, per tutta risposta alle osservazioni di Brosio, pur non disconoscendo l'utilità di un recupero della situazione interna all'organizzazione, non intendevano cedere dinnanzi all'ostruzionismo francese, che in quel momento rappresentava la più seria minaccia alla scissione NATO: "however, we firmly insist that NATO operations must continue despite obstructions from a single member such as France. We would like NATO to continue to operate as an alliance of 15 nations. On issues where this is not possible, we think the other 14 nations should proceed while the objector stands aside. The MLF is an example of a project which can proceed among those willing to cooperate, without accepting a lowest-common-denominator approach."²⁴⁶

²⁴³ LBJL, NSF, Subject File, box 24, Telegram from Paris to Department of State, "Statements to the parliamentary press", November 5, 1964. Il primo ministro francese George Pompidou infatti aveva dichiarato che la posizione presa dal governo Erhard a favore della MLF era in contraddizione con il trattato dell'Eliseo e che per questo, l'atteggiamento tedesco avrebbe comportato gravi conseguenze nelle relazioni tra i due paesi.

²⁴⁴ Bruna Bagnato, *NATO in the mid-1960s: The View of Secretary-General Manlio Brosio*, in *Transatlantic Relations at Stake. Aspects of NATO 1956-1972*, di Christian Nuenlist and Anna Locher (eds.), ZUR SICHERHEITSPOLITIK NR. 78, Center for Security Studies, ETH Zurich, p. 166; FRUS, 1964-68, XIII, Doc. 39, Circular Airgram from the Department of State to Certain Missions, October 4, 1964, Washington.

²⁴⁵ Bruna Bagnato, *NATO in the mid-'60s*, op. cit., p. 166.

²⁴⁶ NARA, RG 59, Lot File 67D 516, box 5, Records relating to NATO Affairs, Brosio Visit Sept. 28-29, 1964 – Defense Affairs NATO Def/SYG Brosio Visit – Nov 16, 1964, "Visit of NATO SecGen. Brosio – France and NATO – US Position", p. 3.

In sostanza, si ribadiva nell'amministrazione, tutto quello che sarebbe stato possibile fare all'interno dell'alleanza, sarebbe stato condotto senza l'apporto della Francia. Continuare a considerare le attività del Consiglio atlantico come fossero condotte dai 15, anziché tenere in conto la non-partecipazione di un membro, significava non interrompere il percorso intrapreso dall'organizzazione sulle questioni in calendario. Affrontare le difficoltà con l'Eliseo, in quel determinato momento, per la Casa Bianca, avrebbe significato mettere a repentaglio il lavoro fin qui condotto in consiglio. Il 15 settembre le forze navali e i mercantili della Marina francese erano stati ritirati dall'esercitazioni NATO "TeamWork" e MerConvex". A nulla erano valsi i mesi di trattative per giungere all'accordo tra il SACLANT e l'ammiraglio Barthelemy (Comandante in capo della flotta atlantica francese, CECLANT) per permettere la partecipazione nel SACLANT di quelle forze della flotta francese già ritirate in aprile dal comando NATO per decisione dell'Eliseo. La scelta del ritiro da parte di de Gaulle, avevano sostenuto le autorità navali francesi, era stata dovuta alle implicazioni politiche delle esercitazioni TeamWork e MerConvex. Ed altrettanto sarebbe avvenuto all'interno del Defense Planning Exercise che – raccomandava Brosio – doveva continuare a veder coinvolta la Francia. L'amministrazione americana aveva compreso che, al di là dei tentativi di reintegro, il ritiro era il frutto della politica gollista verso la NATO, ovvero il controllo nazionale sulle forze navali francesi, ed a poco sarebbero stati utili gli sforzi evocati da Brosio.²⁴⁷ Dinanzi ad un simile scenario si rivelava arduo, cercare da parte di Washington un se pur minimo spazio di manovra per trattare con de Gaulle. Egli infatti, aveva esasperato durante gli ultimi mesi il legame tra l'aspetto militare e politico della sua partecipazione nell'organizzazione e, specularmente, accentuato le implicazioni sul piano politico e militare delle scelte della Casa Bianca.

Dell'aspetto politico dei problemi dell'alleanza, Brosio si sarebbe occupato alacremente, sapevano a Washington, rispetto al suo predecessore Stikker "who really never put his heart on the non-military side of NATO".²⁴⁸ Le difficoltà nell'alleanza lungo l'anno che stava per concludersi erano state numerose e

le crepe, frutto di un lungo logoramento tra le parti, erano ormai piuttosto evidenti.

De Gaulle, passando da una sprezzante indifferenza ad una conclamata ostilità nei confronti della questione MLF/ANF, aveva inasprito ulteriormente lo scontro quando era giunto a sostenere – nel discorso di novembre a Strasburgo – che l'approccio americano al nuclear sharing espresso attraverso il progetto multilaterale era in fondo una vistosa marcia indietro rispetto all'esortazione all'unità ed

²⁴⁷ Ibidem, p. 5.

²⁴⁸ Ibidem, p. 7.

all'integrazione europea che aveva pur contraddistinto le dichiarazioni della presidenza americana negli ultimi anni e che, proprio in virtù di ciò, occorreva che la comunità dei paesi europei si organizzasse oltre che economicamente anche militarmente con il predisporre un'organizzazione per la difesa del continente.²⁴⁹

Se l'obiettivo di de Gaulle era stato quello di scuotere gli altri paesi europei e far chiedere loro quali conseguenze sarebbero scaturite dall'insistenza degli Stati Uniti per la MLF, le reazioni di alcuni esponenti del parlamento europeo chiarirono la portata dell'interesse degli alleati: “running through all of these conversations and others not reported – riportava il ministro dell'ambasciata americana presso la CEE, Russel Fessenden – is a common anxiety about the MLF. There is a concern that its adoption will lead de Gaulle to bolt NATO and possibly disrupt the European Communities as well. While the overwhelming majority of European Parliament members firmly believe in the Atlantic Alliance and cooperation with the United States, they are less convinced of specific policies involving Atlantic defense. [...] Much of the concern about the MLF is determined by the influence of French domestic politics on the European Parliament. [...] These conversations reflect, as well, the general uncertainty prevalent during mid-november in Community circles. The deadlock on unified grain prices with the threat of a French boycott of the Common Market, the deadlock on the Euratom budget and the overshadowing crisis in NATO centering on de Gaulle's hardened opposition to the MLF, all contributed to the sense of lack of direction from which members of the Parliament seemed to be suffering.”²⁵⁰

Ancor prima di giungere al discorso di Strasburgo, la decisione di de Gaulle di mettere in relazione la questione dell'unità europea con la strategia di condivisione del nucleare²⁵¹, aveva complicato ancora di più il ragionamento dell'amministrazione americana sul Non-Proliferation Treaty e la MLF, ponendo più di qualche dubbio nell'ambiente diplomatico, tra i *theologians* della MLF: “preservare la sicurezza in Europa rischiava infatti di mettere seriamente in crisi l'integrazione europea”, aveva riconosciuto nelle settimane precedenti Walter Rostow.²⁵² Se il prezzo da pagare per una politica di nuclear sharing – che andasse dalla MLF all'ANF, per poi giungere ad un'amplificazione degli strumenti di consultazione nucleare in seno all'organizzazione – doveva essere quello di spingere la

²⁴⁹ Frédéric Bozo, *Two Strategies for Europe*, op. cit., p. 119.

²⁵⁰ LBJL, NSF, Subject File, box 24, Airgram from US mission to the European Communities, Brussels to Bonn, The Hague, London, Luxembourg, Paris, Rome, Re: “European Parliament Views on MLF”, December 2, 1964, p. 2.

²⁵¹ Andrew Moravcsik, *De Gaulle between Grain and Grandeur: The political economy of French EC Policy, 1958-1970* (part I), *Journal of Cold War Studies*, vol. 2, No. 2, Spring 2000, pp. 4-5.

²⁵² LBJL, NSF, Subject File, box 23, Memorandum from W. W. Rostow to Sec Rusk, “The Coming Crunch in European Security”, October 12, 1964.

comunità in un impasse, condizionandone così il futuro, allora occorreva considerare attentamente cosa ne avrebbe guadagnato la politica di Johnson per l'Europa.

Nonostante la lucidità con cui nell'amministrazione si era ragionato sull'argomento, tuttavia, le esternazioni dell'Eliseo furono motivo di commenti a volte meno equilibrati. Non si poteva far a meno di considerare nell'ambiente diplomatico di Washington, in funzione di quel che accadeva in quelle settimane, il comportamento della Francia volutamente avverso a quello degli Stati Uniti, enfatizzando i ragionamenti – in negativo – di de Gaulle. In un memorandum indirizzato al segretario di stato ad inizio novembre, William Tyler ricostruiva l'opinione del presidente francese in merito agli Stati Uniti attraverso un'attenta e scrupolosa analisi dei suoi comportamenti passati, al fine di fornire ulteriori elementi di comprensione per far fronte alle sue intemperanze: “the major political threat to the creation of Europe is the United States, whose policy it is to bring about a politically integrated Europe, in which the role of the nation state would vanish in a technocratic bureaucracy, in which national identity and national policies and interests would be irrevocably dissolved.”²⁵³ De Gaulle, proseguiva Tyler, “aveva messo fine alla commedia degli *Anglo-saxons*” – l'ingresso di Londra nella CEE come *stalking horse for United States policy*, il tentativo americano più emblematico di “assalto all'Europa” secondo il generale – nel gennaio del '63, per ritrovarsi poi di nuovo ad impedire l'ennesima incursione anglo-americana in Europa attraverso la proposta di una forza multilaterale nucleare.”²⁵⁴ “The nature of de Gaulle's anti-Americanism should be seen – osservava Tyler – in the light of this concept of the nature, the role, and the destiny of Europe on the one hand, and of its incompatibility with the declared goals and underlying assumption of United States policy toward Europe on the other. This explains his attitude toward NATO which is today, in his view, an instrumentality for the perpetuation of an unacceptable degree of American involvement in and control of Europe in the field of security. Not that he believes that Europe's security can be protected independently of the United States. In proclaiming his loyalty to the *alliance* he recognizes and accepts the vulnerability of Europe to a Soviet military threat without the protection of United States military power. He believes us when we state that the security of Europe is vital to the security of the United States. But he does not believe that in all foreseeable contingencies the United States would necessarily have a view identical to that of Europe on the measures required for assuring Europe's security.”²⁵⁵ La forza multilaterale atlantica, metteva in evidenza ancora Tyler, se pur circoscritta alla flotta di superficie come nelle intenzioni iniziali o in linea con la proposta britannica,

²⁵³ LBJL, NSF, Subject File, box 23, “De Gaulle and Atlantic Nuclear Matters”, William Tyler, November 2, 1964, p. 4.

²⁵⁴ Ibidem, p. 5.

si rivelava un anatema per de Gaulle, sia per ragioni militari che politiche poiché: 1) avrebbe costituito una relazione sovranazionale tra l'Europa e gli Stati Uniti; 2) avrebbe impedito di creare un'organizzazione nucleare europea basata sul deterrente di Parigi; 3) avrebbe allentato i legami tra Bonn e Parigi; ed infine 4) avrebbe esteso il controllo da parte degli Stati Uniti sul vecchio continente. Alla luce di ciò, le uniche vie di fuga dell'Eliseo sarebbero state quelle di abbandonare la sua politica per l'Europa o condurre una maggiormente indipendente all'interno del contesto atlantico.²⁵⁶ Prependendo per la seconda ipotesi, era immaginabile aspettarsi un atteggiamento ostruzionistico da parte di Parigi all'interno dell'organizzazione, ma anche un suo attacco a livello economico, commerciale (Kennedy Round e CEE), all'interno di istituzioni quali la comunità europea per il carbone e l'acciaio, l'EURATOM e, ovviamente, la sua non-partecipazione o fuoriuscita dalla NATO.²⁵⁷

Al fine di non aggravare in modo irreversibile la situazione, tuttavia, il dipartimento di stato aveva provato a stemperare i toni. A metà novembre, infatti, c'era stata un'apertura nei confronti di de Gaulle, nel tentativo di assicurargli uno spazio di discussione “con l'intento di generare cooperazione e coordinazione” tra la MLF – qualora avesse visto la luce – e la force de frappe, una volta divenuta completamente operativa.²⁵⁸ L'offerta di Washington, tuttavia, non era stata raccolta da de Gaulle, il quale rese noto che finché vi sarebbe stato un perseguimento della MLF o ANF da parte statunitense, sarebbero mancati i presupposti per una qualsiasi discussione in merito. In realtà dell'idea si era già parlato nei mesi precedenti, nell'ambito della cooperazione militare franco-americana, bruscamente ridimensionata con il NSAM 294.²⁵⁹

Ed aggiunse anche che la “realizzazione della MLF o di altra soluzione multilaterale atlantica avrebbe distrutto la NATO. Al contempo però, ammetteva de Gaulle, “even if there was no MLF it would be

²⁵⁵ Ibidem, p. 6.

²⁵⁶ Ibidem, p. 7.

²⁵⁷ Ibidem, p. 8.

²⁵⁸ LBJL, NSF, Subject File, box 23, “Considerations Involving Germany and France which are pertinent to modifications of the US Position on MLF”, D. E. Mark, November 4, 1964; – Ivi, box 24, Telegram from Department of State to AmEmbassy in Paris (Bohlen and Finletter), November 12, 1964.

²⁵⁹ LBJL, NSF, National Security Action Memorandum 294, “US Nuclear and Strategic Delivery System Assistance to France, April 20, 1964. Con il NSAM 294, l'amministrazione Johnson decise di “opporsi allo sviluppo di forze nucleari nei confronti di altri stati, le quali forze risultano assegnate alla NATO.” Nel caso specifico, il governo americano si dichiarava non interessato a fornire assistenza o contribuire allo sviluppo della capacità nucleare francese, da tutti i punti di vista (tecnologico, informativo, industriale etc).

A proposito del possibile coordinamento tra la Strategic Airlift Capability (NATO) e la force de frappe, vedi NARA, RG 59, Lot File 67D 516, box 6, Records relating to NATO Affairs, Memo to Ambassador Thompson from W. R. Tyler, “french Statements at time of NATO Ministerial Meeting on subject of coordination of Force de Frappe with the SAC, May 1964; Ivi, Memo to Sec from Tyler, “Coordination of the French Force de Frappe with the US Strategic Nuclear force”,

necessary to remake the organization before 1969. At this point de Gaulle stated that it was not necessary to be integrated in order to be allied, citing in support of this view the fact that in 1962 France had rallied to US support over the Cuban missile crisis although Cuba is not in NATO area.”²⁶⁰ Ai margini del sopra citato incontro ministeriale NATO di metà dicembre, praticamente negli stessi giorni dell’incontro tra il segretario di stato e de Gaulle sul tema della difesa nucleare europea, Rusk sondò il terreno francese in merito all’altra grande questione, ormai in agenda nella politica di Johnson e, al contempo, rovescio della medaglia del concetto di nuclear sharing americano: la diffusione delle armi nucleari ed trattato di Non Proliferazione. De Gaulle non esitò a far intendere al segretario di stato il suo disinteresse per il trattato e che la proliferazione nucleare non poteva affatto essere interrotta, a meno che non si fosse ricorsi ad un uso della forza che tuttavia non sembrava affatto essere nelle intenzioni americane, da quel che si era visto – settimane addietro – dinnanzi alla detonazione atomica di Pechino.²⁶¹

2.4 Il 1964 volge al termine: preludio ad una svolta nella politica estera degli Usa.

“If effective arms control is not achieved, we may see the day when these frightful, fearful weapons are in the hands of many nations. Their concern and capacity for control may be more limited than our own.”

Lyndon B.

Johnson, September 16, 1964.

Nel corso della seconda metà del 1964, l’intrecciarsi di alcuni avvenimenti a livello internazionale, determinò una brusca accelerazione nelle decisioni dell’amministrazione Johnson rispetto alla propria politica estera.

Undated, 1964. Vedi anche, Ivi, memo for the files from Robin P. Gilman, “french Nuclear Program: Views of Mr. James Schlesinger, of the Rand Corporation, March 19, 1964.

²⁶⁰ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 64, telegram from secretary of state Rusk to the Department of State (re: conversation between Rusk, Bohlen, Tyler, de Gaulle and Hervé Alphand), December 15, 1964, Paris; LBJL; NSF, Subject File, box 24, telegram from Sec to Dept State – Conversation between Secretary, de Gaulle, Tyler, Bohlen, Alphand, December 15, 1964.

²⁶¹ LBJL, NSF, Subject File, box 24, Telegram from AmEmbassy in Paris to Dept State, December 16, 1964, p.1.

Nel pieno dell'estate, infatti, l'incidente nel golfo del Tonchino (agosto 1964) diede l'avvio alla partecipazione americana nella guerra del Vietnam, impegnando a lungo gli Stati Uniti in un conflitto dagli esiti drammatici. Mentre, tra settembre ed ottobre vi furono due eventi, inestricabilmente legati tra loro (ed allo stesso intervento americano in Vietnam)²⁶² che cambiarono il corso degli avvenimenti successivi: Khrushchev fu esautorato – ufficialmente per aver “dedicato maggiore attenzione ai beni di consumo piuttosto che alle spese militari”²⁶³, ufficiosamente invece a causa della gestione della crisi di Cuba e di un lungo e drammatico braccio di ferro con l'alleato cinese – e venne sostituito da Leonid Breznev alla guida del partito e da Aleksej Kosygin al governo. L'altro fatto che suscitò clamore e timori, soprattutto nell'opinione pubblica occidentale, fu la prima detonazione nucleare cinese (16 ottobre 1964).

In novembre, Lyndon B. Johnson vinse le elezioni con una “valanga di voti”, ma già dal principio dell'autunno si comprese come gli sviluppi internazionali avrebbero potuto incidere sul capitale di fiducia accumulato dal presidente nei mesi precedenti qualora l'amministrazione non si fosse risolta ad affrontare tempestivamente la questione posta dalla prima detonazione nucleare cinese, ormai alle porte.²⁶⁴

Come dichiarava Rusk infatti alla stampa, il 29 settembre – due settimane prima della detonazione di Pechino – al fine di rassicurare l'animo degli americani e non solo: “the detonation of a first [Chinese] device does not mean a stockpile of nuclear weapons and the presence of modern delivery systems. The United States has fully anticipated the possibility of Peiping's entry into the nuclear weapons field and has taken it into full account in determining our military posture and our own nuclear weapons program.”²⁶⁵ Pur dichiarando di aver previsto fin dalla fine degli anni '50 il possibile raggiungimento da parte cinese della capacità atomica ed avendo predisposto il programma nucleare americano al fine di garantire l'incolumità a livello mondiale – anche attraverso la definizione di un accordo di capitale importanza quale il LTB, firmato da Usa, URSS e Gran Bretagna, ma non dalla Cina – la questione nucleare cinese aveva scosso fortemente Washington già durante l'amministrazione Kennedy. Sulla base delle ricognizioni della fine di agosto su Lop Nur (dove erano presenti le installazioni atomiche cinesi, da diverso tempo monitorate dagli Stati Uniti) e

²⁶² La detonazione cinese ebbe delle implicazioni sulla questione vietnamita. L'amministrazione Johnson congetturò di intervenire contro lo sviluppo del programma nucleare cinese, ma l'escalation militare in Vietnam ed il timore che una reazione americana più dura nei confronti di Pechino potesse complicare ulteriormente la situazione nel sudest asiatico, legò le mani al presidente.

²⁶³ Glenn Seaborg, *Stemming the tide*, op. cit., pp. 113-114.

²⁶⁴ Thomas A. Schwartz, *Lyndon B. Johnson and Europe*, op. cit., p. 43.

²⁶⁵ LBJL, NSF, Subject File, box 31, Statement by Secretary of State Dean Rusk No. 423, September 29, 1964.

i report degli analisti della CIA, sembrò – inizialmente – che il primo test nucleare cinese sarebbe stato condotto non prima della fine dell'anno o addirittura nei primi mesi del '65. Nelle settimane seguenti, le previsioni della CIA dovettero essere riviste.²⁶⁶ A metà settembre, nel corso di uno degli incontri tra i *top advisers* del Presidente – dopo aver addirittura ipotizzato il ricorso ad un'azione unilaterale da parte degli Stati Uniti – si decise di non intervenire e lasciare che la Cina detonasse la sua prima bomba con uranio U-235.²⁶⁷ Si tentò, tuttavia, febbrilmente, in quegli stessi giorni un aggancio con i sovietici tramite l'ambasciatore Dobrynin per elaborare un'azione congiunta nei confronti della Cina, ma non vi fu risposta, sebbene in quelle stesse ore Khrushchev avesse ammonito Mao Tse Tung riguardo le pressioni cinesi sui confini russi, minacciando l'uso di tutti i mezzi a disposizione, inclusi, “up-to-date weapons of annihilation”.²⁶⁸

Il 7 ottobre, Henry S. Rowen, esperto in questioni di sicurezza internazionale, aveva stigmatizzato la portata dell'ingresso della Cina nel club nucleare, affermando in suo report che “The United States should make a clear distinction between the need to publicly minimize the importance of the Chinese nuclear program on the one hand and the very serious implications of what the Chinese are doing on the other. [...] We must realize that there will be a continuous deterioration in our ability to influence the course of events, not only in Asia but elsewhere”.²⁶⁹

Il senatore Mike Mansfield era arrivato a dichiarare al presidente Johnson, a 3 giorni dalla detonazione, che l'esplosione della prima bomba di Pechino poteva avere ripercussioni sulla politica interna americana, sulle imminenti elezioni presidenziali: “Unless some initiative is taken by the Administration, the Chinese nuclear blast is likely to become a subject of Republican politics in the closing days. The Republicans may attempt to use it to prove that Goldwater – *il candidato repubblicano* – was right all long in opposing the Treaty, to prove that all the treaty did was tie our

²⁶⁶ Interessante in proposito il saggio di William Burr e Jeffrey T. Richelson “Whether to Strangle the baby in the Cradle: The United States and the Chinese Nuclear Program, 1960-64”, *International Security*, Vol. 25, issue 3, Winter 2000/01, p. 84, che ricostruisce fin dalla metà degli anni '50, l'atteggiamento statunitense nei confronti del programma nucleare della Repubblica Cinese, dall'ipotesi di covert operations durante l'amministrazione Kennedy per impedirne lo sviluppo, alla decisione durante la presidenza Johnson, di accettare sebbene con riluttanza la presenza di una nuova potenza nucleare.

²⁶⁷ In un primo momento Washington credette che i cinesi stessero lavorando con il plutonio, con cui, peraltro, avevano iniziato i primi test gli stessi americani. Solo in un secondo momento, grazie a ricognizioni fotografiche più accurate, si comprese – e con particolare stupore – che la Cina avrebbe sviluppato la sua prima arma atomica con uranio U-235, dimostrando in questo modo quanto fosse avanzato il suo programma nucleare. FRUS, 1964-68, XXX, doc. 50, Memo for the Record, “Memorandum of Discussion at Luncheon – September 15 secretary Rusk's Dining Room – Attending Sec. Rusk, McNamara, McGeorge Bundy, Mr. McCone; doc. 51, Memo from Robert W. Komer of the NSC Staff to the President's Special Assistant for NS Affairs (Bundy), September 18, 1964.

²⁶⁸ W. Burr e J. Richelson, “Whether to Strangle the baby in the Cradle: The United States and the Chinese Nuclear Program, 1960-64”, op. cit., p. 87.

²⁶⁹ LBJL, NSF, Committee Files on Nuclear Proliferation, “China as a nuclear power – Some Thoughts Prior to the Chinese Test” – Henry S. Rowen, October 7, 1964, pp. 1-3.

own hands. Having lost the initiative, we will then have to spend time proving that we knew that a development of this kind was coming and, anyway, it isn't very important.”²⁷⁰ Nel dover affrontare le pressioni della stampa, osservava Mansfield, “which should be anticipated, as to whether or not we will meet with Red China and France in conjunction with the President's call for consultation, the answer is stock: we will meet with anyone if it will enhance the cause of peace and prevent a resumption of the nuclear pollution of the earth's atmosphere. Whether or not any useful purpose will be served by meeting with France or Red China, however, can be clarified only after consultation with the other two sponsoring powers – *Mosca e Londra*.”²⁷¹

In altre parole, al di là dell'equiparazione da parte del senatore democratico tra la Cina comunista e la Francia considerate minacce di disseminazione nucleare, il destino di Washington in merito alla questione, aveva sottolineato Mansfield, era legato a quello di Mosca.

Nella conferenza stampa di fine settembre, in previsione del test di Pechino, il portavoce della presidenza, al giornalista che chiedeva se erano già in atto consultazioni tra i due *big powers* (firmatari del LTBT) sulle implicazioni della prossima detonazione cinese, aveva risposto che non poteva fornire precisazioni in merito ma che l'amministrazione stava già discutendo dell'ipotesi con gli alleati europei.²⁷²

Il 18 ottobre, a due giorni dal test cinese, Johnson parlò in televisione. Menzionò la situazione in Russia, accennò, a mò di *captatio benevolentiae*, ai due nuovi leader russi (Kosigyn e Breznev), “giovani e probabilmente meno radicati nel passato, più realistici”, aggiungendo che – sebbene al Cremlino continuassero a sedere dei comunisti – la lezione impartita dalla detonazione cinese sulla proliferazione doveva mettere tutti in guardia. Infine Johnson concluse chiedendo all'URSS di impegnarsi, qualora fosse stato utile ai propri interessi, nello sforzo di impedire un'ulteriore disseminazione nucleare.²⁷³

Il problema della disseminazione nucleare, si era compreso da tempo nell'amministrazione, non riguardava soltanto paesi come la Francia e la Repubblica cinese, che sicuramente premevano maggiormente di altri, lavorando allo sviluppo dei rispettivi programmi atomici, ma anche nazioni come l'India e il Giappone, che in condizioni “normali” non avrebbero guardato alla risorsa offerta dal nucleare se non avessero avuto – geograficamente parlando – dei vicini pericolosi come la

²⁷⁰ LBJL, NSF, Subject File, box 31, Letter to Pres from Mike Mansfield, Suggested Approach on the Chinese Nuclear Test, October 19, 1964.

²⁷¹ Ibidem, p. 2.

²⁷² NARA, RG 59, records of Special assistant to Under Sec for Political Affairs, 1963-65, box 2, Psychological Preparation of Chinese Test, “Transcript of Daily Press Conference (Mr. Closkey), September 29, 1964.

²⁷³ Glenn Seaborg, *Stemming the tide*, op. cit., p. 115.

Cina.²⁷⁴ Il problema della proliferazione, tuttavia, doveva essere affrontato anche in Europa. Benché Svezia ed Israele non avessero fatto mistero della loro intenzione di dotarsi di armi nucleari, era la Germania occidentale il paese più a rischio, come aveva osservato Adrian Fisher, vice direttore dell'ACDA, in un memorandum nell'estate del '64 a proposito della MLF e la non-proliferazione. Se infatti, non si poteva inglobare il nucleare cinese nelle negoziazioni con l'URSS e la Gran Bretagna per un accordo sulla non proliferazione, Bonn non si sarebbe accontentata – così come Svezia, India e Israele – di far parte di un sistema multilaterale in cui il suo potere decisionale sulle armi nucleari era pressoché inesistente.²⁷⁵

Il ragionamento di Fisher, avallato parzialmente anche dal segretario di stato Rusk durante il corso di un incontro a seguito del memorandum, portava a concludere che la non-proliferazione era una questione su cui potevano convergere anche gli interessi di Mosca (il pensiero alle molteplici aggressioni subite dalla Germania nel corso dell'ultimo secolo, era sempre presente) e che pertanto, sulla base di una comunione di intenti con i sovietici si poteva ottenere un accordo.

Tra l'estate e la fine dell'anno, in funzione di queste considerazioni, sebbene il quadro non fosse ancora del tutto chiaro per il Presidente, l'amministrazione si concentrò sulla definizione di una politica che tentasse di creare un equilibrio tra la MLF e la non-proliferazione. Nell'ambito delle discussioni sul disarmo a Ginevra – presso cui gli Stati Uniti avevano presentato in gennaio una risoluzione di 14 punti²⁷⁶ – era importante, si sosteneva a Washington, trovare una posizione di compromesso per gli Usa che permettesse ai suoi rappresentanti anche presso il forum sul *Disarmament Commission* delle Nazioni Unite, di perorare la causa della non disseminazione nucleare senza però impegnarsi per alcuna risoluzione che condizionasse le decisioni dell'amministrazione sulla MLF. Era questo, in realtà, un tentativo di equidistanza tra Mosca e Bruxelles, volto a garantire l'impegno degli Stati Uniti a favore degli europei sul continente, ed al tempo stesso il primo passo di una nuova politica di compromesso nei confronti dell'Unione Sovietica, complementare peraltro, alla risoluzione del problema del nuclear sharing in Europa. Alla fine d'ottobre, a meno di due settimane dall'esplosione del primo ordigno nucleare cinese, con l'intento di fare maggior chiarezza sull'opportunità o meno di mettere in campo una politica

²⁷⁴ In novembre il direttore dell'ACDA aveva incontrato l'ambasciatore indiano B. K. Nehru, il quale gli aveva fatto chiaramente intendere che il paese non intendeva procedere allo sviluppo di armi nucleari, persino dopo la detonazione di Pechino. Tuttavia, in India erano forti le pressioni nei confronti del governo affinché esplodesse la sua bomba atomica per controbilanciare la mossa cinese e l'effetto psicologico che da essa era scaturita. Glenn Seaborg, *Stemmig the tide*, op. cit., pp. 117-118.

²⁷⁵ Glenn Seaborg, *Stemmig the tide*, op. cit., pp. 131-132.

maggiormente incisiva sulla non-proliferazione, Johnson comunicò a Bundy di provvedere alla coordinazione di un “higher-level, harder look at the problem of nuclear spread – a better policy than we would be able to get by using our interhouse machinery”, stabilendo insieme al consigliere del NSC di affidare a Roswell Gilpatric, ex funzionario del dipartimento della difesa ai tempi delle amministrazioni Eisenhower e Kennedy, la presidenza della commissione di studio.²⁷⁷

A Gilpatric furono affiancati, in posizione preminente rispetto agli altri componenti, John McCloy, futuro negoziatore nei trilateral talks dal '66, l'ex capo della CIA Allen Dulles, Alfred Gruenther, ex comandante in capo NATO. La commissione si componeva inoltre di altre importanti figure del panorama politico-militare, giuridico e scientifico americano. Ogni membro poteva vantare una buona esperienza nell'ambito delle relazioni internazionali, senza però far parte dell'establishment governativo. La peculiarità di essere degli outsider poteva infatti permettere ai componenti della Gilpatric Committee di esimersi almeno parzialmente da quelle dinamiche, talora condizionanti, che avevano caratterizzato rami dell'amministrazione in alcune circostanze in disaccordo tra loro.

Chiaramente la commissione lavorava sulla base delle informazioni fornite dalle diverse agenzie dell'amministrazione, come il dipartimento di stato e l'ACDA, le quali rappresentavano due diversi modi di approcciare al problema della proliferazione (oltre i due, ce n'era un terzo, quello del Joint Chiefs of Staff che era sia contro un accordo sulla non-proliferazione che contro la MLF)²⁷⁸. L'uno, difendendo la MLF come migliore strumento atto ad impedire la proliferazione in Europa; l'altro, esortando il Presidente a cercare una via d'uscita dall'impasse sulla non-disseminazione con un accordo internazionale che risolvesse, in tal modo, anche la questione europea.

Il primo novembre, il presidente annunciò la creazione di quella che venne chiamata Gilpatric Committee, ovvero la *Task Force on Nuclear Proliferation*.²⁷⁹ Il 25 novembre, con il sostegno del National Security Council e l'intento di raccogliere e capitalizzare attorno a sé tutte le energie utili a definire una politica unitaria e di più ampio respiro sulla non-proliferazione, il presidente Johnson stilava il NSAM 320, decretando il proprio supporto per la task force posta in essere nelle tre settimane precedenti e chiamando a raccolta l'impegno ed il supporto delle altre agenzie governative: “in view of the urgency of the nuclear proliferation problem, the responsible government agencies should continue their work in this field on a high priority basis in parallel with the work of the task

²⁷⁶ FRUS, 1964-68, XI, doc. 3-5, 7-8; memo from Bundy to McNamara, 14 January 14, 1964 and Notes of meeting with the President, January 19, 1964.

²⁷⁷ LBJL, Papers of George W. Ball, box 5, Telcon Ball/Bundy, 10/29/1964.

²⁷⁸ Hal Brands, *Progress Unseen: US Arms Control Policy and the Origins of the Detente, 1963-1968*, op. cit., p. 259.

²⁷⁹ Hal Brands, *Rethinking NonProliferation: LBJ, the Gilpatric Committee and US National Security Policy*, op. cit., pp. 83-113.

force.”²⁸⁰ Il richiamo ad una maggiore unitarietà – contenuto nel NSAM 320 – che permettesse all’amministrazione di lavorare grazie all’apporto di tutti ma forti di un unico approccio alle problematiche della non proliferazione, aveva una forte valenza, sia di metodo che concettuale. Johnson, è bene ricordarlo, aveva ereditato un progetto – quello della MLF – che per quanto era stato sostenuto e studiato a lungo dalle agenzie e dai dipartimenti competenti nell’amministrazione precedente, non aveva mai ricevuto un imprimatur definitivo nella presidenza Kennedy. Egli, invece, aveva dato – soprattutto nei primi mesi del ’64 – un forte impulso alla questione multilaterale, forzando il dibattito in seno alla NATO perché sperava così di giungere, senza ulteriori e sconvenienti ritardi, ad una realizzazione che in qualche modo ribilanciasse anche altre questioni irrisolte in Europa, non solo il nuclear sharing e le aspirazioni al nucleare tedesche (il problema del deterrente britannico e francese). Quando, però, Johnson si era reso conto, come i fatti stavano evidenziando ancora di più in autunno, che il cammino della MLF proseguiva in modo accidentato in Europa, facendo venir meno gli interessi americani e che il progetto stesso rischiava di mettere in serio pericolo le discussioni in tema di disarmo con l’URSS – già poste alla sua attenzione dalle analisi dell’ACDA, che prima ancora della Gilpatric Committee, lavorava sul tema – il presidente aveva dovuto interrompere il percorso del progetto. E, pur tuttavia, non aveva potuto fare una reale marcia indietro: non era ancora stata individuata un’alternativa. Occorreva qualcosa da proporre prima di abbandonare la strada che si era battuta per anni.

Al tempo stesso però, lasciare la questione irrisolta della MLF e non riuscire a delineare una politica ben definita da seguire (ovvero decidere di seguire il corso tracciato dall’ACDA), avrebbe frustrato l’intera amministrazione e fatto perdere credibilità internazionale al presidente. In questo senso, l’istituzione della Gilpatric Committee fu il tentativo di chiarire – una volta per tutte, dato le conclusioni già prodotte dall’ACDA nei mesi precedenti – quegli aspetti del problema della proliferazione che alla MLF erano legati e che non avevano permesso fino a quel momento, di fare in modo che il progetto venisse accolto ad ogni livello o scartato. Peraltro la sua costituzione venne in conseguenza del lavoro già compiuto dall’ACDA, che pur anticipando nei contenuti dei vari incontri quanto poi riportato nel report conclusivo, più tardi, dalla Gilpatric Committee, ebbe un forte impatto, tanto da far procrastinare Johnson in merito ad una decisione. Notevole il collegamento concettuale che aveva operato Fisher nello spiegare al dipartimento di stato ed allo stesso presidente, l’opportunità di occuparsi della non-proliferazione: “our concerns about non-proliferation can

²⁸⁰ LBJL, NSF, NSAM Files, box 7, NSAM 320 from Bundy to Sec of State, Sec of Defense, Director of CIA, Chairman of Atomic Energy Commission, Director Arms Control and Disarmament Agency, “Task Force on Nuclear Proliferation”,

perhaps be divided into two areas: those relating to our NATO allies, and specifically the FRG, and those relating to non-NATO countries. [...] It is of critical importance that we appreciate the interrelationship between developments in the two areas”.²⁸¹ Qualche mese più tardi, ancor prima di partecipare al primo incontro della commissione, Gilpatric giunse ad estendere il ragionamento esposto da Fisher: “What, if any, modifications in the MLF would be acceptable as a price to get the USSR to go along with a non-proliferation agreement? What about abandoning the MLF?”²⁸² Fatto salvo l’interesse di buona parte dell’establishment governativo per la MLF, il *fresh look* offerto – si augurava il presidente – dal lavoro della commissione, non doveva essere in alcun modo condizionato da quanto già in atto nelle decisioni prese da alcuni dipartimenti dell’amministrazione. In altre parole: la MLF non costituiva e non avrebbe dovuto costituire un caposaldo della politica americana – nonostante il parere discordante di quegli europeisti che facevano parte della commissione, come McCloy, o che non vi rientravano come Rostow e Raymond Garthoff, ma che ritenevano che la “questione della non-proliferazione dovesse rimanere su di un piano secondario rispetto alla forza multilaterale”.²⁸³ Pertanto, se si fosse giunti all’elaborazione di una politica idonea agli interessi degli Stati Uniti e coerente con la sua politica estera, i tatticismi day-to-day messi in campo a favore della MLF e lo stesso progetto per l’Europa sarebbero divenuti lettera morta.

Com’era già emerso nel corso dei mesi precedenti, l’ACDA di Foster e Fisher aveva espresso un parere – eufemisticamente parlando – scarsamente entusiasta sulla MLF, pur non escludendo che il progetto, almeno inizialmente, potesse rientrare in una logica più ampia assieme ad una politica di non-proliferazione.

Fino ad autunno inoltrato, si è già detto, Johnson non si risolse di cambiare linea nei confronti della MLF né tanto meno di seguire le pur rilevanti raccomandazioni dell’ACDA, sempre in forte contrasto con il JCS. Durante il corso dei primi incontri in seno alla commissione, lo stesso Gilpatric si allineò alla posizione dell’ACDA. A ridosso del secondo incontro, egli dichiarava che “per rendere efficace una politica americana di non-proliferazione, la cooperazione sovietica – implicita o meno – era essenziale”.²⁸⁴ In sostanza Gilpatric rendeva ancora più stringente il ragionamento in base al quale la MLF non era compatibile – per ammissione ufficiale di Mosca – con la non-proliferazione. In uno dei verbali dei primi incontri di dicembre, la task force di Gilpatric dedicò al tema della MLF un ampio

November 25, 1964.

²⁸¹ LBJL, NSF, Subject File, box 22, Memo from Fisher to Rusk, June 15, 1964.

²⁸² Hal Brands, *Progress Unseen*, op. cit., pp. 266-67.

²⁸³ Hal Brands, *Rethinking NonProliferation*, op. cit., p. 95; LBJL, NSF, Committee File, box 5, “Minutes of Second Meeting of the Committee on Nuclear Proliferation”, 13-14 December 1964.

²⁸⁴ ID., *Progress Unseen*, op. cit., p. 267.

spazio, cercando di analizzare la questione da un punto di vista prettamente politico. Al punto IV del paragrafo "Role of MLF", la commissione scriveva: " Several arguments have been advanced for the MLF. These are discussed below: 1 It has been argued that the MLF will strengthen NATO in general and in particular will strengthen the bonds between the US and West Germany and reduce the probability of the West Germany turning toward de Gaulle. Assuming that we do judge it desirable to strengthen NATO, for the reasons discussed earlier it does seem clear that something is needed. Almost any variation of the MLF or even just improvement in joint planning would seem to be useful to some degree in strengthening some bonds within NATO. One ought to question whether to any significant degree. 2 It has been argued that the MLF would give the Europeans more confidence in the US commitment to their defense. Almost anything that we could do that would increase the probability or rather the credibility of escalation would do this to some degree and insofar as a MLF might evolve into a nuclear capability independent of our control it would serve this function. However, it is hard to see that it would do so in any way whatever as long as we retain a firm veto. Assuming a firm veto, the US commitment of 400, 000 men to Europe would seem to be a much greater and more persuasive token of US commitment. 3 It is argued that the MLF will satisfy the latent or potential German demand for independent control of nuclear weapons. As a variant on this argument it is suggested that the MLF will make it less probable that elements such as Strass will achieve control of the German government in subsequent elections. For the reasons given in the previous section it would seem that insofar as a German interest in nuclear weapons is based on national security considerations this argument is weak assuming we retained an ambiguous veto. On the other hand a MLF in which there were a clear commitment to eventually relinquish a veto so that control could be exercised by Europeans alone would probably go a very long way toward meeting whatever needs any Germans may feel for having a finger on the nuclear trigger. A MLF in which there is ambiguity regarding possible evolution of European control will, of course, go part way toward satisfying the demand, but it would be difficult for us to offer the Germans an arrangement in which there is ambiguity while at the same time assuring the Soviet Union and the others of our allies that there is no ambiguity and that we will retain an absolute veto. The feasibility of attempting such a balancing act has to be seriously questioned. The adequacy of an MLF arrangement in meeting prestige arguments for nuclear weapons (and this may be important particularly if countries such as Sweden, India and Israel acquire independent capabilities) seems as questionable as when one considers national security aspects. The question must be raised as to whether through insisting on the MLF we might frustrate a non-proliferation agreement thereby making more probable the realization

of independent nuclear capabilities in India, etc.. which in turn might increase German interests in national capability to a degree where they would be met, the MLF notwithstanding. 4 It is argued – proseguiva il rapporto – that the MLF could provide a device into which at least the British and hopefully, though improbably, the French nuclear deterrent could be merged.

If this were to occur it could be of some significance as an example to the rest of the world of rejection of an independent capability by a major power that had tried the experiment and concluded that its interests were better served by leaving the nuclear club. Thus, the general purpose of reducing the probability of proliferation would be served. Folding the British (and also the French) capabilities into a MLF would hardly seem likely however to ease Soviet fears much since their concern regarding an independent British capability undoubtedly pales into insignificance in comparison with their fear about evolution of an arrangement whereby Germany might get control”.²⁸⁵ Il report concludeva con il sostenere che la MLF – in conseguenza dei ragionamenti adottati – poteva essere considerata un fattore disgregante all’interno della NATO: “while its implementation might bring some of the NATO countries closer together it would undoubtedly, despite our protestations to the contrary, lead to a situation in which those members which were in and those members which were not, would be to some degree alienated from each other (evidente il riferimento alla Francia che sarebbe rimasta fuori dalla MLF).”²⁸⁶ Il carattere disgregante del progetto inoltre, sarebbe stato acuito dagli attacchi condotti da Mosca contro gli Stati Uniti, la Germania occidentale e la NATO in generale, durante la fase di implementazione della stessa MLF. Chiaramente, questa combinazione di eventi avrebbe raffreddato le relazioni tra est e ovest, ritardando o addirittura impedendo la riunificazione tedesca.²⁸⁷ In ogni caso, affermava la commissione, pur apportando delle sostanziali modifiche al progetto – quali il ridimensionamento del veto statunitense, che avrebbe attratto gli europei ma allontanato ancora di più i sovietici, per esempio – la MLF lasciava troppi nodi irrisolti e mal si accordava con una politica di non-proliferazione.²⁸⁸

Ad arricchire il lavoro della Gilpatric Committee – oltre la già operante intergovernativa Thomson Committee, che su istruzione di Rusk lavorava sulla non-proliferazione con particolare attenzione all’India già dall’agosto²⁸⁹ – era stata istituita un’ulteriore commissione (a livello del dipartimento di

²⁸⁵ LBJL, NSF, Committees Files on Nuclear Proliferation, box 11, Minutes of first meeting of 13-14 December ’64, Problems of Europe and NATO, TAB 1 Problem 1 (Participants: McCloy, Gilpatric, Watson, Dean – Staff and consultants: Garthoff, Murray, Rathjens) pp. 17-21.

²⁸⁶ Ibidem, p. 21.

²⁸⁷ Ibidem, p. 23.

²⁸⁸ Ibidem, p. 25.

²⁸⁹ Glenn Seaborg, Stemming the tide, op. cit., pp. 133-36.

stato), la “US Military Information Control Committee” (US-MICC), la quale era responsabile della segretezza delle informazioni militari riguardanti la ricerca nucleare statunitense ed aveva il compito di preservare anche gli obiettivi di politica estera e militare americana. Era composta dai rappresentanti più alti in grado del dipartimento di stato e della difesa, della Marina, dell’Esercito e dell’Aeronautica, nonché dall’Atomic Energy Commission e dalla CIA. I JCS avevano la funzione di osservatori.²⁹⁰ L’aspetto interessante della US-MICC era il fatto di essere stata costituita per decisione presidenziale ma ispirata dal NSAM 294, inteso come primo passo nella direzione della non-proliferazione. Con il NSAM 294 gli Stati Uniti infatti dichiararono di opporsi allo sviluppo, all’assistenza e alla condivisione di informazioni inerenti alle armi nucleari della Francia. Come riportava il documento “US Nuclear Export Controls: Policy and Procedures”, con il NSAM 294 non si era semplicemente negata la cooperazione a fini non pacifici o l’assistenza nucleare ad un paese alleato, per quanto “difficile” per Washington. La Francia era pur sempre un paese NATO, a cui l’applicazione del rifiuto totale sarebbe stata peraltro impossibile, vista la cooperazione in seno all’alleanza. Con il NSAM 294, si stava piuttosto dando un primo segnale agli altri paesi riguardo il nuovo corso seguito dalla presidenza sulla non-proliferazione.²⁹¹

Il lavoro condotto in seno alla Gilpatric committee ed il brulicare di esperti e subcommissioni sulla non-proliferazione, accelerò in qualche modo l’individuazione del problema. In capo ad un breve lasso di tempo,

lo stesso lavoro della task force sulla non-proliferazione fu sempre più supportato dall’ACDA, la quale coadiuvava le analisi della Gilpatric, con un proprio contributo, orale e scritto.²⁹² Sia l’una che l’altra, l’ACDA e la Gilpatric Committee, si allinearono ad un’unica visione sulla non-proliferazione ed il frutto del loro studio non tardò a rivelarsi decisivo – se pur non nell’immediato – per tutta l’amministrazione.

Tra il secondo ed il terzo incontro, buona parte della Gilpatric Committee, tese ad orientarsi maggiormente verso la posizione del suo presidente e dell’ACDA. Lo stesso dipartimento di stato aveva riconosciuto che l’opposizione dei sovietici alla MLF era verosimile e non mera propaganda, giungendo così a corroborare l’opinione di coloro che, pur partecipando ai lavori della Task Force, si erano mostrati piuttosto cauti nell’esprimere il proprio pensiero, come Arthur Dean, consigliere

²⁹⁰ LBJL, NSF, Committee Files on Nuclear Proliferation, box 11, “The US Military Information Control Committee”.

²⁹¹ LBJL, NSF, Committee Files on Nuclear Proliferation, box 11, “US Nuclear Export Controls: Policy and Procedures” – NSAM 294 (Department State)– December 10, 1964, pp. 3-5.

²⁹² LBJL, NSF, Files of Spurgeon Keeny, box 7, “Background Paper for First Meeting of the Committee”, December 4, 1964.

presidenziale giuridico. Egli infatti, aveva dichiarato, in merito alla MLF, che “a temporary satisfaction of FRG’s nuclear aspirations bought at price of congruence in US-USSR relations, may be high price to pay for a short term gain”.²⁹³ Il merito di Gilpatric nel portare dalla sua parte i membri della commissione, fu quello di orientare il ragionamento sulla non-proliferazione da un approccio country-by-country – sostenuto peraltro da Garthoff e Rostow – ad uno basato sul “modello” non-proliferazione: doveva essere la politica di non-proliferazione a determinare la strategia degli Stati Uniti nei confronti dei paesi in un futuro prossimo o imminente potenzialmente nucleari; non i paesi stessi a determinare l’approccio statunitense nei confronti della politica di non-proliferazione.²⁹⁴ Il terzo incontro, nella prima settimana di gennaio, si rivelò decisivo. L’Atomic Energy Commission di Glenn Seaborg e l’ACDA di Foster avevano dato la loro approvazione nel corso di un briefing antecedente all’incontro plenario della commissione, affermando, questo ultimo, che occorreva fare tesoro della buona fede mostrata da Mosca in merito alla non-proliferazione, proponendo riduzioni di armi tra Usa e Urss come mezzo per indurre la cooperazione con gli altri paesi non-nucleari (al fine di portarne un numero sempre maggiore alla firma dell’accordo). Il generale Wheeler dei JCS, pur esprimendo il suo dissenso in merito alla riduzione delle armi – troppo impegnativa militarmente e politicamente costosa per gli Stati Uniti – in realtà rafforzò gli argomenti a favore della non-proliferazione, aggiungendo che “it should be unnecessary to pursue other arrangements for nuclear sharing designed to inhibit German nuclear desires if the MLF/ANF failed”.²⁹⁵ L’intervento di McNamara, nel corso dello stesso briefing, spinse la questione ancora più in là. Egli chiarì ancor di più che il suo scarso entusiasmo per la MLF proveniva dalla considerazione che una “selective proliferation” non sarebbe stata possibile da controllare e che quindi urgeva sempre più “a vigorous strategy” che includesse un accordo sulla non-proliferazione, possibili riduzioni nell’arsenale strategico statunitense, garanzie di sicurezza contro i potenziali “proliferatori”. Chiosò, infine, rispondendo a chi gli chiese se la Germania occidentale si sarebbe potuta contenere come stato non-nucleare senza la MLF, “that replacements such as increased consultation on strategic matters might or might not suffice but that certainly nothing would hold the Germans back (including the ANF) if proliferation proceeded elsewhere.”²⁹⁶ Il contributo del segretario alla difesa fugò gli ultimi dubbi di buona parte della commissione, eccetto quelli di coloro che erano vicini al pensiero del dipartimento di stato. Roswell

²⁹³ Hal Brands, *Rethinking NonProliferation*, op. cit., p. 97; LBJL, NSF, Subject File, box 23, “Department of State Research Memorandum”, December 16, 1964.

²⁹⁴ Hal Brands, *Rethinking NonProliferation*, op. cit., p. 96.

²⁹⁵ *Ibidem*, p. 98.

²⁹⁶ *Ivi*.

Gilpatric, reduce dall'ultimo incontro in cui i membri della commissione avevano approvato il Course III (da lui stesso presentato), ovvero il modello "energetic efforts" per prevenire un'ulteriore disseminazione nucleare, si recò da Bundy riportando che la commissione aveva accettato all'unanimità il report che faceva della non-proliferazione la politica americana per i prossimi anni, in linea con quanto proposto dall'ACDA.

In realtà il ragionamento proposto da McNamara, sostenevano al dipartimento di stato, poteva essere tranquillamente ampliato: Bonn avrebbe comunque potuto aspirare ad un controllo maggiore sulle armi nucleari, con o senza MLF. La ragione pertanto che stava conducendo l'amministrazione verso un'aperta politica di non disseminazione andava quindi forse cercata nella necessità di mettere in campo una strategia complessiva ed articolata che andasse, appunto, a risolvere la questione a monte sia sul nuclear sharing che sulla non-proliferazione. Si era desiderato e sostenuto che la MLF potesse soddisfare sia i bisogni europei che quelli americani per un contenimento della proliferazione; tuttavia la sua funzione doveva essere relegata semplicemente al nuclear sharing. Era stato fuorviante giustificare l'opportunità del progetto con la necessità di impedire la proliferazione. In un'ottica di questo tipo, infatti, la MLF non avrebbe retto.

Il 21 gennaio del 1965, il report della Gilpatric Committee fu presentato al Presidente Johnson nell'ambito di un incontro plenario in cui, oltre la commissione stessa, erano presenti anche il vice presidente Humphrey, Rusk, Ball e McNamara, Wheeler dei JCS, McCone della CIA, Foster dell'ACDA, Seaborg dell'AEC.

Nel documento si leggeva che "among ourselves there was also a diversity of opinion at the outset of our study. As a result of our study, however, the Committee is now unanimous in its view that preventing the further spread of nuclear weapons is clearly in the national interest despite the difficult decisions that will be required. [...] Necessarily, these decisions and efforts must be of three kinds: a) negotiation of formal multilateral agreements; b) the application of influence on individual nations considering nuclear weapons acquisition, by ourselves and in conjunction with others; c) example of our own policies and actions."²⁹⁷

Nel concreto le raccomandazioni della Gilpatric Committee escludevano l'incoraggiamento americano allo sviluppo di armi nucleari verso paesi come India e Giappone, che il dipartimento di stato aveva pur preso in considerazione –arrivando addirittura a formulare l'ipotesi di una MLF asiatica per controbilanciare l'atomica cinese. Inoltre, sosteneva il report, sarebbe stato piuttosto difficile per Washington sostenere la causa della non-proliferazione inducendo gli altri paesi ad

astenersi dalla creazione di armi nucleari, se gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica avessero continuato la loro corsa al nucleare (nel ragionamento chiaramente doveva rientrare anche l'uso del nucleare a scopi pacifici, ancora tutto da valutare). Il report raccomandava a questo riguardo di proseguire lungo la strada appena iniziata del dialogo con i sovietici a proposito di un accordo a livello internazionale sulla non-proliferazione (la cooperazione con Mosca era la conditio *sine qua non* della strategia americana, aveva affermato Bundy nei giorni precedenti), sulla riduzione della produzione di materiale fissile ed il “congelamento” dei sistemi strategico-nucleare. Gilpatric evidenziò la necessità per gli Stati Uniti di concludere un accordo sulla non disseminazione che includesse l'URSS; un obiettivo che “should not wait, or be dependent upon, the resolution of any issues relating to an Atlantic Nuclear Force, however helpful such resolution might be”.²⁹⁸ La commissione riconosceva, tuttavia, che il cammino della non-proliferazione suggerito dal report stesso poteva non avere un suo tornaconto immediato: “even major efforts on our part may not be successful [...] But we are unanimous in our agreement that such efforts should be made. The rewards of long-term success would be enormous; and even partial success would be worth the costs we can expect to incur.”²⁹⁹ La strenua importanza attribuita al dialogo con il Cremlino, secondo quanto esposto nel report della task force, sembrava eclissare le altre questioni della politica estera fin qui seguite, come ad esempio la strategia NATO. Sembrava, anzi, che il corso della politica statunitense fosse interamente messo in discussione, e che – si era palesato dal principio dei lavori della commissione – il ragionamento alla base della nuova politica estera di Washington dovesse necessariamente esprimersi attraverso la scelta tra NonProliferation Treaty e MultiLateral Force. Né Gilpatric né il lavoro della commissione raccomandarono al presidente – formalmente – di abbandonare la MLF. Certamente però, mettendo sul piatto della bilancia il NPT a favore della MLF, condizionarono le scelte di Johnson. L'argomentazione secondo la quale, una politica di non-proliferazione sarebbe stata di beneficio sia all'una che all'altra superpotenza ed avrebbe impedito l'insorgere di crisi alla periferia del sistema bipolare, permettendo così a Mosca e Washington di rimanere egemoniche all'interno delle loro rispettive alleanze, doveva suonare certamente più invitante per la Casa Bianca rispetto al perseguimento di un progetto che aveva, ormai, già perso la sua spinta propulsiva. Il report fu accolto con apprezzamento dalla presidenza se pur con una certa freddezza. Johnson si raccomandò di mantenere uno stretto riserbo sui contenuti del rapporto, quasi come se non fosse mai stato scritto. La circospezione con cui il presidente accolse le conclusioni della Gilpatric Committee

²⁹⁷ Glenn Seaborg, *Stemming the tide*, op. cit., pp. 140-41.

²⁹⁸ LBJL, NSF, Committee File, box 8, “Report by the Committee on Nuclear Proliferation”, January 21, 1965.

non deve indurre a credere che le sue raccomandazioni non fossero ritenute valide. A maggior ragione, quando si pensa al susseguirsi di fatti che, tra dicembre e gennaio, resero ancora più palese la scelta della presidenza a favore del NPT, facendo scomparire dai desk le analisi sulla MLF. Tuttavia quello che rese Johnson così cauto rispetto al report, andava individuato nella conflittualità ancora esistente all'interno dell'amministrazione rispetto alle deduzioni di Gilpatric ed il lavoro fin qui condotto dal dipartimento di stato, di cui il presidente era stato preavvertito da Bundy (Rusk dissentiva completamente).³⁰⁰ Era difficile scalzare via anni di lavoro e far accettare obtorto collo a coloro che avevano speso il proprio prestigio internazionale in negoziazioni interminabili con gli europei sulla MLF, un corso totalmente nuovo, elaborato praticamente da un settore esterno all'amministrazione. Come si vedrà, nel corso degli eventi dei mesi successivi, tanta cautela non preservò Johnson dal far morire la già agonizzante MLF. Fin quando però, i termini della questione sarebbero stati "o MLF o NPT", la politica estera dell'amministrazione non avrebbe seguito un unico percorso, ma piuttosto riversato i propri sforzi lungo diversi rivoli, recalcitrante all'idea di legarsi ad una scelta che non gli lasciava grandi possibilità di manovra. Quel che sembrò a tutti irrecuperabile fu il destino del progetto multilaterale. Si trattava solo di contenere l'insoddisfazione dei tedeschi e fare in modo che alla conclusione vi arrivassero quasi per deduzione. In gennaio sarebbero iniziate le discussioni tra Londra e Bonn a proposito della proposta di ANF, alle quali, percependo i cambiamenti in atto nell'establishment di Washington, il governo Erhard sapeva già di dover guardare come ad "un nulla di fatto".

Al principio del '65, la MLF era uscita di scena, definitivamente anche se non ufficialmente. Tuttavia, per quanto si stesse muovendo una macchina gigantesca quale quella del processo decisionale interno all'amministrazione per decidere della futura politica estera americana, dietro le quinte c'era ancora troppa confusione e nessun *attore*.

²⁹⁹ Ibidem.

³⁰⁰ LBJL, NSF, Memos to the President – McGeorge Bundy – Bundy to the Pres – January 21, 1965; LBJL, NSF, Subject File, box 35, Bundy to Johnson, January 21, 1965 in cui Bundy scrisse che la ragione di non rendere pubblico il report era dovuta al fatto che probabilmente il presidente avrebbe voluto prima discuterne con i suoi collaboratori governativi.

Parte II:

I rapporti con Mosca, la distensione e la non-proliferazione: una priorità nelle relazioni transatlantiche.

*“Yet we still live in a troubled and perilous world. There is no longer a single threat. There are many, They differ in intensità and in danger. They require different attitudes and different answers. With the Soviet Union we seek peaceful understandings that can lessen the danger to freedom. Last fall I asked the American people to choose that course. I will carry forward their command. If we are to live together in peace, we must come to know each other better. [...] In Asia, communism wears a more aggressive face. We see that in Vietnam. Why are we there? We are there, first, because a friendly nation has asked us for help against the Communist aggression. Ten years ago our President pledged our help. Three Presidents have supported that pledge. We will not break it now. Second, our own security is tied to the peace of Asia. Twice in one generation we have had to fight against aggression in the Far east. To ignore aggression now would only increase the danger of a much larger war. Our goal is peace in southeast Asia. That will come only when aggressors leave their neighbors in peace. What is at stake is the cause of freedom and in that cause American will never be found wanting”.*³⁰¹

Capitolo 3

3.1 Con lo sguardo rivolto ad est: cambio di rotta a Washington.

La Gilpatric Committee ed il suo report conclusivo ebbero, oltre gli indiscussi meriti riconosciuti dallo stesso Johnson, la capacità di riportare l'attenzione dell'intera amministrazione (il dipartimento di stato, la difesa, i JCS e l'ACDA avevano visioni discordanti sulla politica di non-disseminazione) ad una politica estera di più ampio respiro – la distensione con Mosca, inaugurata dal LTBT – e far volgere lo sguardo, nuovamente e più approfonditamente nei confronti di una questione ferma ad un impasse ormai da anni: le negoziazioni per il disarmo. Le discussioni nell'ambito dei lavori dell'assemblea dell'ONU, l'Eighteen Nuclear Disarmament Conference, forum presso il quale si svolgevano le negoziazioni, erano iniziate nel 1962 con altalenanti momenti di interesse, soprattutto da parte delle due superpotenze. L'anno precedente, il 20 settembre 1961, Washington e Mosca avevano rilasciato una dichiarazione congiunta, “Joint Statement of Agreed Principles for Disarmament Negotiations” con l'intento di accrescere il dibattito sul disarmo e rafforzare il dialogo tra est ed ovest. Tre mesi più tardi l'assemblea delle Nazioni Unite aveva approvato, all'unanimità, la risoluzione irlandese (N. 1665, 7 dicembre) in merito alla questione della non-proliferazione. Essa chiamava in causa il raggiungimento di un accordo

internazionale in base al quale gli stati nucleari non avrebbero rilasciato né fornito armi atomiche ai paesi non-nucleari e questi ultimi non avrebbero intrapreso alcun piano di sviluppo per la loro produzione né accettato alcuni tipo di arma nucleare. Quasi simultaneamente era stata approvata anche la risoluzione della delegazione svedese (N. 1664, 4 dicembre), la quale si basava sullo stesso principio esposto in quella irlandese ma a differenza di questa bandiva il trasferimento del know-how nucleare anche all'interno dell'organizzazione atlantica. In altre parole escludeva la possibilità di nuovi arrangiamenti militari NATO nello stile della MLF. Entrambe le risoluzioni avevano rilevato, sebbene non nell'immediato e non del tutto nelle intenzioni dei proponenti, un "linkage" tra la MLF e la questione della non-disseminazione.

Il motivo per cui le negoziazioni sul NPT si erano in qualche modo arenate dal lontano 1962 – sebbene fossero state avviate le discussioni in merito al Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT), alla limitazione dei missili anti-balistici (ABM), allo Strategic Arms Limitations Treaty (SALT) ed al più generale Comprehensive disarmament (GCD)³⁰² – era dovuto per buona parte proprio a questo collegamento tra il progetto multilaterale e la non-proliferazione. Si potrebbe dir ancor meglio che, i rapporti nell'ambito dei due blocchi – sebbene in misura differente – alterarono il destino delle negoziazioni sul NPT.³⁰³

Le due superpotenze, avevano iniziato da tempo – dal principio del decennio – a condurre *de facto* una politica di non-proliferazione (il LTBT ed il Freeze Strategic Nuclear Delivery Vehicles), ma le negoziazioni erano per lo più rimaste in un ambito bilaterale, tra Usa e Urss. Peraltro i sovietici, nel contesto dei talks a Ginevra, avevano fatto presente che la costituzione di osservatori ed una zona denuclearizzata in Europa avrebbe permesso alle due superpotenze di dialogare con maggior proficuità in merito al tema del disarmo. Gli europei, com'era plausibile, non avevano esitato a mostrare la propria contrarietà, aggravata – nondimeno – dalla convinzione da parte americana di dover trattare con il Cremlino sulla riduzione delle armi strategiche e la necessità per tutta l'alleanza occidentale di rafforzare la difesa convenzionale a scapito di quella nucleare. Un'apertura indicativa quella tra Mosca e Washington, che come tale, spaventava gli europei. Era quindi chiaro che il dialogo con i sovietici avrebbe condizionato le stesse relazioni transatlantiche e provocato, qualora la diplomazia americana non fosse riuscita a persuadere gli alleati dell'opportunità della nuova strategia, un disequilibrio tale da mettere a dura prova la continuazione delle negoziazioni sul disarmo e la distensione. Rispetto alla MLF, infatti, Mosca aveva espresso la sua opposizione in diverse occasioni, non mancando di far notare che una simile soluzione militare avrebbe condizionato l'esito dei negoziati tra i due blocchi. Tuttavia il ragionamento poteva essere invertito. Pensare di risolvere il problema della sicurezza in Europa attraverso i negoziati per il raggiungimento di un accordo con Mosca, avrebbe potuto generare problemi anche alla stessa alleanza: sacrificare gli interessi dei tedeschi – come parte più coinvolta nella questione della sicurezza europea – al fine di trovare una formula di compromesso con l'URSS ed ottenere così la sua approvazione, avrebbe potuto mettere in pericolo la coesione dell'organizzazione atlantica e quindi quella stessa sicurezza europea, l'obiettivo della politica americana dell'ultima decennio.³⁰⁴

³⁰¹ President Lyndon B. Johnson's Annual Message to the Congress on the State of the Union, January 4, 1964; Public Papers of the Presidents of the United States: Lyndon B. Johnson, 1965, Volume I, entry 2, pp. 1-2, Washington DC, Updated June 2007 - <http://www.lbjlib.utexas.edu/johnson/archives.hom/speeches.hom/650104.asp>

³⁰² Oltre le difficoltà incontrate all'interno delle rispettive alleanze, nell'ambito delle negoziazioni sul disarmo – come riconosceva un documento dell'estate del '63 – “an impasse does exist between the US and USSR in the ENDC negotiations. The absence of mutual trust, the problems of verification, and the conflict of national goals present a formidable barrier to progress.” - NARA, RG 59, Lot File 70D429, box 1, Records Relating to Disarmament and Arms Control 1961-66, Appendix B, Resume of a Gradual Approach to Arms Control and Disarmament, June 27, 1963, p. 2.

³⁰³ David Tal, *The Burden of Alliance: the NPT Negotiations and the NATO Factor, 1960-1968*, in *Transatlantic Relations at Stake*, op. cit., pp. 97-98.

³⁰⁴ Francis J. Gavin, Predicting Proliferation during the 1960s: The Story of LBJ's Gilpatric Committee, Paper presented for the Conference “Intelligence and Prediction in an Unpredictable World”, Unpublished, Center for International Security and Cooperation, Stanford University June 20-21, 2003; p. 22.

Conditio sine qua non per giungere ad un accordo con il Cremlino, dunque, era il coinvolgimento dei paesi alleati, nucleari e non-nucleari. Una sfida che nel corso della parabola discendente della MLF, si fece ancora più improcrastinabile (soprattutto per Washington) e costrinse le due *big powers*, a causa dell'implosione di quella politica di contenimento all'interno dei due blocchi da loro stesse condotte (Mosca, ormai in rotta con Pechino, aveva ritirato i suoi esperti militari dalla PRC e negava l'assistenza tecnica all'alleato) a rivedere la propria strategia in materia nucleare.

In dicembre, a pochi giorni dalla presa dell'incarico di Johnson (1963), la posizione negoziale degli Stati Uniti a Ginevra era basata su una bozza di trattato che prendeva in considerazione un programma di accordo in tre livelli mirante al generale e completo disarmo, che pur tuttavia – si era compreso nell'amministrazione Johnson – non sarebbe stato facilmente raggiungibile ed avrebbe implicato – presumibilmente – la conclusione di un ulteriore accordo.

Come affermava un documento di analisi sull'incontro in programma per metà dicembre sul problema del disarmo: "Agreement on such a separable program is probably a more realistic possibility than agreement on GCD, – General Comprehensive Disarmament – when one considers that the latter would require prior agreement on a full program of total disarmament and on the type of peace-keeping institutions which would exist in a disarmed world."³⁰⁵

Era già in atto, sia da parte americana che sovietica, la distruzione – rispettivamente – di missili B-47 e Badger ma, come si riconosceva a Washington, sarebbe stato auspicabile estendere il concetto anche ad altri equipaggiamenti militari: bombardieri, velivoli, navi da guerra e carri armati, altrimenti misure come queste non avrebbero avuto alcun valore. Alla fine del mese (il piano venne presentato ufficialmente solo nel febbraio del '64 attraverso l'ambasciata ungherese), la ri-presentazione del Rapacki Plan, dal nome del ministro degli esteri polacco che l'aveva elaborato (detto anche Rapacki IV o ancor meglio Gomulka Plan II), arricchì nuovamente il dibattito in merito al disarmo. Il piano – una riedizione del piano presentato più volte tra il '57 ed il '61 – prevedeva come il suo predecessore la costituzione di una zona denuclearizzata in Europa centrale, in territorio polacco e cecoslovacco, in quello della Germania est e della Germania ovest. Per far fronte all'adempimento del piano, erano previsti sistemi di supervisione e controllo – *safeguards* ed *inspections* – i quali sarebbero stati gestiti da parte di commissioni miste di rappresentanti dei paesi del Patto di Varsavia e della NATO, su base di parità.³⁰⁶ Era questo un modo per evitare che la Germania federale detenesse armi nucleari sul proprio territorio, ma anche un tentativo mal celato di contenere la presenza sovietica nei paesi dell'est Europa.

La versione del Gomulka Plan della fine del '63, nello specifico, sosteneva "la necessità di *congelare* la presenza di tutte quelle armi nucleari e termonucleari stazionanti sul suolo dell'Europa centrale e impegnava le parti responsabili a non produrre, né introdurre, né importare, né trasferire ad altre parti dell'area armi atomiche."³⁰⁷ Su questo punto il riferimento a Bonn era ancora più esplicito. Tuttavia, a differenza delle versioni precedenti (elaborate con quasi assoluta certezza congiuntamente da Varsavia e Mosca), questa volta agli originari ideatori del piano si erano presumibilmente aggiunti il Labour Party di Harold Wilson ed il Partito Socialista italiano di Pietro Nenni.³⁰⁸ Il contributo occidentale si ravvide nel punto più controverso del piano che aveva contribuito al precedente rifiuto da parte occidentale: nonostante le esigenze sovietiche, i richiami alla MLF infatti non erano più così evidenti. Il trasferimento di armi nucleari su territorio tedesco occidentale non sarebbe certamente avvenuto con la costituzione della MLF. Rimaneva tuttavia il problema

³⁰⁵ NARA, RG 59, Lot File 70D429, box 1, Records Relating to Disarmament and Arms Control 1961-66, box 2, Meeting on Arms Control Issues – 14-15 December 1963, Camp David – Prepared by Bureau of Science and Technology and US ACDA, p. 9.

³⁰⁶ *The Proposed European Security Conference, 1954-71*, Brief Prepared by Mr. E. Nessler, Rapporteur, Paris, Western European Union Assembly, December 1971, pp. 12-13; www.ena.lu

³⁰⁷ NARA, RG 59, Lot File 67D374, box 4, Statement at the Meeting of the Committee of Political Advisers concerning the Polish proposals for a freeze of Nuclear Arms in Central Europe, February 1964.

dell'accesso alle armi nucleari per quei paesi che dovevano rimanerne alla larga, come la RFT appunto ed il fatto, implicito, che così come formulato il piano dava per scontati i confini determinati tra le due *Germanie* non tenendo in alcun modo conto della questione della riunificazione. Sebbene la MLF non fosse dispiegata sul suolo dell'Europa centrale, restava aperta la questione sollevata dal piano rispetto all'accoglienza in porto (nei porti soggetti alla *free-atom area*) delle unità di superficie multilaterali. La proposta polacca nella sua versione aggiornata, si riprometteva infatti di aprire un dibattito in merito alla questione e non precludeva alcuna ipotesi di soluzione.³⁰⁹ Il Gomulka Plan, nonostante queste tiepide aperture, anche in questa occasione era destinato al fallimento.

Le critiche più dure al piano polacco vennero da Bonn in merito agli arrangiamenti NATO e alle possibili difficoltà che avrebbero potuto incontrare le navi della flotta multilaterale, dato il divieto al trasferimento di armi nucleari ai paesi dell'Europa centrale insito nel Gomulka Plan.

Gli Stati Uniti ritennero che alla base dell'inaccettabilità della proposta vi fosse un problema di sproporzione: il numero delle basi nucleari americane da congelare era effettivamente a favore dei sovietici e la discriminazione nucleare nei confronti dell'alleato tedesco occidentale era troppo forte. In realtà, sostenevano nell'amministrazione Johnson, nel piano si ravvedeva una strategia sottesa all'indebolimento della sicurezza occidentale in Europa.

Il Gomulka Plan, così come congegnato, non facilitava le discussioni tra est ed ovest.

In febbraio, Wilhem Grewe – ex ambasciatore tedesco a Washington e rappresentante permanente presso il quartiere generale NATO di Parigi – affermava, nel corso di una riunione del consiglio atlantico per discutere della proposta di Varsavia, che il piano polacco non mostrava alcun segno di equilibrio nel congelamento previsto tra gli armamenti schierati su suolo europeo da parte di Mosca e quelli di Washington. Anzi: “the relatively large number of tactical nuclear weapons and battlefield weapons in the Federal Republic is confronted with only a small number of tactical weapons in the Soviet zone, in Poland and Czechoslovakia, while the bulk of Soviet-bloc nuclear weapons directed against European targets is stationed in the Western part of the Soviet Union. Since, for a variety of reasons, American nuclear warheads for tactical and battlefield weapons cannot be stored outside the Federal Republic, the Polish proposal would, indeed, mean that a “freezing” would essentially only take place on the Western side, while the Soviet potential could be improved and strengthened at will.” Ed aggiungeva che la proposta non teneva affatto conto “that the balance of military strength between East and West should not be altered.”³¹⁰ L'essenza del problema per Grewe era contenuta nel fatto che i problemi sollevati dal Gomulka Plan rientravano nella più ampia questione della sicurezza europea e che, quindi, era materia di dibattito per tutta l'Alleanza. Inoltre, avrebbe chiosato la nota della delegazione tedesca presso la NATO, il piano era inadeguato nel momento in cui non prendeva in considerazione che il pericolo nucleare proveniva dall'URSS. Come si poteva pensare di ridurre e/o congelare il dispiegamento delle forze NATO sul territorio della RFT se poi continuavano ad essere indirizzati, su quella stessa porzione di Europa, i missili sovietici?³¹¹

L'accettazione della proposta polacca avrebbe confermato lo status quo in Europa centrale, sia dal punto di vista politico che militare – opinione condivisa in ambito atlantico – poiché “congelava” i possibili sviluppi di riunificazione ed impediva agli Stati Uniti – considerazione dell'amministrazione Johnson – così di pianificare la nuova strategia della risposta flessibile. Con il congelamento delle armi nucleari previste e già dispiegate su suolo tedesco, infatti, sarebbe venuto meno la possibilità di potenziare ed impiegare le forze

³⁰⁸ Zoltán Maruzsca, *Denuclearization in Central Europe? The Rapacki Plan during the Cold War*, Ot Kontinens, Eotvos Lorand Tudományegyetem, Budapest 2008, p. 249.

³⁰⁹ NARA, RG 59, Lot File 67D374, box 4, Statement at the Meeting of the Committee of Political Advisers concerning the Polish proposals for a freeze of Nuclear Arms in Central Europe, February 1964, p. 3.

³¹⁰ NARA, RG 59, Lot File 67D374, box 4, Statement given by Ambassador W. Grewe on the Gomulka Plan in the Meeting on the Council of February 26, 1964, Paris, p. 1.

³¹¹ NARA, RG 59, Lot File 67D374, box 4, Note from German Delegation to NATO about Polish Disarmament Proposals, 23 June 1964, pp. 3-4.

convenzionali poiché la stessa Bonn, conseguentemente, avrebbe osteggiato ancor di più il rafforzamento della difesa convenzionale decisa a Washington con la nuova dottrina della flexible response.³¹²

L'amministrazione Johnson, la parte dell'establishment più protesa al dialogo con Mosca (ACDA e per certi versi il dipartimento della difesa), vide nel Gomulka Plan un tentativo per rafforzare la distensione. E dal punto di vista dell'opportunità politica, si giudicò che il piano di Varsavia offriva all'occidente una concreta occasione per sottrarre consenso ad est del confine polacco. Tuttavia, il piano era da rigettare tout court sia dal punto di vista militare che tecnico, e – si riteneva a Washington – che la Polonia, sebbene avesse lavorato da anni ad un piano di de-nuclearizzazione dell'Europa centrale, non fosse tanto interessata ad un controllo effettivo sulle armi atomiche, quanto piuttosto agli obiettivi politici che derivavano da una politica di controllo.³¹³ Il fatto poi che il piano fosse stato presentato con una dichiarazione del governo (presso la cittadina di Plock in Polonia) attraverso i canali diplomatici e che la proposta polacca avesse addirittura chiamato in causa l'intervento dell'ENDC quale strumento di controllo sull'effettivo congelamento delle forze dispiegate in Europa senza tuttavia fare in modo che il piano venisse discusso a Ginevra, erano elementi che inducevano la presidenza Johnson a serrare ancora di più il processo di dialogo con Mosca. L'ENDC era e doveva rimanere un forum a disposizione delle potenze interessate alle discussioni sul disarmo senza con ciò assurgere ad un ruolo di controllo che rimaneva nelle mani dell'Euratom. In funzione di queste considerazioni, il destino del dialogo sul disarmo rimaneva in un ambito, esclusivamente, bilaterale (Mosca e Washington), fatto salvo il necessario assenso degli alleati dei rispettivi blocchi (considerazione che riguardava solamente il blocco occidentale). Nell'aprile '64, in una lettera di risposta al messaggio di Johnson riguardo una dichiarazione congiunta sulla riduzione nella produzione di uranio U-235 (9 marzo), Khrushcev rendeva chiaro che una semplice limitazione nella produzione di materiale fissile non avrebbe arrestato il processo di disseminazione nucleare: "At the same time, it appears to me be necessary, at this stage of our exchange of opinions, to say once more quite definitely that we consider some reduction in the manufacture of fissionable materials for military purposes to be a measure which is most limited in its significance. The reduction in the manufacture of fissionable materials will not only fail to signify liquidation of nuclear weapons, but will not even arrest the process of their further accumulation in the arsenale of states. Accordingly, reaching agreement on this question, if one regards matters in their true perspective, will simply bear witness to the fact that neither side has any intention to compete with the other, without restraint, in an effort to determine which will have the large reserves of raw material for nuclear weapons."³¹⁴ Ed aggiungeva: "I consider it necessary to tell you about all this because it is useful for both of us to have a clear understanding of each other's views with respect to the realistic significance of this measure; otherwise a situation may arise when that limited success which has already been achieved will overshadow those important and urgent tasks which are still far from being solved – the tasks of reaching agreement on measures toward reducing the arms race, on measures of actual disarmament."³¹⁵ Rispetto poi al coinvolgimento dei paesi NATO, il segretario del PCUS affermava che la decisione di procedere al taglio della produzione di U-235 da parte di Usa e Urss doveva avvenire di pari passo con l'altrettanta riduzione della manifattura di uranio da parte di paesi produttori come Gran Bretagna e Francia.

³¹² NARA, RG 59, Lot File 67D374, box 4, memo to Committee of Political Advisers, RE: Summary of the Council Discussion on the Gomulka Plan, March 6, 1964, p. 5.

³¹³ NARA, RG 59, Lot File 67D374, The Polish Initiative for a nuclear freeze in Central Europe (so-called "Gomulka Plan"), p. 5.

³¹⁴ FRUS 1964-68, Vol. XI, Arms Control and Disarmament, doc. 23, Oral Message from Chairman Khrushchev to President Johnson, Moscow, April 17, 1964; LBJL, NSF, Intelligence File, box 11, USSR, Arms Control Messages Exchanged between President Johnson and Chairman, April 17, 1964.

³¹⁵ FRUS 1964-68, Vol. XI, Arms Control and Disarmament, doc. 23, Oral Message from Chairman Khrushchev to President Johnson, Moscow, April 17, 1964; LBJL, NSF, Intelligence File, box 11, USSR, Arms Control Messages Exchanged between President Johnson and Chairman, April 17, 1964.

In quelle stesse settimane, un documento redatto dal vicedirettore dall'ACDA Fisher e circolato come bozza all'interno dell'amministrazione (presumibilmente il "Nuclear Non-Proliferation Agreement – Draft Position Paper"), aveva sottolineato l'urgenza di alcuni cambiamenti nell'approccio americano dinanzi al problema della proliferazione e della MLF. Per sottrarsi al fuoco dei continui attacchi di Mosca, in previsione della ripresa delle discussioni di Ginevra in giugno, la presidenza avrebbe dovuto: giungere ad un accordo magari meno comprensivo sul disarmo – abbandonando così le clausole proibitive sul trasferimento del know-how nucleare e concentrarsi invece sulla *non assistenza* alla produzione di armi potenzialmente nucleari – sostenere ed includere nella Carta della MLF il "non trasferimento del know-how e il rifiuto dell'assistenza alla manifattura delle armi atomiche."³¹⁶ Come evidenziato da David Klein dello staff del NSC a proposito della bozza di Fisher, le raccomandazioni dell'ACDA tendevano a inglobare – erroneamente – la MLF nello spettro delle negoziazioni sul disarmo, proprio per non perdere il *momentum* con i sovietici. Un'opinione, quella di "Butch" Fisher, che non tutti condividevano all'interno dell'amministrazione, ancor meno all'interno del dipartimento di stato. In un memorandum di aprile indirizzato al segretario Rusk, Walter Rostow, capo del Policy Planning Council e consigliere presidenziale per gli affari di sicurezza nazionale, aveva messo in luce le incongruenze tra la politica di non-disseminazione – in particolar modo il significato del Freeze Proposal e la MLF. Premesso che, nell'ambito del Freeze Proposal all'interno dell'amministrazione si era giunti ad una visione quasi del tutto concorde e che, allo stato attuale, si profilava come una delle proposte maggiormente attuabili (purché si modificasse nel testo dell'accordo con l'URSS la dicitura "controllo sul numero dei missili lanciatori" in "verifica delle restrizioni ai missili", venendo così incontro al volere sovietico), persino su questo stesso tentativo di accordo con Mosca pendeva un'incertezza. "Bill Tyler was correct – riportava Rostow – in expressing concern about the effect which over negotiating posture can have on the precarious balance between an Alliance solution to Europe's nuclear role and a European or nationalist solution, despite Art Barber's reminder – Arthur Barber, assistente segretario nell'ufficio per gli affari di sicurezza internazionale del dipartimento della difesa – of the adequacy of our target coverage of the Soviet MRBM's."³¹⁷ E spiegava: "So, what follows for Washington: a) quite aside from the issues of Soviet inferiority and inspection, a freeze agreement with Moscow is most unlikely unless Europe acquiesces (and probably China too); b) Europe is most unlikely to acquiesce in a freeze at its present nuclear status. Nevertheless, a searching question was posed: where would the balance of US interest lie if we were forced to chose between a freeze and the MLF? At the heart of that question is an unexpressed and still largely unexplored dilemma: would it be better for the US to confront more Soviet ICBM's but to maintain relatively effective control over the nuclear power within a united Alliance through sharing devices, or to see a fragmentation of nuclear power in the Alliance, that in turn such fragmentation might split both the US from Europe and European nations from each other. [...] In brutal terms, the question can be put as follows: It is better for the US to accept more damage if all-out nuclear war should come; or increase the risks of Western setbacks in Europe of war itself by loosening both the Atlantic and European bonds which have so far deterred Soviet aggression and contained Germany in the Western Community?"³¹⁸ Rostow rispondeva affermando che: 1) il perseguimento del Freeze Proposal con l'URSS senza la partecipazione europea sarebbe stato probabilmente vano; 2) gli Stati Uniti avrebbe dovuto accettare *as a fact of life* l'evoluzione del ruolo nucleare dell'Europa sia nella continua corsa agli armamenti che nella questione della riduzione ed il controllo delle armi; ed infine 3) era nell'interesse americano che il ruolo nucleare europeo fosse inestricabilmente legato a quello degli Stati Uniti.³¹⁹ Il

³¹⁶ FRUS 1964-68, XI, doc. 30, Memorandum from David Klein of the NSC Staff and Steven R. Rivkin of the President's Office of Science and Technology to the President's Special Assistant for NSA (Bundy) and the President's Science Adviser (Hornig), Washington June 2, 1964.

³¹⁷ LBJL, NSF, Subject File, Box 22, Memo of Rostow to Sec, RE: Arms Control and the Alliance; or how to persuade allies to make peace (i.e.: do agreements on arms control and non-proliferation), April 6, 1964, p. 1.

³¹⁸ LBJL, NSF, Subject File, Box 22, Memo of Rostow to Sec, RE: Arms Control and the Alliance; or how to persuade allies to make peace (i.e.: do agreements on arms control and non-proliferation), April 6, 1964, p. 2.

³¹⁹ Ibidem, p. 3.

modo di procedere per il direttore del Policy Planning Council, tuttavia, era quello di considerare “le negoziazioni sul controllo degli armamenti come una questione di pertinenza esclusiva di Mosca e Washington”. Al tempo stesso però, sottolineava Rostow, sebbene la Gran Bretagna fosse obbligata a firmare qualunque accordo sul controllo nucleare in base agli accordi di Nassau ed il fatto che la Francia non ricevendo alcun aiuto per il suo piano di sviluppo atomico potesse ignorare l'accordo sul disarmo, questo avrebbe permesso agli Stati Uniti di “poter solo parlare a Ginevra ma di non poter giungere ad alcun accordo.”³²⁰

“If we want to avoid this, if we want the alliance for the long pull, we will have to find ways of cranking alliance interests into the process of disarmament policy formulation more effectively, at an earlier stage, with the object of producing allied, rather than US, disarmament proposals. [...] The occasionally attractive vision of US-USSR arms control agreements either bypassing Europe or being imposed on Europe is chimerical, given the options open to the Europeans, individually and collectively. Intensive consultation – looking to collective positions in the Alliance – is the only realistic course.”³²¹

Alla fine di maggio, come ormai avveniva da alcuni mesi, vi fu un incontro interalleato tra gli Stati Uniti ed alcuni dei paesi NATO sul tema del Freeze Proposal: Italia, Gran Bretagna, Canada e Francia, quest'ultima come osservatrice. I temi in discussione erano vari: dalla relazione tra Freeze Proposal e MLF alla riduzione di materiale fissile e verifica delle riduzioni; dalla possibilità di un accordo sulla non-proliferazione al Comprehensive Test Ban Treaty; dal controllo delle basi militari alla riduzione dei livelli di forza atlantici ed infine sulla funzione del forum di Ginevra. Chiaramente ciascuno degli alleati NATO inviò i delegati maggiormente rappresentativi per la discussione: Canada, Francia e Italia delegarono i propri rappresentanti di ambasciata mentre Londra poté partecipare al dibattito con alcuni dei propri rappresentanti presso il forum dell'ENDC, del dipartimento sul disarmo e l'energia atomica nonché con i propri segretari d'ambasciata, garantendosi così un più ampio spazio di intervento.

Gli Stati Uniti erano rappresentati dall'ACDA, un rappresentante del forum dell'ENDC, alcuni esponenti del dipartimento di stato tra cui, Helmut Sonnefeldt, esperto dell'ufficio ricerca e analisi per il blocco sovietico del Bureau of Intelligence and Research (INR); Christopher Van Hollen, ufficiale in carica del Bureau of European Affairs (NATO Political Affairs); William Jones, vice direttore dell'ufficio per gli affari politici delle Nazioni Unite.

Mentre per il dipartimento della difesa, partecipava agli incontri Arthur Barber ed il Colonnello Dennis O'Connor, assistente al direttore dell'ufficio per le armi ed il controllo (ISA). Infine erano inoltre presenti Allan Labowitz dell'Atomic Energy Commission e, per l'ufficio esecutivo della presidenza David Klein del NSC e Steve Rivkin dell'ufficio Scienza e tecnologia. Nonostante i sovietici non avessero ancora esplicitato i loro dubbi riguardo il legame tra SNV Freeze Proposal e progetto multilaterale, gli alleati NATO avevano sollevato la questione all'interno del North Atlantic Council, in particolar modo i tedeschi.³²² Qualora Mosca avesse affrontato il discorso, i rappresentanti americani durante il corso della riunione interalleata avrebbero sostenuto che “we intend to answer that within the limitations imposed by the freeze, each side would be free to organize and deploy its defenses as it deems best for its security, and that consequently this question should not interfere with the exploration of the freeze concept in ENDC. We recognize that this statement does not really answer the question, but we strongly believe that we should not allow the Soviets to inject themselves in a matter dealing with the structure of the Western defense forces at a time when no significant disarmament is in sight. We think it important that all of us limit ourselves to this general line of reply. As we see it, the MLF can be protected under a SNDV freeze in a number of ways. Negotiations on the freeze have not yet began, and there would be various options for meeting the problem. The nature of the problem would depend almost entirely on certain presently undetermined variables, such as: a) nature of limitations on the number, construction or improvement of launching facilities which might be developed and agreed in any freeze arrangement; b) timing of the freeze

³²⁰ Ibidem, p. 4.

³²¹ Ibidem, p. 7.

agreement, since the nature and extent of its effects on the MLF would depend upon the date any agreed limitations became effective, and probably non-existent if the effective date were reasonably far in the future.”³²³ Inoltre, “if, however, the US and the allies agreed with the Soviets on the freeze within the next two years, the number of missiles required for the MLF could be exempted from the agreement, even in full recognition of the fact that the Soviets could in that case demand an exemption permitting them to freeze their missiles at a comparably higher level to the disadvantage of the Alliance.”³²⁴ In realtà le negoziazioni sullo SNDV Freeze proposal, pur essendo le più promettenti, stavano attraversando momenti di impasse, soprattutto per quel che riguardava “the withdrawal clause”, ovvero la clausola secondo la quale – analogamente a quella del Test Ban Treaty – qualora una delle parti, nell’esercizio della propria sovranità, ne avesse ravveduto la necessità (eventi straordinari, pericoli incombenti e minacce agli interessi primari del paese), aveva il diritto di recedere dal trattato con 3 settimane di preavviso.

I sovietici, infatti, similmente a quanto sostenuto nell’ambito delle negoziazioni sul Limited Test Ban Treaty, altrettanto stavano facendo nell’ambito del Freeze Proposal, come testualmente riportava il governatore Averell Harriman – già negoziatore all’epoca del LTBT – e che in quei mesi seguiva le discussioni nell’ambito dell’ENDC: “a withdrawal clause was not necessary because a sovereign state has a fundamental right to denounce a treaty when it no longer conforms to its national interests.”³²⁵

Ad ogni modo, gli alleati avevano avanzato diverse proposte, nell’ambito delle discussioni interalleate che si erano svolte fin dall’inizio dell’anno, tra cui: la distinzione netta tra la riduzione della produzione del materiale fissile ed il Freeze Proposal; la verifica concreta della distruzione dei rispettivi B-47 americani ed i sovietici Badger; la proposta di istituire, in seno all’ENDC – attraverso uno studio tecnico – degli “observation posts” per il controllo effettivo delle riduzioni e della distruzione di materiale nucleare da parte delle due superpotenze. Tuttavia, la maggior parte delle proposte – di matrice canadese, britannica ed italiana (proposta di verifica da parte dell’ENDC della distruzione di materiale nucleare) – non avevano incontrato il parere favorevole degli Stati Uniti, i quali avevano sottolineato le insormontabili difficoltà che sarebbero conseguite nel trattare con i sovietici se una di queste proposte (in parte condivisibili) avesse trovato uno spazio di discussione alla conferenza dei 18 a Ginevra.

Rispetto poi al General Comprehensive Disarmament Treaty, sebbene la riunione di inizio anno delle quattro potenze avesse sollevato il problema delle armi chimico-biologiche nucleari proponendo la costituzione di un gruppo di studio ad hoc sempre nell’ambito dei talks di Ginevra, Washington ancora una volta evitava di sostenere la posizione alleata, affermando invece che: “The US would advise against the establishment of a CB weapons study group in Geneva at this time, given our incomplete technical knowledge regarding verification requirements and the psychological/emotional attitude toward CB weapons, we believe that any export group established at this time would be used as a propaganda forum and would not be in our interest. We would certainly prefer to wait until the completion of our reappraisal before deciding on the advisability of a technical group.”³²⁶ In altre parole, e Washington nei suoi *contingency paper* lo aveva più volte evidenziato, la posizione americana all’interno del forum di Ginevra doveva rimanere più fluida possibile. Le discussioni dell’ENDC avevano il merito appunto di far dialogare le parti, ma non dovevano essere considerate uno strumento di controllo sul disarmo o di misura sul progresso dei negoziati in corso tra Mosca e Washington. Il dialogo sul disarmo e la non-proliferazione si svolgeva,

³²² NARA, RG 59, Lot File 67D374 box 4, Allied Consultation, May 27-28 1964 – Relation of SNV Freeze with MLF, p. 1.

³²³ NARA, RG 59, Lot File 67D374 box 4, Allied Consultation, May 27-28, 1964 – Relation of SNV Freeze with MLF, p. 2.

³²⁴ Ivi.

³²⁵ NARA, RG 59, Lot File 67D374 box 4, Allied Consultation, May 27-28, 1964, Withdrawal Clause for the Freeze – Contingency Paper, p. 2.

³²⁶ NARA, RG 59, Lot File 67D374 box 4, Allied Consultation, May 27-28, 1964; Chemical and Biological Weapons: Considerations in Advance of GCD, p. 1.

nonostante la necessità del supporto e del coinvolgimento da parte degli alleati occidentali, e doveva continuare a svilupparsi tra le due *big powers*.

L'Unione Sovietica d'altro canto, pur accusando la controparte americana di tergiversare e di avere atteggiamenti non sufficientemente chiari sul tema, tendeva a dilazionare analogamente il dibattito, sollevando argomenti di discussione e rimandandoli ai lavori dell'assemblea delle Nazioni Unite (forum sul disarmo, UNDC) che avrebbe ripreso le discussioni con l'inizio del nuovo anno.³²⁷

In giugno, nonostante le accuse del Cremlino, gli Stati Uniti – tramite il loro rappresentante Foster – sottomiserò alla conferenza dei 18 presso Ginevra un testo, "Inspection of a fissionable material Cutoff", il quale tentava di fare dei passi avanti nel dialogo con l'URSS, evitando di suscitare ostilità dall'altra parte della cortina. Pur ritenendo – i JCS ma non il dipartimento della difesa – che fossero opportuni dei voli di sorveglianza come procedura di controllo per la riduzione di materiale fissile, il Presidente Johnson aveva deciso di glissare sulla questione per riavviare così il dibattito in seno all'ENDC.³²⁸ Al tempo stesso, tuttavia, tra luglio ed agosto – dopo aver apportato ulteriori modifiche al testo per la discussione in programma alla conferenza ginevrina, da parte dell'ACDA e del dipartimento di stato – il segretario di stato grazie al supporto del lavoro dell'intelligence, rilevava che i sovietici in linea con le stesse previsioni di budget americane per il 1965 non avrebbero ridotto le spese militari nonostante l'annuncio del Cremlino per la riduzione della produzione di materiale fissile. Non solo. Mosca stava portando avanti i test sui nuovi ICBM, continuando lo sviluppo di materiale fissile – incluso l'avvio di nuovi reattori, che invece dovevano esser ridotti, secondo il Freeze Proposal – e stava convertendo vecchi sottomarini ed espandendo gli impianti di produzione di velivoli da guerra.³²⁹

Nonostante i segnali poco rassicuranti provenienti da Mosca, la bozza che gli Stati Uniti avrebbero presentato di lì a poco presso l'ENDC – frutto delle discussioni degli incontri della Committee of Principals che si era riunita ben due volte nel solo mese di luglio e del dibattito scaturito dalla recente risoluzione sulla non-proliferazione dell'Unione Africana – avrebbe suonato ancora una volta come un'esortazione al disarmo e chiamato in causa i sovietici affinché si giungesse ad un accordo sulla non-proliferazione il più presto possibile. Inoltre, "occorreva fare ogni sforzo per sviluppare il più ampio consenso possibile – internazionale – a favore di un accordo di non disseminazione che potesse impedire l'acquisizione della capacità nucleare da parte dei paesi non ancora facenti parte del club atomico."³³⁰ In merito alla politica di non-proliferazione ci si riprometteva di seguire un approccio *country-by-country* – strategia sostenuta e messa in campo dal dipartimento di stato, che come si vedrà, sarà scalzata via dal report conclusivo della commissione Gilpatric – di prestare un'attenzione particolare verso quei paesi (India e Giappone) la cui acquisizione del nucleare si riteneva prossima ma non a sfavore degli Stati Uniti, ed infine di considerare la possibilità di accordi specifici con i paesi produttori di materiale fissile (Gran Bretagna e Francia, *as major suppliers*) per concedere loro di esportare armi e materiali solo a quei paesi che avrebbero accettato adeguati controlli. La bozza, in sostanza, prendeva in considerazione un approccio basato sul controllo ed il rallentamento della proliferazione, ma non tuttavia sull'arresto della disseminazione nucleare. Il fatto poi di considerare lo sviluppo del nucleare di alcuni paesi come India e Giappone un deterrente valido ad est di Suez contro l'ormai prossima capacità nucleare cinese – consentiva all'amministrazione di muoversi con maggiore disinvoltura nei confronti di una politica di disarmo che, in tal modo, permetteva quella che più tardi verrà definita dallo stesso Gilpatric "a selective proliferation".

In ragione dell'intensificazione degli sforzi di Rusk, Rostow e Ball a favore dell'accettazione della MLF da parte degli europei, la politica di non-proliferazione messa in campo nell'estate del '64 fu contrastata dall'orientamento del dipartimento di stato che non vedeva la

³²⁷ FRUS, 1964-68, XI, doc. 31, Oral Message from Chairman Khrushchev to President Johnson, Moscow, June 5, 1964.

³²⁸ FRUS, 1964-68, XI, doc. 35, Memorandum from President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy) to President Johnson, Washington, June 16, 1964.

³²⁹ FRUS, 1964-69, XI, doc. 42, Memorandum of Conversation, Re: Recommended Content of a Joint Statement Relating to a Reduction of Military Expenditures – Discussed by the Committee of Principals, Washington, August 12, 1964.

questione della disseminazione come l'obiettivo primario della politica estera americana. Un accordo sull'Europa, piuttosto, e la riunificazione del territorio tedesco, era, per l'establishment diplomatico, il traguardo più importante; dalla risoluzione di queste due questioni sarebbe scaturita la volontà e la determinazione per condurre una politica di non-proliferazione da parte di entrambe i blocchi.³³¹

Nella bozza da presentare alle discussioni di Ginevra, infine, gli Stati Uniti dichiaravano di prendere l'impegno di "supportare ed incoraggiare gli sforzi volti ad ottenere un impegno da parte delle nazioni partecipanti al progetto multilaterale sulla non acquisizione nucleare come vincolo di adesione alla MLF."³³² Qualora, si aggiungeva nel documento, non si sarebbe contenuto il processo di sviluppo del nucleare a livello internazionale (Cina innanzitutto, Israele, Repubblica Araba Unita, Svezia, India e Giappone), accordando in parte l'uso del nucleare per scopi pacifici e/o di deterrenza ai paesi retti da governi democratici – Svezia, India, Israele e Giappone – per quanto questo non rientrasse nei piani di Washington; lo stesso concetto di MLF, in funzione di deterrente europeo, sarebbe venuto meno. "If the political and psychological barrier which now restrains proliferation is broken down, the objectives of our MLF policy will be seriously threatened."³³³

In agosto Rusk decise di istituire una commissione, operante all'interno della Committee of Principals, per studiare ed analizzare ulteriormente la questione della diffusione delle armi nucleari³³⁴. Il vice sotto segretario per gli affari politici del dipartimento di stato, Llewellyn Thompson, fu il presidente della cosiddetta *Committee on Nuclear Weapons Capabilities*, istituita dal segretario di stato. Essa era composta di 23 ufficiali dell'amministrazione: dal dipartimento di stato all'ACDA, alla Casa Bianca, al dipartimento della difesa, ai JCS, all'AEC, alla CIA e l'US Information Agency. La commissione, che si riunì per ben 9 volte dalla fine di agosto agli inizi di febbraio del '65, aveva il compito di stilare raccomandazioni specifiche per prevenire un'ulteriore disseminazione nucleare, in ragione – ovviamente – dell'imminente detonazione cinese, prestando inoltre una particolare attenzione alle potenziali capacità nucleari di Svezia, India, Israele, Giappone e Sud Africa (l'unico paese del continente africano che aveva dichiarato di non escludere il ricorso al deterrente atomico e non aveva sottoscritto la risoluzione dell'Unione degli Stati del continente). L'obiettivo della commissione era quello di rilevare possibili margini di manovra per gli Usa, al fine di giungere ad accordi bilaterali o multilaterali sulla non-disseminazione. Il lavoro della *Committee on Nuclear Weapons Capabilities* fu fondamentale per la commissione Gilpatric la quale, istituita in novembre, venne a coincidere con i lavori della Thompson e poté far tesoro di buona parte del materiale documentario prodotto da stessa commissione.³³⁵

In settembre, in attesa che riprendessero i lavori dell'ENDC, Johnson inviò un messaggio all'assemblea di Ginevra, sottolineando ancora una volta l'importanza e l'urgenza di impedire la diffusione atomica e richiamando la cooperazione sovietica e di tutte le nazioni interessate, alla risoluzione del problema della proliferazione. Alla prima detonazione cinese mancava ormai meno di un mese, e per quanto a Washington non si avesse precisa contezza del giorno in cui vi sarebbe stato il test atomico di Pechino, l'amministrazione scalpitava, facendo il conto alla rovescia.

Rimaneva un gap concettuale tra il dipartimento di stato e l'ACDA a proposito della politica da seguire sulla non-proliferazione, un gap che ancora in settembre non permetteva di definire delle linee guida su cui l'intera amministrazione potesse trovarsi in accordo. Quel che era importante per Washington, era cercare di raccogliere un consenso di massima, da parte di Mosca, al negoziato; tentare in sostanza

³³⁰ FRUS, 1964-68, XI, doc. 44, Draft Position Paper – The United States Position – Washington, August 14, 1964.

³³¹ Francis J. Gavin, *Blasts from the Past. Proliferation Lessons from the 1960s*, International Security, Vol. 29, No. 3, Winter 2004/5, pp. 112-113.

³³² FRUS, 1964-68, XI, doc. 44, Draft Position Paper – The United States Position – Washington, August 14, 1964.

³³³ FRUS, 1964-68, XI, doc. 44, Draft Position Paper – The United States Position – Washington, August 14, 1964.

³³⁴ La Committee of Principals era una commissione designata dal presidente, che riuniva i top amministratori dei 4 dipartimenti e produceva report ed analisi per la sicurezza nazionale e le telecomunicazioni nell'ambito dell'amministrazione.

di riprodurre un clima di fiducia e di apertura – se pur momentanea – che aveva permesso di giungere alla firma l'anno precedente del LTBT. Gli arrangiamenti militari interni alla NATO, previsti per i mesi a venire, – il progetto multilaterale al primo posto – acquisivano giorno per giorno un significato sempre più connesso al dialogo con i sovietici, divenendo uno strumento negoziale per gli Stati Uniti, sia con gli europei (la riunificazione tedesca offerta a Bonn in luogo della MLF, qualora il progetto non avesse raccolto consensi sia ad est che ad ovest della RFT); sia con l'URSS (l'ipotesi di coinvolgere la Cina in un accordo di non-proliferazione in luogo del contenimento della diffusione dei centri decisionali militari in Europa che sarebbero scaturiti dalla creazione della MLF). Ebbene, strumenti di negoziazione con la comunità atlantica e con l'URSS, rimanevano ancora dei capisaldi a cui gli USA non potevano rinunciare, pur curando una storica apertura con Mosca e la necessità di arrestare la disseminazione nucleare. Per Washington organismi come l'Euratom e l'International Atomic Energy Agency, a cui il Cremlino volentieri si sarebbe sottratto e che usava strumentalmente come ostacoli alla conclusione di un accordo, rappresentavano la garanzia ultima ed indiscutibile per un sistema di sorveglianza valido per un accordo sulla non-proliferazione.

L'incontro di fine settembre della Thompson Committee si concluse con l'elaborazione di due raccomandazioni utili a riscuotere quanti più consensi nel forum di discussione di Ginevra. La prima era quella di consultare e fare in modo che il gruppo dei paesi europei, produttori di materiale fissile, si adoperassero per fugare ogni dubbio da parte di Mosca rispetto all'esportazione di armi o materiale nucleare nei confronti di paesi terzi, adottando il sistema di sorveglianza dell'IAEA.³³⁶

La seconda raccomandazione prevedeva di incoraggiare il Giappone, alleato fidato degli Stati Uniti in una zona ad alto rischio proliferazione, a adeguare il proprio programma nucleare ai criteri del sistema di salvaguardia dell'IAEA.³³⁷

Washington, in sostanza, stava facendo quanto in suo potere per serrare i negoziati con l'URSS, quietare gli europei rimandando però la MLF, e giungere quanto prima – possibilmente prima che la detonazione cinese ormai prossima desse il via alla rincorsa al nucleare da parte di paesi non allineati e/o non difendibili da parte del deterrente americano – ad un accordo sulla non-proliferazione. Il costo di una simile politica era già divenuto oggetto di studio e presto fonte di preoccupazione.

3.2 La non-proliferazione: a quale costo?

Tra agosto e dicembre '64, come si è visto, vi fu una sterzata nella politica estera americana a favore della non-proliferazione. In realtà la portata del cambiamento si palesò soltanto diversi mesi più tardi e precisamente tra la primavera e l'autunno del 1965, ma le radici del cambio di rotta e le scelte che condussero alla rielaborazione in seno all'amministrazione sul tema della disseminazione nucleare, si poterono ravvedere in quello intervallo di tempo che intercorse tra l'accelerazione dei diplomatici del dipartimento di stato sulla MLF, la decisione di intervenire in forza in Vietnam, la prima detonazione cinese e l'elezione trionfale di Johnson.

³³⁵ FRUS, 1964-68, XI, doc. 45, Editorial Note.

³³⁶ Dal febbraio del 1964 furono rese effettive le procedure di salvaguardia dell'IAEA che includevano: esame ed approvazione da parte dell'agenzia internazionale atomica dei reattori e dei relativi impianti; mantenimento della documentazione pertinente il programma nucleare di un determinato paese; sottoporre all'agenzia – come prassi – report speciali; permettere le ispezioni da parte dell'agenzia. LBJL, NSF, Committee File, Committee on Nuclear Proliferation, box 2, *Summaries of Atomic Energy Programs Abroad*, Prepared by the Division of International Affairs US Atomic Energy Commission, August 1964, p. 1.

³³⁷ FRUS, 1964-68, XI, doc. 48, Informal Minutes of the Fourth Meeting of the Committee on Nuclear Weapons Capabilities, Washington, September 25, 1964.

Come ben comprese il direttore dell'ACDA Foster – sostenendolo nell'ambito del terzo ed ultimo incontro della Gilpatric Committee – la necessità di dialogare con l'URSS per gli Stati Uniti derivava dal fatto che “era irrealistico aspettarsi di controllare la proliferazione fin quando le superpotenze proseguivano nella loro corsa al nucleare.”³³⁸

Rispetto alla questione Vietnam ed al nucleare cinese, in novembre, in un paper indirizzato alla Gilpatric Committee – a solo un giorno dalla sua istituzione – l'assistente segretario alla difesa per gli affari di sicurezza internazionale Henry Rowen scrisse: “A U.S. defeat in Southeast Asia may come to be attributed in part to the unwillingness of the U.S. to take on North Vietnam supported by a China that now has the bomb. Such a defeat is now much more significant to countries near China than it was before October 16.”³³⁹ Il direttore del Policy Planning Council, Rostow – molto vicino alla posizione del dipartimento di stato – fu ancora più chiaro sull'argomento, dichiarando che “trattare con successo la questione della proliferazione nucleare dipendeva sostanzialmente dalla risoluzione della crisi nel sudest asiatico e nella comunità atlantica.”³⁴⁰ Una simile logica dimostrava quanto fosse macchinosa l'elaborazione di una politica di sicurezza credibile per gli Stati Uniti.

Gli USA, secondo questo schema di ragionamento, dovevano condurre una guerra convenzionale in un'area di ridotto interesse strategico (Vietnam), avviare – nel contempo – un periodo di distensione e cooperazione con il principale avversario dal dopoguerra e convincere un alleato (il Giappone) e un paese neutrale (l'India) a non sviluppare armi atomiche. Qualora questi ultimi avessero deciso di procedere allo sviluppo di un programma nucleare, le pressioni sulla RFT sarebbero cresciute, le tensioni con i sovietici avrebbero subito un'escalation ed il processo di détente ne sarebbe uscito indebolito.³⁴¹

La grande sfida, dunque, sottesa al cambio di rotta a Washington, la quale avrebbe traghettato l'amministrazione Johnson verso una diretta e definitiva politica di non-proliferazione a scapito almeno in parte di una politica per l'Europa di condivisione militare, era rappresentata dall'avvio della cooperazione con Mosca al fine di impedire ad alleati come la Francia – nei confronti della quale vennero ipotizzate in seno allo studio della Gilpatric Committee, alcune forme di ritorsione come l'esclusione dalla NATO ed il rollback – il Giappone ed in special modo la Germania ovest sviluppassero una propria indipendenza atomica. Chiaramente, per alleati degli Stati Uniti come Giappone, Francia e RFT, sacrificare i propri interessi nazionali sull'altare della distensione bipolare, aumentava gli incentivi volti all'acquisizione del nucleare. Un impianto concettuale di questo tipo, generava una sorta di paradosso: la sicurezza in Europa, garantita *presumibilmente* dal congelamento della disputa con l'URSS, rischiava, infatti, di indebolire l'Alleanza atlantica ed invalidare gli sforzi compiuti per la non-proliferazione.

Nel dicembre del '64, la nuova leadership sovietica (Kosygin- Brezhnev) sottomise all'assemblea delle Nazioni Unite un documento di 11 punti “Memorandum of the Soviet Government on Measures for the Further Reduction of International Tensions and Restriction of the Arms Race” che esortava a ricercare misure per prevenire un attacco a sorpresa e proponeva una totale riduzione delle forze armate. La proposta sovietica era senza dubbio uno sforzo di comprensione ed accettazione da parte di Mosca nel trattare sul disarmo con Washington, benché essa non riuscì a sfociare in atti concreti nei mesi che seguirono. Le accuse rivolte a Mosca da parte dell'avversario

³³⁸ Francis J. Gavin, *Blasts from the Past*, op. cit., p. 113. La dichiarazione di Foster, citata da Gavin, è contenuta nelle “Minutes of Briefing by Hon. Wm. C. Foster to Gilpatric Committee on January 7, 1965”, January 7, 1965, Personal Papers of Roswell Gilpatric, box 10, John F. Kennedy Library.

³³⁹ Ibidem, p. 122. Gavin cita il documento di Rowen da “Effects of Chinese Bomb on Nuclear Spread”, November 2, 1964, RG 59, Lot File 70D199, p. 9, NARA. Ma anche in LBJL, NSF, Committee File, Committee File on Nuclear Proliferation, box 11, November 2, 1964, p. 6.

³⁴⁰ Francis, J, Gavin, *Blasts from the Past*, op. cit., pp. 122-123, il quale cita il memorandum di Rostow a Rusk dall'eloquente titolo “Nuclear Proliferation and the Crises in South-east Asia and the Atlantic”, November 4, 1964, RG 59, Lot 70D199, NARA.

³⁴¹ Francis J. Gavin, *Blasts from the Past*, op. cit., p. 123.

cinese, di facilitare la strada agli americani nello spostare le truppe dall'Europa centrale al sudest asiatico, costrinsero infatti il Cremlino a ridurre l'apertura nei confronti della Casa Bianca.³⁴²

Ad ogni modo, nonostante le resistenze e i dubbi sovietici e per quanto persistessero all'interno della stessa amministrazione americana opinioni discordanti sul tema, la Presidenza Johnson si stava ormai orientando verso una politica di compromesso con l'URSS, a favore della non-proliferazione, valutando questa scelta sicuramente come onerosa ma non tanto quanto lo sarebbe stato l'aumento del numero dei paesi facenti parte del club atomico.

L'unità dell'Europa – secondo le conclusioni del primo incontro della commissione Gilpatric – obiettivo a cui aveva puntato finora la stessa comunità atlantica e gli Stati Uniti, sarebbe stata garantita sulla base del buon funzionamento di un sistema centralizzato, laddove gli USA avrebbero potuto permettere un'evoluzione economico-militare europea che tuttavia mantenesse una capacità decisionale strettamente vincolante a quello dell'alleato senior. Il concetto, in altre parole, di terza forza in Europa, se sviluppato in virtù ed in forza della coesione atlantica (facendo in tal modo rientrare il ruolo decisionale di Washington) e non invece della tentazione (disgregante) del nucleare indipendente, aveva un senso ed era un processo da cui non si poteva prescindere.

"One of the objections to a third-force Europe, independent of the US, is that Germany is perhaps less likely to be contained therein than in a larger grouping in which the US has the dominant role. For that reason, evolution toward a fairly strong, united Europe, independent of the US, may be more worrisome than continuation of a NATO alliance which, of course, with US involvement, would be much stronger. [...] We are probably right in opposing such a movement – toward a third-force – under Gaullist leadership. While political and economic unity may be achieved more quickly through such a course (though with de Gaulle even that is not clear), the risks of Germany getting out of control, or of the USSR acting on the fear that she might, seem too great. Gradual economic, and even more gradual political, evolution while West Germany remains strongly tied to the West, would seem preferable. So might be movement toward relaxation of East-west tensions and demilitarization and neutralization of Central Europe as a prelude to eventual European unity".³⁴³

Chiaramente nel concetto di terza forza rientrava, se pur ad essa assimilata solo in parte, la stessa MLF, la quale – secondo il parere di buona parte della commissione – si faceva intendere, doveva esser messa in secondo piano rispetto alla questione della proliferazione. Innanzitutto per il fatto che i sovietici la riconoscevano come unico ostacolo al raggiungimento di un trattato sulla non-proliferazione e, secondariamente poiché un sistema basato su di un'ambiguità – quale quella costituita dal veto americano sull'uso delle armi ed al contempo dalla possibilità di inglobare nella Carta statutaria del progetto la cosiddetta *European clause* che contraddiceva il controllo espresso con il veto – non sarebbe stato accolto neppure dagli europei.³⁴⁴ Il rilassamento delle tensioni tra le due superpotenze e la demilitarizzazione dell'Europa centrale – aspetti questi, che in parte ricalcavano il testo del Gomulka Plan, rigettato qualche mese prima – avrebbero condotto la stessa Europa alla coesione ed alla sicurezza. In altre parole, affinché il vecchio continente potesse darsi una prospettiva di ampio respiro e che potesse essere condivisa anche oltre oceano, la distensione doveva divenire un issue atlantico. Rispetto a Bonn, che aveva fatto della MLF una sorta di forma di riscatto dal ruolo di nazione di seconda classe in cui era stata relegata e della riunificazione il suo prioritario obiettivo di politica estera, la continuazione della politica americana precedente – sosteneva Washington – la quale non teneva conto della possibilità offerta dalla detente, non avrebbe dato buoni frutti.

"The Soviet Union has been firm in its opposition to German reunification on the terms that we and the Germans have therefore stated are the only acceptable ones; that is, free elections with the implicit idea that there would result a united Germany which would choose to

³⁴² John Van Oudenaren, *Detente in Europe: The Soviet Union and the West since 1953*, Duke University Press, 1991, p. 208.

³⁴³ LBJL, NSF, Committee File, Committee File on Nuclear Proliferation, box 11, Minutes of the First Meeting, December 13-14, 1964, Issues Papers: Problema of Europe and NATO (Europe, NATO, Germany and the MLF); pp. 7-8.

tie itself with the West in a strong NATO. Reaffirmation of that policy by us coupled with greater involvement of the Federal Republic in the control of nuclear weapons through the MLF or any other mechanism could seemingly only reenforce Soviet opposition to reunification".³⁴⁵

Nell'ambito delle discussioni sulla non-proliferazione le considerazioni sulla Germania occidentale assumevano, nei verbali della prima riunione della Gilpatric Committee, un carattere rilevante:

"If one accepts a change in course that would point more toward relaxation and neutralization in Central Europe as being desirable, the MLF question, and indeed any possibility of German control of nuclear weapons, hardly needs further discussion (at least here). But if such a course is rejected (and assuming also rejection of a move toward a third-force Europe independent of the US) as infeasible or as involving greater risks than a perpetuation and strengthening of NATO, one ought then to address the question of the role that Germany and others might play in a strong NATO".³⁴⁶

Qualora la NATO avesse mantenuto la sua forza – un capitale fatto di credibilità e deterrenza che, secondo Washington, a metà degli anni '60, stava in parte perdendo – e la Germania avesse così mantenuto dei legami sufficientemente saldi con l'alleanza da non agire indipendentemente, l'Unione Sovietica si sarebbe convinta della non volontà da parte di Bonn di sovvertire lo status quo in Europa. Conseguentemente, tuttavia, una NATO forte avrebbe impegnato ancora una volta Mosca nel dispiegamento di tutta la sua forza militare, e "in such a world Europe generally, and particularly those that lie in the path of a potential massive Soviet attack, must regard it as important that: 1) in the event of any conflict there be a credible probability of US involvement, and this be particularly so as long as we have the major role in the control of nuclear weapons; 2) there must be a credible probability that escalation will commence once their (as distinct from their neighbor's) border is crossed by the Soviet Union (or if the Soviet Union should attack with its nuclear capabilities); and 3) escalation not be triggered by events that each regards as not critical to its own national interests. In the case of the Federal Republic the second and third generalizations have their reflection in 1) a demand for a forward nuclear strategy in which the use of nuclear weapons will begin immediately the West German borders are crossed by Soviet forces, and in 2) concern that others will recognize that it may not be in their interests to see the use of nuclear weapons commence that soon. The Germans will not, of course, feel it necessary that there be absolute certainty that nuclear weapons be used at the initiation of conflict, but from their point of view the probability must be sufficiently high that deterrence be credible; and as far as they are concerned, presumably the higher the probability, the greater the credibility and, therefore, the better the arrangement. Thus, it is easily understandable that German strategists will be disturbed by our emphasis on the possibility of conventional defense against some possibilities of conflict of Europe. The more we stress, the more insistent are likely to be their desires for a role in control of nuclear weapons".³⁴⁷

Rispetto al progetto multilaterale, le discussioni in seno alla Gilpatric Committee ponevano in evidenza quanto le motivazioni a suo sostegno fossero in realtà labili e possibilmente confutabili.

In questo senso le raccomandazioni di Rostow contenute nel paper "A Way of thinking about Nuclear Proliferation", che riassumevano in 4 passaggi chiave l'approccio che l'amministrazione avrebbe dovuto avere nei confronti degli europei, andavano poste in secondo piano. Egli infatti aveva suggerito di: "1) Repeal the 1958 Atomic Energy Act Amendment allowing transfers of military nuclear information when a country has made *substantial progress* in its own weapons capability, an implicit reward for undertaking weapons development;

³⁴⁴ LBJL, NSF, Committee File, Committee File on Nuclear Proliferation, box 11, Minutes of the First Meeting, December 13-14, 1964, Issues Papers: Problema of Europe and NATO (Europe, NATO, Germany and the MLF); pp. 18-19.

³⁴⁵ LBJL, NSF, Committee File, Committee File on Nuclear Proliferation, box 11, Minutes of the First Meeting, December 13-14, 1964, Issues Papers: Problema of Europe and NATO (Europe, NATO, Germany and the MLF); pp. 11-12.

³⁴⁶ Ibidem, p. 12.

³⁴⁷ LBJL, NSF, Committee File, Committee File on Nuclear Proliferation, box 11, Minutes of the First Meeting, December 13-14, 1964, Issues Papers: Problems of Europe and NATO (Europe, NATO, Germany and the MLF); pp. 14-15.

2) Secure a non-acquisition pledge from the Germans as an element of the MLF; 3) Encourage the British to publish a white paper on the fruitlessness of their independent deterrent; 4) Dramatize our readiness for serious arms control negotiations".³⁴⁸

I sostenitori della MLF (theologians) avevano argomentato che la forza multilaterale avrebbe potuto offrire l'opportunità a britannici e francesi – "*hopefully, though improbably*" – di far convergere in essa i rispettivi deterrenti nucleari. "If this were to occur – si leggeva nei verbali dell'incontro – it could be of some significance as an example to the rest of the world of rejection of an independent capability by a major power that had tried the experiment and concluded that its interests were better served by leaving the nuclear club." Ed ironicamente si chiosava "Thus, the general purpose of reducing the probability of proliferation would be served. Folding the British (and also the French) capabilities into a MLF would hardly seem likely however to ease Soviet fears much since their concern regarding an independent British capability undoubtedly pales into insignificance in comparison with their fear about evolution of an arrangement whereby Germany might get control".³⁴⁹ Come l'ACDA non aveva mancato di sottolineare nelle settimane precedenti – l'agenzia di Foster era in linea con l'opinione di Roswell Gilpatric – la MLF avrebbe aumentato i fattori disgreganti all'interno del consesso atlantico, se non altro perché sarebbero rimasti fuori dal progetto alcuni paesi chiave come la Francia, i quali non avrebbero tardato a creare difficoltà con gli altri alleati.³⁵⁰ Alla luce di queste considerazioni, "Thus, any MLF variations would (each to perhaps a different degree) mean a commitment on our part to a course that would make more difficult a later change toward relaxation of tensions and denuclearization in Central Europe, and the proliferation problem will be more difficult since, in the medium and long term, some such relaxation and de-emphasis on nuclear capabilities seems a necessary condition for control of proliferation".³⁵¹

Nel discorso tenuto dal primo ministro Pompidou davanti all'assemblea nazionale sulla legge riguardante il programma militare francese, non si poteva fare a meno di scorgere proprio quei segnali di disgregazione interni alla NATO che la commissione sulla non-proliferazione avrebbe sollevato qualche giorno più tardi, già peraltro evidenti nei mesi precedenti. "La Francia – dichiarava Pompidou – vuole la pace e non ha richieste da fare. Essa non sta minacciando con la forza alcun paese e non intende espandere il proprio dominio nel modo. La Francia è pronta per il disarmo se coloro che sono maggiormente muniti di armi nucleari e convenzionali daranno l'esempio. Nella presente situazione tuttavia, il paese è costretto a prepararsi a difendere se stesso. Ed attualmente, la difesa è impossibile senza ricorrere all'uso della forza nucleare".³⁵² In un passaggio ancora più significativo, il primo ministro francese: "[...] Non si può rinunciare al nucleare, a meno che non ci si rassegni a divenire un protettorato, puro e semplice, o affidarsi alla saggezza di tutte le nazioni e dei loro leader". Nel compiere la scelta di dotarsi del nucleare, la Francia – attraverso le parole di Pompidou – riconosceva a se stessa il merito di aver concesso un'ulteriore garanzia di protezione all'Europa. Poiché i britannici non si erano decisi a contribuire con il loro deterrente alla difesa dell'Europa assieme a quello francese (l'ipotesi della terza forza), e poiché, in secondo luogo, il sistema di

³⁴⁸ FRUS, 1964-68, XI, doc. 56, Draft Minutes of Discussion of the Meeting of Committee on Nuclear Proliferation, Washington, December 13-14, 1964.

³⁴⁹ LBJL, NSF, Committee File, Committee File on Nuclear Proliferation, box 11, Minutes of the First Meeting, December 13-14, 1964, Issues Papers: Problems of Europe and NATO (Europe, NATO, Germany and the MLF); p. 20.

³⁵⁰ De Gaulle aveva dichiarato, allorché le discussioni in merito alla MLF avevano subito un'accelerazione palesandosi come un accordo bilaterale tra la RFT e gli USA (giugno '64), che la decisione positiva del governo di Bonn rispetto al progetto sarebbe stata oggetto di ripercussioni da parte di Parigi, con la quale giusto l'anno precedente il gabinetto Adenauer aveva firmato il Trattato dell'Eliseo. La conferma in qualche modo, dell'accordo a due tra Washington e Bonn, era sopraggiunta in novembre, quando McNamara e von Hassel avevano firmato un accordo in materia di difesa, dando l'idea così di consacrare un asse Washington-Bonn a scapito di Parigi. Vedi, Frédéric Bozo, *Two Strategies for Europe*, op. cit., p. 119.

³⁴⁹ LBJL, NSF, Committee File, Committee File on Nuclear Proliferation, box 11, Minutes of the First Meeting, December 13-14, 1964, Issues Papers: Problems of Europe and NATO (Europe, NATO, Germany and the MLF); p. 23.

³⁵² LBJL, NSF, Committee File, Committee File on Nuclear Proliferation, box 11, Incoming Telegram from Paris (Bohlen) to Dept State, French Text of Prime Minister's Speech on Military Program Law given before National Assembly December 2, 1964, (Official Translation).

difesa nell'alleanza era basato su di un doppio veto, inadatto a garantire la sicurezza sia nel caso l'Europa fosse stata attaccata nuclearmente dall'Unione Sovietica, chiamando in causa l'intervento americano, sia nel caso che lo stesso alleato senior avesse deciso, sulla pelle degli europei, di procedere ad uno scontro nucleare. In entrambe le ipotesi non sarebbe stata l'Europa a decidere, non solo perché non aveva il possesso delle armi nucleari, ma perché non poteva decidere se bloccare o provvedere al lancio di missili nucleari.³⁵³

Pompidou proseguiva, inoltre, con il sostenere che l'integrazione della difesa europea poteva avere qualche chance di successo se solo fosse stata realizzata una vera unità politica sul continente.

Quella unità che, se pur sostenuta e foraggiata fin dal dopoguerra da Washington, acquisiva ora un carattere poco rassicurante, poiché avrebbe potuto – attraverso quello stesso processo di acquisizione dell'indipendenza politica e militare menzionato dal primo ministro francese – divenire difficilmente gestibile ed in contrasto con la prerogativa decisionale degli Stati Uniti.

La NATO, affermava il premier, rimaneva ancora una struttura utile, fondamentale sia alla difesa dell'Europa che all'unità occidentale, ma il fatto che la responsabilità ultima della difesa militare del continente fosse nelle mani di uno solo – gli Stati Uniti – e che questo ruolo addirittura venisse ricoperto da un paese che non era in Europa, restava uno dei nodi più complicati da sciogliere per la Francia nel dibattito sulla difesa occidentale.

Nel fare appello all'assemblea, affinché votasse a favore della legge per il programma nucleare francese, Pompidou usava, in modo speculare e tuttavia giocando sull'opposta sponda, la stessa argomentazione che già il governo americano aveva usato nei confronti, non tanto e non solo degli alleati, ma della sua stessa opinione pubblica e del Congresso allorquando aveva intuito l'importanza di beneficiare del proprio deterrente atomico pur avocando a sé il compito di controllare la diffusione nucleare: la capacità nucleare per assicurare un futuro di pace.

Per quanto dichiarazioni come quelle di Pompidou, accreditassero ancora di più l'idea a Washington che il governo francese stava sfidando concettualmente il deterrente e quindi la credibilità americana, l'amministrazione Johnson – si riconosceva nella commissione – aveva riconosciuto il pericolo proveniente dalla Francia e aveva tentato di circoscriverlo allorquando il Presidente aveva emesso il NSAM 294. Il quale, non solo si riteneva potesse assurgere a primo ed indiscutibile atto della Presidenza nei confronti della non-proliferazione, ma aveva anche permesso di mettere a fuoco ancor di più il problema della disseminazione nucleare nell'ambito dello stesso blocco occidentale. "France is of course the principal country of present concern and a look at the effectiveness of our selective denial policy – nuclear policy – there may be worthwhile. We have not given the French any assistance in terms of weapons or material for weapons, and our principal direct contribution to their over-all program is probably a 1959 agreement under which we have furnished fuel for a land-based prototype submarine reactor, under safeguards which give us the right to inspect the fuel and facilities. But through French purchases, through service-to-service agreements, and through industry-to-industry agreements of various kinds, we have unquestionably given France a good deal of the scientific-technological-industrial underpinning required for a weapons and delivery systems effort. It was essentially the realization of the cumulative effect of our cooperation with France, carried out over a period of years, which led to the re-affirmation of policy represented by NSAM 294".³⁵⁴

La questione francese, affrontata in seno alla Gilpatric Committee ed in relazione alla formulazione di una politica di non-proliferazione, imponeva in qualche modo di riformulare le posizioni fin qui tenute dai diplomatici americani nei confronti del Quai d'Orsay e degli altri governi europei. In un interessante memorandum redatto da Spurgeon M. Keeny Jr. del NSC ed indirizzato al numero uno della stessa agenzia, McGeorge Bundy, si evinceva che in merito alla politica di non-proliferazione l'approccio di un ambasciatore nonché vice sotto

³⁵³ Ibidem, p. 3.

segretario per gli affari politici, come Llewelyn Thompson, il quale partecipava negli anni in cui non era in missione diplomatica a Mosca all'elaborazione della non-proliferazione, andava eluso.

Thompson infatti aveva sostenuto di dilazionare le decisioni in merito al Comprehensive Test Ban, affermando che sul tema non ci sarebbe stata possibilità di discussione con i sovietici, e di rinviare generalmente l'azione sul disarmo e la non-proliferazione al fine di studiare nuovamente la questione e ridiscuterne con gli alleati. In altre parole, l'ambasciatore aveva cercato di suggerire una linea attendista verso l'Europa e molto circospetta verso Mosca – in sintonia con i diplomatici del dipartimento di stato – e Keeny, il quale era consapevole dei rischi impliciti nella non-azione e della necessità per la Presidenza di muovere le pedine nella partita con Mosca, tentò di deviare il colpo per impedire che Johnson seguisse una linea che finora si era dimostrata, a suo avviso, improduttiva.³⁵⁵

Nel corso del terzo incontro della commissione, il 7 gennaio '65, si fece il punto, quasi in via definitiva, sulla proliferazione. L'ex capo CIA, Allen Dulles, fece notare che tutti i componenti della commissione consideravano la proliferazione non desiderabile, il problema semmai era il costo che questa scelta avrebbe comportato. Poi Dulles chiese a Rusk se fosse stato opportuno sacrificare alcune scelte dell'amministrazione fin allora sostenute al fine di condurre una politica di non-proliferazione. Il segretario rispose che "when faced with this question we had not decided in 1956-57 to launch an all-out effort against France, with threats and the like. We probably could not have succeeded even if we had tried, And we not have struck China to deal with its nuclear program. Non-proliferation is not the overriding element in US relations with the rest of the world. In individual cases – e.g., the UAR/Israel – it could become dominant. Mr Gilpatric asked how we can approach the problem on a case-by-case basis when each case has so much impact on others. The Secretary replied that each case is different. In general, the Secretary added, there is probably more time to deal with this problem in the Alliance than with respect to India, Israel, etc. [...] We do not think that a joint guarantee with the Soviets would be feasible or desirable, and we do not believe the Soviets would grant a meaningful effective guarantee".³⁵⁶ McCloy, fortemente in disaccordo con la linea ormai predominante dell'ACDA all'interno della Gilpatric Committee, sottolineò che mentre si guardava al problema dei costi della non-proliferazione, si stava dimenticando di volgere lo sguardo verso il costo, più oneroso, del dissolvimento dell'Alleanza. "He expressed the view that NSAM 322 placed the ball in the court of the Europeans, who can't handle it. He had received ominous views from Germany and Brussels of our stepping back from leadership. Is the MLF out? [...] The Europeans now feel secure, not under threat from the East. This gives them the luxury of playing around in pursuit of other objectives. With respect to the MLF we had attempted to respond to the European view that something was needed. After waiting a year or two after Nassau we said that we would the show them a way. [...] if not the MLF, we need something to keep the Western Community together".³⁵⁷

In dicembre, dopo l'incontro tra Wilson e Johnson e il vertice ministeriale NATO – complice, per buon parte, il lavoro che si stava conducendo nella commissione Gilpatric che in qualche modo suggellarono i cambiamenti già in corso, Johnson compì quello che già Bundy aveva suggerito a Kennedy nel '63 a proposito della MLF: *switch from pressure to inquiry*. In assenza di una vera ufficializzazione del nuovo corso, la scelta pubblica, cioè, di proseguire sul cammino della non-proliferazione e del dialogo con i sovietici, l'amministrazione non poteva far affondare formalmente la MLF. Poteva semmai privarla del suo nutrimento, fatto di rapporti diplomatici ed impegni da parte dei funzionari del dipartimento di stato per farla continuare ad esistere (nelle settimane seguenti fu smantellata

³⁵⁴ LBJL, NSF, Committee File, Committee File on Nuclear Proliferation, box 11, US Nuclear Export Controls: Policy and Procedures, December 10, 1964, Department of State, pp. 14-15.

³⁵⁵ FRUS, 1964-68, XI, doc. 57, Memorandum from Spurgeon M. Keeny Jr., of the National Security Council Staff to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy), Subject: Arms Control Subjects to be Explored with the USSR, Washington, December 16, 1964.

³⁵⁶ FRUS, 1964-68, XI, doc. 59, Memo of Conversation, Re: Secretary's Meeting with the Gilpatric Committee on Non-Proliferation, Washington, January 7, 1965; ed in LBJL, NSF, Committee File, Committee on Nuclear Proliferation, Minutes of Meetings, box 9, January 7, 1965.

l'unità che si occupava, sotto Gerard Smith che rassegnò le dimissioni, della MLF). Sebbene non fosse stata abbandonata l'idea di una forza interalleata – le decisioni ondivaghe di Johnson avevano pur fornito una linea in tal senso – Washington non era più intenzionata a spingere gli alleati ad accettare *oborto collo* il progetto.³⁵⁸

Ciò che era sembrato evidente ai più, ma soprattutto a Johnson che da quell'incontro trasse alcune delle motivazioni per sganciarsi da un impegno formale poco realizzabile, era il fatto che, se Londra non era della partita con le condizioni offerte da Washington, opponendo un sistema di difesa alleata alternativa ma solo per dilazionare la questione generando così le resistenze dei tedeschi, e se addirittura l'orientamento futuro di Bonn – secondo l'intelligentsia dell'amministrazione – non poteva essere assicurato dalla creazione della MLF, allora la proposta dell'ex segretario di stato di Eisenhower non aveva sufficienti sostenitori per vedere la luce.³⁵⁹

Al contempo, l'incontro ministeriale di dicembre diede modo di riflettere sul percorso che si stava intraprendendo nell'amministrazione riguardo all'Europa e la politica di deterrenza nel suo complesso. In quell'occasione McNamara aveva introdotto ancora una volta la questione della deterrenza garantita dalle forze convenzionali in luogo di quelle nucleari (*flexible response*).

Non si poteva far a meno di notare che una forza congegnata sull'uso del nucleare condiviso come la MLF strideva con la nuova dottrina della risposta flessibile. E si contraddiceva peraltro con quanto avevano tentato di sostenere i diplomatici americani nei confronti di Couve de Murville e di de Gaulle, quando avevano affermato che la minaccia sovietica pur ridotta rimaneva comunque forte tanto da ipotizzare una forza di difesa alleata in grado di coprire – con la famosa espressione dell'ombrello nucleare americano – tutto l'occidente alleato.

In altre parole, quel che la commissione Gilpatric portò allo scoperto, furono una serie nutrita di contraddizioni e ripensamenti in seno all'amministrazione – eccezion fatta per gli ambienti diplomatici – ed un contorno di posizioni incerte e passi falsi sul tema della MLF. Non fu la non-proliferazione a scalzare la MLF dallo scacchiere politico, piuttosto la sua inadattabilità alle nuove esigenze della politica estera di Johnson. Necessità, peraltro, che non furono facili da mettere a fuoco per l'entourage del presidente, ma che anzi si delinearono solo quando si fece più chiara la posizione americana sulla forza multilaterale.

Il 21 dicembre apparve sul New York Times, a firma dello stimato James B. Reston, un articolo in cui si dava conto di come l'amministrazione fosse ancora profondamente impegnata nelle questioni cruciali che riguardavano l'alleanza, ed altrettanto sul destino – ancora ignoto ed incerto – delle negoziazioni sugli armamenti nucleari e della nuova leadership sovietica, che ci si augurava nelle alte sfere di Washington, aprisse ad una fase di vero dialogo con gli Stati Uniti. Johnson, di proposito, aveva lasciato che a Reston giungesse l'eco – e non solo – dei memoranda che in quei giorni egli scambiava con il dipartimento di stato e della difesa, proprio per tastare il polso dell'opinione pubblica americana e di Capitol Hill e capire come essi guardavano al nuovo corso che, presumibilmente era già nell'aria, ma che ufficialmente doveva ancora prendere il via.³⁶⁰

Una visione strabica, quella di Washington, che avrebbe prevalso ancora per buona parte dell'anno, concentrandosi, tuttavia – e quasi al limite del paradosso – sul cammino della non-proliferazione.

³⁵⁷ FRUS, doc. 59, cit.

³⁵⁸ Glenn T. Seaborg, *Stemming the Tide*, op. cit., pp. 127-129.

³⁵⁹ LBJL, NSF, Francis M. Bator Papers, box 15, Letter from Henry Kissinger to McGeorge Bundy, Cambridge, November 27, 1964. Kissinger infatti, quale consigliere dell'amministrazione, aveva sostenuto che una situazione così fluida in Germania – Erhard ed il ministro degli esteri Schroeder avevano difficoltà in seno al governo – non induceva a credere che la MLF avrebbe garantito un futuro tranquillo per l'Europa e la stessa forza multilaterale avrebbe rischiato di frammentare ancora di più l'Alleanza.

³⁶⁰ Glenn T. Seaborg, *Stemming the Tide*, op. cit., pp. 128-29.

3.3 L'inestricabile legame tra la non-proliferazione, la nuova dottrina della risposta flessibile e la coesione atlantica

Dopo aver girato in tondo sulla MLF e ributtato la questione nel dibattito alleato con la formulazione dell'ANF, il round di incontri e discussioni ad inizio '65 che attendeva l'amministrazione Johnson – come protagonista e come spettatore – assumeva un carattere determinante. Innanzitutto la visita di Wilson a Bonn prevista per gennaio ma poi posticipata alla prima settimana di marzo, per discorrere con Erhard in merito al tema della forza atlantica, la riunificazione tedesca – intesa come frutto della distensione e non come condizione per il dialogo con i sovietici – l'apertura di una nuova fase di avvicinamento tra la CEE e l'EFTA – nelle quali, rispettivamente, la Germania era il motore della crescita comunitaria e la Gran Bretagna un analogo propulsore verso l'espansione commerciale – e gli accordi di compensazione per il mantenimento delle truppe britanniche (BAOR) in Germania. L'incontro con il nuovo ministro degli esteri inglese Micheal Stewart (subentrato a Gordon Walker che aveva perso il seggio in un'elezione suppletiva), a Washington, dal 21 al 24 marzo, che fornì la cifra dell'incomprensione tra le due parti dell'oceano sul tema della forza alleata. E, tralasciando altri colloqui e round di incontri a livello diplomatico, più o meno importanti, la sessione ministeriale NATO della fine di maggio, che avrebbe sancito la svolta della politica americana, sia per quel che riguardava la strategia nucleare che la politica di più respiro della distensione.

Già il 5 gennaio, l'ambasciata inglese a Bonn aveva diramato a Londra un dispaccio in cui era chiaro che i tedeschi erano fortemente disturbati non solo dal fatto di essere stati lasciati soli a trattare di una questione che ritenevano fosse di interesse – prioritariamente – delle relazioni tra Bonn e Washington e conseguentemente euro-americane, ma anche contrariati di dover discutere di un progetto, quale quello dell'ANF, che prendeva in considerazione esattamente quello che il governo Erhard aveva temuto negli ultimi mesi, ovvero la *non-proliferation clause*.³⁶¹

Tale clausola, infatti, prevedeva l'impegno da parte delle nazioni partecipanti alla forza, ad un accordo di non-proliferazione in contrasto con quanto invece gli americani avevano lasciato intendere per tutto il corso dei mesi precedenti con la *European clause*: la possibilità cioè di rendere un domani – un domani comunque remoto e che Washington scongiurava – la forza interalleata indipendente dagli Usa. Johnson sapeva che la situazione con la RFT stava volgendo al peggio e ciò che faceva temere forse di più era l'incontro tra Erhard e de Gaulle previsto per il 20 di gennaio, a Rambouillet, rendez-vous che il cancelliere avrebbe potuto usare per trattare con il generale sul tema del nucleare, sganciandosi così da Washington.³⁶² A colloquio con McGhee qualche giorno prima dell'incontro di Rambouillet, Erhard aveva aperto la visita dell'ambasciatore americano leggendo un estratto del discorso che aveva fatto giusto qualche giorno prima a Berlino: "Soviet medium range rockets on the boundaries of this country are a reality. We have never demanded control over nuclear weapons, but we desire to be defended with the same weapons as threaten us. One may discuss the form or purpose of various possible organizations. The political and military reality, however, remains unchanged. We have therefore stated ourselves to be prepared – also because we feel threatened perhaps more than any other country in Europe – to carry our share of burdens and responsibilities. This, he said – riportava McGhee – was his reply to those who questioned his determination to proceed with the MLF."³⁶³

C'era pur stato, da parte del cancelliere, qualche segnale di manifestato interesse nei confronti della force de frappe nel dialogo con McGhee, allorché aveva chiesto candidamente quando si riteneva che la forza nucleare francese sarebbe stata operativa. McGhee, il quale aveva intuito dove voleva condurre il ragionamento di Erhard, che appena prima aveva disquisito della MLF/ANF argomentando

³⁶¹ Susanna Schrafstetter and Stephen Twigge, *Trick or Truth?*, op. cit., p. 173.

³⁶² FRUS, 1964-68, XIII, doc. 69, Telegram from the Embassy in Germany (McGhee) to the Department of State, Subject: Meeting with Erhard (before the meeting with de Gaulle, 20 January), Bonn, January 15, 1965.

³⁶³ Ibidem.

che non era un problema di timing a preoccupare i tedeschi anche se sarebbe stato più opportuno attendere le elezioni di settembre per proseguire nella discussione, aveva risposto che la force de frappe sarebbe stata operativa dal '67 ma i suoi missili di terra e di flotta non prima del 1970. In aggiunta, McGhee assicurava al Cancelliere che i missili Polaris di cui sarebbe stata dotata la forza atlantica, già prodotti, sarebbero stati operativi già dal '67.³⁶⁴

In realtà la minaccia agli Stati Uniti che poteva scaturire dall'incontro con de Gaulle era tutta racchiusa nel tentativo da parte del primo ministro tedesco di dar manforte all'inquilino dell'Eliseo in merito al deterrente nucleare francese, dando così sostanza ai timori di chi vedeva il pericolo della proliferazione in Europa talmente incombente ed incontrollabile da trascinar con sé anche Bonn. Il rischio, si prendeva in considerazione al dipartimento di stato – e le stesse parole di Erhard, comprensibilmente allarmate ma moderate, lo dimostravano – era ridimensionabile nel momento in cui si ricordava che il cancelliere non era nelle condizioni politiche per fare alcun passo nei confronti della seducente offerta gollista e che egli, probabilmente, non avrebbe tentato alcun tipo di approccio in merito, volendo sbrogliare il proprio governo dalle influenze filo-golliste.

L'incontro di Rambouillet – come riportò il Time del 29 gennaio del '65, “turned out to be a reconciliation of sorts”.³⁶⁵ La MLF era finita “nel frigorifero”, non c'era alcun rischio di toccare una questione scottante ed in grado di distanziare i due governi europei. Erhard voleva un impegno da parte della Francia sulla riunificazione? De Gaulle era ben disposto a sondare i suoi contatti nell'est Europa, alla sua maniera.³⁶⁶ La riconciliazione, in sostanza, avrebbe potuto addirittura lavorare a favore della Casa Bianca, sempre che de Gaulle non utilizzasse il riavvicinamento per condurre una politica di distensione *de facto*, tentando così di trattare oltre cortina con le sue sole credenziali, che certamente avrebbero offerto ai sovietici l'occasione per mettere l'alleanza – in tal modo screditata – alle strette.

Certo è che i timori per le prossime mosse del generale erano condivisi anche oltreoceano, sul vecchio continente. In un colloquio tra il ministro degli esteri olandese Joseph Luns e Rusk, veniva alla luce come gli alleati ritenuti più deboli all'interno della NATO (Olanda e Italia) cercassero consensi a Washington e richiedessero addirittura una presa di posizione da parte americana per scongiurare il pericolo che de Gaulle – in accordo persino con il Belgio di Spaak – li isolasse. L'incontro tra Erhard e de Gaulle sembrava preludere – aveva dichiarato preoccupato il ministro Luns – ad un momento già vissuto, quello del Fouchet Plan, in cui era apparso chiaro l'obiettivo francese di escludere gli Stati Uniti dall'Europa.³⁶⁷ L'opinione di Luns, probabilmente, era suffragata dall'atteggiamento che de Gaulle aveva avuto nelle ultime settimane. Il 15 dicembre del '64, infatti, la Comunità aveva finalmente deciso di armonizzare i prezzi del grano, dopo che per settimane il generale aveva minacciato di far uscire Parigi dalla comunità se un accordo non fosse stato raggiunto durante l'ultimo round negoziale dell'anno. La minaccia di de Gaulle era suonata come un atto di tracotanza nei confronti di tutti i paesi membri, ma soprattutto nei confronti di Bonn che aveva tergiversato pur non opponendo, in conclusione, sostanziali resistenze. In realtà, però, la decisione costituiva un importante sforzo volto all'integrazione e, se pur il presidente della repubblica francese aveva alzato i toni, la decisione di dicembre si rivelava un passo importante per la coesione, oltre che economica, politica dell'Europa.³⁶⁸ Ed era pur vero, secondo l'analisi dell'assistente al segretario di stato Tyler, che rispetto all'integrazione europea, de Gaulle poteva usare la questione

³⁶⁴ Ibidem.

³⁶⁵ L'incontro e le discussioni preparatorie all'incontro stesso non furono considerate, da parte americana, così positivamente. Un cablogramma d'intelligence, infatti, che fondava la sua ricostruzione su una recente conversazione di un agente CIA con l'ambasciatore austriaco Martin Fuchs, sosteneva che de Gaulle non avrebbe supportato alcun processo di riunificazione se Bonn non avesse rinunciato alla partecipazione alla MLF o qualsiasi altra forza atlantica. Vedi LBJL, NSF, Country File, France, box 170, Intelligence Information Cable, Lack of success in the French-German Preparatory Talks for the Visit of Chancellor Erhard to France, January 7, 1965, p. 2.

³⁶⁶ Time, “Western Europe: Reconciliation at Rambouillet”, 29 January, 1965.

<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,839153,00.html>

³⁶⁷ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 70, Memo of Conversation, Subject: European Union: ANF/MLF, January 18, 1965.

nucleare – la non concretizzazione di alcuna forza atlantica per non-volontà degli americani – come moneta di scambio per promuovere la propria visione dell'unità politica.³⁶⁹ Un'idea dell'integrazione, quella francese, che tuttavia, non aveva alla lunga grandi chance di successo, secondo Bohlen: “the real weakness of French policy, in regard not only to Europe but also to NATO and the United States, is its essentially negative approach to integration. When de Gaulle speaks of Europe in relation to the United States or in any historical perspective, he sounds as though Europe were already an entity with one voice, but when he considers Europe in relation to France, he is inclined to stress the importance of the French nation and his determination to block any form of integration which could weaken French sovereignty.”³⁷⁰

La conferenza stampa del Presidente francese del 4 febbraio portò allo scoperto – ancora una volta – le intenzioni di de Gaulle sull'Europa e sulla questione della distensione, che per l'Eliseo non doveva rimanere, esclusivamente, nelle mani delle due superpotenze. Nel dichiarare che la logica bipolare non aveva contribuito a dipanare la questione tedesca né, tanto meno, a raggiungere un accordo ragionevole sul continente, de Gaulle fece intendere che gli Stati Uniti non solo non potevano continuare ad escludere dalla nuova fase gli alleati ed in special modo la Francia, ma che, addirittura, gli stessi Usa potevano essere esclusi dalla gestione del problema tedesco.³⁷¹ La conferenza, inoltre, era stata un'occasione per il generale, per attaccare *tout court* il ruolo degli Stati Uniti nel mondo, a partire dal dollaro fino alla recente escalation nel conflitto nel sud est asiatico, dove Washington aveva dato inizio ad una nuova fase in Nord Vietnam.³⁷² A tal riguardo, McGeorge Bundy aveva compiuto la sua prima visita nel sud del Vietnam (4 febbraio) in coincidenza dell'arrivo di Kosygin ad Hanoi e il presidente Johnson (7-8 febbraio), in risposta agli attacchi al compound americano di Pleiku da parte dei vietcong, approvava l'operazione “Operation Flaming Dart”, ovvero il bombardamento dei campi dell'esercito nord vietnamita.

La lettura degli attacchi mossi da de Gaulle, da parte di Washington, era chiara: una secca condanna dell'impegno americano da parte di Parigi induceva gli Usa a considerare la politica gollista come anti-americana.³⁷³ Chiaramente, il *j'accuse* del generale non era fine a se stesso, ma finalizzato a giustificare i cambiamenti nelle relazioni interne all'organizzazione tra Francia e Stati Uniti, motivando così la

³⁶⁸ Rudolf Stohr e Klaus Schumacher, The history of the EEC Cereals Market Organisation,

www.coceral.com/.../The%20history%20of%20the%20E.E.C%20cereals%20market%20organisation.pdf

³⁶⁹ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 72, Memorandum from the Assistant Secretary of State for European Affairs (Tyler) to Secretary of State Rusk, Re: European Political Union – Information Memorandum, Washington, February 3, 1965. I sei, infatti, stavano lavorando alla preparazione di un summit europeo da tenersi durante l'estate – preceduto da un working group durante la primavera – in cui la comunità avrebbe affrontato le questioni concernenti l'integrazione politica. Sull'iniziativa avrebbero pesato, secondo la ricostruzione di Tyler, anche i progressi fatti in materia di difesa atlantica e, con la questione della MLF/ANF rimasta aperta, de Gaulle avrebbe potuto avere buon gioco. Tyler concludeva che la faccenda avrebbe potuto divenire “esplosiva”, laddove la minaccia di un ritiro della Francia dall'organizzazione atlantica – annunciata da de Gaulle per il 1969 – avrebbe potuto sovrapporsi alle beghe interne della comunità, portando i 5 allo sbando. In ultimo l'assistente chiosava: “it remains our task to avoid the accusation of involving ourselves as a participant in such sensitive and involved European affairs. [...] It should not be beyond our competence to make our weight felt by appropriate and unobstructive means on the side of those (*the good europeans*) who are working toward the kind of European unity which is favorable to our national interests and to the kind of Atlantic relationship we want.”

³⁷⁰ LBJL, NSF, Country File, France, box 170, Telegram from Paris by Bohlné, Re: Politico-Economic Assessment (France), February 2, 1965, p. 4.

³⁷¹ Frédéric Bozo, Two Strategies for Europe, op. cit., pp. 144-145.

³⁷² LBJL, NSF, Country File, France box 170, Telegram from Paris, “Official Text Giscard D'Estaing's Speech on February 11 on International Monetary System as Just Released by Finance Ministry”, February 12, 1965, in cui il ministro delle finanze francese imputava agli Stati Uniti la responsabilità di aver reso il sistema monetario difficilmente sostenibile, a causa della decisione americana di riequilibrare il proprio deficit nella bilancia dei pagamenti a scapito delle monete europee, soprattutto quelle come il franco che detenevano ingenti quantità di dollari.

³⁷³ Ibidem, pp. 146-147.

decisione francese di “ristabilire un equilibrio nel vecchio continente, fondato sull'accordo e la cooperazione e che guardasse oltre l'Europa per sostenere le aspirazioni dei popoli alla liberazione nazionale.”³⁷⁴

Il 18 febbraio Ball, nell'ambito di un incontro a livello diplomatico, chiese a Couve de Murville le intenzioni della Francia riguardo la NATO, ovvero se Parigi era davvero intenzionata – ed in che modo – a ritirarsi progressivamente dall'organizzazione. Couve, in modo bizantino, ribattè che fino al 1969 – anno in cui il trattato atlantico sarebbe stato rinnovato – la Francia non avrebbe deliberatamente lasciato la NATO – tutt'al più dandone notizia con un congruo anticipo – ma che allo stesso tempo non si poteva aspettare fino a quella data per apportare modifiche strutturali ed indispensabili all'organizzazione, in conformità peraltro con le evoluzioni dello scenario internazionale occorse negli ultimi 18 anni. Couve aggiunse poi, rendendo la conversazione ancora più sibillina, che qualora vi fosse stato un ritiro, sarebbe stato più corretto definirlo una smobilitazione, se pur tuttavia non vi fossero ancora gli elementi necessari per individuare al meglio in che termini si sarebbe compiuto tale processo.³⁷⁵

Rispetto alla questione tedesca – tema che implicitamente sottintendeva anche i rapporti tra e all'interno dei blocchi, oltre che la distensione – Couve de Murville, a colloquio stavolta con Rusk, giocò d'astuzia. Facendo riferimento, infatti, all'incontro di Rambouillet, sentenziò che lo stesso Erhard, in accordo con de Gaulle, riconosceva che il problema della riunificazione era di competenza strettamente europea. Al contempo, tuttavia, su richiesta del ministro degli esteri tedesco Schroeder, Couve dichiarava a Rusk che il governo di Parigi avrebbe inoltrato presso il gruppo diplomatico NATO, a Washington, l'iniziativa promossa dal governo di Bonn in merito alla riunificazione, facendo intendere che considerava gli Stati Uniti ancora coinvolti nella questione.³⁷⁶

La logica bipolare e la sua corrente emancipazione in distensione, era per de Gaulle, una finestra d'intervento strettamente connessa alla ricerca dell'indipendenza francese da una qualsivoglia egemonia economica, politica e nucleare. La posizione ondivaga del diplomatico francese nei confronti dei suoi omologhi americani, pur aggiungendo confusione ad una situazione già poco nitida, rendeva tuttavia chiaro un fatto: nei prossimi mesi, gli Stati Uniti dovevano fare i conti con alcune scelte dell'Eliseo che certamente avrebbero sollevato stupore e forti critiche. Il biennio '65 –'67 sarebbe stato per de Gaulle decisivo. Si trattava di lavorare per la presidenza de Gaulle, forte della stabilità economica e politica riconosciuta dagli stessi USA e sicura della rielezione alle presidenziali del dicembre del 66, su più piani contemporaneamente: dalla forza de frappe al coordinamento della difesa europea ed al processo di integrazione della comunità; dalle modifiche agli arrangiamenti NATO (ad esempio all'interno del NATO Defense Planning) alla flexible response, che se pur con cautela veniva trattata durante le sessioni ministeriali atlantiche; dall'avvio di relazioni con il blocco dei paesi comunisti alla proposta di neutralizzazione nel sudest asiatico e – complementariamente – dall'avvio del dialogo con i sovietici all'intervento della Francia nelle aree in via di sviluppo dove già intervenivano le due superpotenze.³⁷⁷ Un terreno, complessivamente, su cui già lavoravano gli Stati Uniti, il più delle volte con finalità analoghe a quelle francesi ma con modalità diverse rispetto al governo di Parigi. Entrambi i paesi erano sostenuti da motivazioni molto spesso in conflitto tra loro.

In questo senso, l'incontro del ministro dell'informazione francese Alain Peyrefitte con il presidente del consiglio sovietico Kosyghin, metteva maggiormente in luce il contrasto tra una politica, quella di de Gaulle, della “mano libera” e quella di Johnson, alla ricerca di un

³⁷⁴ Ivi.

³⁷⁵ LBJL, NSF, Country File, France, box 171, Memorandum of Conversation between Under Sec Ball, Bohlen, Couve de Murville and Ambassador Alphand, Washington, February 18, 1965, p. 2.

³⁷⁶ LBJL, NSF, Country File, France, box 171, Memorandum of Conversation, “French Views on German Question”, Washington, February 18, 1965, pp. 2-3.

³⁷⁷ LBJL, NSF, Country File, France, box 170, Airgram from Paris, French Internal Situation – Perspectives 1965 (John A. Bovey, Jr, Counselor of Embassy), January 15, 1965, pp. 1-15.

equilibrio bipolare tale da “liberare” il perseguimento degli interessi degli Stati Uniti dall’ipoteca di una guerra nucleare con l’URSS.³⁷⁸ Secondo un cablogramma dell’intelligence USA, “the discussions between French Minister of Information Alain Peyrefitte and Soviet President of Council Leonid Kosygin on 9 January concerned the possibilities of a purely European non-aggression Pact. Kosygin pointed out to Peyrefitte that there was no basic difference between French and Soviet policies on Europe as President de Gaulle has already recognized the Oder-Neisse border and as he is opposed to the MLF. De Gaulle also is not particularly interested in any effort toward German reunification in the near future such a non-aggression Pact would have obvious advantages both for France and the Soviet bloc as it would prove that NATO is no longer necessary. This would naturally lead to the eventual reduction of American forces in Europe and a reduction in what de Gaulle termed “American hegemony.” Inoltre, nell’ipotesi che il Presidente francese si fosse recato a Mosca nei mesi seguenti, il cablogramma sosteneva che: “de Gaulle will probably use this visit as a weapon against the United States, if the U.S. continues to oppose certain of de Gaulle’s political concepts.”³⁷⁹

Al principio del 1965, in sostanza, venivano al pettine i nodi che avevano caratterizzato le relazioni franco-americane – almeno degli ultimi 3 anni – e le antinomie che avevano contraddistinto alcuni aspetti della politica americana, in tema nucleare e strategico.

Alla fine di febbraio, Johnson – consapevole dell’incertezza che pendeva sul destino della forza atlantica e dell’incapacità da parte dell’amministrazione di dare una linea netta a favore o a sfavore del progetto, inviava una serie di lettere ad alcuni dei primi ministri alleati (Gran Bretagna, RFT, Italia, e Paesi Bassi) per rassicurarli in merito all’impegno americano a favore del nuclear sharing in Europa.³⁸⁰

Nonostante la dichiarazione presidenziale del 16 gennaio e le lettere di rassicurazione che il segretario di stato aveva inviato ai primi ministri di Londra e Bonn, Rusk affermava che in Europa si era diffusa la percezione che gli Stati Uniti stessero perdendo interesse nei confronti della questione.³⁸¹ Ed in qualche modo, era una giusta percezione.

In un memorandum di McBundy indirizzato a Rusk, emergevano i primi segnali a favore della nuova dottrina strategica, che peraltro da anni covava all’interno del dipartimento della difesa, la flexible response.³⁸² Una nuova linea strategica che tuttavia, non fu riconosciuta

³⁷⁸ LBJL, NSF, Country File, France, box 170, Intelligence Information Cable, “Franco-Soviet Discussion on a European Security and Non-Aggression Pact, January 29, 1965 (Sanitized).

³⁷⁹ Ibidem, p. 2.

³⁸⁰ LBJL, NSF, Subject File, box 23, Memorandum for the Sec of State (McG.Bundy), March 4, 1965; in cui Bundy spiegava la necessità di “porsi alcune brutali domande riguardo la MLF/ANF”, le cui discussioni si stavano rimandando alla primavera o all’estate, senza tuttavia sapere con certezza che posizione avrebbero potuto assumere gli Stati Uniti. Vedi anche, _ID. Memorandum to the President (McG. Bundy), Subject: Erhard/Wilson Meeting, March 2, 1965; in cui, oltre a rimandare a dopo i colloqui tra Bonn e Londra la ripresa delle discussioni sulla forza multilaterale, Bundy sottolineava quanto fosse sconsigliabile “to crank up a formal US – sponsored multilateral exercise.” _ID. Memorandum for the President (Rusk), Subject: Draft Letters on ANF/MLF, February 26, 1965.

³⁸¹ LBJL, NSF, Subject File, box 23, Memorandum for the President (Rusk), Subject: Draft Letters on ANF/MLF, February 26, 1965; vedi anche per le lettere a Schroeder e Gordon Walker (ancora in carica a gennaio), _ID., box 25, Telegram from AmEmbassy (Bonn), McGhee, January 14, 1965 e Telegram from AmEmbassy (London), Rusk, January 14, 1965.

³⁸² La maggior parte della storiografia sull’argomento sostiene che la politica di sicurezza nazionale degli Stati Uniti mutò drasticamente il 20 gennaio del 1961, allorquando l’amministrazione Kennedy avviò la sostituzione della Massive Retaliation con la nuova dottrina della Flexible Response. Vedi Francis J. Gavin, *The Myth of Flexible Response. American Strategy in Europe during the 1960’s*, LBJL School of Public Affairs, University of Texas at Austin, p. 1; Jane E. Stromseth, *The Origins of Flexible Response: NATO’s Debate over Strategy in the 1960’s*, St. Martin’s Press, New York, 1988, p. 3; Desmond Ball, *Politics and Force Levels: The Strategic Missile Program of the Kennedy Administration*, University of California Press, Berkeley, 1980; Helga Haftendorn, *NATO and the Nuclear Revolution: A Crisis of Credibility, 1966-67*, Clarendon Press, 1996, pp. 25-109

unanimente fin dagli esordi della sua elaborazione come la soluzione più appropriata.³⁸³ “I therefore wonder – si domandava Bundy – if we should be giving close thought to other possibilities for nuclear coordination within the Alliance which may be more modest but which are also more likely to happen.”³⁸⁴ Il riferimento alla consultazione nucleare, in tandem con la nuova dottrina della risposta flessibile, era evidente.

Un processo, quella della consultazione, a cui gli europei avevano guardato con interesse – de Gaulle lo aveva anticipato nel lontano 1958 con la lettera a Macmillan e ad Eisenhower – ma che poi era finito nel dimenticatoio a causa di quella che l’amministrazione americana aveva ritenuto essere una proposta molto più consistente se non addirittura risoltrice di diversi problemi, la MLF. Ed anche a causa dei mutamenti repentini dello scenario internazionale (la crisi di Cuba), i quali avevano impedito ad un’evoluzione atlantica quale quella della condivisione della pianificazione nucleare di realizzarsi, il processo della consultazione interno ad organismi come il Nuclear Planning Working Group non aveva preso sostanzialmente piede.

Durante le drammatiche due settimane di ottobre, Kennedy aveva compreso che le possibilità offerte dalla risposta flessibile non avrebbero garantito la sopravvivenza dell’Europa contro un blitzkrieg sovietico, al tempo stesso però, parte dell’amministrazione aveva intuito che la nuova dottrina avrebbe potuto essere utilizzata per risolvere le tensioni interne all’alleanza, legate peraltro alla guerra fredda in Europa e alla questione nucleare.³⁸⁵

La consultazione ed il coordinamento nucleare, nella loro forma di organismi ad hoc, come si vedrà, avrebbero preso il posto della MLF, configurandosi come la soluzione “software” in luogo di quella “hardware”, rappresentata dal progetto multilaterale.

Con l’approssimarsi della primavera, le intenzioni di de Gaulle, a fare da contraltare con quanto gli Stati Uniti stavano tentando di sostenere nell’Alleanza, divennero ancora più esplicite. In un memorandum del dipartimento di stato che ricostruiva il colloquio tenuto dal sostituto del rappresentante americano permanente presso la NATO, Elbridge Durbrow, e il consigliere francese per gli affari esteri Henri Ruffin sul tema del Nuclear Force Planning, venivano alla luce i primi segni evidenti di distacco di Parigi dall’organizzazione in coincidenza del montare della questione della flexible response.³⁸⁶ Ruffin, infatti, aveva aperto la conversazione, chiedendo al rappresentante americano, dove gli Stati Uniti credevano che il NFP li avrebbe condotti (la Francia era uscita dall’esercitazione l’anno precedente).

L’esercizio del NFP era iniziato nell’inverno del 1963 e lo studio che ne sarebbe derivato – secondo il suggerimento dell’ex segretario della NATO STikker e su decisione del consiglio atlantico di Ottawa – avrebbe dovuto fornire dati sufficienti ed utili ad individuare il “livello maggiormente realistico delle forze NATO in Europa, la loro migliore pianificazione e la strategia ad esse connessa.”³⁸⁷ L’esercizio si configurava nell’ambito del potenziamento delle forze convenzionali sul continente, in relazione all’adozione della flexible response e più specificatamente in connessione con la questione delle “pause di negoziazione” e la “soglia nucleare”. Questi ultimi due aspetti, infatti, erano alla base della nuova dottrina: la pausa di negoziazione era un momento in cui, nell’ipotesi di una guerra condotta con armi convenzionali, le due superpotenze sarebbero potute giungere ad un accordo per evitare lo stadio successivo che vedeva il coinvolgimento delle forze nucleari. La soglia nucleare, va da sé, era il livello (territoriale, strategico e numerico delle forze impegnate) oltre il quale era opportuno scivolare nella fase dell’impiego delle armi nucleari.

³⁸³ Francis J. Gavin, *The Myth of Flexible Response*, op., cit., p. 2.

³⁸⁴ LBJL, NSF, Subject File, box 23, Memorandum for the Sec of State (McG.Bundy), March 4, 1965.

³⁸⁵ Francis J. Gavin, *The Myth of Flexible Response*, op., cit., p. 3.

³⁸⁶ NARA, RG 59, Lot File 67D516, box 3, NATO 7, Memo of Conversation, “NATO Force Planning”, February 25, 1965.

³⁸⁷ In aprile il dipartimento della difesa decise di istituire un gruppo di lavoro per il NFP, che sarebbe stato finanziato da fondi americani MAP, composto da personale del dipartimento della difesa e avrebbe preso luogo presso Parigi ufficialmente dal 15 giugno del 1965. NARA, RG 59, Lot File 67D516, box 3, NATO 7, Memorandum for the Secretary of Defense, “NATO Force Planning Organization” by Holis Horwitz, March 1965.

Ruffin sostenne, senza mezzi termini, che Parigi riteneva l'esercizio totalmente inutile. Innanzitutto perché esso richiedeva – come d'altronde aveva dichiarato McNamara durante la sessione ministeriale del '62 – un aumento del budget del 20% da parte dei paesi NATO coinvolti, aumento che nessuno dei membri era in grado di sostenere, neppure gli Stati Uniti, che, addirittura, stavano ridimensionando le loro spese.³⁸⁸ In secondo luogo, sosteneva Ruffin, il potenziamento previsto per le armi convenzionali e quindi la loro sperimentazione con il NFP, era in contraddizione con quanto invece sembrava accadere nell'Europa centrale, dove gli Stati Uniti – secondo Parigi – si stavano adoperando per l'installazione di artiglieria nucleare (i razzi tattici nucleari: David Crocketts e Honest Johns) oltre che missili Sergeant e Pershings.³⁸⁹

Erbrow aveva tentato di rassicurare il diplomatico francese sostenendo "that we had no desire to do what would be completely unrealistic, to put the cart before the horse by trying now to adopt a theoretical strategic concept which any realistic person would know would be unattainable from a resources, manpower, financial or any other point of view."³⁹⁰ Ed aggiungeva, "in other words, once we get as many hard facts as we possibly can then, but only then, would it be in everybody's interest, the French as well as our own, to take a look at the kind of strategy we could have with the attainable forces and standards." Il problema, tuttavia, per Ruffin rimaneva in questi termini: la strategia NATO era ancora riconducibile al documento della Military Committee 14/2 approvato nel 1957, che faceva della *massive retaliation* la dottrina strategica dell'organizzazione. Nella motivazione quindi, che conduceva al rafforzamento delle armi convenzionali contemporaneamente al potenziamento ed il dispiegamento delle armi nucleari sul continente, non c'era coerenza per l'Eliseo. In altre parole, per bocca di Ruffin, il governo francese si chiedeva per quale motivo gli Stati Uniti stessero cercando di costruire in linea teorica una soglia di intervento nucleare e cercando di rendere maggiormente attendibile il deterrente occidentale sulla base delle sole forze convenzionali, invece di aderire con la Francia – come d'altronde era stato fino ad allora – al concetto del "trip wire".

L'orientamento dell'amministrazione verso la flexible response si realizzò gradualmente e prese il via mano a mano che si comprese l'ineluttabilità del destino del nuclear sharing, così come immaginato con la forza atlantica (ANF). In marzo, infatti, gli inglesi tentarono di impegnare Bonn all'Atlantic Nuclear Force, sapendo che la proposta americana per la MLF giaceva inerte nei cassetti del dipartimento di stato. Per tentare di giungere ad un accordo di massima, il ministro degli esteri britannico Stewart in accordo con Healey alla difesa, operarono un mutamento sostanziale nella proposta dell'ANF: essi dichiararono infatti di essere disposti ad accettare la gestione multinazionale sui sottomarini britannici Polaris e fecero desumere che poteva addirittura esservi la possibilità che la Gran Bretagna rifornisse di testate nucleari i missili per la flotta di superficie.³⁹¹ Anche stavolta, tuttavia, i diplomatici tedeschi rifiutano. Nel corso del round di colloqui tra Stewart e Rusk, qualche giorno più tardi a Washington, si rendeva evidente l'impossibilità dell'accordo, almeno fino alle elezioni tedesche di settembre: non c'era alcuna opportunità per l'ANF nell'ambito delle discussioni bilaterali. Se si voleva continuare a tenere in piedi il progetto, occorreva introdurlo presso il North Atlantic Council, e precisamente presso il working group di Parigi che avrebbe

ripreso la sua attività nelle settimane seguenti.³⁹² L'ANF, a detta dei partecipanti all'incontro, sostituiva il progetto della MLF, ed in tal senso, si poteva sostenere che l'idea della flotta multilaterale era davvero stata affondata. Il dipartimento di stato ancora una volta si

³⁸⁸ Ibidem, p. 2.

³⁸⁹ NARA, RG 59, Lot File 67D516, box 3, NATO 7, Memo of Conversation, "NATO Force Planning", February 25, 1965, p. 3.

³⁹⁰ Ibidem, p. 4.

³⁹¹ Ipotesi che venne scartata successivamente per i problemi economici che una tale operazione avrebbe comportato. Susanna Schrafstetter and Stephen Twigge, *Trick or Truth?*, op. cit., p. 174.

³⁹² FRUS, 1964-68, XIII, doc. 78, Memorandum of Conversation, Subject: MLF/ANF, Washington, March 22, 1965.

trovava dinnanzi alla drammatica circostanza di veder gettato a mare ben 5 anni di sforzi, "per incontrare quello che – gli Usa – avevano creduto essere le esigenze europee in campo nucleare."³⁹³

Il fatto che la discussione sulla forza atlantica fosse rimessa al consesso dei membri NATO, aveva un significato che trascendeva le mere esigenze tecniche: l'impasse sull'ANF andava a coincidere con lo stallo presente nei vari organismi NATO, in cui, proprio a causa del cambiamento in atto nella politica verso il nuclear sharing e la non-proliferazione dell'amministrazione americana verso l'Europa, non era possibile neppure per gli alleati (eccetto la Francia) posizionarsi in modo netto.

In una lettera di fine marzo indirizzato al dipartimento di stato, l'ambasciatore McGhee prendeva in considerazione – quasi stupito – alcuni passaggi del discorso che il segretario aveva tenuto nell'ambito del Council on Foreign Relations del 6 marzo a Cleveland, quando aveva dichiarato "If the European countries wish to play a larger role, possibly as a collective entity, in sharing the burdens and responsibilities of NATO defense".³⁹⁴ McGhee aveva interpretato il passaggio "Do I interpret this correctly to mean that we will, at some stage prior to the final achievement of unity, be prepared to accept within NATO the collective organization of European defense – non-nuclear as well as nuclear?" Dal punto di vista nucleare, la conseguenza di tale dichiarazione, sosteneva McGhee, poteva essere che gli Stati Uniti accettavano di considerare la creazione di forza nucleare indipendente precedete al raggiungimento dell'unità politica dell'Europa. "The force might embody – affermava l'ambasciatore – what Europe itself could contribute – i.e., the force de frappe and, if the UK were to participate, the UK nuclear forces." Questo ragionamento avrebbe persino fatto venir meno, aggiungeva McGhee, l'argomento francese della force de frappe a difesa dell'Europa. "Reconciliation between European and American strategic concepts – chiosava il diplomatico americano – could probably be more easily accomplished under such circumstances than at present – where there exists a complete impasse on strategy within NATO."³⁹⁵

In conclusione, faceva notare acutamente McGhee – e l'osservazione aquisiva un rilievo interessante soprattutto se rapportata a quanto stava accadendo sul fronte bipolare – in ambito politico le dichiarazioni di Rusk potevano facilitare il dialogo con l'Europa su questioni bilaterali.

E "it might also provide the only way to obtain any response to our repeated propositions, which you first made at the Oslo NAC meeting in 1961 and made most recently in your Cleveland speech – that Europeans should help us in facing the problems in the peripheral areas. A Europe even beginning to be united in the foreign policy field might be able to develop common policy toward such problems which could lead to common actions. The present proliferation and contradictions of such policies among the various European countries, on the other hand, almost certainly precludes such common policies."³⁹⁶

Contemporaneamente all'elaborazione di un approccio nei confronti degli alleati finalizzato a ridurre a sintesi le questioni rimaste irrisolte in tema di nuclear sharing e flexible response, una parte dell'amministrazione tentava, con delle manovre di assestamento, di indirizzare l'azione diplomatica verso l'Europa. Il NSC di Bundy, come aveva fatto con Johnson alla fine del 1964, così cercava di fare con il dipartimento di stato e gli ambienti diplomatici americani nella primavera del '65: un lento e lungo logoramento delle posizioni assunte, a favore invece di quella che si sentiva già essere nell'aria la svolta della presidenza Johnson, la non-proliferazione. In febbraio, infatti, Bundy aveva impedito che Ball consegnasse un discorso pro-MLF/ANF e prese ad elaborare con il dipartimento della difesa –

³⁹³ Ibidem.

³⁹⁴ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 79, Letter from the Ambassador to Germany (McGhee) to Secretary of State (Rusk), Bonn, March 30, 1965.

³⁹⁵ Ibidem.

³⁹⁶ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 79, Letter from the Ambassador to Germany (McGhee) to Secretary of State (Rusk), Bonn, March 30, 1965.

confermando la connessione tra politica di non-proliferazione e risposta flessibile – una sorta di strategia per evitare pubbliche dichiarazioni a favore della forza atlantica.³⁹⁷

In merito alla dottrina di McNamara, il dipartimento di stato – supportato dal NSC – tentava di agire a copertura delle eventuali deficienze che la risposta flessibile poteva provocare in Europa, ma l'evidenza di un approccio più defilato sull'uso del nucleare non poteva passare inosservata. Erhard, infatti, aveva espresso all'ambasciatore americano i suoi dubbi in merito alla nuova strategia, in particolare in relazione al fatto che, secondo tale dottrina, un attacco totale da parte comunista sulla Germania occidentale non avrebbe necessariamente autorizzato l'uso delle armi nucleari a meno che l'aggressore non avesse invaso buona parte del territorio della RFT. Nel rispondere a McGhee, Rusk riconosceva che sebbene gli interessi di sicurezza americani rimanessero saldamente ancorati a quelli europei, "era impossibile ed indesiderabile definire con precisione a che punto sarebbero state impiegate le armi nucleari". E continuava: "We recognize our present inability to be absolutely precise either as to use of nuclear weapons in less than all-out attack with nuclear weapons or as to size of conventional option we believe appropriate for NATO, or as to precise changes we would like to see accomplished in present NATO force posture, contributes to fundamental difficulty we have with FRG."³⁹⁸ Tuttavia, raccomandava Rusk, con i tedeschi si sarebbero approntati dei colloqui specifici in merito alla dottrina di McNamara, con lo stesso segretario alla difesa (talks che si sarebbero svolti in maggio tra McNamara ed il suo omologo von Hassel), e si sarebbero rassicurati del fatto che le intenzioni americane di difendere la Germania da un attacco comunista rimanevano quelle di sempre.³⁹⁹

Quel che tuttavia sembrava ormai irreversibile era il processo di adattamento della strategia NATO alla risposta flessibile e, completamente, alla politica di non-proliferazione.

I due binari su cui correva la politica dell'amministrazione Johnson, il più delle volte a diverse velocità, contribuì a inasprire la posizione francese ed a condurre la politica dell'Eliseo verso altri percorsi. Il 4 maggio Bohlen riportava al dipartimento di stato di uno scambio di battute avuto con de Gaulle in merito alla NATO. Sebbene il generale avesse ribadito sostanzialmente i termini in cui la Francia immaginava la necessaria revisione del trattato, aggiungeva che nel proprio paese non vi sarebbero più state truppe o installazioni straniere, o almeno sarebbero state condotte sotto il comando francese.⁴⁰⁰ Bohlen notò che l'atteggiamento di de Gaulle non era poi mutato rispetto agli ultimi mesi e non aveva per giunta affermato nulla di nuovo, tuttavia era stato maggiormente esplicito riguardo l'eliminazione di ogni struttura integrata in Francia. "I had never heard him before state so flatly that all foreign military installations would leave the soil of France or be under total French control."⁴⁰¹

Era chiaro, quindi, secondo il diplomatico americano, che la preoccupazione prossima non doveva essere solo quella di misurare e contenere le evoluzioni che avrebbero comportato le modifiche al trattato agognate da de Gaulle entro la fine del decennio, ma anche l'esclusione delle strutture NATO dalla Francia. Non solo dunque Parigi poteva uscire dalla NATO; anche l'organizzazione atlantica poteva essere estromessa dal territorio francese. Occorreva cominciare a considerare la ricollocazione delle forze integrate e a prevedere uno scenario, sconcertante, ma probabilmente realistico. L'incontro del North Atlantic Council di maggio (11- 12) mise ulteriormente in chiaro il panorama che attendeva Washington. All'interno del working group sull'ANF non c'erano stati progressi, non a causa dell'ostilità della Francia o dell'URSS – sostenne Rusk – ma per facilitare la strada alla RFT. L'attività del Nuclear Committee, invece, si attendeva intensa e problematica, in vista delle questioni che sarebbero state sollevate da Parigi e Bonn in merito ai colloqui

³⁹⁷ LBJL, NSF, Subject File, box 23, Memorandum to Cyrus Vance (Bundy), February 2, 1965.

³⁹⁸ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 81, Telegram from the Department of State to the Embassy in Germany, Washington, April 29, 1965.

³⁹⁹ Ibidem.

⁴⁰⁰ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 83, Telegram from the Embasst in France to the Department of State, Paris, May 4, 1965 e LBJL, NSF, Country File, box 171, Telegram to the Department of State (Bohlen), May 4, 1965.

⁴⁰¹ Ibidem.

che Couve de Murville avrebbero potuto avere con Gromyko sulla questione nucleare. Lo stato dell'alleanza che il segretario generale Brosio avrebbe elaborato sulla base delle analisi dei vari ministri degli esteri degli stati membri, non era affatto confortante. Gli Stati Uniti si dichiaravano pronti a raccogliere le decisioni di de Gaulle, tuttavia, quel che si attendeva per i primissimi mesi del '66, il ritiro di Parigi dall'alleanza e/o l'uscita delle forze integrate NATO dal suo territorio, elevava il livello di allarme nell'organizzazione.⁴⁰² Il 19 maggio, a ridosso dell'incontro dei ministri della difesa NATO (31 maggio – 1 giugno), Couve tentò di assicurare l'ambasciatore americano Hervé Alphand che il Patto Atlantico sarebbe stato mantenuto ma che dal 1966 sarebbe occorsa una rinegoziazione o ristrutturazione della sola organizzazione. A distanza di qualche settimana, a seguito dell'incontro ministeriale NATO, Couve modificò nuovamente il tiro dichiarando in un'intervista al giornalista del NYT, Cyrus Sulzberg, che per quanto la Francia volesse mantenere l'alleanza, essa avrebbe continuato a sostenere la sua esistenza solo se gli Stati Uniti – in assenza di vera integrazione – avessero accettato degli accordi bilaterali concernenti le strutture militari.⁴⁰³ Era questo un modo, per mettere ancora più alle strette Washington e portarla allo scontro. Il round ministeriale della fine di maggio, in questo senso, era stato ancora più indicativo del precedente. L'incontro fu infatti l'occasione per Washington e Parigi di mettere definitivamente le carte in tavola sul tema dell'alleanza e della flexible response.⁴⁰⁴ Il Centre de Prospective et d'Evaluation (CPE), un organismo interno al ministero della difesa francese per analizzare una politica dell'uso delle armi nucleari, consegnò il proprio lavoro appena qualche giorno prima dell'incontro NATO. Lo studio faceva leva sul pragmatismo della politica francese (quella gollista) per spiegare l'adozione di una strategia di difesa che faceva delle armi nucleari la propria deterrenza. La soglia nucleare oltre la quale sarebbe scattato lo scontro atomico era piuttosto bassa poiché, si considerava, un attacco sovietico sul territorio dell'Europa centrale sarebbe stato superiore all'impiego di una brigata o di una divisione. In questo senso, l'adozione per la NATO della flexible response avrebbe spinto la Francia – che vedeva la nuova dottrina come un sistema per gli Stati Uniti per tirarsi fuori dalla contesa nucleare sul territorio europeo – a riconsiderare la propria partecipazione. Inoltre, la Francia, tramite il suo ministro della difesa Messmer, dichiarava a Brosio che la Francia non avrebbe partecipato all'esercizio di difesa Fallex 66, finalizzato a dimostrare come la strategia della flexible response poteva coprire gli obiettivi europei e sostituirsi all'uso di quella nucleare. Brosio tentò di recuperare Messmer che rispose spiegando che l'intera dottrina era in contrasto con la strategia francese e per questa ragione anche con quella della NATO, sulla quale ancora vigeva – a detta di Parigi – la direttiva MC 14/2.⁴⁰⁵ Durante la sessione ministeriale NATO di fine maggio a Parigi, McNamara presentò la proposta americana che prevedeva di istituire un organismo ad hoc, non permanente, la cui composizione sarebbe stata limitata a 4 o 5 membri (ministri della difesa dei paesi alleati), con l'obiettivo di studiare il coordinamento alla difesa nucleare, le procedure di comunicazione e consultazione all'interno della NATO in merito alla strategia dell'alleanza. La Select Committee avrebbe condotto il proprio lavoro sulla base delle linee guida definite nel corso dell'incontro ministeriale di Ottawa del maggio del '63 e le procedure che avrebbe seguito in merito alla consultazione si sarebbero basate su quanto già definito nell'incontro di Athens del 1962. In altre parole, la Select Committee avrebbe lavorato sulla base della dottrina della risposta flessibile illustrata da McNamara nel '62 ed all'interno del Defense Planning Committee, istituito nel 1963 "per discutere a livello politico della strategia da seguire nell'alleanza e definire gli obiettivi delle forze in campo."⁴⁰⁶ Le decisioni non sarebbero comunque state prese nell'ambito di tale commissione, ma anzi sarebbero spettate ai ministeri degli esteri durante gli incontri

⁴⁰² FRUS, 1964-68, XIII, doc. 85, Telegram from Secretary of State Rusk to the Department of State, London, May 14, 1965.

⁴⁰³ LBJL, NSF, Country File, France, Box 171, Telegram to the Department of State (Bohlen), Paris, June 15, 1965.

⁴⁰⁴ Frédéric Bozo, *Two Strategies for Europe*, op. cit., pp. 148-151.

⁴⁰⁵ LBJL, NSF, Country File, France, box 171, Telegram to the Department of State, May 26, 1965.

⁴⁰⁶ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 87, Circular Telegram from the Department of State to the Posts in the NATO Capitals, Washington, June 2, 1965.

plenari dell'organizzazione.⁴⁰⁷ McNamara si spinse persino più oltre, quando sostenne che la Select Committee, per quanto estendesse la consultazione in materia nucleare, non si proponeva di sostituire il nuclear sharing né tanto meno un progetto come quello dell'ANF/MLF.⁴⁰⁸ A conferma della affidabilità dell'impegno americano a difesa dell'Europa – non in contrasto con la risposta flessibile – il segretario alla difesa spiegò che il numero degli ordigni nucleari in Europa era stato aumentato negli ultimi anni, proprio per dimostrare a coloro che non riponevano fiducia nella nuova dottrina, “that the United States is not planning to de-nuclearize Europe.”⁴⁰⁹

In fondo l'allargamento della consultazione era quello che aveva chiesto de Gaulle anni prima, ma ora – a detta di Messmer – la proposta giungeva troppo tardi. La Select Committee per Parigi, aveva tutta l'aria di essere un contraccolpo alla politica francese, perché tendeva a ristabilire un consenso strategico interno all'organizzazione, isolando la Francia. Inoltre, La Select Committee nasceva con l'idea di sostituire la MLF/ANF. Pierre de Leusse, rappresentante francese al Consiglio atlantico, spiegò a Brosio che la Francia non avrebbe potuto parteciparvi in quanto riteneva la commissione un tentativo procedurale per supportare le proposte di alcuni dei paesi membri basato su un consenso strategico che tuttavia nella NATO non esisteva.⁴¹⁰

L'incontro ministeriale giunse in un momento in cui sia una parte che l'altra avevano maturato decisioni irreversibili. Gli Stati Uniti, ormai lanciati alla volta della risposta flessibile e della non-proliferazione, e con alle spalle mesi di travaglio e confusione sul nuclear sharing, avevano bisogno di dare una scossa al sistema, cui la loro non decisione aveva contribuito a bloccare. La Francia, dall'altra parte, aveva intuito che il momento del divorzio dalla strategia NATO – concepita su stimolo degli americani – doveva essere questo. De Gaulle era consapevole che il ritiro dall'organizzazione sarebbe dovuto avvenire sull'ondata positiva della sua rielezione, attesa per la fine del 1966. Occorrevano mesi prima di definire al meglio l'exit strategy, ed i tempi, nella primavera del 1965, erano maturi.

In maggio, contemporaneamente alla sessione ministeriale NATO, Bundy approvava un articolo scritto da Foster dell'ACDA per la rivista *Foreign Affairs* (“New Directions in Disarmament”), che sosteneva apertamente la politica di non-proliferazione. L'articolo ripercorreva alcune delle più importanti raccomandazioni di Gilpatric. L'autorizzazione alla sua pubblicazione venne dall'interno dell'amministrazione. Spurgeon Keeny, addetto all'autorizzazione ai fini della pubblicazione dei documenti governativi, scrisse a Bundy che l'articolo poteva rappresentare la pubblicazione del report della commissione Gilpatric, la cui diffusione, fino ad allora, era stata contenuta.⁴¹¹

Come riportava un paper dell'ACDA, a firma di William C. Foster e destinato ai membri della Committee of Principals — “the growing feeling that the limited test ban agreement was an isolated interlude rather than the beginning of a program of arms control and disarmament, and that thus nuclear proliferation is inevitable, will become overwhelming.”⁴¹²

⁴⁰⁷ LBJL, NSF, Country File, France, box 171, Telegram to the Department of State, Paris, June 30, 1965.

⁴⁰⁸ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 87, Circular Telegram from the Department of State to the Posts in the NATO Capitals, Washington, June 2, 1965.

⁴⁰⁹ LBJL, NSF; Agency File, box 11, Remarks by Secretary McNamara, Defense Minister Meeting, Paris, May 31, 1965.

⁴¹⁰ LBJL, NSF, Country File, France, box 171, Telegram to the Department of State, Paris, June 30, 1965.

⁴¹¹ LBJL, NSF, Agency File, box 5, Memorandum to Bundy (Keeny), May 4, 1965.

⁴¹² NARA, RG 59, Lot File 70D429, box 8, Records Relating to Disarmament and Arms Control 1961-66 – POL Affairs and Relations China Nuclear test to SP-1-B-Ban on Bombs US and USSR – Memorandum for the Members of the Committee of Principals, “Position Paper on a Non-Proliferation Agreement”, July 16, 1965.

Capitolo 4

Estate 1965 – Inverno 1966: Vicino al NPT, lontano dalla MLF.

Preludio alla rottura francese: tra crisi della “sedia vuota”, trilateralismo e non-proliferazione.

“There is no sane description of a nuclear war. There is only the blinding light of man’s failure to reason with his fellow man, and then silence. The time is now. The hour is late. The fate of generations yet unborn is in our hands.”⁴¹³

4.1 Il divario tra Francia e Stati Uniti sulla NATO e sulla distensione

A margine dell’incontro ministeriale della fine di maggio – riportava Finletter al dipartimento di stato – Brosio poneva in evidenza le prime perplessità sollevate in merito alla Select Committee da parte di alcuni dei capi di governo dei paesi alleati con cui egli aveva avuto dei colloqui: chi avrebbe fatto parte della commissione, avevano domandato i governi di Lussemburgo, Paesi Bassi e Belgio al segretario NATO?⁴¹⁴ E se la Francia avesse deciso di ripensarci e partecipare ai lavori della commissione? Nel caso, infatti, che Parigi avesse confermato il suo rifiuto, la costituzione della Select Committee avrebbe seguito le decisioni prese all’interno del NAC.

Sia Brosio che Finletter, tuttavia, affermavano che l’attività del gruppo si sarebbe dovuta svolgere informalmente, in modo da non rendere ancora più incolmabile il gap creatosi tra de Gaulle e l’organizzazione. Qualora, invece, la Francia avesse deciso di aderire, sarebbe stato necessario convocare ulteriori incontri dei rappresentanti permanenti per discutere le procedure di attuazione della commissione. L’ipotesi di un coinvolgimento della Francia era augurabile, secondo l’amministrazione americana ed il segretario generale, tuttavia alcune voci da parte alleata facevano desumere che la presenza di Parigi nella Select Committee avrebbe potuto divenire una complicazione se non addirittura snaturare il senso stesso della commissione.⁴¹⁵

Quel che segnava il dibattito in modo cruciale, era il fatto che alcuni degli alleati avevano chiesto al segretario NATO se si doveva cominciare a considerare la Select Committee in luogo della forza atlantica, e lo stesso Brosio ne aveva chiesto conto a Finletter.

⁴¹³ Dichiarazione di Lyndon B. Johnson alla Conferenza dei 18 a Ginevra, 17 agosto 1965. Glenn Seaborg, *Stemming the Tide*, op. cit., p. 164.

⁴¹⁴ LBJL, NSF, Country File, France, box 171, Telegram to the Department of State from Finletter (from Paris), June 5, 1965.

“I have stated categorically that – scriveva Finletter – is not *repeat* not the fact, and that idea is simply constructive one to bring about better knowledge of and responsibility for use of nuclear weapons in accordance with principles already established in Athens guidelines. Nevertheless am sure this suspicion still is widespread and it will have to be knocked down hard.”⁴¹⁶

In sostanza si doveva evitare che i “good europeans” – come li aveva chiamati McCloy – si allineassero alla posizione di de Gaulle sulla Select Committee. “Question has been flatly asked of Brosio, who asked me, whether or not strategic nuclear forces referred to in McNamara’s proposal for Select Committee are entirely those assigned to SACEUR or whether they include national forces of US at SAC and US NAVY as well as British and French national forces not assigned to SACEUR. I replied that – ribadiva Finletter – all strategic nuclear forces, whether assigned to SACEUR or not, are included in proposal for consultation.” Inoltre, “Questions are asked as to whether Select Committee proposal intended be extension of triumvirate idea proposed by France in 1958. I said answer is no *repeat* no and that Select Committee would not have authority make decisions for alliance which are made by governments acting through NAC, presumably in ministerial session. [...] “We must clearly negate any possibility of triumvirate idea”.⁴¹⁷

Se da una parte Washington era attenta a non incrementare ulteriormente la polemica con l’Eliseo e, al tempo stesso, dedita a non assecondare la visione di de Gaulle in merito all’organizzazione, dall’altra Parigi, non risparmiava le accuse, in ragione soprattutto del cambiamento in materia nucleare, su cui a suo avviso, l’amministrazione americana aveva accelerato il passo negli ultimi mesi.

Sempre in maggio, Bohlen aveva avuto uno scambio di battute con Walter Lippmann, influente intellettuale e giornalista dell’Herald Tribune di New York, il quale peraltro non aveva lesinato forti critiche all’amministrazione in merito al Vietnam. Ebbene, Lippmann aveva riferito all’ambasciatore di una conversazione avuta con de Gaulle dai toni piuttosto preoccupanti: “De Gaulle – asseriva Lippmann – has apparently a complete fix on the subject of present policy of the US it will be recalled, embtel 6235, that he told me in the beginning of May that he thought the US was becoming affected by its own power and was beginning to believe that force would solve everything. In his opinion – l’opinione di de Gaulle – the US was the greatest danger in the world today to the peace, succeeding *repeat* succeeding Russia and preceding China, using very much the same characterization of American thinking.”⁴¹⁸ A Washington, ci si era invero abituati alle dichiarazioni al vetriolo dell’inquilino

⁴¹⁵ Ibidem, p. 2.

⁴¹⁶ Ibidem, p. 3.

⁴¹⁷ Ibidem, p. 4.

⁴¹⁸ LBJL, NSF, Country File, France, box 171, Telegram to the Department of State (Bohlen), June 3, 1965.

dell'Eliseo, ma in quella occasione – come era già stato per la conferenza stampa del 4 febbraio di de Gaulle, nella quale egli aveva invocato la costituzione di un'Europa dall'Atlantico agli Urali – l'effetto era maggiormente dirompente poiché faceva scivolare in secondo piano la minaccia sovietica e faceva della politica americana uno strumento inadatto al mantenimento della pace nel più ampio contesto internazionale. Lippmann stesso aveva riferito a Bohlen di non utilizzare le affermazioni golliste, ma anzi di proteggere sia la fonte di questa notizia che il suo contenuto. “The fact that de Gaulle is placing the US ahead of the Soviet Union as a threat to peace seems to me – per Bohlen – to mark further progression in regard to de Gaulle's attitude towards the Soviet Union.”⁴¹⁹

Nelle stesse ore il diplomatico americano diramava un telegramma a Rusk, confermando quanto ormai era noto da qualche settimana, ovvero la decisione francese di ritirarsi dalla NATO e la necessità per Washington e gli altri alleati di approntare un piano di ricollocazione delle forze atlantiche di stanza in Francia.⁴²⁰ Sebbene al principio, negli ambienti diplomatici americani, fosse sembrato maggiormente opportuno utilizzare un approccio attendista nei confronti delle intenzioni golliste, era ormai chiaro che bisognava agire: “in the light of the clear warnings we have now received – affermava Bohlen – we have the following suggestions to make as to the appropriate US and European response. First, it is clear that we must engage in some hardheaded planning for alternative arrangements and relocation for American installations in France. We understand that such planning is in fact in progress and will therefore make no suggestions on this aspect except to note that relocation of a line of communications is an expensive and time-consuming process. In this connection, we note that de Gaulle's phraseology regarding foreign troops and installations being under French command and French law might leave the way open, if such is deemed desirable, for an arrangement whereby the government of France would command and operate at least the skeleton of the present US loc for the benefit of US forces in Germany.” Al tempo stesso, riconosceva il plenipotenziario: “We believe that there should be no *repeat* no confrontation with France, instigated by US or any other member of the Alliance before the French elections, although there are some indications that de Gaulle himself does not wish to provoke such a confrontation before the elections, such confrontation brought about by foreign actions would, in our view, tend to increase rather than decrease de Gaulle's electoral mandate.”⁴²¹

Londra, alleato in difficoltà economiche e finanziarie – tanto da dichiarare all'incontro NATO di maggio nella stessa capitale britannica che a meno che, non vi fossero stati degli accordi di

⁴¹⁹ Ibidem.

⁴²⁰ A. Wenger, C. Nuenlist, A. Locher (eds.), *Transforming NATO in the Cold War: challenges beyond deterrence in the 1960s*, Routledge, New York, 2007, p. 118.

⁴²¹ Ibidem, p. 5.

compensazione, il governo inglese avrebbe dovuto ridurre i propri impegni politici e militari e non solo ad est di Suez - ebbe una reazione entusiasta della proposta di McNamara. Con tutta probabilità, infatti, l'ampliamento della consultazione avrebbe permesso al governo laburista di continuare a gestire indipendentemente il proprio deterrente nucleare, senza con ciò, dare l'idea di voler accrescere il proprio ruolo nel club atomico.⁴²²

Tuttavia, in uno scenario niente affatto remoto in cui la Francia avrebbe potuto venir meno agli impegni NATO e Londra sottrarsi al suo ruolo di garante della sicurezza occidentale in Europa e nel sud est asiatico, gli Stati Uniti – si chiedeva l'assistente al segretario di stato Leddy – “how important is it to us to keep UK military and diplomatic presence in both places? If the British decide to reduce significantly their commitments either in Europe or East of Suez what burdens, military, political and financial, would that imply for the US? Would we be compelled to increase our direct responsibilities as a consequence?”⁴²³

Quello che si profilava all'orizzonte, era uno scenario che richiedeva da parte di Washington un impegno ulteriore a garantire la sicurezza occidentale data la parziale dispersione del deterrente (simbolico) costituito dall'uscita della Francia dalla NATO e dal ritiro (concreto) della Gran Bretagna in Europa ed ad est di Suez. Al tempo stesso, però, una simile visione doveva venire a patti con l'esigenza di giungere ad un dialogo bipolare che alleggerisse anche quello stesso impegno preso a favore dell'Alleanza.

In altre parole, si trattava di mantenere lo *status quo* in Europa mentre mutava il sistema bipolare su cui gli Stati Uniti e la NATO avevano fondato la propria *raison d'être*. Aveva dunque sollevato una ragionevole questione l'Eliseo, quando il ministro della difesa francese Pierre Messmer aveva dichiarato in occasione dell'incontro ministeriale di Londra che se si poneva in discussione il piano di difesa della NATO in funzione del mutare della minaccia sovietica e della necessità di favorire la nuova dottrina della risposta flessibile, allora “l'organizzazione stessa non corrispondeva più al proposito per cui era stata istituita, ovvero assicurare la difesa dell'Europa.”⁴²⁴ Peraltro, le istruzioni che aveva ricevuto Messmer da parte di de Gaulle erano state oggetto – deliberatamente – di una fuga di notizie nei confronti degli altri alleati, per dar prova della fermezza con cui la Francia si stava ponendo nei confronti degli Usa ma anche, nel tentativo di suscitare reazioni simili da parte degli altri

⁴²² LBJL, NSF, Country File, France, box 171, Telegram to the Department of State (Leddy), May 13, 1965; _ID., Telegram to the Department of State (Bohlen), June 5, 1965; _ID., Telegram to the Department of State (Bohlen), June 29, 1965.

⁴²³ LBJL, NSF, Country File, France, box 171, Telegram to the Department of State (Leddy), May 13, 1965.

⁴²⁴ LBJL, NSF, Country File, France, box 171, Telegram to the Department of State from Paris (Hooper), “Background for MOD meeting”, May 11, 1965.

membri dell'organizzazione.

Era comunque, sia quello di de Gaulle che quello dell'amministrazione Johnson, un modo per connettere la questione di un accordo sull'Europa – frutto del dialogo tra i due blocchi – con la sicurezza atlantica, una interconnessione che non era mai sfuggita a Washington ma su cui ora occorreva orientare tutti gli sforzi.

Il riavvicinamento tra Francia ed Unione Sovietica, operato da de Gaulle fin dalla fine del '64 ed emblematicamente contrassegnato ancor di più dalla visita a Parigi di fine aprile ('65) del ministro degli esteri russo Gromyko, aveva la sua ragion d'essere esattamente nella logica che teneva insieme la distensione e la sicurezza atlantica. Era pur vero che Parigi e Mosca si erano trovate d'accordo su diversi aspetti: dal sudest asiatico, richiamando una conferenza internazionale che riportasse la situazione agli accordi di Ginevra del '54; al ruolo dell'Europa, intesa come futura forza indipendente continentale; al forum delle Nazioni Unite, il quale aveva permesso alle due parti di avviare un dialogo.⁴²⁵ In parte, si era rilevata una linea comune anche su questioni che normalmente avevano schierato su posizioni differenti le due parti: come la Germania ed il disarmo. In merito alla prima, infatti, sia Gromyko che Couve concordavano per non accelerare il processo di riunificazione del paese, mentre sul disarmo entrambi avevano invocato una conferenza che includesse le cinque potenze nucleari.⁴²⁶ Tuttavia, su questi ultimi due aspetti le differenze avrebbero potuto condizionare l'esito del *reapproachment*, in previsione degli sforzi di de Gaulle di estendere l'influenza francese nei paesi dell'est Europa, limitando così le possibilità di un accordo – secondo le parole di Bohlen - che aveva tutta l'aria di essere un flirt.⁴²⁷ Ciò nonostante, il perseguimento del dialogo da parte di Parigi – secondo un report dell'intelligence americana – era finalizzato a dimostrare, innanzitutto alle due superpotenze, che un accordo sull'Europa e sulla questione tedesca non poteva essere condotto senza la partecipazione dei paesi del continente e, reiterare il messaggio agli Stati Uniti, che l'allineamento attuale delle due big powers non era immutabile.⁴²⁸ Rispetto poi al sud est asiatico, valeva la pena di

⁴²⁵ In merito al sud est asiatico, la posizione della Francia rasentava il paradosso. Pur essendo un paese del blocco occidentale, infatti, Parigi aveva sostenuto già dal 1963 e nell'ottica di una politica di neutralizzazione, che l'ingerenza della Cina comunista sul Vietnam era inevitabile e che il massimo che ci si poteva aspettare da una politica di contenimento del comunismo nel sud est asiatico era un governo che la Cina avrebbe tollerato ma che non avrebbe mai potuto esserle avverso. In sostanza la Francia sosteneva una politica nazionalista, non anti-comunista e neppure filo-americana. "*To him all Vietnamese, Communist or not, are basically anti-Chinese, and he would therefore say that if the American pressure on Hanoi were withdrawn the North Vietnamese regime could minimize its subservience to Peiping and better play the usual game of small states in international politics, which involves balancing off powerful rivals – in this case, Moscow against Peiping.*" LBJL, NSF, Country File, France, box 171, Research Memorandum to the Sec (Hughes), France and the Vietnamese Question, February 26, 1965, p. 2.

⁴²⁶ LBJL, NSF, Country File, France, box 171, Telegram on Gromyko Visit Communique (Bohlen), April 30, 1965.

⁴²⁷ Ibidem.

⁴²⁸ LBJL, NSF, Country File, France, box 171, CIA Report, France's dialogue with the Soviet Union, may 21, 1965.

ricordare che, qualora la situazione fosse deteriorata repentinamente, Washington affermava che “de Gaulle is likely to take up a disobliging “I told you so” posture. In the event of serious hostilities, it can be expected that he will not support the US effort as he did in Cuba in 1962 but, instead, will try to take advantage of European fears of major war to emphasize the divergence of interests on this issue between the US and Western Europe.”⁴²⁹

Il rinnovamento delle cariche diplomatiche nel 1964 da entrambe le parti aveva segnato emblematicamente l'avvio di una reale entente tra i due paesi. Sebbene il report della CIA mettesse in evidenza la convergenza franco-russa sul Vietnam – giudicandola preoccupante – ed il desiderio di Francia e URSS affinché Bonn non acquisisse un ruolo nucleare, considerava che l'atteggiamento gollista per quanto ossessionato dalla propaganda non mirava ad escludere gli Stati Uniti dalla difesa dell'Europa. Gli Usa, ed il loro ombrello nucleare, secondo gli analisti dell'intelligence, erano considerati ancora la *conditio sine qua non* per il perseguimento della politica francese.⁴³⁰ Neppure Mosca, secondo il documento, desiderava un ritiro americano dal continente europeo: “Soviet policy has long regarded a substantial US presence in Europe as a valuable check on the present and potential resurgence of West German power.” L'alleanza dunque, per quanto de Gaulle lavorasse a favore di una sua *dis-integrazione*, “serves France – as it also does its other members – as the framework for their complex interrelationships. De Gaulle will use it for what he can get out of it in this sense for as long as he thinks there is something to be gotten.”⁴³¹

In quest'ottica, Washington valutava altamente preferibile giungere ad un accordo con Parigi prendendo in considerazione la totalità delle questioni sollevate dall'Eliseo, piuttosto che affrontare il problema francese “in bits and pieces”.⁴³² I termini di un accordo con la Francia, ipotizzato dal dipartimento di stato, avrebbero permesso a de Gaulle, innanzitutto, di cessare la “sua guerra di nervi contro l'Alleanza”. [...] “(1) He would also allow France to continue to participate in its forces, commands, adn staffs. The US, on the other hand, would de-emphasize ‘integration’ at least as regards French participation and agree to accept more French officers in the higher rungs of the command structure (or at least to diminish the number of Americans).”⁴³³

“2) The French nuclear force would be ‘coordinated’ with the American and British in a manner

⁴²⁹ .” LBJL, NSF, Country File, France, box 171, Research Memorandum to the Sec (Hughes), France and the Vietnamese Question, February 26, 1965, p. 6.

⁴³⁰ LBJL, NSF, Country File, France, box 171, CIA Report, France's dialogue with the Soviet Union, May 21, 1965, p. 2.

⁴³¹ LBJL, NSF, Country File, France, box 171, Memo from INR to the Sec. (T. L. Hughes), De Gaulle and the North Atlantic Alliance, May 4, 1965, p. 6.

⁴³² Ibidem, p. 9.

⁴³³ Ivi.

satisfactory to French prestige. The US would also signify its ‘acceptance’ of the French force by removing obstacles to French purchase of certain equipment for it in the United States – a gesture which should be particularly helpful in improving the psychological atmosphere with de Gaulle, who is a great believer in the principle that actions speak louder than words. 3) Whether the US would be able to achieve the results mentioned in paragraph one above without further concession to the French nuclear force is uncertain. It should be noted that little basis exists for the widely held view that de Gaulle would reject help for the force even ‘without strings’ because he wants every nut and bolt of it to be French. The deal under which the US sold to France 12 KC-135 tanker planes for air-to-air refueling should in itself dispose of this notion. On the other hand the development of the force is reasonably well advanced and the need for outside help is consequently less.”⁴³⁴ La questione dell’assistenza militare e nucleare alla Francia, riportava il documento di Hughes del bureau di analisi e ricerca del dipartimento di stato, poteva quindi essere considerata come moneta di scambio con de Gaulle per non far uscire Parigi dall’organizzazione. Chiaramente, ricordava l’assistente di Rusk, all’Eliseo sarebbe stato chiesto di accettare una qualche forma di forza atlantica e le sue implicazioni nelle relazioni franco-tedesche, che il presidente francese aveva ancora intenzione di volgere a proprio favore. “One idea which has not been much discussed and might be considered in this context is that of assisting the development of French tactical nuclear weapons, which would have the added advantages, perhaps, of contributing to making French strategic doctrine more subtle by making French weapons systems more diverse, as well as stimulating the army-air force quarrel on the subject which is already far advanced in France and which, incidentally, offers interesting possibilities for the post-de Gaulle period. Some concession to de Gaulle’s status-seeking would probably also be called for. Though the kind of Western ‘directorship’ he seeks is out of question, something might be done to give added meaning to the fact that France is one of the world’s five nuclear powers and also one of the five permanent members of the UN Security Council. This makes France one of the three Western members of both of these major groups of five.”⁴³⁵ Hughes, in conclusione, stimava che qualsiasi accordo volto a tenere la Francia nella NATO avrebbe compromesso militarmente e politicamente – anche se non necessariamente a sfavore – gli interessi degli Stati Uniti. La questione era se Washington considerava la posta in gioco sufficientemente alta da giustificare un dialogo che nelle migliori delle ipotesi sarebbe stato difficile.⁴³⁶

⁴³⁴ Ivi.

⁴³⁵ Ibidem, p. 10.

⁴³⁶ LBJL, NSF, Country File, France, box 171, Memo from INR (T. L. Hughes) to the Sec., De Gaulle and the North Atlantic Alliance, May 4, 1965, p. 10.

Ancora in maggio, a seguito dell'incontro ministeriale di Londra e sulla scia delle prime avvisaglie giunte a Bohlen riguardo le intenzioni francesi sulla NATO, Robert Schaetzel J., assistente del dipartimento di stato agli affari europei e dal 1966 ambasciatore presso la comunità europea, indirizzava al dipartimento di stato il contenuto di una conversazione avuta con l'ufficiale diplomatico francese Jean de la Grandville che aveva fornito una interpretazione efficace dei possibili futuri comportamenti del generale nei confronti degli Stati Uniti. De la Grandville aveva affermato che in merito ai possibili miglioramenti interni all'organizzazione atlantica, sarebbe stato maggiormente opportuno evitare qualsiasi gruppo di lavoro che avrebbe fornito a de Gaulle l'occasione per i suoi proclami.⁴³⁷ Il presidente francese, asseriva Schaetzel secondo quanto appreso da Grandville, aveva ormai iniziato la sua violenta campagna anti-americana e sulla base di un simile atteggiamento non sarebbe stato possibile acconciare alcun compromesso con la Francia. Anzi, gli Stati Uniti non dovevano mostrare segni di cedimento a favore di un accordo.⁴³⁸

“A stepped up campaign against the United States is entirely possible as the French elections approach. While the ordinary Frenchman is not much concerned with foreign affairs – riportava Schaetzel – they would undoubtedly be up in arms if they were aware of instructions de la Grandville had seen which had gone out to french Embassies in five Latin American countries. The French Ambassadors – aveva rivelato l'informatore francese – were ordered to work actively against US policy on the Dominican Republic. This was a gratuitous involvement in affairs of no real concern to France and would be totally inexplicable to most Frenchmen. We should never underestimate the pervasive influence of French government control of information media. The constant flow of biased and distorted information results in the French public being gradually infected by anti-US propaganda, There had not been a serious deterioration in general French attitudes towards America but if de Gaulle runs out the big guns this could happen.”⁴³⁹

“De la Grandville – riportava ancora Schaetzel – is horrified by french policy as it is sharing up towards the Soviet Union and felt the end result could be disaster.”⁴⁴⁰ L'Unione Sovietica – aveva affermato ancora de la Grandville – stava chiaramente giocando con la Francia. In base alla sua esperienza di tre anni a Mosca, de la Grandville dichiarava che l'URSS era realmente preoccupata per le sue relazioni con gli Stati Uniti ed era inconcepibile che i sovietici stessero prendendo seriamente

⁴³⁷ LBJL, NSF, Country File, France, box 171, France and NATO (Mr. De la Grandville, J. Robert Schaetzel), May 13, 1965.

⁴³⁸ Ibidem, p. 2.

⁴³⁹ LBJL, NSF, Country File, France, box 171, France and NATO (Mr. De la Grandville, J. Robert Schaetzel), May 13, 1965, p. 2.

⁴⁴⁰ Ibidem, p. 3.

alcuna relazione o negoziazione con i francesi.⁴⁴¹ “illustrative of this dangerous course he referred to recent discussion which had been held with the Soviet Union the purpose of which is to negotiate a satellite system paralleling COMSAT. Apparently the USSR had agreed to launch French satellites. The agreement contemplated not only technical studies and common research but the exchange of television programs and joint programming in third areas. De Gaulle saw this as advantageous as it would avoid the corruption of the French society which would otherwise flow from showing in France US television programs produced by American private enterprise.”⁴⁴²

L’impatto del gollismo, per de la Grandville, doveva essere considerato con molta attenzione. “Ambassadors in a number of the smaller European states – asseriva l’informatore francese – particularly in Scandinavia, report a growing number of local dissidents who call on the French Embassies to indicate support for de Gaulle and for his ideas. De la Grandville warned particularly against Spaak who he felt is being brought around by flattery and manipulation. [...] “As for the American behavior in this difficult period, de la Grandville said we should concentrate on holding what we have. On the nuclear side there should be slow but steady progress. Monetary reform would seem to be a good area for forward movement. The Kennedy Round did not seem to be on the forefront of de Gaulle’s agenda and we possibly would avoid any sharp French blow.”⁴⁴³ In conclusione, notava de la Grandville, lo stesso Couve de Murville “continued to put the best face on French policies and tended to the view that the more extreme French statements and policy subjects would not be necessarily followed by French actions”, rimarcando, in tal modo, un’apparente discontinuità nella politica estera francese che invece complicava ulteriormente la situazione.

Alla fine di giugno, Rusk diramava un telegramma a Finletter e Bohlen in cui riportava le conclusioni della missione del deputato dell’Illinois Paul Findley davanti alla Republican National Committee, in merito alla politica degli Stati Uniti e l’alleanza atlantica, che sarebbero state consegnate alla stampa il giorno seguente. Presupponendo che le basi fondamentali della costituzione della NATO erano cambiate negli ultimi 10 anni e che questi mutamenti erano alla base delle difficoltà nelle correnti relazioni euro-americane, spiegava il report, l’alleanza stessa necessitava di una svolta.⁴⁴⁴ Per quanto l’analisi avesse riconosciuto che molte delle problematiche tra vecchio e nuovo continente erano emblematicamente rappresentate dall’ostilità francese, la questione tuttavia non era de Gaulle. Il

⁴⁴¹ Ivi.

⁴⁴² Ivi.

⁴⁴³ Ibidem, p. 4.

⁴⁴⁴ LBJL, NSF, Country File, France, box 171, Telegram from the Department of State (Rusk) to Finletter and Bohlen, June 29, 1965, “Findley Mission Report to Republican National Committee”, p. 1.

generale era un anacronismo rispetto alla situazione internazionale ma la sua politica non sarebbe scomparsa con la sua uscita di scena. “France is the leader of the ‘loyal opposition’ in the Alliance, and therefore the forces that now threaten the unity of NATO must first be dealt with in the terms in which they are put by de Gaulle. As long as de Gaulle objections remain unanswered, American policies throughout Western Europe will remain in difficulty. The foremost problem is to give substance to the ideal of partnership. We must shift the structure of the Alliance from the leader-follower basis – which was almost inevitable in 1949 – to one of true partnership.”⁴⁴⁵ Il report sosteneva quindi che, se era mutato lo scenario a livello politico, militare ed economico in Europa, era naturale che le nazioni alleate avessero desiderio di soddisfare le loro nuove esigenze. Ed alludendo ad un ritorno ad un certo isolazionismo, l’analisi continuava: “instead of viewing this development as an unfortunate challenge to American political and Economic leadership of the free world, the United of States should welcome it as one of the most hopeful aspects of the entire postwar period. [...] Moreover, the assumption by European nations of more responsibility for the consummation of common purposes could do more than anything else on the horizon to lighten the burden American taxpayers now bear. To accomplish this, the United States should be not only willing but eager to make necessary adjustments in its own policies. It is in this context that the differences between France and the United States must be faced.”⁴⁴⁶ Strettamente connesso alla questione delle difficoltà con la Francia era, secondo il rapporto Findley, la nuova fase inaugurata dalla presidenza Johnson: “If it is wise to attempt to ease tensions with the communist world, is it less so with a friend and ally? [...] NATO’s real unifying power should not be reserved only for time of war. The zeal to defend falls and the spirit of independence rises naturally enough as a common threat appears to diminish. This can be dangerous – perhaps fatal – because in the nuclear age a threat of enormous proportions can be mounted in a very brief time. If freedom is to survive, the spirit of NATO must be preserved and strengthened.”⁴⁴⁷ Il ragionamento di Findley non si discostava poi molto da quello di de Gaulle rispetto alla necessità di rivedere la ragione d’essere dell’organizzazione, ma tendeva a suggerire all’amministrazione Johnson, oltre un atteggiamento volto a semplificare le questioni, maggiormente defilato su la condivisione degli impegni all’interno dell’Alleanza. Un approccio che riuscisse a riequilibrare quindi le difficoltà e le disparità economiche per la difesa dell’occidente, e che, forte di un’armonia ritrovata in seno all’alleanza, concedesse agli Stati Uniti finalmente l’opportunità di potersi occupare dei propri

⁴⁴⁵ Ibidem, p. 2.

⁴⁴⁶ LBJL, NSF, Country File, France, box 171, Telegram from the Department of State (Rusk) to Finletter and Bohlen, June 29, 1965, “Findley Mission Report to Republican National Committee”, p. 2.

⁴⁴⁷ Ibidem, p. 3.

problemi interni. “[...] The renewed strength (largely in the presence of a French nuclear capability) of our European allies suggests that they are now ready to assume a larger share in the responsibilities of the alliance. We welcome this increased capability and we should recognize the contributions our European partners can make and should gladly grant them more responsible role in the Alliance. This then calls for a fuller partnership than has previously existed. This fuller partnership should involve action at two levels. In the first place, franco-american relations should be conducted in an atmosphere of greater cordiality. Secondly, United States policies within NATO must be modified to demonstrate more obviously our belief in the interdependency of the partnership. The first must necessarily precede the second, and the specific recommendations which follow are aimed directly at the improvement of the climate between France and the United States. But in the last analysis, the crucial question is the effectiveness of NATO, and it is here that the major American effort must be made.”⁴⁴⁸

Sulle armi nucleari si poteva lavorare per trovare un accordo con la Francia, secondo l’analisi di Findley. E per quanto il raggiungimento dell’indipendenza atomica da parte di Parigi avesse alimentato anziché ridotto la proliferazione (nonostante la non assistenza americana), si considerava poco saggio negare – allo stato attuale – il supporto alla Francia a livello industriale per il perfezionamento delle proprie capacità nucleari. “Failure to cooperate now – affermava il report – could further erode the links that tie France to the Atlantic Alliance. No task is more urgent than reaching some understanding with France on nuclear matters.”⁴⁴⁹ In luglio, Ball riprese il suo consueto round di discussioni bilaterali con gli alleati a Parigi, cercando di fare il punto della situazione sulle problematiche concernenti l’organizzazione e tentando di dar prova del genuino interesse americano alla questione della consultazione con gli europei. Era in fondo questo, un tentativo per serrare le fila del consenso alleato contro la disgregante politica gollista.⁴⁵⁰ I colloqui con gli europei si svolsero dal 12 al 13 luglio ed il sottosegretario, accompagnato da Leddy, fu subito chiaro con gli alleati, sottolineando il carattere distruttivo delle manovre di de Gaulle e la necessità di porvi rimedio il più presto possibile.⁴⁵¹ “It is probably that de Gaulle’s timetable for moving against NATO has been stepped up and that he may begin to take specific actions in 1966 rather than waiting until 1968 or 1969. He may put forward formal proposals for a drastic revision of NATO or he may take a series of steps designed to accomplish the same result piecemeal. The French have already blocked a NATO decision for a new

⁴⁴⁸ Ibidem, p. 4.

⁴⁴⁹ Ivi.

⁴⁵⁰ Frédéric Bozo, *Two strategies for Europe*, op. cit., p. 154.

⁴⁵¹ LBJL, NSF, Country File, France, box 171, Telegram to the Department of State (Paris), Bilateral Discussion on French Policy toward NATO, July 13, 1965, p. 2.

shape building in France. Other steps might be a request on the US and NATO to move NATO and US facilities out of France, including some or all of the US air base complex and some of communications. These actions could be taken simultaneously with other piecemeal policies such as using the French veto to prevent constructive developments in NATO, or increasing pursuit of the empty-chair. The French have tried to make it appear that 1969 calls for a basic review and reform of NATO. However, this is not the case. NATO continues indefinitely. The only significance of 1969 is that it is a date after which a member may withdraw.

In short, it is not a NATO problem, but a problem of French policy toward NATO.”⁴⁵² Ball aveva poi spiegato ai diplomatici europei che l’organizzazione senza la Francia avrebbe potuto comunque funzionare e che se l’alleato francese aveva intenzione di allentare i propri legami con la NATO o ritirarsi da essa, sarebbe stato il risultato di una politica unilaterale che avrebbe ulteriormente isolato la stessa Parigi.⁴⁵³ Le forze e le attrezzature esistenti in Francia potevano essere rimosse e ricollocate in qualsiasi altro luogo, previo accordo con i possibili paesi ospitanti. Chiaramente, in funzione di questa esigenza, Ball ricordava ai suoi interlocutori che gli stati Uniti stavano già conducendo colloqui bilaterali esplorativi per prepararsi all’evenienza di una mossa francese. Probabilmente l’Eliseo era a conoscenza di queste discussioni e qualora avesse chiesto delucidazioni in merito, sia gli Usa che gli altri alleati avrebbero candidamente spiegato l’urgenza di studiare ed approntare un piano per risolvere anzitempo il problema creato dalla fuoriuscita francese. Le discussioni bilaterali, tuttavia, avrebbero dovuto prendere maggior vigore a seguito delle elezioni tedesche di settembre. Dopo di allora sarebbe stato possibile definire con maggior precisione il piano d’azione. Gli Stati Uniti, su parola di Ball, si ripromettevano di completare gli studi degli aspetti militari della questione entro la fine dell’estate.⁴⁵⁴ A colloquio con Ball e Finletter, Lord Hood aveva sollevato – per conto del governo di Sua Maestà – una serie di osservazioni a proposito del ruolo di de Gaulle sia nella comunità europea che nella NATO e le reali possibilità per gli alleati di rafforzare l’organizzazione. La questione, sosteneva Hood, poteva essere letta in questi termini: qualora i membri NATO non fossero riusciti nel processo di rafforzamento dell’alleanza senza la partecipazione francese, de Gaulle avrebbe potuto approfittare dell’insuccesso, e dimostrare di aver ragione sulla corrente inadeguatezza dell’organizzazione. Era inoltre difficile – affermava Hood – riuscire a distinguere l’atteggiamento gollista nel consiglio atlantico e nel consesso comunitario: “the French position on both seemed to be animated by a common

⁴⁵² LBJL, NSF, Country File, France, box 171, Telegram to the Department of State (Paris), Bilateral Discussions on French Policy toward NATO, July 13, 1965, p. 2.

⁴⁵³ Ivi.

⁴⁵⁴ Ibidem, p. 3.

philosophy.”⁴⁵⁵ Proiettata all’ingresso nella comunità, Londra guardava infatti con preoccupazione “l’attività di disturbo” condotta dal presidente francese nella CEE e valutava che le difficoltà creatasi all’interno del mercato comune avrebbero avuto ripercussioni sulla già provate istituzioni atlantiche. Si poteva forse pensare di anticipare la mossa di de Gaulle sottoponendo al NAC proposte in grado di operare dei cambiamenti in seno alla NATO, ma, sia Hood che i diplomatici americani, erano concordi nel credere che un’accelerazione di questo tipo avrebbe solo potuto rafforzare il principio di una revisione complessiva dell’organizzazione invocata da de Gaulle.⁴⁵⁶

Sul problema francese, la sintonia di vedute con il governo tedesco era maggiormente esemplificativa: le decisioni del generale non facevano altro che allontanare Bonn da una relativa apertura nei confronti dell’Eliseo e avvicinarlo sempre più alle posizioni di Washington. Gli olandesi, ancora più spaventati dall’irruenza delle dichiarazioni di de Gaulle, avevano sostenuto che qualsiasi percorso l’alleanza dei 14 avesse deciso di seguire, era fondamentale non dar manforte al ragionamento del generale che vedeva gli alleati complottare contro di lui.⁴⁵⁷ Sia il primo ministro Luns che il ministro degli esteri Fanfani suggerirono a Ball e Finletter di agire in fretta ma di evitare al tempo stesso di provocare il presidente francese. Costretti dalla limitata caratura internazionale del loro paese ad agire con un’estrema cautela, entrambi temevano le ritorsioni golliste se non nella NATO, magari all’interno della comunità europea. Alla richiesta, da parte del sottosegretario americano, di spiegare in che modo un’iniziativa volta alla revisione dell’alleanza potesse realizzarsi e a quali cambiamenti si potesse metter mano prima del 1969, sia Luns che Fanfani non erano in grado di rispondere, dando prova di un atteggiamento dettato esclusivamente dall’incapacità di far fronte alle mosse francesi e lasciando intendere – ancora una volta – che la prossima mossa era degli Stati Uniti.⁴⁵⁸ In conclusione, secondo il suggerimento di Brosio, sarebbe stato opportuno evitare qualsiasi azione atta a provocare de Gaulle: erano quindi da escludere iniziative che potessero prevenirlo così come l’ipotesi di discutere dello stato dell’alleanza all’incontro ministeriale di dicembre proposto dal governo canadese. “He osserved – Brosio – de Gaulle does not repeat not want either Western European unit or Atlantic Alliance, but an agreement with USSR. Thus France is defeating and discouraging all its best friends.”⁴⁵⁹

Ball fece ritorno a Washington con la certezza che gli alleati erano pronti a provvedere al ritiro delle forze francesi dalla struttura integrata e con la percezione che essi avrebbero non solo appoggiato la

⁴⁵⁵ Ibidem, p. 4.

⁴⁵⁶ Ibidem, p. 5.

⁴⁵⁷ Ibidem, p. 6.

⁴⁵⁸ LBJL, NSF, Country File, France, box 171, Telegram to the Department of State (Paris), Bilateral Discussions on French Policy toward NATO, July 13, 1965, p. 7.

⁴⁵⁹ Ibidem, p. 8.

linea americana ma che addirittura si sarebbero accodati alle decisioni che gli Usa avrebbero preso in merito.⁴⁶⁰

4.2 Keeping Readiness

NSAM 335 e NSAM 336: l'ufficializzazione della nuova fase nella politica estera americana.

Com'era apparso chiaro già in giugno, il ritiro della Francia dalla struttura integrata di comando della NATO era certo. La tempistica con cui si sarebbe svolto il processo, tuttavia, non era ancora definita. Al di là dei pur ragionevoli dubbi che aveva sollevato Bohlen in uno dei suoi telegrammi di inizio estate maggiormente significativi, “prevenire o lasciar agire de Gaulle” era un ragionamento che non doveva mancare di tener conto di un assunto imprescindibile: qualsiasi azione o minaccia avesse compiuto l'Eliseo nei confronti dell'alleanza e degli Stati Uniti, “occorreva tenersi pronti” e far fronte

⁴⁶⁰ Frédéric Bozo, *Two strategies for Europe*, op. cit., p. 154.

tempestivamente alle difficoltà.⁴⁶¹

Le discussioni in seno al NAC sul tema della Select Committee di fine luglio, contribuirono a rafforzare in tempi ancora più serrati una convinzione che covava ormai da settimane a Washington: quella cioè di far funzionare l'organizzazione anche senza Parigi.

Brosio, a colloquio con i rappresentanti NATO dei vari paesi (compresa la Francia) aveva tentato di far comprendere – soprattutto agli americani – che la commissione proposta da McNamara era un organismo consultivo di indubbia rilevanza ma il suo sviluppo doveva avvenire di pari passo con la definizione della sua composizione (tre o più membri?) e doveva fare i conti con il fatto che rimaneva un consesso temporaneo ed informale. In altre parole, l'equilibrio tra paesi nucleari e non nucleari all'interno della Select Committee così come la sua caratteristica di favorire discussioni che poi sarebbero divenute di oggetto di decisioni del NAC, dovevano rimanere le due condizioni principali affinché la proposta del segretario alla difesa potesse funzionare. Il fatto, quindi, che la Francia non partecipasse ai lavori della commissione poteva essere risolto – ribadiva il segretario generale NATO – nel momento in cui le decisioni sarebbero state rimandate al Consiglio atlantico.⁴⁶²

Il problema tuttavia, per gli Stati Uniti, rimaneva: come si potevano schivare i colpi della politica gollista se sulle questioni militari – dato per assodato il carattere esclusivamente consultivo e non decisionale della Select Committee – Parigi avrebbe potuto continuare a fare ostruzionismo all'interno del NAC? Il fatto poi che la partecipazione di Brosio alla presidenza della commissione fosse stata esclusa – su proposta della Francia – ridimensionava il ruolo della commissione la quale, secondo le intenzioni americane, poteva rappresentare una reale opportunità per l'organizzazione per affrontare con maggior successo le problematiche determinate dal nuovo scenario mondiale.⁴⁶³ Ad ogni modo sulla Select Committee, l'amministrazione americana si era ripromessa di giungere ad una soluzione in tandem con il piano di ricollocazione delle forze NATO fuori dalla Francia. La questione della fuoriuscita francese si rivelava di importanza cruciale in funzione di quegli aspetti accessori, ma niente affatto secondari, che derivavano dal rifiuto di Parigi per la flexible response e la Select Committee. Si trattava per Washington, infatti, di cominciare ad ufficializzare un orientamento che per troppo tempo era rimasto latente, quello cioè di guardare con determinazione ad un'organica politica di non-proliferazione e fare in modo che l'alleanza stessa divenisse uno strumento utile a perseguire tale politica.

⁴⁶¹ LBJL, NSF, Country File, France, box 171, Telegram to the Department of State (Bohlen), June 5, 1965.

⁴⁶² LBJL, NSF, Country File, France, box 171, Telegram to the Department of State (Durbrow), "Select Committee – NAC July 21", July 22, 1965, pp. 1-2.

⁴⁶³ Ibidem, pp. 5-6.

La minaccia esercitata da de Gaulle – così come era percepita a Washington – consisteva dunque, non tanto nel sovvertire gli equilibri di forze interne alla NATO – equilibri che comunque potevano essere facilmente ripristinati – quanto nel fatto di favorire un percorso che marciava in tutt'altra direzione rispetto a quello americano, ovvero favorire la diffusione atomica e farsi, pur rimanendo un alleato fedele, promotrice di un nuovo concetto di indipendenza nucleare occidentale sottraendosi al controllo dell'organizzazione atlantica.

Sulla scia del tacito consenso generatosi nell'amministrazione in seguito all'articolo di William Foster su Foreign Affairs, l'ACDA continuava a far pressioni per l'adozione di una politica di non-proliferazione.⁴⁶⁴ Tra marzo e aprile, all'interno del NSC, del dipartimento di stato e della difesa, ci si era mossi – su iniziativa di Bundy – per tentare di costruire attorno al rapporto Gilpatric una politica spendibile, sia nell'alleanza che con l'URSS, e maggiormente realizzabile rispetto ai suggerimenti fin troppo ottimistici dello stesso rapporto.⁴⁶⁵ Era ormai opportuno, secondo il NSC di Bundy ed in previsione peraltro del discorso di Johnson alle Nazioni Unite di fine giugno, che il presidente muovesse verso una direzione definita in merito alla non-proliferazione, ed anzi, che l'amministrazione “riaffermasse pubblicamente il proprio supporto per il principio della non-disseminazione”, possibilmente secondo le linee guida del report Gilpatric.⁴⁶⁶

Con le discussioni in parte ferme presso il forum dei 18 a Ginevra, nessuna evoluzione di rilievo nel dialogo tra USA e URSS, ma soprattutto con il pericolo di un coinvolgimento cinese sempre maggiore (si poteva arrivare all'escalation nucleare?) nella disputa vietnamita, la presidenza Johnson aveva il dovere di prendere una posizione pubblica ed il diritto di ribadire una posizione di leadership interna all'alleanza in merito alla questione nucleare, a maggior ragione perché la stampa – a partire dall'influente New York Times a cui Johnson aveva lasciato che arrivassero più di una volta alcune informazioni confidenziali – criticava la reticenza se non addirittura la riluttanza con cui Johnson si era mosso fino ad allora nei confronti della non-proliferazione.⁴⁶⁷ A drammatizzare ulteriormente la situazione, in giugno, il senatore Robert F. Kennedy aveva presentato un discorso presso il Senato

⁴⁶⁴ LBJL, NSF, Subject File, box 35, Foster's Remarks, January 26, 1965. In questa occasione Foster aveva rimarcato il collegamento tra MLF e NPT, sostenendo che Washington avrebbe potuto supportare la MLF solo questa non fosse stata in contraddizione con gli obiettivi di non-proliferazione. Un'ovvietà già abbondantemente appurata lungo tutto l'arco del 1964, quando i sovietici avevano dichiarato di non voler procedere ad alcuna discussione in merito alla non-proliferazione se gli Stati Uniti avessero continuato a perseguire la MLF.

⁴⁶⁵ Hal Brands, *Rethinking Nonproliferation*, op. cit., pp. 103-104.

⁴⁶⁶ LBJL, NSF, Subject File, box 35, Memorandum to Rusk (Bundy), March 27, 1965.

⁴⁶⁷ LBJL, NSF, Subject File, box 35, Memorandum to Bundy (Keeny), April 23, 1965. In quegli stessi giorni la tensione tra Washington e Mosca era cresciuta, se pur relativamente, a causa di un'esplosione condotta nel deserto del Nevada da parte americana (secondo le linee del programma per scopi pacifici, *Plowshare*), a cui era seguito uno scambio di note tra

americano in cui sembrava emergere l'argomento centrale del report Gilpatric, ovvero l'impossibilità di continuare l'usuale approccio "day-to-day" per far fronte alla disseminazione nucleare, facendo così intendere di mettere in qualche modo fine alle presunte acrobazie diplomatiche del dipartimento di stato che negli ultimi anni avevano ottenuto soltanto risultati di breve respiro.⁴⁶⁸ Il discorso di Kennedy, apprezzato dall'establishment politico e dalla stampa, scosse ulteriormente il già fragile e mutevole equilibrio interno all'amministrazione, tanto che lo stesso Johnson ipotizzò una fuga di notizie ed accolse in modo poco entusiastico l'invocazione del senatore a condurre una politica di non-proliferazione finalmente scevra da condizionamenti collaterali.

Il discorso di Kennedy giunse, per ironia della sorte, esattamente nel momento in cui l'amministrazione era ormai pronta a seguire il nuovo corso, come dimostrato dal consiglio atlantico di maggio/giugno e dalle manovre compiute dall'ACDA rispetto alle quali sia il NSC che la presidenza non vollero intervenire, dando prova così di non essere troppi distanti dalle posizioni di Foster e Fisher.

Per quanto, quindi, il discorso del senatore in qualche modo avesse tolto a Johnson l'entusiasmo e l'esclusiva di poter sostenere in pubblico l'urgenza di trattare la questione della proliferazione con strumenti maggiormente adeguati e rallentò il percorso intrapreso dall'amministrazione – facendo posticipare l'annuncio che Johnson aveva previsto in occasione dell'anniversario delle Nazioni Unite – probabilmente, e paradossalmente, contribuì a sollecitare la svolta.⁴⁶⁹

Tra aprile e giugno, divenne sempre più chiaro, anche in base ai colloqui che Foster, in qualità di rappresentante americano presso le Nazioni Unite condusse con il sovietico Tsarapkin, che sul percorso che conduceva al trattato di non-proliferazione occorreva imporre un'accelerazione. Mosca non aveva nascosto il proprio interesse per la questione, pur accusando gli Stati Uniti di non cercar alcun accordo data l'aggressione americana nel sud est asiatico e la gestione della crisi nella repubblica dominicana, tuttavia desiderava che la prima mossa fosse di Washington. I lavori della sessione di metà giugno della commissione disarmo delle Nazioni Unite, secondo Foster, si rivelarono decisivi se non altro per il fatto che le due risoluzioni – la prima a favore di una conferenza mondiale sul disarmo e la seconda a favore di una ripresa delle discussioni a Ginevra in merito al Comprehensive Test Ban Treaty e la non-proliferazione – furono approvate grazie all'opera di lobbying svolta dagli Stati Uniti (sebbene sulla

Dobrynin, Foster e Rusk in cui si richiamava vicendevolmente l'attenzione delle parti al rispetto del LTBT. FRUS, XI, 1964-68, doc. 75, 76, 77.

⁴⁶⁸ Hal Brands, *Rethinking Nonproliferation*, op. cit., p. 104.

⁴⁶⁹ Ibidem, p. 105.

seconda risoluzione vi fossero delle riserve da parte americana).⁴⁷⁰ Il fatto poi che paesi non allineati come la Jugoslavia, l'India e l'UAR fossero intenzionati a supportare ogni contributo destinato al raggiungimento di un accordo sulla non-proliferazione proprio perché avevano compreso che il solo dialogo tra le due superpotenze avrebbe continuato a immobilizzare il processo sul disarmo, dava speranza di poter giungere su iniziativa americana ad un accordo con il Cremlino il prima possibile.⁴⁷¹ Pertanto, malgrado il discorso di Kennedy al Senato, Johnson comprese – grazie al supporto strategico di Bundy – che era giunto il momento per raccogliere il supporto pubblico a favore della politica di non-proliferazione suggerita da Gilpatric e rendere le raccomandazioni della commissione le coordinate del nuovo corso.⁴⁷² Nell'ultima settimana di giugno, Bundy consigliò al presidente di emettere un National Security Action Memorandum affinché l'ACDA intraprendesse un programma di controllo delle armi nucleari. Il processo di definizione del NSAM fu degno di particolare attenzione da parte di Bundy, che individuò nella stesura della bozza iniziale un potenziale impedimento al lavoro dell'agenzia di Foster da parte del dipartimento di stato, ancora devoto alla MLF, e da parte della burocrazia in genere. Così, in capo a poche ore, egli riformulò un NSAM in cui emergeva chiaro il ruolo che l'ACDA avrebbe avuto per i prossimi mesi, premettendo che: “In his speech at the Twentieth Anniversary of the United Nations, President Johnson stated: ‘We of the United States would hope that others will join with us in coming to our next negotiations with proposals for effective attack upon these deadly dangers to mankind’.” Di qui il messaggio del NSAM: “the President has directed the US Arms Control and Disarmament Agency to prepare for submission to him a proposed new program of arms control and disarmament, including a proposed program for preventing the further spread of nuclear weapons. The initiative in preparing this program should be with the US Arms Control and Disarmament Agency. Its proposals should be presented to the President together with preliminary comments from other interested agencies of government. The purpose of this procedure is to assure that the issues and the points of view of the interested agencies of the Government are brought to the attention of the President in a timely and orderly manner in order to permit a decision by him at the appropriate time. The timing of this procedure will be determined by this office, in consultation with the US Arms Control and Disarmament Agency, in the light of the prospects for international

⁴⁷⁰ FRUS, 1964-68, XI, doc. 83, Report by the Director of the Arms Control and Disarmament Agency (Foster), Washington, June 18, 1965, in cui nel memorandum inviato da Foster a Johnson si poteva leggere: “I hope you will agree, that on balance, it went well for the United States.”

⁴⁷¹ Ibidem.

⁴⁷² Hal Brands, *Rethinking Nonproliferation*, op. cit., p. 105.

negotiations.”⁴⁷³

La rielaborazione di Bundy dava modo all’ACDA, sostanzialmente, di avere la piena autorità in materia di non-proliferazione, secondo le linee guida del report della Gilpatric Committee alla cui elaborazione Foster aveva contribuito. Tuttavia, la manovra del capo del NSC permise solo una parziale adozione del lavoro della commissione. Il NSAM infatti non impegnava Johnson al rapporto Gilpatric, bensì assicurava che le voci in accordo (ACDA) con il lavoro prodotto dall’ex sottosegretario alla difesa fossero tenute in considerazione, assumendo così per l’agenzia di Foster un ruolo di privilegio all’interno del dibattito dell’amministrazione.⁴⁷⁴

Nel giro di qualche settimana l’ACDA approntò un piano per il controllo della proliferazione che prevedeva il raggiungimento di un accordo attraverso la cooperazione sovietica.⁴⁷⁵

Sempre in luglio, il governatore Averell Harriman si recò a Mosca ed ebbe diversi colloqui con Kosyghin, il quale non mancò di sottolineare l’impossibilità di discutere del disarmo e di qualunque trattato sulla non-proliferazione se non si fosse risolta la questione del Vietnam.⁴⁷⁶ Connessa ad essa, c’era il problema delle spese per la difesa, che, sosteneva Kosyghin, gli Stati Uniti non potevano diminuire se erano impegnati in una escalation nel sud est asiatico. Harriman, consapevole dell’opportunità concessa ai sovietici dal coinvolgimento sempre maggiore dell’amministrazione in Vietnam, cercò di pressare il primo ministro russo affinché il proprio governo assumesse almeno un impegno di massima a trattare la non-proliferazione non appena sarebbero riprese le discussioni nel forum di Ginevra (in agosto). Sebbene una decisione definitiva non era stata ancora presa in merito, Kosyghin assicurò ad Harriman che il capo della delegazione sovietica “will be a responsible official fully empowered to act, report, make decisions and not just *sit on the fence*”.⁴⁷⁷ In altre parole, nonostante gli impedimenti adottati da Mosca a trattare sul disarmo (MLF/ANF e Vietnam), l’amministrazione Johnson era ormai lanciata al raggiungimento di un trattato che potesse soddisfare i propri obiettivi di politica estera ed in special modo quelli della politica di non-proliferazione. Il fatto stesso poi, che Harriman aveva associato la Gran Bretagna e la Francia al pericolo costituito dalla Cina nucleare, nella conversazione con Kosyghin, era emblematico della volontà da parte di Washington, non di compiacere l’avversario, quanto piuttosto di mostrare una apertura in tema di accordi nucleari

⁴⁷³ FRUS, 1964-68, XI, doc. 84, NSAM No. 335, (Bundy);

<http://www.lbjlib.utexas.edu/johnson/archives.hom/NSAMs/nsam335.asp>

⁴⁷⁴ Hal Brands, *Rethinking Nonproliferation*, op. cit., p. 106.

⁴⁷⁵ LBJL, NSF, Subject File, box 14, “Proposed Program Under NSAM 335”, July 31, 1965.

⁴⁷⁶ FRUS, 1964-68, XI, doc. 86, Memorandum of Conversation (USSR Premier Kosyghin and US Governor Harriman), Moscow, July 21, 1965.

⁴⁷⁷ *Ibidem*.

NATO che nei mesi precedenti non era stato possibile, data la *viva* presenza della MLF. Un modo, questo, per affermare, se pur indirettamente, che almeno uno degli impedimenti alla discussione poteva essere definitivamente eliminato. A margine del colloquio con Kosyghin, Harriman fornì una serie di dati sulle spese militari americane a controbattere quanto sostenuto da parte sovietica. Le spese per l'anno in corso (Fiscal Year), si prevedeva, sarebbero state inferiori di 3.8 miliardi di dollari a quelle del 1964. Pur aumentando gli oneri per il sud est asiatico di 700 milioni di dollari, la spesa corrente risultava comunque inferiore di 500 milioni rispetto all'anno precedente.⁴⁷⁸

Rispetto, infine, alla bozza di trattato sul disarmo su cui si era discusso fin dal febbraio 1963, sebbene in gennaio Rusk avesse ricordato durante una conferenza stampa il carattere imprescindibile dei due principali articoli, a colloquio con Dobrynin, Foster aveva fatto intendere che nessuna bozza di trattato – se si voleva che diventasse realmente un accordo – poteva rimanere immutabile.⁴⁷⁹

Nell'ambito della Committee of Principals, in luglio, Foster, interrogato da Rusk su come avrebbe introdotto la discussione sulla non-proliferazione alla ripresa dei talks di Ginevra, sosteneva di voler aprire il discorso ricordando ancora una volta la minaccia della disseminazione atomica e richiamando alla mente lo scambio di lettere tra Khrushchev e Johnson del gennaio '64. Solo allora avrebbe toccato la questione vietnamita, possibilmente in privato con il delegato sovietico Tsarapkin. Occorreva enfatizzare, aveva affermato Foster, che nonostante il Vietnam, la corsa al nucleare poteva – se si voleva – essere ostacolata.⁴⁸⁰

Rusk replicò che sarebbe stato più opportuno trattare direttamente la crisi nel sud est asiatico, sottolineando che gli Stati Uniti erano volenterosi di cooperare e che gli sforzi compiuti fino ad allora

⁴⁷⁸ Ibidem.

⁴⁷⁹ LBJL, NSF, Subject File, box 23, Press Conference Secretary of State (Rusk), January 26, 1965; FRUS, 1964-68, XI, doc. 87.

In quell'occasione Rusk aveva spiegato ai giornalisti che così come era stata consegnata, la bozza non poteva essere ripudiata. Rimaneva il problema della "withdrawal clause" a cui i sovietici, secondo Rusk, avrebbero voluto appellarsi qualora la MLF o l'ANF fosse divenuta operativa. In caso la forza atlantica fosse stata realizzata, risultava comunque difficile fare appello alla clausola, per il segretario di stato, dato di carattere di contenimento della proliferazione della MLF/ANF. Una bozza che, all'inizio dell'anno, si presumeva in sintonia con la strategia adottata dalla Casa Bianca sulla non-proliferazione ma che in luglio non si considerava più così aderente alle esigenze politiche dell'amministrazione.

⁴⁸⁰ FRUS, 1964-68, XI, doc. 87, Record of Meeting of the Committee of Principals, Washington, (Undated) 1965. Poiché Foster riprese le discussioni a Ginevra alla fine di luglio, si può presumere che il documento sia di poco antecedente all'incontro sopraccitato. In merito alla questione del Vietnam, un cablogramma del dipartimento di stato, redatto da Rusk ed indirizzato all'ambasciata americana di Parigi in luglio, aveva messo in luce come si poteva far leva sulla cooperazione sovietica, a maggior ragione in quel momento poiché la leadership russa era intenzionata a ripristinare l'equilibrio con Pechino – che avrebbe visto Mosca in una posizione gerarchica più elevata – equilibrio che si era perso durante l'ultima fase della reggenza di Khrushchev. "Whereas Khrushchev seemed virtually to write off Vietnam, consigning Hanoi to the Chinese camp, the present Soviet regime depend its commitment to North Vietnam, apparently as early as last November, by offering military and economic aid." Ed ancora: "The Chinese apparently turned down initial Soviet offers to collaborate and were undoubtedly concerned that the USSR could attempt to use the US military buildup as a pretext to establish a

non avevano dato frutti. Con la cooperazione sovietica tuttavia, si potevano avere chance di successo. Fisher, vice di Foster, protestò vivamente sostenendo che la questione avrebbe fornito ai sovietici l'occasione, ogni volta avessero voluto, di sollevare il problema impedendo così la discussione.⁴⁸¹ Il dilemma, tuttavia, era reale, proprio perché Johnson ad un solo giorno di distanza dalla ripresa dei lavori della conferenza dei 18, avrebbe dovuto annunciare un'escalation nei combattimenti in Vietnam (28 luglio), la quale avrebbe portato da 75 a 125mila le unità militari americane in Vietnam.

La difficile condizione in cui Foster avrebbe dovuto affrontare il dibattito all'ENDC – desideroso di voler annunciare un taglio delle testate nucleari americane e costretto da Rusk e Bundy a muovere a ribasso a causa dell'escalation in Vietnam – non precludeva tuttavia l'apertura di un nuovo scenario di discussione con Mosca. La situazione, anche all'interno della NATO, permetteva all'amministrazione di tentare nuove strade, nonostante il dissenso generatosi nell'organizzazione.

Accanto alla decisione di Johnson di procedere sulla falsariga del report Gilpatric e di affidare all'ACDA la direzione della politica di non-proliferazione, la presidenza, ancora in estate, decise di emettere un ulteriore NSAM per definire ancor meglio la linea da seguire in merito al ritiro francese. Il NSAM 336 “directs the Secretaries of State and Defense, the Directors of CIA and USIA, and the Chairman, AEC, to a) – [...] sanitized – b) make a study to provide a complete catalogue of activities with respect to France being undertaken or planned to be undertaken by the United States. The report should be sufficiently detailed as to the nature, frequency and scope of operations, and personnel and equipment involved, to permit judgments to be made as to the implications thereof on US foreign relations. 2. The Secretary of State is charged with exercising supervisory over the study; a final report is to be submitted by September 1, 1965. [...] *List of activities (partial)* : a) overflight of French territory for intelligence, operational or administrative purposes. b) US use (if any) of physical facilities, landing rights, ect., on French territory that began in wartime and that have continued in practice without a sound legal basis.”⁴⁸² Con il NSAM 336 tutte le agenzie dell'amministrazione convergevano sul medesimo obiettivo: “to assure NATO that it would function no matter what happened, but not on the political approach to take.”⁴⁸³

Il dipartimento di stato, pur essendo favorevole alla linea dura nei confronti di de Gaulle – sostenendo che il Generale non poteva mantenere i vantaggi derivanti dall'associazione all'organizzazione senza

massive Soviet presence in North Vietnam.” LBJL, NSF, Country File, France, box 171, Telegram from Department of State to AmEmbassy (Paris), Rusk, “Soviet External Policy”, July 2, 1965, pp. 3-4.

⁴⁸¹ FRUS, 1964-68, XI, doc. 87, Record of Meeting of the Committee of Principals, Washington, (Undated) 1965.

⁴⁸² LBJL, NSF, Country File, France, box 171, Telegram from Rusk to AmEmbassy (Paris), NSAM 336, August 14, 1965, pp. 1-3.

⁴⁸³ Frédéric Bozo, *Two Strategies for Europe*, op. cit., p. 154.

subirne gli svantaggi – si associò comunque all’approccio pragmatico del Pentagono e dei Joint Chief of Staff.⁴⁸⁴

La risposta alla mossa di de Gaulle rappresentata dal NSAM fu un tentativo di inquadrare il problema francese in un’ottica volta alla conservazione dello status quo. Il mantenimento della situazione corrente prevedeva un approccio sistemico alla questione, in cui ogni aspetto del problema della fuoriuscita della Francia dalla NATO doveva essere affrontato e risolto con il minimo dispendio di risorse e andare a costituire una solida base di contrapposizione al cambiamento rappresentato dal ritiro dell’Eliseo. In altre parole, la prospettiva di introdurre modifiche consistenti all’interno dell’organizzazione, non necessariamente sulla falsariga di quelle invocate da de Gaulle ma comunque da questi ispirate – non poteva essere presa in considerazione, pena il sovvertimento degli equilibri interni ed esterni all’organizzazione atlantica. Il NSAM peraltro, giunse in un momento in cui il disappunto francese cresceva anche in ambito comunitario ed a conclusione di uno studio condotto dall’ex ambasciatore del Marocco John H. Ferguson sulla politica americana verso l’Europa. Quest’ultimo, condotto su suggerimento di Ball, che in marzo in un memorandum inviato ai tre top officials dell’amministrazione aveva invocato la necessità di un fresh look nella politica della Casa Bianca verso il vecchio continente, divenne il report Ferguson (ben 87 pagine) e venne re-indirizzato a Bundy, Rusk e McNamara in luglio, durante quella che divenne una delle peggiori crisi nella storia della CEE.⁴⁸⁵ Premessa la volontà della Francia di ritirare le proprie forze dal comando integrato, Ferguson suggeriva: “B. The United States should proceed without delay in changes in NATO’s structure beginning with military planning beginning with steps that were not subject to French veto; C. Discussions of NATO strategy had taken up an inordinate amount of time at all levels of the alliance without narrowing the difference between Europe and the United States. Because of this the United States should inform the rest of the alliance that it would be prepared to use tactical nuclear weapons to prevent the loss of NATO territory beyond a limited area along its borders. D. The problem of an alliance nuclear force was up in the air until the German elections had been held, but even following the elections neither the Federal Republic nor the United Kingdom was likely to take the initiative on this question. Therefore, in the fall the United States should hold private conversations with London and Bonn to reach agreement on the terms of some arrangement based on the principle of giving Germany an equal place to that of other European nations in whatever arrangement was decided.”⁴⁸⁶ In

⁴⁸⁴ LBJL, NSF Country File, France, box 171, Memorandum of Conversation (George Ball, Cyrus Vance and Earle Wheeler), August 26, 1965.

⁴⁸⁵ FRUS, XIII, doc. 95, Editorial Note.

⁴⁸⁶ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 95, Editorial Note.

sostanza, le raccomandazioni di Ferguson non facevano altro che confermare quanto già deciso in quelle settimane: il ritiro francese non avrebbe dovuto sconvolgere i piani dell'alleanza né rallentare il cammino della pianificazione e della consultazione personificata dall'organismo della Select Committee. Rispetto al problema dell'uso delle armi nucleari, la situazione non era ancora chiara. Gli Stati Uniti, certamente, si sarebbero impegnati a difendere il territorio europeo da un'aggressione nucleare da parte del blocco orientale. Tuttavia, c'era ancora da chiedersi: fine a che punto, all'interno del territorio tedesco a confine con i paesi dell'est Europa, sarebbe stato utilizzato l'ombrello nucleare americano?⁴⁸⁷

C'era poi da sottolineare che sulla cosiddetta *forward strategy* – secondo la quale si definiva una porzione di territorio tedesco difendibile e su cui erano state schierate un numero determinato di forze atlantiche – pendeva la decisione francese di aver ridotto l'impegno delle proprie forze a difesa dei tedeschi, non dando così la possibilità all'organizzazione, aveva tuonato Washington all'Eliseo, di implementare una strategia fondamentale.⁴⁸⁸ Era pur vero, tuttavia, che in merito all'impegno delle forze atlantiche a difesa della Germania, McNamara a colloquio con Knappestein era stato drammaticamente chiaro: [...] “Rather, what is essential is that we build conventional and tactical nuclear strength to the extent that we are capable.” Ed allorquando il presidente del consiglio della difesa tedesco, Krone, aveva chiesto se l'esercizio militare Fallex – dal quale la Francia si era ritirata – aveva dimostrato l'impossibilità di usare le armi nucleari ad un livello anticipato rispetto a quello ancora non ancora ben definito dagli americani, “the secretary said we should use whatever weapons are necessary to defend the territorial integrity of West Germany, we should build forces that would if used not attract a retaliatory attack which would destroy West Germany”.⁴⁸⁹ Ciò detto, oltre a rassicurare parzialmente i tedeschi sulla reale volontà americana, non trascurava tuttavia di indicare la necessità di tenere le armi nucleari alla larga dall'Europa e quindi di riportare il discorso all'uso delle armi convenzionali. Il dilemma della soglia nucleare e della porzione di territorio della Germania occidentale coinvolta in un possibile scontro, si legava inevitabilmente – tanto che lo stesso Ferguson l'aveva considerata una materia cruciale – con lo status nucleare di Bonn e, conseguentemente, con la questione della disseminazione atomica. L'ambasciatore tedesco Knappestein era poi tornato in luglio sulla questione a colloquio con Rusk, spiegando la preoccupazione del governo della RFT per il crescente dibattito nell'amministrazione americana riguardo la non-proliferazione. “The Gilpatric

⁴⁸⁷ NARA, RG 59, Lot File 67D516, box 3, Memorandum of conversation (US: McNamara, McNaughton, Finn -FRG: Krone, Knappestein, Stamp, meeting at the Secretary McNamara's office, the Pentagon), Washington, March 23, 1965.

⁴⁸⁸ Ibidem.

⁴⁸⁹ Ibidem, p. 2.

Report, the Robert Kennedy speech (and the strong verbal approval it had received from a number of Senators), Mr. Foster's article in *Foreign Affairs* and the reports from Britain that the UK was heartened about the new United States attitude on non-proliferation – aveva ribadito Knappstein – all contributed to the German unease.”⁴⁹⁰ “The new UK draft non-proliferation agreement had been studied in Bonn and was unacceptable to the FRG – aveva chiosato l'ambasciatore, argomentando che “both the Kennedy speech and the Foster article appear to give very high priority to non-proliferation over other foreign policy objectives, including the Alliance, the MLF (or other new nuclear arrangements similar to this). E proseguendo stigmatizzava che “the FRG knows the attitude of the State Department on this question but sees dangers of a building up of public pressures in the US which could change the present position. To some degree this is what happened on the MLF.” A questo punto Rusk intervenne, interrompendo il discorso di Knappstein: “we must be very clear between Bonn and Washington that we had pulled back on the MLF only when Bonn told us they did not want it to come into being before the September elections. This word came to us from the *highest authority* and may not be known generally in the German cabinet. The MLF – soggiunse il segretario – thus has only been put on ice until after the elections, and there is no US policy change.”⁴⁹¹ Knappstein, che riteneva di aver avuto il polso della situazione sull'evoluzione della faccenda, ribattè che Schroeder di ritorno dal suo incontro con Rusk e Ball nel novembre del '64, fu persuaso che gli USA sarebbero andati avanti con la MLF. Solo con la dichiarazione del presidente Johnson alla stampa – la quale fu riportata da James Reston del New York Times anticipando implicitamente quello che sarebbero divenuto il NSAM 322 – si era compreso a Bonn che qualcosa nella linea dell'amministrazione stava cambiando. La risposta risentita del segretario di stato, non aveva potuto far altro che reiterare il messaggio di sempre, “nessun cambiamento nella posizione americana”. “What we had done – picchiò duro Rusk – *was strictly responsive to your wishes.*”⁴⁹²

Dall'inizio dell'anno non c'era stato alcun progresso nelle discussioni bilaterali tra il governo tedesco e quello di sua maestà (pena, questa volta, le elezioni tedesche), meno che mai sulla bozza di trattato di non-proliferazione presentata da Londra mesi addietro, su cui Bonn era stata categorica. La bozza britannica sul NPT aveva infatti complicato il dialogo anglo-tedesco, proprio perché, pur non escludendo per i paesi non-nucleari un qualche tipo di “avvicinamento” al club atomico, chiedeva loro

⁴⁹⁰ NARA, RG 59, Lot File 67D516, box 3, Memorandum of conversation – US: Rusk, Finn; FRG: Knappstein, Blomeyer, (Ronald I. Spiers) – July 9, 1965.

⁴⁹¹ NARA, RG 59, Lot File 67D516, box 3, Memorandum of conversation – US: Rusk, Finn; FRG: Knappstein, Blomeyer, (Ronald I. Spiers) – July 9, 1965.

⁴⁹² Ibidem.

– tramite l’adesione al NPT – di accettare la situazione corrente, in cui a detenere lo scettro nucleare erano le sole 5 potenze. Gli Stati Uniti, i quali già misuravano con mano le difficoltà con il governo tedesco e consapevoli del danni che avrebbe potuto provocare sul gabinetto Erhard una dichiarazione ufficiale che desse prova di voler cancellare dall’agenda un progetto di nuclear sharing quale era stato quella della MLF/ANF, rischiarono di giungere al punto di rottura anche nelle discussioni con il gabinetto Wilson.⁴⁹³ La bozza che venne presentata qualche settimana più tardi, era quella presentata dal governo Wilson, sebbene revisionata dagli USA per lasciare aperta la strada – secondo l’amministrazione – ai desiderata tedeschi.

Ora, più che mai, con la riapertura del forum di Ginevra e l’avvio di una nuova fase all’interno dell’organizzazione atlantica – inaugurata dalle dichiarazioni di uscita di de Gaulle – l’amministrazione americana non poteva lasciarsi imbarcare in una disputa che aveva tutte le caratteristiche per scuotere prepotentemente il sistema. L’idea che avrebbe preso a circolare più in là a Washington, ma che si fece strada in quel critico tornante tra la fine del ’64 e l’autunno del ’65, era quella di legare la questione della riunificazione tedesca con la rinuncia alla proliferazione, e risolvere così, finalmente, il dilemma del nuclear sharing con i tedeschi. Sebbene la connessione nell’immediato non venne accolta di buon grado dal dipartimento di stato, quando questa fu ventilata anche da Bonn se pur non in questi termini – in quanto, secondo la logica tedesca, il baratto “riunificazione – non-proliferazione” doveva rimanere di competenza tedesco-sovietica. Con il passare dei mesi divenne chiaro per gli Stati Uniti che l’argomento poteva divenire uno strumento di *leverage* nella negoziazione con Bonn: data la posizione preminente di Washington a difesa degli interessi occidentali, spettava alla Casa Bianca lavorare alla riunificazione tedesca in luogo dell’accettazione da parte della RFT di un accordo sulla sicurezza dell’Europa garantito dal NPT. Secondo tale logica, pertanto, se il perseguimento della riunificazione passava per la rinuncia alla proliferazione, inevitabilmente includeva l’abbandono della MLF da parte tedesca. La stessa Bonn, secondo quanto ricostruito più tardi dall’ambasciatore americano in Germania George McGhee, sarebbe stata disposta ad utilizzare la MLF come “moneta di scambio” per la

⁴⁹³ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 90, Memorandum of Conversation (US: Rusk, Leddy, Schaetzel, Popper; UK: Lord Hood, Deputy Under Secretary and Ambassador Sir Patrick Dean), “France and NATO”, Washington, June 16, 1965; FRUS, 1964-68, XI, doc. 91, Memorandum of Conversation (UK: Lord Chalfont, US: William C. Foster), “UK Draft treaty”, Geneva, August 1, 1965; ID_ doc. 93, Minutes of meeting of the Committee of Principals, Washington, August 25, 1965, in cui si riporta una dichiarazione del ministro degli esteri italiano Fanfani rilasciata durante i lavori dell’ENDC, il 29 luglio a Ginevra: “E’ inconcepibile che i paesi non-nucleari possano accettare la rinuncia unilaterale ad equipaggiare i propri eserciti ed i rispettivi territori con armi nucleari per un così lungo periodo di tempo – come quello richiesto dal trattato sulla non-proliferazione – deve esser compreso che se le richieste per i sistemi di sorveglianza contro un attacco atomico ed il progressivo disarmo dei paesi nucleari non sono soddisfatte, entro un certo limite di tempo, quegli stessi paesi faranno appello alla propria libertà di azione.”

riunificazione.⁴⁹⁴

4.3 L'inizio di un lungo cammino e la possibile soluzione di un annoso problema: gli Stati Uniti e gli alleati tra

Non-proliferation treaty, nuclear sharing e Special Committee

Lo stesso governo Erhard era consapevole del legame imprescindibile tra il processo di non-proliferazione e la riunificazione. In una dichiarazione del 2 luglio, il ministro degli esteri tedesco Schroeder aveva affermato che “la sfida che fin dall'inizio i tedeschi si erano trovati ad affrontare era stata quella di render chiaro a tutto il mondo la connessione tra il controllo degli armamenti ed il disarmo in Europa, con la questione della riunificazione del territorio tedesco.” Schroeder, tuttavia, aveva aggiunto rivolgendosi a Ball: “I think that some form of nuclear organization must be found which satisfies the security requirements of the non-atomically-armed NATO members in the face of the more than 700 Soviet medium range ballistic missiles aimed upon Europe. If this can be achieved by the establishment of a multilateral atomic deterrent force or something similar, Germany could abstain from the acquisition of her own nuclear weapons vis-a-vis her allies.”⁴⁹⁵ Un aspetto importante del problema per Bonn era rappresentato dal trattare sulla non-proliferazione con i sovietici. La riunificazione era il prezzo che Mosca avrebbe dovuto pagare, secondo il Ministro federale per le mansioni speciali, Ludger Westrick, se si voleva l'adesione della RFT al NPT.⁴⁹⁶

Ball, di ritorno da un tour europeo in cui aveva sondato ancora una volta le posizioni tedesche, a conferma delle dichiarazioni di Schroeder, sostenne che il governo del cancelliere supportava molto tiepidamente le discussioni per un trattato di non-proliferazione, mentre ancora sosteneva un arrangiamento nucleare NATO, stile MLF/ANF. Ball, tuttavia, non aveva riscontrato alcuna indicazione a proposito del desiderio tedesco di ottenere un controllo nazionale sulle armi nucleari, ma, al tempo stesso, il sottosegretario ricordava che l'opinione di Adenauer riguardo la necessità di lasciare aperta l'opzione di una forza nucleare europea era ancora diffusa. In merito alla Select Committee, Willy Brandt, borgomastro di Berlino ovest e presidente della SPD – partito di opposizione alla

⁴⁹⁴ LBJL, Oral History Collection, George McGhee, p. 14.

⁴⁹⁵ NARA, RG 59, Lot File 67D516, box 3, Press Statement of Minister Schroeder (July 2, 1965), in “The Under Secretary's trip to Europe” – German Views on Nuclear Sharing – Background Memorandum – August 28-September 10, 1965, p. 2.

⁴⁹⁶ Ibidem, Comment by FRG Minister Westrick to Hillenbrand – July 26, 1965, in cui Westrick aveva dichiarato che “la Germania occidentale non avrebbe permesso un accordo sulla non-proliferazione senza alcun progresso sulla riunificazione.”

coalizione di governo CDU/CSU – non aveva fatto mistero di considerare la proposta di McNamara maggiormente significativa rispetto alla MLF/ANF.⁴⁹⁷

Sebbene l'interesse dei tedeschi per una soluzione quale quella della Select Committee sembrasse evidente, la questione della non-disseminazione atomica oscurava qualsiasi ipotesi di accettazione da parte del governo di Bonn. Come aveva dichiarato Fritz Erler, esponente della SPD, presso l'ambasciata americana a Bonn, "If ever the non-dissemination treaty could be invoked to bar the Allies (Germany) from an effective role in the decision making on the use of nuclear weapons, there would be serious repercussions within the Alliance"⁴⁹⁸

Nonostante le difficoltà interne alla NATO, soprattutto con la Germania, il 17 agosto presso l'ENDC Foster presentava la bozza del trattato di non-proliferazione e dichiarava di agire per conto del Presidente degli Stati Uniti, il quale in quelle stesse ore rilasciava una dichiarazione: "This draft treaty would bind its signers in a pledge to refrain from actions which would lead to any further increase in the number of nations having the power to unleash nuclear devastation on the world.. It plainly demonstrates that a treaty can be drawn which meets the legitimate interests of nuclear and non-nuclear powers alike."⁴⁹⁹

Il direttore dell'ACDA non era riuscito a vincere il dipartimento di stato sulla necessità di sacrificare la MLF/ANF al fine di concludere l'accordo con Mosca. Dopo 5 settimane di negoziazioni con il contributo di Canada, Italia e Gran Bretagna, gli Usa presentarono una bozza di trattato che tuttavia non soddisfaceva né i tedeschi né i britannici, i quali avevano temuto – e a ragione – la reiterazione di una possibilità che avrebbero preferito vedere esclusa: la costituzione, se pur ambigua nei termini, di una forza collettiva atlantica nucleare in base al criterio della votazione a maggioranza.⁵⁰⁰

La bozza per i primi due articoli ricalcava sostanzialmente quella già discussa in gennaio con l'ambasciatore russo Dobrynin ed il delegato Tsarapkin, ovvero il testo della risoluzione irlandese revisionata, in circolazione presso i forum di discussione sul disarmo dal 1963.⁵⁰¹ Essa dichiarava: 1) Would have those who have nuclear weapons commit themselves not to distribute nuclear weapons to any other national nuclear force; 2) in which all those who do not have nuclear weapons would commit themselves to not receive nuclear weapons on a national basis, or manufacture them."⁵⁰²

⁴⁹⁷ NARA, RG 59, Lot File 67D516, box 3, SPD Chairman Brandt Comment, July 23, 1965, in "The Under Secretary's trip to Europe" – German Views on Nuclear Sharing – Background Memorandum – August 28-September 10, 1965, p. 2.

⁴⁹⁸ Ibidem, Comment by Fritz Erler (SPD) to Embassy Officer – August 12, 1965, p. 3.

⁴⁹⁹ FRUS, 1964-68, XI, doc. 92, Editorial Note.

⁵⁰⁰ Glenn Seaborg, *Stemming the Tide*, op. cit., p. 164.

⁵⁰¹ Ibidem.

⁵⁰² LBJL, NSF, Subject File, box 23, Press Conference Secretary of State (Rusk), January 26, 1965.

L'articolo 3, invece, era stato in parte modificato e non obbligava più i paesi contraenti il trattato all'applicazione dei sistemi di sorveglianza previsti dall'IAEA (per l'uso del nucleare pacifico). Nel presentare l'articolo, Foster affermava che “this article does not set forth a precise or completely formulated obligation; but it does clearly indicate a line of policy which all parties undertake to implement; namely that they will help to bring about the application of such safeguards to their own peaceful nuclear activities and to those of other countries.” Poi aggiungeva “we have drafted this provision to take account of the views of all countries; including those which are not prepared at this time to commit themselves to accept IAEA safeguards in all applicable circumstances.”⁵⁰³ Chiaramente la modifica all'articolo 3 era un tentativo per favorire il dialogo con il Cremlino, il quale avrebbe trovato maggiormente rassicurante non aderire ai sistemi di sorveglianza previsti dall'IAEA, almeno per il primo periodo. Al tempo stesso, però, la modifica avrebbe potuto sollevare delle difficoltà con gli alleati, soprattutto con la Germania, la quale se costretta ad accettare un NPT avrebbe preferito che almeno l'attività nucleare sovietica (se pur per scopi pacifici) venisse monitorata. Un'ulteriore materia di controversia, con i sovietici, era rappresentata dalla possibilità di rivedere la propria adesione al trattato qualora i paesi non-nucleari non avessero trovato soddisfacente il cammino di disarmo intrapreso dalle potenze nucleari.⁵⁰⁴

In una dichiarazione alla stampa, successiva alla presentazione della bozza del NPT all'assemblea di Ginevra, Helmut Schmidt – esperto in materia di difesa nella SPD equidistante dalle posizioni del governo in carica e quelle del suo partito – sosteneva che

“the Federal Republic must be alerted to see that its security interests are not endangered by such agreements as the Geneva non-dissemination draft treaty and that in case of need it would be defended by all available Western weapons systems. This did not mean a demand for co-determination in the employment of atomic weapons but rather a German participation in general strategy planning and in the targeting of nuclear weapons.”⁵⁰⁵ Ed ancora, nel corso delle stesse ore, l'ex cancelliere Adenauer rilasciava una dichiarazione in cui etichettava la bozza americana di non-proliferazione come una “tragedia che lo scuoteva e lo disturbava profondamente e che poteva condurre alla sottomissione dell'Europa alla Russia: “We and Europe have not deserved such treatment, by God!”⁵⁰⁶

Sebbene la situazione in Germania rimanesse fluida e mutevole, stante le elezioni di settembre ormai

⁵⁰³ FRUS, 1964-68, XI, doc. 92, Editorial Note.

⁵⁰⁴ Glenn Seabord, *Stemming the Tide*, op. cit., p. 165.

⁵⁰⁵ NARA, RG 59, Lot File 67D516, box 3, Press Statement by Helmut Schmidt (SPD Defense Expert), August 19, 1965, in “The Under Secretary’s trip to Europe” – German Views on Nuclear Sharing – Background Memorandum – August 28-September 10, 1965, p. 3.

⁵⁰⁶ *Ibidem*, Press Statement by Ex-Chancellor Adenauer – August 19, 1965, p. 4.

alle porte che mettevano in risalto le differenze partitiche in merito alla questione del NPT suscitando un clima di incertezza, la bozza di trattato americana aveva indiscutibilmente creato perplessità ed in alcuni casi rimostranze all'interno parte del governo tedesco.⁵⁰⁷

In merito alla conferenza di Ginevra, durante la riunione della Committee of Principals, Foster rese chiaro a Rusk che le difficoltà per raggiungere un accordo erano legate a quelle stesse difficoltà create dalla MLF. Sommato al problema della forza atlantica, rimaneva poi la questione dell'intervento americano in Vietnam, che secondo l'ambasciatore Thompson e il segretario alla difesa McNamara, costituivano un vulnus alla capacità negoziale degli Stati Uniti con l'URSS.⁵⁰⁸ Rusk concludeva, dunque, che: 1) l'atmosfera non era sufficientemente incoraggiante per giungere ad un accordo; 2) mancante l'interesse da parte sovietica su certi aspetti della questione (sistemi di verifica dei reattori e dell'uso del nucleare), occorreva procedere a delle modifiche sostanziali da parte americana per raccogliere una più sentita partecipazione; e – amara conclusione – 3) poiché la situazione non era affatto fruttuosa, gli sforzi compiuti per cambiare la posizione negoziale degli Stati Uniti non avrebbero portato i benefici sperati.

In altre parole, e venne anche ribadito nel corso dell'incontro, Rusk indicava a Fisher e Foster che una politica di non-proliferazione quale quella messa in campo dall'ACDA non avrebbe affatto permesso di raggiungere gli obiettivi prefigurati attraverso il NPT e tanto meno risolto le difficoltà con la Germania riguardo la MLF/ANF.⁵⁰⁹ Fisher ribattè che il raggiungimento di un accordo era ancora lontano e che, probabilmente, “si sarebbero dovuto *enfaticizzare* altri approcci per la non-proliferazione.”⁵¹⁰ In attesa di conoscere il parere sovietico sulla bozza appena presentata (le discussioni sarebbero riprese presso il forum sul disarmo delle Nazioni Unite) le conclusioni di Rusk non lasciavano spazio all'ottimismo: non erano molti i paesi realmente interessati al disarmo e questo rendeva ancora più difficile stabilire un accordo di massima sulla non-proliferazione. Come chiosò l'ambasciatore di stanza a Mosca Thompson: “the possibility, assuming neither China nor France would be a party to a treaty, that some

⁵⁰⁷ Brandt, che in quegli stessi giorni aveva rilasciato dichiarazioni favorevoli alla proposta di McNamara, riteneva imprescindibile la partecipazione tedesca al NPT ed anzi sollecitava il governo Erhard a considerare attentamente l'ipotesi di adesione al trattato. Essendo la RFT uno dei paesi maggiormente industrializzati d'Europa, sosteneva il presidente della SPD, “essa non poteva permettersi di essere esclusa dal novero delle potenze che avrebbero guardato anche solo per scopi pacifici e civili al nucleare, aderendo al trattato sulla non-disseminazione. Al tempo stesso, a garanzia della sicurezza del territorio tedesco, occorreva una riforma del trattato NATO.” NARA, RG 59, Lot File 67D516, box 3, “Remarks by Willy Brandt on the issue of FRG accession to a non-proliferation Treaty”, (Brandt disagrees with Schroeder's view about Nuclear Treaty – Reform of NATO would be the best resolution) D. E. Mark (translated by Berlin Tagesspiegel), July 23, 1965.

⁵⁰⁸ FRUS, 1964-68, XI, doc. 93, Minutes of Meeting of the Committee of Principals, Washington, August 25, 1965; LBJL, NSF, Subject File, box 14, Record of Committee of Principals (ACDA), August 28, 1965.

⁵⁰⁹ Ibidem.

⁵¹⁰ Ibidem.

day political relations might even change so greatly that China might conduct tests for the Soviets and the French might test US devices.”⁵¹¹

Alla ripresa dei lavori presso l’assemblea generale dell’ONU, il 24 settembre, il ministro degli esteri sovietico introdusse una nota in cui sosteneva che il governo che stava rappresentando concordava sull’importanza di un trattato sulla non-proliferazione e presentava una bozza di trattato. La scelta di presentare il documento nell’ambito dell’assemblea generale delle Nazioni Unite, permetteva ai sovietici di compiere un’attenta propaganda screditando la Germania occidentale, rea di voler partecipare ad una forza nucleare collettiva come la MLF o la ANF. La bozza di Mosca, in effetti, andava in tutt’altra direzione rispetto a quella americana, perché non solo ribadiva il divieto di uso e trasferimento di armi nucleari a paesi non-nucleari, ma “it forbade transferring nuclear weapons, or control over them or over their emplacement and use, to units of the armed forces or military personnel of States not possessing nuclear weapons, even if such units or personnel are under the command of a military alliance.” Qualsiasi tipo di forza nucleare collettiva atlantica, era quindi esclusa; in questo modo, le chance per giungere ad un accordo diminuivano ancora di più.⁵¹²

Tra la fine di settembre e i primi giorni di ottobre, Rusk ebbe l’occasione di discorrere con Gromyko riguardo la situazione di stallo creatasi presso il forum delle Nazioni Unite, alla presenza del nuovo ambasciatore americano all’ONU Arthur Goldberg, l’ambasciatore Thompson, Kohler, e da parte sovietica, Dobryinin, Novikov e l’ambasciatore Fedorenko. Nonostante l’atmosfera di cordialità ed i tentativi da parte del segretario di stato di assicurare che tutti gli sforzi dell’amministrazione erano finalizzati ad appianare le differenze tra i due documenti, “on central issue MLF/ANF Gromyko insisted Soviet opposition based only on desire prevent proliferation, not *repeat* not desire prevent NATO cohesion, and that USSR ready sign agreement if MLF/ANF abandoned.” Rusk, di tutta risposta, affermò che “if point at issue were proliferation, rather than MLF, treaty could be worked out.”⁵¹³

Rispetto poi alla Germania occidentale – altro argomento all’ordine del giorno – Gromyko ribadì che, sebbene allo stato attuale la situazione fosse tranquilla, i problemi derivanti dal mancato accordo sulla RFT e dalla scarsa sicurezza in Europa, non erano affatto diminuiti.⁵¹⁴ In merito agli altri paesi, entrambi avevano concordato sul fatto che lo scarso interesse mostrato riguardo il disarmo da parte di

⁵¹¹ Ibidem.

⁵¹² Glenn Seaborg, *Stemming the tide*, op. cit., p. 166.

⁵¹³ LBJL, NSF, Country File, France, box 171, Telegram from Department of State (Ball), Summary Rusk-Gromyko talks September 29 and October 1, October 5, 1965, p. 1.

⁵¹⁴ Ibidem, p. 2.

medie potenze quali quelle europee non permetteva alcun progresso o stimolo al dibattito; mentre la criticità e l'attenzione all'argomento da parte di paesi asiatici o di quelli del centro e sudamerica imponeva alle due superpotenze di muoversi con cautela.⁵¹⁵ Nel corso del colloquio, sia Rusk che Gromyko tentarono, laddove intravidero margini di manovra, dei punti di contatto su cui poter convergere. La proliferazione da parte di paesi come Israele, ad esempio, che il ministro sovietico aveva definito "three months pregnant" in merito alla sua capacità di sviluppare armi nucleari, rischiava di portare dietro di sé anche quei paesi che non sarebbero stati in grado, per incapacità scientifiche ed economiche, di produrre alcuna arma atomica. Il problema, dunque, era rappresentato dai possibili sviluppi di nazioni come l'India e la Svezia, ad esempio, in grado seppur in misura differente di sviluppare un programma atomico se non contenute attraverso un NPT. "We therefore concluded that in this matter our positions were identical."⁵¹⁶ Rusk, tuttavia, forte di un'inaspettata sintonia, per quanto non in grado di favorire ancora alcun accordo, incalzò Gromyko suggerendogli che, qualora vi fossero stati dei dubbi da parte sovietica riguardo gli accordi militari NATO, sarebbe stato bene che questi venissero chiariti in sede di discussioni private, prima di giungere presso il consesso delle Nazioni Unite e presentare una bozza di trattato. Inoltre, aggiunse Rusk, il disarmo era per gli Stati Uniti una questione cruciale, dal momento che non era possibile ridurre le spese militari a causa dell'impegno nel sud est asiatico: "We would have much preferred to use this money for peaceful development of many areas of the world, including North Vietnam, as the President had stated in his Baltimore speech."⁵¹⁷

"The question now is whether the Soviets – scriveva in un memorandum indirizzato a Bundy, Spurgeon Keeny – have tabled this draft to answer criticism that they have not been forthcoming with specific proposals and will insist on the details of their draft, or whether the Soviets are simply trying to get a good bargaining position for future negotiations on a Treaty. For example, they might eventually propose to give up the language outlawing our NATO arrangements if we were prepared to give up the MLF. Only time will tell."⁵¹⁸ Il punto su cui sembravano battere i sovietici, argomentava Keeny, era l'abbandono definitivo della MLF. La bozza di trattato consegnata dai sovietici – rammentava ancora Keeny – non solo escludeva la forza multilaterale ma sembrava escludere anche gli accordi atlantici

⁵¹⁵ FRUS, 1964-68, XI, doc. 97, Memorandum of Conversation, re: USSR Foreign Minister Gromyko's Dinner for Secretary Rusk, (Secretary's delegation to the Twentieth session of the United Nations General Assembly), New York, October 1, 1965.

⁵¹⁶ Ibidem.

⁵¹⁷ Ibidem.

⁵¹⁸ FRUS, 1964-68, XI, doc. 98, Memorandum from Spurgeon M. Keeny Jr., of the National Security Council Staff to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy), Washington, October 4, 1965.

bilaterali.⁵¹⁹

Il nodo su cui ancora occorre lavorare per gli Stati Uniti, era evidente, era il nuclear sharing. Una volta sciolto il vincolo della forza multilaterale e ripristinato un certo equilibrio con la Germania, laddove pesava maggiormente la scomparsa dalla scena del progetto, il dialogo con i sovietici avrebbe potuto concretizzarsi.

L'attività in merito allo studio della fattibilità della MLF/ANF non si era mai interrotta, anche se, tuttavia, aveva acquisito altre connotazioni e sfumature, andando ad arricchire il dibattito ad essa connesso sul disarmo e la consultazione con gli alleati. In un memorandum interno al dipartimento della difesa, redatto dal colonnello Legere e rivolto al consigliere presidenziale Francis Bator, quella che in giugno McNamara aveva definito una Select Committee si apprestava a divenire – stante la delicata situazione nell'alleanza a proposito di nuclear sharing – una Special Committee. L'autore del documento prendeva in considerazione una serie di aspetti interni alla NATO per spiegare la decisione da parte americana di sostenere una politica di condivisione e consultazione anziché una soluzione hardware, quale era quella della forza atlantica multilaterale.⁵²⁰ Non a caso la parte del memorandum riguardante il tema era intitolata: “Hardware alternatives vs sharing with the US”: “There are two major sharing principles which the US has accepted and two which it has rejected or not addressed. We have accepted: 1) improved arrangements for letting our allies play a greater part in the planning and decision-making involving nuclear forces supported with our US weapons and 2) a multilateral nuclear force of some kind, with US control over nuclear weapons release maintained intact. It would appear, therefore, that the Special Committee ought not to be barred from considering hardware alternatives which our allies want to discuss. We have, on the other hand, rejected contributing weapons or other support to new national nuclear forces or to the existing French nuclear force. Our position on any autonomous, corporate European nuclear force is that we would consider this question if Europe were to achieve full political unity with a central political authority capable of the decision to use nuclear weapons.”⁵²¹ Sebbene il colonnello non avesse affermato che la MLF/ANF era in contraddizione con gli obiettivi politici americani, aveva altresì lasciato intendere che una soluzione quale quella della forza atlantica sarebbe stata concepibile a maggior ragione se l'Europa avesse raggiunto una certa unità politica oltre che economica. Unità che, allo stato attuale, sembrava difficile intravedere. “The MLF is now an institution, however shadowy, with a history, however murky. We have publicly announced on several occasions that the SC is not meant to be a substitute for MLF, but rather a supplement to it as

⁵¹⁹ Ibidem.

⁵²⁰ LBJL, NSF, Subject File, box 25, “Some actions courses on the Special Committee”, September 1965, p. 2.

another approach toward agreement on nuclear sharing.” Tuttavia, sosteneva Legere, la SC pur essendo stata un’iniziativa americana, sulla stessa scia della forza multilaterale, a differenza di quest’ultima, soddisfaceva maggiormente gli interessi e le idee degli europei.” In altre parole, laddove il progetto multilaterale aveva riscosso perplessità e timori sull’utilizzo delle armi nucleari di cui era dotata, la proposta di consultazione rappresentata dalla Special Committee incontrava appieno i desideri degli alleati, e quindi poteva dirsi maggiormente realizzabile. Esisteva ancora – come per la questione della MLF – il problema del rifiuto francese che probabilmente si sarebbe concretizzato in un veto all’interno del NAC.

“As just covered, a French attempt to force the SC out of a NATO framework could be accomodated, but only if most or all other NATO members were willing to take the SC outside. In the light of the de Gaulle’s pronouncements of the past several months, however, our Allies might wonder 1) if this was a de Gaulle move to put his Allies in the position of ignoring NATO rules and trampling on France and 2) if the nascent SC was a sufficiently impressive issue on which to *confront* France. Matching these negative or timorous considerations are the facts 1) that everyone except France favors the SC, and 2) that it would not seem sensible, from their own viewpoint, for the French to threaten Armageddon over the existence of a Group planning to meet soon, for the first time, in order to discuss a few modest proposals for the improvement of current practices.”⁵²²

Legere, continuando a sostanziare le motivazioni a supporto della SC, in luogo degli accordi multilaterali, aggiungeva che “maggiore era il numero di nazioni coinvolte in un progetto di condivisione del nucleare, maggiori sarebbero stati i problemi per la sicurezza.”

“Despite the above statements – stigmatizzava tuttavia l’autore del memorandum – favoring small size, we still have to live with the fact that NATO groundrules, or perhaps the lack of them, may stick us with larger overt Working groups than we would like. If we want to impress our key allies in small productive sessions, we may have to develop a ‘Group within a group’ approach, either overt or covert.”⁵²³ Gli elementi su cui il colonnello suggeriva di operare per rendere effettivamente funzionale la proposta di Mcnamara, erano così identificabili: 1) l’incontro in programma della SC ed i rapporti che sarebbero stati prodotti dall’attività della commissione erano da considerarsi il “trampolino di lancio” per il raggiungimento di una sintesi “with the ‘gut’ problems of nuclear sharing”.⁵²⁴

2) L’iniziativa, spiegava ancora Legere, doveva essere finalizzata ad “educare gli alleati” ma anche ad

⁵²¹ Ibidem.

⁵²² LBJL, NSF, Subject File, box 25, “Some actions courses on the Special Committee”, September 1965, p. 3.

⁵²³ Ibidem.

⁵²⁴ Ibidem, p. 4.

incoraggiarli a sottoporre al consesso atlantico le loro idee sul modo di procedere dell'organizzazione.”

3) In quest'ottica, sarebbe stato “altamente desiderabile” che la commissione divenisse un organismo ristretto e composto di esponenti competenti dei rispettivi ministeri della difesa. 4)

Gli Usa avrebbero dovuto continuare a lavorare sodo – e *dietro le scene* – per assicurare che al primo incontro la commissione fosse composta dagli stessi esponenti del working group sulla pianificazione nucleare (Usa, Gran Bretagna, RFT e forse Italia). Qualora non si fosse riusciti a raggiungere un accordo per la composizione, gli Stati Uniti si sarebbero impegnati ad accettare un allargamento della composizione della SC, senza tuttavia provare a mettere in pratica l'idea dettata dall'approccio “Group within the Group”.⁵²⁵ 5) Il primo incontro ufficiale della SC avrebbe avuto una certa rilevanza proprio perché avrebbe dato il via ad una prassi volta a concentrare il lavoro nell'ambito di un solo organismo. A partire dal secondo infatti, previsto per l'aprile 1966, le conclusioni del working group sulle questioni nucleari sarebbero state sottoposte ad una sorta di sottogruppo della SC (SC Alternates), esattamente 3 settimane prima della riunione di aprile, per poi essere trasmesse alla SC dei ministri della difesa. In tal modo, la SC Alternates avrebbe costituito la prima occasione per gli alleati, per esprimere i loro interessi e le loro proposte, prima di giungere alla discussione vera e propria all'interno della Special Committee.⁵²⁶ Tuttavia, questa serie di raccomandazioni rientravano a pieno titolo in quello che poteva essere definito un corso di azione moderato, in cui, ancora una volta e come era stato per la MLF, la palla veniva ributtata nel campo europeo.

Ciò voleva dire che se gli Stati Uniti non avessero incalzato a sufficienza gli alleati o lasciato anche solo che gli europei giungessero ad un'elaborazione graduale dei propri interessi in gioco nella consultazione nucleare, il percorso suggerito da Legere avrebbe potuto segnare il passo.⁵²⁷ In alternativa ad un tale moderato corso d'azione, gli Stati Uniti – sempre secondo Legere – avrebbero potuto sollecitare gli europei affinché “facessero totalmente affidamento sull'arsenale dello zio Sam”, facilitando il mantenimento dello status quo, senza quindi imporre i propri interessi nell'ambito della pianificazione nucleare.⁵²⁸ Chiaramente, in linea con un simile approccio, Washington avrebbe messo in chiaro che non era interessata ad alcuna soluzione hardware per il problema del nuclear sharing, ovvero a nessuna forza multilaterale atlantica. Al tempo stesso, però, questo approccio sarebbe stato interpretato dagli alleati come il consueto atteggiamento protettivo e paternalistico che aveva caratterizzato gli anni della ricostruzione.

⁵²⁵ Ibidem, p. 5.

⁵²⁶ Ibidem.

⁵²⁷ LBJL, NSF, Subject File, box 25, “Some actions courses on the Special Committee”, September 1965, p. 6.

⁵²⁸ Ibidem.

Peraltro, ulteriore controindicazione a tale corso d'azione – ricordava Legere – era il fatto che de Gaulle poteva approfittare della fermezza americana, messa in campo per un simile approccio, per confermare la tesi dell'egemonia statunitense in Europa.

In conclusione, il colonnello chiosava che l'amministrazione non avrebbe dovuto adottare un approccio passivo – “wait and see” – né dimenticare che la proposta di SC poteva non essere l'unica iniziativa promossa in materia nucleare. L'idea della commissione di McNamara, occorre rammentarlo, aveva tuttavia una sua rilevanza dal momento in cui gli Stati Uniti, pur non essendo gli unici ad predisporre delle proposte, sarebbero stati giudicati per la loro stessa iniziativa.⁵²⁹ Non sarebbe stato opportuno suggerire un corso d'azione maggiormente incisivo, ma prepararsi piuttosto, affinché un approccio moderato avesse maggiori possibilità di successo.

Quella che si apprestava a divenire la Special Committee, avrebbe dato modo di comprendere – spiegava l'assistente alla difesa William W. Kaufmann – la misura dei problemi interni alla NATO in merito alla questione nucleare ed al tempo stesso, fornire informazioni reali, poiché raccolte direttamente dagli alleati partecipanti.⁵³⁰ Era ormai noto che esisteva un problema nucleare nell'organizzazione, affermava Kaufmann, ma le dimensioni esatte del problema erano ancora poco chiare. “German leaders want to acquire nuclear weapons because the US military in Europe keep stressing the utility of these capabilities and argue that NATO cannot counter the Soviet non-nuclear threat – congetturava Kaufmann. “The response could be: require a different attitude on the part of the US military and demonstrate the feasibility of countering the non-nuclear threat.”⁵³¹

Qualora invece, continuava l'assistente al segretario della difesa, “German leaders want to acquire nuclear weapons because they believe the US will sooner or later withdraw from Europe – e l'ipotesi non era molto lontana dalla realtà a maggior ragione in quel momento in cui gli Stati Uniti si erano proiettati fuori dall'Europa nella risoluzione delle problematiche bipolari – the response: offer to renew the North Atlantic Alliance specifically for another term instead of leaving the treaty to run on an indeterminate basis”, togliendo peraltro terreno all'argomentazione di de Gaulle. Se poi, il governo tedesco avesse desiderato essere maggiormente coinvolto nel business nucleare “because it is there, and because they may want to acquire a nuclear capability sometime in the future”, allora la risposta poteva venire esattamente dalla commissione di McNamara.⁵³² In sostanza, la Special Committee si prestava

⁵²⁹ Ibidem, p. 7.

⁵³⁰ LBJI, NSF, Subject File, box 25, Memorandum for Mr. Finkelstein (William W. Kaufmann), Subject: Hypotheses about the Nuclear Problem, September 15, 1965.

⁵³¹ Ibidem.

⁵³² Ibidem, p. 2.

ad essere considerata, oltre una valida soluzione al problema del nuclear sharing, anche un meccanismo utile alla prevenzione delle problematiche interne all'organizzazione. Pertanto la sua realizzazione andava supportata e facilitata.

Ancora Kaufmann, in un memorandum del giorno seguente indirizzato a Finkelstein, rammentava quali continuavano ad essere gli obiettivi americani in Europa, oltre la reiterata necessità di preservare l'alleanza grazie ad una continua partecipazione statunitense ed il mantenimento di un deterrente di aggressione valido: 1) una modifica nella strategia dell'alleanza se pur minima e comunque sempre lungo le linee guida del documento del Ministerial Committee del settembre del 1963, noto come MC 100/1 (draft), il quale prevedeva un maggior grado di flessibilità nella strategia atlantica individuando 3 stadi di difesa gradualmente.⁵³³ 2) Evitare lo scontro con la Francia e, nell'eventualità che potessero esserci maggiori difficoltà, evitare di facilitare la caduta di de Gaulle; 3) una diminuzione del ruolo del SACEUR ed un aumento invece del controllo da parte di personale civile nelle decisioni sulla difesa riguardanti la NATO; 4) una riduzione dei costi del contributo americano alla difesa dell'Europa; 5) il perseguimento dell'integrazione politica ed economica europea e 6) il mantenimento e l'espansione del commercio americano con l'Europa; 7) la riunificazione della Germania e la risoluzione del problema di Berlino; 8) il distacco, se pur parziale, dei paesi dell'est europeo dalla sfera di influenza dell'URSS; 9) un accrescimento della distensione con i sovietici; 10) la non-proliferazione delle armi nucleari.⁵³⁴ Kaufmann, concludeva, affermando che molti degli obiettivi americani erano in conflitto tra di loro, ma che il problema nucleare costituiva il conflitto di interessi più intricato.⁵³⁵ La Special Committee, in linea con gli obiettivi americani in Europa, si confermava per Kaufmann – un po' come era stato per gli analisti del dipartimento di stato nell'ormai lontano 1963, la MLF – la soluzione unica ed inevitabile ed in grado di abbinarsi ad una politica di non-proliferazione ormai in atto.

Alla fine di settembre, in virtù della delicata situazione nella NATO e dell'avvio della nuova fase rappresentata dalla proposta del forum di consultazione della SC, Cleveland da Parigi suggeriva al segretario McNamara, il Generale Wheeler e gli assistenti segretari McNaughton ed Enthoven – in previsione della visita a Washington di Brosio – di ribadire al segretario NATO e così reiterare il messaggio agli alleati, “che gli Stati Uniti non avevano alcuna intenzione di ridurre i propri impegni nei confronti delle forze NATO in Europa”, ma anche che “gli Usa ritenevano che “l'opzione non-nucleare

⁵³³ NATO Strategic Documents 1949-69, p. 23. www.nato.int

⁵³⁴ LBJL, NSF, Subject File, box 25, Memorandum for Mr. Finkelstein (Kaufmann), “US Objectives in Europe”, September 16, 1965, pp. 1-2.

⁵³⁵ Ibidem, p. 2.

fosse ancora un elemento essenziale sia della deterrenza che per la difesa qualora la deterrenza avesse dovuto fallire.⁵³⁶

Gli Stati Uniti, avrebbe sostenuto il segretario della difesa a colloquio con Brosio, avevano speso 14 miliardi di dollari nell'approntare le forze utili alla difesa dell'Europa o per rinforzare quelle già designate sul territorio. Sarebbe stato difficile giustificare in patria tali costi "se la strategia dei nostri alleati avesse dato prova di considerare il loro uso non rilevante."

Lo studio Mountbatten – dal nome dell'ammiraglio della flotta inglese, Lord Earl Mountbatten of Burma – aveva messo in discussione l'uso delle armi non-nucleari dal momento che aveva stimato in 3 giorni la capacità di resistenza di 9 divisioni ad un attacco proveniente da est, giudicando quindi le risorse non efficienti alla difesa del territorio europeo.⁵³⁷ Gli Stati Uniti, sosteneva Cleveland, non ritenevano che lo studio Mountbatten fosse corretto, a maggior ragione perché non operava rilevanti differenze tra la difesa messa in campo da 6 divisioni americane di stanza in Germania ovest ed un numero inferiore ad esse, identificabili in 4 divisioni.

Era più che mai evidente che per Washington le conclusioni dello studio Mountbatten non potevano essere accettate.

Per questo, consapevoli delle difficoltà costituite dal rifiuto francese di accettare la nuova strategia – secondo le linee del MC 100/1 – gli Stati Uniti, affermava Cleveland, si sarebbero mossi con flessibilità ed efficienza, proprio per rassicurare gli alleati dell'opportunità della nuova scelta di deterrenza, ed infine avrebbero supportato il lavoro più concreto del Force Planning Exercise – da cui la Francia si era auto-esclusa – per dimostrare la realizzabilità della dottrina di McNamara.⁵³⁸

La dottrina della risposta flessibile, era bene rammentarlo, sposava appieno la logica concettuale della Special Committee, proprio in funzione dei suoi tre livelli di difesa: 1) contenere l'aggressione con le armi convenzionali; 2) procedere ad una rapida escalation per l'uso delle armi nucleari tattiche sebbene sotto determinate circostanze; 3) utilizzare gradualmente le armi strategiche nucleari.

La *flexible response* impegnava le forze alleate in campo in misura più contenuta e graduale, e tuttavia, richiedeva uno sforzo di consultazione e pianificazione che solo un organismo collegiale – se pur con accesso ristretto – quale la Special Committee poteva garantire. Durante un momento di crisi tra i due blocchi, la capacità di procedere alla consultazione e poter decidere in merito all'azione da attuare in

⁵³⁶ LBJ, NSF, Country File, France, box 171, Pass Defense for Secretary McNamara, General Wheeler, Assistant Secretaries McNaughton and Enthoven, Subject: Brosio Visit and NATO Force Planning, September 29, 1965, p. 3.

⁵³⁷ NARA, RG 59, lot file 67D516, box 6, Folder "Defense Affairs NATO 1961-65 Nuclear UK", Memo to Beigel from Popper, Subject: Attached paper by Lord Mountbatten, June 12, 1964.

⁵³⁸ Ibidem, p. 4. Vedi anche Jane E. Stromseth, *The Origins of Flexible Response*, St. Martin's Press, New York, 1988, pp. 53-54.

tempi ragionevolmente contenuti, assicurava quel livello di deterrenza di cui la NATO aveva bisogno.⁵³⁹

4.4 “Bearing the responsibility”.

Come prepararsi a convivere con l’alleato francese fuori dalla NATO, all’ombra della crisi comunitaria.

Con l’approssimarsi dell’autunno, Washington dovette focalizzare ancora di più la sua attenzione sulla NATO e sull’Europa.

La proposta della Special Committee che già gli alleati avevano accolto nell’ultima sessione ministeriale di giugno, necessitava di un consenso “strutturato” per divenire funzionale ed, al contempo, di uno scenario sereno, in cui gli alleati potessero dedicare tempo e risorse alla pratica della consultazione nucleare. In Europa, tuttavia, non c’era un clima tale da poter procedere alla discussione delle questioni militari. Come avrebbe affermato Brosio nel corso della sua visita a Washington del 5 e 6 ottobre – una *working visit* in cui ebbe occasione di discorrere con i segretari di stato e difesa, i sottosegretari Leddy e Ball, e nell’ufficio del presidente anche con Bundy – l’atteggiamento di de Gaulle, in concomitanza con gli ultimi sviluppi dell’organizzazione, era mutato ed in peggio.⁵⁴⁰

Erano tutti a conoscenza dell’insoddisfazione del presidente francese per la NATO ed anche del fatto che nell’arco di un tempo ragionevolmente prossimo, egli avrebbe ritirato il paese dal comando della struttura integrata. Quel che tuttavia colpiva in quelle settimane, era l’accelerazione che l’Eliseo stava operando per portare a compimento tale processo, e l’impressione che Brosio ne stava ricavando era che de Gaulle non solo stava allontanandosi dall’alleanza, ma stava muovendo verso l’Unione Sovietica, come avrebbe dimostrato di lì a poco (fine ottobre-inizio novembre) la visita di Couve de Murville a Mosca. De Gaulle, sosteneva il segretario generale, aveva pur tentato di avvicinare durante il corso degli ultimi mesi, i tedeschi ma senza riuscirvi. Solo allora, era divenuto chiaro, che Parigi aveva deciso di volgere le proprie attenzioni verso i sovietici. Brosio infatti dichiarò “that he was uncertain as to whether the French overtures towards the Soviets were meant to put pressure on the Germans, or actually constituted the first step towards uniting Europe ‘from the Atlantic to the Urals”.

⁵³⁹ NATO Strategic Documents 1949-69, p. 24. www.nato.int

⁵⁴⁰ Bruna Bagnato, NATO in the mid-1960s: the View of Secretary-General Manlio Brosio, op. cit., p. 169; FRUS, 1964-68, XIII, doc. 105, Circular Airgram from the Department of State to the Posts in the NATO Capitals, Washington, October 26, 1965.

Brosio said the alliance could not wait for France, but had to move forward where possible.”⁵⁴¹ La conferenza stampa del Generale del 9 settembre, aveva infatti dato prova, ancora una volta, delle intenzioni golliste riguardo la NATO ma anche verso l’Europa, nei confronti della quale l’Eliseo stava mettendo in atto una politica di dichiarato sabotaggio allorché il 30 giugno aveva fatto ritirare i rappresentanti del proprio governo dagli organi della comunità dando inizio alla cosiddetta “crisi della sedia vuota”.⁵⁴² Nel corso della conferenza stampa tenutasi presso il palazzo dell’Eliseo, de Gaulle aveva dato conto del ruolo che la Francia stava giocando all’interno del processo di integrazione europea e spiegato le ragioni in base alle quali essa aveva deciso di ritirarsi dai lavori del consiglio dei ministri dal 1 luglio 1965 fino a quando non fosse stata trovata una soluzione adeguata alle questioni finanziarie sollevate in consiglio a Bruxelles.

Al giornalista che gli aveva chiesto le cause reali della crisi del mercato Comune e come l’Eliseo intendesse risolverle, de Gaulle aveva risposto che il mancato accordo sulla questione della politica agricola aveva messo in luce le riserve di alcuni dei partners europei ma anche gli errori e le ambiguità alla base dei trattati economici che riguardavano i sei.⁵⁴³ Una crisi del genere, in funzione delle *defaillances* contenute all’interno dei trattati costitutivi, era inevitabile. Nell’argomentare le cause della crisi il generale non aveva tralasciato di sottolineare che la Francia, dal gennaio del 1962, si era impegnata a realizzare la seconda parte del trattato di Roma che prevedeva una sostanziale riduzione sui dazi doganali, a patto però che l’impegno ad accordarsi sull’ingresso dei prodotti agricoli nel Mercato Comune fosse formalmente realizzato dai 6 entro e non oltre il 10 giugno del 1965. Un po’ come aveva fatto nei confronti della NATO, così aveva agito all’interno della comunità, impostando un

⁵⁴¹ Ibidem.

⁵⁴² NARA, RG 59, lot file 67D516, box 6, Folder “Defense Affairs NATO France 1963-65”, Memorandum for Leddy, Subject: Reaction to de Gaulle Press Conference, (9/9/1965), September 17, 1965. La crisi della sedia vuota trae il suo *casus belli* dalla presentazione da parte della commissione europea di un documento (15 marzo), presso il Parlamento di Strasburgo, che suggeriva di provvedere con apposite entrate provenienti dai prelievi agricoli e dai dazi doganali della tariffa esterna comune in luogo dei contributi finanziari erogati dagli stati membri. Inoltre il documento prevedeva la modifica delle prerogative del parlamento europeo in tema di bilancio: istituendo un controllo parlamentare europeo sulle somme che entravano nella comunità. Questo avrebbe implicato l’istituzione di una nuova modalità di autonomia finanziaria per la CEE, peraltro prevista dallo stesso trattato di Roma. L’Eliseo, ritenne opportuno separare le due questioni, apparentemente distinte, del problema: da un lato la questione tecnico-finanziaria (contributi degli stati membri), insistendo per risolverla il primo possibile, e dall’altra quella politica, rimandata invece al momento dell’unione doganale (controllo parlamentare europeo quindi sovranazionale sui contributi). I 6 non riuscirono ad accordarsi, e sebbene il presidente della commissione Hallstein avesse suggerito un compromesso transitorio, i francesi puntarono i piedi ed allorché non si intravede la luce su alcun tipo di accordo, a tarda notte, ritirarono i propri rappresentanti. Nei giorni seguenti le disposizioni del governo francese approntarono a tutti gli effetti un piano di boicottaggio in cui i ministri francesi non avrebbero partecipato ad alcuna sessione ministeriale CEE, mentre i rappresentanti permanenti a Bruxelles pur rimanendo al loro posto, videro il proprio capo Jean Marc Boegner, ritirarsi a Parigi per ordine del governo. Vedi, Gian Paolo Casadio, *Una politica agricola per l’Europa*, Roma, 1967, p. 58.

⁵⁴³ Conférence de presse de Charles de Gaulle (9 September 1965) <http://www.ena.lu> ; LBJL, NSF, Country File, France, box 172, telegram from Paris, text of de Gaulle’s press conference as issued by Elysee, September 9, 1965 (translated).

approccio quid-pro-quo e imponendo una *deadline*, scaduta la quale Parigi avrebbe potuto uscire dalla Comunità e dall'organizzazione. Come aveva commentato il ministro belga Spaak – il quale peraltro si era impegnato più di altri a Bruxelles per trovare una soluzione favorevole ai francesi – “viewing the Community and NATO as equally and similarly threatened, said the time has come when France’s partners must oppose de Gaulle firmly. He would prefer to have the confrontation in the NATO context, but has concluded that the timing of events will force it in the Community forum.”⁵⁴⁴

Le reazioni pubbliche alle dichiarazioni di de Gaulle erano state complessivamente negative, se pur in parte temperate quelle del governo italiano e tedesco. Il primo per ragioni di puro calcolo nel trattare sulle previste entrate finanziarie una volta che le discussioni a Bruxelles fossero riprese; il secondo per ragioni di politica interna, dovendosi ancora svolgere le elezioni politiche. Tuttavia, Schroeder aveva affermato che la “Germania federale aveva sempre sostenuto che il voto a maggioranza non doveva essere utilizzato per violare un interesse precipuo di uno stato membro.”⁵⁴⁵ Mentre il ministro degli esteri olandese Luns aveva dichiarato che “the Dutch are prepared to resist de Gaulle’s demands firmly, but are conscious that the it will be successful only in concert with others.”⁵⁴⁶ Persino in Francia, le unioni del lavoro, le organizzazioni agricole, alcuni esponenti dell’industria e uomini politici dell’opposizione, erano stati critici nei confronti della posizione presa da de Gaulle. Quel che sembrava venir ribadito nel discorso del presidente francese, in connessione ancora una volta con la situazione nella NATO, era la necessità di preservare la propria sovranità, nella comunità come nell’alleanza, “la souveraineté française appartient au peuple français, qui l’exerce par ses représentants et par la voice di référendum, sans qu’il y soit prévu aucune espèce d’exception. Quoi qu’il en soit, la France, pour sa part, est prête à participer à tous les échanges de vues qui lui seraint proposés sur ce sujet par les autres Gouvernements. Le cas échéant, elle envisage de renouer la négociation de Bruxelles, dès lors que l’entrée de l’agriculture dans le Marché commun serait véritablement adoptée et qu’on voudrait en finir avec les prétentions que des mythes abusifs et chimériques opposent au bon sens et à la réalité.”⁵⁴⁷ La minaccia che in un certo senso incombeva sui lavori della comunità, per quanto de Gaulle avesse fatto intendere che il governo sarebbe stato disposto a discutere e giungere ad un accordo in modo ragionevole, doppiava le difficoltà nella NATO, amplificandole e dando modo, peraltro, ai sovietici di cogliere l’opportunità delle dichiarazioni di de Gaulle sulla sovranità nazionale per dare il benvenuto

⁵⁴⁴ NARA, RG 59, lot file 67D516, box 6, Folder “Defense Affairs NATO France 1963-65”, Memorandum for Leddy, Subject: Reaction to de Gaulle Press Conference, (9/9/1965), September 17, 1965, p. 2.

⁵⁴⁵ Ibidem, p. 1.

⁵⁴⁶ Ibidem, p. 2.

⁵⁴⁷ Conférence de presse de Charles de Gaulle (9 September 1965) <http://www.ena.lu>

alla frammentazione testimoniata dalla crisi nella CEE e nell'organizzazione.⁵⁴⁸

In relazione poi, ad una determinata problematica dell'alleanza, valeva la pena di sottolineare, come il riaccendersi del dibattito sulla MLF/ANF che sarebbe scaturito dal dover affrontare in sede ministeriale la composizione della Select Committee e delle sue funzioni, poteva contribuire alla strategia gollista di fare della CEE, della NATO e del sistema internazionale monetario, un insieme di strumenti inadeguati e quindi passibili di riforme. "He may well seek to exploit the desire of the other Five – affermava in un'analisi il funzionario presso l'ambasciata Usa a Parigi, Richard Funkhouser – to preserve the Common Market to weaken their support for the MLF/ANF. If de Gaulle could succeed in doing this, he would inflict a serious blow to US prestige in Europe."⁵⁴⁹ Si rivelava, infine, d'estremo interesse la considerazione conclusiva della comunicazione di Funkhouser: "as seen from this Embassy, development of the NATO Select Committee as an alternative, rather than a supplement to the MLF/ANF offers promising opportunities for narrowing de Gaulle's area for diplomatic maneuver with respect to NATO reorganization – facendo così decadere tutte le affermazioni di McNamara in merito. Although there is little public knowledge of what the Select Committee is or is to intended to be, what is know about it is favorable, as attested by the wide interest in membership among NATO countries other than France. To use this framework for working out the problem of Europe's nuclear defense has the advantage of a fresch approach. It would undercut Gaullist charges that the US is exploiting the nuclear defense issue to isolate France, at the same time making it clear that France will isolate itself if it chooses to abstain."⁵⁵⁰

Nel complesso, i commentatori americani avevano considerato le azioni golliste "as a tragedy for France and for Europe".

[...] "But the more sophisticated commentators felt he was dropping the same old shoe. In general, while the press judged de Gaulle to be unrealistic, the feeling was that France would not destroy the Alliance and that perhaps it would be better to have her out of the boat than rocking it. There also the feeling that the present organization of NATO was not sacrosant, and that some of de Gaulle's points could not be ignored."⁵⁵¹

Bohlen, in quegli stessi giorni della conferenza dell'Eliseo, aveva avuto uno scambio di battute con il primo ministro francese George Pompidou, al suo secondo governo. L'aspetto forse più sbalorditivo

⁵⁴⁸ NARA, RG 59, lot file 67D516, box 6, Folder "Defense Affairs NATO France 1963-65", Memorandum for Leddy, Subject: Reaction to de Gaulle Press Conference, (9/9/1965), September 17, 1965, p. 3.

⁵⁴⁹ LBJL, NSF, Country File, France, box 172, Airgram from Paris, "Current French Attitudes on ANF/MLF and Select Committee", September 18, 1965, p. 4.

⁵⁵⁰ Ibidem.

⁵⁵¹ Ibidem, Reaction to de Gaulle's Pronouncements on NATO, (Yost).

della conversazione che l'ambasciatore americano aveva avuto e di cui poi aveva dato conto in un telegramma al dipartimento di stato, era il tentativo di sminuire o addirittura celare la reale portata delle parole del Generale. Le dichiarazioni rilasciate durante la conferenza dal presidente francese non dovevano essere interpretate – a detta di Pompidou – come la prova delle intenzioni del generale nei confronti dell'alleanza e dell'Europa. “He thought de Gaulle – affermava il ministro francese – was really speaking in very general terms and, as put is, ‘instinctively’ in his remarks on NATO, but had not *repeat* not really formulated exactly what he intended to suggest.”⁵⁵² In attesa delle elezioni presidenziali francesi di dicembre, che con ogni probabilità avrebbero visto una seconda vittoria di de Gaulle se pur non al primo turno, le questioni di politica interna divenivano strettamente connesse con quelle di politica estera. Al tempo stesso però, sebbene Washington fosse consapevole della contingenza di certe affermazioni e prese di posizione, dichiarazioni come quelle di Pompidou accrescevano ancor di più i timori della Casa Bianca nei confronti dell'alleato: se non esisteva all'interno delle forze di governo una percezione ed espressione comune dei problemi internazionali, un unico agire riguardo le questioni in gioco a Parigi, si correva il rischio – per Bohlen – di dover affrontare un confronto, quale quello franco-americano che prima o poi vi sarebbe stato, disorganico ed equivoco, in cui a maggior ragione non sarebbe uscito nulla di buono per l'alleanza né per l'Europa.⁵⁵³ In altre parole, c'era da chiedersi se davvero Pompidou fosse cosciente del peso delle affermazioni del suo presidente o se, ancora più drammatico, stesse provando a circoscriverne il raggio d'azione e gli eventuali danni, facendo divergere ancora di più la sua azione da quella di de Gaulle.

In ogni caso, per Washington, un governo in cui le decisioni erano nelle mani di un uomo solo aveva comunque, sebbene non rispettando le regole democratiche, diritto ad esercitare la propria volontà nel consesso internazionale, a patto – almeno – che i suoi subalterni, funzionari e paria fossero doverosamente informati e conformati alla vulgata decisa dall'uomo solo al comando. Qualora, invece, fosse mancato un nesso di comunicazione volontaria o non, tra gli uomini governo ed il suo capo, qualsiasi tentativo di discussione ragionevole o accordo sarebbe venuto meno.

Dal momento delle dichiarazioni di de Gaulle alla stampa di settembre, tra gli alleati degli Stati Uniti, ricordava Ball in un memorandum chiave indirizzato a Bundy (*supporting paper* alla seconda parte del NSAM 336), era cresciuto l'interesse per le decisioni che l'amministrazione americana avrebbe preso nei confronti della Francia e della NATO. “Occorreva, diceva il sottosegretario, definire una politica governativa sulla base della quale continuare le consultazioni con il resto degli alleati nei mesi a

⁵⁵² LBJL, NSF, Country File, France, box 172, Telegram from Paris (Bohlen) Pompidou Luncheon – NATO – September 22, 1965, p. 2.

venire”.⁵⁵⁴

Data la situazione nell'alleanza e nella CEE, secondo Washington era opportuno agire, evitando così di attendere momenti più propizi od evoluzioni che avrebbero faticato a palesarsi. Nella bozza del NSAM, datata 25 settembre (circa un mese dopo l'emissione del NSAM 336), si poteva notare come stesse prendendo forma uno specifico approccio, da parte degli Stati Uniti, nei confronti della questione francese e del proprio ruolo di leader all'interno della NATO. “This NSAM provides the framework and guidance for further discussions with our Allies in dealing with prospective French actions against NATO. [...] The United States remains committed both to the NATO Alliance, as embodied in the 1949 treaty, and specifically to NATO as an organization as it has developed since that time. The US will not be willing to substitute for an integrated NATO a system of bilateral security commitments incorporating the substance of Article V of the North Atlantic treaty. Ultimate resolution of the question of whether France can continue to enjoy the security commitment of Article V without participating constructively in the organization and activities of the Alliance depends upon specific actions which France may take and the manner in which the relationship between the other Allies and France develops. We should not give France any assurance whatever that the US security commitment given in Article V of the NATO treaty will automatically continue irrespective of French actions in the Alliance.”⁵⁵⁵ Sebbene gli Stati Uniti si ripromettessero di esaminare le proposte di riforma della NATO provenienti da Parigi – si leggeva sempre nel documento – essi avrebbero sviluppato una pianificazione contingente con gli altri 13 alleati riguardo il ritiro annunciato dall'Eliseo. A questo riguardo, gli obiettivi prioritari dell'alleanza sarebbero stati quelli di rendere l'organizzazione comunque operativa ed efficiente; in grado di raggiungere il suo “optimum” militare a prescindere dalle condizioni imposte dall'uscita delle forze francesi dalla struttura integrata; preservare il concetto di integrazione, in particolar modo quello di comando integrato e di pianificazione combinata.

Complessivamente, il memorandum suggeriva una serie di azioni volte a dare la percezione di assoluta continuità nei lavori dell'organizzazione anche nell'eventualità, ormai scontata, che la Francia avesse deciso di ritirarsi completamente da essa (dal trattato e dall'organizzazione). Al contempo, tuttavia, il documento rimarcava il fatto che le attività riguardanti le forze di difesa dispiegate su territorio europeo nonché la futura pianificazione e consultazione sulle armi a disposizione degli alleati, avrebbero seguito il percorso già intrapreso e che, sebbene non sarebbe cessato il lavoro per il reintegro della

⁵⁵³ Ibidem.

⁵⁵⁴ LBJL, NSF, Subject File, box 25, Memorandum for Mr. Bundy, “US Policy on the Problem of France and NATO” (Ball), October 4, 1965.

⁵⁵⁵ Ibidem.

Francia sotto il comando integrato, non erano da escludersi azioni in qualche modo penalizzanti nei confronti dell'alleato francese. "The United States should not take initiatives in order to pre-empt possible French actions against NATO or US facilities in France, but should seek through continuing consultation with our Allies a common appreciation of French moves looking toward collective action when and if a confrontation with France becomes unavoidable."⁵⁵⁶

In altre parole, quello che si doveva far intendere a de Gaulle, era che la NATO non sarebbe stata paralizzata dalla sua iniziativa, al pari invece di quello che stava succedendo nella CEE, e che, d'altronde, i tentativi di preservare il suo corretto funzionamento avrebbe potuto confliggere con gli interessi perseguiti dall'Eliseo. All'interno dell'organizzazione, ad ogni modo, non vi sarebbe stata alcuna crisi della "sedia vuota".

Infine, per quel che riguardava la definizione del processo decisionale interno all'amministrazione in merito alla determinata situazione atlantica, il memorandum richiamava Rusk e McNamara in qualità di responsabili, congiuntamente al Presidente Johnson cui sarebbe spettato il diritto esecutivo, al fine di coordinare le attività e gli sforzi della macchina governativa e di tutte le agenzie competenti.⁵⁵⁷

Ad un'analisi attenta al corso che avrebbe potuto seguire la politica francese rispetto alla NATO, il documento allegato al memorandum non individuava particolari evoluzioni. Stimava anzi probabile che de Gaulle avrebbe proseguito lungo la linea già tracciata nel momento in cui era tornato al potere, nel 1958. Era possibile, sebbene ancora incerto, che la Francia avrebbe denunciato il trattato prima del 1969 ma al tempo stesso perso la posizione di vantaggio tattico che derivava dalla sua appartenenza all'organizzazione. Nel 1966, si ipotizzava, Parigi avrebbe probabilmente cercato di rinegoziare alcuni accordi a livello bilaterale riguardanti le forze e le installazioni Usa in Francia, cercando di ottenere una conversione di tutte le basi, le installazioni ed il personale militare sotto comando francese.⁵⁵⁸ In linea di massima, qualora Parigi non avesse concluso accordi in materia di difesa entro il 1969, avrebbe ritirato quanto rimasto delle forze militari francesi e del personale civile dalla NATO e richiesto la rimozione di tutte le strutture atlantiche dal proprio territorio. Era chiaro, tuttavia, che la Francia non si sarebbe ritirata dal trattato, ma anzi avrebbe continuato a partecipare ai consigli del NAC ed ai lavori della Military Committee. Rimaneva comunque allo studio, la possibilità che la Francia potesse ritirarsi anche dal trattato nel 1969 e che fosse nelle sue intenzioni, nel caso, stringere accordi militari con la

⁵⁵⁶ Ibidem, p. 2.

⁵⁵⁷ LBJL, NSF, Subject File, box 25, Memorandum for Mr. Bundy, "US Policy on the Problem of France and NATO" (Ball), October 4, 1965, p. 2.

⁵⁵⁸ Ibidem, "France and NATO", September 25, 1965, p. 5.

NATO in qualità di paese non alleato, ma amico.⁵⁵⁹ Le forze di terra francesi dispiegate in Germania, tuttavia, non sarebbero state toccate dalla ridefinizione francese. Per la Francia, queste avevano una rilevanza politica non indifferente, mentre il SACEUR le giudicava “moderatamente rilevanti”. “The value to NATO of French forces in Germany in their present deployment is marginal. To France their value is the degree of control they afford over Germany and the defensive line they provide along the Rhine. Meanwhile, the four French air squadrons and the missile units stationed in Germany are of considerable importance to NATO. In view of de Gaulle’s injunction against the storage of non-French nuclear weapons on French soil, withdrawal of these units from Germany where their nuclear weapons are stored would have an impact on SACEUR’s Quick Reaction Alert (QRA) and generale nuclear capability.”⁵⁶⁰ La possibilità poi che Parigi potesse ritirarsi anche dallo Standing Group non era contemplata. All’interno di esso, infatti, la Francia aveva sempre avuto un ruolo molto attivo nella direzione degli affari militari NATO, rinunciare a quella posizione avrebbe significato l’abbandono di una politica di centralità nelle questioni militari dell’organizzazione che l’Eliseo non avrebbe potuto permettersi. Analogo ragionamento poteva esser fatto riguardo la partecipazione francese al NAC. Se infatti la Francia avesse rinunciato a partecipare alle commissioni civili del NAC, essa avrebbe perduto la chance di influenzare “i lavori di quelle commissioni” e la sua rappresentanza all’interno del consiglio.

Per quel che riguardava la ricollocazione delle basi aeree, dei quartier generali, delle linee di comunicazione americani (chiamate LOC e che in tempo di guerra avrebbero costituito la linea di collegamento principale in Europa) di stanza in Francia, il loro costo non sarebbe stato irrilevante. Tuttavia, la ridefinizione del loro sito avrebbe permesso una riformulazione economicamente più accorta. Un primo ed approssimativo computo dei costi di spostamento delle forze e strutture americane dalla Francia eccedeva i 750 milioni di dollari. I costi per il ricollocamento delle attrezzature addizionali per la difesa non era ancora stato incluso.⁵⁶¹

I tre ipotetici scenari che sarebbero stati presi in considerazione per il ricollocamento delle forze Usa e delle strutture NATO, potevano essere: A) la richiesta da parte francese di un completo ritiro delle strutture straniere dal proprio territorio anche in tempi di guerra, escludendo quindi il diritto di sorvolo, di navigazione e di terra alla NATO e agli Stati Uniti; B) parziale rimozione della presenza delle strutture Usa in tempi di pace ma possibile rientro durante un’ipotetica crisi sia per la NATO che per gli Usa; oppure, come ultima possibilità, C) aumento delle pressioni francesi a ridurre la presenza

⁵⁵⁹ Ibidem, p. 6.

⁵⁶⁰ Ibidem, p. 7.

militare straniera sul proprio territorio in uno dei due seguenti modi: a) ritiro selettivi sulla base di una lista di forze ed installazioni preparata dal governo di Parigi, a cui gli Stati Uniti e gli alleati avrebbero reagito con contro-proposte atte a garantire quella pubblicità e quel prestigio cercati da de Gaulle; b) eventuale evacuazione delle unità e strutture usa e NATO collocate sotto comando francese, “implemented, however, on a phased basis over the period 1966-70 with actual disengagement based on legal consideration and negotiations which provide an atmosphere where a reluctant and delayed disengagement is possible.”⁵⁶²

Nell’eventualità che la richiesta francese fosse stata di ritiro completo di ogni struttura straniera presente sul proprio territorio, negando i diritti di sorvolo, navigazione e terra in tempi di guerra, allora la situazione sarebbe mutata in questo modo (costi calcolati in dollari):

- 1) “a 60-day line of communication including POL pipelines – *linea di comunicazione facente parte del LOC* – could be established through the Benelux countries and all headquarters, depots, air facilities, communication systems, and other facilities could be relocated in the FRG, Benelux and the UK. US forces in Germany remain in their present positions. Costs: 752.2 million.
- 2) Same as 1 expect maintain a 90-day LOC by establishing 30 days of supply in depot complexes in the UK with 60-days stocks on the continent. Cost: 844.2 million.
- 3) Same as 1 expect maintain 100,000 tons of barrier materials and ammunition positioned on depot ships (floating depots) off the UK, Dutch and Belgian coasts. Cost: 857,4 million.

Nel caso invece che il ritiro fosse stato contemplato solo in caso di tempi di pace con diritto di rientro durante le emergenze, si sarebbero potuti raggiungere degli accordi su base bilaterale con la Francia e lo scenario avrebbe previsto:

- 1) “the same as 1 above but retaining LOC and air bases under French command or under contract with the French for peacetime maintenance and operations. A ‘Low confidence factor’ is assumed on french compliance with re-entry permission and a hedge is made by building a Benelux pipeline, LOC, communications and the air base complex as in A.1. Cost: 784.5 million.
- 2) Same as B.1 expect the hedge against French denial of re-entry rights is deleted on the assumption of a ‘High confidence factor’ respecting French intentions. Cost: 617.4 million.
- 3) Same as B.1 but assume as ‘Fair confidence factor’ in French wartime attitude which would permit depots in Western France to be deactivated but depots in eastern France to be maintained

⁵⁶¹ Ibidem, p. 10.

under contract with the French and a concurrent reduction of war reserve stocks in Europe to 60 days. Cost: 780.6 million.

Rispetto all'ultima ipotesi di scenario, riguardo un ritiro selettivo delle unità americane, si potevano prendere in considerazione 3 ulteriori ipotesi di costo:

- 1) "Western Depot complex and LOC are placed under French command or contract operations, both SHAPE and EUCOM remain in Paris. Place standby air bases and POL pipelines (Petroleum, oli and lubricant) under French command or contract operations, move St. Mihiel depot to Morbach, Germany and maintain all other US force and facilities including eastern depots in France under US command as at present. Cost, up to: 43.2 million.
- 2) Same as C.1 expect EUCOM headquarters, active air units and theater supply and stock control would be moved to Brussels thus splitting EUCOM and SHAPE. The US commanders of a US support command would be responsible to nominal French command. Cost: 499.7 million.
- 3) Same as C.2 expect most of present LOC facilities would be placed under French command or maintained under French control. Active air bases would be moved to Belgium, the UK and Germany, the US commanders of a US support would be responsive to nominal French command. Cost: 495.3 million."⁵⁶³

Al di là dello studio sui costi, che comunque davano modo di quantificare e qualificare, ancora meglio, la portata della decisione francese, sia per gli Stati Uniti e conseguentemente per l'alleanza, nel memorandum si richiamava l'attenzione su alcune considerazioni di strategia: era più opportuno "prevenire ed anticipare de Gaulle o procedere ad una ritorsione nei suoi confronti?"⁵⁶⁴

"Our analysis indicates that there is little prospect that any step the US might take unilaterally, or that the Allies would be willing to envisage collectively, would be effective in altering de Gaulle's determination to shape French actions vis-a-vis NATO as he desires. On the contrary, sanctions might stiffen both de Gaulle's determination and his domestic support."

In un certo senso, continuava il documento, le strutture USA e NATO, nonché il quartier generale dello SHAPE erano ostaggi nelle mani dell'Eliseo poiché di stanza su territorio francese. Al tempo stesso forzare la Francia ad uscire dall'alleanza o ostacolare la sua politica tout court sarebbe stato controproducente, in quanto la sua presenza rendeva efficace la difesa dell'Europa centrale.⁵⁶⁵

⁵⁶² LBJL, NSF, Subject File, box 25, Memorandum for Mr. Bundy, "US Policy on the Problem of France and NATO" (Ball), October 4, 1965, p. 11.

⁵⁶³ LBJL, NSF, Subject File, box 25, Memorandum for Mr. Bundy, "US Policy on the Problem of France and NATO" (Ball), October 4, 1965, p. 15.

⁵⁶⁴ Ibidem, p. 18.

⁵⁶⁵ Ibidem, pp. 18-19.

C'era anche da considerare il fatto, che prima del 1969, anno di scadenza del trattato, la Francia non poteva legalmente richiedere la rimozione dal suo suolo delle basi o il ritorno sotto il suo comando delle stesse. Qualora avesse fatto seguito ad una tale richiesta, si metteva in evidenza, gli Stati Uniti non avrebbero avuto difficoltà a richiedere un esborso sostanziale alla Francia, in virtù del suo venir meno al trattato Nord Atlantico ancora in essere. Un suo ritiro, in sostanza, prima del 1969, avrebbe causato una sorta di ritorsione economica. Ritorsione che, tuttavia, poteva essere vendicata dallo stesso alleato, dal momento che in Francia gli Stati Uniti avevano compiuto copiosi investimenti. La Francia, in generale, godeva di una serie di accordi in cui risultava essere il paese maggiormente favorito (GATT e Fondo Monetario Internazionale, innanzitutto).⁵⁶⁶ Se si partiva dallo “sconcertante” dato di fatto che azioni congiunte di ritorsione nei confronti dell'URSS, di Cuba e della Cina Comunista non erano state possibili in passato, la possibilità di istituire sanzioni contro la Francia diveniva maggiormente complicato, se non impossibile. Inoltre, ironicamente parlando, come si riconosceva nel memorandum, l'aver assistito la Francia materialmente nello sviluppo della sua capacità di produzione di armi nucleari, “undoubtedly the single most critical element of the nation's stature, in de Gaulle's view”, makes France most impervious to sanctions directed against the “force de frappe”.⁵⁶⁷

Tirando le somme, impedire che il generale desse sostanza alle sue minacce sembrava pressoché irrealizzabile; tuttavia – a conferma di quanto già rilevato nelle settimane precedenti – occorreva in ogni caso evitare di attendere passivamente la prima mossa da parte di Parigi, se non altro per schivare il corrosivo effetto psicologico che avrebbe avuto sugli alleati.⁵⁶⁸ Un atteggiamento poco costruttivo nei confronti della Francia, al contempo, avrebbe alimentato una campagna denigratoria e propagandistica da parte francese a scapito degli Stati Uniti. “Furthermore, given de Gaulle's advanced age our interests may be best served by dragging out any basic changes in the status quo and postponing to the latest possible date any final action.”⁵⁶⁹ Occorreva infine considerare le azioni di ritorsione di Parigi, qualora vi fosse stata da parte degli altri alleati un atteggiamento ostile o addirittura anti-gollista. La CEE, infatti, già in difficoltà a causa del ritiro francese, poteva rappresentare il consesso adatto a questo tipo di rivalsa. “Our difficulties with France must be seen publicly and clearly as the result of their action and not ours: France's isolation must be strictly self-imposed.” Il miglior corso d'azione, chiosava il memo, che gli Stati Uniti potevano seguire in

⁵⁶⁶ Ibidem, p. 19.

⁵⁶⁷ Ibidem, p. 20.

⁵⁶⁸ Ibidem.

⁵⁶⁹ Ibidem, p. 21.

merito alla questione francese era “rendere, innanzitutto, assolutamente e pubblicamente chiari gli obiettivi americani ed assicurarsi di avere il supporto degli altri alleati ad ogni passo sulla strada da intraprendere”. “NATO will continue without France if necessary, but this must not come about as a result of our choice or as a consequence of actions for which *we bear the responsibility*.”⁵⁷⁰

Con l’occasione concessa dall’ipotetica quanto ormai probabilissima uscita della Francia dalla NATO, gli Stati Uniti potevano procedere ad una serie di riconsiderazioni riguardo le installazioni e le strutture americane su suolo francese. L’esercizio, tuttavia, in atto già da alcune settimane nell’amministrazione sebbene condotto con discrezione, aveva dato adito ad illazioni da parte della stampa sia francese che americana: “forse gli Stati Uniti stavano cogliendo l’occasione per ritirare le proprie forze dall’Europa?” In un articolo dell’Herald Tribune del 14 ottobre, infatti, il giornalista Don Cook aveva affermato che “a Washington era in corso uno studio per riequilibrare le proprie strutture militari oltremare alla luce della continua necessità americana di efficienza ed economia.”⁵⁷¹ Tuttavia, aveva aggiunto Cook, queste operazioni di ritiro delle forze erano di routine (su base annuale) e questa volta, per puro caso, avevano coinvolto le forze di stanza in Francia. La decisione americana di riconsiderare alcune delle proprie forze sul teatro europeo non avrebbe dovuto avere alcun significato politico.

Un portavoce del dipartimento di stato, a colloquio con il giornalista, aveva cercato di andare ancora più a fondo, ed aveva chiesto lui: “Could I take this last sentence as meaning that any plans which might be ahead for closing down installations and airfields have no connection with the wider question of the future role of France in NATO?” E Cook, di tutta risposta: “You may indeed, sir. These are actions that if taken would be done in our own interests of increasing efficiency and economy.”⁵⁷²

Il problema, aggravato dalle critiche provenienti da parte della stampa conservatrice francese, era rappresentato dal fatto che il riesame condotto a Washington coincideva la necessità di Parigi di rivedere il suo impegno all’interno dell’organizzazione.⁵⁷³

Non si poteva lasciar passare il messaggio che fossero gli Stati Uniti a sganciarsi dalla NATO,

⁵⁷⁰ LBJL, NSF, Subject File, box 25, Memorandum for Mr. Bundy, “US Policy on the Problem of France and NATO” (Ball), October 4, 1965, p. 22.

⁵⁷¹ LBJL, NSF, Country File, France, box 172, Telegram from Rusk (Today’s story in Wash., Herald Tribune), October 14, 1965.

⁵⁷² Ibidem, p. 2.

⁵⁷³ Il New York Times era stato molto critico nei confronti di de Gaulle, mentre il Times estremamente tollerante e Newsweek piuttosto ambiguo. Il problema, come messo ben in evidenza da Rusk e da alcuni funzionari di ambasciata in Francia, erano l’utilizzo delle fonti francesi, le quali, secondo il dipartimento di stato, distorcevano alcune informazioni riguardanti la politica statunitense. LBJL, NSF, Country File, France, box 172, telegram from Rusk, November 3, 1965.

semmai far nuovamente intendere che, nonostante la minaccia francese, Washington avrebbe continuato ad occuparsi – responsabilmente – dell’Europa.⁵⁷⁴

Nel documento di revisione annuale delle installazioni americane in Francia redatto in quella stessa settimana dell’uscita dell’articolo di Cook, gli Stati Uniti – si leggeva – “intendevano procedere al riesame della presenza militare Usa in risposta alle già anticipate pressioni che i francesi avrebbero condotto sull’alleanza nel prossimo futuro.”⁵⁷⁵

Il complesso di basi dell’aeronautica americana in Francia – tutte collocate nel nord del paese – consisteva di 4 basi operative (presso Evreux, Laon, Toul-Rosieres, Chateauroux) in aggiunta ad altre 5 assegnate al supporto logistico (Chambley, Chaumont, Dreux, Etain e Phalsbourg). Esse non avevano subito tagli nell’ultimo anno, ma solo una riduzione del personale da 14,300 a 13mila unità.⁵⁷⁶ Mentre per le forze e le installazioni dell’esercito americano c’erano state forti riduzioni e per il 1966 ne erano previste delle altre: dai 2500 ai 3500 tagli alle unità del personale militare e civile Usa e circa 2000 del personale locale nazionale.⁵⁷⁷ Complessivamente, si leggeva in tabella, la forza militare degli Stati Uniti in Francia dal 1962 (anno del rafforzamento della difesa per Berlino) all’anno in corso, era scesa da 57.400 a 28,700 mila unità ed il calo più cospicuo si era verificato all’interno dell’esercito, dove sempre dal 1962 le unità erano diminuite da 35mila a 15,450 mila.⁵⁷⁸

Le difficoltà in merito all’impiego e alla revisione di alcune delle forze americane in Francia, sorgevano anche a causa della perdita di autorità da parte dei funzionari del ministero degli esteri francese. “Such questions tend to be referred upward to higher government levels, where there are a number of people waiting for the opportunity to say ‘no’ to any American requests. While the French at the technical or working levels remain generally helpful, they are usually powerless (in all but the most routine matters) to modify or soften policy decisions taken at higher levels.” [...] “Summarizing, it is clear that requests by the United States for facilities or agreements which tend to extend the American military presence in France, or make it appear more permanent, or which attempt to formalize practices now followed on an informal or temporary basis, will in all probability

⁵⁷⁴ Ibidem.

⁵⁷⁵ LBJL, NSF, Country File, France, box 172, Airgram to Dept State from AmEmbassy (Paris), Annual review of US Military Installations in France, Pass Defense, by Robert L. Burms, First Secretary of Embassy – REF. CA-9273, April 27; Embassy’s A-533, September 10, 1964 – October 19, 1965.

⁵⁷⁶ LBJL, NSF, Country File, France, box 172, Airgram to Dept State from AmEmbassy (Paris), Annual review of US Military Installations in France, Pass Defense – REF. CA-9273, April 27; Embassy’s A-533, September 10, 1964 – October 19, 1965, p. 2.

⁵⁷⁷ Ibidem.

⁵⁷⁸ Ibidem, p. 3.

be denied, so long as the present orientation of French foreign policy continues.”⁵⁷⁹ Ed occorre pur ricordare la somma complessiva spesa da Washington per garantire la sicurezza francese, 145 milioni di dollari, in cui rientravano l’acquisto di franchi da parte del personale americano, gli stipendi pagati al personale francese e le armi messe a disposizione, negli ultimi 3 anni.⁵⁸⁰

Gli Stati Uniti, impiegando circa 19mila civili francesi, avevano contribuito più di ogni altro paese a favorire l’economia e la società francese. Tuttavia, restava un serio problema sindacale per i lavoratori impiegati dall’esercito americano che Washington si dichiarava impegnata a risolvere, dando con largo anticipo notizia al governo di Parigi dei tagli o delle revisioni che sarebbero eventualmente occorse.⁵⁸¹

Nell’ambito degli studi e delle analisi che nel complesso venivano condotti da diverse agenzie ed uffici diplomatici dell’amministrazione a proposito della situazione francese, un singolare scambio di vedute tra Guy Mollet, segretario generale della SFIO, ed il primo segretario d’ambasciata americana, Charles R. Tanguy, poneva in risalto la percezione del problema da parte di Washington per i comportamenti del Generale ed il timore per il fenomeno gollista in Francia, quale possibile retaggio una volta che de Gaulle fosse uscito di scena. La questione politica e militare posta da de Gaulle, in sostanza, non doveva esser considerata alla luce unicamente della sua strategia elaborata nel palazzo dell’Eliseo, ma anche sotto la lente del complesso dei movimenti culturali e politici che avevano permesso o creato quel brodo di coltura tale da mettere in discussione un’alleanza come la NATO e le relazioni franco-americane.⁵⁸² Al di là delle considerazioni di Mollet sulla concezione del potere del presidente francese, alcune riflessioni di convenienza politica andavano pur fatte. Innanzitutto il fatto che il Generale stesse conducendo una campagna ostruzionistica sia nei confronti della CEE che della NATO in quegli ultimi mesi – sebbene verso quest’ultima gli attacchi si succedevano da tempo – era strettamente connesso all’approssimarsi delle “elezioni presidenziali”, in programma per il 5 ed il 7 dicembre. Più volte de Gaulle aveva utilizzato il suo successo in politica estera per far salire il consenso nelle questioni di politica interna; ed una levata di scudi quale quella orchestrata in sede comunitaria sicuramente accresceva il beneplacito di coloro che si auguravano un paese maggiormente capace ed indipendente, a maggior ragione ora che la Francia poteva dirsi economicamente e finanziariamente più forte. Rispetto all’alleanza

⁵⁷⁹ Ibidem, p. 4.

⁵⁸⁰ Ibidem, p. 5.

⁵⁸¹ Ibidem, p. 6.

⁵⁸² LBJL, NSF, Country File, France, box 172, Airgram to Dept State from AmEmbassy (Paris), Guy Mollet’s Views on General de Gaulle’s thinking and the Outlook for Gaullism (Charles R. Tanguy), October 12, 1965.

atlantica poi, Mollet sosteneva di dover ricordare le parole di de Gaulle, quando quest'ultimo aveva messo in chiaro le sue "malevole e reali intenzioni" nei confronti della NATO: "he wanted – aveva detto Mollet – to get rid of NATO".⁵⁸³ Per quel che poi riguardava il fenomeno gollista, il presidente dei socialisti francesi aveva affermato che "however, even if they – the gaullists – should win these too (legislative election of the next year) and thereby put themselves in a position to prolong their grip over the country for several more years, he was – Mollet – absolutely convinced that in ten years at the latest no trace of Gaullism would be left in France. Gaullism had not struck strong roots in the country, its supporters were seriously divided among themselves and were united only in their loyalty to one man. Hence the Gaullist regime would be unable to perpetuate itself indefinitely and might well come to an end much sooner than 1975, which Mollet reiterated was the outside limit. In the meanwhile – concludeva il funzionario d'ambasciata Tanguy – the Left must decide what its goals were, what kind of a France it wanted, and prepare itself to assume its responsibilities."⁵⁸⁴

Per l'amministrazione Johnson dipingere uno scenario esaustivo sul panorama francese era più che un rapporto d'ambasciata, piuttosto uno sforzo di analisi e di approfondimento complessi, che doveva tener conto non solo delle dichiarazioni di un leader d'opposizione e delle rivelazioni di alcuni informatori, sebbene attendibili, ma anche dello sviluppo storico, culturale e politico di quella che a tutti gli effetti poteva considerarsi la grande svolta nella politica francese di quegli ultimi 15 anni. L'approdo di una politica condotta dall'esilio, di un revanchismo dovuto non tanto e non solo ad un teatrale e propagandistico spirito nazionalistico, quanto il frutto anche delle evoluzioni bipolari favorevoli al rilassamento delle tensioni. Considerazioni queste, che erano ancora entrate a far parte della visione di Washington. In altre parole, il gollismo – e non de Gaulle – rappresentava la migliore sintesi delle forze di rottura e di guida credibile della politica interna francese, ed al contempo il suo leader, rispecchiava – specularmente – un rilevante mutamento di politica estera in atto, quale quello della riformulazione del ruolo degli Stati Uniti nel mondo. L'intrecciarsi, pertanto, di questioni quali quelle del parziale e relativo riassetto della strategia dell'organizzazione atlantica, proposto dagli Stati Uniti con la Special Committee e l'adozione della flexible response, del ritiro francese ormai alle porte e della messa in discussione da parte dell'Eliseo del sistema decisionale militare interno all'alleanza, non poteva prescindere con la necessità per Washington di procedere ad una credibile ed efficace politica di non-proliferazione e

⁵⁸³ LBJL, NSF, Country File, France, box 172, Airgram to Dept State from AmEmbassy (Paris), Guy Mollet's Views on General de Gaulle's thinking and the Outlook for Gaullism (Charles R. Tanguy), October 12, 1965, p. 2.

rivedere alla luce della distensione i propri obiettivi in Europa e nel mondo.

4.5 Ancora il NPT vs la MLF. Trilateralismo

In un memorandum indirizzato al Presidente Johnson dell'inizio di ottobre, Foster tornava a sollecitare Johnson e l'amministrazione tutta sulla questione del NPT e del nuclear sharing in Europa.⁵⁸⁵ Come i recenti sviluppi internazionali avevano dimostrato – il governo indiano aveva fatto intendere che, in assenza di un NPT, avrebbe potuto procedere alla costruzione di armi nucleari – “la necessità di ricercare un nuovo approccio al fine di giungere ad un accordo sulla non-disseminazione atomica, era sempre più incombente.” “An Indian nuclear decision will unavoidably trigger similar steps by Pakistan, Israel, the UAR and the others. Indeed, there are already increasing indications (Paris Airgram 1766) that the Israelis are moving closer to a decision to go nuclear. Such developments might lead to a Swedish nuclear decision. They would also render the German nuclear problem, already difficult enough, almost impossible of solution.”⁵⁸⁶ In virtù del fatto che i sovietici ancora si opponevano alla firma di un accordo sulla non-proliferazione sulla base di una possibile costituzione di una forza atlantica, “it is quite clear that they are not prepared to take this step, and that we cannot have a non-proliferation agreement with the USSR so long as we are continuing negotiations for a jointly-owned NATO nuclear force. Under the circumstances, the United States is faced with two options – spiegava Foster. The first is to reconcile itself to the fact that a non-proliferation agreement will not be possible, if at all, until the arrangements for some form of combined NATO nuclear force have been not only negotiated but actually ratified and funded. This would put into the quite distant future the prospects of a non-proliferation agreement and the attendant combined US- Soviet activities to prevent further spread of nuclear weapons.”⁵⁸⁷ La deadline per la conclusione di un accordo sulla MLF/ANF, ricordava inoltre Foster, una volta fissata per il dicembre del '64, era stata posticipata ripetutamente. In funzione delle elezioni tedesche era stato nuovamente posticipato ogni accordo in merito alla forza atlantica. Ora, che le elezioni nella RFT si erano svolte, la deadline era stata spostata ancora, facendo presumere tuttavia che non si sarebbe giunti a soluzione della questione neppure per il

⁵⁸⁴ Ibidem, p. 3.

⁵⁸⁵ LBJL, NSF, Subject File, box 25, Memorandum for the President from William C. Foster (ACDA), A time for Decision on Non Proliferation, October 7, 1965, p. 1.

⁵⁸⁶ Ibidem.

⁵⁸⁷ Ibidem, p. 2.

1966.⁵⁸⁸ “The waning of interest of some of the prospective participants, concern over pressing the issue in the light of the French objections (and the French threat to NATO), and the fundamental differences in approach between the British and Germans over the nature of the force all point to further delays in working out any arrangement approximating the MLF or ANF.

Delays of this nature would not permit a non-proliferation agreement to be negotiated in time to deal with either the Indian or Israeli problem. Failing such an agreement with the USSR, it is not likely that United States efforts alone could prevent a nuclear decision by either of these countries. Realistically, therefore, deferring negotiations on a non-proliferation agreement until after MLF/ANF arrangements have been put into effect would mean that we would have accepted proliferation. Ironically, it would also mean that we had defeated the very effort to achieve satisfactory nuclear arrangements within NATO which a policy of accepting delay in a non-proliferation effort would be designed to protect.”⁵⁸⁹ Allo stato attuale, affermava Foster, esisteva un consenso di massima (se pur ridiscutibile) da parte della Germania occidentale a non sviluppare armi atomiche, ma qualora paesi non-nucleari come India, Israele, Svezia con minor capacità economiche avessero deciso di dare il via ai propri programmi atomici, quel consenso sarebbe venuto meno. Per questo motivo, argomentava il direttore dell’ACDA, la seconda opzione valida, era quella di negoziare celermente un accordo sulla non-proliferazione, “even though it would not permit a mixed ownership NATO nuclear force, provided, of course, that such an arrangement would not prohibit either the present bilateral agreements or improved arrangements for consultation in nuclear matters in NATO; such as the Select Committee.”⁵⁹⁰

Inoltre, aggiungeva Foster, sulla scia degli ultimi colloqui tra Rusk e Gromyko nell’ambito dell’assemblea delle Nazioni Unite – che avevano pur fornito degli spunti utili al raggiungimento di un accordo – occorreva indirizzare in una lettera a Kosyghin le intenzioni americane riguardo l’esclusione aprioristica di concedere l’accesso od il controllo alle armi nucleari Usa da parte di potenze non-nucleari come la RFT. “We are prepared to put such assurance in treaty language and hope that, with this matter out of the way, a non-proliferation treaty can be successfully negotiated.” Chiaramente una decisione di questo tipo doveva essere discussa con l’alleato tedesco prima di poter essere esplicitata nei confronti di Mosca, e spiegare inoltre che una forza atlantica scevra dal veto americano sull’uso ed il controllo delle armi nucleari sarebbe stata probabile solo

⁵⁸⁸ S. Schrafstetter, S. Twigge, *Trick or Truth?*, op. cit., p. 175.

⁵⁸⁹ LBJL, NSF, Subject File, box 25, Memorandum for the President from William C. Foster (ACDA), *A time for Decision on Non Proliferation*, October 7, 1965, p. 3.

⁵⁹⁰ *Ibidem*, p. 4.

quando si sarebbe realizzata quell'unione politica in Europa a cui gli Stati Uniti avevano contribuito fin dal dopoguerra. Secondo questo schema di ragionamento, gli Usa, a detta di Foster, consapevoli che il dibattito sulla MLF/ANF concorreva alle divisioni in seno all'alleanza anziché accrescere la sua coesione, avrebbero perseguito un accordo di tipo consultivo come quello immaginato dalla Select Committee.⁵⁹¹ Nel raccomandare questo corso di azione, Foster ricordava in conclusione quanto già messo in evidenza dai dispacci di Bohlen, “that the Select Committee approach, as contrasted with the MLF/ANF, gives the French less basis for attacking it on the grounds that the US is exploiting the nuclear defense issue to isolate France. If France were to abstain it would be clear that France were isolating itself. Even if, as anticipated, the Select Committee approach were not succeed in avoiding French opposition, a NATO strengthened and unified by the Select Committee would prove stronger against any assault by General de Gaulle than would be the case if it were divided between those who are members of an MLF/ANF type arrangement and those who are not. It would also preserve greater US flexibility for any post-de Gaulle period. It would place US policy in harmony with the views of most of our NATO allies.”⁵⁹²

Com'era noto, le posizioni dell'ACDA in tema di non-proliferazione e nuclear sharing erano in conflitto con quelle del dipartimento di stato, e tuttavia, in una nota allegata allo stesso memorandum di Foster, redatta da John M. Leddy, assistente agli affari europei del dipartimento di stato dall'inequivocabile titolo “A fresh start on the Collective Nuclear Problem”, l'impressione che la MLF o ANF non godesse più di un reale supporto era evidente.⁵⁹³

“I attach an outline – scriveva Leddy – of a new proposal designed to enable us to break out of the strait-jacket imposed by NSAM 322 because of doubts surrounding the old MLF proposal. The new proposal is designed: 1) to change the context of the problem from the idea of an additional and unnecessary weapon to the idea of a political and security arrangement designed both to strengthen the West and further the principles of non-proliferation and disarmament; 2) to shift the initiative from the US alone to joint European-US sponsorship; 3) to provide a collective nuclear system which promises to be effective in preventing the future development of a national German nuclear deterrent; 4) to eliminate the British national nuclear force and the excessive cost of such a force to the British economy; 5) to reduce to the bare minimum Congressional objections, based on security, to the mixed manning of nuclear submarines; 6) to reduce to the bare minimum Congressional

⁵⁹¹ Ibidem, pp. 4-5.

⁵⁹² Ibidem, p. 5.

⁵⁹³ LBJL, NSF, Subject File, box 25, Memorandum to Acting Secretary from Leddy, “A Fresh Start on the Collective Nuclear Problem”, October 7, 1965, p. 1.

objections based on the vulnerability of a surface fleet; 7) to maximize the principle of German quality with other European participants in the collective force; 8) to provide a built-in financial incentive for achieving the ultimate objective of a collective nuclear force which is commonly owned, commonly controlled and commonly operated on the basis of full German quality with the UK.

The new proposal – concludeva Leddy – will not eliminate or mitigate Soviet and French hostilities to collective nuclear arrangements involving Germany. It would, however – in linea con l’approccio pragmatico e diplomatico del dipartimento di stato – keep the door open for France if the French attitude should change later on.”⁵⁹⁴

Ancora più espliciti erano i richiami alla scarsa realizzabilità della MLF nel memorandum “The case for a Fresh Start on Atlantic Nuclear Defense (with no mixed manned forces or plans for such forces)” della settimana successiva a quello di Foster, a riprova dell’evoluzione nell’approccio dell’amministrazione al problema del NPT ed all’approssimarsi del primo incontro formale della Special Committee.⁵⁹⁵ Al punto primo si leggeva che “this paper sets forth the case in favor of a prompt US decision that we do not enter into MLF or any other mixed manned weapons system at this time, and should adopt other means to ensure the confident partnership of the non-nuclear powers in NATO.”⁵⁹⁶ Sebbene la proposta per una forza multilaterale fosse stata una delle migliori e ragionate iniziative promosse negli ultimi 15 anni dagli Stati Uniti – si affermava nel documento – dopo tre lunghi anni di trattative e tentativi di compromesso, il progetto non aveva registrato un adeguato supporto nell’ambito della comunità atlantica. “We have – l’amministrazione Johnson – given this horse a full run, and our good faith is not in question. But the fact is that opposition to the MLF has gradually increased, while support has slackened.”⁵⁹⁷ Quattro le opzioni che si presentavano agli Stati Uniti in quell’autunno ’65: 1) resuscitare la MLF/ANF – il New York Times, in un articolo del giorno prima aveva definito la proposta multilaterale “definitivamente morta” – sebbene nessuno elemento all’interno dell’amministrazione avrebbe raccomandato questo corso; 2) sviluppare una proposta per la realizzazione di una forza multilaterale futura (sostenuta dal bureau per gli affari europei del dipartimento di stato); 3) procedere sul percorso seguito in quel momento dall’amministrazione con urgenza, ovvero lasciar morire entrambe le proposte a causa del

⁵⁹⁴ LBJL, NSF, Subject File, box 25, Memorandum to Acting Secretary from Leddy, “A Fresh Start on the Collective Nuclear Problem”, October 7, 1965, pp. 1-2.

⁵⁹⁵ LBJL, NSF, Subject File, box 25, “The case for a Fresh Start on Atlantic Nuclear Defense (with no mixed manned forces or plans for such forces)”, October 18, 1965.

⁵⁹⁶ Ibidem, p. 1.

⁵⁹⁷ Ibidem.

loro stesso gravame di difficoltà – cosa che si sarebbe realizzata a breve se non si fosse presa una rapida decisione nelle settimane a venire; 4) stabilire una volta per tutte che gli Usa non volevano una forza multilaterale piuttosto concentrarsi sull'idea della consultazione condivisa.

L'ultima opzione era chiaramente quella raccomandata dal documento.⁵⁹⁸

Il motivo per cui, secondo di Washington, non era più possibile in quel determinato frangente resuscitare la MLF, era, con tutta evidenza, dovuto al ripensamento tedesco. Bonn, infatti, comprendendo i costi che avrebbe determinato un ritiro delle forze straniere dal territorio francese e la loro ricollocazione, e suggestionata dalla crisi nella comunità europea (ma soprattutto dal timore per le ritorsioni di Parigi), non era più in grado di supportare il progetto. Sebbene Erhard avesse potuto premere per una realizzazione immediata della MLF in vista della sua visita a Washington per dicembre, cercando così di bypassare le difficoltà correnti, il Senato americano rimaneva lo scoglio contro il quale si sarebbe scontrato.⁵⁹⁹

Dinnanzi ad un simile scenario, non era opportuno adottare una politica che allungava ancora di più i tempi per una decisione definitiva. Il documento riconosceva che nel corso dell'anno che stava per concludersi gli Stati Uniti avevano esattamente seguito la politica del "far niente". "The heat went out of the international debate. The rigidity of our own position disappeared. We come now to the end of 1965 with considerable freedom of choice. Unfortunately, continued delay is not likely to have the same constructive results. Everyone could understand the need to wait until after the German elections. No such sympathy will be extended if we delay much longer. Already the partisans of disarmament insist that the MLF should be publicly sacrificed in its favor. Already the French are floating proposals for a new arrangement in which the French nuclear weapon and not ours would be the defender of a non-nuclear Germany. [...] Already the McNamara Select Committee is winning friends, and it must either go forward or slide back. And the Germans when they come at the end of the year will want to know what the United States wants. We are at the end of a time of productive delay. If there is a policy which we firmly favor, now is the time to say so."⁶⁰⁰

Le motivazioni che avevano sostenuto il progetto multilaterale – secondo quanto affermato nel documento – non avevano più sostanza. La special relationship tra Bonn e Washington non sarebbe uscita rafforzata dalla realizzazione del progetto di MLF, né il controllo sulle armi nucleari avrebbe

⁵⁹⁸ Ibidem, p. 2.

⁵⁹⁹ Ibidem, p. 3.

⁶⁰⁰ LBJL, NSF, Subject File, box 25, "The case for a Fresh Start on Atlantic Nuclear Defense (with no mixed manned forces or plans for such forces)", October 18, 1965, p. 4.

garantito la rinuncia della Germania allo sviluppo di un proprio programma, asseriva il memorandum. “The Truth is that there is no prospect of a German finger on the nuclear trigger. The MLF tends to obscure this vital point. It is a point on which clarity is badly needed – in the true interest of the US, of all Germany’s neighbors, and of Germany herself.”⁶⁰¹

In conclusione, il nuovo corso suggeriva il documento, si rilevava necessario al benessere dell’alleanza atlantica. “It should be presented and justified in these terms, and not in the context of the effort for a non-proliferation treaty. But if adopted, it will make such a treaty easier to get.”⁶⁰²

La Select Committee di McNamara, in questo senso, avrebbe assicurato la partecipazione della Germania alle questioni nucleari, ponendosi a tutti gli effetti come un sostituto della MLF. In funzione di ciò, il presidente Johnson ed il cancelliere Erhard avrebbero rivisto l’intera questione degli accordi in tema di difesa nucleare NATO. In una sezione aggiuntiva del memorandum che ipotizzava un possibile comunicato sulla consultazione nucleare si leggeva che “the center of the problem is to ensure confidence and cooperation in maintaining effective nuclear defense of the Alliance as a whole, while keeping the road open for strenuous efforts for progress toward arms control and disarmament.”⁶⁰³ Il Presidente ed il cancelliere avrebbero concordato sull’adeguatezza dei sistemi di difesa attualmente in uso nell’organizzazione ma al contempo avrebbero dichiarato concordemente la necessità di lavorare al miglioramento della consultazione. Inoltre “They believe that a number of other allies also have deep concern with these problems, and accordingly they warmly support the establishment and full developments of the Special Committee on Nuclear Defense.” Infine, “in the light of this review, the President and the Chancellor have reached the conclusion that there is no present need for additional strategic weapons systems in NATO beyond those currently programmed, nor for a reorganization of the existing cooperative arrangements among military units of the Alliance which currently share in the task of nuclear defense.”⁶⁰⁴

Raggiungere il consenso con l’alleato tedesco in merito alla questione, era ancora per Washington la sfida più importante.

Per procedere su questo corso d’azione, occorre che il Presidente spendesse una buona parte del suo tempo in discussioni private con Erhard e che un inviato speciale, devoto all’alleanza come Rusk o Ball, preparasse il terreno a Bonn per i colloqui alla Casa Bianca. Una dichiarazione

⁶⁰¹ Ibidem, p. 5.

⁶⁰² Ibidem, p. 7.

⁶⁰³ LBJL, NSF, Subject File, box 25, “The case for a Fresh Start on Atlantic Nuclear Defense (with no mixed manned forces or plans for such forces)”, October 18, 1965 – Outline of a section of a possible Johnson-Erhard Communique on Nuclear Consultation – p. 1.

⁶⁰⁴ Ibidem, p. 2.

ufficiale americana si rivelava indispensabile laddove una svolta nella politica atlantica degli Stati Uniti e di riflesso della RFT avrebbe coinvolto l'intera organizzazione. "The reason for this public statement is that since this decision affects the Alliance as a whole, we should give the smallest possible appearance of exclusive bilateral discussions surrounding the later meeting between the President and Erhard with the bilateral atmosphere of Nassau."⁶⁰⁵

Immediatamente seguenti alla dichiarazione ufficiale americana, il Presidente o il segretario di stato avrebbe dovuto procedere con un tour di intense consultazioni in ciascuna delle capitali europee e a Mosca. Ai britannici sarebbe stato opportuno ricordare che questo mutamento di prospettiva veniva incontro ai loro desiderata su uno dei nodi più intricati della questione, ma al contempo e proprio per questo, avrebbe richiesto loro il sostegno a mantenere le truppe di Sua Maestà su suolo tedesco. "The French should be offered a most cordial invitation to fill the empty chair. There is nothing we plan to offer the Germans that we should not offer to the French, and there is no reason why there should be any conditions on this offer."⁶⁰⁶

"In Moscow, we should make it clear that while this decision may open the way to a non-proliferation treaty, the prospect of such a treaty will be indefinitely delayed if the Soviets make the mistake of pretending that Atlantic arrangements for consultation constitute any kind of proliferation."⁶⁰⁷

In un cablogramma della CIA proveniente da Mosca, Nikolay Andrianovich Fokin, capo della sezione politica e sicurezza del consiglio per gli affari sovietici e delegato presso le Nazioni Unite, a colloquio con l'ambasciatore americano Thompson, aveva fatto intendere che i sovietici stavano assumendo una posizione più flessibile nei confronti della non-proliferazione e si dicevano assolutamente interessati ad un accordo che, come in precedenza, escludesse il controllo tedesco sulle armi nucleari.⁶⁰⁸

Fokin, si leggeva nel documento, aveva aggiunto che "the United States and the USSR could come to an independent bilateral understanding pursuant to which the United States would guarantee that the Germans would have no share in nuclear control. The United Kingdom would not have any part in this understanding."⁶⁰⁹ Sostanzialmente i sovietici si stavano muovendo lungo le linee tracciate

⁶⁰⁵ LBJL, NSF, Subject File, box 25, "The case for a Fresh Start on Atlantic Nuclear Defense (with no mixed manned forces or plans for such forces)", October 18, 1965, Possible Time Table of Action (Annex D).

⁶⁰⁶ Ibidem.

⁶⁰⁷ Ibidem, p. 2.

⁶⁰⁸ LBJL, NSF, Subject File, box 25, Intelligence Information Cable, "Statements of a Soviet official at the United Nations on Soviet Views on a Non-proliferation of Nuclear Weapons Agreement", October 19, 1965, p. 2.

⁶⁰⁹ Ibidem.

dalla lettera che Foster consigliava al Presidente di inviare a Mosca, in cui gli Usa si dichiaravano impegnati a mettere per iscritto e sotto forma di trattato il loro impegno all'esclusione della Germania dal nucleare e da una forza collettiva che potesse darle accesso e controllo sulle armi americane.

Una logica che impegnava gli americani al cambiamento ufficiale della propria posizione politica, implicava, certamente, una richiesta di impegno formale alla RFT ancora più solenne e responsabile. Il modo migliore per cogliere l'opportunità che sembrava si stesse delineando con Mosca, secondo Spurgeon Keeny del NSC, era coinvolgere i tedeschi nel processo di disarmo e di pianificazione del controllo delle armi.⁶¹⁰ La Germania sarebbe stata coinvolta nelle discussioni sul disarmo assieme alla Gran Bretagna, su base quindi trilaterale. "Direct German (and UK) participation in arms control planning would certainly complicate an already extremely complicated process within the United States government. However, quite aside from the immediate psychological value of involving Germany as a partner in Western planning, detailed German participation in the study of the arms control problem could have considerable educational value in convincing them that many of our proposals are not only dangerous to Germany but actually to their net advantage. At the present, there is very little understanding in Germany of the disarmament problem either inside and outside of government."⁶¹¹ A tal proposito, sarebbe stato opportuno incoraggiare la partecipazione tedesca fornendo al governo Erhard tutta quella serie di analisi utili alla comprensione della questione senza, tuttavia, ingabbiare l'amministrazione in alcuna decisione o procedura formale che potesse impedire la continuazione su base bilaterale delle negoziazioni con Mosca. Uno studio congiunto sul disarmo, quindi, si sarebbe focalizzato su 5 punti: 1) misure per prevenire un attacco a sorpresa sull'Europa; 2) "congelamento" nella produzione di missili strategici; 3) riduzioni sugli armamenti strategici e convenzionali, 4) il nesso tra il disarmo e le misure per giungere ad un accordo sull'Europa centrale; 5) il problema di delineare e testare le procedure di verifica per le già citate forme di disarmo e per quelle non ancora note.⁶¹²

A fare da contraltare a quanto espresso da Keeny e sostenuto da Bundy a proposito del coinvolgimento della RFT nel processo di disarmo e da quella parte dell'amministrazione che voleva scartare definitivamente la soluzione hardware, c'era una breve nota del dipartimento di

⁶¹⁰ LBJL, NSF, Subject File, box 25, Memorandum for Mr. Bundy, "German Participation in Arms Control and Disarmament Planning" (Keeny), November 5, 1965.

⁶¹¹ Ibidem.

⁶¹² LBJL, NSF, Subject File, box 25, Memorandum for Mr. Bundy, "German Participation in Arms Control and Disarmament Planning" (Keeny), November 5, 1965, p. 2.

stato in cui la proposta della consultazione in luogo del sistema di difesa collettivo nucleare – si affermava – poteva rivelarsi un percorso difficile, alla luce anche del problema della riduzione delle forze americane in Europa. “The essence of a sound policy towards Germany – si leggeva – is to increase American influence while paving the way for a diminution in the American presence. The proposal to substitute bilateral consultation for a collective force would have just the opposite result.”⁶¹³ “By failing to satisfy the pressure on the Germans for a sense of community and quality it would – over time – reduce our influence. By failing to provide the assurance of continued American protection, implicit in mutual participation in a collective system, it would lock us into the maintenance of our round forces indefinitely. The guiding principle of our dealings with Germany has been and should be to avoid bilateralism. [...] What the Germans want is not special treatment, but equal treatment within a multilateral system of powers. We should not be put off by our present special relationship with the British. That relationship is a source of friction among the Atlantic nations. [...] If it should be contended that a special US-German relationship might be kept secret or inconspicuous in order to avoid irritating other Europeans, it would clearly fail to serve the political purpose for which it is intended. [...] It must make it possible for the German people to have the self-respecting feeling that they own a share in an identifiable weapons system which they have bought with their own money – and thus are on a par with the British and their other European allies.”⁶¹⁴ L’attenzione che il dipartimento di stato ancora dedicava all’integrità e alla coesione dell’alleanza, presumibilmente garantita da un coinvolgimento della Germania alla pari con gli altri alleati negli affari nucleari e nella costituzione di un’ autorità collettiva atomica, non permetteva di abbandonare il percorso finora compiuto, di cui il caposaldo principale rimaneva una qualche forma di forza atlantica. Nell’ipotesi di costituzione dell’ autorità nucleare, la Gran Bretagna e la RFT, sostenendo i medesimi costi – US: 30%, UK: 25%, RFG: 25%, Italy: 10%, Netherlands: 5%, Belgium: 5% - avrebbero condiviso alla pari un ruolo determinante.⁶¹⁵ Questo avrebbe permesso, nelle intenzioni dei diplomatici di Washington, di ridefinire correttamente un assetto atlantico sbilanciato a favore di Londra, a causa del quale anche le negoziazioni sulla MLF/ANF non erano andate in porto. A differenza del progetto multilaterale, l’ autorità collettiva

⁶¹³ LBJL, NSF, Subject File, box 25, Comments on the Proposal to Substitute Bilateral “Consultation” with Germany for a Collective Nuclear System (State Department), November 1, 1965.

⁶¹⁴ Ibidem, p. 2.

⁶¹⁵ LBJL, NSF, Subject File, box 25, Comments on the Proposal to Substitute Bilateral “Consultation” with Germany for a Collective Nuclear System (State Department) – Proposal for Collective Nuclear Authority – November 1, 1965, p. 2. Il costo totale dell’ autorità collettiva nucleare sarebbe ammontato a circa due miliardi di dollari, di cui 250 milioni a carico di Bonn.

nucleare qui ipotizzata, sebbene assegnata al SACEUR come la MLF, sarebbe rimasta sotto gestione e controllo nazionale e non sarebbe divenuta parte di una forza collettiva nucleare. A coronamento di una politica, quale quella sulla non-proliferazione, che il dipartimento di stato non intendeva scalfire né condizionare, a cui bensì voleva contribuire, si prevedeva una clausola sull'accordo di non-proliferazione. "As a sweetener for the British we might propose at some point in the negotiations to include in the agreement establishing the Authority and undertaking among the members, whereby nuclear members would agree not to disseminate nuclear weapons and the non-nuclear members would agree not to acquire national control of them. This agreement would be for the duration of the force."⁶¹⁶ Riassumendo, il documento del dipartimento di stato, ricordava che "If the above scheme were put into effect, SACEUR would have available a force of 12 subs (182 missiles); i.e. 6 US nationally-contributed subs and 6 belonging to the Collective Nuclear Force. When the Collective Nuclear Force was finally expanded to its 200-missile objectives, SACEUR would have available a total force equivalent to 296 missiles of which 96 would be US-owned. This would give SACEUR a respectable retaliatory force to deal with the 650-odd targets which are listed as representing a threat to Western Europe."⁶¹⁷ Lo scenario delineato dal documento aveva una sua attrattiva, ma le difficoltà che sarebbero scaturite dalla costituzione di una simile autorità, escludendo perlaltro le perplessità concettuali in linea con una politica di non-proliferazione che sarebbe stata compromessa da una simile soluzione, erano più che notevoli. La composizione della forza sarebbe stata la seguente: 8 squadroni V-Bomber (64 aereomobili), più 3 squadroni (24 aerei) ad est di Suez; 4 sottomarini Polaris britannici; eventuali altri sistemi quali i Pershing e gli F-111 inclusi in futuro, per un totale di circa 200 missili. Ebbene, le obiezioni mosse divenivano le seguenti: se la vita prevista per le 64 V-Bomber era di soli tre anni, come si sarebbe potuto chiedere ai tedeschi di finanziare con un 25% l'operazione per una durata di soli 36 mesi? Inoltre la richiesta di partecipazione tedesca sarebbe stata in funzione di 4 sottomarini britannici ed avrebbe potuto esser letta – a ragione – come il contributo di Bonn alle difficoltà finanziarie di Londra.⁶¹⁸ Infine, dettaglio non da poco, poiché la Germania non avrebbe partecipato della gestione nazionale di quei missili, in che modo il suo governo avrebbe giustificato – ancora una volta lo sguardo economico – al paese un esborso così importante? Rispetto poi alla considerazione conclusiva del documento del

⁶¹⁶ LBJL, NSF, Subject File, box 25, Comments on the Proposal to Substitute Bilateral "Consultation" with Germany for a Collective Nuclear System (State Department) – Proposal for Collective Nuclear Authority – November 1, 1965, pp. 3-4.

⁶¹⁷ Ibidem, p. 5.

⁶¹⁸ LBJL, NSF, Subject File, box 25, Comments on the Proposal to Substitute Bilateral "Consultation" with Germany for a Collective Nuclear System (State Department) – Comments on Draft Proposal for Collective Nuclear Authority, November 4, 1965.

dipartimento di stato, “the retaliatory force to deal with” erano da considerarsi forze da “secondo colpo”. “Second-strike forces cannot ‘deal with’ 650-odd targets which are listed as representing a threat to Western Europe, because these vby definition would have fired first. European threat targets are now cross-targeted by a wide variety of external forces, and must remain so.”⁶¹⁹ In ultima istanza, “if a more intimate association of Germans with strategic range nuclear weapons systems than meaningful consultation seems required, then the alternative in paragraph C of a *Phased Approach to Nuclear Weapons Cooperation* would seem preferable to the draft proposal.”⁶²⁰ Il paragrafo C, prendeva infatti in considerazione l’opzione della consultazione a cui, nel tempo, avrebbe potuto seguire ulteriori accordi per la cooperazione sulle armi atomiche. “The greatest political advantage of nuclear weapons status in the West is ‘a say’ in world affairs, a ‘seat at the council table’ – in short, influence on the US and its nuclear policy. [...] The burden of this paper is that the consultation approach is worth a try. If it does not do the job, we can go always to the next steps, approaching by degrees the collective ownership of strategic nuclear weapons by the Germans.”⁶²¹

I diversi gradi di crescita della cooperazione nucleare potevano così essere identificati, partendo propriamente dalla consultazione: “a) For consultation to be politically useful, it must be in a small enough group to confer exclusiveness, and a public enough group to confer status.” L’organismo adibito a questo scopo sarebbe stato la Special Committee, al cui interno avrebbe avuto un nuclear planning group tripartito (Usa, Gran Bretagna e RFT) – lasciando sempre aperta la porta al rientro della Francia. La Special Committee avrebbe dato il via ai suoi lavori a breve (27 novembre). La consultazione si sarebbe svolta, partendo dai dati e dalle informazioni di alto livello, quali il livello degli assetti degli arsenali nucleari degli Stati Uniti.⁶²²

Dando così prova della priorità assegnata da parte degli Usa sia alle armi puntate contro l’Europa che contro il territorio americano. I partecipanti sarebbero stati edotti riguardo metodi, tecniche, piani di guerra (SIOP) e strategie di ricerca e sviluppo dei sistemi di armi nucleari statunitensi. In altre parole sarebbe stata realizzata una “copertura totale delle informazioni militari Usa” di cui solo la Gran Bretagna aveva beneficiato. “Access to it is full of fashionable attraction. Initial briefing are enormously impressive”.⁶²³ Entro semi mesi dal principio del processo, i 3 o 4 ministri della difesa

⁶¹⁹ Ibidem, p. 2.

⁶²⁰ Ibidem, p. 3.

⁶²¹ LBJL, NSF, Subject File, box 25, A phased Approach to nuclear weapons cooperation, November 11, 1965, p. 1.

⁶²² LBJL, NSF, Subject File, box 25, A phased Approach to nuclear weapons cooperation, November 11, 1965, p. 2.

⁶²³ Ibidem.

alla SC si sarebbero incontrati per discutere relativamente alla pianificazione nucleare, grazie alle informazioni addotte. “This could include the control and command of forces subject to joint control, the transmission of codes for permissive arming links, the actual fighting of the nuclear forces, provisions for assessing the results of such warfare, and means for terminating hostilities in an acceptable fashion.”⁶²⁴ In funzione di questo, sarebbe stato naturale redigere degli studi congiunti sui vari aspetti della gestione e del possesso delle armi nucleari, delle tattiche e degli effetti ad esse connessi. Conseguentemente sarebbe stati discussi anche gli aspetti della proliferazione, delle armi convenzionali, degli accordi sulla sicurezza dell’Europa e l’effetto di questi sulla strategia nucleare. Questo processo, avrebbe potuto nel tempo includere la discussione di questioni come 1) le future delle forze strategiche, separate o congiunte; 2) le forze difensive, separate o congiunte; 3) i propositi per il controllo delle armi nucleari; 4) le cosiddette *nuclear free-zones*; 5) i problemi politici internazionali.”⁶²⁵

Veniva considerato probabile sebbene non certo, che con questo tipo di prassi di consultazione, sarebbe state soddisfatte le aspirazioni tedesche almeno per qualche tempo. If after a reasonable attempt and reasonable time, such consultation proves to be insufficient, the next step could be taken. In order of preference, and in increasing degree of association of the FRG with strategic-range nuclear weapons, the following alternatives are possible:” an Atlantic Nuclear Organization with the function of consultation described above, and the joint and mix-staffed targeting and planning for operations of present nuclear weapons systems (UK; US, FRG plus others) without any change in actual control over firing, in financing or in manning. This could give the Germans greater influence on the planning for use of weapons and greater visibility at the staff and command levels of an international organization, but would leave existing bilateral or unilateral command relationships on actual weapons use untouched. It would avoid adding vetoes to the German-US weapons. It would avoid asking the Germans to pay for something they cannot help to man. It would avoid asking the British to accept a German veto or manning of their Polaris subs. It would avoid asking the US to modify its security requirements for access to Polaris subs.”⁶²⁶ An Atlantic Nuclear Organization in which there would be collective ownership, financing, manning, and firing-control of strategic systems. The best candidate by far here would be the UK Polaris subs. The attractiveness of getting into Polaris subs would compensate the Germans for having to accept a British veto in addition to the US-FRG decision mechanism. The main problem would be to

⁶²⁴ Ibidem, p. 3.

⁶²⁵ Ibidem, p. 4.

overcome security objections in the US, but if the mixed-manning were restricted to the Germans (and perhaps the Dutch), this should not be an insuperabile problem in the reasonably near future. Collectively owned and manned aircraft could also be part of such a force. The group of countries collectively owning and manning such forces should be kept as small as possible, however.”⁶²⁷

Ulteriori passi oltre un complesso di forze controllate strategicamente e collettivamente non sarebbero state concepibili se pur con un sistemi di veti ad hoc. La European clause, che prevedeva l’abbandono del veto americano sull’uso delle forze nucleari in dotazione al sistema collettivo (MLF o ANF) in un futuro non troppo remoto in Europa, non sarebbe comunque stato possibile. La complessità della problematica dell’European clause costituiva un argomento abbastanza valido da evitare qualsiasi soluzione hardware.⁶²⁸

Con l’approssimarsi della prima riunione della SC, della sessione ministeriale NATO di metà dicembre ma soprattutto con la visita di Erhard prevista sempre in dicembre, l’amministrazione aveva vagliato tutta una serie di ipotesi sul nuclear sharing, cercando così di soddisfare le richieste tedesche ma di salvare anche gli interessi americani in gioco, in particolar modo nei confronti della non-proliferazione. È pur vero che il mancato consenso alleato sulla MLF aveva contribuito maggiormente a decretare la sua morte, ma la questione del nuclear sharing, andando a coincidere con il dialogo sul disarmo e la necessità di porre fine alla proliferazione nucleare, inevitabilmente dovette cedere il passo.⁶²⁹ Non si può tuttavia dire che la presidenza Johnson avesse insabbiato la proposta multilaterale per colpa unicamente della rincorsa all’accordo con l’URSS sulla disseminazione nucleare, ma è pur vero che una sintesi possibile e soddisfacente per tutte le parti in gioco sulla condivisione nucleare, stante i cambiamenti internazionali in corso, nel 1965 fondamentalmente non esisteva. Inoltre, Johnson, impegnato anche sul piano interno con il suo programma di Great Society e la richiesta al Congresso sempre più numerosa di truppe da mandare in Vietnam, non poteva permettersi di forzare la mano a degli alleati restii, ostili o poco decisi, e prendere invece su di sé un’ulteriore responsabilità, non solo dinnanzi all’Europa ma nei confronti anche degli altri paesi per una forza collettiva che forse, in fondo, era stata oscurata dalle sue stesse difficoltà.

Ancora in quelle settimane di ottobre di lavoro febbrile, il dipartimento di stato si era imbattuto in

⁶²⁶ Ibidem.

⁶²⁷ Ibidem.

⁶²⁸ LBJL, NSF, Subject File, box 25, A phased Approach to nuclear weapons cooperation, November 11, 1965, p. 5.

⁶²⁹ Helga Hafterndorn, *NATO and Nuclear Revolution*, op. cit., pp. 141-145. L’Hafterndorn sostiene, infatti, che furono le difficoltà poste dagli alleati ad essere esiziali per la MLF.

uno studio tedesco, se pur iniziale, sulla questione nucleare. Il lavoro, opera dell'associazione tedesca di politica estera con base a Bonn, aveva tenuto in considerazione anche l'aspetto della non-proliferazione. Il paper, come riportava Leddy, evidenziava alcuni punti salienti per la linea politica ufficiale della RFT: essa infatti avrebbe rinunciato alla pretesa nazionale di possedere armi strategiche nucleari – come aveva più volte dichiarato – fin quando gli americani sarebbero rimasti in Europa e la NATO avrebbe garantito con un'adeguato sistema di gestione della crisi la sicurezza della Germania federale. Leddy, a tal proposito, faceva notare che su questo punto lo studio di Mr. Cornides e Mr. Nerlich non era stato molto chiaro, ma con ogni probabilità il riferimento al sistema di garanzia poteva essere la Nuclear Select Committee.⁶³⁰ Il governo Erhard riconosceva che allo stato attuale il deterrente atlantico era valido, persino se contro di esso si fosse fatto rientrare il sistema missilistico di MRBM sovietici, puntanti sull'Europa. "The FRG should, therefore, follow a policy which will not upset this stability either through proliferation or through the creation of new nuclear organizations."⁶³¹ Il vantaggio delle medie potenze nucleari come Francia e Gran Bretagna, emergeva nello studio, doveva essere controbilanciato da strumenti politici e la distinzione tra medie potenze nucleari e non-nucleari non avrebbe dovuto essere formalizzato come invece stava accadendo nelle bozze presentate del trattato di non-proliferazione. Al punto 4 Leddy riportava che la RFT non era intenzionata ad operare un collegamento tra la questione della riunificazione e gli accordi sul disarmo, e per quanto questo punto potesse destare sorpresa nell'amministrazione, e ad avvalorare questa tesi lo studio prendeva ad esempio le restrizioni nucleari nei confronti di Bonn, le quali avevano concesso alla Germania federale maggior flessibilità nel trattare diplomaticamente con i paesi dell'Europa orientale. "The FRG – riassumeva Leddy – should keep open the option of having its own 'nuclear combat weapons and mines', whose use should not be banned by non-proliferation agreements. (These tactical or battlefield nuclear weapons would presumably be effective for defense but would not affect strategic deterrence)." Nello stilare le sue conclusioni, Leddy argomentava che nella situazione attuale un sistema di armi nucleari atlantico non sarebbe stato utile. Il paper per quel che riguardava le implicazioni sulla non-proliferazione era piuttosto ambiguo e che per questo un sistema consultivo avrebbe contribuito a far maggior luce anche sulla questione della non-disseminazione.⁶³² Tuttavia, ancora in un memorandum di Leddy quasi

⁶³⁰ NARA, RG 59, Lot File 67D516, Private German Study on Nuclear Questions (EUR, Leddy; GER, Alfred Puhon), October 8, 1965.

⁶³¹ Ibidem.

⁶³² NARA, RG 59, Lot File 67D516, Private German Study on Nuclear Questions (EUR, Leddy; GER, Alfred Puhon), October 8, 1965, p. 2.

contemporaneo al precedente, l'assistente al segretario di stato forniva uno scenario dettagliato ed articolato della politica nucleare del governo Erhard, appena rieletto al Bundestag, evidenziando il ruolo insufficiente svolto dalla Special Committee per i tedeschi.⁶³³ Alcuni esponenti del partito di governo tedeschi, come Birrenbach e Schmidt avevano fatto intendere nel corso di qualche scambio di battute con Cleveland, che la proposta consultiva avrebbe probabilmente funzionato per un paio d'anni, conclusi i quali probabilmente si sarebbe tornati a discutere di come garantire un ruolo nucleare maggiormente incisivo alla RFT. In vista della visita a Washington di Erhard, la questione che gli Stati Uniti avrebbero dovuto porsi, secondo Leddy, pertanto diveniva "whether we want to have the option of going ahead with non-proliferation treaty at the expense of a collective force. This is not a question we can postpone; Erhard will seek explicit assurances to the contrary. If we waffle, this will trigger suspicion and uncertainty in US-FRG relations that will surely overshadow any other outcome of the meeting."⁶³⁴ Ciò avrebbe nutrito le critiche francesi che imputavano agli Stati Uniti la responsabilità di voler concludere un accordo con l'URSS a spese dell'Europa, anche se questom tuttavia, non sarebbe stato sufficiente a precludere la via del NPT. Un accordo basato sulla bozza sovietica che escludeva qualsiasi tipo di forza collettiva, anche un'ipotetica forza europea, non avrebbe potuto costituire una buona base di partenza nel rispetto della volontà tedesca. Il Presidente Johnson, in virtù di queste considerazioni, avrebbe dovuto innanzitutto ascoltare Erhard. "If we talk first it will be difficult to avoid seeming either to urge a collective force on the Germans or, by assuming a German desire for delay, to confirm German suspicions that we give a non-proliferation treaty higher priority than a collective force. Once the Germans have made their position clear, both these perils will be easier to avoid."⁶³⁵ Rispetto però alle richieste da parte di Bonn per un ruolo di maggior rilievo negli affari nucleari, il Presidente avrebbe fatto presente che qualsiasi accordo avrebbe implicato una parallela considerazione sul disarmo e sulle misure per impedire la proliferazione nazionale. Al contempo sarebbe stata dedicata maggiore attenzione alla consultazione nucleare, anche in quei casi di crisi oltre i tradizionali confini di intervento NATO – e qui il richiamo al sud est asiatico non sarebbe sfuggito ad Erhard – e sarebbe stata istituita una gestione condivisa del nucleare (pacifico) sulla base dell'idea di una forza collettiva, "on which we are ready to move when the Germans are, and which we do not intend to preclude through agreement with the Soviets."⁶³⁶

⁶³³ NARA, RG 59, Lot File 67D516, memorandum "The Erhard Visit and Nuclear Policy" (Leddy), October 21, 1965, p. 4.

⁶³⁴ Ibidem, p. 5.

⁶³⁵ Ibidem, p. 8.

⁶³⁶ Ibidem, p. 9.

Questa proposta avrebbe costituito il *proposito* mentre il *mezzo* attraverso cui sarebbe stato possibile giungere ad un tale livello di consultazione e condivisione, sarebbe stato rappresentato dalla creazione di un raggruppamento di paesi (Usa, Gran Bretagna e RFT, alle quali si sarebbero potute aggiungere anche Italia e Olanda), una Select Committee, la quale avrebbe lavorato alla realizzazione del proposito della forza collettiva. “We could point out that this approach would maintain the objective of creating a collective force, while allowing participating governments to decide when and what kind of force to set up in the light of future developments. If Erhard seems sympathetic to this approach, we should suggest that the US, FRG, and UK discuss it jointly early next year, prior to approaching the Italians and Dutch. [...] About the nature of the collective force, the US could indicate that we believe it should be a force which would absorb the UK national deterrent. This would be a non-proliferation success of the first magnitude; the UK might be more sympathetic if it understood that this would be part of a deal involving long-term German lending to London (which will help Wilson where he lives politically: in the UK’s economic condition).”⁶³⁷ Il nodo, tuttavia, che rimaneva ancora da sciogliere era: la creazione di una forza collettiva avrebbe dovuto essere inclusa nei propositi del gruppo di consultazione? Da una parte, questo avrebbe creato seri proemi con i sovietici, i quali si erano opposti in tutte le sedi a riguardo; dall’altra però, escludere la creazione della forza collettiva avrebbe instillato nell’alleato quei sospetti e dato la falsa impressione che gli Stati Uniti volevano procedere al trattato a qualunque costo.

Considerazione ancora più importante: “it would send Erhard home exposed to the charge that he had failed to nail down the one point on which almost all elements of the CDU agree: that some kind of collective force (European or Atlantic) should not be precluded by a non-proliferation agreement.”⁶³⁸ Per questa ragione, sosteneva Leddy, si sarebbe forse dovuto evitare di presentare la questione della forza collettiva. “We must either tell him that it is headed for the dust-bin or that we reaffirm our intention of eventually moving in this direction if the Germans wish. The worst course of all would be to send him home feeling that we were playing shell game with him: trying to ease him off the collective force, without telling him that this is what we wanted to do.”⁶³⁹ [...] “The basic US decision needs to be made now; candor with the Chancellor requires us to be clear, first, in our own minds.”

C’era poi da ricordare che le elezioni tedesche del 19 settembre avevano dato ai sostenitori

⁶³⁷ NARA, RG 59, Lot File 67D516, Memorandum “The Erhard Visit and Nuclear Policy” (Leddy), October 21, 1965, pp. 10-11.

⁶³⁸ Ibidem, p. 12.

⁶³⁹ Ibidem, p. 13.

dell'ANF/MLF l'occasione per un rafforzamento della propria posizione rispetto ai filo-gollisti pur presenti nell'area di governo, i quali invece si opponevano all'idea della forza collettiva. Tuttavia, nonostante questa considerazione, secondo Thomas Hughes del Dipartimento di stato, sembrava che il nuovo governo – pur con la riconferma di uno dei maggiori sostenitori della MLF, Schroeder – non riuscisse ad essere proiettato verso un'unica e definitiva posizione nei confronti della forza collettiva.⁶⁴⁰

“Embassy Bonn concludes that, while the Germans will eventually press for participation in the ownership of a nuclear weapons system, the Chancellor will probably come to the US this fall with only a general position of seeking increased participation in nuclear defense, but without firm or definite proposals.”⁶⁴¹ Nell'ambito delle consultazioni tra Londra e Bonn riguardo l'ANF/MLF, sebbene il ministro degli esteri britannico Stewart si fosse dichiarato a favore di una forza collettiva che in qualche modo permettesse la condivisione nucleare con i paesi non-nucleari e la necessità di stabilire un'uguaglianza tra la Germania federale e la Gran Bretagna, al cuore del ragionamento del governo di Sua Maestà c'era piuttosto l'idea di un'Alleanza “consultiva”, vale a dire la Select Committee. “The British laid particular emphasis on the importance of Western relations with the USSR and of a non-proliferation agreement.”⁶⁴² In questo senso, quindi, il fatto di aver atteso fino alle elezioni tedesche per riprendere con qualche vigore le discussioni sull'ANF/MLF, non era servito a nulla. “The Germans, who are most interested in the matter, remain divided and unsure about just what they want, although their general concern for an augmented ‘nuclear’ role in the Alliance is clear. The British attitude is, if anything, perhaps even more ambiguous than it has been, because of their apparently increasing emphasis on the non-proliferation question in this context.”⁶⁴³ L'aspetto inoltre maggiormente preoccupante della questione in Germania riguardo la forza collettiva, era rappresentato dal fatto che Bonn non poteva voltare del tutto le spalle alla ANF/MLF poiché, secondo il governo tedesco, essa costituiva una sorta di garanzia contro una politica volta ad indebolire la NATO. L'impegno degli Stati Uniti a rimanere in Europa, accusati dall'Eliseo di volersene sganciare, sembrava quindi passare anche per l'ANF/MLF.⁶⁴⁴ A conferma

⁶⁴⁰ LBJL, NSF, Subject File, box 25, Intelligence Note (from Hughes to Secretary), Current German and British Attitudes toward the ANF/MLF, October 19, 1965; Intelligence Note to Sec., Likely shape of New Bonn Government, October 14, 1965.

⁶⁴¹ LBJL, NSF, Subject File, box 25, Intelligence Note (from Hughes to Secretary), Current German and British Attitudes toward the ANF/MLF, October 19, 1965, p. 2.

⁶⁴² Ibidem, p. 3.

⁶⁴³ Ibidem.

⁶⁴⁴ LBJL, NSF; Subject File, box 25, Memorandum to Sec from Rostow, “Conversations with Germans at APAG meeting”, October 19, 1965, p. 2.

inoltre delle gravi difficoltà per Washington in merito al nuclear sharing, corroborate dalla disperata ricerca di Bonn per una soluzione collettiva sul nucleare che traghettasse la Germania in un nuovo ruolo (tanto sicuro da poter fra fronte all'ipotetica minaccia proveniente dal blocco orientale) all'interno di uno scenario in mutazione, c'erano stati i colloqui di Kurt Birrenbach, parlamentare CDU, con alcuni esponenti del dipartimento di stato, tra cui Ball, McNamara e McNaughton della difesa.⁶⁴⁵

Birrenbach si era detto particolarmente disturbato dal fatto che il Presidente Johnson sul Vietnam, come sulla crisi nella Repubblica Dominicana, stava prendendo delle decisioni chiare, intervenendo prima che la situazione degenerasse completamente; mentre sulle problematiche inerenti la NATO si stava rischiando di oltrepassare il punto di non ritorno.⁶⁴⁶

“West Germany needs a bigger consultative voice in nuclear strategy – riportava Burke. It eventually wants to be a shareholder, so to speak, in the decision-making process of an Atlantic nuclear force, but strictly with consultation before action is determined.”⁶⁴⁷ “Likewise – commentava ancora Burke a proposito di quanto detto da Birrenbach – the recent McNamara proposal is insufficient, for it is restricted too much to the ‘hardware’ side of the picture. It does not envision a larger political vehicle to achieve coordination, consultation and unity on political, economic and military levels.”⁶⁴⁸ Birrenbach temeva inoltre che la priorità concessa al non-proliferation treaty da Washington stesse penalizzando la risoluzione delle questioni NATO. “The West Germans recall the psychological and political effects of some past negotiations between the United States and the Soviet Union, when most of the allies were not brought into negotiations until the last moment. The West Germans fear the consequences within Germany of arms control agreements without prior and broad allied consultation. [...] West German leaders today – riportava Burke facendo risuonare la minaccia del discorso del parlamentare tedesco – do not want a developing political situation which would, through the default of American leadership, involuntarily force them towards acceptance of French leadership in Europe. If European unity is built upon the hegemony of one power, for example France, it will end in an explosive revival of nationalism. Thus, the absence of active US leadership and direction could result eventually in exactly this kind situation, and, ultimately, in a ‘balkanized’ Europe.”⁶⁴⁹ In termini più diretti anche

⁶⁴⁵ NARA, RG 59, Lot File 67D516, Memorandum from Arleigh Burke (Center for Strategic Studies – Georgetown University) to Thomas Mann, Under Secretary of State for Economic Affairs, November 8, 1965.

⁶⁴⁶ Ibidem, p. 2.

⁶⁴⁷ Ibidem.

⁶⁴⁸ Ibidem, p. 3.

⁶⁴⁹ Ibidem.

se forse non a nome di tutti gli esponenti di governo, Birrenbach asseriva che i tedeschi in fondo volevano l'hardware, sebbene la Germania federale potesse concordare sulla soluzione della Select Committee. Nell'immaginare un dialogo ipotetico tra Erhard e Johnson, quasi a rasentare l'ossessione da parte di Washington su quello che i tedeschi avrebbero potuto richiedere, Rostow scriveva:

“Erhard: I need a hardware solution. President. We're ready to roll on when you are. Erhard: Not so fast. I'd rather not start assembling the hardware till the EEC crisis is over. President: All right. Let's go forward in the meantime with consultation, ect..., in the Special Committee.”⁶⁵⁰

Di fronte ad una situazione così ingarbugliata, l'unica *reductio ad unum* possibile era rappresentata ancora una volta dalla Special Committee e dalla costituzione all'interno di essa di sub-commissioni adatte a mitigare i problemi irrisolti in tema di nuclear sharing. Come l'aveva significativamente definito lo speciale assistente al segretario della difesa, Frederick Wyle, nel suo memo “Select Committee – How (possibly) to create Select Sub-Committee”, “all'interno della NATO occorre creare un'altra NATO”, sia a livello di sottocommissioni regionali sui problemi nucleari, sia con la Steering Committee delle commissioni regionali, nell'ambito delle quali sarebbero stati raggruppati paesi come Usa, Gran Bretagna e RFT da una parte e ancora Usa, Gran Bretagna, RFT, Italia ed Olanda dall'altra (il posto a disposizione della Francia sarebbe stato preservato).⁶⁵¹

Anche alcuni gruppi di lavoro sarebbero rientrati nell'attività della Select Committee, come il working group sulla “comunicazione”, che avrebbe coinvolto Stati Uniti, Gran Bretagna e RFT; quello sull'”intelligence”, il quale poteva anche essere allargato ad altri membri ma comunque rivolto agli stessi paesi del gruppo precedente, e quello sulla “pianificazione”.⁶⁵²

Quest'ultimo gruppo avrebbe svolto attività maggiormente impegnative e avrebbe dovuto svolgerle per buona parte del suo tempo negli Stati Uniti. La composizione ideale del gruppo: Usa, Gran Bretagna, RFT e possibilmente l'Italia.⁶⁵³

Quel che era di vitale importanza, affermava Rostow era “trattare con l'approccio l'hardware e non-hardware come parte di un unico pacchetto”. “This would mean taking all the non-hardware functions that are being proposed as alternatives to a collective force, and adding them to the functions of whatever Authority is set up to manage that force. This could lead to a more promising

⁶⁵⁰ NARA, RG 59, Lot File 67D516, Memorandum from W. W. Rostow for Mr. Ball, re: Talk with Krapf, November 3, 1965, p. 4.

⁶⁵¹ LBJL; NSF, Subject File, box 25, Memorandum for Lawrence Finkelstein from F. S. Wyle, “Select Committee – How (possibly) to create Select Sub-Committee”, October 18, 1965, p. 2.

⁶⁵² LBJL, NSF, Subject File, box 25, Some thoughts on working group (Select Committee), October 1965, pp. 1-3.

⁶⁵³ Ibidem.

last line in the dialogue projected above: ‘President: All right. Let’s set up an Authority, which will create and manage the collective force whenever you’re ready to roll, and which will address non-hardware aspects of nuclear sharing in the meantime.’⁶⁵⁴

Al di là delle considerazioni a favore della SC, che in ogni caso, avrebbe visto la luce, a margine dell’incontro ministeriale NATO e della visita di Erhard vennero a sintesi anche le proposte fatte all’interno dell’amministrazione in tema di nuclear sharing e Germania federale. In un memorandum per il Presidente proveniente dal NSC ma non firmato, si faceva il punto in modo definitivo sulla questione, criticando la soluzione “new hardware” proposta dal dipartimento di stato. La pragmaticità ed una certa tendenza alle soluzioni semplici, espressa nei contenuti del documento, faceva presumere che l’autore fosse George McBundy. Influyente consigliere di Johnson, anche in quest’occasione, Bundy sembrò direzionare i passi successivi della politica dell’amministrazione. “In essence – si leggeva nel memorandum – the scheme would give the Germans the privilege of paying perhaps large amounts for non-voting stock in a club which would hold title to a very small fraction of the strategic forces available to the Alliance. The Germans would pay, but couldn’t fire, couldn’t man (at least pro tem), and couldn’t even fully inspect the force. The arrangement would add nothing either to the military capability of the Alliance, or to the independent military capability of Germany. Neither would it provide the Germans with the technical basis for an independent nuclear capability in the future. During the course of Congressional testimony and debate, these limitations on German ownership would be spelled out hard and clear. Why then would the Germans want such a scheme and be willing to stretch their tight budget to pay for it (or, indeed, for any scheme which is safe enough to be acceptable to us and the other Europeans)? Of course, the question of what the Germans really want in this area is almost a nonsense question: most of them don’t know; and those that do, probably want different things for different reasons.”⁶⁵⁵

In un’ottica di questo tipo una forza come quella immaginata dal dipartimento diveniva controproducente per Bonn ed anche per Washington, la quale, se avesse dato seguito a questo corso, avrebbe fatto venir meno l’obiettivo di rafforzare l’alleanza e, ancor più nell’immediato, avrebbe imposto uno stop al dialogo con Mosca.⁶⁵⁶ Era quindi evidente che che l’amministrazione

⁶⁵⁴ NARA, RG 59, Lot File 67D516, Memorandum from W. W. Rostow for Mr. Ball, re: Talk with Krapf, November 3, 1965, p. 5.

⁶⁵⁵ LBJL, NSF, Country File, Germany, box 186, “The Case against Offering the Germans ownership in Nuclear Hardware”, December 9, 1965.

⁶⁵⁶ Helga Haftendorn, NATO and the Nuclear Revolution, op. cit., p. 142.

Johnson doveva rinunciare ai piani per una forza collettiva ed invece istituzionalizzare la SC, permettendo che all'interno di essa si realizzasse un reale coinvolgimento degli alleati sulla pianificazione nucleare. Quello che nel memorandum, presumibilmente di Bundy, si suggeriva di fare, era insistere per l'avvio di un piano di consultazione permanente trilaterale, in cui Usa, Gran Bretagna e RFT avrebbero discusso e condiviso una serie di questioni fondamentali per l'alleanza, contribuendo così alla sua coesione. La tenuta dell'organizzazione, così, sarebbe stata garantita non più dalla forza multilaterale ma da una soluzione software. La rinuncia alla MLF/ANF, ancora una volta, venne dai fatti e dalle incongruenze che la stessa amministrazione aveva ravvisato, non da dichiarazioni perentorie. Nei mesi successivi, il dipartimento di stato, tornò sulla questione dichiarando che il governo americano stava ancora lavorando alla soluzione del problema del nuclear sharing.⁶⁵⁷

Alla fine di novembre, a pochi giorni dall'incontro ministeriale NATO e pochissime ore dal primo rendez-vous della Special Committee, Bundy incontrò Dobrynin, il quale gli fece intendere che sebbene Mosca non avesse compreso totalmente la posizione del governo americano riguardo gli accordi nucleari NATO e la proposta di consultazione, il Cremlino guardava con attenzione alla soluzione software.⁶⁵⁸ In altre parole, da parte dei sovietici non c'era un'ostilità pregiudiziale ad ogni tipo di arrangement militare all'interno della NATO – come aveva chiesto Bundy all'ambasciatore – ma, era evidente e notorio, che Mosca si opponeva ad una forza collettiva. Con l'occasione Bundy rassicurò Dobrynin, dicendo che alla Germania federale non sarebbe stato concesso in alcun modo di avere il controllo a livello nazionale delle armi nucleari, quasi a rimarcare l'eliminazione della MLF dai piani di Washington. E d'altronde Bundy concludeva molto candidamente che “we may well be able to win Soviet acceptance of any nuclear arrangement in the West which does not involve an immediate decision to build a new weapons system like the MLF, and which clearly avoids any increase in direct German access to the nuclear trigger.” Ed aggiungeva “no one now wants the MLF, I think we may well be able to make some money with Moscow if we tell them privately before we sink it publicly.”⁶⁵⁹

Il 27 novembre si svolse l'incontro dei ministri della difesa della Special Committee a Parigi. “We achieved our main purpose – si leggeva nel telegramma di Cleveland indirizzato al dipartimento di stato – which was to get special committee off the ground and divided into working groups of

⁶⁵⁷ Ibidem, p. 143.

⁶⁵⁸ FRUS 1964-68, XIII, doc. 111, Memo of Conversation between the President's Special Assistant for NSA (Bundy) and the Soviet ambassador (Dobrynin), November 24, 1965.

⁶⁵⁹ Ibidem.

reasonable size for serious followup work. Immediate effect is public and private demonstration that Alliance is engaged in lively and serious endeavor, that this work has to do with enormous power already made available to Alliance by its members especially US, and that work is proceeding in spite of regrettable French abstention.”⁶⁶⁰ E poco dopo l’ambasciatore presso la NATO aggiungeva: “Moral: When we are reasonably clear what we want to accomplish, we can accomplish much of it by informal negotiation among PermReps.”⁶⁶¹

Durante l’incontro, l’insistenza dell’Olanda a partecipare ai working group, aveva rotto in parte l’incantesimo, portando così i membri da 4 a 5. Lo status della Special Committee era così definito: essa rintrava nel NAC, presieduta dal segretario generale, con tre gruppi di lavoro. La sua durata sarebbe rimasta indefinita, sebbene non un organismo permanente per definizione. Ulteriori accordi sulle procedure, la presidenza della commissione e lo staff dei gruppi di lavoro sarebbe stato deciso dalla Steering Committee dei rappresentanti permanenti. Il successivo incontro in calendario sarebbe stato il 28 marzo del 1966. I ragguagli di McNamara riguardo lo stoccaggio delle armi nucleari NATO e le altre informazioni logistiche sullo stesso tema diedero la misura del beneficio che la Special Committee avrebbe comportato. Il Ministro della difesa britannico Healey, evidenziando l’entusiasmo americano e sottolineando il clima sereno creatosi nella commissione, descrisse con queste parole la commissione di McNamara: “all the hardware we need for any conceivable purpose.” La sfida sancita dalla Special Committee, per usare ancora la dichiarazione di Healey, “it was to build the community of understanding among governments to the level of the community of understanding among their military advisers.”⁶⁶²

L’unica stonatura venne da Von Hassel, ministro della difesa tedesco che rammentò ai suoi omologhi che nessun paese poteva dipendere interamente dalle decisioni degli altri per assicurare la propria sicurezza, ed aggiunse che la RFT non considerava la Steering Committee come un sostituto della forza nucleare. “Cannot do the job entirely – chiosò – by technical improvements.”⁶⁶³ Gli europei sollevarono altre questioni importanti, quali il diritto di veto ed il ruolo del SACEUR nell’uso delle armi nucleari in momenti di crisi. La risposta in merito fu demandata al NAC ed alla consultazione all’interno di esso, “ipotizzando però che ogni governo avrebbe preso qualsiasi decisione nella propria capitale.” In conclusione, scriveva Cleveland nel telegramma, “all-in-all,

⁶⁶⁰ FRUS 1964-68, XIII, doc. 113, Telegram from the Mission to the North Atlantic Treaty Organization and European Regional Organizations to the Department of State, November 28, 1965.

⁶⁶¹ Ibidem.

⁶⁶² FRUS 1964-68, XIII, doc. 113, Telegram from the Mission to the North Atlantic Treaty Organization and European Regional Organizations to the Department of State, November 28, 1965.

⁶⁶³ Ibidem.

this enterprise is well launched now. Our object will be to maintain sufficient momentum to keep it aloft.”⁶⁶⁴ Nella cena che seguì l’incontro, RFT, Usa e Gran Bretagna ebbero per la prima volta modo di dare sostanza al trilateralismo auspicato da Bundy, sebbene non con gli esiti sperati. A Von Hassel, il quale era tornato sulla questione dell’uso delle armi nucleari, McNamara, sostenuto da Healey, rispose che non esisteva allo stato attuale alcun piano per l’uso delle armi nucleari collocate in Europa. E che anzi, certamente, la Germania doveva rimanere una zona denuclearizzata. L’unico piano previsto era quello che rientrava nello Strategic Air Command con l’uso dei Polaris, che tuttavia, sarebbe stato previsto solo in caso di guerra nucleare.⁶⁶⁵ L’uso delle armi anche selettivo non era contemplato nei piani attuali e per questo la Special Committee era stata istituita. “Von Hassel – descrisse Cleveland – seemed rather taken aback by all this, and kept protesting that he had thought that SACEUR had a plan for use of nuclear weapons in Germany’s defense. The revelation that his colleagues representing nuclear powers were very dissatisfied with the present status of nuclear planning seemed to be a new and sobering thought to von Hassel. In general, neither von Hassel nor Grewe contributed their share to tripartite discussion. My impression – commentava Cleveland – was that von Hassel felt somewhat out of his league, because he lacked some of the fundamental knowledge and he had not thought as deeply about nuclear defense as US and UK Ministero have done. There may also have been a feeling of constraint and even embarrassment at the company he was keeping – that is, a consciousness that other allies would raise their eyebrows if they knew he was there at all.”⁶⁶⁶ Al di là della portata delle reazioni negative da parte della Germania federale, quel che sembrava importante rilevare fu la comprensione da parte di von Hassel e Grewe dell’importanza della Special Committee. Bonn aveva rinunciato alla MLF sperando in nuove forme difesa collettiva ed ora si ritrovava a tenersi stretta l’unica possibilità di coinvolgimento negli affari nucleari: la partecipazione tedesca nel sistema di consultazione ingegnato da McNamara era assicurata; ne sarebbe valsa la difesa del territorio tedesco.⁶⁶⁷ In connessione con l’apertura dei lavori della sessione ministeriale NATO del 14 e 15 dicembre, emergevano altre difficoltà di Washington nei confronti del governo Erhard, il quale non avrebbe sollevato soltanto questioni relative all’uso delle armi nucleari ma anche quelle riguardanti l’impegno americano in Europa e alle necessità per l’amministrazione Johnson di rivedere – come

⁶⁶⁴ Ibidem.

⁶⁶⁵ FRUS 1964-68, XIII, doc. 114, Telegram from the Mission to the North Atlantic Treaty Organization and European Regional Organizations to the Department of State, November 29, 1965.

⁶⁶⁶ Ibidem.

⁶⁶⁷ Frédéric Bozo, *Two Strategies for Europe*, op. cit., p. 155.

ormai era noto – il dispiegamento delle proprie forze sul vecchio continente in relazione alla situazione in Vietnam.⁶⁶⁸

“against this background – scriveva Rusk a Cleveland – what is required is to draw no special attention to our force adjustments in Europe – even at the cost of leaving a few things unsaid. [...] We therefore subscribe to Bonn’s recommendations that we should make no effort to explain our minor force changes to Erhard.”⁶⁶⁹

Nell’incontro preliminare a Parigi, Brosio elencò a Rusk due dei punti salienti delle discussioni con cui la sessione avrebbe aperto i lavori il giorno seguente: la situazione in Vietnam e il rapporto tra la Francia e la NATO, altra grana per Washington. Brosio evidenziò la gravità del viaggio di Couve de Murville a Mosca del mese precedente, facendo notare che il flirt con i sovietici era teso ad indebolire la RFT. Al contempo però, come aveva già ricordato Rusk, de Gaulle in quell’occasione non aveva potuto spingersi tanto oltre quanto avrebbe voluto, a causa della campagna elettorale in corso.⁶⁷⁰ Per gli Stati Uniti non c’era una reale comunanza di vedute tra Mosca e Parigi, a maggior ragione sulla Special Committee, su cui Couve aveva espresso la volontà dell’Eliseo di opporre il proprio veto mentre l’ambasciatore sovietico Zorin aveva reiterato il proprio interesse.⁶⁷¹ Esisteva sicuramente una comune volontà di operare una *conventio ad excludendum* nei confronti della Germania federale dall’area nucleare. Un altro punto comune era rappresentato dal riconoscimento da parte francese del confine dell’Oder-Neisse, che ovviamente contravveniva alla visione tedesca del perimetro nazionale del paese una volta che la Germania sarebbe stata riunificata. In termini generali, si era detto a Washington, l’incontro tra le parti non aveva danneggiato gli interessi dell’Occidente, ma tuttavia confermava la volontà francese di trovare un’affinità con Mosca sulla base della quale costruire un dialogo, questo sì, a scapito della credibilità americana.⁶⁷² Era chiaro, tuttavia, ribadiva Brosio, che sulla NATO pendeva una spada di Damocle le cui concatenazioni erano evidenti sia nella Comunità Europea, che nel rapporto franco-americano e nel dialogo tra est ed ovest. Occorreva guardare dunque al problema francese nella NATO con un approccio procedurale che evitasse l’isolamento di Parigi.⁶⁷³ Quanto al Vietnam, a cui gli alleati guardavano

⁶⁶⁸ FRUS 1964-68, XIII, doc. 115, Telegram from the Department of State to the Mission to the North Atlantic Treaty Organization and European Regional Organizations, Washington, December 9, 1965.

⁶⁶⁹ Ibidem.

⁶⁷⁰ LBJL, NSF, Conutry File France, box 172, Telegram from Paris to the Department of State, October 28, 1965.

⁶⁷¹ LBJL, NSF, Conutry File France, box 172, Intelligence Information Cable, French Disagreement with Soviets over french Policy toward NATO, December 7, 1965.

⁶⁷² LBJL, NSF, Conutry File France, box 172, Telegram from Paris to the Department of State, November 10, 1965.

⁶⁷³ FRUS 1964-68, XIII, doc. 116, Telegram from Secretary of State Rusk to the Department of State (Brosio’s calling Secretary, December 13), Paris, December 14, 1965.

con sempre maggiore preoccupazione, bisognava render chiaro che Washington avrebbe potuto rischiare di non onorare gli impegni in Europa altrettanto come nel sud est asiatico. Pertanto si preannunciava anche qui, come con la questione francese, la necessità di procedere al coinvolgimento degli alleati. Come sarebbe emerso durante l'incontro ministeriale, fino a dove giungevano i confini di interventi della NATO? – avrebbe chiesto capziosamente Washington agli europei.

Il 14 e 15 dicembre si svolse la sessione ministeriale NATO. Alla luce dei comportamenti di Parigi e ciò nonostante, Washington mise subito in chiaro che occorreva che l'alleanza si muovesse per il raggiungimento dei propri obiettivi: “The new five-year force planning system is a major ‘reform of NATO’ – riportava Cleveland riassumendo lo svolgimento dei lavori.⁶⁷⁴

“The prospect of nuclear consultations in the Special Committee of Defense Ministers and its three working group obviously is developing a good deal of interest, and is regarded as forward movement by both friends and foes of farther-reaching nuclear sharing projects. We have escalated the Allied mobile force from haggling over finances to fundamental reappraisal by NAC, with the presumption of proceeding to do what needs to be done on a ‘less than 15’ basis if necessary. We have begun to relate the NATO thinking about arms control to the thinking about NATO force planning. In short, we have begun a vigorous effort to make more rational use of something like the level of defense expenditures now available to the Alliance, Whether that level rises or falls will depend more on what happens in the outside world than on what NATO Ministers and officials say to each other. There were of course two ghosts at the feast: France and Vietnam. The spectre of French obstruction was exorcised with comparative ease. Your presentation on Vietnam was part of a fundamental shift in the terms of the transatlantic dialogue on the non-NATO responsibilities of NATO members.”⁶⁷⁵ In merito alla Special Committee, aveva dichiarato qualche giorno prima della sessione il diplomatico McBride dall'ambasciata americana a Parigi, “sebbene la Francia avesse mostrato le unghie, la sua azione ostruzionistica si sarebbe rivelata nient'altro che la riproposizione della sedia vuota comunitaria”.⁶⁷⁶ A tal proposito Cleveland aveva affermato “French bargaining power is not very strong with Allies who are increasingly willing to leave the

⁶⁷⁴ FRUS 1964-68, XIII, doc. 118, Telegram from the Mission to the North Atlantic treaty organization and European regional Organizations to the Department of State (NATO Ministerial Meeting – for the record), Paris, december 18, 1965; Frédéric Bozo, *Two Strategies for Europe*, op. cit., pp. 156-57.

⁶⁷⁵ FRUS 1964-68, XIII, doc. 118, Telegram from the Mission to the North Atlantic treaty organization and European regional Organizations to the Department of State (NATO Ministerial Meeting – for the record), Paris, december 18, 1965.

⁶⁷⁶ LBJL, NSF, Country File, France, box 172, Telegram from Paris to the Department of State (some guidelines on French thinking), November 23, 1965.

French chair vacant and go ahead on moves to strengthen NATO. And the French are increasingly aware of it. [...] The results of the first round in the French elections – che de Gaulle non aveva vinto al primo turno – can be read as providing some mild evidence of this – though Atlantic issues never loomed large in the campaign. More explicit evidence is to be found in Couve's willingness during the Special Committee argument this week to settle for a one-day victory claim followed by a quiet capitulation which did not wholly cancel the impression of French leadership created in French media the first day.”⁶⁷⁷

L'idea del trilateralismo concepita da McNamara avrebbe potuto rassomigliare, sebbene non nella sua composizione che vedeva la Francia al posto della RFT, al concetto di trilateralismo proposto da de Gaulle nel lontano 1958. Tuttavia, c'era da rammentare – si diceva a Washington – il carattere di direttorio che avrebbe dovuto assumere nelle intenzioni il tripartitismo francese, mentre il trilateralismo americano fondava la sua ragion d'essere sull'uguaglianza e la condivisione degli oneri e dei benefici derivanti dalla consultazione. Sulla scia dell'entusiasmo che, in quasi tutti gli alleati, aveva suscitato l'iniziativa di McNamara ed in base alla convinta necessità che si dovesse fare il possibile per il bene dell'alleanza, divenne ancora più semplice per Washington scoprire le carte sul Vietnam. “When and if we have to move sizable units out of Europe, it will be important to have made, vigorously and continuously, the point that the only way Europeans can prevent our increasing Far Eastern efforts from degrading NATO is to join that effort themselves. This meeting was an excellent start in that direction.”⁶⁷⁸

“The expressed interest of European Ministers in the conditions for peace has one meaning we should think about. Real Military participation by Europeans in the Far East would I believe require a major change in the International framework of the defense of South Vietnam – at a minimum, a system of mutual international commitments that enable other substantial participants in the war to participate in decisions about bombing and peace negotiations as well.”⁶⁷⁹

Quel che non sarebbe sfuggito, era non solo la richiesta americana di un contributo alleato in Vietnam, ma il coinvolgimento conseguente nella nuova fase di dialogo con l'est. “I would judge that the most important thing that happened here was to bring home to governments a central fact about the next few years of international relations: that the United States would increasingly judge its

⁶⁷⁷ FRUS 1964-68, XIII, doc. 118, Telegram from the Mission to the North Atlantic treaty organization and European regional Organizations to the Department of State (NATO Ministerial Meeting – for the record), Paris, december 18, 1965; LBJL, NSF, Country File, France, box 172, Telegram from Paris to the Department of State, NATO Ministerial Meeting, (Two Sections), December 18, 1965.

⁶⁷⁸ FRUS, cit.; LBJL, cit., p. 4.

⁶⁷⁹ LBJL, cit.

bilateral relations with other nations by reference to the degree to which those nations feel responsible for joining us in building a dependable system of peaceful change in the more turbulent parts of the world. Most Europeans have in the first half of this decade started economic aid programs as partial recognition of this responsibility. I suppose it will take the second half of the 1960s to bring them fully into the peacekeeping business, and perhaps longer than that to find the formula for associating them with our determination to teach the Chinese Communists that military militancy doesn't pay.”⁶⁸⁰

In altre parole, dopo il tempo del recupero del benessere economico e della costruzione di una comunità in espansione, era venuto il tempo per gli europei di occuparsi della “pace nel mondo”, di non lasciare che a fare il poliziotto internazionale fossero solo gli Stati Uniti, che guardassero dunque alla distensione e, necessariamente, al controllo della proliferazione che conflagrava con un esercizio NATO di peacekeeping. La strada della consultazione alleata passava quindi anche per l'accettazione della non-proliferazione e della distensione come principi guida della “nuova NATO.” Capovolgendo e parafrasando il ragionamento, a rafforzare e riformare l'alleanza dunque serviva non solo la consultazione ma la cura delle relazioni est-ovest da parte degli alleati. “I problemi con cui si trovava nel 1965 a trattare la NATO, potevano dirsi le conseguenze del suo successo.” E com'era possibile ora gestire questo successo? La risposta, va da sé, era racchiusa nell'invito agli alleati a supportare l'onore della distensione.⁶⁸¹ Invito che, tuttavia, nella sua forma diretta non era ancora stato formulato. L'incontro NATO del dicembre del '65, però, ben si prestava per sondare il terreno: attendendo il colpo francese, alla NATO non restava che serrare le fila ed aprirsi ad una nuova prospettiva. Si poteva sostenere che, sebbene sulle settimane successive pesassero ancora molte incognite, Gli Stati Uniti potevano dirsi soddisfatti di come era andato l'incontro NATO e la prima riunione della Special Committee. A Couve de Murville, che aveva dichiarato che la Special Committee altro non era che un organismo provvisorio in cui al massimo si sarebbe potuto conferire senza giungere ad esiti particolari, screditando così gli alleati che vi avevano aderito, sia Healey, che Schroeder, sia Cleveland che Brosio avevano risposto stizziti che la Francia, dichiarando di non voler partecipare, non poteva discutere della partecipazione altrui. Il ragionamento francese si basava su di un semplice assunto: rifiutare ogni iniziativa che allineasse

⁶⁸⁰ FRUS 1964-68, XIII, doc. 118, Telegram from the Mission to the North Atlantic treaty organization and European regional Organizations to the Department of State (NATO Ministerial Meeting – for the record), Paris, december 18, 1965; LBJL, NSF, Country File, France, box 172, Telegram from Paris to the Department of State, NATO Ministerial Meeting, (Two Sections), December 18, 1965, p. 5.

⁶⁸¹ LBJL, NSF, Country File, France, box 172, Telegram from Paris to the Department of State, December 2, 1965.

strategicamente gli europei all'alleato senior ed adottare una posizione compatibile con quella sovietica e giocare sull'opportunità politica.⁶⁸² È pur vero che vi furono notevoli difficoltà nel redigere un comunicato finale della sessione ed a maggior ragione per questo poteva dirsi informalmente compiuto il divorzio della Francia dalla NATO. In fin dei conti, però, grazie all'azione americana, l'alleanza avrebbe retto sotto i colpi gollisti e con ancora più soddisfazione per Washington finalmente due delle questioni più spinose erano giunte (o quasi) alla soluzione: il nuclear sharing e la distensione.

Il 19 dicembre, al secondo turno, de Gaulle vinceva le elezioni con un 54,5 % dei voti contro il candidato Francois Mitterand, divenendo ancora una volta presidente della repubblica francese.

4.6 Erhard a Washington: ultima chiamata per il nuclear sharing

Il tour de force transatlantico si sarebbe concluso con la visita di Erhard a Washington dal 19 al 21 dicembre. L'incontro tra il cancelliere ed il Presidente sarebbe giunto a conclusione di un anno particolarmente intenso, sia per gli Stati Uniti che per la Germania federale. Bonn, che aveva procrastinato ogni decisione in merito alla MLF fino alle elezioni tedesche, aveva compreso che sarebbe stato ancora più complicato dopo l'incontro della Special Committee, per non dire impossibile, insistere sulla costituzione di una forza collettiva. Washington, cui era sembrato di elargire alla RFT un ruolo maggiormente significativo con la proposta della SC rispetto alla forza multilaterale, avrebbe colto l'occasione della visita per riequilibrare il rapporto tra i due alleati. In occasione della presenza a Parigi del ministro Schroeder per la sessione NATO, Rusk aveva iniziato a perorare la causa, anticipando il lavoro da fare durante l'incontro. "I pointed out to him that the full revelation to the Congress of the extent of our requirements in Vietnam will raise major questions about what others are doing in the face of our own continuing commitments in such areas as NATO. I told him it was of the utmost importance that Germany find a way to send considerable

⁶⁸² LBJL, NSF, Country File, France, box 172, Telegram from Paris to the Department of State, December 18, 1965.

numbers of people to South Vietnam (engineers, medical personnel, etc..).⁶⁸³

La reazione di Schroeder fu molto negativa. Egli ricordò che la RFT forniva già il secondo più importante contributo economico al Vietnam (23.5 milioni di dollari in assistenza economica) e che era stata impresa ardua trovare dei volontari disposti al servizio.⁶⁸⁴ “He commented – riportava Rusk – that people in Germany are under the impression that all of South Vietnam is a war zone.”⁶⁸⁵ Il segretario di stato aveva risposto lui che era fondamentalmente così e che per questo i paesi liberi dovevano dare una mano. Schroeder a quel punto aveva dribblato l’argomento così da indispettare Rusk, che giunse a ribadire ancora più tenacemente “that we get some Germans into the field.”⁶⁸⁶ Oltre la questione Vietnam, c’era poi il tema degli accordi di offset a cui in qualche modo la prima questione si legava. Gli accordi di offset avevano rappresentato il sistema per cui dal 1961 la RFT era riuscito a controbilanciare le spese militari statunitensi (mantenimento delle 6 divisioni americane su suolo tedesco) attraverso l’acquisto di equipaggiamento militare americano e servizi. L’accordo era stato sostanzialmente rispettato negli anni precedenti, ma, come aveva dichiarato il dipartimento di stato, “i richiami ai tedeschi per il pagamento si erano sempre rivelati necessari.”⁶⁸⁷ Allo stato attuale, gli Stati Uniti attendevano dalla RFT l’acquisto per ordinativi militari pari a 1.35 miliardi di dollari per la copertura delle spese per gli anni 1965 e 1966. Il pagamento sarebbe stato evaso anche attraverso i due anni successivi. Chiaramente sia la difesa che il dipartimento del tesoro americani avevano raccomandato al Presidente che se il cancelliere avesse dichiarato l’incapacità del proprio paese a rispettare l’impegno di offset, gli Stati Uniti avrebbero dovuto rispondere affermando di non poter garantire le proprie forze su suolo tedesco senza il contributo di Bonn. Già l’11 maggio del ’64 McNamara aveva ribadito ad Erhard quanto ora il Presidente avrebbe ripetuto.⁶⁸⁸ La Germania federale stava effettivamente attraversando seri problemi di budget, dovuti per lo più alla crescita della spesa per i servizi sociali e alle recenti riduzioni sulle tasse. Il bilancio per la difesa in cui rientravano gli accordi di offset aveva subito un taglio di 300 milioni di dollari ed il ministro della difesa tedesco aveva chiesto riduzioni addirittura per 4.375 miliardi di dollari. L’accordo che era stato raggiunto da McNamara e von Hassel recentemente prevedeva un

⁶⁸³ LBJL, NSF, Country File, France, box 172, Memo for the President and Acting Secretary from Secretary Rusk, December 16, 1965.

⁶⁸⁴ NARA, RG 59, Lot File 67D516, box 2, Visit of Erhard (Dec. 19-21, 1965) – Background Paper – The FRG and Asian Problems (Viet-Nam).

⁶⁸⁵ LBJL, NSF, Country File, France, box 172, Memo for the President and Acting Secretary from Secretary Rusk, December 16, 1965.

⁶⁸⁶ Ibidem.

⁶⁸⁷ NARA, RG 59, Lot File 67D516, box 2, Visit of German Chancellor Erhard (Dec. 19-21, 1965) Position Paper – US/FRG Offset Agreement – Talking Points, pp. 2-3.

aumento della spesa militare per il 1966 per la RFT. D'altronde, secondo uno studio del tesoro e della difesa americani, se la Germania non avesse aumentato la sua spesa non solo non avrebbe rispettato l'impegno con gli Usa ma avrebbe accusato pesanti perdite (tra i 3 e i 5 miliardi di dollari dal '65 al '70) in materia di materiale militare e personale NATO. In altre parole, aveva scoperto McNamara, se Bonn non pagava il suo debito con Washington, anche i suoi obiettivi atlantici non sarebbero stati soddisfatti. D'altra parte, avevano calcolato nell'amministrazione, il PIL tedesco ammontava, nel 1964, \$103,120,000,000 mentre quello della Francia \$87,480,000,000 e della Gran Bretagna \$91,370,000,000. La RFT registrava un totale di importazioni solo di 3 milioni inferiori a quelle della Gran Bretagna, ma superava di gran lunga nell'export totale di ben 4 miliardi l'ammontare britannico.⁶⁸⁹ Mentre diverso era il discorso per quel che riguardava l'assistenza allo sviluppo degli altri paesi, per cui la RFT impegnava il 45% del proprio prodotto interno lordo, a differenza degli Stati Uniti che arrivavano fino al 58% ed alla Francia con un sonoro 98%.⁶⁹⁰ La Germania federale, si riassumeva, aveva pagato in accordi di offset \$743 milioni per il 1964 e per il 1965 circa \$654 milioni. La situazione delle efficienza militare tedesca non era così rosea, come alcuni ritratti nostalgici avevano fatto supporre negli anni precedenti. La RFT doveva rivedere parte della sua politica militare ed il budget ad essa legata, perché con le sue 12 divisioni dell'esercito, 107 imbarcazioni della marina e 32 squadroni (Phantom 104) era seconda agli Stati Uniti nel raggiungimento dei suoi obiettivi NATO, prima quindi di Francia e Gran Bretagna, ma non del tutto capace di soddisfare le richieste di Washington.⁶⁹¹

Nel corso dell'incontro del 20 dicembre, Erhard disse chiaramente a Johnson che la RFT era stata la prima nazione ad aver rinunciato alle armi nucleari e che allo stato attuale non desiderava il controllo nazionale od il possesso di armi atomiche, ma un sistema multilaterale integrato. "The Chancellor said he understood that whenever there was a development which would bring Germany closer to reunification – which could only be achieved with the aid of Germany's friends and in a peaceful way – at that point Germany would have to make certain concession regarding borders and other matters. The Chancellor would also be willing to discuss at length any nuclear sharing plan for a reunited Germany."⁶⁹² Johnson mostrò empatia, cercò di rassicurare il cancelliere ma

⁶⁸⁸ Ibidem, p. 1.

⁶⁸⁹ NARA, RG 59, Lot File 67D516, box 2, Visit of Erhard (Dec. 19-21, 1965) – Selected DATA for FRG including comparable DATA for the US, UK, France.

⁶⁹⁰ Ibidem, p. 2.

⁶⁹¹ Ibidem, p. 3.

⁶⁹² FRUS, 1964-68, XIII, doc. 119, Memorandum of Conversation (Erhard – Johnson) Subject: Nuclear Sharing, December 20, 1965.

disse anche che doveva comprendere le ragioni dei britannici, che sul nuclear sharing la vedevano in modo diverso. Al contempo affermò che “he could not understand, however, why with all the power of NATO and the United States defenses, Germany would want to have nuclear submarines of its own. He could not understand why the Germans would want to buy something that the United States had already paid for, when Wilson and Erhard and President Johnson all trusted each other. He was committed to the defense of Western Europe for otherwise he would call US troops home tomorrow. If the Germans wanted to spend a lot of money and the United Kingdom wanted to make contributions, however, he would certainly be willing to listen to their suggestions.”⁶⁹³ Giusto due giorni prima Johnson aveva avuto uno scambio di vedute con Wilson (16-18 dicembre) a proposito della forza nucleare. Il primo ministro britannico, a cui Johnson aveva chiesto cosa pensasse ad un anno di distanza, quando la MLF aveva raggiunto il suo apice, sul progetto multilaterale aveva dichiarato – come riportato da Bundy: “as he had to Ball and McNamara in London, the British were still willing to support their own ANF proposal. They would want to put their submarines in if the Americans would put submarines in, and then the Germans could pay for a part in the undertaking. He thought it was all a bit unreal and he did not think we needed as many missiles as we already have in the Atlantic area.”⁶⁹⁴

Il cancelliere replicò, sostenendo che la posizione della NATO allo stato attuale era priva di stabilità e che per questo c’era bisogno di una più stretta integrazione a livello, ovviamente, nucleare. Questo ragionamento, ribadì Erhard, non doveva suscitare preoccupazione. “If a multilateral solution could be found, with limited participation at the onset, the other partners could then gradually join it.”⁶⁹⁵ Il punto, in sostanza, era più politico che militare per Erhard. Acutamente, il cancelliere fece leva sulla questione francese. Dichiarando che de Gaulle una volta aveva sostenuto che una nazione la cui difesa è in mano altrui perde inevitabilmente la sua reale sovranità, fece intendere che sebbene egli fosse l’ultimo di coloro che davano credito alla parola del Generale, in questo caso nelle sue dichiarazioni era contenuta una parte di verità. Sicuramente, soggiunse Erhard, gli Stati Uniti avevano il fardello di dover onorare degli impegni gravosi come il Vietnam – in merito al quale al cancelliere non era sfuggita la richiesta di aiuto fatta da Rusk a Schroeder. Ed al contempo, egli affermava di sapere che una politica di non-proliferazione conseguiva consenso

⁶⁹³ Ibidem.

⁶⁹⁴ FRUS 1964-68, XIII, doc. 117, Editorial Note, Memo of Conversation – P.M. Wilson/ Pres. Johnson) December 16-18, 1965.

⁶⁹⁵ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 119, Memorandum of Conversation (Erhard – Johnson) Subject: Nuclear Sharing, December 20, 1965.

tra molti, ma tuttavia, un accordo presupponeva un compromesso sul nuclear sharing.⁶⁹⁶ Contrariamente a quanto descritto della posizione di Bonn nello studio dell'associazione tedesca e diffuso all'interno dell'amministrazione nelle settimane precedenti, il cancelliere stigmatizzò che il vero timore della RFT non era per i missili sovietici ICBM ma per gli MRBM, quel sistema missilistico di cui la Germania federale, secondo quanto aveva ricostruito lo studio, non avrebbe dovuto temere gli effetti poiché garantita dalla deterrenza atlantica.⁶⁹⁷ Una deterrenza, che ora tuttavia, dichiarava di non ritenere garanzia di stabilità per il sistema occidentale. In altre parole, Erhard era giunto a richiedere a Johnson un sistema di difesa nucleare collettivo a garanzia della pace, di quella pace che da solo il NPT non avrebbe assicurato.⁶⁹⁸ Johnson, tra il sorpreso e l'infastidito, disse altrettanto chiaramente che finché esisteva l'impegno sul Vietnam un accordo sulla non-proliferazione probabilmente non avrebbe visto la luce e riportò nuovamente al centro della questione la posizione britannica, a confermare che il nuclear sharing non era un affare da potersi trattare bilateralmente. "The best solution would be for the British to get rid of their submarines, give up their own nuclear deterrent and let the United States, which is committed to the defense of Europe, assume all its defense alone."⁶⁹⁹ A quel punto, Erhard, consapevole della posizione in cui si trovavano entrambe, mise nella mano del Presidente una bozza di piano per il nuclear sharing.

A colloquio con Schroeder, nel pomeriggio, Rusk chiese in che modo la bozza sul nuclear sharing consegnata al Presidente durante l'incontro delle 11.30 poteva costituire una base adeguata per ulteriori discussioni. Il ministro degli esteri tedesco ammise di non ritenere il documento fondamentale per la discussione a tre, ma che occorreva presentarlo anche a italiani ed olandesi. Il problema, secondo il segretario, era proprio questo. Era opportuno in ogni caso raggiungere un accordo di principio in ambito trilaterale prima di procedere alla discussione con gli altri alleati.⁷⁰⁰ A quel punto Schroeder, comprendendo il destino ormai fatale della MLF, dichiarò che dalla sua ultima visita a Londra aveva ritenuto che il caposaldo per una forza multilaterale doveva essere l'ANF britannica. In sostanza, continuando a sostenere che la MLF rappresentava la migliore

⁶⁹⁶ Ibidem.

⁶⁹⁷ NARA, RG 59, Lot File 67D516, Private German Study on Nuclear Questions (EUR, Leddy; GER, Alfred Puhan), October 8, 1965.

⁶⁹⁸ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 119, Memorandum of Conversation (Erhard – Johnson) Subject: Nuclear Sharing, December 20, 1965.

⁶⁹⁹ Ibidem.

⁷⁰⁰ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 120, Memorandum of Conversation, (Schroeder, Carstens, Knappenstein – Rusk, Ball, McGhee), Subject: Nuclear Sharing, December 20, 1965.

soluzione al nuclear sharing in Europa, Bonn pur di ottenere una forza collettiva stava adeguandosi alla proposta britannica che per mesi aveva rifiutato persino di discutere. A Rusk non rimase che motivare con il rifiuto francese l'obiezione sostanziale al progetto, che tuttavia, Schroeder suggerì di risolvere gestendo dapprima la costituzione di una forza a cui poi sarebbe stata aggiunta il deterrente britannico (la sostanza dell'ANF). Certamente un incontro a tre sull'argomento, sostenne Rusk, sarebbe stato cruciale – sottolineando così l'importanza del meccanismo del trilateralismo congegnato dalla proposta McNamara – ma gli altri alleati si sarebbero insospettiti. Una corrispondenza a tre sarebbe quindi stata la migliore mossa, in attesa di un incontro dei tre ministeri della difesa in gennaio in cui presentare il piano italiani ed olandesi. Quel che rimarcò Schroeder, dall'inizio alla fine della conversazione, fu l'esigenza di condurre la trattativa a livello bilaterale, mentre Rusk tentava di avvalorare la tesi dell'utilità delle discussioni a tre. Come la Francia non doveva pensare che le sue azioni avrebbero avuto ripercussioni principalmente nei confronti degli Stati Uniti ma della NATO tutta, analogamente la RFT doveva avere ben chiaro che accordi sul nuclear sharing a livello bilaterale non potevano esser fatti. Bisognava, almeno su questo, agire uniti e nell'organizzazione. E Schroeder aggiunse che bisognava agire e non continuare a parlare.⁷⁰¹ Come messo in evidenza dalla stessa lettera di Johnson a Wilson, qualche giorno più tardi, Bonn era ormai proiettata verso l'ANF, che al contrario della MLF, non prevedeva alcuna creazione di un nuovo sistema nucleare, bensì l'utilizzo del deterrente britannico.⁷⁰² Questo avrebbe permesso, secondo le intenzioni tedesche, di avere più chance di successo anche con i sovietici, ma come Wilson confermò più tardi a Johnson, non avrebbe permesso di eludere le difficoltà per il governo di Sua Maestà e per l'amministrazione con il Congresso degli Stati Uniti. Wilson, in conclusione, si sentì di suggerire la presentazione della bozza tedesca presso il Nuclear Planning Group della Special Committee.⁷⁰³ Un forum che tuttavia avrebbe acquisito una sua rilevanza, ma che alla fine del '65, non si era ancora rivelata. In gennaio, dopo che il governo italiano, tramite l'ambasciatore Fenoaltea, aveva protestato riguardo le cene tripartite, per le quali (Fenoaltea aveva dichiarato che ce ne erano state due, ma ai presenti ne risultava solo una) egli aveva avuto la percezione che Washington, Londra e Bonn stessero portando avanti i lavori dell'alleanza su base trilaterale escludendo così il contributo degli

⁷⁰¹ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 120, Memorandum of Conversation, (Schroeder, Carstens, Knappestein – Rusk, Ball, McGhee), Subject: Nuclear Sharing, December 20, 1965.

⁷⁰² FRUS 1964-68, XIII, doc. 121, Letter from President Johnson to Prime Minister Wilson, Washington, December 23, 1965.

⁷⁰³ Ibidem.

altri membri, Johnson ebbe l'occasione per istruire l'ambasciatore in Gran Bretagna, David Bruce, sul tema del nuclear sharing.⁷⁰⁴ L'impressione che si ricavava dal dialogo tra il Presidente e l'ambasciatore non era così inverosimile da quanto aveva immaginato Fenoaltea. “Bisognava tenere i tedeschi dentro – aveva dichiarato Johnson – ma al tempo stesso gli Stati Uniti non potevano prendere una posizione netta al momento né insistere affinché lo facesse il governo Wilson. “My own impression – riportava Bundy della conversazione – is that the President is sympathetic to the German desire for a ‘share’, but strongly aware of the opposition which such an arrangement might produce among important groups here and abroad. He wants to go ahead with it if agreement can be reached by the normal process of negotiation and discussion, but he is not willing to apply pressure at this stage.” In sostanza, l'atteggiamento dilatorio continuava e Bundy intuiva che, complici le divergenze interne all'amministrazione sull'argomento, con questo approccio non si sarebbe andati molto lontano. “I report this to you because there continue to be members of this Government on both sides of this question who instinctively and insistently press their own preferred tactics without making sure they are in line with the President's thinking. We have paid a price for this kind of pulling and hauling before, and we ought to try to avoid it this time.”⁷⁰⁵

La questione del nuclear sharing era ormai inestricabilmente connessa alla non-proliferazione. Laddove, c'era qualche passo avanti sulla non-disseminazione, inevitabilmente ed in modo inversamente proporzionale, non ce n'erano per la condivisione nucleare. Alla fine di dicembre, a pochi giorni dalla visita di Erhard nella capitale statunitense, l'ambasciatore Kohler ribadiva ancora una volta a Gromyko la volontà degli Stati Uniti di impedire la diffusione delle armi nucleari, mentre il ministro degli esteri sovietico ribatteva che Washington sembrava volesse lasciare la porta aperta alla soluzione del problema del nuclear sharing.

“I said – affermava Kohler – that I had always felt our interests were basically the same on non-proliferation, and I referred him to communique issued at end of Erhard visit which I thought served interest of non-proliferation. I made point again that Soviets should understand interest of peoples, who had missiles targeted against them, in sharing in their own defense. I was glad to hear him say that door was still open, and I hoped we could make progress when the meetings in Geneva resumed. Our view was the same, I repeated, on point of not allowing additional political entities to gain control over nuclear weapons. Our differences related to means of accomplishing this

⁷⁰⁴ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 124, Memorandum from the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy) to Sec of State (Rusk), Washington, January 17, 1966.

⁷⁰⁵ Ibidem.

purpose.”⁷⁰⁶ Più specificatamente, riguardo la RFT, Gromyko ammonì Kohler che qualsiasi arrangiamento di condivisione nucleare che avrebbe dato accesso alle armi nucleari o concesso di partecipare alla decisione sull’uso delle stesse alla Germania federale, era da considerarsi inaccettabile. “For the Germans to take part in preparation of nuclear strategy would – disse Gromyko – be considered access. When I remonstrated – Kohler – that this had nothing to do with access, he insisted that if a country has a means of taking part in decisions on use of nuclear weapons, this is access.” In altre parole, contravvenendo a quanto lasciato trapelare nelle settimane precedenti, anche l’ipotesi della consultazione nucleare rischiava di dover essere esclusa, se si voleva continuare a parlare di non-proliferazione con Mosca. Certamente ne era esclusa la proposta britannica, che se pur non implicava alcun accesso diretto al deterrente dispiegato, dava a Bonn la possibilità di poter decidere. Kohler, comprese, a margine della risposta stizzita di Gromyko, che il divieto imposto dai sovietici anche sulla consultazione probabilmente era in relazione alla possibile proliferazione in India, sebbene lo stesso ministro degli esteri replicasse sostenendo l’estraneità della questione indiana con l’argomento in discussione.⁷⁰⁷

L’11 gennaio ’66 Kosyghin fece recapitare a Johnson un messaggio sulla non-proliferazione, tramite Dobrynin.

Il messaggio faceva riferimento all’ultima evoluzione alla risoluzione 2028, approvata presso l’assemblea delle Nazioni Unite, in cui si recitava che “it should be void of any loopholes which might permit nuclear or non-nuclear powers to proliferate, directly or indirectly, nuclear weapons in any form.”⁷⁰⁸ In sostanza, il governo sovietico richiamava ancora una volta all’ordine la volontà degli Stati Uniti di indicare un tracciato valido, che escludesse il controllo anche indiretto delle armi nucleari per i paesi non-nucleari e pertanto qualsiasi arrangiamento NATO in cui la RFT avesse voce in capitolo negli affari nucleari. Mentre, si leggeva nel messaggio, il governo americano aveva in mente un accordo sulla non-proliferazione che permetteva l’implementazione di piani, in quel momento in discussione nell’organizzazione atlantica, al fine di conferire l’accesso alle armi nucleari ai membri dell’alleanza non-nucleari, inclusa la Germania federale. “It is precisely this that is the main difference between the positions of the USSR and the USA on the question of the non-proliferation of nuclear weapons.”⁷⁰⁹ Ogni nuova concessione, incluse quelle che il governo degli

⁷⁰⁶ FRUS 1964-68, XI, doc. 106, Telegram from the Embassy in the Soviet Union (Kohler), to the Department of State, Moscow, December 23, 1965.

⁷⁰⁷ Ibidem.

⁷⁰⁸ FRUS, 1964-68, XI, Message from Chairman Kosyghin to President Johnson, Translation of Message handed Acting secretary of State by Soviet Ambassador Dobrynin January 11, 1966, Moscow (undated).

⁷⁰⁹ Ibidem.

Stati Uniti stava già facendo con la Select Committee – aveva dichiarato Kosyghin – sarebbe stata di impedimento per la soluzione della non-proliferazione. Il legame tra le due questioni non era stato messo in evidenza solo dai sovietici. Anche von Hassel quando aveva dichiarato – ricordava il primo ministro sovietico – che la RFT non sarebbe stata soddisfatta finchè non avrebbe avuto accesso alle armi nucleari o quando sempre il ministro della difesa aveva affermato che Bonn non avrebbe firmato un trattato sulla non-proliferazione se questo avesse bloccato la creazione di una forza nucleare NATO, in realtà si era operata una sintesi che vedeva inevitabilmente le due questioni procedere insieme, forse su binari opposti. “Come si potevano valutare dichiarazioni, quali quelle del governo tedesco ed americano, che facevano di un accordo sui problemi nucleari in seno alla NATO la priorità sulla conclusione del trattato di non-proliferazione?” – chiedeva retoricamente il premier sovietico.⁷¹⁰ “Now, Mr. President, the moment has come, when it is necessary to make a definite choice: either we shall firmly adhere to the position of non-proliferation of nuclear weapons without any deviations from this position or the situation will inevitably lead to proliferation of nuclear weapons.” Nella sessione dei negoziati che avrebbe ripreso in quei giorni a Ginevra (27 gennaio), l’URSS proponeva quindi di procedere a degli scambi bilaterali, al fine di elaborare una bozza di trattato soddisfacente.⁷¹¹ Il messaggio di Kosyghin era arrivato nel momento giusto.

4.7 Il rapporto della National Citizen’s Commission sulle armi nucleari ed il disarmo

Tra la fine di novembre e dicembre ’65, nell’amministrazione era circolato un report sulla non-proliferazione, presentato alla conferenza sulla cooperazione internazionale alla Casa Bianca (30 novembre). Redatto da una commissione ad hoc sul controllo delle armi nucleari – composta da cittadini americani (National Citizen’s Commission) e presieduta dal professore del MIT Jerome B. Weisner – il rapporto partiva da un semplice quanto, allo stato attuale, impraticabile assunto: “the notion that progress is impossibile in one area, e.g., curbing the spread of nuclear weapons, until agreement have been reached on other problems of arms control is a notion we reject.”⁷¹² Il

⁷¹⁰ FRUS, 1964-68, XI, Message from Chairman Kosyghin to President Johnson, Translation of Message handed Acting secretary of State by Soviet Ambassador Dobrynin January 11, 1966, Moscow (undated).

⁷¹¹ Ibidem.

⁷¹² NARA, RG 59, Lot File 70D429, NPT Files, box 2, National Citizen’s Commission – Report of the Commission on Arms Control and Disarmament – November 28 – December 1, 1965, p. 7. Della commissione facevano parte: il Professor Donald G. Brennan dell’Hudson Institute; Fredrick M. Eaton, ex rappresentante degli Usa alla commissione sul disarmo

rapporto, individuando due livelli di proliferazione – uno verticale, ovvero la crescita degli arsenali di ogni singola potenza nucleare e l'altro, orizzontale, ovvero la condivisione delle armi nucleari e le informazioni relative al loro accesso da parte delle potenze atomiche con le altre potenze non-nucleari – riconosceva in 6 passi specifici le azioni da intraprendere per porre fine alla disseminazione. Innanzitutto, il dialogo Usa-Urss non sarebbe stato sufficiente a trattare la questione – in questo senso bisognava agire in senso “verticale ed orizzontale” – pertanto occorreva richiamare tutte le nazioni ad una rinuncia oltre che militare, politica; un sacrificio che le due superpotenze con la riduzione dei propri arsenali (livello verticale) stavano mostrando come possibile al mondo intero.⁷¹³ Nell'ordine: a) procedere ad un Comprehensive Ban on nuclear testing Treaty;⁷¹⁴ b) impegnare parte delle proprie spese per le armi nucleari (1.5 %) a favore degli organismi delle Nazioni Unite che lavoravano ai processi di peacekeeping ed all'assistenza economica; c) arrestare totalmente la produzione di materiale fissile di Usa, Urss e Gran Bretagna; d) trasferire quantità di uranio U-235 per uso non nucleare all'IAEA, a beneficio dei paesi in via di sviluppo; e) elaborare ed intensificare le ispezioni dell'IAEA e sottomettere ad essa i trasferimenti di tutto il materiale per uso nucleare; f) aprire gli impianti americani, britannici e sovietici alle ispezioni dell'agenzia internazionale e permettere l'eventuale utilizzo del reattore di Rowe, in Massachusetts, ad altri per scopi pacifici.⁷¹⁵ A coronamento di questi 6 step, il rapporto ricordava l'importanza di denuclearizzare alcune zone: Sudamerica, Africa e medio Oriente, secondo quanto aveva già raccomandato la commissione Gilpatric.⁷¹⁶

Più nello specifico, la commissione era giunta alla conclusione che il sistema di missili anti-balistici ABM (programma Nike X), poiché rischiava di mettere in forse la politica di non-proliferazione,

delle 10 nazioni, Il Professor Vernon Ferwerda del National Council of the Churches of Christ, John Fischer, editore della casa editrice “Harper”, l'immanicabile Roswell Gilpatric, Joseph J. Johnston, il Professore di economia politica all'Harvard University Carl Kaysen, il Professore di Scienza politica all'Howard University Robert Martin, John M. Mitchell, vice presidente della società di alluminio d'America, il Professore William V. O'Brien, presidente dell'Istituto di politica mondiale della Georgetown University, Josephine Pomerance, il reverendo Richard Spillane S. J. e Harold E. Stassen, rappresentante Usa nella sottocommissione sul disarmo.

⁷¹³ Ibidem, p. 11.

⁷¹⁴ A tal proposito i JCS concordemente con l'ACDA avevano suggerito la ripresa delle discussioni alla fine del mese a Ginevra in merito ad un accordo sul CTBT. Tuttavia, e qui divergevano le due posizioni, l'ACDA aveva proposto che in caso di rifiuto da parte sovietica si sarebbe potuti procedere con l'estensione del Limited Test Ban Treaty, inglobando cioè i test sotterranei che toccavano la soglia sismica di 4.75. i JCS avevano controbattuto in un memo a McNamara dell'inizio di gennaio del '66, che procedere sulla linea del LTBT, facendolo divenire un Total Test Ban Treaty (non applicando ai test alcuna verifica internazionale ma solo quella del sistema nazionale americano, che peraltro avrebbe rischiato di non riuscire ad distinguere una detonazione da una scossa di terremoto), si sarebbero messi in pericolo gli interessi di sicurezza americani. FRUS, 1964-68, XI, doc. 109, Memorandum from the Joint Chiefs of Staff to Secretary of Defense McNamara, Washington, January 13, 1966.

⁷¹⁵ NARA, RG 59, Lot File 70D429, NPT Files, box 2, National Citizen's Commission – Report of the Commission on Arms Control and Disarmament – November 28 – December 1, 1965, pp. 11-12.

andava accantonato. Il sistema costituito dalle armi strategico-difensive ABM assicurava ad entrambe le superpotenze la “efficienza del proprio deterrente”. I costi del programma, come aveva dichiarato McNamara in commissione sui servizi armati alla Camera nei mesi precedenti, ammontavano a 400 milioni di dollari per il budget del 1966 e prevedeva l’impiego di altri 10 milioni di dollari per la parte ingegneristica, ma in generale, dall’inizio del progetto, aveva coinvolto decine di miliardi di dollari.⁷¹⁷ Al di là delle pur ragionevoli considerazioni economiche, la valutazione fatta dalla commissione era politica: “Shall the systems be emplaced in Europe? Will our action simply play into the hands of the Communist Chinese effort to disrupt US-Soviet relations in general and arms limitation efforts in particular?” L’impatto sugli alleati sarebbe stato dirompente, sarebbe stato pressoché impossibile non concepirne il dispiegamento in Europa, e questo avrebbe generato frustrazione e sfiducia con Mosca nel trattare sul NPT. Occorreva quindi una moratoria per almeno 3 anni ed un’attenta riflessione.⁷¹⁸ Nei successivi tre anni, argomentava il report, sarebbe stato possibile valutare il comportamento nucleare della Cina, in funzione della quale il sistema era stato pur elaborato, e misurare il livello di miglioramento del dialogo con l’URSS. Qualora non si fosse fatto ricorso alla moratoria, l’annuncio del presidente Johnson nell’aprile del ’64 a favore del congelamento delle armi difensive ed offensive nucleari, avrebbe perso valore e gli Stati Uniti, di conseguenza, perso credibilità.⁷¹⁹

Sul tema dell’Europa, il report suggeriva di rinnovare l’impegno da parte degli Stati Uniti a favore di un patto di non-aggressione tra le forze del Patto di Varsavia e la NATO, individuando nel mancato accordo sull’Europa e sulla Germania in particolare le possibili complicazioni od impedimenti per il NPT. Suggerimento ancora più importante, la commissione raccomandava agli Usa di guidare gli alleati alla volta della riduzione od eliminazione delle armi nucleari che avrebbero inasprito il dialogo con Mosca e, non quindi, la costituzione di un sistema nucleare collettivo in Europa centrale. “In this connection, solutions to the nuclear problem of the Alliance should be sought in arrangements that do not result in the creation of new nuclear forces.”⁷²⁰

La Select Committee in questo senso, dava “practical institutional substance to the proposition that the US nuclear forces [were] the Alliance Strategic Force. In virtù di ciò, era importante che la commissione di McNamara funzionasse non solo a livello ministeriale ma anche grazie agli apparati

⁷¹⁶ Ibidem, p. 13.

⁷¹⁷ Ibidem, p. 15.

⁷¹⁸ Ibidem, p. 16.

⁷¹⁹ Ibidem, p. 17.

⁷²⁰ Ibidem, p. 23.

esecutivi, militari e civili. Conseguenza di questa procedura, sarebbe potuto essere il coinvolgimento degli alleati NATO nelle discussioni sul disarmo ed il controllo degli armamenti. Inoltre, il report suggeriva di prendere in considerazione una parallela riduzione delle truppe, sia da parte sovietica nella Germania est, che da parte americana, nella Germania ovest. “Reductions are not to be conceived as tantamount to withdrawal, which would change the military balance; but rather, as adjustments equitable for both sides which would preserve the balance at less cost and strain for each.”⁷²¹ Era chiaro, ribadiva il report, che qualsiasi decisione sarebbe dovuta avvenire previa discussione con gli alleati interessati e doveva tener conto della questione della riunificazione, su cui occorreva lavorare simultaneamente.⁷²²

Il lavoro della commissione nazionale non si era discostato di molto, almeno nelle raccomandazioni, da quello della Gilpatric Committee. Tuttavia, come aveva argomentato Fisher nell’ambito della presentazione del report, il 30 novembre, sebbene esistessero dei punti di contatto tra i corsi di azione suggeriti e quelli consigliati dall’ACDA, sulla base del lavoro del rapporto Gilpatric a cui Foster e Fisher avevano copiosamente contribuito, nel lavoro condotto dalla commissione nazionale non si teneva conto dell’urgenza che la situazione corrente richiedeva. “Era ancora possibile ragionare sulla base dei concetti di sicurezza nazionale e deterrenza nell’era dei missili nucleari?” si chiedeva Fisher.⁷²³ Ed ancora: come potevano gli Stati Uniti prevenire la disseminazione atomica garantendo gli stati non-nucleari con assicurazioni di condivisione della propria forza strategica? Inoltre, un controllo sull’uso delle armi nucleari era impossibile nel momento in cui gli Stati Uniti erano coinvolti in un’escalation in Vietnam.⁷²⁴ In altre parole, quello che sembrava evocare l’ACDA, sulla scorta dell’importante e riconosciuto lavoro condotto dalla commissione nazionale sul disarmo ed il controllo delle armi, era la presa di coscienza che la politica di non-proliferazione non era perseguibile soltanto nell’ambito delle discussioni dei 18 o presso le Nazioni Unite, ma anche e soprattutto nel modo rivedere gli interessi di sicurezza in Europa e il riposizionarsi nell’ambito della struttura alleata: gli Stati Uniti, dovevano definire una volta per tutte la questione dell’accesso e della condivisione delle armi nucleari in Europa, pena la coesione dell’alleanza atlantica.

⁷²¹ Ibidem, p. 24.

⁷²² NARA, RG 59, Lot File 70D429, NPT Files, box 2, National Citizen’s Commission – Report of the Commission on Arms Control and Disarmament – November 28 – December 1, 1965, p. 25.

⁷²³ NARA, RG 59, Lot File 70D429, NPT Files, box 2, White House Conference on International Cooperation Panel on Arms Control and Disarmament, November 30, 1965, p. 2.

⁷²⁴ Ibidem, p. 3.

Divided we stand: La Francia fuori dalla NATO. L'Europa nella distensione

*“When a man asks you to leave his house, you don't argue;
you get your hat and go”⁷²⁵*

5.1 “The US reaction was not one of shock ”: dall'*empty chair* all'*empty alliance*.

Nell'ambito della visita dei ministri britannici Stewart ed Healey, alla fine di gennaio, Rusk e McNamara ebbero l'occasione per un aperto confronto sui temi più caldi: dalla NATO agli accordi di offset, dal nuclear sharing al problema francese.

La questione posta da Bonn, riguardo la propria incapacità a soddisfare gli accordi di offset, rappresentava più un problema politico che militare, sia per gli Stati Uniti che per la Gran Bretagna. Esisteva effettivamente il rischio che la RFT non sarebbe riuscita a pagare già nei successivi 8 mesi quanto previsto dal piano di compensazione, e questo avrebbe posto Washington nella condizione di dover rivedere i propri impegni in Europa.⁷²⁶ Una revisione che, in quelle settimane, andava a coincidere con la minaccia francese del ritiro dalla NATO e la possibile riduzione delle truppe britanniche della BAOR, rendendo, così, l'alleanza maggiormente vulnerabile. In tal modo, quelli che nell'immaginario di de Gaulle sarebbero stati definiti “gli anglosassoni”, stavano dando prova – avrebbe sostenuto il Generale – di voler mollare l'Europa al suo destino, mentre in realtà le stavano chiedendo il conto.

Per cercare di rendere più consapevole il governo tedesco della situazione in cui stava andando a cacciarsi, sarebbe stato opportuno procedere ad un rapporto NATO, suggerì Healey. Al tempo stesso, in funzione della corrispondente fuoriuscita francese, Londra suggeriva che sarebbe stato altrettanto logico provvedere ad un piano contingente riguardo le azioni che i francesi potevano prendere nelle settimane a venire. “Mr Ball saw no objections to “invisible discussions” – chiaramente certi studi

⁷²⁵ Lyndon B. Johnson, *The Vantage Point*, New York, 1971, p. 305.

⁷²⁶ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 126, Memorandum of Conversation (Rusk, Ball, McNamara/ Stewart, Healey), Washington, January 27, 1966.

dovevano rimanere appannaggio di pochi – but stated the US did not want to create the appearance of an Anglo-American cabal in NATO.”⁷²⁷ C’era chi, come Leddy, sosteneva che de Gaulle avrebbe potuto prendere l’iniziativa in febbraio o anche in giugno e che il reale problema era la varietà delle informazioni a disposizione. Probabilmente, pensava Leddy, Parigi non avrebbe agito all’interno della NATO, in concomitanza della crisi comunitaria.⁷²⁸

“Mr McNamara pointed out we need to avoid the impression that we are collaborating against the French; in addition, the problem is not really a complicated one. Because of the danger of leaks, and because the problem is not complicated, we – gli Usa – are reluctant to undertake bilateral contingency planning.” Stewart provò ad incalzare Ball, sostenendo che sarebbe stato necessario far intendere sia alla Francia che agli altri alleati che, se costretta, la NATO avrebbe fatto a meno della Francia, ma il problema – replicò Ball – non era quello di ottenere l’appoggio degli altri membri, peraltro già incamerato, quanto quello di prepararsi alle richieste sconosciute del presidente dell’Eliseo. “Mr McNamara suggested we leave this problem for another thirty days and consider it again when Mr. Healey returns in February. Mr. Healey agreed but commented he was worried that we were trying to handle a series of interdependent problems independently. The Special Committee, the German defense budget, etc., are all related to French attitudes.”⁷²⁹ Certamente occorre evitare che la stampa portasse in superficie il problema in modo errato: “it would be helpful – disse Healey – if we could say that the US reaction was not one of shock.” Le informazioni alla stampa, quindi, dovevano partire dalla dichiarazione britannica che Londra avrebbe mantenuto il suo ruolo mondiale e che, di conseguenza, caposaldo di tutto il sistema era ancora una volta l’America.⁷³⁰

Ancora in quelle stesse ore, il 18 ed il 24 gennaio, il governo di Parigi aveva tentato di accelerare i tempi su una possibile risoluzione della crisi della sedia vuota, dando così modo di credere che probabilmente una relazione forte tra la crisi comunitaria – già in atto – e quella nella NATO – non ancora in corso – c’era pur stata e che, con ancora maggior probabilità, prima di muoversi sul terreno atlantico ed andar via dall’organizzazione, l’Eliseo avrebbe ripreso posto nella CEE. Come scriveva Rusk all’ambasciata americana in Belgio, “they – i francesi – probably calculate that resolution EEC crisis on their terms, thereby weakening German position in particular, would facilitate moves to restructure alliance system more to their liking. Therefore, they would wish to deal separately with each problem from tactical standpoint and movement on EEC crisis would have to come first. We had

⁷²⁷ Ibidem.

⁷²⁸ Ibidem.

⁷²⁹ Ibidem.

⁷³⁰ Ibidem.

anticipated French actions on NATO after French elections, and formation of new government, probably in spring 1966. Earlier French reckoning may have been that EEC “crisis” could be resolved by early spring, thus opening way to moves on NATO. French pressure now to move fast on ‘EEC crisis’ and use of shock tactics like ‘calendar’ at Luxembourg January 18 may be based on judgment that firmness of Five can be shaker and resolution of EEC crisis be obtained on French terms by early spring, which would permit moving on NATO by late spring or early summer.”⁷³¹

Nei primissimi giorni di febbraio, gli sforzi diplomatici di Washington erano sempre più volti a definire un’immagine, un contesto, in cui meglio collocare i termini del problema: quanto incidavano nella politica americana verso Bonn, le azioni francesi? Fino a che punto era opportuno tentare di sedare gli “effetti collaterali” in Germania delle minacce di de Gaulle? McGhee, all’inizio del mese, scrivendo a Rusk, analizzava in questo modo la questione: il deterioramento, crescente, tra Francia e RFT, poteva effettivamente nuocere alla stabilità dell’Europa occidentale. Tuttavia, sembrava maggiormente percorribile la strada volta a definire il problema, per meglio studiarlo, piuttosto che fornire una chiave interpretativa di quello che gli Stati Uniti avrebbero potuto fare.⁷³²

“McGhee concluded that it would be best ‘discreetly’ to support Bonn, particularly in areas where no vital US interests were involved.” La visita di Erhard a de Gaulle, nei giorni seguenti, proseguiva ancora McGhee, avrebbe potuto accrescere il gap delle difficoltà franco-tedesche. Per questo l’ambasciatore americano chiedeva al dipartimento di stato l’autorità di indicare e spiegare al cancelliere, in previsione del colloquio con il diplomatico prima dell’incontro con l’Eliseo, “la mappa degli interessi americani” nelle relazioni tra Bonn e Parigi ed incitare così Erhard alla creazione di un clima favorevole durante l’incontro.⁷³³

Tutto ciò, non doveva far supporre – come invece aveva desunto Rusk – che le relazioni tra Francia e Germania federale dovevano essere supportate “ad ogni costo”. Come sosteneva il segretario di stato, in risposta al diplomatico di stanza a Bonn, lavorare all’unità europea così come alla partnership atlantica, alla lunga avrebbe dato i suoi frutti per la stabilità in occidente. Un buon rapporto franco-tedesco era quindi al cuore della coesione del vecchio continente, raggiungibile attraverso una più ampia partecipazione delle altre nazioni, tuttavia, non solo dell’Europa. Questa, la politica che gli Stati Uniti avrebbero dovuto continuare a perseguire.⁷³⁴ “For all these reasons, we should avoid making any

⁷³¹ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 127, Telegram from the Department of State to the Embassy in Belgium (Rusk), Washington, January 28, 1966.

⁷³² FRUS, 1964-68, XIII, doc. 128, Telegram from the Department of State to the Embassy in Germany, Washington, February 2, 1966.

⁷³³ Ibidem.

⁷³⁴ Ibidem.

suggestion to Erhard that he should try to improve his relations with President de Gaulle by concession or accommodation to French demands. Certainly there is no harm in suggesting the utility of Franco-German collaboration on such matters as the improvement of relations between Western Europe and Eastern Europe. But I have some misgivings about your talking with Erhard – scriveva Rusk rivolgendosi a McGhee – in terms of general and necessarily rather vague principals that could lead to inferences of ambiguity as to our own policies or intentions. It would seem better to direct such a conversation to particular questions directly affecting the relations between our two countries.” Due giorni dopo, Bohlen, sostenne di essere d’accordo con Rusk: “French-German relations should not be purchased at any price, but stated that the United States should have on the record with Erhard a clear expression of where US interests really lay.”⁷³⁵

Nel rispondere al segretario di stato, McGhee, il quale sosteneva di essere stato frainteso, tentò di fornire la cifra dell’importanza per gli Stati Uniti di avere dei buoni rapporti tra Parigi e Bonn. Se gli obiettivi americani passavano anche per l’unità dell’Europa e attraverso lo spettro della solidità della partnership atlantica, allora egli sosteneva, c’erano buone motivazioni per parlare di “necessità di trattare con la Francia.” “I agree that the ultimate resolution of the relations between Germany and France, as between all of the European countries involved, should lie in a multilateral context. This has been the thrust of American policy in the entire post-war period. French-German relations, however, because of their very weight among the Six, and historic French-German rivalries, assume a significance far beyond that of other European bilateral relations. We cannot fail to recognize, moreover, that, largely, as a result of de Gaulle’s and Adenauer’s efforts, French-German relations have been deliberately lifted out of their multilateral context. To use a physical term, they have become polarized, The attractive polarity which was first thought to exist between the two countries and which, had it progressed at the same pace as the development of unity efforts generally in Europe, might have contributed to European unity, has now become a repellent or reverse polarity. It constitutes a new drag on European unity, and must, I believe, be dealt with.”⁷³⁶ Non si trattava di “prendere posizione da una parte o dall’altra”, spiegava ancora McGhee. Si trattava, piuttosto, “di sollevare la questione di sacrificare gli interessi vitali degli Stati Uniti, come una delle cause dei problemi tra Francia e Germania”. “It is not a question of paying for a transient friendship between Germany and France out of those vital interests, but of avoiding the defeat of our own concepts of a long-range partnership with Europe by actions which, in themselves, could foreclose the possibility of European unity.” [...] There

⁷³⁵ Ibidem.

are many contradictory elements underlying the concept of European unity and the Atlantic partnership. If we are succeed in both, I believe we must not let one get ahead of another.”⁷³⁷

Il legame insito tra i problemi comunitari, la NATO e de Gaulle, era più che mai evidente. Anche Leddy, del dipartimento di stato, aveva richiamato l’attenzione di Rusk sulla questione, suggerendo l’invio di un paper ai membri comunitari che facevano parte dell’alleanza atlantica ed alla Gran Bretagna, come base di discussione con gli alleati in merito all’ormai prossima richiesta di de Gaulle di rivedere le condizioni della presenza militare americana su suolo francese. Il documento poteva considerarsi accessorio alla bozza del NSAM, “France and NATO”, del 22 settembre del 1965, ed avrebbe teso a ribadire quanto già espresso nel NSAM.⁷³⁸

Alla luce delle difficoltà nei rapporti tra Bonn e Parigi, le cui ripercussioni sulla politica atlantica di Washington potevano divenire preoccupanti, c’era da considerare l’impatto che la questione del nuclear sharing aveva all’interno dell’alleanza. Il documento consegnato da Erhard a Johnson alla fine dicembre, non era ancora stato discusso con Wilson.⁷³⁹ Nel mentre, per ovviare alla discussione alle difficoltà che potevano sorgere in merito al documento tedesco, l’attivissimo McGhee, in un telegramma del 16 febbraio, aveva proposto a Rusk, la creazione di un circoscritto forum di consultazione nucleare, composto da Stati Uniti, Francia, Italia, Gran Bretagna e Germani federale, in sostituzione del sistema multilaterale. Chiaramente, aveva ricordato Rusk, la mini-commissione non avrebbe sostituito i lavori della Special Committee, ma avrebbe potuto offrire un costruttivo tavolo di discussione a fronte dell’ormai incombente procedura in corso all’ONU ed a Ginevra sulla formulazione del NPT.⁷⁴⁰

Il 18 febbraio si riuniva il Nuclear Planning working group (Special Committee) dei ministri della difesa NATO. In esso emergeva un consenso di massima sull’adeguatezza delle esistenti forze strategiche nucleari, sebbene vi fossero ancora alcune perplessità riguardo la necessità di dispiegare quelle forze in Europa (“la questione dei missili MRBM”).⁷⁴¹ Le conclusioni dell’incontro facevano intendere che la NATO, con le sue forze strategiche nucleari, era in grado di controbilanciare un

⁷³⁶ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 129, Letter from the Ambassador to Germany (McGhee) to Secretary of State Rusk, Bonn/Bad Godesberg, February 7, 1966.

⁷³⁷ Ibidem.

⁷³⁸ FRUS, 1964-68, doc. 130, Circular telegram from the Department of State to Certain Posts in Europe, Washington, February 10, 1966 (approved by Leddy); Ivi, doc. 106, “France and NATO”, Draft NSAM, September 22, 1965.

⁷³⁹ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 131, Telegram from the Department of State to the Embassy in Germany, Washington, February 18, 1966.

⁷⁴⁰ Ibidem.

⁷⁴¹ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 132, Telegram from the Department of State to the Mission to the North Atlantic Treaty Organization and European Regional Organizations, Washington, February 18, 1966.

attacco sovietico su ampia scala, anche se non poteva prevenire il danno ai paesi occidentali proveniente da uno scambio nucleare.

In previsione della visita di Wilson a Mosca, il Presidente Johnson, volle cogliere ancora una volta l'occasione con il primo ministro, per definire i termini della questione, che nonostante i successi nella Special Committee, rimaneva ancora irrisolta: la politica nucleare atlantica e la sua relazione con la non-proliferazione.⁷⁴² Il nodo centrale era ancora costituito dalle richieste tedesche, per un maggior ruolo nella politica nucleare che possibilmente andasse oltre la pur decisiva pratica della consultazione, e le pretese sovietiche, affinché il trattato di non-proliferazione escludesse, grazie ad un'accortezza linguistica, "l'accesso" dei paesi non-nucleari alle armi nucleari, imponendo così una sorta discriminante sugli arrangiamenti militari NATO. L'evidente antinomia metteva sia Washington che Londra nelle condizioni di rifiutare il veto sovietico sulla politica atlantica ma, contemporaneamente, respingere le richieste tedesche, creando nell'alleanza un clima teso, che avrebbe anche potuto aggravare la parziale disgregazione in atto, causata dalla decisione francese. Quando Wilson tornò da Mosca, fece presente la durezza dei toni sovietici riguardo la questione del nuclear sharing NATO, parlando addirittura di un'ossessione da parte della dirigenza del partito e degli uomini di governo per l'accesso di Bonn alle armi atomiche. Con tutta certezza non era riuscito a convincerli - ammetteva Wilson – ma, a proposito della rassicurazione della forza multilaterale come migliore soddisfazione delle esigenze nucleari tedesche, egli sosteneva di aver dato loro "qualcosa su cui rimuginare".⁷⁴³

5.2 *We did not want an Empty Alliance.*

Dalla crisi della sedia vuota all'uscita di de Gaulle dalla NATO, ma non l'Alleanza.

Tra il 28 ed il 29 gennaio si chiuse quella che era stata drammaticamente definita la crisi della "sedia vuota", grazie al compromesso del Lussemburgo (dal nome del luogo in cui fu raggiunto l'accordo), un documento ufficializzato nella forma di comunicato del Consiglio, che tuttavia non assurse mai a documento ufficiale nel trattato della CEE. Le sedute straordinarie dell'assemblea europea dei giorni precedenti avevano rimesso in moto la discussione sui temi rimasti aperti da quando il rappresentante francese Jean-Marc Boegner era stato richiamato a Parigi da de Gaulle, il 30 giugno del 1965, dando così inizio alla crisi. Il compromesso sanzionò, di fatto anche se non di diritto, la priorità del potere di veto, celato dietro la ricerca del consenso unanime tra i membri del Consiglio (il metodo della

⁷⁴² FRUS, 1964-68, XIII, doc. 133, Message from President Johnson to Prime Minister Wilson, Washington, February 20, 1966.

sincronizzazione), rimettendo così il giudizio dei Sei nella mani di una votazione *necessariamente* ad unanimità, pena l'impossibilità di procedere alle decisioni.⁷⁴⁴ “Where, in the case of decisions which may be taken by majority vote on a proposal of the Commission – recitava il testo dell'accordo – very important interests of one or more partners are at stake, the members of the Council will endeavour, within a reasonable time, to reach solutions which can be adopted by all the members of the Council while respecting their mutual interests and those of the Community.. [though] the French delegation considers that where very important interests are at stake the discussions must be continued until unanimous agreement is reached.”⁷⁴⁵ Anche se i temi che avevano innescato la crisi, come si è ricordato, erano quelli inerenti il finanziamento della Politica Agricola Comunitaria, il vero motivo del contendere era di natura politica ed aveva generato il dissenso tra i membri per una diversa strategia della CEE.

Il comunicato del Consiglio europeo sancì in linea di fatto, il primato di una logica, quella gollista, che vedeva gli stati sovrani imporre il loro potere di veto su questioni ritenute di “vitale importanza” anche se non appartenenti a quei temi di classica competenza del “principio di sovranità.”⁷⁴⁶ Inoltre non esisteva un elenco che mettesse in chiaro quali erano i temi che potevano risultare di vitale importanza. In realtà, dal 1° gennaio del 1966 era previsto dal trattato CEE l'ingresso nella terza fase, ovvero quella del “voto a maggioranza qualificata o ponderata” – oltre che dell'unione doganale e della tariffa esterna – ma già nel '64 Couve de Murville aveva affermato senza mezzi termini che, benché lo imponesse il trattato, la “prospettiva di mettere uno dei partner in minoranza nel consiglio” non era una strada percorribile.⁷⁴⁷ La Francia, era evidente, da tempo si era mostrata contraria ad una pratica che superava il principio della nazionalità. La questione, ad uno sguardo più attento, richiamava in discussione uno snodo cruciale nella storia comunitaria: ovvero il passaggio dall'unione economica all'unione politica. Allineare i paesi membri ad un medesimo approccio – quello sovranazionale – attraverso la votazione a maggioranza, avrebbe sì comportato la creazione non sempre produttiva di maggioranze e minoranze all'interno del consiglio, ma avrebbe altresì fatto scattare quel sano meccanismo di allontanamento se pur parziale dalle esigenze nazionali ed avvicinato tra loro i paesi membri, impegnandoli in una

⁷⁴³ Ibidem.

⁷⁴⁴ Corrado Malandrino, *Oltre il Compromesso del Lussemburgo. Verso l'Europa federale: Walter Hallstein e la crisi della “sedia vuota” (1965-66)*, POLIS Working Paper, marzo 2002, No. 26. www.unipmn.it Università del Piemonte orientale, Dipartimento di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive (POLIS), p. 4.

⁷⁴⁵ Michael A. Sutton, *France and the Construction of Europe, 1944-2007: the geopolitical imperative*, Berghahn Books, 2007, pp. 137-138. La portata del compromesso del Lussemburgo è data dal fatto che il voto all'unanimità costituì la normale prassi per le successive due decadi, impedendo così alla CEE di prendere decisioni su cui non vi fosse una comunanza di vedute.

⁷⁴⁶ Corrado Malandrino, *Oltre il Compromesso del Lussemburgo*, op. cit., p. 9.

posizione frutto di un lavoro collegiale, di un intenso dibattito, di un superamento dei condizionamenti di politica interna, rispettivamente di ogni singolo paese.

Quando venne presentata “Iniziativa ‘64”, il documento programmatico della commissione presieduta da Walter Hallstein, che peraltro preannunciava le direttive elaborate nella primavera del ’65 dalla stessa commissione, emersero con tutta forza le differenze sostanziali tra l’approccio gollista di una “Europa delle patrie o degli stati” e una visione della comunità dal carattere sovranazionale, che lavorasse ad una fusione degli esecutivi comunitari, propria del tedesco Hallstein e degli europeisti più convinti. Il documento non provocò da subito una palese frattura in sede di discussione, ma fornirono la cifra della crisi già in atto. Le conclusioni della commissione del ’65, accrebbero definitivamente la già nota acrimonia della delegazione francese per posizioni che, si immaginava a Parigi, potevano confliggere con gli interessi francesi e che comunque costituivano il “superamento dei limiti previsti dal trattato”.⁷⁴⁸ C’erano poi da ricordare altri due elementi del problema, il primo, che per quanto in quegli anni stesse declinando lasciando il posto a nuove elaborazioni nella politica estera tedesca (da Schroeder a Brandt), costituiva comunque un pomo della discordia: la dottrina Hallstein. In base ad essa, ogni paese terzo che intratteneva relazioni con la Repubblica democratica tedesca, sarebbe stato soggetto all’interruzione delle relazioni diplomatiche da parte della RFT. Chiaramente una logica di questo tipo cozzava prepotentemente con l’apertura dell’Eliseo nei confronti del blocco orientale e con la sua personale “detente”. Il secondo, comunque affine al complesso intrecciarsi dei cambiamenti internazionali, era rappresentato dal fatto che la Germania avrebbe dovuto cedere alla Francia in ambito comunitario per poter invece guadagnare qualcosa in più in merito alla questione del nuclear sharing nella NATO, dove una silenziosa opposizione da parte francese avrebbe costituito l’appoggio necessario.⁷⁴⁹ Di tutto ciò, Hallstein doveva pur essere cosciente, allorché introdusse in commissione alcuni dei temi su cui, quasi certo, sarebbe stato lo scontro con i francesi, cui peraltro spettava in quel momento la presidenza semestrale del Consiglio dei ministri CEE (si sarebbe conclusa il 1 luglio del ’65, giorno del ritiro da Bruxelles della delegazione di Parigi). Tuttavia, egli proseguì con la convinzione che sul terreno della PAC – come anche sulla necessità del rafforzamento dei poteri

⁷⁴⁷ Ibidem, p. 20.

⁷⁴⁸ Edmond Joue, *Le Général de Gaulle et la construction de l’Europe (1940-1966)*, R. Pichon et R. Durand-Auzias, Paris, 1967, I vol., pp. 429-430. Il 27 aprile, dopo che la commissione Hallstein aveva presentato il risultato del proprio lavoro, de Gaulle respinse con un discorso pubblico la concezione dell’integrazione europea sovranazionale concepita dalla commissione, arrivando addirittura a sostenere che quest’ultima mirava ad ottenere un budget di oltre 20 miliardi di franchi, attraverso l’operazione di finanziamento da parte dei paesi membri.

⁷⁴⁹ Corrado Malandrino, *Oltre il Compromesso del Lussemburgo*, op. cit., p. 24.

parlamentari europei in tema di bilancio – non si potevano fare ulteriori concessioni al governo di Parigi, che da anni ormai sollevava perplessità e problemi.⁷⁵⁰

La crisi ebbe l'esito temuto ed in parte previsto, persino dal governo Erhard che aveva pur istruito Hallstein alla cautela, ovvero la vittoria di de Gaulle su uno degli scontri diplomatici comunitari maggiormente emblematici.⁷⁵¹ Il successo di de Gaulle decretò, oltre il reale passo indietro nell'evoluzione del processo decisionale della CEE e l'adeguamento da parte degli altri paesi alla volontà francese, il legame inscindibile tra il destino di Bonn e di Parigi, e la preponderanza di quest'ultima nei confronti della Germania federale, a conferma, almeno fino ad allora, dell'impossibilità di gestire oltre che per l'Europa anche per gli Stati Uniti un processo delicato quale quello atlantico e comunitario senza la partecipazione costruttiva del governo francese. Lo stesso Generale, visse la crisi come una vicenda personale, seguendo personalmente i dibattiti a Bruxelles. Conseguentemente, l'aver imposto la posizione francese sui 5, segnava per l'Eliseo il momento di maggior prestigio nella storia della Francia in ambito comunitario.⁷⁵²

All'indomani della risoluzione della crisi CEE, l'accentramento decisionale nelle mani di de Gaulle e la scelta di non rendere edotti in merito alle scelte del governo sull'alleanza alcuni degli ufficiali concernenti d'ambasciata a Parigi, resero le mosse dell'Eliseo nel febbraio del '66 ancora più drammatiche.⁷⁵³ Dapprima, il 20 gennaio, lo stesso de Gaulle aveva fatto intendere a Brosio che la Francia avrebbe messo in discussione il Patto atlantico; successivamente, il 20 febbraio, il presidente francese assicurava a Bohlen che il governo non avrebbe denunciato il trattato ma avrebbe agito solo nei confronti dell'organizzazione. Gli stessi diplomatici francesi non sapevano con certezza cosa intendeva fare l'Eliseo. La conferenza stampa del 21 febbraio mise in chiaro, se non la tempistica di cui de Gaulle rimaneva padrone assoluto, almeno il carattere del ritiro annunciato nei mesi precedenti: fuori la Francia dall'organizzazione militare integrata, ma ancora dentro l'Alleanza.⁷⁵⁴

“Rien ne peut faire qu'une loi s'impose sans amendement quand elle n'est plus en accord avec le moeurs. Rien ne peut faire qu'un traité reste valable intégralement quand son objet s'est modifié. Rien ne peut faire qu'une alliance demeure telle quelle quand ont changé les conditions dans lesquelles on

⁷⁵⁰ Michael A. Sutton, *France and the Construction of Europe, 1944-2007: the geopolitical imperative*, op. cit., pp. 134-135.

⁷⁵¹ Gérard Bossuat, *Faire l'Europe sans défaire la France: 60 ans de politique d'unité européenne des gouvernements et des présidents de la République française (1943-2003)*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2005, p. 92.

⁷⁵² Ibidem.

⁷⁵³ Frédéric Bozo, *Two Strategies for Europe*, op. cit., p. 163. Jean de La Grandeville, diplomatico francese e sospetto informatore, pare non sia stato informato da Couve de Murville rispetto alle decisioni dell'Eliseo sulla NATO, tanto che egli non ipotizzava l'annuncio del Generale per il ritiro delle forze su suolo francese per febbraio-marzo.

⁷⁵⁴ Ibidem, p. 164.

l'avait conclue. Il faut alors adapter aux données nouvelles la loi, le traité, l'alliance, sans quoi, les textes, vidés de leur substance, ne seront plus, le cas échéant, que de vains papiers d'archives, à moins que ne se produise une rupture brutale entre ces formes désuètes et les vivantes réalités. Eh bien ! Si la France considère, qu'encore aujourd'hui, il est utile à sa sécurité et à celle de l'Occident qu'elle soit alliée à un certain nombre d'États, notamment à l'Amérique, pour leur défense et pour la sienne dans le cas d'une agression commise contre l'un deux, si la déclaration faite en commun à ce sujet, sous forme du Traité de l'Alliance Atlantique signé à Washington le 4 avril 1949, reste à ses yeux toujours valable, elle reconnaît, en même temps, que les mesures d'application qui ont été prises par la suite ne répondent plus à ce qu'elle juge satisfaisant, pour ce qui la concerne, dans les conditions nouvelles. Je dis : les conditions nouvelles. Il est bien clair, en effet, qu'en raison de l'évolution intérieure et extérieure des pays de l'Est, le monde occidental n'est plus aujourd'hui menacé comme il l'était à l'époque où le protectorat américain fut organisé en Europe sous le couvert de l'O.T.A.N. Mais, en même temps que s'estompaient les alarmes, se réduisait aussi la garantie de sécurité, autant vaut dire absolue, que donnaient à l'Ancien Continent la possession par la seule Amérique de l'armement atomique et la certitude qu'elle l'emploierait sans restriction dans le cas d'une agression. Car, la Russie soviétique s'est, depuis lors, dotée d'une puissance nucléaire capable de frapper directement les États-Unis, ce qui a rendu, pour le moins, indéterminées les décisions des Américains quant à l'emploi éventuel de leurs bombes et a, du coup, privé de justification - je parle pour la France - non certes l'alliance, mais bien l'intégration. Par conséquent, sans revenir sur son adhésion à l'alliance atlantique, la France va d'ici au terme ultime prévu pour ses obligations et qui est le 4 avril 1969, continuer à modifier successivement les dispositions actuellement pratiquées, pour autant qu'elles la concernent. Ce qu'elle a fait hier à cet égard en plusieurs domaines, elle le fera demain dans d'autres, tout en prenant, bien entendu, les dispositions voulues pour que ces changements s'accomplissent progressivement et que ses alliés ne puissent en être soudain et de son fait incommodés. En outre, elle se tiendra prête à régler avec tels ou tels d'entre eux, et suivant la façon dont elle a déjà procédé sur certains points, les rapports pratiques de coopération qui paraîtront utiles de part et d'autre, soit dans l'immédiat, soit dans l'éventualité d'un conflit. Cela vaut naturellement pour la coopération alliée en Allemagne. Au total, il s'agit de rétablir une situation normale de souveraineté, dans laquelle ce qui est français, en fait de sol, de ciel, de mer et de forces, et tout élément étranger qui se trouverait en France, ne relèveront plus que des seules autorités françaises. C'est dire qu'il s'agit là, non point du tout d'une rupture, mais d'une nécessaire adaptation.»⁷⁵⁵

⁷⁵⁵ Press Conference held by General de Gaulle (Paris, 21 February, 1966) <http://www.ena.lu>

La decisione di de Gaulle, grazie a queste dichiarazioni, era più che mai chiara. Le forze francesi avrebbe completato il parziale ritiro dalla struttura integrata che era iniziato nel 1959 (comprendendo così anche le forze dispiegate in Germania), mentre le forze straniere (americane) su suolo francese sarebbero state soggette all'autorità di Parigi, a meno che – come sapeva bene la presidenza francese – i principali responsabili di quelle forze, gli Stati Uniti, non avessero deciso di ritirarle così “da ristabilire una normale situazione di sovranità.”⁷⁵⁶ Restavano da definire i tempi ed i metodi con cui si sarebbe realizzato “il necessario adattamento” imposto all'alleanza con le nuove condizioni dall'Eliseo. Tra il 24 ed il 25 febbraio, la presidenza della repubblica francese fornì ulteriori dettagli dell'operazione. Come scrisse a Rusk, Bohlen, una fonte di alto livello del Foreign office di Parigi conosciuta al dipartimento di stato – forse si trattava di Jean de La Grandville – aveva infatti detto al segretario d'ambasciata americana McGuire che, a seguito dell'incontro tra il plenipotenziario francese Alphand e lo stesso Bohlen, de Gaulle aveva dato direttive a Couve affinché fossero pronti a partire dalle 7 del mattino tutti i documenti necessari a denunciare gli accordi multilaterali connessi alla NATO – eccetto quello sul trattato – e gli accordi militari bilaterali con gli Stati Uniti.⁷⁵⁷ La fonte nota a Rusk aveva aggiunto, scriveva ancora Bohlen, che de Gaulle aveva asserito di voler denunciare “tutto il denunciabile” e che più avanti il presidente francese avrebbe approntato un piano di discussione con gli Usa per accordarsi sull'uso del territorio francese in caso di guerra e qualora la Francia fosse intenzionata a parteciparvi. “While we have no reason to doubt authenticity of this information, which was relayed to source by Couve immediately on arrival at Quai from Elysee, it nevertheless is extremely curious. It counteracts specifically and definitely De Gaulle's own statement in his press conference that these changes would be accomplished progressively and that French allies would not suddenly be inconvenienced, and would seem to represent a sudden ad abrupt change of this policy and tactics in this respect for as yet undisclosed reasons. In fact, source said De Gaulle had changed his position in the last five days, i.e., since the press conference.”⁷⁵⁸ Ancora, l'informatore francese, aggiungeva che a de Gaulle poco importava della tempistica ed aveva descritto questa decisione come una dichiarazione di neutralismo da parte della Francia. Ad aggravare il momento – comunque previsto da Washington – erano le rivelazioni da parte della fonte, di cui Bohlen, ne riportava il contenuto, allarmato più dai toni e dalle modalità più che dall'essenza del messaggio dato da de Gaulle. La denuncia dei trattati da parte del Generale non era infatti soggetta a negoziazione, specificava l'informatore. L'Eliseo era a

⁷⁵⁶ Frédéric Bozo, *Two Strategies for Europe*, op. cit., p. 165.

⁷⁵⁷ LBJL, NSF, Country File, France, Box 177, Memo for Secretary Rusk from Ambassador Bohlen, Paris, February 25, 1966.

⁷⁵⁸ Ibidem, p. 1.

conoscenza del fatto che la sua decisione avrebbe potuto comportare un ritiro di armi nucleari americane dal suolo tedesco, ma non ne era affatto preoccupato. L'operazione costituiva per de Gaulle un "test", una sorta di verifica dell'azioni statunitensi in Europa. Inoltre, il Generale avrebbe fatto richiesta il permesso presso il governo degli Stati Uniti affinché la Francia potesse condurre con i suoi Mirage IV alcuni test nucleari nel Pacifico, i quali allo stato attuale sorvolavano Panama.⁷⁵⁹ La Francia, aveva ricordato de Gaulle attraverso le parole dell'informatore, avrebbe continuato a considerare l'articolo V del trattato atlantico una dichiarazione di intenti. Qualora un'aggressione fosse stata rivolta ad un paese alleato scatenando così lo scontro, Parigi, a differenza di quanto stabilito dall'articolo, avrebbe potuto dichiararsi neutrale. "When McGuire, commented that these actions on the part of France would have profound repercussions on France's relations with other European countries, specifically Germany and the Common Market, source replied that this was immaterial, that De Gaulle wanted to demonstrate to Moscow that he was completely free of all entangling alliances and that France was the model the West should follow." Bohlen concludeva chiedendosi cosa aveva indotto il Generale a cambiare posizione ed a far preparare una serie di "position paper" al suo foreign office che sapeva sarebbero stati per gli Stati Uniti inaccettabili. "I think it most important – chiosava il diplomatico – that we not react in any fashion to this information until the situation is clarified and accuracy of it is established."⁷⁶⁰

Con la sua distinzione tra gli obblighi del trattato (di cui l'articolo V eccettuava per Parigi) e gli accordi organizzativi bilaterali denunciati, de Gaulle aveva sollevato un vero e proprio dilemma, cui gli Stati Uniti non erano del tutto preparati.⁷⁶¹

I tempi previsti per il ritiro delle forze dal territorio francese dovevano rientrare nei successivi 12 mesi e concludersi quindi entro il 1 aprile del '67. Oltre le forze americane sul suolo francese, erano implicati nell'operazione anche i comandi interalleati: tra gli altri, l'AFCENT a Fointainebleu, lo SHAPE a Roquencourt ed il NATO Defense College. Le forze francesi presenti in Germania sarebbero state ritirate, eccetto quelle di stanza a Berlino; sarebbero stati previsti anche degli accordi bilaterali con gli Usa, nel caso la Francia avesse deciso di partecipare ad un'azione comune qualora fosse scaturito un conflitto. L'assegnazione alla NATO delle forze di aria e di terra francesi in Germania sarebbe cessato invece il 1 luglio del '66.

⁷⁵⁹ LBJL, NSF, Country File, France, Box 177, Memo for Secretary Rusk from Ambassador Bohlen, Paris, February 25, 1966, p. 2.

⁷⁶⁰ Ibidem.

⁷⁶¹ Helga Haftendorn, *The Strategic Triangle: France, Germany and the United States in the Shaping of the New Europe*, John Hopkins University Press, Baltimore, 2007, p. 132.

La comunicazione della decisione sarebbe stata esemplificata in una lettera inviata dapprima al Presidente Johnson, il 7 marzo, a cui avrebbero fatto seguito altre lettere ai primi ministri Erhard, Wilson e Saragat, il 9 marzo.⁷⁶² L'11 ed il 29, sempre di marzo, il governo francese avrebbe inviato altre comunicazioni ai rimanenti capi di stato dei paesi membri.

Nell'elaborare una controffensiva efficace, gli Stati Uniti, d'altro canto, dovettero pur considerare una distinzione insita nell'affaire Francia-NATO: la politica estera perseguita dall'Eliseo e la secolare e cordiale relazione franco-americana. L'elezione del presidente de Gaulle per un ulteriore mandato di 7 anni, imponeva di rivedere la politica statunitense nei confronti della Francia, annullando così in parte la distinzione iniziale. "He is opposed to basic US objectives, such a strong NATO, a unified Europe and US efforts to maintain freedom in South Viet Nam – scriveva Rusk agli ambasciatori americani nelle capitali NATO, nei primissimi giorni di marzo.⁷⁶³ "These strongly held, personal views of President de Gaulle are unlikely to change. They are largely based on his messianic belief in the glory and importance of France, and thus are not subject to reasoned argument. Attempts to propitiate President de Gaulle are unlikely to succeed and would probably only serve to increase the level of his demands. Policy toward President de Gaulle cannot be considered in isolation. It is and must remain and integral part of our over-all foreign policy. While it would be possible to devise a US policy which could bring about an accomodation with President de Gaulle, this would require abandonment or modification of major US objectives. [...] The US should make no substantial concessions to the policies of President de Gaulle, but should pursue whatever policies it finds appropriate, irrespective of his position."⁷⁶⁴

Tuttavia, spiegava ancora Rusk, nel rivedere la politica americana nei confronti di Parigi, il governo di Washington avrebbe dovuto partire dall'assunto che la leadership del presidente francese era temporanea ma per la definizione della linea principale della politica statunitense, si doveva tener conto dei fondamentali elementi della concezione gollista. Sarebbe stato certamente un'operazione difficile, ma valeva la pena tentare. Qualora il presidente francese avesse insistito per la rimozione delle forze americane dal suolo del suo paese, "we should accede gracefully and should move promptly to consider repositioning our line of communications elsewhere." I tentativi di dissuasione dovevano essere evitati. Se la Francia avesse deciso di ritirarsi da un pur minimo ruolo attivo nell'alleanza, gli Stati Uniti non

⁷⁶² Frédéric Bozo, *Two Strategies for Europe*, op. cit., p. 165.

⁷⁶³ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 135, Circular Telegram from the Department of State to the Posts in the NATO Capitals (Rusk), Washington, March 2, 1966.

⁷⁶⁴ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 135, Circular Telegram from the Department of State to the Posts in the NATO Capitals (Rusk), Washington, March 2, 1966; LBJL, NSF, Country File, France, box 177, Telegram from the Department of State to NATO Capitals (Rusk), Washington, March 2, 1966.

avrebbero dovuto stringere alcun accordo bilaterale con Parigi.⁷⁶⁵ “Any such agreement would make it much more difficult for France to return to the fold at a later date and might set a pattern that could undermine the whole NATO structure.” In ultimo, occorre ricordare, spiegava Rusk, che il ritiro della Francia dalla NATO andava messo in relazione con il desiderio francese di raggiungere un accordo con Mosca.⁷⁶⁶ “We should always bear this possibility in mind. If it comes about, we should react calmly and philosophically, based on circumstances at the time. [...] We should continue quietly and firmly on our source, ignoring Gaullist objections but always showing respect and friendship towards him and the French people, while awaiting the day when a more friendly and cooperative government comes to power in France.”⁷⁶⁷

In un altro telegramma, in quelle stesse convulse ore, Rusk, dopo aver avuto conferma delle intenzioni dell’Eliseo da Bohlen a pranzo con il rappresentante permanente francese presso la NATO Pierre De Leusse, ribadiva che “ogni azione da parte della Francia contro le installazioni Usa sul suo territorio o contro la NATO rimanevano, di fatto, una questione tra la Francia ed il resto dell’Alleanza e non una disputa franco-americana. Gli Stati Uniti, rimanevano sì, fedeli all’impegno dell’organizzazione ed al trattato, ma non avrebbero svolto funzione di sostituto per la sicurezza della NATO, in virtù dell’articolo V.”

Il 7 marzo, Bohlen ricevette da Couve, la lettera di de Gaulle per il Presidente Johnson. Scritta a mano, per sortire un effetto “plus solennel”, doveva rappresentare – a detta del ministro francese – una dichiarazione delle intenzioni francesi poiché, della volontà di modificare la partecipazione francese nell’Alleanza, gli Stati Uniti erano già stati abbondantemente informati in passato (ultimo incontro di Ball con de Gaulle in agosto aveva permesso di chiarire alcuni punti delle future mosse dell’Eliseo).⁷⁶⁸ Allorché Bohlen chiese nuovamente se si trattava di una lettera in cui venivano denunciati i trattati o di una proposta di negoziazione, Couve rispose in modo bizantino che “entrambe e nessuna delle due cose.” La lettera, era evidente oltre un giudizio di merito per la mossa di de Gaulle, non offriva spazi di

⁷⁶⁵ LBJL; NSF, Country File, France, box 177, Telegram from the Department of State to NATO Capitals (Rusk), Washington, March 2, 1966. Secondo le informazioni del segretario di stato, l’Eliseo aveva in mente di rinegoziare con degli accordi bilaterali con Usa e Canada alcuni aspetti militari della questione, e per questo al governo di Parigi andava negata tale possibilità.

⁷⁶⁶ A tal proposito è interessante citare uno scambio di battute, se pur brevissimo, tra Bator e l’ufficiale d’ambasciata sovietica Zinchuk, in cui quest’ultimo sondava la reazione americana in merito ad un possibile patto di non-aggressione franco-sovietico sulla falsariga di quello del 1944. Bator, infastidito per l’interesse dell’ufficiale, rispondeva che “il 1966 non era come il 1949” e che la reazione di Washington molto dipendeva dalle relazioni franco-tedesche e dalle conseguenze politiche in Germania federale, che, peraltro, avrebbero inciso sulla coesione dell’Europa. Vedi, LBJL, NSF, Name Files, box 1, Memorandum for the Record, Lunch today with Messrs. Karpov and Zinchuk, of the Russian Embassy, March 14, 1966.

⁷⁶⁷ Ibidem.

⁷⁶⁸ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 136, Telegram from Paris to the Department of State, Paris, March 7, 1966.

manovra. Era chiaro, inoltre, che la decisione francese era stata presa senza alcuna consultazione né con gli Usa né con gli altri alleati e questo metteva a rischio – argomentò Bohlen – la sicurezza della NATO e degli Stati Uniti. La decisione di procedere in tal modo, quindi, poteva essere considerata come una violazione del trattato atlantico.

Per tutta risposta Couve citò il caso della crisi di Cuba del 1962, in cui il governo di Parigi si attenne agli obblighi del trattato mentre gli Stati Uniti in quell'occasione diedero prova di considerare l'articolo V come un impegno unilaterale, da parte degli alleati. Bohlen, a cui non sfuggì il rinnovo dell'accusa francese su Cuba, ribattè che in quella crisi l'articolo V – "l'impegno di un paese membro alla guerra, qualora uno degli stati alleati fosse stato attaccato" – non poteva essere considerato.⁷⁶⁹ Bohlen reiterò a Couve il messaggio delle possibili conseguenze sulla sicurezza della NATO. "if an attack came, he said – Couve – it would not be against France but probably against FRG and here we were pushing France towards neutrality in such a case. He wondered if all of our military paraphernalia here was not useless anyway. I repeated – Bohlen – we did not want an empty alliance."⁷⁷⁰

Il diplomatico americano tentò ancora di spiegare a Couve la gravità di un'affermazione del genere, richiamando alla mente il fatto che, se di neutralità era in cerca il governo francese, forse avrebbe dovuto considerare la minaccia sovietica che, in fondo, non era poi così cambiata negli ultimi cinque anni. Dichiarazione, questa di Bohlen, che sollevava pur qualche perplessità, a maggior ragione ora che erano in corso le trattative per la riduzione degli armamenti e per l'accordo di non-proliferazione con l'URSS.⁷⁷¹

L'ambasciatore Usa lasciò Couve con amarezza e senza entrare nel merito dei contenuti della lettera. La Francia, si leggeva nel messaggio di de Gaulle, avrebbe terminato tutti i suoi accordi, bilaterali e multilaterali in virtù dei quali le forze straniere stazionavano su suolo francese sotto comando operativo (SHAPE ed EUCOM). Al contempo Parigi avrebbe dato inizio ad una fase di ritiro dell'impegno delle sue forze sempre sotto comando NATO e avrebbe ritirato tutti gli ufficiali francesi da tutti i comandi dell'organizzazione, inclusi quindi quelli in Germania federale. La Francia, si sottolineava, rimaneva una firmataria del trattato atlantico siglato a Washington il 4 aprile del 1949.⁷⁷²

La lettera a Johnson, in effetti, altro non era che la comunicazione di una decisione già presa, in cui non si rilevavano margini di discussione. Anzi, era il governo francese a concedere la possibilità agli Stati Uniti di ridiscutere arrangiamenti per le installazioni americane e le condizioni di cooperazione

⁷⁶⁹ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 136, Telegram from Paris to the Department of State, Paris, March 7, 1966.

⁷⁷⁰ Ibidem.

⁷⁷¹ Ibidem.

⁷⁷² Frédéric Bozo, *Two Strategies for Europe*, op. cit., p. 165.

possibili. Il messaggio si chiudeva con una sorta di *captatio benevolentiae*, in cui de Gaulle spiegava a Johnson la premura di averlo voluto avvisare prima di tutti gli altri, in virtù – quasi con ironia – del legame di stima reciproca che aveva tenuto assieme e che ancora teneva uniti i loro due paesi.⁷⁷³

Nel preparare una risposta a de Gaulle, Francis M. Bator, consigliere del Presidente per gli affari di sicurezza nazionale, suggeriva a Johnson di considerare con accortezza i termini della questione, ovvero la distinzione tra alleanza ed organizzazione operata dal Generale: “the question is whether we should go further and tell him that if we won’t play his part in the organization, France will no longer enjoy the protection of the treaty. This would flatly deny his basic distinction between the organization and the treaty.”⁷⁷⁴

Ed ancora: “But there is another side to the coin. It is a fact of geography that a US threat to deprive France of our protection is at best barely credible and at worst, just plain silly. It is like threatening to abandon Kentucky in the face of a land attack by Canada. It is hard to do unless one is prepared to throw in Ohio. If we are going to defend the Germans against the Russians, we cannot help but defend France too.”⁷⁷⁵ Bator, in sostanza, stava cercando di ricordare il ruolo che i tedeschi avevano attribuito agli Stati Uniti: “look to us for guidance”. Pertanto, nella risposta all’Eliseo, si doveva considerare un approccio cauto, che tenesse conto del “dovere alla difesa” della RFT da parte degli Usa. Il problema reale, come sempre, non era Parigi ma Bonn, “and the more we agitate the alliance the more we may bring this potentially divisive issue to the fore.”⁷⁷⁶ Il dipartimento di stato, piuttosto infastidito del comportamento francese, intanto studiava un approccio più diretto. Occorreva accelerare il processo di integrazione nella NATO, se si voleva rispondere a de Gaulle in modo efficace, sosteneva Rusk. Il modo migliore per fermarlo sarebbe stato quello di “rimpolpare l’alleanza e fare in modo che ne uscisse più integrata di prima.”⁷⁷⁷ Sia Rusk che Ball e Bohlen – sebbene quest’ultimo fosse stato sempre uno strenuo sostenitore della negoziazione diplomatica con de Gaulle – compresero e spiegarono a Johnson che il ritiro della Francia stava radicalmente cambiando la situazione interna alla NATO, conducendola alla completa distruzione. La stessa opinione pubblica in Francia, di cui Bohlen diceva di avere contezza in forza del suo ruolo da diplomatico di stanza a Parigi fin dal 1962, sarebbe rimasta sconcertata dinnanzi alla scena allestita dal presidente francese. Ed infatti, buona parte della stampa

⁷⁷³ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 137, Letter from President de Gaulle to President Johnson, Paris, March 7, 1966.

⁷⁷⁴ Il fatto che gli Usa avessero deciso di rispondere a de Gaulle con una lettera personale del presidente Johnson, fece infuriare Brosio, il quale, rassicurato in passato da Washington che le difficoltà con Parigi non sarebbero mai state trattate come questioni bilaterali, vide “nell’azione unilaterale” americana un errore grossolano. Vedi B. Bagnato, *NATO in the mid-Sixties*, op. cit., pp. 170-171.

⁷⁷⁵ Ibidem.

⁷⁷⁶ Helga Haftendorn, *The Strategic Triangle*, op. cit., p. 133.

transalpina, ad eccezione di quella comunista, condannò la decisione gollista, imputando al Generale un maggior isolamento per il paese ed il rischio, una volta che il ritiro fosse stato compiuto, per la garanzia della sicurezza dell'Europa da parte degli Usa.⁷⁷⁸

Il panorama partitico in Francia rimase, però, genericamente attendista. I socialisti di Mitterand (SFIO) ed i popolari centristi (MRP), questi ultimi avevano sostenuto Jean Lecanuet contro de Gaulle ed il presidente socialista nelle presidenziali di dicembre, speravano di cogliere segnali maggiormente espliciti riguardo la politica gollista dal discorso del primo ministro Pompidou del 13 aprile. In quella occasione, insieme, avrebbero voluto opporre all'Assemblea nazionale una mozione di sfiducia per il ritiro del paese dalla NATO, ma quando si trovarono al momento del voto, osteggiati da René Pleven e Gaston Defferre, non raggiunsero un numero utile di parlamentari affinché il governo potesse uscirne indebolito.⁷⁷⁹ Come ricostruì Henry Tanner, giornalista ed inviato del New York Times, a pochi giorni dal dibattito parlamentare francese, de Gaulle usciva rafforzato dalla discussione politica in seno al suo paese. Una mossa di politica internazionale si stava rivelando un assist per il suo disegno di politica interna. Non solo la sua posizione di principio nei confronti della NATO faceva guadagnare prestigio alla sua figura, ma divideva l'opposizione, come avevano messo in evidenza alcuni analisti di Washington nei mesi passati.⁷⁸⁰ L'aspetto forse più increscioso della questione era l'avvicinamento ed il sostegno dei comunisti – solo a livello di politica estera – al presidente francese, che non facevano altro che accrescere i timori di una *liason* franco-sovietica. Le chance per una vittoria gollista per le legislative del '67, sosteneva Tanner, erano aumentate grazie alla controversia sulla NATO. Notava ancora il giornalista, l'unica critica seria e convincente a de Gaulle era venuta da un uomo politico, praticamente “senza futuro”, René Pleven, e questo la diceva lunga sulla possibilità di cambiare a breve lo scenario governativo in Francia. Mitterand, che pure aveva capacità di “opporsi all'uomo al comando”, in realtà non aveva voluto cavalcare la questione NATO, data la posizione a tratti incerta del suo partito sulla politica atlantica. In generale, si ricordava nell'articolo, non esisteva un vero e proprio movimento di opposizione a de Gaulle in Francia, mentre sulla questione della crisi

⁷⁷⁷ Ibidem.

⁷⁷⁸ Danielle Bahu-Leyser, *De Gaulle, les français et l'Europe*, Presses Universitaires de France, Paris, 1981, p. 160.

⁷⁷⁹ È interessante a tal proposito ricordare che il MRP era un partito centrista che aveva riscosso per diverso tempo e prima dell'avvento di de Gaulle, buoni risultati alle elezioni, dimostrandosi il fulcro dei governi della IV repubblica. Aveva mantenuto nell'immediato dopoguerra una posizione di equidistanza tra i due blocchi, garantendosi il voto dei moderati tout court. Tuttavia, nelle presidenziali del dicembre del '65, pur di battere l'attuale presidente francese, si era unito ad un gruppo di centro-destra, scivolando però solo al terzo posto dopo il Generale e Mitterand. A due mesi di distanza, nel febbraio del '66, il MRP confluiva nel Centro Democratico e nelle elezioni legislative del '67 e del '68 perdeva drammaticamente consensi, trasformandosi in una realtà partitica quasi insignificante. Vedi anche, Frédéric Bozo, *Two Strategies for Europe*, op. cit., p. 166.

comunitaria vari settori della popolazione e dei lavoratori (uomini d'affari ed agricoltori) avevano preso posizione, temendo che i loro interessi fossero danneggiati dalla politica gollista della sedia vuota. In altre parole, chiosava Tanner – a fornire una chiave di lettura ulteriore per gli analisti del dipartimento di stato – “Europe is a political issue, but NATO is not.”⁷⁸¹

A titolo esemplificativo, basterebbe ricordare che nel marzo '66, il 48% dei francesi credevano che l'alleanza atlantica avesse un ruolo decisivo ed a distanza di solo 12 mesi, il 51% era ancora di quell'avviso. Alla fine del mese di marzo, il 22% della popolazione approvava la decisione gollista mentre il 38% era in disaccordo.⁷⁸² A solo un mese di distanza, in aprile, il 39% dei francesi disapprovava ancora il ritiro del paese dalla NATO, ma la percentuale di chi era in linea con la scelta di de Gaulle, era salita al 27%. Confermando così, in un certo senso, la distinzione già operata dal Generale: una cosa era l'alleanza per i francesi, i quali anzi la reputavano essenziale, altro però era l'organizzazione, una struttura di cui la Francia poteva anche fare a meno.⁷⁸³

Sebbene il movimento all'interno dell'amministrazione fosse intenso ed a sfavore di de Gaulle e il peggioramento della situazione in Vietnam sembrasse *imporre* l'uso di un diversivo nei confronti dell'opinione pubblica, quale una risposta piccata all'Eliseo, Johnson si astenne da atteggiamenti di rivalsa e ritorsioni. Tra i commentatori internazionali più influenti ed esponenti politici di rilievo, Walter Lippman da un lato e i senatori Mike Mansfield e William Fulbright dall'altro – nel complesso critici per il sovraccarico di impegni americani all'estero – sostennero la mossa di de Gaulle, credendo che avrebbe potuto dare maggiori responsabilità agli europei per la loro difesa. In particolare Lippman affermò che il ritiro francese costituiva quasi un'occasione per Washington – per rivedere il proprio ruolo nell'organizzazione – ed un'opportunità per un'evoluzione della NATO.⁷⁸⁴ Mentre Raymond Aron, in un articolo del 2 aprile su *Le Figaro*, criticò aspramente la decisione del Generale, sostenendo che l'organizzazione non affatto impedito a de Gaulle di muoversi con disinvoltura nel contesto delle relazioni tra est ed ovest, contrariamente a quanto aveva sostenuto l'Eliseo.⁷⁸⁵

L'opinione pubblica americana, quasi al pari di quella francese, tendeva invece ad essere polarizzata. Secondo un sondaggio Gallup, condotto in quelle settimane, oltre la metà degli americani con

⁷⁸⁰ LBJL, NSF, Country File, France, box 177, *A Stronger de Gaulle – Debate in French Legislature Shows Wide Support of His Stand on NATO*, Henry Tanner, New York Times, April 22, 1966.

⁷⁸¹ Ibidem.

⁷⁸² Danielle Bahu-Leyser, *De Gaulle, les français et l'Europe*, op. cit., p. 63.

⁷⁸³ Frédéric Bozo, *Two Strategies for Europe*, op. cit., pp. 166-67.

⁷⁸⁴ Ibidem, p. 168. A colloquio con Ball, il quale in quei giorni era in contatto costante con il Congresso, Mansfield e Fulbright ed il senatore Hickenlooper aggiunsero anche, tuttavia, che a de Gaulle andava consegnata una risposta ferma. LBJL, NSF, Country File, box 177, Memo for the President – re: De Gaulle and NATO – Situation Report (Francis M. Bator), March 3, 1966.

un'educazione scolastica di medio livello, avevano dichiarato di non riconoscere nella Francia un alleato attendibile.⁷⁸⁶

Johnson, a maggior ragione in previsione dell'incontro in seno al Consiglio atlantico del 9 marzo, voleva dare l'impressione che l'attività dell'organismo NATO, così come la visione atlantica degli Stati Uniti, non erano intaccati dalla mossa francese.⁷⁸⁷ Inoltre, sosteneva Rusk, non sarebbe stato opportuno presentare la questione presso il NAC, poiché la Francia avrebbe partecipato ai lavori del giorno 9. Il governo Wilson, d'altronde, aveva sollecitato la presentazione di un documento congiunto dei membri NATO, al fine di dare una risposta formale all'azione di Parigi, al contempo, aveva invocato una riunione dei ministri degli esteri atlantici per discutere nel merito della questione. Anche in questo caso, l'amministrazione si era dimostrata cauta, invocando altro tempo prima di procedere. Tirando le somme, nella risposta fugace che Johnson aveva inviato a de Gaulle, emergeva certamente un certo rammarico per la decisione presa e sostanzialmente affermava la necessità di consultare immediatamente gli altri alleati per procedere al meglio. Il messaggio, si metteva in chiaro, però, costituiva una "risposta preliminare."⁷⁸⁸

Bator, consigliando il Presidente in merito alla procedura da seguire, metteva in chiaro che la decisione di rispondere con cautela era dettata più da un certo tatticismo piuttosto che da un'accondiscendenza ai voleri di de Gaulle. "Unlike any crisis which involves shooting – or international money – this one has a long and slow fuse, and we can take all the time we want to play our hand. In fact, there is a definite advantage in reacting without haste."⁷⁸⁹

Il dipartimento di stato (l'INR), in un'analisi firmata da Thomas Hughes, prendeva in considerazione una serie di motivazioni che potevano essere alla base della scelta gollista, che davano conferma ancora una volta di come la visione dell'Eliseo negli ultimi anni non era affatto mutata. A fondamento della linea seguita dal presidente francese c'era innanzitutto la necessità di rendere maggiormente indipendente il paese, di "sganciare la Francia dall'integrazione-subordinazione NATO, che le negava occasioni"; di forzare la concezione generale del rapporto tra Europa e Stati Uniti; di "liberare Parigi da costrizioni che le impedivano di poter trattare con Mosca ed i paesi dell'est; di permettere a de Gaulle – parlando molto esplicitamente – di raggiungere i propri obiettivi prima di morire e prima delle elezioni

⁷⁸⁵ LBJL, NSF, Country File, France, box 177, Telegram from Paris to the Department of state, Aprile 4, 1966.

⁷⁸⁶ Helga Haftendorn, *The Strategic Triangle*, op. cit., p. 133.

⁷⁸⁷ LBJL, NSF, Country File, France, box 177, Telegram to Paris (Cleveland) from the Department of State (Rusk), Washington, march 8, 1966, p. 3.

⁷⁸⁸ LBJL, NSF, Country File, France, box 177, Telegram from Department of State to all NATO Capitals, March 8, 1966, p. 2.

del '67 che potevano in qualche modo mutare lo scenario politico ed il consenso a lui tributato; di far emergere la Francia tra tutti i paesi europei e fare in modo che essa potesse esplicitare la sua visione dell'unità politica europea che rifiuta nel contesto comunitario; di rafforzare lo status del paese agli occhi dei paesi del terzo mondo in virtù della sua condizione di paese "semi-allineato".⁷⁹⁰ Nel fare tutti questi ragionamenti, de Gaulle, secondo Hughes, aveva tenuto in considerazione la posizione strategico-geografica della Francia, il suo ruolo politico in Europa, Africa e Medio Oriente ed il suo peso a controbilanciare il potere economico e politico della Germania federale nell'Europa occidentale. Sapeva anche, il presidente francese – aggiungeva Hughes – che l'approvazione o meno della Francia per le scelte politiche della RFT condizionavano la credibilità e l'accettabilità del resto dell'Europa nei confronti di Bonn. Ed altrettanto era consapevole del contributo che Parigi aveva dato all'accettazione della RFT da parte degli altri membri comunitari e della funzione di mediatore con i paesi dell'est e la Germania orientale che la Francia poteva svolgere ai fini di una politica di riunificazione.⁷⁹¹

In forza di tutte queste considerazioni, l'analista del dipartimento di stato ricordava che gli Stati Uniti erano tuttavia *liberi* di agire nei confronti di de Gaulle. "Do conditions on Western Europe enable the US to respond to de Gaulle's move with a hard line? Yes.

Because: US military role in Western Europe via NATO is unique, much wanted, and indispensable; US is essential for political equilibrium among West European states; US tie is primary consideration for Bonn when chips are down; de Gaulle has no nuisance value in Moscow since he has little to 'sell' or at least that he would presumably dare to sell (reognition of GDR); French military contribution to NATO has long been insignificant; no French move can undermine allied rights in Berlin."⁷⁹²

Al contempo, però, occorre prestare attenzione anche al risvolto della medaglia. Una linea dura nei confronti di de Gaulle si sarebbe scontrata con il relativo timore condiviso da parte degli altri alleati per la RFT, con il fatto che la Francia poteva generare problemi economici e finanziari agli Stati Uniti o ancora generare un'altra crisi comunitaria od uccidere le prospettive per il Kennedy Round. Una reazione piuttosto dura contro l'Eliseo poteva altresì complicare il dialogo tra Usa e URSS, senza considerare infine la propaganda anti-americana che de Gaulle avrebbe potuto orchestrare se messo alle strette. In ogni caso, era consigliabile procedere con prudenza, evitare di ripresentare la richiesta da

⁷⁸⁹ LBJL, NSF, Country File, box 177, Memo for the President – re: De Gaulle and NATO – Situation Report (Francis M. Bator), March 3, 1966, p. 2.

⁷⁹⁰ LBJL, NSF; Country File, France, box 177, Memo to Sec from T. L. Hughes (INR), Research Memorandum – Check List of Factors and International Relationships involved in President de Gaulle's Impeding Attack on NATO – March 4, 1966, pp. 2-3.

⁷⁹¹ Ibidem, p. 3.

⁷⁹² Ibidem, p. 4.

parte di Londra per l'ingresso nella CEE, ma soprattutto non aggiungere altri motivi di tensione alla già complessa vicenda. In conclusione, il rischio di un maggior danno – almeno dal punto di vista psicologico – era per la Germania federale. “FRG will be worried – spiegava Hughes – on security and political grounds. It will be anxious to stick closely to the US, but fearful of being pushed into too obvious and great a political role in Europe. It will also be afraid of possible French moves to damage the FRG position vis-a-vis Eastern Europe. Nevertheless, it may seek to give renewed impetus to agreement on some form of ANF.”⁷⁹³

A colloquio con McGhee, a poche ore dall'aver ricevuto la lettera di de Gaulle, il cancelliere Erhard non poteva negare l'effetto dirompente che la notizia del ritiro aveva avuto sul paese. Era chiaro che la decisione dell'Eliseo, secondo il primo ministro era volta a discriminare la Germania federale.

McGhee, nei panni del difensore di de Gaulle, spiegò a tutta la delegazione tedesca, tra cui il segretario di stato d'ambasciata Carstens, che in questo senso le azioni di de Gaulle non erano state discriminanti poiché il ritiro delle forze francesi concerneva anche quelle non dislocate in Germania.⁷⁹⁴ Erhard, riportava McGhee, aveva ribadito che “it will not be acceptable for Germany ‘just to have French soldiers in Germany’. There must be some guarantee they do not ‘run around on their own’”. In risposta al cancelliere, McGhee riportava la dichiarazione del rappresentante permanente NATO americano, Cleveland, durante la riunione del NAC, in cui era stato proposto l'incontro tra i ministri degli esteri atlantici per metà marzo, in merito all'elaborazione di una strategia di lungo respiro per far fronte alla decisione francese. Ma ai tedeschi, rispondeva Carstens, non andava a genio la data di metà marzo, poiché in quegli stessi giorni si sarebbe dovuto svolgere un incontro dell'Unione Europea.

Erhard, pertanto spiegava di voler impedire che le due questioni avessero dei punti di contatto e di evitare al contempo di far sentire sotto accusa l'Eliseo. Era evidente, ricordava il primo ministro, che de Gaulle aveva voluto che sia Bonn che Washington si sentissero sotto attacco, ma era altrettanto vero che “interpretare la parte ideata da Parigi” avrebbe messo in difficoltà le future mosse di Johnson e del governo tedesco.⁷⁹⁵ In conclusione, come riportava McGhee, Erhard era passato ad affrontare la parte più concreta della decisione dell'Eliseo, che tuttavia nella lettera mancava, non avendo indicato alcun tipo di proposta sulla base della quale dare il via ai negoziati per la continuazione delle truppe francesi che restavano in Germania. I tedeschi, pertanto, si aspettavano di sapere cosa fare in merito al piano contingente delle truppe francesi su Berlino (Live Oak) ed altre responsabilità militari di Parigi, ma

⁷⁹³ Ibidem.

⁷⁹⁴ LBJL, NSF, Country File, Box 177, Ambassador McGhee reports from Bonn, Erhard on de Gaulle's NATO Moves, March 9, 1966, p. 2.

⁷⁹⁵ Ibidem, pp. 2-3.

mettevano subito in chiaro – e questo de Gaulle doveva pur saperlo – “that Germany would under no circumstances be willing to negotiate with the French only on the basis of occupation rights, including the 1954 agreements.”⁷⁹⁶

Cercando di delineare al più presto una sorta di exit strategy dall'affaire francese e comunque prima che iniziasse la fase di rinegoziazione sulle installazioni americane che erano state rimosse dalla Francia, l'amministrazione Johnson lavorava febbrilmente per delineare i costi ed individuare le procedure più opportune del ritiro. Riguardo la ricollocazione delle installazioni militari Usa (SHAPE), il JCS aveva formulato un piano da 70 milioni di dollari che prevedeva lo stesso allestimento precedente ma anziché in Francia, in Belgio ed Olanda.⁷⁹⁷ Esso avrebbe dovuto garantire la stessa sicurezza della collocazione originaria ed in tal modo non condizionare l'impianto strutturale dell'alleanza. Il piano, tuttavia, avrebbe potuto essere bloccato da McNamara che ad esso avrebbe preferito una soluzione molto più economica con le basi già esistenti in Germania, rischiando di generare però un conflitto con il JCS. In merito alle forze francesi nella RFT, il cuore del problema per Washington, esse erano un argomento di negoziazione franco-tedesco, eppure gli Stati Uniti stavano rischiando un coinvolgimento sempre maggiore. Le due divisioni di Parigi non erano poi così fondamentali, ma nella realtà dei fatti Bonn in proposito si aspettava delle coordinate americane. Sarebbe stato opportuno evitare accordi bilaterali, ma qualora non fosse stata trovata una soluzione in tempi rapidi, gli Stati Uniti potevano esserne considerati i responsabili. In linea di massima, ad ogni mossa che vedesse la partecipazione americana a fianco dei tedeschi doveva essere controbilanciata da un'iniziativa Usa per l'alleanza. Un modo per rinforzare la presenza e al convinzione della RFT nella NATO sarebbe stato quello, più volte sottolineato, di procedere con una soluzione hardware per il nuclear sharing. Tuttavia, ricordava Bator, forse questo era un momento in cui bisognava prestare ancora più attenzione alle promesse. “I am afraid that nothing will increase de Gaulle's support more, throughout Europe (Germany included) than an American initiative to push some kind of a hardware solution down reluctant Europeans throats – and nothing would be more divisive of the Alliance. [...] The last thing we want is to get the germans all excited once again, only in the end to face a 'no' because none of the other Europeans really want to play.”⁷⁹⁸

⁷⁹⁶ Ibidem, p. 3.

⁷⁹⁷ LBJL, NSF, Country File, Box 177, Memo for the President (F.M. Bator), re: Your 11.15 a.m. Meeting on NATO-France, March 16, 1966.

⁷⁹⁸ LBJL, NSF, Country File, Box 177, Memo for the President (F.M. Bator), re: Your 11.15 a.m. Meeting on NATO-France, March 16, 1966, p. 3.

5.3 L'uscita di de Gaulle dalla NATO: un'opportunità non solo una minaccia

A mano a mano che lo scenario determinato dalla decisione francese si arricchiva di analisi e dettagli, venivano alla luce interessanti risvolti del problema. In un messaggio a Johnson, il primo ministro Wilson tentava di dar conto degli aspetti più interessanti, anticipando quello che, in un secondo momento, avrebbe voluto affrontare con un messaggio più approfondito: “Broadly speaking, my present conclusions are: 1) the General’s action both poses a threat and offers an opportunity; 2) the continuation of the Alliance is vital but the present provides an excellent opportunity for a radical examination of its structure, force levels and financial arrangements; 3) Germany should be encouraged to look for the ultimate satisfaction of her own interests in peaceful reunification and to adapt her short-term policies on NATO nuclear matters; 4) in bringing our Alliance structure up to date, we should also look to a detente with the east and take care not to overcompensate for France’s defection in a way which would make progress with the East more difficult of accomplishment.”⁷⁹⁹ Il ragionamento esposto da Wilson, effettivamente, evocava esiti non ancora immaginati da parte di Washington, ma che occorreva, in quel tornante prima delle negoziazioni con la Francia, mettere bene a fuoco. Il 29 marzo, Wilson tornava infatti sull’argomento, indirizzando al Presidente una lettera in cui faceva il punto della situazione attuale nella NATO e degli obiettivi, britannici ed americani, che avrebbero potuto essere perseguiti in tale circostanza.

“I start from the proposition that NATO is vital to the safety of Britain and that it must therefore continue. I believe this to be so for a number: first, because it commits the United States to the defence of Europe; secondly, because it provides a tolerable context in which not only Britain but most of Europe as well, have been able to accept Western German rearmament; and thirdly, because it is only an integrated and interdependent alliance which can provide a credible deterrent against attack from the east and an effective resistance if attack should come. I also start from the proposition that the General’s 19th century nationalism, his anti-American motivation and above all his bull in a china shop tactics are certainly dangerous to the alliance and possibly malevolently so. But I think it would be wrong to conclude from all this that all the General’s thoughts are wrong-headed, his assessments of the way the world is moving completely wide of the mark and that everything he is trying to do is totally unacceptable to us all.”⁸⁰⁰

⁷⁹⁹ LBJL, NSF, Country File, France, Box 177, Message from Prime Minister Wilson to the President, March 21, 1966.

⁸⁰⁰ LBJL, NSF, Country File, France, box 178, Message to the President from Prime Minister Wilson, March 29, 1966.

Il Generale, spiegava Wilson, era partito dal presupposto che l'Europa, a vent'anni dalla fine del secondo conflitto, sembrava relativamente più sicura rispetto ad un attacco militare da parte dell'Unione Sovietica, e questo perché – dimenticava di dire de Gaulle – la NATO era stata in grado di dare un'idea credibile del proprio deterrente attraverso l'ombrello nucleare americano.

Protezione, che aveva indotto l'Eliseo – secondo il primo ministro britannico – a denunciare l'organizzazione militare dell'alleanza e non l'alleanza stessa. In funzione di tale logica, de Gaulle aveva affermato che la minaccia comunista non era più concentrata in Europa ma nel sud est asiatico. Tuttavia il presidente francese si era guardato bene dal concludere che il contenimento del comunismo e la funzione di deterrenza della NATO andava esplicata al di fuori dei classici confini atlantici, ma aveva invece concepito un approccio verso est – e quindi la detente verso Mosca – a spese della presenza degli Stati Uniti in Europa.⁸⁰¹

Sebbene l'assunto della ridimensionata minaccia da est potesse essere condiviso, Wilson ricordava al Presidente Johnson, che una NATO messa in discussione da uno dei suoi alleati non sarebbe stata in grado di far fronte ad una rinnovata provocazione, qualora questa fosse occorsa. Era quindi essenziale cercare di tirar fuori qualcosa di costruttivo pur nelle differenze. "I regard the General's action therefore both as a threat and as an opportunity. Of course we must maintain the cohesion of the alliance, but we must guard against over compensating for the French defection to an extent which would make any further progress with the Soviet Union more difficult of accomplishment or in a way which puts France beyond the pale. I see no reason why the fact that we have, and are likely to continue to have, difficulty with the Communists in the third world should prevent us from recognising that things are reasonably stable in Europe and the Atlantic area at present and that we may be able to profit from this to do some of the things that we all want to do: for example, to slim the vast military headquarters apparatus in Europe and possibly to streamline the actual level of our forces deployed on the continent, and above all to reach fairer arrangements about the problem of foreign exchange costs which plagues us both: to turn our allied attention to some of the problems which you and I face in the Indo-Pacific area, as Bob McNamara tried to do last December: and from this base of a *reconstituted alliance* to see whether we can carry the present state of detente further, perhaps by pressing the Russians to accept something like an up to date version of the 1959 Western Peace Plan in other ways. It remains to be seen whether the Russians would be ready to respond. Indeed, their present mood may be that de Gaulle's action has given them something of a breakthrough and his visit to Moscow may

⁸⁰¹ LBJL, NSF, Country File, France, box 178, Message to the President from Prime Minister Wilson, March 29, 1966, p. 2.

give them further encouragement. But all this is something which I believe we should consider carefully together, to see whether despite the French attitude progress can be made.”⁸⁰²

Al tempo stesso, come la mossa di de Gaulle costituiva un’opportunità per gli *anglosassoni*, altrettanto poteva rappresentare per la RFT, “to re-assess her legitimate national objectives. [...] The Germans themselves will be the first to recognise that they should shape their present policies always with a view to the ultimate achievement of reunification. This is why it seems to me that we should work now for a solution of the NATO nuclear problem which will meet the German need for a share in the consultative and decision-making process without prejudicing her other ambitions. As I see it, this rules out what is normally called a hardware solution. It would seem to point to something like the establishment of a permanent body of restricted membership within NATO, with consultative functions over the whole Western strategic deterrent and some executive functions over the American and British strategic nuclear forces assigned to NATO.”⁸⁰³ L’idea di Wilson, sebbene avesse escluso una soluzione hardware, prendeva però a prestito alcuni elementi dalla proposta di ANF. In essa infatti, il dispiegamento delle forze strategiche sarebbero state sotto controllo esclusivo di Londra e Washington (con diritto di veto), ma in consultazione con gli altri alleati. Il problema, aveva tuttavia stigmatizzato Wilson, era convincere Bonn. “I shall certainly have a go at Erhard over it when he comes here at the end of May and cultivate the idea that it is only by working for a gradual process of detente with the East that we shall come to reunification in the end.”⁸⁰⁴ Tirando le somme di quanto espresso dal primo ministro britannico, l’opportunità costituita dal ritiro francese offriva la possibilità di dare finalmente seguito a revisioni ed accordi finanziari sulle forze dispiegate in Europa. Inoltre, aspetto non secondario, permetteva di concentrarsi più fruttuosamente nel dialogo con l’URSS, la quale non avrebbe certamente disdegnato un approccio differente al nuclear sharing messo in campo da Londra, Washington e Bonn.⁸⁰⁵ La visione di Wilson metteva in evidenza un altro fatto importante: la funzione del trilateralismo, al di là del pur rilevante avvio con la Special Committee. Le decisioni sul futuro dell’Alleanza e sulla detente, senza tanti giri di parole, secondo il ragionamento del premier inglese, sarebbero spettate innanzitutto agli anglosassoni a cui si sarebbe aggiunta la partecipazione della Germania federale. Un trilateralismo così concepito, avrebbe funzionato per l’alleanza, in Europa e nelle relazioni con l’est. Una prospettiva, come si vedrà, non molto dissimile da quella che, in linea di principio, si sarebbe realizzata diversi mesi più tardi.

⁸⁰² Ibidem.

⁸⁰³ Ibidem, p. 3.

⁸⁰⁴ Ibidem.

⁸⁰⁵ LBJL, NSF, Country File, France, box 178, Message to the President from Prime Minister Wilson, March 29, 1966, p. 4.

Alla fine di marzo, de Gaulle faceva pervenire a Johnson tramite canali diplomatici (De La Grandville) l'aide-memoire che definiva le decisioni francesi in merito alle forze ed alle basi americane in Francia. Esso aveva fatto seguito alla lettera del Presidente americano, del 25 marzo, in cui il governo degli Stati Uniti aveva richiesto specifiche informazioni sulle misure che Parigi avrebbe voluto adottare sugli accordi bilaterali tra i due paesi.⁸⁰⁶ Il governo di Parigi – si leggeva nell'aide-memoire – riteneva auspicabile, a termine della partecipazione francese, stabilire delle missioni congiunte con lo staff del paese NATO cui era stato imposto il ritiro dal territorio francese, al fine di assistere le operazioni di ritiro. Per le forze francesi ritirate dalla RFT, inoltre, sarebbe stato previsto uno studio ad hoc, in caso esse potessero fare ritorno su territorio tedesco (costrette dalla guerra).⁸⁰⁷ In linea generale, il documento dettava i tempi per la rimozione dei quartier-generale NATO dal territorio francese e richiamava l'attenzione degli Usa sul tentativo di Parigi, già condotto negli anni precedenti, di rinegoziare gli accordi bilaterali.⁸⁰⁸

Sugli accordi bilaterali si sarebbe giocata la partita tra Parigi e Washington nelle settimane successive. Su di essi, infatti, l'amministrazione Johnson contava di far leva con il governo francese, cercando così di ridurre – se non altro – l'impatto economico e strategico del ritiro.

Innanzitutto, ricordava Cleveland in un cavo da Parigi indirizzato al dipartimento di stato, il ritiro delle forze americane dal territorio francese e la fuoriuscita della Francia dalla NATO, avrebbe avuto ripercussioni anche per la force de frappe.⁸⁰⁹

I colloqui delle ultime ore tra Ball, Leddy, Bohlen ed il generale del SACEUR L. L. Lemnitzer avevano messo in evidenza – spiegava l'ambasciatore presso la NATO – il ritiro di Parigi avrebbe provocato danni operativi e perdita di credibilità alla stessa forza nucleare francese. “While we will look into this matter more thoroughly and report further, implications for protecting and using bargaining position of US and Alliance lead us to flag point immediately for study and reflection by dept and info recipients. As already indicated in our 6266 – telegram – early warning for air defense of France and launch of force de frappe is largely dependent upon NATO air defense system of which France is presently a part and beneficial recipient. If she withdrew her active forces from NATO air defense system, France would have only air defense deployed system capability. With some French air defense forces deployed at present in Southern Germany and the remainder in metropolitan France, some approaches to France

⁸⁰⁶ LBJL, NSF, Country File, France, box 177, French Document handed DCM by De La Grandville (Service des Pactes) at Foreign Office covering French Decisions on NATO matters and US Bases in France, March 29, 1966.

⁸⁰⁷ Ibidem, p. 2.

⁸⁰⁸ Ibidem, p. 3.

⁸⁰⁹ LBJL, NSF, Country File, France, box 177, Telegram from Paris to the Department of State, March 28, 1966.

are relatively unprotected by national forces.”⁸¹⁰ Secondo fonti di intelligence, Cleveland sosteneva inoltre, che la force de frappe era legata a filo doppio con l’organizzazione in merito alle informazioni militari e logistiche. “Thus military separation of France from NATO and the various national intelligence inputs which are pooled and disseminated through NATO would mean that the force de frappe would be virtually without ‘eyes and ears’. Its prospects of being launched with adequate warning or with adequate knowledge of the military environment into which it would seek to penetrate would be drastically reduced; France is also dependent on her allies for use of their air space and aircraft control coordination if the planes of the force de frappe are to be able to approach their targets, refuel, and strike efficiently. If France cannot over-fly adjacent countries, or refuel over their territory, or count on air traffic guidance from allies, the routes which her planes must follow will be so lengthened that the effectiveness of the force would once again be seriously impaired. This far reaching dependence of France on allied cooperation – in air defense, early warning, intelligence, and over-flight rights – needs to be analyzed and defined more precisely. In some respects it will be diminished when the next generation of French strategic forces, first land-based solid fuel missiles and then submarine launched missiles, becomes operational, perhaps in the early 1970’s. In the meanwhile this fact is an important consideration in forthcoming negotiations between France and the other members of the Alliance (including the U.S.), both as a whole in regard to specific matters such as over-flight of France.”⁸¹¹

Prima però di procedere alle negoziazioni con il governo francese – Couve de Murville sarebbe giunto in Germania il 18 aprile – la questione delle forze in ritiro dal territorio tedesco doveva essere discussa con Bonn. McCloy, quindi, avrebbe avuto dei colloqui con i rappresentanti del governo della RFT in merito al mantenimento delle forze francesi proprio nella settimana precedente l’arrivo di Couve.⁸¹²

Nell’aide-memoire del 29 marzo, de Gaulle aveva dichiarato che l’assegnazione alla NATO delle forze di terra e d’aria francesi stazionanti in Germania, si sarebbe conclusa il 1 luglio di quell’anno. Tuttavia, il governo francese, aveva aggiunto che se gli Stati Uniti e la RFT concordavano, la Francia avrebbe potuto lasciare che quelle forze rimanessero su territorio tedesco.⁸¹³

⁸¹⁰ Ibidem.

⁸¹¹ LBJL, NSF, Country File, France, box 177, Telegram from Paris to the Department of State, March 28, 1966, p. 2.

⁸¹² LBJL, NSF, Subject File, box 21, Memorandum for the President (Ball) – re: Guidance for Mr. McCloy in his discussion of French Forces in Germany – April 10, 1966.

⁸¹³ Ibidem.

Ball, ricordava però, che l'accordo tra Usa e Francia, il quale prevedeva che le forze nucleari americane fossero stoccate in Germania ad uso di quelle francesi, era effettivo solo se quelle forze rimanevano impegnate con la NATO.

“The question of French forces in Germany – scriveva il sottosegretario – is primarily of political significance and not one of major military consequence. The United States is in a position to influence, but not determine, the settlement of this question. How should the United States exercise its influence, and in what direction?”⁸¹⁴ Rispetto alla questione, la posizione tedesca era basata su una serie di condizioni, determinate sotto influenza americana, da cui il governo Erhard non poteva prescindere. La RFT, innanzitutto, aderiva al sistema di difesa atlantico sulla base dell'integrazione in tempi di pace; il governo di Bonn intendeva discutere il problema nel suo complesso, inclusa la presenza delle forze francesi in Germania, insieme a tutti gli altri alleati e nei forum di discussione messi a disposizione dalla NATO. Le truppe francesi su territorio tedesco erano considerate un importante elemento della difesa comune NATO e, di conseguenza, esse avrebbero dovuto essere inserite nell'ambito di una missione di difesa e lavoro comune, in modo da mettere d'accordo tutte le forze atlantiche. Inoltre – e qui il richiamo all'indispensabile partecipazione anglo-americana si faceva ancora più nitido – “qualsiasi accordo raggiunto sulla questione delle forze francesi in Germania avrebbe potuto essere definito anche in base al trattato franco-tedesco (trattato dell'Eliseo) ma non senza la coordinazione dei governi americano e britannico, come anche di quelli degli altri membri atlantici. “The German Foreign Office added orally ‘that the Cabinet, in addition to approving the public statement, had taken certain other decisions.. a) that if the French withdrew their forces from NATO their right to station troops in Germany must in some way be ended; b) that the same principles must apply to French troops in Germany as to German troops in France. In other words, in some way or other the French troops in Germany must come under NATO command in time of war, and assume a suitable task in time of peace and suitable participation in planning and liaison.”⁸¹⁵

Le condizioni tedesche, erano pertanto ben delineate e difficilmente accettabili da parte di de Gaulle. La partecipazione degli anglo-americani era essenziale, per qualsiasi tipo di accordo, ancora di più di quella degli altri paesi alleati. D'altronde, il ruolo svolto dalla Gran Bretagna e dagli Stati Uniti per la difesa del suolo della Germania, implicava una maggiore attenzione alle loro esigenze.

Come riportato da un cavo dell'ambasciatore McGhee, la posizione britannica in merito al dislocamento delle forze francesi dalla RFT si conformava sostanzialmente a quella americana.

⁸¹⁴ Ibidem.

⁸¹⁵ Ibidem, p. 2.

L'interesse principale di Londra era quello di “non inficiare la struttura degli accordi del 1954”; qualsiasi tipo di accordo raggiunto con la Francia avrebbe dovuto implicare il ritorno delle sue truppe sotto comando NATO, in caso di conflitto.⁸¹⁶

La posizione degli Stati Uniti, ricordava Ball, doveva essere di sostegno a quella tedesca proprio perché gli interessi americani in gioco in una prossima rinegoziazione delle forze militari tra Bonn e Parigi, erano cruciali: dalla sicurezza delle proprie truppe su suolo tedesco, all'integrità degli accordi secondo i quali avrebbero potuto continuare a stazionare le forze statunitensi.⁸¹⁷

Chiaramente, chiosava il sottosegretario, qualunque accordo che non avesse preso in considerazione la partecipazione sotto comando alleato (SACEUR) delle forze francesi di ritorno in caso di guerra, non avrebbe avuto alcun valore per gli Stati Uniti.

L'ultima parola in materia di accordi tra Francia e Germania – previo accordo trilaterale – sarebbe comunque spettata ai 14, e sarebbe stata frutto di una consultazione approfondita, di cui la Special Committee aveva già dato prova di efficacia.⁸¹⁸

L'incontro trilaterale di quei giorni, diede conferma di come la consultazione a tre fosse entrata ormai a far parte della prassi atlantica.⁸¹⁹

Il numero delle forze francesi presenti in Germania nel 1966 ammontava a circa 76mila uomini (sia forze di terra che di aria), per un totale di 2 divisioni. In linea di massima potevano dirsi forse di retroguardia o addirittura di riserva e non risultavano sufficientemente preparate ed equipaggiate come previsto dagli standard americani. Tuttavia, il loro valore, se pur relativo, andava considerato nel caso in cui quelle forze non sarebbero passate sotto il comando integrato, qualora fosse scoppiato un conflitto. “French forces in Germany in a completely ‘unattached’ condition and without the assignment of US nuclear weapons would have a minus military value if any. France’s right to maintain its forces in West Germany derives not from NATO arrangements but from a series of agreements dating back to 1945. Thus, even if France should cease to be a party to the North Atlantic Treaty, France can argue that it retains the basic legal rights to maintain troops in Germany. [...] The French, however, have put the question of the maintenance of their forces in Germany directly to the Germans as a matter of a new agreement, and legal considerations are not likely to arise at the outset. If

⁸¹⁶ LBJL, NSF, Subject File, box 21, Memorandum for the President (Ball) – re: Guidance for Mr. McCloy in his discussion of French Forces in Germany – April 10, 1966, p. 2.

⁸¹⁷ Ibidem, p. 3.

⁸¹⁸ Ibidem.

⁸¹⁹ In quelle stesse ore (15 aprile) si riunì anche il primo working group dei 14 senza de Gaulle, in cui vennero discusse le conseguenze militari delle mosse francesi. LBJL, NSF, Country File, France, box 177, Telegram from Paris, “France-NATO, working Group A of the Fourteen, April 16, 1966.

later on France asserts a right to retain troops as an occupying power, the reaction in Germany will be violent.”⁸²⁰

L’esercizio di influenzare gli esiti della rinegoziazione era, in realtà, una sorta di richiesta da parte del governo tedesco, il quale, tramite il ministro Schroeder a colloquio con McGhee nell’ambito degli incontri trilaterali, aveva fatto intendere che il condizionamento americano alla possibile discussione tra Parigi e Bonn era benvenuto. Si trattava, in altre parole, aveva affermato il ministro degli esteri della CDU, di fare in modo che gli Stati Uniti ribadissero la loro leadership atlantica e la loro determinazione a stare in Europa.⁸²¹ He said – riportava l’ufficiale Usa Martin Hillenbrand riguardo la posizione di Schroeder – he had to regret that although the fact of American support has existed for him, there is until recently been too strong a tendency not to counter the steady propaganda with which the French have been feeding Europe over the last year. He is not one of those who constantly require new reassurances from the United States, but there was no doubt that over a critical period there had been little to counter the French argumentation and propaganda.”⁸²²

A colloquio con Erhard, McCloy riportava al dipartimento di stato che – secondo l’opinione del cancelliere – de Gaulle non avrebbe acconsentito alle condizioni tedesche in merito alle forze francesi.⁸²³ Erhard, consapevole del significato politico attribuito dal Generale stesso al ritiro delle forze dalla RFT, non poteva nascondere di preferire una “risposta dura – se necessario – cruda” ai francesi: “We, Germans, see no other way out”. Il cancelliere era addirittura arrivato a comparare la violazione degli accordi atlantica da parte di de Gaulle con la crisi di Monaco del 1938. “He did not wish to compare personalities, but if we do not stand together at this time the world could go apart. In the case of NATO, maximum cohesion and unity is now required. The Chancellor stated, with emphasis, that it is not only the right of the FRG but its duty not to esitate in the face of the situation brought about by de Gaulle. It was necessary to draw the necessary consequences no matter how much it might be hoped that de Gaulle in the end would accept a sensible solution.”⁸²⁴

Era evidente, sosteneva McCloy in base allo scambio avuto con Erhard nelle ore precedenti, che esisteva già un compromesso di massima: sia Bonn che Londra e Washington erano d’accordo nel ritenere le truppe francesi di “utilità militare” e che per questo era desiderabile che esse rimanessero in Germania. “If arrangements are not possible which would assure this, however, they could become a

⁸²⁰ Ibidem, p. 4.

⁸²¹ LBJL, NSF, Subject File, box 21, Telegram from Bonn to the Department of State, April 15, 1966, p. 2.

⁸²² Ibidem, p. 3.

⁸²³ LBJL, NSF, Subject File, box 21, Telegram from Bonn to the Department of State, re: McCloy Talks – meeting with the Chancellor – April 17, 1966.

⁸²⁴ Ibidem, p. 2.

military liability. The President and the Secretary of State had come to the conclusion that the United States should support any position taken by the FRG that recognized the seriousness of the situation and provided an adequate response to the French. The FRG must itself decide the position it wishes to occupy in Europe.”⁸²⁵ Sebbene la mossa di de Gaulle avesse offerto l’occasione di dare prova dell’efficacia del trilateralismo e, se pur relativamente, rafforzare il ruolo della Germania nell’alleanza, i timori di Bonn per Londra – come anche per un possibile cambiamento nel comportamento dell’amministrazione Johnson – non potevano essere accantonati. D’altronde la crisi provocata da de Gaulle, aveva fatto scattare nei tedeschi quel meccanismo di diffidenza ed auto-protezione che essi avevano già provato in occasione della discussione con gli inglesi sulla MLF/ANF e la bozza del trattato di NPT proposta dal gabinetto di Sua Maestà. Nell’incontro con McCloy, Erhard sondava la volontà britannica, nel tentativo di ottenere le rassicurazioni necessarie a sostenere una posizione decisa sia nell’alleanza che nei confronti dell’Eliseo.⁸²⁶

In conclusione, egli incassava da parte di McCloy la conferma del sostegno americano, ma al tempo stesso intuiva che in merito agli accordi franco-tedeschi sulle truppe, oggetto di discussione, la RFT avrebbe dovuto provvedere da sola. D’altronde, come Bator aveva tentato di spiegare a Johnson, era opportuno che gli Stati Uniti non costringessero Bonn a scegliere tra Washington e Parigi.⁸²⁷

In ultima istanza, il cancelliere aveva pur tentato di sottolineare e sviscerare insieme a McCloy il nesso sempre più esplicito tra la decisione gollista di anticipare lo sganciamento dalla NATO ed il suo viaggio a Mosca, quasi ad ottenere da parte americana quella presa di posizione nei confronti dell’Eliseo che avrebbe fatto sentire il governo tedesco meno solo nel contesto della distensione, sia nel riavvicinamento condotto da Parigi sia nel dialogo avviato da Washington. Questa sorta di leva psicologica messa in atto da Erhard, con quale grado di consapevolezza non si comprende, era utile a Bonn per capire non solo in che direzione stesse muovendo l’amministrazione americana, ma anche in

⁸²⁵ Ibidem, pp. 2-3.

⁸²⁶ Ibidem, p. 6, (section two of two).

⁸²⁷ In realtà all’inizio, al momento di istruire McCloy per i colloqui con Erhard e Schroeder, il dipartimento di stato aveva calcolato la mano per fare in modo che al cancelliere fosse chiaro il ruolo di condizionamento che gli Stati Uniti avrebbero esercitato nelle relazioni franco-tedesche. Nelle ore successive, sebbene la RFT rimanesse comunque consapevole dell’influenza dell’amministrazione americana nelle decisioni del governo tedesco, Bator aveva fatto richiamare McCloy e modificare il messaggio da enunciare ai tedeschi: occorre fare meno pressioni ma agire direttamente, facendo in modo che Bonn non fosse costretta a scegliere tra una parte e l’altra dell’Atlantico. Tuttavia, Johnson prese visione delle raccomandazioni di Bator solo una settimana più tardi quando McCloy aveva già parlato con Erhard. Sebbene in ritardo, fu comunque possibile rivedere il tiro: nessuna forzatura andava fatta sul governo tedesco, semmai era la Francia che doveva sentire il peso della relationship tra Bonn e Washington. All’interno dell’amministrazione non vi fu un ampio consenso in merito alla decisione *soft* di Johnson. Dean Acheson rivolgendosi a Bator, affermò: “You made the greatest imperial power the world has ever seen kiss de Gaulle’s arse.” Vedi T. A. Schwartz, *NATO, Europe, and the Johnson administration: Alliance Politics, Political Economy, and the Beginning of Detente, 1963-69*, Vanderbilt University, pp. 31-32.

quale direzione sarebbe stato più opportuno muovere la politica del governo tedesco nei mesi avvenire, per necessità speculare a quella americana. Alla negoziazione delle truppe francesi, in sostanza, era legata – a filo doppio – la strategia di un paese, la RFT, che aveva dovuto, quasi costantemente negli ultimi mesi, rivedere le proprie priorità di politica estera – sebbene recalcitrante – in funzione del volere dell’alleato senior.

A conclusione della due giorni di incontri con Schroeder ed Erhard per il governo tedesco, e Stewart e Roberts per quello britannico, McCloy rilasciava una dichiarazione alla stampa moderata nei toni ma pungente nei contenuti nei confronti di Parigi. Sebbene un accordo definitivo in merito alla situazione di crisi nella NATO non era ancora stato raggiunto, gli Stati Uniti ci tenevano a ribadire la loro volontà di preservare l’alleanza – nel senso di non permettere di relegare in secondo piano la Germania federale come era già accaduto in passato e come stava facendo ora la Francia – garantire l’integrità dell’organizzazione e lavorare al suo miglioramento. Tutto questo sarebbe stato possibile perché, affermava McCloy, gli Stati Uniti avrebbero continuato a mantenere le proprie truppe in Europa, facendo così implodere la contraddizione gollista che aveva invocato il ritiro delle forze americane dal suolo francese salvo poi accusare il governo statunitense di sottrarsi all’impegno atlantico poiché Washington avrebbe potuto mandare a casa, sulla base di *ragionevoli revisioni* degli assetti militari, qualche soldato di stanza sul vecchio continente.⁸²⁸

Nell’ambito delle consuete conversazioni tra il generale dei JCS, A. J. Goodpaster, e l’ex Presidente Eisenhower, allorché de Gaulle aveva inviato il suo aide-memoire al governo americano, il generale repubblicano aveva provocatoriamente lanciato la proposta di concedere ai tedeschi altre due divisioni, contraddicendo le sue dichiarazioni precedenti in cui non aveva fatto mistero del rischio di fare della Germania federale un alleato *sporporzionalmente* forte.⁸²⁹

Eisenhower, consapevole della rilevanza simbolica e psicologica delle dichiarazioni golliste – finalizzate a condizionare le decisioni degli altri alleati – aveva voluto sortire il medesimo effetto in Francia, cercando così di impedire che l’Eliseo andasse oltre il proposito espresso nell’aide-memoire. Egli voleva soprattutto far intendere a Parigi che il destino della Germania non era solo legato a quello americano, ma da quest’ultimo in qualche modo forgiato. Gli altri membri dell’alleanza sarebbero riusciti a cogliere l’importante nesso tra i due paesi e ne avrebbero tratto beneficio. Alla fine di aprile, Eisenhower dichiarava a Goodpaster che l’amministrazione Johnson avrebbe dovuto mostrarsi “dolce e

⁸²⁸ LBJL, NSF, Subject File, box 21, Telegram from Bonn to the Department of State, McCloy Press Conference, April 16, 1966, p. 2.

⁸²⁹ LBJL, NSF, Name File, box 2, Memo for the Record, Telephone Conversation with General Eisenhower (A. L. Goodpaster), April, 25, 1966, p. 2.

cordiale” in ogni nota o dichiarazione rivolta ai francesi, ma fare le cose da una posizione ferma, a tratti irremovibile, la quale avrebbe garantito l’efficienza richiesta dall’alleanza. “He thought – concludeva Goodpaster, riportando il pensiero del Generale americano – that in particular we should make sure that our proposals make good military sense, so that the top military men in the NATO countries would see that we are quite serious in our intention to keep NATO going.”⁸³⁰

Rispetto alla posizione tedesca inoltre, Cleveland non mancava di ricordare che la decisione francese di ritirare le proprie forze dalla RFT si stava rivelando un’occasione di crescita politica e di credibilità per il paese. “Instead of releasing the ‘latent forces of German nationalism’, French nationalism might thus instead lead Germany to find her feet, her voice, and her ‘new personality’ – as a reliable champion of European cooperation and integration, For this is the role into which France is forcing her and which she certainly would not then want to abandon. This would deeply affect Germany’s relations with the British, Dutch and Danes (whose main fears are not aroused by ‘Germany’ but by German nationalism) and even, possibly, help modify British policy toward the Common Market and Nuclear Policy within the Alliance. It might enable the current leaders of Western Germany, along with the rest of us, to apply some technical competence, cool nerves, and straight thinking to the kind of detente which could in time erase the division of Germany and Europe.”⁸³¹

In merito alle negoziazioni con il governo francese, Cleveland aveva affermato che l’unico forum valido per la discussione era quello in ambito NATO tra i rappresentanti permanenti dei 14. Sarebbe stato tuttavia desiderabile la costituzione di una commissione ad hoc, evitando così che ogni paese procedesse alla questione con un approccio bilaterale. Per i problemi specifici di un singolo paese, a tal proposito, Brosio avrebbe chiarito che egli avrebbe mantenuto il proprio ruolo di mediatore e non di negoziatore, poiché il fulcro della questione era essenzialmente politico e in quanto tale il SACEUR non poteva assumersi la responsabilità né di farsene portavoce né di dibatterlo.⁸³²

Al contempo, il segretario generale, in merito all’aspetto politico della vicenda ed alla sua gestione, aveva sollevato aspre critiche nei confronti della Presidenza Johnson, soprattutto durante le sue prime fasi della crisi, quando il Presidente americano aveva dato seguito al carteggio con il Generale. Un approccio bilaterale alla questione, quale quello messo in atto da parte americana, era per Brosio un errore grossolano perché avrebbe potuto far allontanare ancor più la Francia dall’alleanza. Secondo il

⁸³⁰ Ibidem.

⁸³¹ LBJL, NSF, Country File, France, box 177, Telegram from Paris (Cleveland) to Ambassador McGhee, to Sec and Under Sec., re: NATO, France and Germany: an Upbeat Comment, April 26, 1966, pp. 2-3.

⁸³² LBJL, NSF, Country File, France, box 177, Telegram from Paris (Cleveland) to the Department of State, Negotiations with French, April 25, 1966, p. 10.

segretario NATO, la reazione americana, sommata a quella britannica, aveva finito per acuire la riluttanza francese nei confronti dell'organizzazione e degli anglo-americani, i quali – anche a causa della loro ricerca della detente – stavano contribuendo ad indebolire la NATO.⁸³³ L'opportunità, in sostanza, messa a fuoco da Wilson nella lettera al Presidente americano, era per Brosio il colpo fatale per l'organizzazione. Qualora Londra e Washington avessero colto il vantaggio, offerto dall'uscita di de Gaulle, per condurre la propria politica di non-proliferazione, risolvere in parte il problema del nuclear sharing e rafforzare la propria posizione di controllo nell'organizzazione, i danni per l'alleanza sarebbero stati rilevanti. Pertanto, per il segretario generale, “the only viable alternative ‘to the showdown and the refusal to negotiate’ was ‘a negotiation to be started immediately, but to be pursued with a post-de Gaulle France’ in the hope that de Gaulle’s successor would prove more amenable.”⁸³⁴ In realtà, anche nel caso della negoziazione, non si sarebbe evitato il ritiro della Francia e lo sconvolgimento se pur temporaneo dell'alleanza, ma bastava a prender tempo ed a preparare i termini della trattativa. A metà aprile per Brosio era chiaro, che procedere al ripristino delle funzioni della NATO, con il ricollocamento del quartier generale e gli accordi di compensazione con quegli stati membri che avrebbero ospitato le forze e le installazioni in trasferimento dalla Francia, avrebbe in altre parole comportato una vera e propria ricostituzione dell'organizzazione fuori dal territorio francese.⁸³⁵ “The most serious NATO riposte, however, was to remove not only the military headquarters from France but the political as well. NATO’s new home was to be in Belgium.”⁸³⁶ Tirando le somme, e cercando di definire al meglio una fase irta di ostacoli e perplessità, Cleveland, a commento di un lungo telegramma di informazioni, delineava lo scenario dei vari passaggi nella negoziazione con Parigi. “We will certainly have to do something about a multilateral response to the French, and that response cannot await the ‘general debate’ among foreign ministers at Brussels. We will probably be starting some form of US-French bilateral discussions before long, and by the middle of May we may be talking about negotiations about the French troops in Germany, perhaps handled by the Germans (with the US and UK looking over their shoulders) on behalf of the allies. Discussions with the French on clearly multilateral issues cannot lag too far behind.”⁸³⁷ “The first step will probably have to be an agreed text covering the kind of round Brosio is talking about. To develop an agreed text

⁸³³ B. Bagnato, *NATO in the mid-Sixties*, op. cit., p. 171.

⁸³⁴ Ibidem.

⁸³⁵ Ibidem, p. 172; LBJL, NSF; Country File, France, box 177, Telegram from Paris (Cleveland) - Multilateral Negotiations with France (re: Brosio talks about the fourteen development of a common overall negotiating position) – April 24, 1966.

⁸³⁶ Lawrence S. Kaplan, *NATO divided, NATO united: the evolution of an alliance*, Praeger, Westport, 2004, p. 33.

⁸³⁷ LBJL, NSF; Country File, France, box 177, Telegram from Paris (Cleveland) - Multilateral Negotiations with France (re: Brosio talks about the fourteen development of a common overall negotiating position) – April 24, 1966, p. 2.

should not present insuperabile difficulties. But it might take a little while to produce a document edited by fourteen foreign offices, and it is therefore not too soon to start. A more difficult issue will be how to handle negotiations between the alliance and one of its members. Each position will have to be pretty carefully worked out ahead of time. The number of negotiators on our side on each topic need not necessarily be one but it had better be few. One possibility would be for the fourteen to designate responsible individuals known to them, to act not as national representatives but as negotiating agents for the fourteen.”⁸³⁸

Nonostante il rifiuto di Brosio, l’allusione ad una figura a lui simile, nelle parole di Cleveland era evidente.

5.4 Le forze francesi in Germania

Come già riconosciuto dall’amministrazione, le forze francesi di stanza nella RFT avevano un valore determinato dalle priorità di Bonn e di Parigi, mentre per la NATO non erano così rilevanti. Lo divenivano, è bene ripeterlo, nel caso in cui fosse scoppiato un conflitto: in tal caso anche le truppe francesi sarebbero state utilizzate a difesa del territorio dell’Europa centrale, la NATO avrebbe contenuto la minaccia proveniente da est anche in Francia e l’ombrello nucleare americano avrebbe garantito la sicurezza dell’intero sistema. Il ritiro delle forze francesi dalla RFT avrebbe avuto inizio, secondo l’aide-memoire, il 1 luglio del 1966.

“The issue also is the first major item in the French timetable. France can end the NATO assignment of its forces unilaterally, but the nature of any new agreement on the maintenance of non-NATO French forces in Germany could go a long way toward setting the tone and style of future negotiations on the other problems that the Alliance will have to tackle. All concerned will view the outcome on this issue as a significant indicator of the strength of French intent to press ahead, with or without compromise, in carrying out the rest of the program of withdrawal from NATO.”⁸³⁹

[...] “Paris has several reasons for hoping to maintain a military presence there. Relations between the two countries have deteriorated, but de Gaulle continues to recognize that he needs Germany if he is to build a Europe militarily, economically and politically independent of the US. However, he is aware of the need to contain Germany so that it poses no threat to its neighbors. In the process of disentangling

⁸³⁸ LBJL, NSF; Country File, France, box 177, Telegram from Paris (Cleveland) - Multilateral Negotiations with France (re: Brosio talks about the fourteen development of a common overall negotiating position) – April 24, 1966, p. 3.

⁸³⁹ LBJL, NSF; Country File, France, box 178, Intelligence Memorandum CIA, The NATO Problem: French Forces in Germany, April 18, 1966, p. 1.

France from NATO, therefore, de Gaulle has sought to emphasize the continuing non-NATO links between the two countries. While generally expressing a desire to maintain the French forces in Germany after 1 July, Paris has kept open the prospect that they will be withdrawn if satisfactory new arrangements cannot be reached.⁸⁴⁰

La posizione francese, sosteneva il memorandum, non teneva conto degli aspetti legali degli accordi del 1954 che, liberando la Germania dall'occupazione delle 4 potenze, avevano sancito che le truppe francesi sarebbero rimaste su suolo tedesco, ma al contempo, "in an effort to strengthen its hand, Paris has tied the issue of French forces in Germany to the agreements covering German use of French territory for training and supply depots. France probably hopes to bargain for the best possible arrangements in Germany by offering Germany the continued use of these facilities and overflight rights much needed for German air force training."⁸⁴¹ La posizione tedesca, tuttavia, non avrebbe permesso a de Gaulle di disfarsi dell'aspetto legale del problema. All'epoca degli accordi del '54, la Germania federale aveva concesso il diritto di altre nazioni a stazionare con le loro truppe su territorio tedesco solo se fossero rientrate sotto comando NATO, guadagnando così un po' di quella sovranità persa con la guerra. Pertanto, se l'Eliseo credeva di bypassare i vincoli legali, Bonn avrebbe dovuto essere solerte nel ricordare a Parigi che "French forces cannot remain solely on the basis of 1954 convention once 'integration is broken up'. The presence of foreign troops under an integrated command of which Germany is a part is acceptable, but it would be an infringement of German sovereignty for French forces to remain under a purely French command. Under the ten-year Franco-German Logistics Agreement of 25 October 1960, Paris agreed to make available to the Bundeswehr facilities for the storage and testing of German military equipment, and for the training of German troop units. Such facilities remain under French command, even in the event of hostilities, and they are administered by French military authorities in consultation with German authorities. In practice, French personnel hold a dominant position. Specific storage installations are not mentioned in the Agreement, but rather have been established either as separate German facilities or as joint French-German installations, via post-Agreement negotiations. The training of German troops in French Army Camps is carried out on the basis of annual requests from Bonn to Paris. In 1966, some 26,000 German troops are scheduled for such training. In view of the discrepancy between these tight French controls over German personnel in France and the relative independence of French forces in Germany, Bonn's demands for reciprocity signal some hard bargaining ahead. Bonn also intends to seek a commitment

⁸⁴⁰ LBJL, NSF; Country File, France, box 178, Intelligence Memorandum CIA, The NATO Problem: French Forces in Germany, April 18, 1966, pp. 1-2.

from the French to integrate their troops into NATO command in the event of war and to assume a clearly defined peacetime mission.”⁸⁴² Proprio perché la questione della negoziazione tra Francia e Germania era in fondo assimilabile all’intero contesto dei problemi della NATO, gli Stati Uniti – si affermava – avevano dinnanzi a sé un dilemma: “significant political disadvantages may result if France stays in Germany on a special basis and thereby encourages other NATO members to press for accomodation of their particular interests. Moreover, bilateral French-German arrangements could have the effect of diluitine Germany’s cooperation with the US or with the whole multilateral structure of NATO. Against this, the US must weigh the effect of French withdrawal on French-German reconciliation which the US has fostered, and on the Alliance military posture on the central front.”⁸⁴³ Dal punto di vista militare la perdita dello spazio aereo e del territorio francese per l’addestramento e la difesa, causato dalla rimozione delle basi Usa dalla Francia, era una questione molto più seria per l’alleanza rispetto al cambio di status delle forze francesi in Germania o persino il loro completo ritiro. Nella RFT c’erano due divisioni e una brigata indipendente la cui perdita non sarebbe stata così decisiva mentre per quel che riguardava le forze di terra, la Francia possedeva in Germania 10 batterie di MGR-1 “Honest John”, ovvero razzi di artiglieria tattici nucleari equipaggiati con bombe americane. In aggiunta agli Honest John, c’erano poi altre 60 batterie di F-100 francesi dotati di armi nucleari *made in Usa* e due sezioni di Nike Hercules dotati anch’essi di bombe americane. Parigi – spiegava il memorandum – non sarebbe stata così contenta di veder ritirate le armi e le bombe nucleari di Washington dalle proprie installazioni militari nella RFT.⁸⁴⁴ Inoltre, la Francia, in virtù del proprio ritiro dalla Germania, avrebbe perso l’importante sistema di radar americano che copriva la parte più ad est del territorio tedesco, senza contare la perdita dell’uso dei 4 squadroni dell’aeronautica francese e delle batterie Nike e Hawk. Era quindi evidente che il governo francese voleva un accordo con la Germania per poter a usufruire dei vantaggi costituiti dalle dotazioni di armi nucleari americane. La decisione pertanto sul “se e sotto quali condizioni” le forze francesi sarebbero rimaste nella RFT si rivelava una questione essenzialmente politica, i cui aspetti legali divenivano ancora più complessi. Gli accordi del ’54, tuttavia, in qualche modo facilitavano la gestione della faccenda: essi garantivano la permanenza delle truppe di Parigi in Germania poiché erano stati definiti in virtù del diritto della Francia ad esercitare le proprie prerogative di ex-paese occupante del territorio tedesco alla fine della

⁸⁴¹ Ibidem, p. 3.

⁸⁴² Ibidem, p. 4.

⁸⁴³ Ibidem, p. 5.

⁸⁴⁴ LBJL, NSF; Country File, France, box 178, Intelligence Memorandum CIA, The NATO Problem: French Forces in Germany, April 18, 1966, p. 6.

seconda guerra mondiale. “All of these rights existed before the creation of NATO and continued to exist thereafter. Consequently, a change in France’s relation to NATO would not affect the rights which it held as one of the occupying power and retained thereafter. Under international law, these rights would lapse only if France, by withdrawing its troops, ceased to be able effectively to exercise these rights.”⁸⁴⁵ Eppure dal punto di vista tedesco la situazione non sembrava essere così semplice, soprattutto per quel che riguardava Berlino. “France’s right to retain a military presence was not affected by the ending of the occupation regime in West Germany or its inclusion in NATO. A French withdrawal from NATO would not have any legal effect on France’s right to remain in Berlin because NATO agreements have never been applied there and Allied forces in Berlin are not a part of any NATO command.”⁸⁴⁶

Al tempo stesso tuttavia, la Francia, sostenitrice dello status quo nella capitale tedesca, non avrebbe ritirato le forze francesi come d’altronde aveva dichiarato. Se costretta dal governo tedesco, a quel punto, essa avrebbe chiamato in causa la politica alleata costruita lungo i 20 anni trascorsi dalla fine del secondo conflitto, coinvolgendo così anche le altre due potenze (Gran Bretagna e Usa). Il collocamento delle truppe francesi nella RFT, chiamato Live Oak, era fortunatamente connesso allo SHAPE, in quanto il generale Lemnitzer era il comandante in capo di Live Oak e del SACEUR. Il quartier generale di Live Oak, era, inevitabilmente, collocato presso lo SHAPE, pur detenendo comunque la piena responsabilità del dispiegamento a Berlino e dell’accesso alla città.

Con la rimozione dello SHAPE dal suolo francese, ci sarebbe stata la possibilità di rivedere, per Washington, anche l’intera operazione Live Oak, che era stata concepita per risolvere quei problemi “di urgenza e serietà della minaccia sovietica” che tuttavia si erano ora enormemente ridimensionati.⁸⁴⁷ In conclusione, si leggeva nel memorandum, la Francia sarebbe stata spinta alla ricerca di un accordo con la Germania proprio su quella parte dell’impegno atlantico (Berlino) a cui gli Stati Uniti avrebbero potuto apportare sostanziali e necessarie modifiche.

Sullo stesso tema un memorandum del dipartimento di stato non la vedeva esattamente allo stesso modo. Redatto dalla sezione di ricerca ed intelligence, a firma di George Denney Jr., il documento cercava di misurare e mettere in evidenza l’impatto del ritiro francese dalla RFT sull’intero spettro delle relazioni interalleate.⁸⁴⁸ “The potential effect on their departure from Germany on 1) Franco-

⁸⁴⁵ Ibidem, p. 7.

⁸⁴⁶ Ibidem, p. 8.

⁸⁴⁷ Ibidem, pp. 8-9.

⁸⁴⁸ LBJL, NSF; Country File, France, box 178, Research Memorandum – INR – to Sec. from George C. Denney, “problema created by NATO Crisis in Regard to Status of French Forces in Germany”, April 6, 1966.

German rapprochement, 2) European Unity, 3) the possible renaissance of German nationalism and militarism, 4) Western relations with the USSR, 5) internal and external pressures in the FRG, and 6) the possible return of France to NATO have all been noted. [...] However, our embassies have recognized that there are a number of practical considerations which will require the observance of certain conditions in any agreement which might be reached on this question. They cautioned against any concession of a 'special status' for French forces in Germany which would appear to be a 'total victory' for de Gaulle and which would bring with it the implication of discrimination against the FRG.”⁸⁴⁹ In linea generale il problema del ritiro avrebbe coinvolto anche gli altri alleati NATO, nella misura in cui l'accordo raggiunto tra le parti sarebbe stato, per i 14, più o meno vantaggioso. Una preoccupazione verosimile sarebbe stata rappresentata, nell'ambito di una negoziazione bilaterale, dalla costituzione di uno staff ad hoc da parte della RFT – inesistente all'epoca – grazie al quale Bonn avrebbe potuto trattare con Parigi su una base di parità. Questo avrebbe ulteriormente impensierito gli altri stati membri. “And this would arouse concern all over Europe, based on past memory and fears, of the restoration of a national German military role.”⁸⁵⁰ Altrettanto verosimilmente la Francia avrebbe potuto minacciare la “non-cooperazione” sulla questione di Berlino – improbabile a causa degli interessi in gioco per Parigi, secondo la CIA – qualora fosse stata pressata a definire lo status delle proprie forze nella RFT. Peraltro, c'era sempre il rischio – argomentava Denney – che altri alleati seguissero l'esempio dell'Eliseo. Ad ogni modo il ritiro del governo francese avrebbe alterato l'equilibrio delle forze in Europa, provocando ulteriori e selettive riduzioni da parte americana e britannica, per esempio.

Il risvolto politico maggiormente preoccupante che veniva fuori dal ritiro francese dalla RFT era emblematicamente rappresentato dal ruolo in cui avrebbe potuto essere relegata la Germania federale. L'attacco di de Gaulle mirava infatti a incidere sul futuro del paese alleato nell'organizzazione.⁸⁵¹ Nel trattare quindi con l'Eliseo, il governo tedesco – spiegava ancora Denney – stava approntando un documento, sulla base del quale sarebbe stato più facile negoziare la questione delle forze francesi nella RFT ma anche affrontare la crisi NATO, nel suo più ampio contesto. Ad ogni modo, sarebbe stato più opportuno avviare la fase di negoziazione prima del viaggio di de Gaulle a Mosca, in programma a ridosso dell'estate, e comunque prima delle elezioni parlamentari francesi.

⁸⁴⁹ LBJL, NSF; Country File, France, box 178, Research Memorandum – INR – to Sec. from George C. Denney, “problems created by NATO Crisis in Regard to Status of French Forces in Germany”, April 6, 1966, p. 2.

⁸⁵⁰ Ibidem, p. 3.

⁸⁵¹ Ibidem, p. 4.

Il 29 ed il 30 aprile si svolse un incontro tra i 14 per discutere della risposta tedesca alla possibilità di accordi bilaterali con la Francia.

Qualche giorno della riunione era stato istituito un working group per lo studio delle forze francesi in Germania, con sede a Bonn, per poter così continuare il lavoro iniziato negli incontri tripartiti. Il gruppo di lavoro sarebbe stato costituito da ciascuna delegazione dei tre paesi coinvolti, sotto la direzione del segretario di stato tedesco Carstens, l'ambasciatore britannico Sir Frank Roberts e l'americano McGhee.⁸⁵² Il working group avrebbe anche contribuito a produrre una bozza di documento sulla base della quale discutere un accordo con la Francia, tenendo conto dell'aspetto politico, militare e giuridico. Il gruppo di lavoro avrebbe riportato ai tre governi interessati le conclusioni del lavoro condotto il 9 maggio, così da divenire argomento di discussione anche per gli altri membri in riunione a Parigi per la metà di quel mese.⁸⁵³ In un'atmosfera così collaborativa, l'incontro si rivelò utile anche per preparare il primo rendez-vous ministeriale dopo l'uscita di Parigi dalla NATO, in programma a Bruxelles dal 6 all'8 giugno. Per quella data, avevano dichiarato i tre rappresentanti del working group tripartito, i 14 avrebbero dovuto convergere su di una posizione unitaria, così da giungere alla data del ritiro previsto per il 1 luglio senza intoppi.⁸⁵⁴ Londra, tramite il suo rappresentante Roberts, in occasione dell'incontro a tre, aveva dichiarato che avrebbe considerato ancora desiderabile la presenza delle truppe francesi solo se gli accordi franco-tedeschi avessero stabilito che: 1) quelle forze sarebbero tornate sotto comando NATO in caso di crisi; 2) vi fosse stato un dispiegamento delle stesse anche in tempo di pace, utile all'addestramento se una crisi fosse occorsa; 3) la Francia avesse continuato a supportare il concetto di "forward defense", ovvero la difesa del territorio tedesco grazie alla capacità di rigettare l'attacco verso il confine della RFT, ad est.⁸⁵⁵ In virtù poi, del legame tra lo SHAPE e l'operazione Live Oak, sarebbe stato necessario secondo il delegato britannico ottenere un accordo anche su Berlino in contemporanea al raggiungimento degli altri accordi. McCloy in accordo con Schroeder, concludeva, sostenendo che sebbene il problema delle truppe francesi in Germania si rivelasse dirimente, il problema posto da de Gaulle all'intera NATO era drammaticamente più significativo. Il riferimento che il Generale, nel suo aide memore, aveva fatto al coinvolgimento nell'organizzazione della Francia nell'eventualità di un conflitto, ma solo nel caso

⁸⁵² LBJL, NSF, Subject File, box 21, Telegram from Bonn (Hillenbrand), April 16, 1966.

⁸⁵³ LBJL, NSF, Subject File, box 21, Telegram from Bonn (Hillenbrand), Tripartite Meeting on French Troops in Germany: Final Joint Communiqué, April 16, 1966, pp. 1-2.

⁸⁵⁴ LBJL, NSF, Subject File, box 21, Telegram from Bonn (Hillenbrand), Tripartite meeting on French Troops in Germany, April 15, 1966, p. 2.

⁸⁵⁵ LBJL, NSF, Subject File, box 21, Telegram from Bonn (Hillenbrand), Tripartite meeting on French Troops in Germany, April 15, 1966, p. 3.

fosse stata “un’aggressione non provocata”, costituiva un vulnus concettuale per l’intera alleanza. “French references to ‘unprovoked aggression’ were, as McCloy has said, deliberate and deeply disquieting. The FRG had been researching the origin of the term. They had had found it in the Locarno Treaty, the German-Soviet Pact of 1926, and in the Franco-Soviet Agreement of May 2, 1935. This was not very distinguished ancestry.”⁸⁵⁶ Gli alleati stavano facendo sempre più quadrato attorno alla Germania federale ed agli Stati Uniti, a maggior ragione ora garanti riconosciuti della sicurezza e della coesione dell’alleanza.

All’interno dell’amministrazione, le spaccature che si erano determinate al principio della crisi, andarono via via cristallizzandosi nelle settimane successive. La task force interdipartimentale istituita da Johnson, con la direzione di Dean Acheson, inevitabilmente fu condizionata dalla dura reazione dell’ex segretario di stato e di altri esponenti del dipartimento di stato (McCloy) nei confronti di de Gaulle. Dall’altra parte, invece, il dipartimento della difesa (assieme ad altri top advisers come Bator) fu spinto ad una visione nel complesso maggiormente pragmatica e volta a ricondurre a proprio favore le questioni sollevate dall’Eliseo.

L’occasione, infatti, per rafforzare la difesa integrata all’interno dell’alleanza senza la Francia, secondo McNamara, era troppo ghiotta: il rafforzamento della struttura chiaramente, sarebbe passato anche per una riduzione dei costi.⁸⁵⁷ Un ridimensionamento a cui il dipartimento della difesa aveva lavorato per anni, senza troppa pena per il possibile mutamento dell’assetto strategico delle forze Usa in Europa centrale. La posizione intermedia della Casa Bianca, la quale aveva compreso che un confronto aperto con de Gaulle non avrebbe permesso di continuare a far funzionare l’alleanza, fu, ovviamente, quella che prevalse, sebbene pendente verso l’opinione del dipartimento della difesa e del NSC. La necessità era quella di “ricostruire la NATO fuori della Francia quanto prima possibile ed in un modo *economicamente efficace*.”⁸⁵⁸ Gli Stati Uniti, al contempo, non avrebbero dovuto mai porsi nella condizione di essere dei *richiedenti* (petitioner) nei confronti dell’Eliseo: con un atteggiamento maggiormente flessibile anche l’approccio gollista sarebbe mutato, dando così modo a Washington di giungere ad un “accordo adatto per l’alleanza e buono per il Congresso”.⁸⁵⁹

5.5 L’uscita della Francia dall’organizzazione ed il NSAM 345: un’occasione per riorganizzare la NATO

⁸⁵⁶ Ibidem, p. 4.

⁸⁵⁷ F. Bozo, *Two Strategies for Europe*, op. cit., pp. 170-71.

⁸⁵⁸ LBJL, Special File, Administrative Histories (Department of State), Vol. I, Europe (France), pp.5-6.

⁸⁵⁹ F. Bozo, *Two Strategies for Europe*, op. cit., p. 171.

Nell'ambito delle discussioni in merito al ripristino delle funzioni dell'organizzazione tra i 14, gli Stati Uniti, sull'onda dell'entusiasmo sempre crescente per i risvolti favorevoli che il ritiro francese sembrava pur offrire alla leadership americana, procedevano allo studio dell'organigramma della struttura del consiglio atlantico, della sua funzione gestionale e di controllo (sulle attività istituzionali, politiche, economiche, finanziarie, di difesa della NATO), sul ruolo svolto dal segretario generale. "Purpose of reforms should be to streamline organization and achieve economy in order make NATO more effective and useful, while at same time promoting greater efficiency and cohesion, task should be done without increasing total number positions. There must be redistribution and elimination, as there are now in various places weak personnel, overstaffing, or overgrading. USRO intends make more exhaustive analysis to determine likely staff requirements, although believe detailed application is responsibility of SYG and assistants."⁸⁶⁰

In sostanza, quello che non aveva saputo e voluto formulare o suggerire de Gaulle rispetto alle incalzanti richieste dei diplomatici americani quando parlava di riorganizzazione della NATO e di riforma dell'intera alleanza, gli Stati Uniti si dichiaravano ora pronti a farlo.

In risposta all'aide-memoire del Generale del 29 marzo, Johnson scriveva che "the United States Government takes note of the view expressed by the French Government that the measures it proposes to take are made necessary 'because of the impossibility of amending, by mutual agreement and under satisfactory conditions, the provisions in force in the North Atlantic Treaty Organization.' The United States Government calls the attention of the French Government to the fact that the drafters of the North Atlantic Treaty recognized that changes might occur in the factors 'affecting peace and security in the North Atlantic area.' They, therefore, provided, in Article 12 that, after ten years of the operation of the Treaty, any Party should have the right to request a consultation of the Parties 'for the purpose of reviewing the Treaty.' The United States Government recalls to the French Government that, having in mind Article 12, it has, like many other NATO Governments, over the past several years invited the French Government to submit any proposals it might have for the revision of the Treaty or the Treaty Organization. Moreover, it has assured the French Government that such suggestions would be given the most careful consideration."⁸⁶¹ Chiaramente, il Presidente richiamava l'attenzione dell'Eliseo anche sull'aspetto economico e finanziario di quei cambiamenti – i trasferimenti delle forze americane dal

⁸⁶⁰ LBJL, NSF; Country File, France, box 177, Telegram from Paris (Cleveland) NATO Reorganization, April 27, 1966, p. 2.

⁸⁶¹ LBJL, NSF, Country File, France, box 178, Memo for the President (Ball) – re: reply to the French Aide Memoire on NATO – "The Aide Memoire", April 12, 1966, pp. 1-2.

suolo francese era, tra tutti, il più importante – i quali avrebbero condotto ad una riorganizzazione strutturale della NATO. “Finally, the attention of the French Government is called to the fact that its actions in withdrawing from, abrogating or repudiating existing agreements will entail financial problems and responsibilities that must be taken into account in any discussion of these actions.”⁸⁶² Tuttavia, prima di procedere ad una reale revisione dell’organizzazione, occorre tenere a mente le differenti interpretazioni e letture della crisi, scatenata dall’uscita di de Gaulle, che caratterizzavano le opinioni degli altri paesi-membri. “Despite the show of unanimity which other NATO members have been able to sustain – si leggeva in un memorandum di intelligence dell’amministrazione Johnson – important differences of opinion exist within and among them, and each now faces an appalling long list of decisions to be taken on issues which are vital to its national interest.”⁸⁶³ Persino il conservatore britannico Edward Heath, sotto campagna elettorale e sull’onda della montante polemica di Londra contro la mossa di de Gaulle – riportava il memorandum CIA – si era trovato a concordare con il laburista Wilson al governo sulla *condivisibile necessità* di provvedere a riformare l’alleanza. [...] “In his press conference on 15 March, Heath took the view that after 20 years it was unrealistic to expect the Alliance to remain precisely the same, that it is time now to redress the balance between the US and Europe in NATO, and that, rather than ‘bellyache’, the other members should sit down with the French and work out a new NATO structure.”⁸⁶⁴ Non solo. Il problema della crisi andava anche assimilato al più ampio contesto politico della leadership americana nella NATO. “Vital aspects of the Alliance which could perhaps be multilateralized and integrated have not been – instead of a thorough-going NATO common weapons program, for example, vigorous national competition has often been the case. Whatever the political value of the multilateral mutual defense commitment in the North Atlantic Treaty, everyone knows that the real guarantee of Europe’s security is the unilateral recognition by the US that its security forbids the acquisition of Western Europe’s industrial machine by the Soviet Union. Moreover, while the issue has on occasion been portrayed as gaullist ‘innovation’ as opposed to US ‘stand-pattism’, the US has on two notable occasions been the innovator: in 1954, when we ardently supported the European defense Community in order to obtain a commitment of German manpower to

⁸⁶² Ibidem, p. 5.

⁸⁶³ LBJL, NSF, Country File, France, box 178, Intelligence Memorandum, “The NATO crisis in its Political Setting”, April 2, 1966.

⁸⁶⁴ Ibidem, p. 9.

NATO, and in the last few years when we have sought through the multilateral force to give Bonn an in direct access to nuclear weaponry.”⁸⁶⁵

[...] “The North Atlantic Treaty and its organization also provide Europe an assurance of US support which is politically and psychologically necessary, The Gaullists argue that in Europe’s last two wars the US intervened only at the eleventh hour. They also hold that the North Atlantic Treaty’s mutual defense commitments could not be made automatic and categorical because of the US Constitution. The US answer to this is that the American presence in Europe – and above all, the integrated structure – is an assurance of certain US involvement in any future war. Since the Gaullists wish to dismantle this practical guarantee, it is evidently of little value to them, but it remains of value to others who may in fact be concerned that a US involvement elsewhere, a rebirth of US isolationism, or a budget-cutting orgy might leave Europe overly exposed.”⁸⁶⁶ In altre parole, qualsiasi riforma della NATO passava per il riconoscimento ed il rafforzamento della leadership americana, senza la quale l’organizzazione non avrebbe potuto garantire la sicurezza degli stati membri. Senza un ulteriore coinvolgimento da parte Usa nella gestione della crisi così come nella riorganizzazione dell’alleanza, si sarebbe rischiato di tornare ad un controproducente isolazionismo di cui gli Stati Uniti si erano drammaticamente già resi protagonisti.

Tuttavia, per rinforzare la leadership americana e centralizzare maggiormente il controllo nell’alleanza, gli Stati Uniti avevano pur bisogno di comprendere le reali esigenze dell’organizzazione e non solo lasciare che l’amministrazione focalizzasse la propria attenzione sui possibili tagli alle forze Usa in Europa ed al loro migliore dispiegamento. Come aveva, con grande acume, tentato di spiegare Komer del NSC al Presidente già in marzo – prima che fosse approntata la versione definitiva della risposta americana all’aide memore francese – per rafforzare l’alleanza occorreva qualcosa di *veramente* nuovo, “so that we don’t end up with the same old NATO slightly weaker (without France). In short, the best way to stop de Gaulle is to beef up the alliance – make it more integrated rather than less. Before we announce that – continuava con tono vivace Komer – we’re going to the precise opposite direction from de Gaulle, let’s first look at ‘how’. To my knowledge, the only *new* idea we have for strengthening the alliance is the well-known MLF (or the UK variant ANF). Query: is the proposed new strengthening of NATO simply an opening for a new push on MLF?”⁸⁶⁷ Era questo il momento,

⁸⁶⁵ LBJL, NSF, Country File, France, box 178, Intelligence Memorandum, “The NATO crisis in its Political Setting”, April 2, 1966, p. 3; e anche in LBJL, NSF; Agency File, box 36, Intelligence Memorandum, “The NATO crisis in its Political Setting”, April 2, 1966.

⁸⁶⁶ Ibidem, p. 4.

⁸⁶⁷ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 143, Memorandum from the President’s Acting Special Assistant for National Security Affairs (Komer) to President Johnson, Washington, March 16, 1966.

chiedeva retoricamente Komer, per tornare a parlare del progetto, per presentare qualcosa di davvero nuovo? La MLF, presentava forse ancora di più in quel momento, il vantaggio di rassicurare i tedeschi in qualche modo annientati dall'attacco di de Gaulle, mettendo nelle loro mani il grilletto nucleare. Al contempo però, e l'obiezione era brillante, dinnanzi al ritiro francese che inevitabilmente lasciava un posto vacante alla Germania, gli altri alleati (Norvegia, Italia, Benelux e Gran Bretagna) avrebbero avuto di che temere di fronte ad una RFT con accesso alle armi nucleari, come previsto dalla MLF. E forse tutto ciò, avrebbe condotto ancora di più la Francia nelle braccia dell'URSS, la quale voleva escludere più di ogni altro la disseminazione atomica in Europa centrale e quindi a Bonn. In altre parole, parlava ancora più chiaramente Komer, Washington era realmente pronta per una crisi politica aggravata dall'ipotesi multilaterale? "We already have one war in Asia, and I can see the Europe firsters clamoring that Lyndon Johnson is leading us into trouble on both flanks. Don't we also risk Republican charges that we're losing two wars instead of one? Finally, can we win a war with de Gaulle just now over more integration vs. less? I doubt it. He's just been elected for seven years and nobody believes we can get him to reverse course – whether what he's doing is popular in France or not. Even to try may risk splitting NATO further by giving play to all the latent centrifugal tendencies in Portugal, Norway, Denmark, Turkey and Greece. Can we afford to have yet others play the same game as de Gaulle?"⁸⁶⁸ Il memorandum, come giustamente sottolineava Komer, esagerava volutamente gli aspetti negativi della questione, cercando così di "fornire entrambi le versioni della storia". Il problema dinnanzi ad una possibile riformulazione strutturale dell'alleanza non derivava esclusivamente dalla Francia, ma ancora una volta, dalla Germania, poiché con essa si giocava la partita del nuclear sharing – ancora irrisolta – e la stessa distensione, a cui la NATO, secondo Washington, avrebbe dovuto contribuire.⁸⁶⁹

La reazione della Casa Bianca fu all'apparenza in linea con quanto suggerito da Komer, sebbene l'approccio scelto da Johnson fu sensibilmente flessibile da un lato – quello del confronto con la Francia – ma tendente alla conservazione dall'altra – ovvero quello della ristrutturazione della NATO e della riduzione dei costi americani nell'alleanza. Con il NSAM 345, Johnson definì ancor meglio le linee guida per l'amministrazione in merito alle questioni all'ordine del giorno. "The President wishes to have developed recommendations for enlarging the participation in and understanding of nuclear planning by both the political and military authorities of our major NATO allies. Two alternative approaches should be the creation of a permanent body of restricted membership within NATO with

⁸⁶⁸ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 143, Memorandum from the President's Acting Special Assistant for National Security Affairs (Komer) to President Johnson, Washington, March 16, 1966.

functions include both intensified consultation and the direction of US and UK nuclear weapons and delivery vehicles assigned to NATO and/or collectively owned. The proposals should cover the full range of activities involved in planning for the operation of existing forces and the development of future forces: intelligence, deployment, targeting, considerations affecting use at times of crisis, research, development, production and budgeting.⁸⁷⁰ L'organismo permanente di cui si sollecitava la costituzione, avrebbe focalizzato la sua attenzione primaria sulla difesa del territorio NATO. For the purposes of this exercise, it should be assumed that any "NATO Nuclear Force" Plan which later may be agreed upon will not include: a) mixed-manning of submarines;

b) a surface fleet capable of delivering nuclear weapons: 1 participation or membership, 2 location, 3 financing, 4 probable UK, German, French, other NATO and Soviets Reaction, 5 appropriate US negotiating strategy and procedures for its execution."⁸⁷¹

Il Presidente inoltre, si augurava – si leggeva nel memorandum – che si sviluppasse altre proposte volte ad accrescere la coesione della NATO e la comunità atlantica. Qualsiasi proposta avrebbe dovuto fare i conti con due misure in particolare:

“military and non-military programs affecting primarily the affairs of the Free world; constructive political, diplomatic, and economic initiatives addressed to Eastern Europe and the Soviet Union.”⁸⁷² Il memorandum era stato redatto da Walt Rostow, che nel bel mezzo della crisi NATO, dal dipartimento di stato (Policy Planning Staff) si era spostato al National Security Council al posto di Bundy, il quale aveva lasciato l'incarico per prendere la presidenza della Ford Foundation. Rostow non aveva mancato di esprimere al Presidente, prima ancora della stesura del NSAM, la sua opinione riguardo la questione nucleare e la crisi NATO, cercando di tirare le somme di quel che sarebbe stata la politica atlantica Usa. “At the moment, I can, perhaps, be most helpful by setting down a few fundamental ideas which I believe are relevant to these matters.”⁸⁷³ “1 The maintenance of an integrated NATO capable of continuing to deter Moscow is fundamental. Given Soviet missile and conventional capabilities, it is truly a mortal issue. Here I believe Mr. Acheson is wholly correct. It is not a question of clinging to outmoded ideas of the late 1940's: it is a question of whether we and the Europeans have learned the lesson of two world wars and the whole sweep of modern history. 2 In order to maintain the political

⁸⁶⁹ Ibidem.

⁸⁷⁰ NSAM 345, Memorandum for the Secretary of State and for the Secretary of Defense (from Rostow), “Nuclear Planning”, April 22, 1966. <http://www.lib.UTexas.edu/johnson/archives.hom/nsams/nsam345.asp>; FRUS, 1964-68, XIII, doc. 159, National Security Action Memorandum No. 345, Washington, April 22, 1966.

⁸⁷¹ Ibidem, p. 2.

⁸⁷² Ibidem.

base for this deterrent – under French attack – the UK and Germany must be brought closet together. This is the way to look at the nuclear issue. We need to sit down with the UK and the Germany and quietly guide them to a well-balanced package. The first requirement is tripartite talk, but we should not declive ourselves that anything will emerge unless we push them tactfully towards a package, including, in particular, the nuclear issue and the defense of the pound. 3 On the nuclear issue I have no pet formula: I am clear, however, on two things:

- a) at the moment the Germans do not have the political and psychological base to foreclose a hardware option once and for all, without a major concession from Moscow in the direction of German unity,
- b) we ought to put our best thought and imagination into designing a lively nuclear consultation club, hardware or no hardware. The design and negotiation of this consultation club are first priorità business on which the whole town agrees.

4 We ought to do nothing that need not be done to make Franco-German relations worse than de Gaulle has made them.

5 We ought to accompany the NATO reorganization with as many forward-looking measures in the Atlantic as possible. The case for keeping NATO is widely understood. But there is also a correct feeling that we need: a) More partnership in the Atlantic on issues like money, aid, space, modern technology, Great Society issues, political consultation; b) More East-West bridge Building by Atlantic nations: trade, cultural contacts, etc. We should not become – spiegava ancora Rostow – so overwhelmed with the difficult details of moving NATO, negotiating with the French, facing the issues of French troops in Germany, that we fail to give the whole enterprise a new forward look. Planning is under way; but, unless you insist on its being given a priority equal to other matters, it may be pushed aside as window-dressing. It is more than that. It may determine how positively European parliaments and public opinion react to the new NATO package as a whole. Indeed, the same may be true in the US.” Il NSAM 345, era quindi una risposta a quanto acutamente sollevato da Rostow e dimostrava, altresì, che la sua linea, quella del NSC e del dipartimento della difesa avevano avuto definitivamente la meglio su quella del dipartimento di stato.⁸⁷⁴ A chiusura del memorandum precedente il NSAM, Rostow scriveva efficacemente: “My only operational proposal is this: that you budget for a small, carefully prepared meeting on the nuclear question shortly after

⁸⁷³ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 157, Memorandum from the President’s Special Assistant for National Security Affairs (Rostow) to President Johnson, re: Atlantic Policy, Washington, April 17, 1966.

⁸⁷⁴ Andreas Wenger, *Crisis and Opportunity: NATO’s Transformation and the Multilateralization of Détente, 1966-68*, Journal of Cold War Studies, Vol. 6, No. 1, Winter 2004, pp. 22-74; p. 38.

you return to Washington. *The town needs your guidance.*⁸⁷⁵ Il messaggio era più che mai chiaro: riformare l'alleanza significava anche risolvere la questione nucleare ed aumentare la sua coesione a fronte delle spinte centrifughe a cui, da anni ormai, la NATO era sottoposta. Pochissimi giorni dopo Johnson scriveva a Rusk e McNamara, sostenendo di “non vedere alcun beneficio per gli Stati Uniti o per gli stessi alleati nel controbattere sulla posizione del governo francese”, e pertanto chiedeva ai due segretari di definire al meglio una posizione nel rispetto della NATO e di un approccio costruttivo.⁸⁷⁶ “That government – aggiungeva, quasi a replicare all’ultima frase del memorandum di Rostow – has made known its position.”⁸⁷⁷ Tuttavia, in virtù degli ultimi sviluppi, decisi dalla Casa Bianca sulla posizione da tenere per gli Stati Uniti nell'alleanza, l'amministrazione tardava ancora a definire una risposta all'ultimo memorandum di de Gaulle del 22 aprile. Le negoziazioni con la Francia erano già in corso, altrettanto le discussioni con il rappresentante francese NATO de Leusse riguardo i quartier generali dell'organizzazione in Francia. In realtà, tutta la corrispondenza tra Parigi e Washington poteva dirsi parte della negoziazione, e “per questo non c'era bisogno di sedersi attorno ad un tavolo.”⁸⁷⁸ Era pur vero, però, che gli Stati Uniti non erano ancora pronti a definire i termini del ritiro con gli altri alleati. Tuttavia, ricordava Rusk nello stilare il memorandum, il ritardo nella negoziazione era dovuto anche allo stesso Eliseo, che aveva mancato di dare segnali favorevoli o contrari a quanto espresso in precedenza dall'amministrazione americana. Fatto sta che nessuna risposta venne inviata a Parigi. Alla fine di maggio Rusk fece delle specifiche richieste all'ambasciatore francese Charles Lucet circa gli accordi bilaterali tra Francia e Stati Uniti ed a Bohlen, nel giro di qualche giorno, fu detto che quelle domande costituivano la replica di Washington all'aide memoire del 22 aprile.⁸⁷⁹

5.6 Tra negoziazione e leadership. Come riformulare gli obiettivi dell'alleanza

⁸⁷⁵ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 157, Memorandum from the President's Special Assistant for National Security Affairs (Rostow) to President Johnson, re: Atlantic Policy, Washington, April 17, 1966; LBJL, NSF, Agency File, box 36, Memo for President from Rostow – Atlantic Policy – April 17, 1966, pp. 1-3.

⁸⁷⁶ Andreas Wenger, *Crisis and Opportunity*, op. cit. p. 38; F. Bozo, *Two strategies for Europe*, op. cit., p. 171.

⁸⁷⁷ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 161, Memorandum from President Johnson to Secretary of State Rusk and Secretary of Defense McNamara, Washington, May 4, 1966.

⁸⁷⁸ ID., doc. 162, Telegram from the Department of State to the Embassy in France, Washington, May 13, 1966.

⁸⁷⁹ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 162, Telegram from the Department of State to the Embassy in France, Washington, May 13, 1966.

“[...] If, however, one has taken a position from which it will not recede, and from which it cannot be forced to recede, there is small room for negotiation. In the past weeks – si leggeva in un memorandum di Acheson nelle prime settimane di maggio, a proposito delle negoziazioni con Parigi – the French government has been at pains to demonstrate the latter is its attitude towards NATO. It will not discuss its decisions that French troops must be withdrawn from commitment to NATO command and French officers from service in NATO commands. Similarly its demands that all NATO and US command headquarters and all US troops, facilities and supplies must be withdrawn from France are not subject to negotiation. All that can be discussed are ‘practical measures’ for carrying out these decisions, a deadline for which the French government has arbitrarily set. Even the French Ministry of Defense admits that so far as NATO facilities and headquarters are concerned these dates cannot be met.”⁸⁸⁰

Nonostante la scelta di Johnson di procedere con cautela ed evitare lo scontro aperto con l’Eliseo, era evidente per Acheson e per buona parte dell’amministrazione, che non esisteva la volontà da parte francese di discutere e negoziare con Washington. Gli Stati Uniti si erano impegnati a ritirare, il più presto possibile, le proprie installazioni e le proprie truppe dal suolo dell’alleato, ma tuttavia occorreva, ribadiva l’ex segretario di stato rivolgendosi a Rusk, che non vi fosse la cancellazione unilaterale degli accordi che avevano permesso il dispiegamento delle forze e delle installazioni statunitensi in Francia. Su questo punto era necessario negoziare. Anche perché – notava ancora Acheson – sarebbe stato contraddittorio per il governo francese procedere alle discussioni per via bilaterale sul rientro delle forze americane in Francia in caso di guerra ed escludere invece la trattativa per il ritiro di quelle stesse forze. Cosa era davvero possibile negoziare e quale importanza avrebbe avuto? Era evidente, spiegava Acheson, che il governo francese voleva “un accordo europeo raggiunto dagli europei”. “i.e. by underlying reality of Europe.. Russia in Eastern Europe and France, England and to a lesser extent Italy in Western Europe.. the other countries of Europe were so much dust. The agreement would seek a ‘reunited Germany without nuclear arms and the withdrawal of foreign forces from such a Germany, including, of course, military forces of the United States.’ To most Europeans simple mathematics makes this appear as Soviet domination of Europe. Our allies have not seen this issue of policy as a misunderstanding which can be talked out. The parties are not separated by details. They are poles apart. The NATO Fourteen, to be sure, have matters

⁸⁸⁰ _ID., doc. 163, Memorandum by Dean Acheson – Broad Lines of Approach toward negotiations with France in NATO crisis – Washington, Undated.

which must be talked out with the French; but they are of relatively minor importance. How insistent will the French be in pushing a hurried evacuation of NATO establishments? In limiting NATO overflights? In picking off the flow of oil across France? Is it in the interest of NATO to cloak the withdrawal of France from the Alliance? How valuable is French liaison with the NATO commands, and how much reliance can be placed on an agreement to use French facilities in time of conflict.⁸⁸¹ Le questioni su cui avrebbe potuto essere intavolata una negoziazione, erano le seguenti:

- 1) la presenza delle truppe francesi nella Germania federale;
- 2) il sorvolo alleato attraverso lo spazio aereo francese;
- 3) la continuità nel trasporto di petrolio attraverso la Francia;
- 4) i diritti di rientro delle forze e installazioni americane in Francia in caso di guerra.

In merito al primo punto, come si era già rammentato, sia Bonn che Parigi erano nelle condizioni di negoziare la presenza delle forze francesi nella RFT. Un incontro tra Couve de Murville e Schroeder, il 18 aprile, aveva già messo in evidenza gli aspetti su cui si sarebbe concentrata la discussione: l'impegno delle forze di Parigi sotto comando SACEUR in caso di conflitto, su cui gli altri 13 membri concordavano. Qualora de Gaulle avesse rifiutato di far rientrare le proprie forze sotto comando NATO, la sua decisione – avevano messo in chiaro i tedeschi in quelle ore in trattativa con l'Eliseo – la Germania sarebbe divenuta un paese diviso e l'effetto conseguente si sarebbe una grave perdita per tutta l'alleanza.⁸⁸²

Rispetto alla possibilità di sorvolo del territorio francese da parte delle forze aeree NATO ed americane, così come era stato già riconosciuto, Washington valutava con attenzione una possibile negoziazione. Lo spazio aereo francese era infatti di vitale importanza e la stessa necessità di Parigi a mantenere la via di comunicazione (per la stessa credibilità della forza de frappe) avrebbe dovuto spingere de Gaulle a più miti consigli. Tuttavia, spiegava Acheson, il Generale, escludendo la possibilità di un attacco da parte sovietica, aveva fatto intendere di guardare con poco interesse l'accesso da parte della Francia alle informazioni per la propria difesa aerea fornite dall'*Early Warning System*. Al punto 3, quello che riguardava la continuità nel trasporto di carburante attraverso la Francia, l'aide memoire aveva contemplato l'interruzione del flusso che conduceva il petrolio in Germania grazie all'oleodotto americano.

⁸⁸¹ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 163, Memorandum by Dean Acheson – Broad Lines of Approach toward negotiations with France in NATO crisis – Washington, Undated.

⁸⁸² Ibidem.

Tuttavia, la reazione Usa sarebbe stata talmente grave, che con ogni probabilità, Parigi avrebbe temporeggiato almeno per l'anno in corso.

Sull'ultimo punto, riguardante i diritti di rientro in caso di guerra, la Francia aveva fatto capire che poteva esserci la possibilità che il paese non partecipasse ad una guerra in cui invece erano coinvolti gli Stati Uniti. Su questo aspetto, ribadiva Acheson, la chiarezza doveva essere assoluta e la negoziazione, pertanto, necessaria.⁸⁸³

Il 18 maggio, Rostow e Bator tornavano sulla questione indirizzando un memorandum a Johnson, in previsione peraltro dell'incontro tra Erhard e Wilson il 23, del risultato del lavoro che McNamara stava conducendo in merito al ricollocamento delle forze americane e NATO (con consegna prevista per il 25) e dell'incontro ministeriale NATO in programma nella prima settimana di giugno. "On French troops in Germany (the hottest near-term political issue), tue US-UK-German working group in Bonn has circulated to the Fourteen its report on how we should negotiate. It suggests a fairly a tough line, and we shall have to decide what fallback position to take and when, in the light of a French reply which will come soon. On other defense arrangements with France (overflights, the oil pipeline, wartime re-entry) we have a draft aide-memoire which we have held at State's request until we could get your guidance on the general negotiating position."⁸⁸⁴

"Under Dean Acheson's chairmanship, State and Defense have been working hard on the nuclear issue, and on constructive proposals for the Alliance, in response to NSAM 345. The nuclear part of the package will be ready at the end of the week. You should consider a major speech on European policy before de Gaulle goes to Moscow (June 20). Many Europeans (including French Senator Lecaunet) have suggested its wisdom at this stage. How we play our hand during the next several weeks not only help determine the future shape of the Alliance, but will seriously affect German and European politics, and might even affect our own. We will need Presidential guidance specifically on: 1) our negotiating position on French troops in Germany, 2) whether to send another aide-memoire on defense arrangements to the French, and 3) our overall negotiating stance. There is a further reason for early Presidential involvement. Some of your advisers –notably Acheson and Ball – are a bit shellshocked from newspaper stories suggesting that they are at odds with you. This is bad business for us and makes the Europeans, particularly the Germans, uneasy. Your giving them a day in court, and then your

⁸⁸³ Ibidem.

personal guidance, should permit us to be – and appear to be – a united and purposeful government.”⁸⁸⁵

La spaccatura in seno all'amministrazione tra il gruppo di Acheson ed il dipartimento di stato e il NSC ed il dipartimento della difesa, emergeva dal memorandum di Rostow e Bator, non facilitava l'individuazione di una linea politica ben definita. Per questo occorreva una ferma guida, una presa di posizione da parte del Presidente.⁸⁸⁶

Rispetto agli obiettivi americani in una negoziazione con la Francia, argomentavano ancora Rostow e Bator, le discrepanze con il gruppo del dipartimento di stato, erano rilevanti e per questo i due top advisor del NSC provavano a rielaborarli: “maintain an effective integrated deterrent, providing for the security of US and Allied forces in Europe; maintain solidarity among the Fourteen – in questo caso sarebbe stato opportuno mostrare realismo e determinazione con la Francia senza porre in discussione questioni in modo polemico. Inoltre, annotazione di non poco conto, gli Stati Uniti avrebbe dovuto continuare ad assicurare il proprio impegno a favore di una NATO sana e vigorosa, che poteva servire come base per una politica di bridge-building con l'est.”⁸⁸⁷ Al tempo stesso, sarebbe stato opportuno ridurre al minimo l'influenza sui tedeschi e cercare, invece, di garantire l'appoggio americano ad Erhard sia nel caso di una posizione di contrasto che nell'eventualità che Bonn volesse ricondurre ad un livello più basso il grado di difficoltà con Parigi.

Inoltre “impose a price on de Gaulle, while leaving an empty chair for France. (Punishing de Gaulle verbally is not serious or useful business. But it is essential for our security – and for the negotiation – that we be (and appear to be) capable of mounting an effective integrated deterrent without France. He remains, despite his stance, politically vulnerable in his domestic politics to isolation from the rest of the West.” Molto di quello che realmente vuole de Gaulle, sarebbe dipeso – spiegavano ancora Rostow e Bator – da quello che “sarebbe riuscito a prendere a Mosca” e dalla compattezza dei 14.

Lo spettro delle possibilità contemplava: il neutralismo (con la Francia fuori dalla NATO e fuori dalla RFT e nessun accordo sulla difesa con gli Stati Uniti o gli altri alleati); una NATO

⁸⁸⁴ _ID., doc. 165, memorandum from the President's Special assistant and Deputy Special Assistant for National Security Affairs (Rostow and Bator) to President Johnson – re: NATO – Washington, May 18, 1966.

⁸⁸⁵ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 165, memorandum from the President's Special assistant and Deputy Special Assistant for National Security Affairs (Rostow and Bator) to President Johnson – re: NATO – Washington, May 18, 1966.

⁸⁸⁶ Andreas Wenger, *Crisis and Opportunity*, op. cit. p. 38.

⁸⁸⁷ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 165, memorandum from the President's Special assistant and Deputy Special Assistant for National Security Affairs (Rostow and Bator) to President Johnson – re: NATO – Washington, May 18, 1966.

“annacquata” (con le truppe francesi ancora in Germania, il permesso di sorvolo, il NAC a Parigi ed il mantenimento della membership nella pianificazione atlantica e nel network di “early warning”). “During his Moscow trip, it is fair bet that he will try to get the Russians to hold out just enough of a promise of movement toward German unity to bedevil German political life without cutting the round from under Ulbricht. If the Russians don’t play, he is more likely to opt for a diluted NATO and against a neutralist position. What is clear, irrespective of what happens in Moscow, is that as a negotiator he will go great lengths to be in a position of granting favors and not asking them.⁸⁸⁸” Al di là, tuttavia, di quello che avrebbe potuto fare de Gaulle nella NATO e con i sovietici, la questione, ricordavano ancora i due advisor del NSC – rimarcando il fatto che nel memo di Acheson non vi era traccia - era l’atteggiamento che avrebbero assunto gli Stati Uniti nel misurarsi con le intenzioni dell’Eliseo.

Rusk, Ball e Acheson, riportava il memorandum del NSC, avevano creduto sia in pubblico che privatamente che nei confronti delle decisioni unilaterali di de Gaulle, occorresse replicare duramente; mentre il segretario McNamara “doesn’t want to argue with de Gaulle much, but simply get on with the job of building an integrated, streamlined deterrent without France, negotiating in the quietest way possible.”⁸⁸⁹

Era altrettanto chiaro, aveva ricordato Bator, che definire una posizione conciliante nel trattare con Parigi, con cui Erhard avrebbe potuto destreggiarsi meglio in politica interna, non avrebbe significato offrire il fianco a de Gaulle. “He wants to be sure – Bator – that, if de Gaulle will not accept those minimum conditions which we and the Germans must really insist upon, it will be clear to the world that de Gaulle alone is responsible for the breakdown – that the monkey is on his back.”

The State Department has tended to take positions a bit harder than those we could live with and let others water them down in negotiation. The other way to play it is to state positions closet to the minimum, hold to them, and avoid the charge of being unreasonable with de Gaulle. The State Department should be heard attentively, because they are on the firing line. But Rostow’s net view (in which Bator concurs) is: we probably will not be able to avoid some public discussion of de Gaulle’s position, given (Senators) Church, Fulbright, etc; but that discussion and statements of our differences should be precise and temperate. The key to the

⁸⁸⁸ Ibidem.

negotiation is action to put NATO in a position where it can live and operate with or without France. We are strong enough to state moderate positions and hold to them in negotiations with both France and our Allies. The balance here is so delicate that each key issue must be looked at separately.”⁸⁹⁰

In merito poi, ai singoli temi di negoziazione, la posizione di Rostow e Bator sulle truppe francesi in Germania non differiva molto da quello che McCloy aveva riferito ad Erhard.⁸⁹¹ Il tono americano nei confronti di de Gaulle sarebbe stato differente, ma le linee guida per un accordo rimanevano quelle già enunciate. Quello che tuttavia, rendeva differente la visione del NSC da quella del dipartimento di stato, era il significato che l’Eliseo avrebbe attribuito al suo impegno a rimanere nella RFT. La Francia avrebbe infatti dovuto impegnarsi con una missione militarmente significativa per le due divisioni in Germania; avrebbe dovuto unirsi al comando NATO anche nella pianificazione in tempo di pace oltre che in tempo di guerra; riaffermare l’articolo V del Trattato (*the mutual security provision*) senza alcuna condizione.

Probabilmente l’Eliseo avrebbe rifiutato tutte queste richieste ed avrebbe accusato Bonn e Washington della rimozione delle truppe. Ad ogni modo, gli Stati Uniti avrebbero dovuto attendere una replica da parte francese e poi consultarsi con il governo tedesco. Una risposta a Parigi avrebbe potuto inoltre esser oggetto, pubblicamente, di un altro brusco showdown; per questo era preferibile una “silenziosa chiarificazione”. “Our willingness to do without the French – and our actions which indicate our preparedness to do without them – constitute our best negotiating cards, given de Gaulle’s sensitivity to ‘isolation’; but in fact as well as in posture there is enough ambiguity in de Gaulle’s commitment so that it would be imprudent to be dependent on France, during his time, in a period of crisis or conflict.”⁸⁹²

Nell’incontro del giorno successivo, a conferma dell’assimilazione della visione del NSC, Johnson tuonò contro Ball e Acheson, i quali a suo parere avevano assalito de Gaulle per la sua posizione sulla NATO ed ammonì “that no one in the Administration should contravene his orders about being scrupulously polite in references to the General.”⁸⁹³

⁸⁸⁹ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 165, memorandum from the President’s Special assistant and Deputy Special Assistant for National Security Affairs (Rostow and Bator) to President Johnson – re: NATO – Washington, May 18, 1966.

⁸⁹⁰ Ibidem.

⁸⁹¹ Il memorandum di Bator che rivedeva parzialmente le istruzioni per McCloy, come si è già detto, giunse troppo tardi. Ci fu però ricezione di quei suggerimenti da parte di Johnson e qualche giorno più tardi si corresse il tiro di quello che McCloy avrebbe sostenuto con il governo tedesco.

⁸⁹² Ibidem.

⁸⁹³ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 166, Diary entry by the Ambassador to the United Kingdom (Bruce), Washington, May 19, 1966.

Il lavoro condotto fin lì da Acheson e Ball sull'affaire francese, ebbe fine con quell'incontro. Johnson evitò così di assumere quella posizione di "leadership egemonica stile anni '50" raccomandata da Acheson e Ball e decise, invece, di attendere la prossima mossa di de Gaulle, esercitando al contempo la leadership americana in seno alla NATO, come un *primus inter pares*, ed optò infine per una maggiore consultazione con gli alleati.⁸⁹⁴

L'incontro tra il ministro degli esteri Pierre Harmel e Johnson del giorno successivo mise ancora di più in luce la determinazione americana a fare da guida nell'alleanza. Il Presidente, infatti, dopo aver affrontato con Harmel il tema delle forze francesi nella RFT, chiese la sua opinione riguardo il ricollocamento dello SHAPE e del NAC in Belgio.⁸⁹⁵

Il ministro belga replicò che secondo i risultati delle prime indagini sull'opinione pubblica del paese, il ricollocamento delle installazioni NATO nel territorio belga poteva godere di una risposta positiva. Chiaramente, Harmel aggiunse che prima di qualsiasi decisione definitiva avrebbe anche dovuto sondare i leader dei partiti di maggioranza e di minoranza, poiché le reazioni iniziali non erano state così favorevoli. In ogni caso, Harmel espresse il desiderio di non ricevere alcun invito formale al ricollocamento finché non vi fosse stato l'incontro NATO a Bruxelles.

Alla luce del conflitto generatosi all'interno dell'amministrazione e della posizione assunta da Johnson, era chiaro, tuttavia, che Washington stava accelerando sul terreno della risistemazione delle strutture principali dell'alleanza e sulla riformulazione degli obiettivi NATO.

In un messaggio al ministro degli esteri tedesco, Rusk, annunciava la posizione che gli Stati Uniti avrebbero tenuto al prossimo incontro ministeriale. "I would like in my own remarks at Brussels to stress the theme that NATO should be developed further as an instrument for moving towards settlement of East-West problems. As some observers have pointed out, de Gaulle's challenge to NATO is, in one important respect, based on the presumption that he, acting alone, can do more to promote European detente than NATO and that NATO in fact, in its present form, is an obstacle to the promotion of more favorable East-West relations. I consider this a most dangerous view. [...] Therefore, I think we should demonstrate publicly at Brussels that NATO has an equal concern in moving towards improvement of relations with the

⁸⁹⁴ A. Wenger, *Crisis and Opportunity*, op. cit., p. 39.

⁸⁹⁵ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 167, memorandum of conversation – President's Conversations with Foreign Minister Harmel of Belgium (NATO) – Washington, May 20, 1966.

east and that NATO, as an organization, is seeking an expansion of its political role in augmenting East-West contacts.”⁸⁹⁶

“[...] I feel quite that one of our needs in the present crisis is to combat impressions of immobilisme. NATO, if it is to survive and flourish, must demonstrate increasingly its capability to serve as a serious forum for the consideration of new approaches to the problems which still beset our common relations with the Communist world.” In altre parole, era questo un tentativo, anche se ancora latente e sottotraccia, di procedere alla riformulazione degli obiettivi della NATO, che non sarebbero più stati quelli che avevano semplicemente dato modo alla NATO di esprimersi come alleanza militare contro il blocco sovietico ed il Patto di Varsavia. L’obiettivo di contribuire al dialogo tra est ed ovest – la distensione – caratterizzava l’organizzazione con un significato politico rilevante. L’alleanza, così, diveniva un sistema a sostegno dell’operazione di apertura con l’URSS portata avanti da Washington. Pertanto, stante il mutamento della minaccia sovietica, non erano più gli Stati Uniti a garantire l’efficacia del deterrente NATO, ma l’alleanza stessa nel suo coinvolgimento nelle relazioni est-ovest.

Ridefinire gli obiettivi dell’alleanza, tuttavia, significava passare anche per una fase di rielaborazione dell’intero sistema,

della messa in discussione, ad esempio, di alcuni capisaldi concettuali che avevano fatto *nascere e crescere* la struttura NATO nel suo complesso. In altre parole, occorreva ragionare lucidamente, innanzitutto sulla minaccia sovietica e comprendere i suoi limiti ed il suo ridimensionamento attuale e trarne – non come aveva fatto de Gaulle – le dovute conseguenze. Ed anche cercare di comprendere e misurare il grado di consapevolezza che l’opinione pubblica aveva dell’operato della NATO, degli sviluppi che avevano contraddistinto negli ultimi mesi (il ritiro della Francia) l’organizzazione, del ruolo che veniva riconosciuto a Washington all’interno del sistema.

Gli Stati Uniti, nelle prime tre settimane di aprile, avevano dato mandato all’US Information Agency (Research and Reference Service) di sondare l’opinione degli europei in merito alla NATO, per tentare di rispondere a tutti questi interrogativi. L’indagine, supervisionata dalla Gallup, aveva coinvolto circa 300 persone, tra Londra, Parigi, Francoforte, Roma, Oslo, Copenhagen, Bruxelles, Amsterdam ed Atene.⁸⁹⁷

⁸⁹⁶ ID., doc. 169, telegram from the Department of state to the Embassy in Germany, Washington, May 23, 1966.

⁸⁹⁷ LBJL, NSF, Agency File, box 36, USIA, Research and Reference Service – Current European Opinions on NATO (A Flash Survey) – April, 1966.

In merito alla minaccia sovietica, a livello generale, era emerso che gli europei non temevano più con grande preoccupazione un attacco proveniente da Mosca. La percentuale, di minoranza, che riteneva ancora un attacco sovietico particolarmente preoccupante ed incombente, oscillava da un minimo dell'11% ad un massimo del 31%. La capitale europea, dove un buon numero di intervistati considerava ancora probabile un'aggressione sovietica, era Bruxelles, seguita da Francoforte ed Amsterdam. La maggior parte degli intervistati parigini, riteneva invece che un attacco da est fosse molto improbabile e assai meno pericoloso.⁸⁹⁸ In 7 delle 9 capitali europee, il sondaggio aveva messo in luce una maggioranza – oscillante tra un 38 ed un 64% – che valutava l'uscita francese dalla difesa integrata dell'organizzazione come un fattore indebolente per la NATO. Anche qui, Francoforte si rivelava la città dove maggiore era la preoccupazione per la decisione dell'Eliseo. A Londra ed a Parigi, invece, la mossa di de Gaulle veniva considerata non così influente sulla capacità di difesa dell'Europa occidentale.⁸⁹⁹ Relativamente allo stesso tema, nonostante predominassero sentimenti di sfiducia e debolezza per l'organizzazione, la maggior parte degli intervistati aveva dichiarato di non vedere come necessario il dispiegamento di nuove forze (agli intervistati francesi non era stato sottoposto il quesito).

Solo Francoforte e Roma, ed il dato non sorprende, avevano fatto registrare rispettivamente tra il 20 ed il 26% di coloro che ritenevano che era opportuno l'aumento delle forze da parte del proprio paese od il dispiegamento di forze di altri paesi. La volontà di preservare lo status quo, tuttavia, si rivelava, maggiormente significativa, anche perché era rapportata alla percentuale, altrettanto indicativa, della comprensione e della reale conoscenza per il Trattato atlantico e l'organizzazione nel suo complesso da parte degli intervistati. Il grado di consapevolezza delle funzioni e del significato della NATO, era quasi ovunque, molto elevato. Gli europei in sostanza sapevano a cosa serviva e cos'era l'organizzazione ed erano quindi in grado di valutare l'impatto di un cambiamento sostanziale, quale la fuoriuscita francese, dal sistema.

La minaccia gollista, era pur vero, si era rivelata molto pericolosa per l'alleanza, mentre dall'altra parte scemava il rischio di un attacco da parte sovietica. Tuttavia, e questa sembrava essere una conclusione naturale, gli alleati erano capaci di far fronte al mantenimento dello status quo e della difesa dell'Europa centrale che, evidentemente, giudicavano allo stato attuale

⁸⁹⁸ Ibidem, Chart. 1 – Danger of Russian Attack Upon Western Europe.

⁸⁹⁹ Ibidem, Chart. 2 – Views on Effect of French withdrawal on West European Defense; Table 3.

adequata.⁹⁰⁰ Chiaramente, un atteggiamento fermo nei confronti di de Gaulle, quale quello evidenziato dalla interviste, poteva anche implicare una convinta esclusione della partecipazione francese all'alleanza. Alloquando il processo di ritiro delle forze francesi dalla RFT e di quelle americane dalla Francia fosse stato completato, emergeva nel sondaggio, sarebbe stato opportuno che Parigi ritirasse la sua membership – ormai solo politica – in seno all'alleanza. Mentre non sarebbe stato necessario, mettevano ancora in evidenza i dati, interrompere la cooperazione con il governo francese su altre questioni politiche ed economiche. Sorprendentemente da Francoforte, questa volta in senso positivo, veniva la percentuale più significativa: ben il 71% degli intervistati supportava il perseguimento di una forte collaborazione in materia economica con la Francia. Dal lato britannico, invece, la percentuale scendeva al di sotto del 40%, facendo registrare il valore più basso.⁹⁰¹ Rispetto al concetto dell'integrazione delle forze a livello militare, opposto a quello di un'alleanza costituita dagli eserciti nazionali, la maggioranza degli intervistati propendeva per la prima soluzione, in cui, peraltro la presenza degli Stati Uniti veniva ritenuta fondamentale. Solo a Londra ed a Parigi, si era registrata una percentuale a favore dell'integrazione molto più bassa. Sia i londinesi che i parigini intervistati avevano infatti mostrato di preferire un sistema di difesa che facesse affidamento al deterrente nazionale. Era tuttavia confortante per Washington – ad eccezione della percentuale di Londra – sapere che la leadership nella difesa del continente e dell'alleanza era affidato con fiducia, ancora, agli Stati Uniti.⁹⁰² A tal proposito, l'influenza degli Usa nella NATO era stata valutata dagli intervistati nella maggior parte delle capitali – ad eccezione di Parigi ed Atene – giusta sebbene non sufficiente.⁹⁰³

In merito alla presenza delle truppe americane sul suolo del vecchio continente, solo a Londra (42%) ed a Francoforte (71%), gli intervistati erano dell'opinione che andasse migliorata ed ovviamente non ridimensionata. Parigi, in questo senso, aveva fatto registrare dati incomparabili poiché la domanda era stata rivolta solo a coloro che aveva ritenuto “la presenza Usa troppo grande”.⁹⁰⁴ Alla domanda “se esisteva o meno il rischio di un coinvolgimento degli alleati in quanto membri NATO in conflitti non riguardanti strettamente il perimetro atlantico”, la maggior parte valutava come minimo il rischio o addirittura inesistente. Il quesito, in

⁹⁰⁰ Ibidem, Chart. 3, Table 4.

⁹⁰¹ LBJL, NSF, Agency File, box 36, USIA, Research and Reference Service – Current European Opinions on NATO (A Flash Survey) – April, 1966, Chart 5 and Table 6.

⁹⁰² Ibidem, Chart 6, Table 7.

⁹⁰³ Ibidem, Chart 7, Table 9.

⁹⁰⁴ Ibidem, Chart 8, Table 10.

polemica con quanto de Gaulle aveva sostenuto nella sua decisione di ritirarsi dall'organizzazione, aveva tuttavia, portato alla luce due dati interessanti: il 38% degli intervistati di Francoforte si era detto infatti preoccupato per il rischio di veder coinvolto il proprio paese in una guerra come ad esempio quella del Vietnam, mentre solo un parigino su cinque considerava serio il rischio.⁹⁰⁵

Nel suo complesso, l'indagine aveva portato in superficie una certa continuità tra la posizione dei governi di alcuni paesi con la rispettiva opinione pubblica. Dall'altra parte, però, aveva anche posto all'amministrazione seri dubbi riguardo la discontinuità tra l'opinione pubblica e le decisioni dei propri governanti (Francia), e messo a fuoco, ancora di più, i timori dei tedeschi – sebbene solo una piccola porzione quale quella degli intervistati di Francoforte – per i risvolti della decisione gollista ed il futuro dell'alleanza, in cui comunque la RFT sapeva in quel momento di giocare un ruolo chiave. Rispetto a Londra, il sondaggio non aveva poi evidenziato dati allarmanti, se non altro perché il governo americano riconosceva nell'opinione degli intervistati la posizione del gabinetto Wilson. Tuttavia, a fronte della nuova ed incombente richiesta da parte britannica per l'ingresso nella CEE e del ruolo di garante del deterrente atlantico che la Gran Bretagna assieme agli Stati Uniti deteneva nell'organizzazione, gli esiti dei parte dell'indagine non si rivelano incoraggianti.

Il dato su cui occorreva continuare a lavorare più di altri, se si voleva traghettare l'alleanza verso nuovi obiettivi, era il ruolo di leadership degli Stati Uniti. Senza un suo rafforzamento sarebbe stato vano e complicato riuscire a dare quell'impulso agli alleati, tale da convincerli della necessità di fare della distensione un issue transatlantico.

Alla vigilia dell'incontro ministeriale a Bruxelles, McNamara e Rusk, indirizzavano a Johnson un memorandum che tentava, sinteticamente ma efficacemente, di mettere in rilievo ancora una volta l'opportunità di spingere sull'acceleratore della consultazione, quale soluzione al problema nucleare interno all'organizzazione e alla crisi provocata da de Gaulle.

Alla luce delle conclusioni dei tre working group riunitisi nei mesi precedenti (da febbraio ad aprile) e come risposta al NSAM 345 emesso dal Presidente, i due segretari proponevano l'incremento degli incontri tripartiti per procedere al meglio nelle negoziazioni con la Francia e smussare, laddove emergevano, le differenze tra i tre paesi.

⁹⁰⁵ Ibidem, Chart 9, Table 11.

Come aveva indicato il lavoro del working group sul nucleare in febbraio, probabilmente le forze strategiche NATO sarebbero state sufficienti a garantire ancora il livello di deterrenza richiesto dalla NATO, anche se avrebbero potuto non essere in grado di proteggere i paesi membri dai danni provocati da un attacco da est. In aprile, il gruppo di lavoro aveva concordato nuovamente sull'efficienza delle armi tattiche, sottolineando tuttavia che senza una pianificazione maggiore tra gli alleati "it is difficult to predict whether it would be of net advantage to NATO to initiate the use of nuclear weapons in aggression less than general war in Allied Command Europe. That is the first real allied appreciation of the problems associated with the use of nuclear weapons."⁹⁰⁶ [...] "Tactical nuclear war, as Working group III concluded, is full of uncertainties. Further study may produce elements which both strengthen defense and remain controllable, such as nuclear demolition defenses, air defenses, and antisubmarine tactics, used in friendly territory or at sea. Other similar tactical nuclear plateaus may emerge. All such measures, however, have obvious limits of effectiveness. The war at sea, based on naval blockade, is feasible and has political leverage, but cannot in itself apply sufficient pressure to stop land operations. Perhaps, in time, a coherent strategy can be built on some combination of the conventional defense, tactical nuclear weapons and the war at sea. The combination of the NATO-France crisis, and the developing realization of the strategic uncertainties listed above, raises the possibility of allied – and particularly German – concerns during NATO negotiations with the French and during the course of the Working Group studies. It is important, therefore, to develop now as comforting a common goal as possible, and to produce a sense of movement toward it. This is the primary purpose of the measures proposed in this paper."⁹⁰⁷

Quasi contemporaneamente al memo di Rusk e McNamara, anche il gruppo interdipartimentale di Acheson, memore della strigliata di Johnson, tirava le sue conclusioni in risposta al NSAM 345. L'ex segretario di stato delineava, alla luce degli ultimi sviluppi, uno scenario in cui alla risoluzione della crisi per la fuoriuscita di de Gaulle accostava la necessità di definire un accordo di massima sull'Europa centrale.⁹⁰⁸ Il danno provocato dalla rottura francese era paragonabile, per Acheson, alla possibilità che la Germania federale ricorresse ad

⁹⁰⁶ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 171, memorandum from Secretary of Defense McNamara and secretary of State Rusk to President Johnson, Washington, May 28, 1966.

⁹⁰⁷ Ibidem.

⁹⁰⁸ _ID., doc. 173, Memorandum by the Acheson Group (attached to a June 3 Memorandum from Vance and Ball to President Johnson).

un unilateralismo politico e militare in luogo dell'integrazione atlantica. Gli sforzi dell'amministrazione, in questo senso, dovevano esser diretti al rafforzamento della coesione atlantica ed al mantenimento, nell'alleanza, di un contesto politico capace di tenere la RFT legata all'occidente. Tutto ciò, tuttavia, sarebbe stato possibile solo cercando di lavorare alla funzione politica della NATO, che derivava dalla capacità dei suoi membri di preservare la pace in Europa, e non solo di resistere ad un attacco militare.⁹⁰⁹

Il documento di Acheson, per quanto partisse da presupposti concettualmente differenti rispetto a quello dei due segretari, in realtà, sembrava dirigersi nella medesima direzione, tanto da riscuotere l'apprezzamento di Rusk. Come la consultazione per Rusk e McNamara – più per il secondo che per il primo – sembrava offrire la giusta sintesi al problema posto dalla Germania a livello militare e garantire in tal modo un exit strategy politica all'impasse in cui l'alleanza si era impantanata con il nuclear sharing, altrettanto l'invocazione di Acheson per l'implementazione delle funzioni politiche della NATO quale viatico alla coesione atlantica si configurava come la giusta risposta per un accordo sull'Europa centrale, che, last but not least, necessitava del contributo del dialogo con i sovietici, senza però indebolire la posizione tedesca.⁹¹⁰ Rispetto a quest'ultimo aspetto del problema, tuttavia, Acheson, si smarcava significativamente dall'idea che la detente potesse divenire obiettivo dell'intera NATO – lo sarebbe però divenuto più tardi, grazie all'apporto degli alleati. “To our allies it could be, at the beginning, an excuse for even more inadequate defense contributions, and, ultimately a bitter and disillusioning let down. To the Soviet Union and the Eastern European states it might appear as a more suave attempt at ‘roll back’ by dividing and weakening our opponents. This would be a misfortune since it would defeat the purpose of the policy and open us to an effective propaganda charge that the US lags behind its allies in opening peaceful intercourse across the division in Europe.”⁹¹¹ Gli Stati Uniti, in conclusione, ribadiva il documento, avrebbero dovuto quindi concentrare i propri sforzi sull'Europa centrale e sulla Germania. Soltanto questo avrebbe controbilanciato l'effetto disgregante nella RFT dell'atteggiamento francese, in previsione peraltro della visita del Generale a Mosca. Il documento di Acheson, nonostante il parziale scollamento dalla linea di McNamara e del NSC, fu comunque ben

⁹⁰⁹ Ibidem.

⁹¹⁰ A. Wenger, *Crisis and Opportunity*, op. cit., pp.45-46. L'attenzione alla posizione tedesca era in realtà un retaggio di un approccio diplomatico che aveva caratterizzato anche uomini con Ball e McCloy. Vedi anche, T. A. Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe*, op. cit., p. 110-111.

⁹¹¹ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 173, Memorandum by the Acheson Group (attached to a June 3 Memorandum from Vance and Ball to President Johnson).

accolto nell'amministrazione proprio perché si ravvide nelle sue raccomandazioni: 1) la possibile replica ad un'idea dell'alleanza in stile gollista, 2) il *giusto* ostacolo in grado di prevenire la competizione tra i paesi occidentali per migliorare le proprie relazioni con l'est, 3) e da ultimo, il rafforzamento della credibilità americana, derivante dal riconoscimento della leadership, capace di giungere alla soluzione del problema nell'Europa centrale.⁹¹² Quel che si stava configurando, era, in altre parole, una revisione della politica americana nei confronti dell'Europa – di cui tuttavia si ebbe contezza solo qualche mese più tardi – ed al tempo stesso, una sorta di rivoluzione copernicana negli obiettivi atlantici da parte degli alleati europei. L'allineamento tra questi due aspetti, inevitabilmente, avrebbe portato le due sponde dell'Atlantico a perseguire, se pur con modalità molto differenti, le medesime finalità. Il fatto stesso che il problema del nuclear sharing poteva essere risolto con il miglioramento della consultazione – il trilateralismo della Special Committee in questo senso fu una mossa geniale – e che la consultazione stessa potesse divenire lo strumento adatto a rafforzare la coesione, necessaria per il lavoro di bridge-building con l'est e la distensione, forniva la cifra del reale mutamento in seno all'alleanza e nella politica atlantica di Johnson.

5.7 La misura del cambiamento: l'incontro NATO di giugno.

“We have had our first and crucial day with the 14 and I am happy to report that ‘the family of 14’ remains together.”

Così esordiva Rusk, in un memorandum indirizzato a Johnson, nel riferire l'esito dell'incontro tra i 14 a Bruxelles del 6 giugno. Già nel corso della prima giornata, infatti, le questioni sul tavolo era diverse ed impegnative. Nonostante le difficoltà del ministro degli esteri canadese, Paul Martin Sr., a sganciarsi dalla visione francese a cui il suo paese era legato da vincoli storico-politici – tanto da far arrivare Rusk a definirlo *più realista del re* sul tema delle forze francesi in Germania federale – i paesi membri avevano deciso di trasferire i quartier generali NATO fuori dalla Francia, esteso un invito ufficiale al Belgio affinché ospitasse la nuova sede dello SHAPE, deciso di spostare il NATO Defense College in Italia ed abolire lo Standing Group, il cui International Planning Staff sarebbe stato riorganizzato all'interno dell'International Military Staff, ovvero nella Military Committee, dove erano presenti tutti i

⁹¹² A. Wenger, *Crisis and Opportunity*, op. cit., p. 46.

14.⁹¹³ Fu inoltre deciso che sia la Military Committee che il NAC, il primo a Washington ed il secondo a Parigi, venissero trasferiti a Buxelles, nonostante l'opposizione di Couve de Murville, rendendo in tal modo la partecipazione di tutti i membri maggiormente significativa.⁹¹⁴

In merito alle forze americane in Francia, a Washington, prima ancora dell'incontro NATO in cui Couve avrebbe affrontato il tema della presenza degli Stati Uniti sul suolo del proprio paese, McNamara aveva finalmente definito i dettagli del ritiro e la posizione Usa, dando così modo di avviare la smobilitazione.⁹¹⁵ In un memorandum per il Presidente, il segretario alla difesa assieme al Pentagono sostenevano che i depositi americani, innanzitutto, sarebbero stati trasferiti nella RFT, assieme a 10mila uomini che fino ad allora avevano lavorato allo stoccaggio in Francia, mentre un'altra parte avrebbe fatto ritorno negli Stati Uniti. I comandi Usa principali (USCINCEUR, USAREUR) sarebbero stati riorganizzati e trasferiti in Belgio ed in Germania; mentre le forze aeree (2 squadroni di C-130, 32 in tutto, e 96 velivoli da ricognizione tattica) sarebbero state smobilitate prima del 1° settembre, con destinazione Gran Bretagna, Stati Uniti e più avanti altri stati membri su suolo europeo. Il rimanente della presenza americana – linee di comunicazione ed oleodotti – sarebbero stati smantellati e trasferiti non appena il governo francese avrebbe definito le sue intenzioni riguardo un loro impiego da parte Usa in caso di guerra.⁹¹⁶ Il solo aspetto che rimaneva in qualche modo irrisolto era rappresentato dalla possibilità, per gli Stati Uniti, di utilizzare lo spazio aereo ed il territorio francese, i quali comunque restavano gli strumenti chiave della difesa atlantica ed il maggior contributo di Parigi alla NATO. Quindi, all'amministrazione non restava che sperare – spiegava McNamara – affinché l'Eliseo cogliesse nella buona volontà americana gli spunti necessari per negoziare e giungere a nuovi e risolutivi accordi. Sulla base di un approccio così favorevole e

⁹¹³ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 174, Telegram from Secretary of State Rusk to the Department of State, Brussels, June 6, 1966.

Lo Standing Group era stato creato nel 1949 come organismo esecutivo della Military Committee, in cui risiedevano tutti i capi di stato maggiore della difesa dei paesi membri che però, a differenza dello SG si riuniva 2 sole volte l'anno. Lo Standing Group era composto da un rappresentante dei capi di stato maggiore di Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti. Quando fu soppresso, venne riassorbito nella Military Committee, a cui quindi venne demandata anche l'attività di pianificazione regionale per gruppi di cui si occupava lo SG in precedenza. Lo SG era un organismo permanente, all'interno del quale venivano prese tutte le decisioni più importanti a livello militare, le quali poi, venivano impartite ai Comandi Supremi NATO. Dallo SG dipendeva anche il NATO Defense College. La sua abolizione nel 1966, dovuta all'uscita di uno dei paesi rappresentati in esso, rappresenta un momento importante per la vita dell'alleanza.

⁹¹⁴ A. Wenger, *Crisis and Opportunity*, op. cit., pp. 39-40; L. Kaplan, *The US and NATO in the Johnson years*, in *The Johnson Years*, Vol. 3, *LBJ at Home and Abroad*, eds. by R. A. Divine, University Press of Kansas (Lawrence), 1994, pp. 119-149.

⁹¹⁵ LBJL, NSF, Country File, France, box 172, memorandum for the President (McNamara), "Disposition of US facilities and Forces in France", May 25, 1966.

⁹¹⁶ *Ibidem*.

pragmatico, c'era da aspettarsi “di ottenere le migliori condizioni possibili.”⁹¹⁷ Tra la fine maggio e l'inizio di giugno, a ridosso della stesura del memorandum di Rostow e Bator e quello di McNamara, Bohlen si preparava ad affrontare – tra ottimismo e cali di entusiasmo – le negoziazioni con Couve de Murville, che avrebbero avuto luogo sia per via bilaterale che in occasione dell'incontro NATO a Bruxelles.

L'ambasciatore doveva mettere in chiaro a Couve che se la Francia voleva continuare a far parte del trattato atlantico, secondo il punto di vista americano, agli Stati Uniti doveva esser concessa la possibilità di utilizzare le “proprie indispensabili installazioni in territorio francese” e permettere a queste di rimanere integrate. Su questi come su altri punti, a Bohlen era stato riferito da Rusk di dover riportare al ministro degli esteri francese che il governo americano “earnestly hoped” nella cooperazione del governo di Parigi.⁹¹⁸

In una lettera del 3 giugno indirizzata a Rusk, Bohlen, costretto ad un necessario realismo, tentava di dare conto al segretario della situazione che avrebbe dovuto affrontare nell'incontro di Bruxelles. “A very stark outline – perhaps a little too stark for telegraphic reporting – of what I believe de Gaulle generally has in mind.”⁹¹⁹ Il problema per l'Eliseo, era rappresentato dalla necessità di superare “ideologicamente” i due blocchi, qualsiasi era stato il motivo che l'aveva posti in essere, proprio perché essi costituivano uno degli ostacoli principali alla creazione di una “vera Europa”, di una terza forza, politicamente significativa. Per questo il Generale si era mosso contro l'organizzazione e non contro l'alleanza, garantendosi in tal modo un buon consenso in patria. Il rischio costituito dalla decisione di de Gaulle, quindi, non era tanto da individuarsi nella sua politica anti-atlantica quanto nel suo tentativo di far fallire, attraverso l'isolamento della Germania, la logica americana che aveva utilizzato, secondo l'Eliseo, l'organizzazione ai fini della propria linea politica.

In questo ragionamento, ovviamente per Bohlen, rientrava anche la detente. La visita di de Gaulle a Mosca era quindi da identificare come lo sforzo di sottrarre agli Stati Uniti l'esercizio di una leadership a spese degli altri alleati. Tuttavia, scriveva il diplomatico a Rusk, era molto improbabile che Parigi riuscisse ad ottenere soddisfazione da Mosca. “The great fallacy in my opinion of de Gaulle's policy in his belief that France is important in Soviet eyes. This of course

⁹¹⁷ LBJL, NSF, W. W. Rostow Files, box 7, Memo for the President “NATO” (Rostow and Bator), May 18, 1966, p. 3.

⁹¹⁸ LBJL, NSF, Country File, France, box 172, Telegram from the Department of State to AmEmbassy (Paris, Bohlen), May 23, 1966.

⁹¹⁹ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 172, Letter from the Ambassador to France (Bohlen) to Secretary of State Rusk, Paris, June 3, 1966.

is not true and I would see no problem for the Russians in ditching de Gaulle for the sake of an agreement either with Germany or the United States.”⁹²⁰ Tirando le file del discorso, il Generale doveva essere affrontato sul terreno politico. A conferma, per larghi tratti, di quanto esposto da Rusk, Bator ed Acheson, agli altri alleati andava offerta la prospettiva di un accordo che li rendesse maggiormente sicuri del proprio destino e difesi da un attacco proveniente da est. La risposta, ancora una volta, sembrava venire anche dalla distensione.

Come riportava Rusk dell'incontro dell'8 giugno, “after Couve had tested their ability to stay together, and found they really were prepared to break on the issue of NATO cooperation and command arrangements for the French forces in Germany, Couve retreated to the extent necessary to get a procedural agreement at this conference. This object lesson in dealing with French diplomaci is similar to the lesson learned from the Common Market negotiations of last winter.”⁹²¹

In merito alle forze francesi, Schroeder aveva dichiarato che se le truppe tedesche dovevano essere integrate sotto comando NATO, “quelle di Parigi dovevano pur avere qualche legame con il sistema NATO”, altrimenti la discriminazione nei confronti della Germania sarebbe stata troppo forte. “At this point – affermava ancora Rusk – my guess is that will only be able to get a satisfactory arrangement on French troops in Germany by playing a very tough diplomatic game, keeping the Fourteen tied together through intimate and continous consultation, and making it very clear that we (together with the Germans and the British) are prepared to face the prospect that the French might end by pulling their forces out of Germany. This is not because we ourselves want this result; but the issue is not one on which the French should be enabled to break up NATO. Much additional evidence has come out of this meeting that France is seeking a position which will permit her to stand aside in a crisis.”⁹²² In un incontro tra Rusk (McGhee, Thompson e Schaetzel) ed il cancelliere (accompagnato da Schroeder, Westrick, Von Hassel, Carstens e Osterheld) in merito alla questione dell'uscita della Francia dalla NATO, il segretario di stato aveva ribadito bruscamente ad Erhard che “it is clear that de Gaulle wants to get the US, at least US influence, out of Europe. He will seek in Moscow a protectorate of the Soviet Union and France over Germany.”⁹²³ Tuttavia, Rusk aveva anche aggiunto, quasi a dare rassicurazione al cancelliere che in fondo la politica francese non era così coraggiosa nei

⁹²⁰ Ibidem.

⁹²¹ ID., doc. 175, Telegram fro Sectary of State Rusk to the Department of State, Brussels, June 8, 1966.

⁹²² Ibidem.

⁹²³ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 176, Memorandum of Conversation, “French-NATO issue”, Bonn, June 9, 1966.

confronti di Mosca, che Couve aveva promesso lui che dalla visita di de Gaulle in URSS non sarebbero uscite sorprese.⁹²⁴ In merito invece al problema delle truppe francesi in Germania e di quelle americane in Francia, il segretario di stato, confessava ad Erhard, aveva saputo che l'Eliseo le avrebbe comunque ritirate mentre gli Stati Uniti avrebbero atteso fino allo scadere dell'ultimo giorno se non oltre per la smobilitazione poiché sapevano che Parigi non avrebbe certo confiscato le forze americane. In conclusione, tuttavia, Rusk ricordava al cancelliere tedesco preoccupato ed in cerca di risposte da parte Usa che, “if they – *the other allies* – stick together, he – *Rusk* – believes we will prevail. There may be troubles along the way, but not in the final stages.”⁹²⁵

In un paper di qualche giorno prima (Information Program in connection with NATO Crisis), proveniente dal dipartimento di stato e redatto con i contributi delle ambasciate americane in Europa al fine di dare vita ad iniziative sul vecchio continente che salvaguardassero l'alleanza, si leggeva che l'obiettivo prioritario della campagna da condurre in Francia era quello di smontare la tesi gollista nei confronti dell'URSS. Non era vero che l'Europa come la Francia non correva più alcun pericolo di attacco da parte dei sovietici. Anzi, “le azioni golliste aumentavano il rischio di una crisi e di una guerra in Europa.”⁹²⁶ Occorreva far comprendere ai francesi che nella NATO la Francia era una delle nazioni guida per l'Europa, mentre, fuori dall'organizzazione, sarebbe rimasta isolata e avrebbe perso il prestigio ed il potere che l'alleanza gli aveva garantito negli anni precedenti. Inoltre, “Gaullism runs the risk of making it difficult for France's allies to depend on France. Despite the fact that Germany has not sought a leading role in Europe, Gaullist policies are pushing Germany in that direction. France's withdrawal from NATO will leave an empty place which Germany will be forced to fill even against its will.” Il paper metteva in evidenza, senza giri di parole, che il tentativo dell'Eliseo di danneggiare la Germania ed asservire il suo destino al volere oltre che delle due superpotenze anche della Francia, sarebbe stato annullato dalla stessa politica francese di isolamento dal consesso delle potenze atlantiche.

“Gaullist European policies will inevitably injure one of the most important interests of France and Europe – the Franco-German reconciliation.”⁹²⁷ Forse la Francia, si leggeva nel documento,

⁹²⁴ Ibidem.

⁹²⁵ Ibidem.

⁹²⁶ LBJL, NSF, Agency File, box 36, NATO Information Program Paper in Connection with NATO Crisis (Phil Claxton, Special Assistant of the Secretary of State) – Plan III – June 7, 1966, p. 6.

⁹²⁷ Ibidem, p. 7.

credeva che la sua politica avrebbe potuto influenzare la grande questione di un accordo sull'Europa centrale, "but, by taking France out of NATO, Gaullist policy deprives France of influence over the great question of a larger German voice in control of nuclear weapons", e quindi su di un ipotetico compromesso tra i due blocchi sull'Europa.⁹²⁸ La scelta di de Gaulle, andava pur sottolineato, rendeva ancora più complicato se non impossibile la costruzione di una nuova Europa in cui la Francia avrebbe potuto assumere un ruolo guida. Solo attraverso una politica unitaria in una comunità forte e coesa, quale sarebbe un giorno divenuta ancor di più la CEE, che l'Europa in genere e la Francia in particolare avrebbero potuto beneficiare dei cambiamenti occorsi nel contesto mondiale. La debolezza insita nell'isolamento volontario della Francia, avrebbe invece fatto il gioco dei paesi dell'Europa orientale e del blocco comunista in genere. "In France, the Communists will be the principal beneficiaries from the damage Gaullist policies have done to NATO. The influence of the French Communists will increase, because they are the only non-Gaullist party that supports the Gaullist. All Frenchmen who seek the honor and glory of France, who wish her to have a position of leadership in Europe, who truly want lasting peace with the East, will suffer."

C'era poi da ricordare il fatto che la Francia avrebbe dovuto supportare discrete perdite finanziarie, quale conseguenza della sua separazione dalla NATO. "France will be deprived of all the economic benefits of NATO membership, such as production and sale for NATO procurement worth hundreds of million." E gli alleati stessi avrebbero potuto rivalersi, economicamente, sulla Francia per non aver potuto utilizzare le installazioni stazionanti su territorio francese a loro difesa. "All this injury to France is unnecessary and inexcusable, for the US and other NATO nations have repeatedly expressed their willingness to consider any proposals for reform which France might put forward. Yet de Gaulle made no proposals before he summarily withdrew France from NATO."⁹²⁹

La procedura che il documento consigliava di seguire in merito al programma di informazione prevedeva tra l'altro, l'individuazione di gruppi di potenziali oppositori alla politica francese; un attento e costante studio degli sviluppi nei comportamenti di Parigi verso Bonn e un'attenzione particolare alle iniziative da parte francese finalizzate al rientro della Francia nell'organizzazione. I contatti attraverso cui condurre l'operazione rimanevano quelli francesi, oltre che americani su suolo francese (organizzazioni ed individui singoli), e sarebbero stati

⁹²⁸ Ibidem.

incoraggiati attraverso informazioni scritte ad influenzare leaders, media, incontri di organizzazioni non governative.⁹³⁰ Chiaramente gli strumenti a disposizione erano i più diversi: dalla stampa generalista alle pubblicazioni specialistiche (attenzione particolare sarebbe stata devoluta al pamphlet “The NATO story” di James R. Huntley), dalla radio ai film nella TV pubblica, dai libri distribuiti dalla US Information Service di Parigi alle mostre, dal programma di scambi culturali Fulbright, al Centre International de Formation European (CIFE); tutte quelle occasioni che potevano offrire una nutrita serie informazioni sull’utilità della NATO e i benefici per la Francia.⁹³¹

L’operazione era prevista a diversi livelli nella popolazione francese (semplici cittadini, personale militare, organizzazioni politiche non ufficiali, istituti di cultura, etc.) e negli altri paesi europei NATO.

Alla luce dell’incontro con Erhard, dell’esito della riunione ministeriale NATO e dei programmi avviati dall’amministrazione in merito alla campagna informativa che gli Stati Uniti dovevano supportare in Francia e negli altri paesi alleati, Cleveland, quale rappresentante permanente presso l’organizzazione scriveva “at conclusion of tense two day confrontation between French and Fourteen, and after agreement reached on major substantive issues, atmosphere in communique session June 9 bordered on bonhomie.”⁹³² [...] It was as if French and Fourteen, having broken on key issue of French troops in Germany and subsequently reaching compromise, were eager to show their ability to agree on traditional issues of kind dealt with NATO communique issued by the Fifteen.”⁹³³ Sebbene de Leusse e Couve avessero tentato di ridurre od eliminare il riferimento alla forza ed agli obiettivi dell’URSS, i 15 erano comunque giunti ad un comunicato finale estremamente realistico e significativo. L’alleanza avrebbe continuato ad impegnarsi per una risoluzione del problema nell’Europa centrale e la riunificazione della Germania quale diritto fondamentale dei tedeschi, per seguire gli sviluppi del dialogo tra est ed ovest e contribuire alle relazioni tra i due blocchi, per riconoscere tuttavia nella minaccia sovietica la necessità a mantenere un’adeguata deterrenza e difesa del territorio occidentale, per promuovere il lavoro dei ministri della difesa nella Special Committee (una

⁹²⁹ LBJL, NSF, Agency File, box 36, NATO Information Program Paper in Connection with NATO Crisis (Phil Claxton, Special Assistant of the Secretary of State) – Plan III – June 7, 1966, p. 9.

⁹³⁰ Ibidem, pp. 10-13.

⁹³¹ Ibidem, pp. 14-16.

⁹³² FRUS, 1964-68, XIII, doc. 177, Telegram from the Mission to the North Atlantic Treaty Organization and European regional Organizations to the Department of State, Paris, June 10, 1966.

⁹³³ Ibidem.

riunione dei ministri della difesa era prevista per luglio), per supportare le operazioni del programma di Force Planning.⁹³⁴ Cleveland chiosava scrivendo che “even though Brosio is not the world’s most decisive Chairman, the whole communique was edited and agreed by Ministero in just one hour, which may be a NATO record. Both French and Fourteen thus made considerable effort to end a ticklish meeting, which did not narrow the substantive gulf between them, on a note of personal and professional good fellowship. The resulting press is largely devoid of extreme claims of diplomatic victory and defeat. Le Monde’s headline this afternoon is a reasonable summary: ‘The Atlantic conference witnessed neither a trial of France nor the disintegration of NATO’s Fourteen.’”⁹³⁵

Infine, nel corso di una conversazione con due giornalisti, Carroll Kipatrick del Washington Post, e Peter Lisagor del Chicago Daily News, Bator riportava, forse più realisticamente di Cleveland, le sue impressioni dell’incontro di Bruxelles. “Is it accurate to say that it produced nothing? I said I thought the opposite was true. The purpose of the meeting was not to produce good theatre, but to get on with the business of relocation and reorganization. The only relocation decision postponed involved the North Atlantic Council; it made sense not to push that issue to a point now. Apart from relocation the Brussels talks helped organize the Fourteen for negotiations with the French, especially on French troops in Germany. The secretary did a superb job of working out a negotiatin procedure which protects our interests and those of the Fourteen, yet avoided our appearing to initiate a break with the French on a matter of procedure. In general, we were in good shape for the difficult work coming up. The shame of it is that much of this work – imposed on us by de Gaulle – involves waste in terms of the real problema of Europe, the Atlantic and the world.”⁹³⁶

In un memorandum del 22 giugno, diversi giorni dopo l’incontro di Bruxelles, Bator e Rostow facevano il punto delle possibili decisioni in agenda per Johnson, le quali sarebbero state discusse nella riunione del giorno seguente, assieme allo studio sul nucleare condotto da Acheson.⁹³⁷ In merito al nuclear sharing, l’ex segretario di stato, riportavano Bator e Rostow

⁹³⁴ Final Communiqué, Council Meeting – Ministerial Session in Brussels, 7th and 8th June, 1966 - <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c660607a.htm>

⁹³⁵ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 177, Telegram from the Mission to the North Atlantic Treaty Organization and European regional Organizations to the Department of State, Paris, June 10, 1966.

⁹³⁶ LBJL, NSF, Name File, W. W. Rostow Files, Press Contact memorandum “Lunch with Carroll Kilpatrick and Peter Lisagor” (Bator), June 21, 1966, pp. 1-2.

⁹³⁷ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 178, Memorandum from the President’s Special Assistant and Deputa Special Assistant for NSA (Rostow and Bator) to President Johnson, “Agenda for NATO/ Europe Meeting at 1.00 p.m. June 23”, Washington, June 22, 1966.

“will recommend that a) you instruct Rusk and McNamara to explore with the British and the Germans how we might proceed with institutionalizing consultation and with assigning more strategic nuclear forces to NATO; b) for the time being, we leave open – without prejudice – the question of a ‘collective force’.”⁹³⁸ Il problema nucleare dell’organizzazione, sintetizzavano i due del NSC nel memo per la discussione del giorno seguente, potevano essere risolvibili con le seguenti raccomandazioni: il dipartimento di stato e difesa avrebbero dovuto dare il via a discussioni tripartite con Bonn e Londra; sulla forza collettiva sarebbe stato opportuno attendere l’esperienza della consultazione e non assumere dunque alcuna azione che poteva pregiudicare la forza collettiva (la politica di non proliferazione). Sul tema della consultazione occorre rendere la Special Committee un organismo permanente ed il principale per la discussione degli affari nucleari (con incontri 1 o 2 volte l’anno); trasformare il Nuclear Planning Group in un unico working group – invece dei tre attuali – ed inserire al suo interno un membro a rotazione oltre gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e la RFT e l’Italia. Accanto ad esso sarebbe stato indicato affiancare un’altra commissione per consolare coloro che ne rimanevano fuori.

Per quel che invece riguardava l’assegnazione di forze aggiuntive alla NATO (Minutemen, B-52 e sottomarini Polaris), sebbene i JCS non concordassero, si poteva comunque studiare una procedura: o un’assegnazione senza diritto di ritiro o l’impiego sotto una forza collettiva che tuttavia, Rostow e Bator non raccomandavano al momento, od ancora la discussione di una forza collettiva con bombe V, gestita e controllata internazionalmente (ovvero integrata).

I vantaggi di quest’ultima soluzione potevano essere: l’aspetto economico, il fatto che le armi fossero inglesi avrebbero destato meno preoccupazioni nel Congresso, il suo carattere sperimentale ed il fatto infine di venir incontro alle esigenze tedesche.⁹³⁹

5.8 La misura del cambiamento: De Gaulle a Mosca. Un’ altra detente?

Dopo tre mesi dall’annuncio di de Gaulle riguardo la sua decisione sull’organizzazione, ancora nessun aspetto della questione era stato risolto, né discussioni specifiche erano state avviate. L’unica cosa venuta a sintesi era rappresentata dal raggiungimento dell’obiettivo

⁹³⁸ Ibidem.

⁹³⁹ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 178, Memorandum from the President’s Special Assistant and Deputy Special Assistant for NSA (Rostow and Bator) to President Johnson, “Agenda for NATO/ Europe Meeting at 1.00 p.m. June 23”, Washington, June 22, 1966.

principale del Generale: ridefinire la natura della relazione tra la Francia e la NATO, a cui aveva iniziato a lavorare fin dal 1959. Se non si poteva riformare l'alleanza, come egli stesso aveva dichiarato sebbene smentito dalle mosse dei 14 in quelle settimane ma soprattutto nei mesi a venire, si potevano rivedere i rapporti che tenevano assieme i 15.⁹⁴⁰ Il 1° luglio l'assegnazione delle froze francesi al comando SACEUR in Germania terminava. Contemporaneamente, il generale francese Jean Crépin trasferiva nelle mani del generale tedesco Graf Kielmansegg il comando CINCENT (Commander in Chief, Allied Forces, Central Europe), sancendo così che il passaggio che faceva della Germania il maggior alleato della NATO, dopo Washington. Gli Stati Uniti, nello stesso giorno, terminavano l'accordo che prevedeva l'eventuale uso da parte delle forze francesi della armi nucleari tattiche Usa in Germania, presupponendo la loro integrazione sotto comando NATO.⁹⁴¹

L'11 giugno, alla vigilia della visita del Presidente francese a Mosca, de Gaulle aveva un lungo colloquio con Bohlen riguardo i temi all'ordine del giorno: l'URSS, l'Europa e la Germania; il Vietnam e le forze francesi nella RFT.⁹⁴²

Rispetto all'Europa ed alla Germania, Bohlen riportava che “De said it wash is feeling that the Soviet Union at the present state of its development was not bellicose, certainly did not wish any armed clash, and would avoid any action which might provoke a crisis with the West. He hastened to qualify his general remarks by saying that this could change and it was for this reason that France was remaining in the Allaince while leaving the organization. He said he thought that the Soviet leaders were generally seeking a detente, obviously for their own purposes, but that he personally felt it was to he advantage of the West to support this position. He realized the Western attitude towards France was to Russia's advantage, but he also felt that it was to a certain extent to French advantage.”⁹⁴³ Rispetto all'Europa, de Gaulle disse a Bohlen che sicuramente i sovietici erano interessati alla detente ed in merito al tema della riunificazione, egli ribadì che probabilmente sarebbe stato un lungo processo e che la sola indicazione che si sarebbe potuta ottenere dall'URSS in proposito era una qualche forma di indicazione che la riunificazione anche per Mosca, se pur alla lunga, sarebbe divenuta un obiettivo.⁹⁴⁴ In previsione del suo viaggio a Mosca, il ragionamento del Generale, agli occhi di

⁹⁴⁰ F. Bozo, *Two Strategies for Europe*, op. cit., pp. 174-175.

⁹⁴¹ LBJL, NSF, F. M. Bator Files, box 7, Memorandum for the President, June 27, 1966.

⁹⁴² LBJL, NSF, Country File, France, box 172, Telegram from Paris (Bohlen), June 11, 1966.

⁹⁴³ Ibidem, p. 1.

⁹⁴⁴ Ibidem, p. 2.

Bohlen sembrava quello di un alleato fedele, il quale non aveva affatto messo in discussione l'organizzazione di cui faceva parte né tanto meno minacciato la sua integrità. Sul tema della riunificazione, il diplomatico americano trovò interessante la replica di de Gaulle, il quale aveva accolto l'argomento sollevato da Bohlen con interesse. "De Gaulle said that as matters now stood West Germany, although powerful economically, from a military and political point of view constituted no danger to anybody, that the reunification of Germany, for which the French stood in principle, if it came about suddenly would result first of all in the consolidation of Soviet hold over the countries of Eastern Europe (which he said would be a very bad thing) because those countries would seek protection from a more powerful Germany. In addition he said it would cause a considerable amount of apprehension in Western Europe."⁹⁴⁵ D'altro canto, tuttavia, Bohlen ricordava che una perdurante divisione del territorio tedesco avrebbe generato tanta frustrazione da far alzare il livello di pericolo, nei modi più diversi. De Gaulle, a quel punto, con una scrollata di spalle replicò che "era sempre necessario scegliere tra i due mali in politica."⁹⁴⁶

Da quel che si poteva comprendere dalla chiacchierata con de Gaulle, era la sottile contraddizione insita tra la sua pratica politica e l'astrattezza delle sue posizioni. Il Generale aveva tentato la carta sovietica esattamente con l'intento di isolare la Germania e costringere gli Stati Uniti, che alla RFT erano legati a filo doppio, a rivedere le loro posizioni nei confronti dell'Europa. La Germania federale, per de Gaulle, andava o inglobata all'interno di un sistema di contrappesi politico-militari quale quello costituito da un'alleanza franco-tedesca, in cui a far da guida ci sarebbe stata Parigi, o assimilata e tenuta sotto tono la sua potenza all'interno di una struttura quale la NATO. Insomma, la RFT per l'Eliseo faceva ancora paura e tutto ciò stonava con quanto detto a Bohlen.⁹⁴⁷ Sulla scia di quanto dichiarato in merito alla Germania, l'ambasciatore americano inanellava nel colloquio la questione delle forze francesi in Germania. Couve a Bruxelles aveva affermato che la forza aerea francese andava ritirata dal territorio tedesco, dal momento che non essendo più sotto comando integrato non aveva ragione di rimanere in Germania. Bohlen, che aveva tentato di contrapporre l'argomento dell'alterazione degli equilibri di sicurezza atlantici, subì la replica secca di de Gaulle in merito alla piccolissima distanza che esisteva tra gli squadroni aerei basati in Francia, a difesa comunque delle truppe tedesche in Germania. "He said *en verite* France did not really wish to keep her

⁹⁴⁵LBJL, NSF, Country File, France, box 172, Telegram from Paris (Bohlen), June 11, 1966, p. 2.

⁹⁴⁶Ibidem.

forces in Germany.”⁹⁴⁸ Bohlen tentò ancora di andare più a fondo: allora la Francia non aveva *desiderio* di lasciare le sue truppe in Germania ma avrebbe preferito averle di ritorno nel paese? La parola *desiderio* non era appropriata, rispose de Gaulle. La Francia non aveva alcun interesse affinché le truppe rimanessero nella RFT – interesse nazionale – e le avrebbe riportate di corsa a casa.⁹⁴⁹

Nel commentare la conversazione con de Gaulle, Bohlen sottolineò che non vi erano state novità o dichiarazioni degne di note, ma che questa era stata la prima volta che il Generale aveva parlato così apertamente ad uno straniero. Rispetto alle forze francesi in Germania, Bohlen spiegava che le dichiarazioni erano evidentemente di paura. Paura per la riunificazione del territorio tedesco. “It was however apparent that he apparently expects and indeed desires, Germany to stay divided for a long period of time, and that even when reunification comes about it will be more a facade than a reality since at one point in the conversation he said there never can be another Reich.”⁹⁵⁰

Dal 20 giugno al 1 luglio si svolse la visita di de Gaulle in Unione Sovietica. Come aveva stigmatizzato un report CIA in quei giorni, “the main aim of both sides during de Gaulle’s visit to the USSR from 20 June to 1 July 1966 was to encourage a pattern of bilateral rather than alliance diplomacy between Eastern and Western Europe.”⁹⁵¹ Mosca aveva avuto tutto l’interesse a mostrarsi ragionevole e responsabile, grazie all’occasione fornita dal Generale, al contempo però, aveva evitato di spingersi a discutere di ipotetici accordi sui temi caldi che avrebbero portato l’Unione Sovietica “too far and too fast”.⁹⁵² A De Gaulle la visita era servita come prova, altamente simbolica, della *giusta strada* che stava perseguendo, ovvero la detente. Tuttavia, una detente diversa o addirittura un’altra detente.⁹⁵³

La dichiarazione congiunta al termine della visita aveva fatto ampio riferimento alla sistemazione della situazione in Europa centrale: “in working for the normalization of the situation in Europe France and the Soviet Union will strive to draw gradually all the European countries to their efforts.” Al tempo stesso, però, la dichiarazione aveva dato conto delle

⁹⁴⁷ Pierre Maillard, *De Gaulle et l’Allemagne. La reve inachevé*, Paris, Plon, 1990, pp. 240-249.

⁹⁴⁸ LBJL, NSF, Country File, France, box 172, Telegram from Paris (Bohlen), June 11, 1966, p. 3 (Section two of two).

⁹⁴⁹ Ibidem, p. 4 (Section two of two).

⁹⁵⁰ Ibidem, p. 4 (Section two of two).

⁹⁵¹ LBJL, NSF, Country File, France, box 172, Intelligence Memorandum “France, the USSR and European Security (de Gaulle’s Visit to the USSR)”, July 20, 1966.

⁹⁵² LBJL, NSF, Country File, France, box 172, Intelligence Memorandum “France, the USSR and European Security (de Gaulle’s Visit to the USSR)”, July 20, 1966, p. 1.

⁹⁵³ Ibidem, p. 4.

differenze tra Parigi e Mosca con la frase “the two sides exchanged their views on Europe and Germany.” Questo era stato l’unico punto morto su cui si era arenata la formulazione del comunicato, aveva sostenuto un ufficiale del ministero degli esteri francese.

Nel corso della discussione, in realtà, sul tema dell’Europa, Breznev aveva affermato a de Gaulle che la posizione di Mosca sulla “questione Germania” non era negoziabile. Sebbene nessuna delle due parti intendesse o potesse trattare per un accordo sul centro Europa, i sovietici tennero a ribadire che si potevano invocare “tutte le conferenze possibili sulla sicurezza europea”, ma la condizione base per ogni discussione rimaneva sempre e solo una: la divisione della Germania, due stati sul territorio tedesco.⁹⁵⁴ Il Generale tentò, scivolosamente, di marcare il suo rifiuto per il riconoscimento della Germania est e contrappose a Breznev una conferenza sulla sicurezza europea magari alla fine del processo d’avvio della detente in Europa. La controparte sovietica – ricostruiva scrupolosamente il memorandum dell’intelligence – a quel punto aveva lasciato cadere l’argomento.⁹⁵⁵ La visita non si era spinta molto oltre quello di cui avevano già discusso i ministri degli esteri sovietico e francese (Gromyko e Couve), nella visita dell’anno precedente. La decisione di dare avvio alle consultazioni tra i due paesi poteva forse sembrare un risultato degno di nota, ma non era stato fatto alcun cenno nella dichiarazione finale al modo ed ai tempi con cui si sarebbero svolte queste consultazioni.⁹⁵⁶ La promessa di scambi culturali, scientifici, commerciali ed attività che in generale potevano migliorare i rapporti tra i due paesi, erano parte di un livello standard di comunicazione ufficiale, si leggeva nel documento americano.

Viceversa, la proposta francese di istituire una hot-line tra i due paesi, sul genere – per simbologia - della comunicazione *pen-pal* americano-sovietica, poteva essere considerata come un tentativo di innalzare lo status della Francia e della comunicazione tra Mosca e Parigi. Rispetto ad altri temi, come quello del Nuclear Planning di McNamara, de Gaulle aveva riferito al suo ritorno all’ambasciatore Usa a Mosca, Kohler, che i sovietici consideravano l’idea del segretario alla difesa un test per le relazioni russo-americane. Mosca riteneva che la commissione fosse un mezzo per dare a Bonn un ruolo di rilevanza nella questione nucleare e Breznev a colloquio con il Generale aveva ribadito – si leggeva ancora nel memorandum – that

⁹⁵⁴ Dopo l’incontro con de Gaulle, Mosca ed i suoi satelliti si dichiararono in favore di una conferenza sulla sicurezza europea (Bucarest, luglio 1966).

⁹⁵⁵ Ibidem, p. 5.

⁹⁵⁶ Ibidem, p. 6.

implementation of it – NP Committee – would cause a further deterioration of Soviet-US relations.”⁹⁵⁷

Dal punto di vista dell’Eliseo la visita poteva essere giudicata un successo. De Gaulle aveva spianato la strada alla sua strategia della “détente, entente et cooperation” ed aveva sostenuto con convizione quanto già fatto intendere all’Europa ma soprattutto agli Stati Uniti: il dialogo con l’est poteva essere condotto superando la gabbia concettuale dei blocchi e quindi non doveva rimanere appannaggio esclusivo di Mosca e Washington. Il Generale era riuscito ad imporre a livello internazionale – fuori dall’angusto orizzonte atlantico ed europeo – la sua visione dell’Europa, ad attenuare la presenza americana nella distensione con Mosca, confermando così quanto già fatto nel suo paese mandando via le truppe di Washington.⁹⁵⁸

Da un certo punto di vista l’episodio marcò significativamente un processo già in forte evoluzione. Tutto l’occidente stava muovendo verso il dialogo con l’est. Gli Stati avrebbero preferito continuare a fare da soli, o almeno a gestire per via esclusiva il contatto diretto, così da evitare sbavature, contraddizioni e strumentalizzazioni a favore della propria politica interna. La fuoriuscita di de Gaulle accelerò i passaggi del mutamento e costrinse Washington a sostenere la necessità di costruire un ponte tra l’est e l’ovest proprio grazie all’alleanza atlantica, come si vedrà più avanti. In un momento in cui il valore delle alleanze e dei blocchi sembrava quasi affievolirsi e non solo a causa del ritiro francese – la situazione dei governi del blocco dell’Europa orientale era precaria e la Cina dava costante filo da torcere all’URSS, a maggior ragione con lo scoppio della rivoluzione culturale – gli Stati Uniti compresero che era il momento di serrare le fila e di garantirsi così il riconoscimento ed il rafforzamento della propria leadership.

5.9 La misura cambiamento: la Risoluzione Mansfield ed il discorso di Johnson all’Europa

Dinnanzi ad uno scenario atlantico così complesso ed al maturare nell’amministrazione di scelte decisive in politica estera, a distanza di qualche settimana, all’interno della Democratic Policy Committee del Congresso, alcuni senatori, tra cui Brewster, Hart, Hill, Inouye, Long,

⁹⁵⁷ Ibidem, pp. 7.-8.

⁹⁵⁸ F. Bozo, *Two strategies for Europe*, op. cit., pp. 176-178.

Magnuson, Muskie, Pastore, Russell, Symington e Mansfield, sollevavano il problema della riduzione del contingente militare americano di stanza in Europa. La questione, come spiegava Mansfield, in una lettera indirizzata a Johnson, era legata allo squilibrio nella bilancia dei pagamenti statunitensi ed all'uscita incontrollata d'oro dalle casse federali. I Senatori avevano parlato di una sostanziale riduzione delle truppe ed avevano aggiunto che “unless tangible and significant steps are taken promptly in this direction by the Executive Branch, it should be anticipated that the Senate, by a sense resolution or in some other fashion may be expected to try to stimulate a reduction of US forces in Western Europe.”⁹⁵⁹ I punti sollevati nella discussione della commissione del 13 luglio, riassumeva Mansfield, erano i seguenti: 1) il Presidente Eisenhower aveva sollevato la necessità di una riduzione delle forze Usa sul vecchio continente; 2) una o due divisioni in Europa sarebbero state sufficientemente persuasive nell'indicare agli europei le intenzioni americane, in luogo delle 5 divisioni di stanza sul territorio; 3) gli alleati non avevano mantenuto le loro promesse nei confronti della NATO, pertanto non poteva essere garantito che gli Stati Uniti sarebbero rimasti fedeli alle loro promesse; 4) nazioni come Spagna, Francia e Germania stavano in realtà favorendo il flusso in uscita dell'oro scambiandolo con i dollari e creando così il pericolo di una perdita di influenza statunitense ed un collasso del potere finanziario americano; 5) l'impegno delle 5 divisioni era stato fatto in circostanze totalmente differenti dalle attuali (riferimento a URSS ed Europa orientale); 6) la capacità americana di muovere le divisioni attraverso l'oceano via aerea era enormemente migliorata e quindi la necessità che rimanessero in Europa delle forze stazionanti in gran numero diminuiva; 8) l'Esercito Usa aveva sollecitato una riduzione, ma alla teoria non era seguita alcuna pratica, aggravando ancora di più il drenaggio di dollari.⁹⁶⁰

La questione avanzata da Mansfield e dagli altri Senatori – “the excessive and unchanging deployment of troops in Europe” – era da prendere in reale considerazione.⁹⁶¹ C'era poi da aggiungere, a fare da contraltare all'ipotesi di una riduzione in Europa e nell'economia di un ragionamento più completo, che due diversi incontri (28 e 29 giugno) della commissione dei Senatori democratici, avevano messo in luce analoghe perplessità sulla gestione del conflitto in

⁹⁵⁹ LBJL, NSF, Name File, W. W. Rostow Files, Letter from Senator Mike Mansfield to the President, July 14, 1966.

⁹⁶⁰ Ibidem, p. 2.

⁹⁶¹ LBJL, NSF, NSC Histories – Trilaterals – box 51, Trilateral Background paper, Mansfield Resolution, November 17, 1966.

Vietnam, in cui erano coinvolti già 400mila americani per una spesa mensile che presto avrebbe raggiunto i 2 miliardi di dollari.⁹⁶²

Anche questa volta, Mansfield ne era portavoce con Johnson, essendo il Presidente della commissione e capogruppo dei democratici al Senato. I Senatori avevano sostenuto che, sebbene Johnson potesse godere di un generale quanto generoso supporto da parte dei membri della commissione e non fosse ancora emersa la necessità di un ritiro immediato, esisteva la convinzione che la guerra andava terminata al più presto e che i candidati del partito Democratico americano, in vista delle elezioni di midterm d'autunno, sarebbero stati danneggiati dal conflitto nel sud est asiatico. Mansfield teneva a ricordare a Johnson che non c'era stata unanimità tra i membri del Senato su quanto espresso nella lettera, tuttavia, "there was a full agreement that insofar as Viet Nam is concerned we are deeply enmeshed in a place where we ought not to be; that the situation is rapidly going out of control; and that every effort should be made to extricate ourselves."⁹⁶³

L'iniziativa dei Senatori al Congresso, su entrambi i fronti *caldi*, si collocava in una situazione già sufficientemente difficile, non solo per il panorama atlantico, ma anche per quelle scelte di politica estera Usa che stavano ingabbiando nel suo complesso la linea dell'amministrazione su altri temi: la distensione. Come Mansfield aveva emblematicamente espresso già in una lettera al Presidente dell'anno precedente a proposito della situazione in Vietnam e della richiesta di Johnson al Congresso di aumentare il numero dei soldati da inviare, "The Senate cannot direct you in the conduct of foreign relations even if it wanted to and I think you know that there is no substantial group in the Senate which is going to take the initiative in urging you to pur more American ground forces into South Viet Nam."⁹⁶⁴ Sebbene non vi fosse stata la velleità di condizionare la politica estera del governo, aveva precisato il Senatore del Montana, la Casa Bianca avrebbe percepito il voto e la risoluzione delle settimane seguenti come il tentativo del ramo esecutivo di guadagnare il terreno perduto nella formulazione della politica degli Stati Uniti all'estero.⁹⁶⁵

⁹⁶² LBJL, NSF, Name File, W. W. Rostow Files, Letter from Senator Mike Mansfield to the President, "Summary of Principal Lines of Thought and Ideas Expressed" – Discussion of Viet Nam by Committee Chairmen or Designees (Participants: Russell, Ellender, Eastland, McClellan, Magnuson, Fulbright, Robertson, Long, Anderson, Yarborough, Jackson, Bible, Jordan, Randolph, Inouye, Pastore, Williams), June 28, 1966.

⁹⁶³ LBJL, NSF, Name File, W. W. Rostow Files, Letter from Senator Mike Mansfield to the President, "Two Meetings on Viet Nam with Democratic Members of the Senate", June 29, 1966, pp. 1-4.

⁹⁶⁴ LBJL, NSF, Name File, W. W. Rostow Files, Letter from Senator Mike Mansfield to the President – "Viet Nam" – June 9, 1965, p. 3.

⁹⁶⁵ H. Zimmermann, *Money and Security*, op. cit., p. 190.

In realtà, il tema della riduzione delle truppe poteva rivelare dei risvolti interessanti per Washington. L'incontro tra Thompson e Dobrynin della fine di giugno, contribuì in ogni caso ad arricchire il dibattito sulla questione. L'ambasciatore sovietico infatti aveva richiamato l'attenzione del suo omologo americano su una riduzione da parte Usa e URSS, sulla spinta degli ultimi sviluppi in Europa, dove l'uscita delle truppe francesi dal territorio tedesco poteva divenire un dato concreto. Thompson, il quale aveva precisato che la diatriba sulle truppe di Parigi nella RFT era ancora una questione irrisolta, si era sentito rispondere da Dobrynin che, secondo le sue fonti francesi, probabilmente quelle forze sarebbero rimaste su suolo tedesco – quasi ad intendere che la riduzione poteva invece coinvolgere truppe americane.⁹⁶⁶

Poi Dobrynin chiese “if I thought a troop reduction on our part in Germany would cause much of a political stir here. I replied that as on most matters, there would always be some division of opinion, but I did not think that this was the kind of thing that would stir up much public interest here. On the other hand, with all the problems that NATO now had, it did not seem to me a very good time for us to be thinking about such a matter. He said – Dobrynin – he could understand this. On the other hand, I said that my personal view was that the Soviets did not need twenty divisions in east Germany. I said that one problem, of course, was that our troops would have to come all the way across the Atlantic, whereas theirs did not have so far to go.”⁹⁶⁷ Il problema, tuttavia, era costituito dal fatto che, nel bel mezzo degli sforzi dell'amministrazione di risolvere il nuclear sharing con i tedeschi e ricompattare l'alleanza a fronte della rottura di de Gaulle, una riduzione delle truppe americane in Europa non sarebbe stata di beneficio per alcuna delle parti, ma soprattutto per l'immagine degli Stati Uniti, sul vecchio continente e nel sud est asiatico, dove l'iniziativa poteva esser letta come una reale ammissione di difficoltà. Togliere forze dall'Europa per risparmiare a fronte di un dispendio particolarmente impegnativo in Vietnam avrebbe compromesso la leadership di Johnson, sia al Congresso che con l'URSS e la Cina comunista.

Fatto sta che alla fine di agosto, un eminente gruppo di Senatori introduceva la risoluzione che prendeva il nome dal suo principale sponsor, Mike Mansfield. In una lettera a Johnson, il Senatore spiegava i motivi della risoluzione. “The Senate will recall that recent unofficial counts put these forces somewhere between 400,000 and 450,000 and, together with dependents, the total is between 900,000 and 1,000,000 American military personnel and

⁹⁶⁶ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 179, Memorandum of Conversation, “Troops Reduction” (Dobrynin-Thompson), Washington, June 25, 1966.

families –stationed and supported in Europe. [...] The question of troop deployment in Europe was raised in connection with a general discussion of the international position of the nation. It became at once the focus of proceedings and in the end, the membership, by unanimous agreement, directed the Chairman to advise the President of the Committee’s deep concern over what appeared to be an excessive and unchanging deployment of ground troops in Western Europe.”⁹⁶⁸ In luglio, quando il Presidente era stato avvisato dell’iniziativa della commissione, Johnson aveva messo a disposizione della Democratic Policy Committee il segretario di stato Rusk, della difesa McNamara, del tesoro Fowler. Un incontro con i segretari si era svolto il 18 luglio, presso il dipartimento di stato e l’amministrazione aveva invitato McGhee, di ritorno da un round di discussioni a Bonn, a partecipare al gruppo costituitosi, il 22 luglio. Nei 7 incontri della sola commissione che erano seguiti, era emersa la preoccupazione per il destino del paese qualora non vi fosse stato alcun ripensamento sul dispiegamento di truppe in Europa.⁹⁶⁹

Nel 1951, ricordava Mansfield, il Presidente Truman aveva accolto con grande interesse ed apprezzato l’interesse del ramo esecutivo con la risoluzione 99 del Senato (82° Congresso), la quale aveva richiesto all’amministrazione di prendere in considerazione l’invio di 4 ulteriori divisioni in Europa, oltre le due già presenti, alla luce delle relazioni critiche con l’URSS e l’est Europa. 15 anni più tardi, chiosava il Senatore, la risoluzione del Senato in merito alla riduzione delle forze in Europa dovrebbe essere accolta con altrettanto apprezzamento dell’interesse del ramo esecutivo per gli interessi della nazione.⁹⁷⁰ Al di là delle motivazioni addotte per il ritiro, tra cui la ovvia capacità economica europea di far fronte alla propria difesa in misura radicalmente diversa rispetto al dopoguerra, Mansfield aggiungeva “There are other considerations which point in same direction. The fact is that NATO Allies have recognized a significant change in the earlier East-West European confrontation which apparently justifies in their eyes a reduced emphasis on defense. Certainly, the size of their troop deployments to the NATO Command are remote from the estimates which they originally accepted as necessary. That strongly suggested a changed view of Eastern Europe.” La diminuzione delle tensioni tra i due blocchi aveva alterato ed in meglio le rispettive relazioni negli ultimi 15 anni. “Indeed, in

⁹⁶⁷ Ibidem.

⁹⁶⁸ LBJL, NSF, Name File, W. W. Rostow Files, Letter from Senator Mike Mansfield to the President, August 31, 1966, p.

1.

⁹⁶⁹ Ibidem, p. 2.

⁹⁷⁰ Ibidem, p. 3.

the case of France, it has led even to an insistence that there be a withdrawal of forces which are stationed there as part of NATO.”⁹⁷¹

“Finally, I should note that the maintenance of the present level of US forces in Europe is very costly both in tax-dollars and in dollar exchange to the people of the United States. Of course, if it were vital to the security of the nation and to the preservation of world peace, we would find, in one way or another, the financial resources to keep six or seven divisions in Europe. But when the indications are that the US military establishment in Western Europe is excessive to need, when the attitudes and actions of our Western European allies confirm the conclusion that reductions can be made in the great contingent of American military forces and dependents, then it is wholly unwarranted to sustain an unnecessary dollar and dollar exchange drain.”⁹⁷² Infine Mansfield, ricordava che all’interno della commissione non vi era stata alcuna partigianeria a priori che poteva aver indotto alla risoluzione senza obiettività. Ed a tal proposito egli ricordava l’opinione di Eisenhower, ancora una volta. “It will be recalled, moreover, that President Eisenhower has strongly advocated a lowering of US force-levels in Europe and I am frank to say, Mr. President, that Mr. Eisenhower’s advocacy figured prominently in the deliberations of the members of the Democratic Policy Committee.”⁹⁷³

Il 1 settembre, con la risoluzione già introdotta in Senato (S. Res. 300), MacArthur, assistente al segretario di stato per le relazioni del Congresso, riportava i dettagli a Rusk della conversazioni avute con alcuni Senatori non coinvolti dalla Commissione, Dirksen e Kuchel.⁹⁷⁴ Questi ultimi infatti sostenevano di non essere entrati in contatto con coloro che avevano lavorato alla risoluzione. MacArthur aveva tentato di fornire loro un quadro della situazione sufficientemente esaustivo riguardo le difficoltà per Washington nell’alleanza, nei confronti di Erhard (che sarebbe giunto a Washington alla fine del mese) e nella prossima assemblea dell’ONU sul disarmo, a cause dell’iniziativa. La risoluzione Mansfield avrebbe danneggiato gli interessi degli Stati Uniti. Il Senatore Kuchel sostenne che anche a lui, effettivamente, la risoluzione non piaceva. “He thought it absurd that the sponsors had not mentioned NATO consultation and also required the Soviet Union to reciprocate by reducing their forces in Eastern Europe.” Ed era altrettanto assurdo che Mansfield avesse richiesto la possibilità di non

⁹⁷¹ Ibidem, p. 4.

⁹⁷² Ibidem, p. 6.

⁹⁷³ LBJL, NSF, Name File, W. W. Rostow Files, box 2, Letter from Senator Mike Mansfield to the President, August 31, 1966, pp. 6-7.

⁹⁷⁴ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 199, Memorandum from the Assistant Secretary of State for Congressional Relations (MacArthur) to Secretary of State Rusk, Washington, September 1, 1966.

sottoporre alle audizioni del Congresso i contenuti della risoluzione, così da accelerarne i tempi per la votazione.

“The Senator said he wanted to help and asked whether on a personal and private basis there were any Administration papers or remarks that I could pass to him without attribution. I replied – MacArthur – that my conversation with him was personal and that while there were no papers that I could give him, I did want him to know our views because of the serious damage to our national interests that passage of the resolution might entail.”⁹⁷⁵ Anche il Senatore Dirksen concordò sull’inopportunità della risoluzione e dichiarò a MacArthur che avrebbe incontrato i colleghi repubblicani e invitato loro “to stay off this resolution and not to hold any press conferences on this subject”.⁹⁷⁶

Nella stessa giornata Johnson aveva una conversazione telefonica con il Senatore Russell Long della Louisiana, in cui emergeva tutto il suo disappunto per l’iniziativa di Mansfield. “This thing y’all did yesterday really murdered us on NATO. I want to give you the views. I don’t want to change your views because I know how you felt since you were born about this thing, but this playing President up there with these statements without my knowing it really gets me in a hell of a shape. And let me tell you the facts. I hadn’t finished analyzing Fulbright’s program in Thailand and Mansfield’s suggestions on de Gaulle as commander in chief until this damn thing hit me in the face and nobody had ever even mentioned it to me. You’ve got to call me and let me know sometime that they are getting ready to be commander in chief for an hour or so. Now here is what we’ve done now. I’ve just had a war with the British for two weeks now asking them, “Please don’t open your mouth until you can sit down and talk to us,” because they have got to make reductions with their problems there. But I want to put them to where we make reductions when they do, and we take it into account what the French are doing, and that we satisfy the Germans that we are just not pulling out completely so they don’t either start a complete rearmament or blow up. And that poor devil that is supporting us and is buying enough here to permit me to keep my people there, he’s down in the polls now to 30 percent because he’s just having every – Bobby Kennedy and the world after him over there. They’re just chewing him to pieces and saying that he’s a satellite of Lyndon Johnson’s and he’s giving these Dutchmen money over here and that they don’t need to do it, and so on and so forth. And I’ve said to him, “Now you come over here and don’t you do anything – you’ve got to

⁹⁷⁵ Ibidem.

⁹⁷⁶ Ibidem.

keep your commitment to me to reimburse me for every dime I spend." Now, all at that time, I had Rusk notify the Russians that, "Would you be interested in reducing some of your 22 divisions if we would make a corresponding reduction in NATO?" And they came back with a little indication – no commitment – emphasize, no commitment. But we got a response, a little feeler, that we thought was good. So we set up to send a special mission to see the British and to try to have John McCloy – he's out of town, but he was Commissioner in Germany and he has the confidence of all the German factions. And he's on vacation in Canada. So I sent a special messenger to him to get him to talk to the Germans, to try to get him back from vacation, preparatory to Rusk saying to Gromyko, when he comes to the United Nations, that if you consider removing some of your 22 divisions, we'll consider removing some of ours. And by God, right in the middle of it, so far as I can see without doing a bit of good to anybody, we've got every Democratic leader in the Senate, all 13 of them, to serve notice on the President that, by God, they ought to reduce. Now, I'm just an old Johnson City boy, but when I'm playing bridge and I show the other fellow my whole hand, I can't make a very good deal with him."⁹⁷⁷

Johnson, evidentemente furioso, tentò inoltre di istruire Russell Long affinché il partito democratico “rimanesse dietro il suo Presidente”.⁹⁷⁸ Il Senatore non riuscì a riportare l'attenzione del Presidente sul fatto che Mosca non aveva bisogno della risoluzione Mansfield per comprendere la forza, nell'establishment americano, di coloro che proponevano una modifica al dispiegamento delle forze in Europa. Certamente, a quel punto, diveniva inutile sondare la posizione sovietica riguardo una mutua riduzione delle truppe, poiché l'URSS avrebbe probabilmente atteso il risultato del dibattito al Congresso.⁹⁷⁹ A due anni dalla sua elezione trionfale, una delle poche occasioni per i liberals in cui la percentuale dei votanti di colore fu molto alta, a quasi 4 anni ormai dalla morte di Kennedy, Lyndon Johnson perdeva popolarità. Il livello di gradimento del suo operato era condizionato dall'onda lunga delle proteste sul Vietnam in patria ed all'estero, il suo stesso partito non lo stava più sostenendo.⁹⁸⁰

Parallelamente all'iniziativa nel Congresso che Johnson avrebbe pure dovuto affrontare, gli Stati Uniti stavano perseguendo una riduzione delle forze dislocate in Germania, chiaramente legate alla questione degli accordi di offset. Secondo le intenzioni del dipartimento della difesa

⁹⁷⁷ FRUS, 1964-68, XV, doc. 165, Telephone Conversation between President Johnson and Senator Russel Long, Washington, September 1, 1966.

⁹⁷⁸ H. Zimmermann, *Money and Security*, op. cit., pp. 190-191.

⁹⁷⁹ Ibidem, p. 191.

⁹⁸⁰ T. A. Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe*, op. cit., p. 122.

(McNaughton), se i tedeschi fossero stati d'accordo a permettere il ritiro di 10mila uomini dall'Esercito americano dispiegati in Germania (raggiungendo così quota 45mila dei ricollocati), gli Usa avrebbero così alleggerito il proprio carico all'estero. Chiaramente l'accordo sul ritiro delle forze sarebbe stato in connessione con l'acquisto da parte di Bonn di costosi velivoli (72 TFX al posto di 144 aveva proposto Erhard a McCloy), a soddisfare così una parte degli accordi di compensazione. Tuttavia, ricordava Bator al Presidente, "The cost to us – in money, balance of payments, Congressional Politics – of reducing in this way size of the reployment will not be large, since the total number of men we would take out would not go significantly below 35,000. (Perhaps we could increase the Army redeployment to keep the total close to 35,000). In return, we would make it much harder for Kiesinger to balk on other fronts. It's a risk – it wouldn't be an ironclad contract – but on balance I think it would be a worthwhile political bargain."⁹⁸¹

L'amministrazione, in verità, era preoccupata non tanto dal dover comunque portare a compimento delle riduzioni nelle forze dispiegate in Europa, tagli che erano nelle carte del Pentagono e nelle intenzioni di McNamara da tempo. Quanto piuttosto dal combinarsi di una serie di problematiche dal possibile effetto deflagrante: il probabile ritiro britannico dalla Germania (BAOR) a causa della crisi della sterlina, la risoluzione Mansfield, a cui la riduzione inglese sarebbe stata associata dagli europei; le difficoltà economico-finanziarie della Germania federale – legata alle prime due – e su tutte, pesante come un macigno, la fuoriuscita della Francia dall'organizzazione. Tutto ciò, avrebbe potuto mettere in moto un processo disgregante all'interno della NATO di cui non si aveva pieno controllo e con cui, il rafforzamento della leadership americana, sarebbe venuta in conflitto.

Coloro che stavano lavorando più alacremente di altri al dialogo con l'URSS non consideravano – come disse Johnson a Long – estinta la minaccia sovietica: "I think those sons of bitches want to eat us any day they can. And I think the biggest notice you can do is just say 'Uncle Sam is tired and wants to come home, We're going to follow Johns Stennis and Fulbright.' And I think those sons of bitches will do worse than what Hitler did. I may be wrong..."⁹⁸² Al contrario, per ironia della sorte, Symington, Fulbright, Mansfield, de Gaulle avevano creduto che la misura del cambiamento in Europa e nella NATO fosse identificabile

⁹⁸¹ LBJL, NSF, Name File, W. W. Rostow Files, box 1, Memorandum for the President, "Last Minute Information for Your European Policy Meeting at 6.30 this Afternoon, August 24, 1966, p. 2.

⁹⁸² FRUS, 1964-68, XV, doc. 165, Telephone Conversation between President Johnson and Senator Russel Long, Washington, September 1, 1966.

esattamente nell'affievolirsi di quella minaccia. Come Johnson ribadì ancora una volta al primo ministro Wilson, anche se in termini meno efficaci, “while I would not think it likely that our Russians friends will develop itchy fingers, one cannot rule it out. In any case, it would be foolish to run down our assets vis-à-vis Moscow without some quid-pro-quo.”⁹⁸³

Quel che nel bel mezzo dell'estate del '66, a conferma dell'avvio di una nuova fase, dovevano affrontare gli Stati Uniti era la risoluzione innanzitutto della questione tedesca, a cui erano legate il tema della riduzione delle truppe, gli accordi di offset, il nuclear sharing e la non-proliferazione – quest'ultimi connessi al rafforzamento dell'alleanza. Come era subito emerso nella stampa tedesca in quelle settimane di agosto convulse in cui veniva presentata la risoluzione Mansfield, il pericolo di un cambio di atteggiamento degli Stati Uniti nei confronti della Germania federale, avrebbe messo seriamente in pericolo le relazioni particolarmente cordiali tra Bonn e Washington. Schroeder, scrivendo a Rusk a tal riguardo (una presunta conversazione tra McNamara e Herr Gillesen riportata dal *Frankfurter Allgemeine Zeitung*), metteva in evidenza che il governo degli Stati Uniti avrebbe potuto procedere a reali riduzioni nelle truppe americane in Germania.⁹⁸⁴

Il 5 luglio inoltre, Erhard aveva inviato a Johnson una lettera in cui le questioni del nuclear sharing e gli accordi di compensazione erano interrelate a tal punto da divenire un unico tema in agenda per il prossimo incontro di fine settembre, mentre in qualche modo veniva eluso il legame già ben evidente della presenza delle truppe americane su suolo tedesco e gli accordi di offset.⁹⁸⁵ Erhard aveva chiesto esplicitamente “the possibility must not not be excluded of building up in the future a joint integrated force.”⁹⁸⁶ La lettera del cancelliere, aggravata dalla fuga di notizie sul New York Times in merito all'iniziativa di Mansfield, complicava la questione per la politica americana. Così Johnson accettò il consiglio di procrastinare la risposta ad Erhard ma, al tempo stesso, di studiare un modo per far intendere a Bonn che l'amicizia tra gli Usa e la RFT era abbastanza salda da risolvere anche questa faccenda, comunque prima della definizione del bilancio finale del governo tedesco previsto tra la fine di agosto e l'inizio di settembre. Così Bator, il consigliere che di lì a qualche tempo sarebbe andato via dall'amministrazione e colui che aveva dato la spinta alle decisioni della presidenza su molte

⁹⁸³ T. A. Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe*, op. cit., p. 123.

⁹⁸⁴ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 192, Letter from Foreign Minister Schroeder to Secretary of State Rusk, Bonn, August 8, 1966.

⁹⁸⁵ T. A. Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe*, op. cit., p. 117.

⁹⁸⁶ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 193, memorandum from the President's Deputy Special assistant for NSA (Bator) to President Johnson, Washington, August 11, 1966.

questioni, approntò un memorandum in cui convergevano tutti i problemi correnti per la politica di Johnson e forniva per ognuno di questi una possibile soluzione.⁹⁸⁷ Sul tema del nuclear sharing e della forza collettiva cui Erhard aveva fatto riferimento, sebbene ancora Rusk, Ball e Rostow avrebbero supportato l'idea – scriveva Bator – occorreva né smentire né confermare. Il progetto rimaneva una questione sul tavolo ma nessun segno di rassicurazione doveva venir fuori dalle parole di Johnson. L'altra grande questione era rappresentata dal possibile ricatto (come voleva McNamara) sulla riduzione delle truppe qualora il governo Erhard non avesse rispettato l'impegno di offset al 100%. L'idea, qui, poteva essere quella di prospettare a Bonn ulteriori opzioni tra cui l'acquisto di beni o altro tipo di armi, per soddisfare l'accordo.

Le domande chiave che sottostavano al ragionamento erano, ricordava Bator: “Do we want to use financial pressure to maneuver the Germans into asking us to cut troops? Or do we prefer to try for an arrangement which would: 1) give us the time needed to work out with the Germans and the UK an agreed position on what kind of a reduction in US-UK forces in Europe would make sense in military terms; 2) avoid large-scale US troops cuts during the interim (perhaps 2-3 years), and minimize British troop cuts; 3) still protect our balance of payments (though somewhat less so than sharp troop cutbacks).”⁹⁸⁸ Sebbene la linea del dipartimento del tesoro e della difesa supportassero una risposta dura nei confronti di Erhard, cercando di spingerlo a soddisfare gli accordi senza se e senza ma, Bator consigliava di seguire una linea più mordila, peraltro sostenuta da Ball, Rostow, McGhee e Rusk. Il governo del cancelliere non era nelle condizioni economiche durante l'estate per aumentare il budget per la difesa e quindi esaudire la richiesta di offset; inoltre era nel bel mezzo di una tempesta politica, dovuta anche ai pesanti risultati nelle elezioni nel Nord Reno Westfalia appena concluse, e pertanto era più opportuno attendere fino all'inverno in cui l'economia tedesca avrebbe ripreso. “More fundamentally, we believe – argomentava Bator – that major shifts in US security policy in Europe should be based in the first instance on political/military factors. To base such shifts on money would confirm the impression that NATO is falling apart, that de Gaulle is right in saying that the British and Americans are unreliable and care more for their pocketbooks than for the safety of Europe. Further unilateral troop cuts would reduce our assets for an eventual mutual-withdrawal bargain with the Soviets. Most important, it could seriously unsettle German politics – with unpredictable results. (Erhard is already in trouble, mainly because of his inflation problem.

⁹⁸⁷ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 193, memorandum from the President's Deputy Special assistant for NSA (Bator) to President Johnson, Washington, August 11, 1966.

Latest poll results show his unqualified sport down from 44% in April to 30% in July).⁹⁸⁹

Infine, annotazione interessante a chiusura del memorandum, Bator scriveva che se proprio bisognava metter esotto torchio i tedeschi sarebbe stato più opportuno sulla connessione tra nuclear sharing e non-proliferazione.

Una linea troppo dura su tutti i fronti caldi in discussione avrebbe messo la Germania in seria difficoltà.

In sunto, quello che Bator raccomandava a Johnson era di attendere il ritorno di McNamara, Ball e Rostow per poter discutere la cosa, tergiversare sull'invio di una lettera che soddisfacesse tutti i punti sollevati da Erhard, seguire in altre parole la linea morbida del consigliere del NSC: "we will be gamble on waiting".⁹⁹⁰

Nell'incontro presso il ranch del Presidente di fine agosto Johnson decise finalmente la linea. La posizione del dipartimento della difesa e del tesoro fundamentalmente venne confermata, mentre il dipartimento di stato, insieme a Bator propose – come elemento nuovo – la creazione di un processo trilaterale (Londra, Washington e Bonn), il cui rappresentante per gli Stati Uniti sarebbe stato McCloy. Johnson, che già propendeva per la soluzione moderata, scelse definitivamente quella del dipartimento di stato e Bator.⁹⁹¹ Egli inviò quindi una lettera ad Erhard e tentò di inserire a latere della proposta trilaterale la richiesta di McNamara di inserire gli accordi di offset nel budget tedesco che sarebbe stato definito in quei giorni. La visita di Erhard a Washington di settembre, avrebbe dovuto, secondo l'opinione di Bator, dato conferma della richiesta da parte dell'amministrazione in merito al budget. Wilson non fu così entusiasta della decisione americana e tentò di pressare Johnson, invano, per un incontro a due che accelerasse i tempi per la soluzione degli accordi di offset.

Nel corso di un tour europeo, Ball, ormai anche lui in procinto di lasciare l'amministrazione, riportò a Johnson che i tedeschi non sembravano avere consapevolezza dell'importanza di condurre al più presto le negoziazioni trilaterali, prima dell'arrivo del cancelliere alla fine di settembre a Washington. Anzi, sembrò che, a tutti gli effetti, Erhard stesse tentando di tergiversare. Il cancelliere sapeva che non sarebbe stato possibile inserire nel budget la somma richiesta per soddisfare l'accordo da parte di Washington. Johnson, di lì a poco, allertato da Bator sulle notizie che giungevano dall'Europa in merito al progressivo indebolimento di

⁹⁸⁸ Ibidem.

⁹⁸⁹ Ibidem.

⁹⁹⁰ Ibidem.

⁹⁹¹ T. A. Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe*, op. cit., pp. 124-125.

Erhard, decise di riconsiderare ancora una volta la posizione americana. Come disse Bator al Presidente, “for us it is important – even more than Erhard’s survival – that we not appear the culprit if he falls.”⁹⁹² La Casa Bianca, nonostante le insistenze di McNamara per una riduzione immediata delle forze in Germania pari a 200 milioni di dollari che egli stesso riconosceva essere un “colpo psicologicamente traumatico sia per la RFT, la NATO e gli Stati Uniti”, sarebbe stata disposta a concedere l’acquisto di bond a lungo termine alla Germania.⁹⁹³

Il 26 settembre, l’incontro tra Johnson ed Erhard si svolse alla presenza dei soli interpreti.⁹⁹⁴

La conversazione ebbe da subito un’impostazione che faceva presagire un confronto aperto. Erhard sollevò le due questioni del nuclear sharing e dell’offset/riduzione delle truppe con particolare attenzione. Sorprendentemente, e nell’intenzione di voler rabbonire il Presidente, il cancelliere aprì sul fatto che “nessuno ancora in Germania si aspettava una soluzione hardware” e che l’unica cosa che ai tedeschi premeva sapere era come esser protetti nell’eventualità che si fosse giunti ad un accordo sulla non-proliferazione.⁹⁹⁵ Chiaramente una soluzione comune sotto l’egida della NATO era da preferire. In tal modo, Erhard metteva finalmente nel cassetto l’idea della forza multilaterale ed apriva invece al Nuclear Planning Group, che con tutta probabilità avrebbe concesso maggior “voce” e partecipazione a Bonn. A questo punto del colloquio, dopo aver sottolineato la gratitudine del popolo tedesco per quanto fatto dall’alleato americano, Erhard passò all’attacco, usando una minaccia in stile gollista: il suo governo era in pericolo ed il gabinetto che sarebbe potuto succedervi avrebbe potuto non mostrare tutta la fedeltà e la gratitudine che fino ad oggi aveva espresso il governo Erhard. “And that although a new German Government wouldn’t leave NATO, this might lead to a moral loosening of the alliance.”

Inoltre “Out of the current budget it would not be possible to fulfill all financial obligations under the current offset agreement to the full amount, and Germany needed more time.”⁹⁹⁶

Johnson, intuendo che comunque il cancelliere era con le spalle al muro, ribadì la necessità per gli Stati Uniti di veder onorato l’impegno che il primo ministro tedesco prometteva di voler rispettare ed osò che se i tedeschi non avessero soddisfatto l’accordo il governo americano

⁹⁹² LBJL, NSF, NSC History, Trilateral Negotiations and NATO, box 50, memorandum for the President (Bator), September 25, 1966.

⁹⁹³ LBJL, NSF, NSC History, Trilateral Negotiations and NATO, box 50, Memorandum for the President (McNamara), September 19, 1966.

⁹⁹⁴ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 207, Memorandum of Conversation, “Offset and Troop Levels”, Washington, September 26, 1966.

⁹⁹⁵ Ibidem.

sarebbe stato posto in una “seria e snervante posizione”. A quel punto Johnson avanzò anche l’ipotesi elaborata da Bator, in base alla quale gli accordi avrebbero potuto essere soddisfatti anche con acquisti non militari, ma, al contempo, evocò la possibilità di riduzioni nelle forze americane di stanza in Germania: “How could he (the President) defend himself if the Chancellor was not meeting his commitment? On troops, it might be easier to find a solution.”⁹⁹⁷ Ad Erhard non restò che fare dietrofront e cercare disperatamente di avanzare altre soluzioni. Gli esperti al lavoro a Washington, garanti il Presidente, non si sarebbero mostrati inflessibili ed avrebbero fatto di tutto per trovare un accordo confacente ad entrambe le parti. Con amarezza Erhard riprese a promettere che i tedeschi avrebbero pagato fino “all’ultimo penny”. Infine, nel tentativo avvilente di ritemperarsi dal colpo subito, il cancelliere invitò Johnson a visitare il suo paese, magari nella prossima primavera. “The President could not at all imagine how much this would mean to Germany, It would disperse a lot of doubts. He was certain he would get a tremendous spontaneous reception, Such a visit should be extremely valuable to both countries. Such a visit would make some problema in Germany a lot easier to solve and would make the German people more willing to make sacrificies for the common cause. It would be a great thing for both countries.”⁹⁹⁸

L’incontro dimostrò, da una parte la volontà tedesca, a fronte della sicurezza garantita dalla presenza delle truppe americane su suolo della RFT, di rinunciare alla soluzione hardware, dopo che per diverso tempo e svariati tentativi non si era riusciti – da una parte e l’altra dell’oceano e con differenti motivazioni – ad accantonare. Al tempo stesso, diede prova della spinta alla coesione nell’alleanza da parte degli alleati chiave, la Germania e gli Stati Uniti. L’alleanza non sarebbe stata compromessa nella sua sicurezza da problematiche finanziarie. Al contrario, i suoi membri si stavano muovendo verso una più ampia definizione di quella stessa sicurezza che li avrebbe integrati dal punto di vista del potere politico, militare ed economico.⁹⁹⁹ La visita del cancelliere, tuttavia, palesò anche i limiti in entrambe i governi e l’influenza del panorama politico interno sulle scelte portanti: da una parte il Congresso americano e dall’altra l’attacco

⁹⁹⁶ T. A. Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe*, op. cit., p. 129.

⁹⁹⁷ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 207, Memorandum of Conversation, “Offset and Troop Levels”, Washington, September 26, 1966.

⁹⁹⁸ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 207, Memorandum of Conversation, “Offset and Troop Levels”, Washington, September 26, 1966.

⁹⁹⁹ A. Wenger, *Crisis and Opportunity*, op. cit., pp. 50-51.

ad Erhard proveniente dal suo stesso partito, che lo condusse all'incontro più indebolito che mai.¹⁰⁰⁰

Durante l'assenza del cancelliere, la CDU nel corso di diversi incontri, tentò di individuare un leader che subentrasse ad Erhard. D'altronde gli obiettivi della visita a Washington non erano stati raggiunti, dimostrando così l'inabilità di Erhard a proseguire nell'incarico. In ottobre, dinanzi al peggioramento della situazione economica e all'ipotesi di un rialzo delle tasse, il Frei Demokratik Partei uscì dal governo, lasciandolo così sguarnito della maggioranza. Il cancelliere tentò di tenere a galla il suo gabinetto se pur in minoranza. A distanza di qualche settimana, il gabinetto sopravvisse ad un voto di fiducia (8 novembre) ma il giorno seguente la CDU nominò Kurt Kiesinger come successore del cancelliere. Erhard, a quel punto, dovette rassegnare le proprie dimissioni.¹⁰⁰¹ L'iniziativa delle negoziazioni trilaterali per gli accordi di offset dovette attendere la formazione del nuovo governo tedesco per essere avviate. Il 1 dicembre fu costituita la grande coalizione composta dai cristiano democratici, dal Christian Demokratik Partei e con la partecipazione della SPD con Willy Brandt ministro degli esteri. Come riportò McGhee da Bonn, "there is reason to think that Germany has reached a watershed in its postwar political development. In retrospect, it may well appear that the Erhard (government) was the last of the postwar era."¹⁰⁰² Si è sostenuto che in fondo fu un bene per Johnson e per la sua politica europea il collasso del governo Erhard.¹⁰⁰³

Egli perse, è pur vero, un alleato fidato ed un uomo con cui Johnson riteneva di avere un rapporto che andava oltre la cortesia istituzionale. Al contempo, però, Erhard, pur essendo un uomo malleabile, era piuttosto debole nelle scelte politiche di rilievo, non riuscendo così a sostenere adeguatamente le posizioni alleate né a gestire i grandi rivolgimenti internazionali che coinvolgevano il paese. Qualche giorno dopo la visita del cancelliere a Washington, Johnson "attraversò il punto di non ritorno nella politica dell'impegno verso l'Europa e sul tema del bridge-building tra est ed ovest", nel suo discorso a New York.¹⁰⁰⁴ L'idea del discorso era nata dai suggerimenti di Acheson che nel memorandum dell'inizio di giugno, il quale, in attesa dell'esito dell'incontro NATO a Bruxelles, aveva invitato la Presidenza a tenere una dichiarazione od un discorso ufficiale, volto al miglioramento del clima ed alla rassicurazione

¹⁰⁰⁰ H. Zimmermann, *Money and Security*, op. cit., p. 203.

¹⁰⁰¹ Ibidem, p. 206.

¹⁰⁰² FRUS, 1964-68, XV, doc. 184, Telegram from McGhee to Department of State "Implications of a New German Government for US Policy", November 2, 1966.

¹⁰⁰³ T. A. Schwartz, *The De Gaulle Challenge*, in *The Strategic Triangle*, Helga Haftendorn, op. cit., p. 138.

¹⁰⁰⁴ A. Wenger, *Crisis and Opportunity*, op. cit., p. 51.

delle intenzioni americane sull'Europa.¹⁰⁰⁵ Il discorso in sostanza, doveva suonare come un tentativo coraggioso, un' iniziativa importante, per raggiungere la riconciliazione tra i due blocchi.¹⁰⁰⁶ Il 7 ottobre Johnson parlò alla Conference of Editorial Writers di New York, dichiarando che gli Stati Uniti desideravano che l'Unione Sovietica e le nazioni dell'est Europa comprendessero fin d'ora la volontà da parte americana e dei suoi alleati di procedere al loro fianco passo dopo passo per il perseguimento della pace.¹⁰⁰⁷ L'obiettivo nobile del bridge-building tra est ed ovest era quello di creare un ambiente "in which peaceful settlement of the division of Germany and of Europe will become possible."¹⁰⁰⁸ In virtù di questo passaggio, la riunificazione del territorio tedesco non sarebbe stata la prima parte del processo ma la sua conclusione. Questo aspetto del discorso, probabilmente, concentrò su di sé l'attenzione maggiore sia dell'amministrazione americana, la quale finalmente superò il taboo di parlare di riunificazione in termini non strettamente "tedeschi", sia del governo di Bonn, a cui ovviamente non poteva piacere sentir discorrere in tal modo di riunificazione. Non a caso il discorso di Johnson cadeva, volutamente, intorno a due anniversari, la fine del ponte aereo su Berlino e la ratificazione del Partial Test Ban Treaty, a ribadire concettualmente il nesso esistente tra la deterrenza e la distensione, come chiavi di volta della politica europea.¹⁰⁰⁹ I passaggi attraverso cui si sarebbe realizzato il bridge-building prevedeva la liberalizzazione del commercio con l'est, l'ampliamento delle possibilità di scambi culturali anche scientifici e l'annullamento parziale delle restrizioni ai viaggi tra est ed ovest. "We must improve – affermò il Presidente – the East-West environment in order to achieve the unification of Germany in the context of a larger, peaceful, and prosperous Europe."¹⁰¹⁰

Il discorso suscitò vivo interesse, qualche critica soprattutto da parte tedesca, e fu considerato come la conclusione di un'era – quella della II guerra mondiale e della guerra fredda – e l'inizio di un'epoca nuova, ancora sconosciuta ma proiettata al rilassamento delle tensioni tra i due blocchi. In termini meno altisonanti, esso costituì una risposta alla sfida francese, "as expressing a doctrine congenial in

¹⁰⁰⁵ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 173, Memorandum by the Acheson Group (attached to a June 3 Memorandum from Vance and Ball to President Johnson).

¹⁰⁰⁶ T. A. Schwartz, *The De Gaulle Challenge*, in *The Strategic Triangle*, Helga Haftendorn, op. cit., p. 139.

¹⁰⁰⁷ Remarks in New York City before the National Conference of Editorial Writers, October 7, 1966, Public Papers of LBJ, 1966, Book II, John T. Woolley and Gerhard Peters, *The American Presidency Project* [online]. Santa Barbara, CA. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=27908&st=&st1>

¹⁰⁰⁸ FRUS, 1964-68, XVII, doc. 15, NSAM No. 352 – Bridge Building – Washington, July 8, 1966.

¹⁰⁰⁹ T. A. Schwartz, *Lyndon Johnson an Europe*, op. cit., p. 134.

¹⁰¹⁰ LBJL, NSF, Speech Files, box 5, Speech to the editorial writers, October 7, 1966.

Europe, different from de Gaulle's without quarrelling.”¹⁰¹¹ A margine del discorso all'Europa, Johnson si recò in Asia per un tour di 17 giorni, in cui, oltre a visitare le truppe in Vietnam, durante il summit di Manila volle enfatizzare il ruolo degli Stati Uniti nel Pacifico.¹⁰¹²

¹⁰¹¹ LBJL, NSF, Speech File, box 5, Memo for the President (Rostow), October 6, 1966.

¹⁰¹² T. A. Schwartz, *Lyndon Johnson an Europe*, op. cit., p. 139.

Capitolo 6

NATO-ize la detente e NPT

6.1 L'attenzione alla politica di non-proliferazione a scapito della politica nucleare NATO.

La crisi NATO ed i rivolgimenti nel Congresso americano non avevano tuttavia oscurato l'attenzione dell'amministrazione per la distensione e la non-proliferazione, com'era intuibile dal discorso di Johnson del 7 ottobre, il quale faceva riferimento al bridge-building. Anzi, le analisi dell'intelligence sull'uso delle armi da parte di medie potenze come la Francia, alla luce della sua presa di posizione nella NATO, avevano continuato a monitorare la situazione.

Il 20 luglio un cavo della CIA faceva il punto sul programma di armi strategiche francesi, grazie ad un paper preparato a livello ministeriale dal Generale Pierre Messmer poi sottoposto a de Gaulle al ritorno dall'incontro dei ministeri della difesa NATO.¹⁰¹³

Gli obiettivi di sviluppo militare di Parigi erano ancora molti ed ambiziosi. A lungo termine, per il solo 1975 si prevedeva l'operatività di 50 missili balistici terra-terra, dotati di armi al plutonio; 4 sottomarini, di cui 3 sarebbero stati equipaggiati con missili stile Polaris, mentre sembrava essere stata accantonata, almeno fino al 1970, la decisione di proseguire sullo sviluppo di armi termonucleari. Come obiettivi a breve termine, nel 1966 sarebbero state pronte 28 bombe nucleari per un totale di 35 entro la fine del 1967. Queste armi sarebbero state usate dall'ultima generazione di velivoli da guerra francesi, i Mirage IV. Dal 1967, inoltre, la produzione di materiale fissile avrebbe ammontato a 400 kilogrammi per un 93% di uranio arricchito prodotto. Mentre per il 1970 la produzione di plutonio sarebbe giunta a 1230 kilogrammi.¹⁰¹⁴ L'aspetto forse ancora più interessante di questo rendiconto era quello economico, ovvero il budget a disposizione per il governo francese per il proprio piano di sviluppo nucleare. Sebbene Washington avesse avvertito Parigi delle perdite che avrebbe subito la force de frappe nel sistema di comunicazione, poiché privata delle installazioni americane su suolo francese, la spesa prevista per lo sviluppo della forza strategica sarebbe stata di 25 miliardi di franchi (5 miliardi di dollari), a cui andavano aggiunte le spese accessorie, circa 36,5 miliardi di franchi (7,5 miliardi di dollari). Dalla fine del 1970, le fonti francesi a disposizione della CIA, davano conto di una spesa per lo sviluppo e la produzione di armi nucleari in Francia di circa 300 miliardi di franchi.

¹⁰¹³ LBJL, NSF, Country File, France, box 172, CIA Intelligence Information Cable, "French Strategic Weapons Program", July 20, 1966.

¹⁰¹⁴ Ibidem, pp. 1-2.

Dall'inizio del progetto c'era stato un aumento del 7% l'anno sui costi, cosa di cui Messmer non aveva fatto parola nel documento ufficiale consegnato a Pompidou e de Gaulle.¹⁰¹⁵ Il settimanale Paris-Match del 16 luglio aveva pubblicato un'intervista a Messmer – ricostruiva il cavo – in cui il Generale aveva descritto le cifre previste per il piano in termini vaghi e generali, e rispetto alla produzioni di armi nucleari, sebbene non avesse snocciolato dati reali, aveva ribadito la loro esistenza, quasi – presumevano gli analisti CIA – a rafforzare anche solo verbalmente il deterrente.¹⁰¹⁶ Il piano di sviluppo nucleare francese chiaramente stonava con quanto deciso nella riunione dei ministri della difesa NATO il 25 luglio. Mentre gli alleati avevano avviato un “force plan” per il periodo che andava dal 1970 al 1975, individuando nelle zone ai due estremi orizzontali (est-ovest) del perimetro atlantico i punti di necessario rafforzamento ed importanza per la difesa dei 15 e devolvendo particolare attenzione nella funzione di deterrenza dell'Allied Command Europe Mobile Force, il governo gollista era più che mai impegnato nell'accrescere il proprio deterrente nazionale.¹⁰¹⁷

Nei primissimi giorni di agosto, nel mezzo del tormentato dibattito al Congresso e degli incontri presso l'ENDC, il New York Times pubblicava – a firma del giornalista “appartenente all'ala protetta” di Scotty Reston, John W. Finney, il quale aveva già dato filo da torcere agli esperti nucleari della Casa Bianca – un articolo sulla politica di non proliferazione di Johnson.¹⁰¹⁸ In “US slows drive for arms treaty” – questo il titolo – Finney, che al legame tra politica e disarmo lavorava fin dal 1957, scrisse che il rallentamento dell'amministrazione sul cammino della non-proliferazione era dovuto per buona parte al dissenso nei ranghi del governo.¹⁰¹⁹ La Risoluzione del Senatore John O. Pastore, introdotta nel gennaio del 1966 e adottata in maggio a supporto degli sforzi del Presidente a negoziare un trattato sulla non-proliferazione, aveva annullato in parte le discrepanze tra l'ACDA ed il dipartimento di stato, conferendo a Johnson un effettivo e decisivo benestare a trattare con i sovietici.¹⁰²⁰ Nelle ultime settimane, tuttavia, erano state presentate a Johnson – da parte dell'amministrazione – due diverse proposte di compromesso con l'Unione Sovietica: una riguardante il testo del trattato di non-

¹⁰¹⁵ Ibidem, pp. 3-4.

¹⁰¹⁶ Ibidem, pp. 5-6.

¹⁰¹⁷ Final Communiqué North Atlantic Alliance – Defense Ministerial Meeting – July 25, 1966.

<http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c660725a.htm>

¹⁰¹⁸ Tra giugno ed agosto erano riprese le attività di discussione presso il forum dei 18 a Ginevra e Foster aveva incontrato Dobrynin giusto l'8 giugno, incontro in cui il direttore dell'ACDA aveva compreso dalle parole dell'ambasciatore sovietico che se la RFT non avesse fatto uso di armi nucleari o non avesse l'accesso a queste, l'URSS vedeva realizzabile un trattato di non-proliferazione. Tuttavia, aveva anche ribadito Dobrynin, la Germania non sembrava affatto interessata al momento a modificare le proprie intenzioni sugli accordi NATO nucleari. FRUS, 1964-68, XI, doc. 137, memorandum from Spurgeon m. Keeny, Jr., of the National Security Council Staff to the President's Special Assistant (Rostow), Dobrynin-Foster Meeting, Washington, June 9, 1966.

¹⁰¹⁹ LBJL, NSF, Country File, France, box 172, “US Slows Drive for Arms Control”, NYT (Monday), August 1, 1966.

¹⁰²⁰ FRUS, 1964-68, XI, doc. 114, Summary of Action, Washington, January 21, 1966.

proliferazione e l'altra per bandire i testi nucleari sottoterra eccedenti una certa soglia di magnitudine. Ed infatti, scriveva Finney, il testo sul trattato di NP aveva provocato controversie all'interno del governo. Il dipartimento della Difesa, l'ACDA ed i JCS, se pur in misura minore, spingevano da tempo a favore di un'accettabile compromesso con l'URSS riguardo la disseminazione atomica, ben sapendo che questo avrebbe impedito ad altri paesi non nucleari di far uso o diffondere armi nucleari. Se questa strada fosse stata battuta, vincendo sull'altra parte dell'amministrazione che invece nutriva dubbi sul NPT, l'amministrazione avrebbe dovuto fare definitivamente marcia indietro sulla condizione imposta all'inizio della negoziazione con i sovietici: il trattato non avrebbe dovuto precludere la formazione di una forza nucleare alleata che includesse anche la Germania federale. Il dipartimento di stato, nei suoi ranghi più elevati, aveva considerato il trattato di NP come "a piece of paper", il quale da solo non avrebbe necessariamente garantito la non-proliferazione atomica.

Finché, in sostanza, ricostruiva Finney dando conto peraltro di una situazione ormai nota da mesi, il dipartimento di stato non sarebbe stato disposto ad emettere una "death note" sulla soluzione nucleare alleata, probabilmente non vi sarebbe stato alcun trattato sulla NP. Johnson, a tal proposito, per cercare di sveltire il processo decisionale all'interno dell'amministrazione aveva dichiarato di voler raggiungere un compromesso con i sovietici prima che l'ENDC sospendesse i lavori in settembre. Tuttavia, chi dovesse venir prima – il NPT o la forza nucleare alleata – scriveva il giornalista del NYT, era ancora da scoprire.

Con ogni probabilità, stante anche la visita di Erhard in settembre a Washington, quel possibile compromesso auspicato da Johnson non avrebbe visto la luce prima dell'autunno inoltrato.¹⁰²¹

Quello che aveva messo in luce Finney, al di là delle pur serie difficoltà nell'amministrazione che tuttavia erano la conseguenza della schizofrenia nella politica estera di Johnson degli ultimi 2 anni, era il meccanismo ad esclusione che aveva raccolto, simultaneamente, le istanze della non-proliferazione e della politica nucleare atlantica. In altre parole, dove si sviluppava l'una, periva l'altra. Ad aggiungere perplessità e malcontento, poi, c'era la situazione in Vietnam che oltre a sottrarre attenzione, complicava ulteriormente la posizione degli Usa con gli alleati. A differenza della guerra di Corea, la quale aveva facilitato l'implementazione dell'alleanza e la sua deterrenza, portando l'impegno statunitense in Europa a più alti livelli; il conflitto nel sud est asiatico rischiava ora di mettere in discussione quello stesso impegno sul vecchio continente.¹⁰²² Tuttavia, anche se i presupposti non erano stati dei migliori, Johnson si apprestava ormai a prendere in mano le redini della situazione e ad

¹⁰²¹ LBJL, NSF, Country File, France, box 172, "US Slows Drive for Arms Control", NYT (Monday), August 1, 1966.

¹⁰²² T. A. Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe*, op. cit., p. 140.

istruire i suoi uomini nei vari dipartimenti per proseguire lungo il cammino del dialogo con l'est – prima di tutto – il quale avrebbe condotto, ci si augurava, al trattato di non-proliferazione.

A Ginevra, durante la sessione di agosto, Fisher aveva inoltrato una proposta di trattato di non-proliferazione che effettivamente escludeva un accordo sul nuclear sharing. La RFT, durante le settimane precedenti, tramite Carstens, ufficiale d'ambasciata tedesca, aveva fatto intendere che comprendeva l'impegno degli Stati Uniti nei confronti della questione ma al tempo stesso aveva chiarito che l'altro impegno fatto dal Presidente sulla forza collettiva doveva rimanere valido.¹⁰²³

D'altronde, anche se era trascorso quasi un anno dalla consegna del memorandum di Erhard a Johnson sul nuclear sharing (dicembre 1965), occorre pur riconoscere – scriveva Leddy del dipartimento di stato – che il governo del cancelliere aveva resistito al richiamo delle sirene francesi per rimanere fedele all'America ed ora che il gabinetto tedesco stava registrando un calo di prestigio oltre che di consenso, sarebbe stato ingrato e pericoloso mettere i tedeschi con le spalle al muro sulla non-proliferazione. Quindi Leddy consigliava di proseguire con un approccio più tenue che permettesse comunque di portare alla negoziazione i sovietici, come d'altro canto stava già succedendo in merito ad un altro accordo. Sempre in quei giorni infatti, Usa e URSS avevano concordato su tredici punti un "accordo internazionale per il controllo delle attività concernenti l'esplorazione e la conquista della Luna e degli altri corpi celesti". Introdotto su iniziativa di Johnson in maggio tramite l'ambasciatore americano Goldberg, in poco tempo si era già ampliato alle attività generiche nello spazio. L'accordo aveva la sua importanza proprio perché bandiva l'uso di armi di distruzione di massa (e quindi nucleari) in orbita, nello spazio in genere e sui corpi celesti. Gli unici due aspetti su cui le due parti non concordavano riguardava l'accesso a tutte le installazioni (americane e sovietiche) sui corpi celesti e la raccolta e diffusione di informazioni a riguardo. Gli Usa sostenevano la necessità di includere la possibilità in un accordo soggetto a precauzioni di sicurezza ed obbligare le parti alla reportistica e alla diffusione delle informazioni, mentre l'URSS preferiva la reciprocità e l'accordo sui tempi di visita, di raccolta e diffusione delle informazioni volontaria.¹⁰²⁴ In sostanza, aggiungeva Leddy, "just as in test ban negotiations, the basic differences between the Us and the USSR were by-passed through a treaty that consolidated the existing area of agreement on atmospheric tests and left aside differences on the

¹⁰²³ NARA, RG 59, Lot File 67D516, box 6, Memo to Secretary (from Leddy), The Fisher Non-Proliferation Proposals and our Relations with Germany – Information Memorandum, September 1, 1966.

¹⁰²⁴ FRUS, 1964-68, XI, doc. 145, Memo from the Executive Secretary of the Department of State (Read) to the President's Special Assistant (Rostow), "Negotiation of an Outer Space Treaty", Washington, August 10, 1966; _ID., doc. 143, Memorandum for President Johnson, Geneva, August 5, 1966.

need for inspection of underground tests.”¹⁰²⁵ La sostanza dell’accordo, in fondo, era che non dovevano esser trasferite armi nucleari agli stati non-nucleari.

Nel preparare la visita di Erhard a Washington, si era presa in considerazione l’obiezione sollevata dall’ambasciatore tedesco, osservatore presso l’ENDC – Schnippekoetter – all’assistente al segretario della difesa americano, Arthur Barber, il 15 settembre a Parigi. In breve, il diplomatico aveva richiesto a Barber l’opinione del suo governo rispetto al fatto che la politica tedesca guardava alla MLF o ANF come *uno degli obiettivi* per una maggiore ed efficace partecipazione della RFT nella pianificazione nucleare e nella consultazione, ma non come *l’unico*. “Therefore, the FRG should attempt to determine whether the United States would support a nuclear planning staff in Washington if Bonn voluntarily stated there was no need for hardware and supported efforts for a non-proliferation treaty.”¹⁰²⁶ Qualora il diplomatico avesse sollevato la questione alla presenza di Erhard a Washington, la risposta degli Stati Uniti sarebbe stata o quella di guardare con distacco all’affermazione in quanto essa non essa non rappresentava alcuna posizione o proposta del governo tedesco o quella di rispondere molto più semplicemente che gli Usa avevano sempre considerato la soluzione hardware l’unico possibile mezzo per la cooperazione alleata nel campo della pianificazione nucleare e la consultazione, “pertanto avrebbero mantenuto la propria responsabilità nei confronti delle esigenze degli alleati nel cercare metodi che garantissero quella auspicata partecipazione”.¹⁰²⁷ In merito infine alla formula di Schnippekoetter per uno staff ristretto (20-30 esperti tra civili e militari) con accesso ai piani nucleari NATO come occasione di ampliamento della consultazione e pianificazione nucleare, essa sarebbe stata rigettata poiché non avrebbe potuto garantire più opportunità di partecipazione alleata di quanto già offerto con la Special Committee ed il Nuclear Planning Group.¹⁰²⁸

Nelle intenzioni di Washington la sessione ministeriale di dicembre avrebbe dovuto confermare l’importanza del ruolo della Special Committee. Quello che quindi, nei mesi che ancora rimanevano all’incontro NATO, andava ribadito soprattutto ai tedeschi, era la volontà da parte dell’amministrazione non tanto di defenestrare la forza nucleare collettiva quanto supportare il lavoro del Nuclear Planning

¹⁰²⁵ NARA, RG 59, Lot File 67D516, box 6, Memo to Secretary (from Leddy), The Fisher Non-Proliferation Proposals and our Relations with Germany – Information Memorandum, September 1, 1966, p. 2.

¹⁰²⁶ NARA, RG 59, Lot File 67D516, box 6, Visit of German Chancellor Erhard, background Paper – Nuclear Policy – Schnippekoetter formula, September 20, 1966.

¹⁰²⁷ NARA, RG 59, Lot File 67D516, box 6, Visit of German Chancellor Erhard, background Paper – Nuclear Policy – Schnippekoetter formula, September 20, 1966, pp. 1-2.

¹⁰²⁸ Ibidem, p. 2.

Group, all'interno della Special Committee per quel che riguardava la questione nucleare e la consultazione.¹⁰²⁹

Ed era questo anche un modo per sfrondare, delle poco utili questioni accessorie, le negoziazioni con l'URSS sulla non-proliferazione. Dell'esito delle discussioni di Ginevra dell'estate, alla controparte tedesca si sarebbe riferito, in previsione della visita di Erhard ma già durante i primi scambi con McGhee in ambasciata, che “gli avversari degli Stati Uniti, così come i non-allineati ed i nostri alleati, avevano guardato al desiderio americano di tenere la porta aperta alle questioni del nuclear sharing e dell'European clause come la causa reale del non progresso sulla non-proliferazione.¹⁰³⁰ D'altronde se nulla fosse stato fatto nelle settimane a venire, i sovietici probabilmente avrebbero sollevato la questione con virulenza presso il forum sul disarmo all'ONU, dove l'opinione pubblica mondiale avrebbe considerato i governi di Washington e Bonn come gli ostacoli maggiori alla prevenzione della disseminazione atomica.¹⁰³¹

In realtà, alla visita di Erhard a Washington era stata demandata la risoluzione di troppi interrogativi e la sintesi di temi particolarmente intricati. In verità, entrambe – come si è visto – non erano *completamente* nelle condizioni di venire a patti su tutto quel melange di problematiche elencate dai rispettivi governi nelle settimane precedenti. La responsabilità della caduta del governo tedesco nell'autunno del 1966 non poteva essere attribuita, oggettivamente parlando, a Washington.

L'amministrazione non mise alle spalle al muro Erhard sulla questione della non-proliferazione o sul nuclear sharing, ma sugli accordi di compensazione. Johnson sapeva bene del limite tedesco a trattare del problema nucleare e del disarmo, poiché comprendeva che in fondo era un limite imposto da Washington. Johnson sapeva anche che chiudere il cancelliere nell'opzione di un trattato sulla NP che escludeva la forza collettiva, senza prima avviare un sostituto migliorativo della partecipazione nucleare alla Germania, avrebbe inferto un colpo non solo al già debole governo tedesco ma a tutta l'alleanza.¹⁰³² Il governo Erhard, non a caso, non venne meno sul nuclear sharing o sul NPT ma sull'ipotesi di un rialzo delle tasse e problemi di budget, nonché, ovviamente del mancato risultato sull'offset a Washington. Aveva quindi ragione Finney quando diceva che il rallentamento alla politica di non-proliferazione veniva dall'interno del governo. Un'amministrazione, quella Johnson, che si era

¹⁰²⁹ NARA, RG 59, Lot File 67D516, box 6, Visit of German Chancellor Erhard, background Paper – Nuclear Policy, September 20, 1966, p. 3.

¹⁰³⁰ NARA, RG 59, Lot File 67D516, box 6, Visit of German Chancellor Erhard, background Paper, Non-Proliferation and the Aftermath of Geneva, September 20, 1966, p. 1.

¹⁰³¹ Ibidem, pp. 2-3.

¹⁰³² Ibidem, p. 2.

auto-imposta la limitazione di soddisfare l'esigenza per una forza nucleare che non si sarebbe mai potuta realizzare.

6.2 La Germania federale di Brandt e Kiesinger e la rinuncia alla soluzione federale

Alle elezioni di midterm del '66, anche Johnson subì un duro colpo. Con 400mila soldati in Vietnam, di cui la metà inviati solo l'anno precedente – iniziava anche la coscrizione – le prime accese proteste contro la guerra negli Stati Uniti ed il pericolo di un coinvolgimento della Cina nel conflitto, Johnson comprese di essere davvero nei guai.¹⁰³³ Il partito democratico infatti perse 47 seggi alla Camera, 3 al Senato (anche se mantenne in entrambe la maggioranza) e 8 governatorati a favore dei repubblicani. Come ammise egli stesso, qualche settimana più tardi, rivolgendosi a Rostow: “it is going to be hard work in the months ahead to hold the Congress and the country together.”¹⁰³⁴ Ed invece, alla conferenza stampa del 10 novembre nel suo ranch in Texas, alla domanda di un giornalista che chiedeva un commento sul risultato delle elezioni in relazione al piano di Great Society, Johnson rispondeva – tentando forse di ridimensionare o collocare nel giusto contesto l'infelice esito: “I think it will be more difficult for any new legislation we might propose. I think it is very clear that a House with 295 to 300 Democrats is more likely to approve Democratic recommendations than a House with 245 to 250. While I don't think it would make any great difference in the Senate, you do have a Senate that is reduced from 67 to 64. I told Mr. Christian – press secretary – when he asked yesterday about the election, that I thought we lost more seats in the Senate than we had anticipated.”¹⁰³⁵

A metà ottobre, persino McNamara si era reso conto che non c'era “reasonable way to bring the war to an end soon.” Pertanto ipotizzava il coinvolgimento di altri uomini (70mila nel 1967, oltre i 400mila già impiegati) al fine di “continue to press the enemy militarily [...] make demonstrable progress in pacification; and a new ingredient forced on us by the facts.”¹⁰³⁶ Questo avrebbe permesso di redarguire il nemico e trattenerlo dal minacciare o sabotare la pacificazione.

In merito alle questioni europee, Johnson poteva invece esporsi con maggior disinvoltura e ritenersi, soprattutto dopo il discorso del 7 ottobre, proteso verso la risoluzione delle beghe atlantiche con piglio

¹⁰³³ T. A. Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe*, op. cit., p. 142.

¹⁰³⁴ Robert Dallek, *Flawed Giant. Lyndon Johnson and his times 1961-1973*, op. cit., p. 386.

¹⁰³⁵ President Johnson's eighty-fifth news conference, LBJ Ranch, Johnson city, Texas, November 10, 1966 – Public Papers LBJ, 1966, book II; John T. Woolley and Gerhard Peters, *The American Presidency Project* (on line), Santa Barbara, CA. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=28014&st=&st1>

¹⁰³⁶ Robert Dallek, *Flawed Giant. Lyndon Johnson and his times 1961-1973*, Oxford University Press, New York, 1998, p. 386.

deciso. Le vicende che avevano interessato gli Stati Uniti negli ultimi mesi, sebbene avessero dato testimonianza di un Johnson indebolito sul piano interno, avevano anche restituito l'immagine di un Presidente che finalmente aveva in mano le redini della sua politica estera. Come avrebbe riconosciuto qualche mese più tardi l'ambasciatore britannico Patrick Dean, Johnson "aveva ri-orientato la politica estera statunitense in modo discreto con l'ammettere che il prerequisito fondamentale per la risoluzione del problema della Germania era lavorare al generale miglioramento delle relazioni est-ovest." Ed ancora, stavolta con un'affermazione di tutt'altro tenore, Dean affermò che "gli Stati Uniti stavano iniziando a guardare a sé stessi meno come leader di una comunità atlantica e più come una potenza atlantico-pacifica, i cui interessi erano quelli di incoraggiare, senza esservi completamente invischiati, gli sforzi regionali collettivi volti allo sviluppo in aree del mondo non-comunista." Concluse infine dicendo che "there would be less sentiment and a more hard-headedness in the American attitude to Europe over the coming year."¹⁰³⁷ Al cuore dei problemi stava sempre la questione tedesca e quello che l'alleanza poteva garantire alla Germania ed agli altri alleati. Così, in autunno, su proposta francese – paradossalmente – venne a sintesi almeno il problema della consultazione sulle questioni militari. Il 2 novembre infatti il NAC ratificò l'ampliamento nello scopo e nella struttura del Defense Planning Committee (creato nel 1963 per supervisionare il processo di force planning e favorire l'assimilazione delle politiche di difesa nazionali alla NATO), ora senza la Francia. Il primo incontro del NAC a 14, senza la partecipazione francese, avvenne 2 giorni più tardi. Chiaramente tale modifica contribuì a rafforzare la differenziazione operata da de Gaulle in merito all'alleanza ed all'organizzazione: da una parte stava il NAC con le sue decisioni politiche alle quali Parigi avrebbe continuato a contribuire, dall'altra il DPC (più il NPG e la Special Committee) con le sue attività sulle questioni militari a cui invece il governo francese non avrebbe partecipato. La soluzione trovò soddisfazione a Washington pur sapendo che avrebbe implicitamente ratificato la distinzione francese a cui l'amministrazione aveva tentato di opporsi.¹⁰³⁸

L'abolizione dello Standing Group, l'unico organismo che in qualche modo aveva soddisfatto la richiesta di trilateralismo con gli anglosassoni fatta da de Gaulle, costituì invece una misura a favore degli alleati minori, poiché le attività dello SG furono riassorbite nella Military Committee, a cui partecipavano tutti i membri. Lo SG, era stato l'organismo fondamentale per le decisioni di strategia NATO. La misura dei cambiamenti occorsi tra la crisi francese e l'incontro NATO di dicembre, poteva

¹⁰³⁷ T. A. Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe*, op. cit., pp. 142-143.

¹⁰³⁸ F. Bozo, *Two Strategies for Europe*, op. cit., pp. 188-189.

essere valutata alla luce quindi dei benefici apportati sia all'intera NATO, sia a de Gaulle, sia agli Stati Uniti.

Sarebbe forse difficile stabilire chi più “si avvale della crisi”.¹⁰³⁹ Nel 1968, Cyrus L. Sulzberger, influente giornalista del NYT ed appartenente alla famiglia proprietaria del quotidiano nonché grande confidente di de Gaulle, sostenne che “even after the NATO crisis caused by de Gaulle’s expulsion order, the President insisted that the United States loved France and looked upon developments with sorrow, not with anger. He philosophically hoped that the French people would not always feel about the United States the way their government seemed to feel and that the general would find there were some burning problems he could work out with Washington.”¹⁰⁴⁰

In novembre, dopo il secondo round di negoziazioni sull’offset – che peraltro non era riuscito a produrre granché a causa della mancanza di definizione di un’alleanza di governo in Germania – Johnson scriveva a Wilson rimarcando l’importanza di garantire la deterrenza atlantica, minacciata anche dai possibili tagli nella BAOR. “Would you help if I placet in the United Kingdom in the near future \$35 million in orders beyond those already agreed to? I think I could do so on assurance from you that you will stay with us and the Germans in completing this fundamental review of the military, political and financial basis for the US-UK presence in Germany, making no change in your troop and supplì dispositions there until after the completion of the review, and then that you will concert with us on any such changes in the light of that review.”¹⁰⁴¹ Johnson proseguiva spiegando che anche lui avrebbe avuto le sue difficoltà al Congresso – la risoluzione Mansfield sarebbe stata reintrodotta da lì a poco – e che probabilmente non si sarebbe mosso fin quando non avesse raggiunto un accordo con gli uomini del suo partito. “McCloy and our government officials are working on plans to handle deficits that result from the presence of our troops abroad through a multilateral clearing arrangement that should help neutralize balances, and contribute to an ultimate resolution of the monetary problem. That may take some time to negotiate. If successful, such an arrangement should help to satisfy some of our critics in Congress, and move the Germans to accept their own proper responsibilities.” E concludeva: “I cannot stress too strongly the need for progress towards more equitable patterns for dealing with the various responsibilities we all bear throughout the world. As we both know, some of the criticism I get here on the subject is justified. And, as you can imagine, the new Congress will not be easier to persuade than its predecessor ”

¹⁰³⁹ P. G. Cerny, *The Politics of Grandeur. Ideological Aspects of de Gaulle’s foreign policy*, Cambridge University Press, 1980, p. 225.

¹⁰⁴⁰ Ibidem, p. 226.

¹⁰⁴¹ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 216, Letter from LBJ to Wilson, Washington, November 15, 1966.

Le discussioni tra i Big Three peraltro non erano iniziate sotto i migliori auspici. Gli altri alleati, convocati dal rappresentante-negoziatore degli Usa John McCloy, si erano sentiti tagliati fuori dall'esercizio trilaterale. Robert Bowie, in quel periodo in funzione di consigliere al dipartimento di stato, venne in aiuto cercando di difendere la negoziazione a tre come "essenziale per venire incontro alla crisi". Agli alleati fu ricordato il possibile effetto sull'alleanza che avrebbe avuto la risoluzione Mansfield, ancora al Congresso. Tuttavia, pur sedati gli altri membri, il problema rimaneva ancora e questa volta veniva da Londra, la quale aveva fatto di tutto – tramite insistenze diplomatiche presso il dipartimento di stato – per escludere McCloy dalla posizione di negoziatore, il quale – sostenevano i britannici – era troppo accondiscendente con i tedeschi e rischiava di far portare a casa, sia al governo di Sua Maestà che alla Presidenza Johnson, un negoziato a loro sfavore.¹⁰⁴² Inoltre, complice la caduta del governo Erhard, il governo Wilson approfittò dell'inconveniente tedesco per posticipare qualsiasi accordo trilaterale dopo l'annuncio dei tagli nel budget della difesa britannica.¹⁰⁴³ I 35 milioni di dollari in ordini proposti da Johnson ed accettati da Wilson furono tuttavia una moneta di scambio che servì ad evitare l'infinita dilatazione dei tempi delle negoziazioni.¹⁰⁴⁴ La formazione del governo Kurt Kiesinger – Willy Brandt con una grande coalizione in cui figurava l'SPD, qualche settimana più in là, mutò nuovamente le carte in tavola. Il loro corteggiamento a de Gaulle, costrinse ancora gli Stati Uniti a contenere il decorso degli eventi con alcune decisioni in seno alla NATO. Quando Brosio fu a Washington per la sua nuova working visit, dal 16 al 18 novembre, egli confermò la sua visione della politica francese già espressa nel corso dei mesi precedenti.¹⁰⁴⁵ La politica gollista era sostanzialmente ancora incompatibile con lo spirito dell'alleanza sui quei due punti fondamentali a cui il Generale aveva affidato la definizione della sua concezione di alleanza e di détente: l'interpretazione dell'articolo 5 del trattato atlantico e l'idea di un'Europa dall'Atlantico agli Urali.¹⁰⁴⁶ Le altre questioni in calendario, come, ad esempio, l'organizzazione dell'incontro ministeriale di

¹⁰⁴² T. A. Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe*, op. cit., p. 145.

¹⁰⁴³ Dopo due anni, dal primo rapporto sui tagli alla difesa britannica, Londra emise il British Defense Review del 1966, a cui furono poi apportati ulteriori aggiunte all'inizio del '67. La promessa che il white paper della difesa aveva fatto alla Royal Navy, British Army e Royal Air Force, era quella di garantire la massima efficienza. "The savings achieved were without any loss in military efficiency, a promise which recalls the assurance of Louis Johnson in the United States that he would cut the fat out of the defense program without cutting the bon and muscle." British Defense Review 1966, <http://www.rand.org/pubs/papers/2008/P3347.pdf>

¹⁰⁴⁴ Tempi che comunque furono dilatati di sei mesi, per dare anche modo al nuovo governo della Germania di preparare la propria posizione nelle discussioni. In merito agli ordinativi per 35 milioni di dollari, Johnson in uno scambio con Wilson che aveva chiesto di definire la questione con Rostow a Londra alla fine di novembre, dichiarò che era un pacchetto che doveva comunque essere approvato dal Congresso. FRUS, 1964-68, XIII, doc. 219, Telegram from the Embassy in the United Kingdom to the Department of State (Bruce), London, November 22, 1966.

¹⁰⁴⁵ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 217, Circular Telegram from the Department of State to the Posts in the NATO Capitals "Brosio visit to Washington", Washington, November 18, 1966.

¹⁰⁴⁶ Ibidem; B. Bagnato, *NATO in the mid-1960s*, op. cit., p. 172.

dicembre, la Special Committee ed la gestione dei rapporti est-ovest nella NATO, non erano secondari al problema francese, ma ad esso strettamente interrelati. In merito al problema dei livelli di truppe Usa in Europa e dei “defense burdens”, Rusk enfatizzò a Brosio le crescenti difficoltà dovute a problemi di politica interna. “Essentially two points were made a) especially at time when US is carrying heavy burden for free world in Vietnam, US Congress and public opinion is increasingly restive at European failure to carry its share of the load in defense of NATO area; b) European governments seem to be speaking with two voices. Foreign and Defense Ministero are anxious for US to keep up its military strength. Finance Ministero and central bankers keep urging us to correct US balance of payments problem. There needs to be a better link in Alliance between political-military issues on one hand and financial and monetary issue on the other.”¹⁰⁴⁷ Ed uno dei problemi cui il segretario generale avrebbe dovuto far fronte in sede NATO a dicembre, era “how to maintain a constructive relationship between ongoing NATO force planning and the Trilateral Review.”¹⁰⁴⁸ Il problema principale nel mantenimento di questa “relazione costruttiva” era dovuto all’impatto psicologico della procedura con cui venivano portati avanti le negoziazioni, ovvero la sensibilità degli alleati non coinvolti nelle discussioni (come i rappresentanti degli altri paesi membri avevano spiegato a McCloy).

“In this connection timing is a critical factor – si leggeva nel documento americano. The trilateral review, with a later starting but a shorter and faster moving schedule which nevertheless runs past the December Ministerial Session, has in effect momentarily preempted the field on questions of force levels and strategy for the Central Front. These are matters for the Alliance as a whole.”¹⁰⁴⁹

Washington, in sostanza, aveva compreso – e così ne riferì a Brosio – le rimostranze degli altri alleati ma pur tuttavia sapeva che, al di là dell’accelerazione sulla formulazione del prossimo Force Planning all’interno del DPC, altro non poteva fare. Brosio stesso aveva riconosciuto che, nonostante l’atteggiamento compulsivo da parte britannica di voler accelerare i negoziati salvo poi tirarsi indietro fino a revisione del proprio budget conclusa, il progresso delle discussioni trilaterali dipendeva dalla RFT, la quale a sua volta incideva sulla posizione che gli Usa avrebbero adottato.¹⁰⁵⁰ Inoltre, come sostenevano anche gli apparati militari americani, il lavoro del “force planning” in molte aree corrispondeva a quelle in cui era in corso la discussione trilaterale: “improvement of defense

¹⁰⁴⁷ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 217, Circular Telegram from the Department of State to the Posts in the NATO Capitals “Brosio visit to Washington”, Washington, November 18, 1966.

¹⁰⁴⁸ NARA, RG 59, Lot File 67D516, box 6, Visit of NATO SG, Manlio Brosio, November 16-18, 1966 – Background Paper (US-UK-RFG Trilateral Talks and NATO Force Planning), p. 1.

¹⁰⁴⁹ Ibidem.

¹⁰⁵⁰ NARA, RG 59, Lot File 67D516, box 6, Visit of NATO SG, Manlio Brosio, November 16-18, 1966 – Background Paper (US-UK-RFG Trilateral Talks and NATO Force Planning), p. 2.

capabilities of the flanks; correction of maldeployment; preparation of appreciation of the military situation through 1975; implications of warning time assumption Mobilization ad force expansion plans; mix and survivability of aircraft and missiles in nuclear and non-nuclear roles; implications of foreseeable technological advances. We have endeavored to assure that NATO does not progress so far in the above areas that conclusion will be reached which perhaps could or would conflict with corresponding conclusion resulting from trilateral discussions. It is likely that Ministero will be required to discuss the above subjects at the December meeting.”¹⁰⁵¹

Il 21 novembre McCloy inviava al Presidente il report conclusivo sulla politica atlantica cui Johnson aveva chiesto di lavorare in virtù di una miglior completezza di informazioni nelle negoziazioni trilaterali; al contempo inviava anche un altro memorandum in cui rispondeva all’ipotesi di una riduzione delle forze americane in Europa.¹⁰⁵²

L’incaricato delle negoziazioni aveva condotto il suo studio fianco a fianco con i segretari di stato, difesa, tesoro, i JCS ed il direttore della CIA.¹⁰⁵³ Il lavoro di McCloy era stato complesso poiché aveva richiesto la considerazione di dati ed informazioni sull’efficienza di alcune strutture NATO, su cui egli non aveva competenza. E per quanto affiancato dalle altre agenzie e dipartimenti dell’amministrazione, egli era giunto a conclusioni non del tutto in linea con quanto sostenuto in alcuni rami del governo. Innanzitutto in merito alla riduzione di forze americane in Europa. McCloy era stato chiaro: “Any material reduction in US forces will probably trigger Allied force cuts. The cumulative effect could reduce substantially NATO conventional capability to support flexible response strategy and lower the nuclear threshold.” Rispetto alla risposta flessibile, McCloy aveva affermato che essa poteva ritenersi adeguata alle aspettative di deterrenza atlantica a se pur con qualche ri-equilibrio nel sistema della difesa. Le forze NATO convenzionali dispiegate nella regione centrale europea, inoltre, erano risultate adeguate nel supportare la risposta flessibile. Pertanto, “While the effect of such cuts on the deterrent cannot be assessed with precision, they could enhance to some degree the risk of Soviet pressures or actions at lower levels, especially in view of the growing Soviet strategic nuclear strength.”¹⁰⁵⁴

Nell’ipotesi di un ricollocamento di quelle forze fuori dal teatro europeo, i tempi di re-impiego sul continente sarebbero stati comunque tanti lunghi da rendere inefficaci le forze in termini di risposta flessibile e deterrenza.

¹⁰⁵¹ NARA, RG 59, Lot File 67D516, box 6, Force Planning (Defense Background Brief) SYG Brosio Visit, by Colonel John F. Davis Jr., Washington, November 8, 1966, pp. 1-2.

¹⁰⁵² LBJL, NSF, NSC Histories, Trilateral Talks, box 51, “Political Effects of NATO Troop Reductions – Military Effects of US Forces Changes in Europe (McCloy Report)– November 21, 1966.

¹⁰⁵³ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 218, Letter from J. J. McCloy to President Johnson, Washington, November 21, 1966.

¹⁰⁵⁴ Ibidem.

“Politically, any material withdrawal of US force from Europe, in its present unsettled state, would seriously increase the risks of NATO disintegration and reduction of US influence in Europe.”

Chiaramente McCloy non poteva fare a meno di ricordare che finché non vi fosse stata una stabilità governativa in Germania sarebbe stato difficile sostenere “fino a che punto la RFT avrebbe soddisfatto gli accordi di offset.” Ad ogni modo, “the prospects for offsets should be improved by: a) relating their amount to the net foreign exchange gain to the Federal republic from the US military expenditures in Germany; b) expanding the forms of offset to include non-military purchases, as well as neutralizing by financial means; c) relating the offset obligations to the state of the US and German balance of payments.” E concludeva: “the US has an interest in the continued maintenance of UK forces in Germany for their effect on the cohesion of NATO and the position of the UK in Europe.”

Le raccomandazioni di McCloy avevano fatto tesoro dei suggerimenti di Bator di due mesi prima (la visita di Erhard a Johnson, fine settembre): negli accordi di compensazione si sarebbero potuti far rientrare acquisti non-militari (titoli di stato?bond?). Dal ragionamento di McCloy, infine, mancava la connessione – su cui già aveva espresso la sua opinione nei memoranda dei mesi precedenti – tra il ritiro delle truppe e la soddisfazione dell’accordo. Anzi, egli teneva a sottolineare la rilevanza dell’interesse americano affinché il dispiegamento delle forze nel territorio tedesco non fosse sensibilmente alterato. Ed infatti, nelle raccomandazioni conclusive: “I recommend, for the political and military reasons outlined, that the US should not withdraw any significant forces from the Central region in Europe under current conditions.” [...] I recommend that the US continue to encourage its NATO Allies to provide reasonable stocks, equipment, support and reserves for forces in conformity with a flexible response strategy.”¹⁰⁵⁵ Nell’altro documento, il report McCloy, egli tentava di rispondere al memorandum che nelle settimane precedenti McNamara era circolato nell’amministrazione: ovvero un piano per la riduzione delle forze statunitensi in Europa da 50mila uomini e molti tagli nel personale della forza aerea Usa.¹⁰⁵⁶ McCloy, per non ripetersi, utilizzò altri argomenti di forte presa sull’orgoglio nazionale, sostenendo che le forze americane svolgevano la funzione di pacificatore sul vecchio continente, garantendo la pace che nel corso della prima metà del Novecento non si era potuta garantire. Ora, la NATO, sull’orlo del precipizio – argomentava McCloy – non poteva permettersi un ritiro peraltro congiunto delle truppe britanniche ed americane. Qualora vi

¹⁰⁵⁵ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 218, Letter from J. J. McCloy to President Johnson, Washington, November 21, 1966.

¹⁰⁵⁶ Come ha sostenuto Zimmermann nel suo *Money and Security*, al quale mi sono affidata per la comprensione del documento da cui la citazione, il contenuto del memo di McNamara (non declassificato) si può desumere dal memorandum di risposta dei JCS, il quale controbatteva l’analisi esposta dal segretario della difesa. LBJL, NSF, NSC Histories, Trilateral Talks, box 51, Memorandum to McNamara (JCS), October 27, 1966.

fosse stata la smobilitazione si sarebbe accelerato il processo di disintegrazione atlantica.¹⁰⁵⁷ Nessuna decisione fu presa a ridosso dei due memoranda, ma su un fatto quasi tutti nell'amministrazione erano d'accordo: qualsiasi scelta di Washington sarebbe stata legata necessariamente alla capacità economica garantita da Bonn.

A sole 24 ore di distanza anche Londra, tramite l'ambasciatore americano Bruce, dava conto della linea che avrebbe seguito il governo di Sua Maestà: esso aveva accettato il pacchetto americano di ordinativi come misura per tamponare temporaneamente la crisi finanziaria in Gran Bretagna e si impegnava a definire entro sei mesi la tempistica degli accordi. Il governo di Londra e Washington concordavano infine sulla necessità di tenere segreto quest'intesa almeno fino all'incontro NATO di dicembre.¹⁰⁵⁸

In prossimità del *rendes-vous* ministeriale dell'organizzazione, Johnson si trovò a dover gestire ed in qualche modo – il secondo più dell'altro – ad indirizzare il corso degli eventi: la creazione della *Grosse Koalition* ed i primi contatti con il primo ministro tedesco Kiesinger ma soprattutto con il ministro degli esteri Brandt; e la preparazione di uno studio sull'Alleanza ed i suoi futuri obiettivi su proposta del ministro degli esteri belga Pierre Harmel.

Sulla scorta delle ultime dichiarazioni fatte da de Gaulle a Bohlen, in cui il Generale – ancora una volta – aveva pontificato sull'inadeguatezza dell'alleanza, causa della sua progressiva incapacità di accompagnare l'affievolirsi della minaccia sovietica, Rusk di tutta risposta aveva concertato assieme al ministro belga Harmel un'iniziativa volta ad analizzare le future sfide dell'alleanza (contro la filosofia del ritiro francese ed in previsione dell'uscita dall'alleanza di Parigi nel 1969) ed al fine di migliorare le relazioni est-ovest cui il discorso di Johnson del 7 ottobre era il riferimento.¹⁰⁵⁹ In realtà, aveva aggiunto il segretario di stato, sarebbe stato più opportuno che l'iniziativa fosse condotta da parte europea. “We are convinced – spiegava Rusk – that questions of strategic doctrine, force levels and deployment, and nuclear planning should continue to be handled in existing framework. A new study might take note of NATO progress on these issues to provide balance and necessary background for a report to Ministers. [...] Among the many problems, in formulating and getting underway a study on future of the Alliance is method and timing of approach to Germans. Immediate question is whether in time remaining before the December Ministerial Meeting, the existing German government or a new one can take decision to go along with study. If not, it might be better simply to have ideas advanced in

¹⁰⁵⁷ LBJL, NSF, NSC Histories, Trilateral Talks, box 51, “Political Effects of NATO Troop Reductions – Military Effects of US Forces Changes in Europe (McCloy Report)– November 21, 1966, pp. 3-4.

¹⁰⁵⁸ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 219, Telegram from the Embassy in the United Kingdom to the Department of State (Bruce), London, November 22, 1966.

¹⁰⁵⁹ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 220, telegram from the Embassy in France to the Department of State, Paris, November 24, 1966; *_ID.*, doc. 221, Telegram from the Department of State to the Embassy in Belgium, Washington, November 26, 1966.

December with final decision to be taken subsequently by the Permanent Council or by Ministers in the spring. We think it highly unlikely study could be a success without full German cooperation from the outset.”¹⁰⁶⁰

Gli elementi di cui lo studio avrebbe dovuto tener conto, suggeriva Rusk al ministro belga, consistevano prima di tutto nel fatto di proporre a Brosio ed al consiglio permanente NATO – da parte di Harmel e non degli Stati Uniti – l’avvio dell’indagine riguardo le politiche, le attività e le funzioni non-militari dell’organizzazione. L’analisi avrebbe dovuto inoltre essere completata in tempo per provvedere ai suoi suggerimenti in vista dell’incontro ministeriale del dicembre 1967. Per velocizzare i tempi di gestazione, si sarebbe potuta creare una speciale commissione, aperta ovviamente a tutti i paesi membri e sotto la sorveglianza del segretario generale Brosio. I temi da affrontare nell’esercizio che avrebbe preso il nome di “Rapporto Harmel”, erano: il miglioramento delle relazioni est-ovest; la sicurezza europea ed il problema tedesco; le relazioni atlantiche ed europee (con la CEE); l’organizzazione della NATO.¹⁰⁶¹

In altre parole, attraverso lo spettro delle relazioni est-ovest si sarebbe misurata anche la capacità di deterrenza atlantica e, di conseguenza la coesione dell’organizzazione.¹⁰⁶² Il miglioramento delle relazioni tra i due blocchi diveniva così uno degli obiettivi dell’alleanza e Washington sarebbe riuscita a “NATO-ize” la detente.¹⁰⁶³

L’8 dicembre un Brandt che non stava nella pelle, aveva il suo primo colloquio diplomatico in qualità di nuovo ministro degli esteri tedesco. Il clima instauratosi con l’ambasciatore americano McGhee fu, fin dal principio, di grande cordialità, quasi come se l’ex sindaco di Berlino fosse più emozionato per aver portato il suo partito a colloquio con l’alleato senior *amato e temuto* piuttosto che della novità dovuta al suo incarico. Il colloquio mise subito in evidenza la volontà e l’ansia da parte di Brandt di affrontare molte delle questioni in corso in quei mesi, facendo spiccare il problema dell’est Europa, la crisi britannica ed il suo secondo tentativo di entrare nella CEE, ma soprattutto la riconosciuta necessità per il nuovo governo di approntare una politica estera di cui finalmente fossero informati anche i tedeschi. “The Germans need to be treated to as if they were grown up – as indeed they are. The

¹⁰⁶⁰ ID., doc. 221, Telegram from the Department of State to the Embassy in Belgium, Washington, November 26, 1966.

¹⁰⁶¹ Ibidem.

¹⁰⁶² LBJL, International meetings and Travels File, box 35, NATO Ministerial Meeting, Paris, December 14-16, 1966 – Position Paper, “Belgian Proposal for Study on Future of NATO”, December 6, 1966.

¹⁰⁶³ F. Bozo, *Two Strategies for Europe*, op. cit., p. 191.

government should not just say all is going well. The problems which Germany faces with the US and France must be explained to the people.”¹⁰⁶⁴

Con una simile affermazione, Brandt in sostanza coniva un *modus operandi* di tipo completamente diverso rispetto ai governi CDU/CSU quale quello Erhard, il quale aveva pur tentato di ridimensionare alla sua gente le problematiche del paese finendo così per cadere sotto i colpi della sua stessa maggioranza a causa di un infelice incontro con gli Stati Uniti del cui significato in patria non si aveva avuta piena consapevolezza. Non solo. Il nuovo ministro degli esteri, aggiungendo di voler instaurare nuove relazioni con la Francia, dichiarava di voler seguire una politica estera in totale indipendenza. McGhee a tal proposito riportava che “he – Brandt – was glad that Prime minister Wilson was going to Paris first, in connection with his talks on UK entry into the Common Market. This will enable Germany to use the apparatus of the German-French Treaty to precipitate long-range discussions with France on the subject – perhaps not immediately but certainly during the latter part of next year. Brandt commented as an aside that he believed the US and France had the same views with respect to East-West relations.”¹⁰⁶⁵ A tutto ciò, già sostanzioso, Brandt aggiunse l’opinione del suo governo riguardo la questione nucleare, la politica verso l’Europa comunista, Berlino e l’offset. La Grand Coalition non era intenzionata, affermava Brandt, a possedere armi nucleari. Anzi sperava che il trattato di non-proliferazione potesse essere elaborato così da prendersi cura anche degli interessi dei paesi non-nucleari. Il nuovo governo non avrebbe sollevato la questione della soluzione “hardware”. In funzione di questo ragionamento, l’insieme dei partiti al governo (CDU/CSU e SPD) avevano riconosciuto d’importanza cruciale la riunificazione del territorio tedesco. In forza di questo obiettivo il nuovo esecutivo avrebbe rafforzato i legami con la zona est a livello umanitario, culturale, scientifico ed economico. Questo tuttavia non avrebbe significato il riconoscimento della Germania democratica. A tal proposito McGhee commentava che non era ancora chiaro in che modo sarebbe stata sviluppata la politica della RFT verso l’est. Nel discorso che il cancelliere Kiesinger avrebbe tenuto al Bundestag, la Polonia e la Cecoslovacchia, aveva fatto intendere Brandt, figuravano come paesi chiave. Alla Polonia, a maggior ragione aveva aggiunto McGhee, Kiesinger avrebbe dedicato più spazio in previsione di un trattato di pace.

¹⁰⁶⁴ FRUS, 1964-68, XV, doc. 188, Telegram from the Embassy in Germany to the Department of State, Bonn, December 8, 1966.

¹⁰⁶⁵ FRUS, 1964-68, XV, doc. 188, Telegram from the Embassy in Germany to the Department of State, Bonn, December 8, 1966.

Rispetto al problema degli accordi di offset, in conclusione, Brandt si limitò a dichiarare che il suo governo certamente avrebbe onorato l'impegno.¹⁰⁶⁶ Di lì a poco tempo fu nominato un nuovo rappresentante negoziatore per la Germania federale, l'ambasciatore Georg Duckwitz, il quale, nonostante fosse comunque latore di cattive notizie per gli anglo-americani in merito al budget della RFT, aveva buoni rapporti con la banca centrale (Bundesbank), questa volta disposta ad aiutare la grande coalizione rispetto al governo Erhard.¹⁰⁶⁷

Il colloquio di McGhee con Brandt era stato rivelatore soprattutto della volontà da parte tedesca di seguire la propria *détente*,

la quale avrebbe comportato decisioni ed approcci non completamente in linea con quelli di Washington. Nonostante le difficoltà in cui era stretto il governo della grande coalizione, attraverso le dichiarazioni di Brandt esso aveva comunque preso posizione, consapevole ormai di dover avere in mano il destino del proprio paese in modo ancora più saldo.

Nel preparare l'incontro NATO ormai prossimo, un documento dell'amministrazione americana metteva a nudo oltre il clima di incertezza politica dovuta alla transizione, le problematiche che caratterizzavano l'organizzazione, senza giri di parole. "Una Francia neutralista, una Gran Bretagna debole e ripiegata su se stessa ed una Germania federale governata da una coalizione ancora sconosciuta" erano leader che mancavano di credibilità per rassicurare gli altri stati membri.¹⁰⁶⁸

Nonostante il fermento per la risoluzione di questioni che erano a tutti gli effetti lontane da una loro prossima conclusione (il Vietnam e la RFT tra tutte), l'alleanza aveva fatto fronte alla sfida lanciata da de Gaulle, ricordava il paper. Ed aveva anche deciso in merito a questioni di interesse strategico-militare molto rilevanti, come quella di inglobare la Special Committee in un organismo permanente, il NATO Defense Affairs Committee, malgrado l'opposizione francese. L'atmosfera creata dalla *détente*, inoltre, aveva contribuito alle pressioni già in atto nell'alleanza a favore di un rilassamento degli sforzi NATO per la difesa. "Some nations (such as the UK and Belgium) are already looking for ways to rationalize defense reductions. Others are prepared to follow. NATO strategy and force levels are under scrutiny in the Trilateral talks as well as in NATO force planning studies. Further progress in both areas is delayed until the US, UK and the new German government are ready to take some vital policy decisions."¹⁰⁶⁹ In sostanza, quello che voleva testimoniare il documento – prendendo anche in

¹⁰⁶⁶ Ibidem.

¹⁰⁶⁷ T. A. Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe*, op. cit., p. 151.

¹⁰⁶⁸ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 223, Scope Paper, December 14-16 NATO Ministerial Meeting, Washington, December 7, 1966.

¹⁰⁶⁹ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 223, Scope Paper, December 14-16 NATO Ministerial Meeting, Washington, December 7, 1966.

considerazione l'iniziativa di paesi singoli a favore della détente – era la necessità da parte dell'intera NATO di adattare l'alleanza e l'organizzazione ai cambiamenti internazionali occorsi ed ampliare la sua funzione. La NATO secondo il documento di Washington, era proiettata verso lo studio Harmel. Gli obiettivi degli Stati Uniti al prossimo incontro ministeriale sarebbero stati: a) presentare un'organizzazione ed un'alleanza che aveva resistito alla crisi innescata da Parigi, con la quale tuttavia sarebbe stato ancora utile confrontarsi nella misura in cui essa non danneggiava gli interessi NATO; b) dimostrare che i 14 stavano procedendo in “a businesslike manner”, modernizzando la NATO nella struttura della sua difesa, in campo nucleare, nell'area della comunicazione, della consultazione in tempo di crisi e sui temi non-nucleari; c) ribadire ancora una volta che una ridotta probabilità di guerra in Europa non eludeva la necessità di una NATO in piena forza; d) sottolineare che un'alleanza forte era un prerequisito per il raggiungimento di una genuina détente ed un accordo giusto sull'Europa; e) supportare gli sforzi europei volti allo studio dell'organizzazione e delle sue attività future.¹⁰⁷⁰ Il richiamo allo studio Harmel, ancora una volta, era quindi fondamentale.

Pur avendo fatto in modo che l'iniziativa per l'analisi NATO rimanesse “in mani europee”, gli Stati Uniti ne sarebbero stati la guida, cercando così di orientare gli alleati nella medesima prospettiva, quella americana. Washington aveva già chiaro il significato dell'occasione offerta dallo studio Harmel: esso avrebbe coinvolto ad un livello politico tutti gli alleati e condizionato anche le loro decisioni in materia di difesa strategica. Inoltre, considerazione non da poco per l'amministrazione, lo studio si sarebbe avvalso anche della partecipazione francese, cercando, in tal modo, di neutralizzare la politica di de Gaulle verso l'est Europa.¹⁰⁷¹ Il fine ultimo dell'iniziativa sarebbe poi stato quello di focalizzare l'attenzione della NATO sulle relazioni est-ovest e fare in modo che tutta la NATO vi contribuisse, irrigimentata in una linea unica. Era quindi questo un tentativo da parte americana di stringere le maglie atlantiche attorno ad un progetto, quello della détente, che senza il supporto dell'Europa non sarebbe stato possibile perseguire.

Nella riunione del NSC, alla vigilia dell'incontro NATO, i vari punti di vista dell'amministrazione riguardo le problematiche sul tavolo dell'alleanza vennero a sintesi. McNamara sostenne che, in funzione dei primi risultati nelle discussioni trilaterali, sarebbe stato difficile per i tedeschi proporre una bozza di accordo di offset che avrebbe impedito la ricollocazione delle forze americane e britanniche. L'unica cosa che si sarebbe potuta fare, era quella di trattenere Londra da un ritiro immediato. In merito invece al Nuclear Planning Group, il segretario della difesa sostenne che

¹⁰⁷⁰ Ibidem.

¹⁰⁷¹ F. Bozo, *Two Strategies for Europe*, op. cit., p. 192.

l'organismo avrebbe potuto soddisfare anche Bonn e che per questo, si sarebbe smesso di parlare ancora di MLF. Da parte del dipartimento di stato, Leddy osservò che sarebbe stato più opportuno attendere l'esito della missione di McCloy di metà gennaio per procedere ad una decisione sulle forze americane in Europa. "we must be very careful of the political effect in Europe off any withdrawal we make." E giustamente aggiunse: "We must reach an agreed government position on whether we think the allies are carrying their fair share in relation to what we are doing. The position will be essentially in defending pur policy domestically." Katzenbach, sempre del dipartimento di stato, dello stesso avviso di Leddy volle segnalare che "the allies' view of the Soviet threat is such that they are not willing to make adequate force contributions. Our allies face the difficult problem of not wanting to accept de Gaulle's solution but not wanting to pay for a NATO solution."¹⁰⁷²

A quel punto il Presidente affermò che le recenti azioni dei francesi, dei tedeschi e dei britannici dimostravano sempre di più che essi stavano guardando indietro. In base a ciò, non si poteva continuare a chiedere al popolo americano di supportare la politica NATO degli Stati Uniti. "We are fast approaching a day of reckoning. Our recent elections make this clear. Our policy must take into account the diminishing support of US citizens for the present level of our forces in Europe. We should do our very best to comply with de Gaulle's request that we leave –even if it means putting them in inadequate housing during winter. We should try to get through to the Germans to convince them of the necessità of offsetting a greater amount of our expenditures in Europe. The serious nature of the problem we face in maintaining support for NATO must be conveyed to the allies. They must understand that the demands on us to meet home front needs are serious – that we are facing a budget of 142 billion with revenue estimates of 120 billion. [...] We are now very near a debt limit." In altre parole Johnson aveva messo in relazione il ritiro americano dalla Francia con i tagli alle forze americane. Come de Gaulle aveva insinuato sfiducia nell'alleanza nel mettere alla porta un alleato senior, vi sarebbe stato analogo sentimento da parte degli alleati qualora Washington avesse ridotto le sue truppe. Il vice presidente Humphrey chiosò dicendo che l'alleanza atlantica era vitale ma che comunque sarebbero stati opportuni dei cambiamenti. "The dissolution of the alliance means the loss of our diplomatic cards in dealing with the Russians. We must talk to Congress every chance we get about the continuing but changed NATO structure."¹⁰⁷³

¹⁰⁷² FRUS, 1964-68, XIII, doc. 226, Summary Notes of the 556th Meeting of the National Security Council, Washington, December 13, 1966.

¹⁰⁷³ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 226, Summary Notes of the 556th Meeting of the National Security Council, Washington, December 13, 1966; NARA, RG 59, Lot file 72D238, box 1, NSC Meeting, December 13, 1966.

Come scrisse Rusk a Johnson a conclusione della due giorni di discussioni del NAC, “the NATO meeting has gone well.”¹⁰⁷⁴

Sebbene vi fossero state la solita opposizione da parte dei francesi, i 14 avevano comunque lavorato proficuamente, mostrando solidarietà e compatezza. In una risoluzione allegata al comunicato finale, i 15 avevano infatti deciso di adottare all’unanimità il progetto per lo studio Harmel “to study the future tasks which face the Alliance, and its procedure for fulfilling them, in order to strengthen the Alliance, as a factor for a durable peace.”¹⁰⁷⁵ Uno dei risultati più sorprendenti, scriveva Rusk, era stata la reazione di Willy Brandt sul tema della non-proliferazione. Il governo tedesco, aveva affermato il ministro degli esteri, era pronto a dimenticare l’hardware e lo stesso Brandt a colloquio privato con il segretario di stato americano – il quale gli aveva mostrato il testo sovietico dell’articolo 1 sulla bozza di trattato consegnata alla conferenza di Ginevra – aveva aggiunto di voler dimenticare anche la “clausola europea”.¹⁰⁷⁶ Il governo della grosse coalition, aveva ancora dichiarato Brandt al consesso NATO, non era ancorato alla “rigida teologia del periodo adenaueriano” ed era pronto a misurarsi con la possibilità di migliorare le relazioni con l’est Europa, inclusa la Germania democratica. Rusk, chiosava, “this may not move us forward but twenty years of hostile confrontation has not done so and I believe that we should give them a chance to find out whether another approach might produce more results.”¹⁰⁷⁷

In merito poi all’altra questione di discussione atlantica, il Vietnam, Rusk scriveva “I gave the Council some ‘old-time religion’ on Vietnam and believe that we can get some additional assistance from Germany, the Netherlands and some others but this must be developed bilaterally in capitals. I hit George Brown – segretario di stato britannico – pretty hard on the point that they have the same treaty commitment that we have to ‘meet the common danger’ in Vietnam. I intend to press them very hard for more participation but they will probably act like scared rabbits in the face of their domestic political situation.”¹⁰⁷⁸

¹⁰⁷⁴ LBJL, NSF, Country File, France, box 173-174, Telegram from Paris (Personal for President), December 16, 1966; FRUS, 1964-68, XIII, doc. 229, Telegram from Secretary of State Rusk to the Department of State, Paris, December 16, 1966.

¹⁰⁷⁵ LBJL, Administrative Histories, Department of State, Vol. 1, charter 3, “Europe, NATO Political Consultation – The Harmel exercise – pp. 4-5.

¹⁰⁷⁶ LBJL, NSF, Country File, France, box 173-174, Telegram from Paris (Personal for President), December 16, 1966; FRUS, 1964-68, XIII, doc. 229, Telegram from Secretary of State Rusk to the Department of State, Paris, December 16, 1966.

¹⁰⁷⁷ Ibidem.

¹⁰⁷⁸ Ibidem.

Per quel che riguardava le modifiche alla dottrina di difesa NATO, i 14 avevano finalmente affrontato il grande tabù della strategia, che dalla metà degli anni '50 a causa della Francia e la sua insistenza per la “massive retaliation” non si era potuta affrontare.

“Now , the DPC, Military Committee, and NATO commanders, newly and fruitfully related to each other, are engaged in a fundamental new look at NATO strategy as related to forces and budgets. As a result of trilateral, NPG and DPC studies, we should be able – scriveva Cleveland da Parigi il 17 dicembre – to develop during 1967 a thorough-going revision of the concepts for NATO military and force planning, and base on them NATO’s first real five-year plan.”¹⁰⁷⁹

In conclusione l’incontro dei 15 aveva convalidato da una parte, la visione americana della necessità di riformare l’alleanza secondo nuovi obiettivi – la détente – e l’avvio di una revisione della strategia di difesa che avrebbe condotto l’organizzazione ad approvare la dottrina della risposta flessibile, dall’altra, tuttavia, aveva anche confermato la visione gollista di un ripensamento degli scopi della NATO che faceva delle relazioni est-ovest uno dei perni principali. Era pur vero, come aveva scritto Rusk e riaffermato Cleveland, che la spinta alla coesione dell’alleanza aveva vinto su de Gaulle, facendo in modo che “la NATO lasciasse de Gaulle”. Era altrettanto vero, però, come aveva affermato Couve de Murville che “appena era stata raccomandata da Washington, la détente – su cui Parigi si era battuta – era divenuta rispettabile.”¹⁰⁸⁰ La distinzione operata da de Gaulle tra l’alleanza e l’organizzazione, rimaneva tuttavia forte. “Through basi collective process, in the Fourteen on defense and the Fifteen on détente – scriveva ancora Cleveland – we will learn much about the opportunities, and will have to be in a position to take advantage of them in carrying out the mandate in the President’s October 7 speech. [...] In any case, our impression is that most thoughtful Europeans are worrying less about the continuità of US leadership than about its discontinuance due to US domestic pressures. The best way to deal with this nameless fear seems to be to advise our European friends to read the President’s October 7 speech again, and to note the evidente, in Vietn-Nam and elsewhere, that the USA means what the President says.”¹⁰⁸¹

6.3 NPT: *Drafting Closer*

¹⁰⁷⁹ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 232, Telegram from the Mission to the North Atlantic Treaty Organization and European Regional Organizations to the Department of State, Paris, December 17, 1966.

¹⁰⁸⁰ F. Bozo, *Two Strategies for Europe*, op. cit., p. 193.

¹⁰⁸¹ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 232, Telegram from the Mission to the North Atlantic Treaty Organization and European Regional Organizations to the Department of State, Paris, December 17, 1966.

In settembre, in funzione delle recenti discussioni con i sovietici a Ginevra, Foster inviava un telegramma a Johnson, in cui dichiarava di ritenere possibile un accordo sulla non-proliferazione con Mosca, il quale non avrebbe interferito con la “commissione di McNamara” sulla consultazione nucleare e non avrebbe richiesto modifiche in merito agli accordi bilaterali nucleari NATO.

Il direttore dell’ACDA si premurava di trasmettere al Presidente la bozza di trattato.¹⁰⁸²

“Although this draft treaty does not expressly so state, I believe we can only negotiate it if we make clear to the Soviets that we are no longer holding open the option of transferring ownership of nuclear warheads to the Federal Republic of Germany or to an association of states through which the FRG obtains joint ownership of nuclear warheads. US law presently prohibits the exercise of this option and both the Administration and Congress have made it clear that they do not favor a change in this legislation.”¹⁰⁸³

Il ragionamento di Foster presupponeva l’abbandono quindi di una qualsiasi forza collettiva nucleare, anche se l’amministrazione non aveva formalizzato alcuna decisione in modo definitivo. Quello che era stato compreso dai colloqui con Kosyghin e Gromyko, ma soprattutto con Dobrynin, era che i sovietici si opponevano non tanto e non più ad una qualche forma di accordo multilaterale, ma all’accesso ed all’uso da parte della RFT delle armi nucleari. “While the Soviets did not flatly state that they would sign the NPT if the hardware solution was abandoned, Ambassador Dobrynin told Foster that Moscow was not concerned about present US weapons in Germany, or about the possibility of more substantive consultation between the US and its allies on the use of nuclear weapons, but about the prospect of German direct or in direct control of nuclear weapons.”¹⁰⁸⁴ Poteva forse sembrare una distinzione di poco conto, in realtà era molto più consistente e diretta al nocciolo della questione. Bisognava evitare qualsiasi occasione che permettesse ai tedeschi di mettere il dito sul grilletto.

Durante l’autunno del ’66, nel corso degli incontri tra la delegazione sovietica e quella americana presso le Nazioni Unite a New York ed a Washington, prese finalmente forma la bozza di base per la discussione del NPT. Mosca concordò con Washington sul divieto a trasferire armi nucleari a stati singoli non-nucleari sotto qualsiasi circostanza, ribadendo che il controllo del deterrente atomico rimaneva nelle mani dei paesi nucleari persino quando le armi erano state trasferite fisicamente ad un gruppo o ad un’associazione di stati. In altre parole, solo la potenza nucleare all’interno della NATO

¹⁰⁸² LBKL, NSF, Subject File, box 26, Memorandum for President (ACDA, Foster), “Steps to Achieve a Non-Proliferation Agreement”, September 15, 1966.

¹⁰⁸³ Ibidem.

¹⁰⁸⁴ LBJL, NSF, Subject File, box 26, Memorandum from Spurgeon M. Keeny (NSC) to the President, June 9, 1966; _ID., Record of Meeting of the Committee of Principals, June 17, 1966.

avrebbe avuto il diritto di veto. In conseguenza di ciò – un’importante ammissione di rinuncia da parte degli Stati Uniti a qualsiasi forza NATO in cui potesse sussistere una “European clause” – i sovietici sfumarono la loro cavillosità nella stesura del trattato, con cui avevano provveduto nella formulazione della bozza originaria e non sollevarono più obiezioni rispetto agli accordi bilaterali e di consultazione per la difesa nucleare atlantica.¹⁰⁸⁵

Come aveva riferito il segretario di stato britannico George Brown a Rusk a metà ottobre, “Gromyko did not seem to be concerned about NATO consultation arrangements on nuclear matters, whether old or new. Secretary Rusk observed that certain things were cleared away in the US talks with Gromyko: Gromyko would not raise questions on NATO consultations and was not interested in what the arrangements would be in time of war or how the Allies might decide to go to war.”¹⁰⁸⁶

McNaughton, il 15 ottobre, inviava a McNamara un memo – da allegare al memorandum che Rusk avrebbe inviato al Presidente riguardo le discussioni sul NPT – per sottolineare gli importanti elementi di novità sopraggiunti nel dialogo con Mosca. Oltre a ricordare che il trattato per i sovietici non avrebbe disturbato gli accordi esistenti nell’alleanza, aggiunse che esso non avrebbe impedito l’assegnazione di ulteriori Polaris o altre armi nucleari alla NATO e non avrebbe escluso la costituzione di “un’entità multilaterale in cui i paesi non nucleari avrebbero potuto partecipare e contribuire, salvo chiaramente il possesso di quelle stesse armi.”¹⁰⁸⁷

In realtà, quello che si stava realizzando a cavallo tra gli ultimi mesi del 1966 ed i primi del 1967, era una repentina per quanto laconica sterzata che aveva portato i sovietici a stemperare le proprie resistenze in materia di accordi NATO ed a non anteporre la questione Vietnam alla possibilità di un accordo sulla non-proliferazione ed il disarmo. Ed inoltre, aveva spinto Brandt a dichiarare che la Germania non era più interessata alla soluzione hardware, almeno nella misura in cui questa non era funzionale alla riunificazione.

I leader sovietici peraltro si erano finalmente convinti che la loro politica estera non poteva rimanere ancorata alle critiche della Cina comunista. Come aveva riportato già in estate George Ball, “There was a Soviet willingness to proceed with space treaty negotiations – ovvero l’accordo concluso in autunno e firmato nel gennaio ’67 che prevedeva sostanzialmente “l’uso pacifico delle missioni spaziali e delle

¹⁰⁸⁵ D. Tal, *The Burden Alliance: The NPT Negotiations and the NATO factor, 1960-68*, op. cit., p. 115.

¹⁰⁸⁶ FRUS, 1964-68, XI, doc. 161, Memorandum of Conversation (UK-US), “Nuclear Sharing and Non-Proliferation”, Washington, October 14, 1966.

¹⁰⁸⁷ FRUS, 1964-68, XI, doc. 162, Memorandum from the Assistant Secretary of Defense for International security Affairs to Secretary of Defense McNamara, Washington, October 15, 1966.

attrezzature sui corpi celesti” – without any mention of Vietnam and in the face of critical Chinese propaganda.”¹⁰⁸⁸

Tutto ciò aveva costituito una svolta incisiva nella politica di Johnson ma soprattutto nella sua posizione a livello interno, dove la sua credibilità era messa in seria discussione.

In un articolo del 19 dicembre sul Newsweek, Charles “Chuck” Roberts provava a “diagnosticare” i motivi di una tale crisi di credibilità ed a descrivere la difficile situazione corrente.¹⁰⁸⁹ Il problema per Johnson, affermava Roberts, non era dovuto alla sua insolvenza nel risolvere le questioni in corso nel suo 4 anno di amministrazione – che dal Vietnam alla Germania, finiva inevitabilmente al deficit nella bilancia dei pagamenti – quanto “his apparent inability to get a fair shake in the press. The problem, very simply, is that Mr. Johnson lives with a credibility gap. Beset by critics, the President seems to have overlooked the advice Lincoln once gave his secretary of war, Edwin M. Stanton: Truth is generally the best vindication against slander.”¹⁰⁹⁰

Si domandava Roberts: “can any President coexist with widespread skepticism, incredulity and distrust? That there is any concern over the question down on the ranch undoubtedly will be denied by the White House. The report probably will be branded ‘evil speculation’. But the credibility of the President is a problem not just for Lyndon Johnson, the politician, but for Lyndon Johnson, the leader of the free world. So far, the chasm has been more apparent at home than abroad. Yet if the President isn’t believed in Manila or at the United Nations when, for example, he says he is willing to discuss peace in Vietnam ‘anywhere, anytime’, then he may increasingly be doubted in London, Bonn, Rome, Seoul and Canberra.” Ed ancora, “the prospect of the US standing up simultaneously to Moscow, Peking and Hanoi, backed by allies who doubt the veracity of their leader, is frightening.”¹⁰⁹¹

Era pur vero, come sosteneva l’inviato a Washington del Newsweek, che Johnson doveva vincere ancora alcune perplessità degli alleati atlantici se voleva affrontare le problematiche europee, ma era altrettanto vero che, nonostante il gap di credibilità, con Mosca finalmente si era entrati in una nuova fase. Il 1 gennaio, in un’intervista televisiva, Rusk affermò che gli Stati Uniti “had to come up with a treaty that was acceptable both to Germany and to the Soviet Union.”¹⁰⁹²

L’ “Outer Space Treaty”, fu l’accordo che diede il via ad un’accelerazione sulle negoziazioni per il NPT. Divenuto operativo nell’ottobre del 1967 e firmato da Stati Uniti, Unione Sovietica e Gran

¹⁰⁸⁸ Hal Brands, *Progress Unseen*, op. cit., p. 260.

¹⁰⁸⁹ LBJL, NSF, Subject File, box 25, “LBJ’s Credibility Gap” by Charles Roberts (Newsweek), December 19, 1966, p. 24.

¹⁰⁹⁰ Ibidem, p. 24.

¹⁰⁹¹ Ibidem, p. 25.

¹⁰⁹² H. Haftendorn, *NATO and the Nuclear Revolution*, op. cit., p. 151.

Bretagna il 27 gennaio di quello stesso anno, il trattato sullo spazio ed i corpi celesti costituì un primo passo per la legislazione spaziale internazionale, su cui occorre una disciplina di riferimento dato che anche nel settore dello spazio le due superpotenze si contendevano il primato nucleare. Sebbene ad esso non sia stata dedicata molta attenzione nella ricostruzione storiografica, esso rappresentava un punto fermo della negoziazione est-ovest perché proibiva il collocamento di armi nucleari o altre armi di distruzione di massa in orbita intorno alla Terra, sulla Luna o altri corpi celesti e concedeva l'uso del nucleare nello spazio solo per scopi pacifici.¹⁰⁹³ Accanto al trattato del 27 gennaio, il 14 febbraio veniva firmato l'accordo di Tlatelolco con cui si stabiliva che il sud America rimanesse zona non-nucleare.

Se l'Outer Space Treaty favorì il clima di discussione tra le parti per il NPT intensificandone i lavori, l'amministrazione vi impresso una vera e propria accelerazione. Anche perché, dettaglio non secondario, il NPT poteva essere considerato uno strumento per mitigare le ripercussioni negative della guerra del Vietnam negli Stati Uniti e mettere i sovietici nelle condizioni di esercitare una moderata influenza sul Vietnam del nord.¹⁰⁹⁴ Su tutto ciò, vi fu una fortunata convergenza da parte dell'amministrazione, consapevole comunque dei nessi e delle tensioni che intercorrevano tra una e l'altra faccenda.¹⁰⁹⁵

Con il discorso presidenziale del 21 febbraio del 1967 ai delegati dell'ENDC, in cui si chiamava in causa la presentazione del testo del NPT; Johnson infatti si era spinto ben oltre, nel tentativo di portare l'Unione Sovietica al fatto compiuto delle discussioni.¹⁰⁹⁶ Assieme alla pubblicazione del testo della bozza di trattato da parte di *Le Monde*, lo stesso giorno, il discorso di Johnson (letto da Foster) aveva fatto credere a Mosca – dichiarava il delegato sovietico Grinevski – che Washington volesse portare avanti il testo a livello internazionale nonostante le obiezioni sovietiche. Grinevski aveva addirittura parlato di una volontaria fuga di notizie da parte del governo americano a favore del quotidiano francese.¹⁰⁹⁷

In realtà, differenze sostanziali tra le parti nella bozza del trattato non ve n'erano (Usa e Urss erano giunti a compromesso definitivo sull'articolo I e II nei sei 6 mesi precedenti), ma i sovietici volevano

¹⁰⁹³ Hal Brands, *Progress Unseen*, op. cit., pp. 261-262.

¹⁰⁹⁴ H. Haftendorn, *NATO and the Nuclear Revolution*, op. cit., p. 150.

¹⁰⁹⁵ W. C. Foster, *New Directions in Arms Control and Disarmament*, Foreign Affairs, Vol. 43, No. 4, July 1965, pp. 587-601.

¹⁰⁹⁶ Public Papers of LBJ, Vol. XXXVI, 64, Message to the Delegates to the ENDC, February 21, 1967, John T. Woolley and Gerhard Peters, *The American Presidency Project* [online]. Santa Barbara, CA.

<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=28654&st=&st1> Le discussioni di Ginevra ripartivano proprio in quei giorni. Il testo della nuova bozza di NPT consegnata all'inizio dell'anno differiva su alcuni punti chiave rispetto a quella del 1965: da una parte a favore dell'URSS e dall'altra a sfavore degli alleati, come si vedrà.

che l'accordo fosse valutato in un contesto più ampio, magari dopo la consultazione con i rispettivi alleati, proprio per evitare maggiore criticismo da parte cinese. Ed infatti, a seguito delle rimostranze russe, Rusk da Ginevra scriveva: "after considering very seriously the points, we have decided that the various points which we have been discussing with our allies should be cleared up before actually tabling the text of a NPT which the Co-Chairmen would jointly recommend for consideration by the ENDC."¹⁰⁹⁸ Pertanto gli Stati Uniti avrebbero condotto il loro giro di consultazioni con i governi delle 4 capitali chiave (Bonn, Roma, Bruxelles e L'Aia) nei giorni a seguire.¹⁰⁹⁹ Al contempo Washington avrebbe inviato a tutti gli alleati NATO il testo del trattato. A conclusione del round di consultazione e della presa visione del testo, Rusk consigliava di organizzare di un incontro del NAC, magari verso la metà di marzo, "to discuss NPT with a view to obtaining a "no objections" agreement to the joint tabling by the Co-Chairmen in Geneva of a treaty text, including an Article III, with the understanding of course, that consultations and discussions would continue with our allies as the negotiations in Geneva proceed."¹¹⁰⁰

Il problema per Washington era costituito, infatti, anche dall'approvazione e dal coinvolgimento degli alleati nel trattato. Qualche settimana prima del telegramma di Rusk, a seguito dell'incontro ministeriale NATO, gli alleati avevano ricevuto dagli Stati Uniti il testo dei primi due articoli: "Each nuclear-weapon State Party to this treaty undertakes not to transfer to any recipient whatsoever nuclear weapons or other nuclear explosive devices or control over such weapons or explosive devices directly, or indirectly; and not in any way to assist, encourage or induce any non-nuclear weapons State to manufacture or otherwise acquire nuclear weapons or other weapons or explosive devices."¹¹⁰¹

L'articolo II sostanzialmente ricalcava il primo e nella sua ultima parte precisava che le parti non-nucleari contraenti il trattato si sarebbero impegnate "not to seek or receive any assistance in the manufacture of nuclear weapons or other nuclear explosive devices."¹¹⁰² L'articolo III invece, riguardante i sistemi di controllo IAEA ed EURATOM, era ancora oggetto di discussione. Nell'inviare gli articoli della bozza, Rusk aveva istruito gli ambasciatori dei diversi paesi NATO a sottolineare presso il ministro degli esteri del paese ospitante, che i due articoli rispecchiavano in pieno la legislazione sull'energia atomica americana e che, pertanto, non potevano essere messe in discussione. Altro aspetto fondamentale per la discussione dei diplomatici americani, la bozza presentata non

¹⁰⁹⁷ LBJL, NSF, Subject File, box 26, Telegram from Geneva, "NPT", February 22, 1967, p. 2.

¹⁰⁹⁸ LBJL, NSF, Subject File, box 26, Telegram from Geneva (Rusk), March 1, 1967.

¹⁰⁹⁹ Ibidem, p. 2. Londra era già al corrente del testo, avendo partecipato attivamente fin dal principio.

¹¹⁰⁰ Ibidem, p. 3.

¹¹⁰¹ LBJL, NSF, Subject File, box 26, Telegram from Department of State to Ambassadors, December 28, 1966, p. 1.

¹¹⁰² Ibidem, p. 2.

avrebbe interferito con gli accordi bilaterali esistenti nell'organizzazione atlantica e la decisione di procedere alla guerra. Secondariamente il trattato non avrebbe condizionato la decisione degli stati di opporre il proprio veto al lancio di armi atomiche dal loro territorio.¹¹⁰³ Tuttavia, e di questo avrebbe dovuto tener particolarmente conto l'ambasciatore McGhee, "the draft would prohibit the transfer of US nuclear weapons or control over them to any recipient whatsoever, i.e., to nuclear-weapon states and non-nuclear weapon States alike thereby removing, in this respect, discrimination against FRG."¹¹⁰⁴ Nell'ipotesi invece che l'Europa avesse raggiunto lo stato di federazione, il trattato non avrebbe implicato alcuna proibizione per la federazione degli Stati Uniti d'Europa, nel caso del possesso di armi nucleari da parte di ogni singolo stato. Mentre, l'acquisizione del nucleare da parte di una forza europea sarebbe stata vietata.

L'articolo IV del trattato, andava invece presentato con attenzione ai ministri degli esteri dei paesi NATO: "any Party to this treaty may propose amendments to this Treaty. The text of any proposed amendment shall be submitted to the Depositary Governments which shall circulate it to all Parties to the Treaty. Thereupon, if requested to do so by one third or more of the Parties, the Depositary Governments shall convene a conference, to which they shall invite all the Parties, to consider such an amendment."¹¹⁰⁵

Chiaramente l'emendamento al trattato sarebbe stato approvato da una maggioranza, inclusi i paesi non nucleari. Il trattato avrebbe previsto anche una clausola di ritiro, nell'esercizio di ogni stato della propria sovranità, qualora esso avesse ravvisato condizioni straordinarie che avrebbero messo a repentaglio gli interessi del paese. In merito alle condizioni di sorveglianza e gli organismi predisposti all'esercizio, gli Stati Uniti – si leggeva ancora nel cavo di Rusk – non avevano ancora raggiunto un accordo con l'Unione Sovietica. Per quel che riguardava gli Usa e l'Europa, sarebbero state sufficienti i sistemi di sorveglianza dell'IAEA e l'EURATOM, mentre Mosca, pur avendo congetturato la creazione di un'agenzia del Patto di Varsavia, non si era ancora risolta a decidere in proposito. Qualsiasi il modo o l'organismo che avrebbe provveduto al mantenimento dell'impegno delle parti del trattato attraverso le agenzie di controllo, non si doveva discriminare la Germania federale.¹¹⁰⁶ Inoltre, "basic issue on safeguards therefore is whether we are to have a safeguards Article in Treaty based on

¹¹⁰³ Ibidem, pp. 3-4.

¹¹⁰⁴ LBJL, NSF, Subject File, box 26, Telegram from Department of State to Ambassadors, December 28, 1966, p. 5.

¹¹⁰⁵ Ibidem, pp. 5-6.

¹¹⁰⁶ Ibidem, pp. 7-9.

IAEA inspection or no safeguards at all. Failure to have safeguards Article might seriously jeopardize political acceptability of treaty in US Senate.”¹¹⁰⁷

La decisione di procedere seguendo l’IAEA anziché l’EURATOM, costituiva un punto controverso. Il rappresentante permanente francese presso la comunità Europea, l’ambasciatore Boegner, aveva infatti affermato che gli Stati Uniti si stavano preparando ad abbandonare il loro supporto ai sistemi di sorveglianza dell’EURATOM che avevano precedentemente accettato e sostenuto.

La Francia, come aveva ricordato Boegner non era interessata alla firma del trattato e tuttavia, “the safeguards system was on of the aspects of EURATOM that the French government firmly supported and which worked well. This posed a serious problem for the other five members of the community who would be asked to opt for IAEA safeguards in lieu of the current EURATOM system.” L’autore del cablo (non firmato) sosteneva anch’egli che “this was a serious matter for EURATOM which was in trouble anyway by virtue of the disagreements over its whole role in the nuclear research field.

Eliminating the safeguards function and possibly also the fuel supply function, if he judged the situation correctly, might be a fatal blow to EURATOM. This was essentially what the Soviet Union had desired since it considered the European system essentially a part of the NATO complex.”¹¹⁰⁸ Ed infatti, il 10 febbraio la commissione dell’EURATOM dichiarò che le condizioni per i controlli pianificati dall’IAEA erano incompatibili con il trattato dell’agenzia europea.¹¹⁰⁹

L’IAEA era stata istituita nel 1957, quasi contemporaneamente alla creazione dell’EURATOM (1958), come agenzia responsabile per prevenire il “cattivo uso” nel trasferire materiale nucleare da un paese all’altro e prevenire quindi la proliferazione. In realtà la sorveglianza non era finalizzata alla prevenzione effettiva di un uso distorto del nucleare, ovvero dell’esplosione di materiale atomico, quanto nella sua rilevazione. Quindi l’IAEA era in grado di determinare, grazie a sistemi di controllo molto sofisticati, se del materiale atomico era stato tramutato in armi nucleari.¹¹¹⁰ Tuttavia, i criteri di sorveglianza dell’IAEA, almeno fino al 1964, non erano stati applicati alla lettera. Gli Stati Uniti, infatti, con i paesi ai quali avevano fornito materiale nucleare (tramite il programma “Atoms for Peace”), intrattenevano accordi bilaterali finalizzati al controllo dell’uso pacifico del materiale fornito. Non appena l’IAEA era diventata un sistema di controllo effettivo, gli Stati Uniti avevano chiesto ai

¹¹⁰⁷ Ibidem, p. 9.

¹¹⁰⁸ LBJL, NSF, Subject File, box 26, Telegram from Brussels to Department of State, “Non-proliferation Treaty and EURATOM”, February 3, 1967. Peraltro alla direzione dell’EURATOM, fin dalla sua creazione nel 1958, si erano succeduti 3 presidenti francesi. Dal 1962 alla guida dell’agenzia internazionale c’era Pierre Chatenet. L’EURATOM, era composto da Francia, Belgio, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Germania federale.

¹¹⁰⁹ H. Haftendorn, *NATO and the Nuclear revolution*, op. cit., p. 151.

¹¹¹⁰ G. Seaborg, *Stemming the tide*, op. cit., pp. 267-268.

loro partners di accettare il sistema di controlli nella sua interezza come condizione per l'ulteriore fornitura di materiale fissile. La maggior parte dei paesi vi aderì, se pur obtorto collo (vedi il caso indiano e svedese).¹¹¹¹ I sistemi di sorveglianza dell'IAEA erano applicabili, quindi, anche ai paesi non-nucleari che intendevano fare uso degli impianti nucleari per scopi pacifici. Gli Stati Uniti sapevano che i criteri dell'IAEA sarebbero stati difficilmente accettabili per gli alleati, "so extensive and intrusive", ed erano peraltro in parte in conflitto con i criteri dell'EURATOM.¹¹¹²

Le condizioni previste dai controlli dell'agenzia europea infatti erano state pensate per eliminare la necessità di ulteriori controlli internazionali sul territorio dei 6 membri EURATOM. La sorveglianza secondo i criteri IAEA era valutata come un atto di spionaggio.¹¹¹³ Francia e Germania federale, più degli altri, intendevano competere più degli altri nell'uso industriale del nucleare. Una perdita delle informazioni segrete tramite la sorveglianza documentaria (anche quella dei dati incrociata) dell'IAEA, avrebbe giovato ai competitori francesi e tedeschi. Inoltre, dato da non sottovalutare, il controllo da parte dell'IAEA poteva essere condotto da un paese terzo, né europeo né filo-occidentale, magari dall'URSS. Il problema, sembrava essere più politico, quasi come una violazione della sopranazionalità raggiunta tra i paesi dell'EURATOM.

Nonostante ciò, Washington spingeva per l'applicazione dei sistemi di sorveglianza dell'IAEA (nel trattato di NP) per indurre gli altri paesi nucleari ad accettare le ispezioni dell'agenzia nei propri reattori. La stessa Gran Bretagna si opponeva con forza all'idea statunitense, proprio perché temeva che i controlli avrebbero interferito con i propri programmi militari. Londra, aveva sottolineato all'amministrazione americana, che anche gli altri paesi europei avrebbero obiettato ai criteri della IAEA, rischiando così di rifiutare l'accordo sulla non-proliferazione tout-court. Un'ipotesi di soluzione poteva essere quella di ritirare l'articolo sui sistemi di sorveglianza fino a che il trattato non fosse stato approvato da tutte le parti o addirittura provvedere ad una sua discussione ed approvazione separata.¹¹¹⁴ Mosca, sebbene Washington non fosse del parere di Londra, approvava la proposta britannica, suggerendo quindi che i sistemi di sorveglianza dell'IAEA fossero applicati soltanto ai paesi non-nucleari. L'esercizio del controllo dell'uso del nucleare, tuttavia, doveva essere condotto soprattutto sui paesi nucleari, affermavano all'interno dell'amministrazione. In altre parole, se l'articolo non fosse

¹¹¹¹ Ibidem, pp. 269-270.

¹¹¹² D. Tal, *The Burden Alliance*, in *Transatlantic Relations at Stake*, op. cit., p. 116.

¹¹¹³ G. Seaborg, *Stemming the tide*, op. cit., p. 274.

¹¹¹⁴ D. Tal, *The Burden Alliance*, in *Transatlantic Relations at Stake*, op. cit., p. 116.

stato esteso anche alle potenze nucleari, chi avrebbe controllato l'Unione Sovietica o, nel caso avesse aderito al trattato, la Cina comunista?¹¹¹⁵

Sebbene fosse stato smussato nei contenuti della prima bozza di NPT consegnata da Foster nell'agosto del '65, il contestato articolo III per il trattato di non-proliferazione recitava che tutti i paesi non-nucleari firmatari dell'IAEA "or equivalent" – con riferimento all'EURATOM – dovevano accettare le condizioni di sorveglianza dell'agenzia internazionale su tutte le loro attività nucleari.¹¹¹⁶

Tra gennaio e febbraio del '67 la questione della sorveglianza da parte dell'IAEA mise ancora più in difficoltà la già riluttante accettazione della RFT ad un accordo di non-proliferazione. Sebbene esistessero delle differenze sostanziali all'interno dell'amministrazione tra il dipartimento di stato e l'ACDA e l'Atomic Energy Committee riguardo l'articolo III, Rusk elaborò una posizione "più morbida" che prevedeva comunque l'accettazione dei controlli dell'IAEA da parte dei paesi non-nucleari ma al tempo stesso ne mitigava il significato affermando che un accordo in merito sarebbe stato raggiunto "as soon as practicable".¹¹¹⁷

A colloquio con il diplomatico tedesco Grewe, il 29 gennaio, Cleveland riportava di un ambasciatore fortemente preoccupato ed impensierito da quanto stava accadendo a Washington. In un discorso alla stampa di qualche giorno prima, Grewe si era detto in ansia per il destino della Germania a fronte della bozza di non-proliferation sostenuta dagli Usa. Era pur vero, affermava Grewe, che la stampa tedesca aveva strumentalizzato le sue dichiarazioni arrivando a far intendere che la Germania federale non avrebbe firmato il trattato. Tuttavia, "the ambassador merely raised some 'disturbing questions' but he mostly was gloomy because he regards NPT as a serious and irrevocable error which will have balful effects both on future course of German politics and on German-American relations."¹¹¹⁸ Le obiezioni sollevate da Grewe non riguardavano in generale il trattato ma come la bozza era stata modificata in queste ultimi mesi. "His three main objections are so fundamental that they could not *repeat* not really be cured by editing: the treaty will 'institutionalize inequality' among the main European countries, and is bound to create an indigestible lump in German politics. The 1954 agreements whereby FRG joined NATO were essentially based on a concept of German quality with France and the UK." A tal proposito il commento da parte di Cleveland era caustico: l'opinione espressa dall'ambasciatore era

¹¹¹⁵ Nel settembre del '66, presso il forum sul disarmo e non-proliferazione dell'ONU, le delegazioni polacche e cecoslovacche accettarono la formulazione americana sull'articolo III, se la Germania federale avesse fatto altrettanto.

¹¹¹⁶ G. Seaborg, *Stemming the tide*, op. cit., p. 276.

¹¹¹⁷ *Ibidem*, p. 288.

¹¹¹⁸ LBJL, NSF, Subject File, box 26, Telegram from Paris (Cleveland), "Ambassador Grewe on the NPT", January 29, 1967.

infatti troppo rosea. Gli accordi del '54 erano serviti come contenimento sull'indipendenza nucleare e militare della Germania.¹¹¹⁹

“To be sure – continuava Cleveland riportando il discorso di Grewe – it was and is recognized that FRG will not have nuclear weapons, but it is one thing to swallow that fact in practice and quite another thing to choke it down as a matter of written law, a universal treaty and formal signatures. The MLF was aimed at achieving long-term equality, the NPT is aimed at producing long-term inequality. Thus the trend of the past few years can only be read as a serious deterioration of the international situation and of US attitudes and policy, from the German point of view.”¹¹²⁰ Grewe, senza giri di parole, aveva quindi sostenuto che la dichiarazione di Brandt alla rinuncia, almeno temporanea, alla soluzione hardware non presupponeva che vi venisse posta una pietra sopra con il NPT. Il trattato per i tedeschi, aveva ricordato l'ambasciatore, avrebbe congelato gli arrangements nucleari NATO al loro stato attuale. L'ineguaglianza stabilita dalla rinuncia alla MLF non poteva essere formalizzata con un trattato che sanciva definitivamente il destino della RFT. “I remarked – a quel punto Cleveland – that a great deal could be done within present NPG framework, especially if FRG were not quite so reluctant to undertake the staff work and assume more of the intellectual leadership; I also reminded Grewe that explicit reference in NPG terms of reference to consideration of hardware options had been suggested by Secretary McNamara and removed when von Hassel failed to support its inclusion.” E di tutta risposta Grewe replicò che “there may have been some misunderstanding; von Hassel thought he was preserving the hardware option by not allowing it to be buried as a subhead of ‘nuclear consultations’.” Certamente l'ex ministro della difesa von Hassel era dell'avviso di tenere vivo il NPG, ed altrettanto sicuramente i tedeschi avrebbero lavorato sodo per sistemare la questione degli accordi di compensazione – chiosava Grewe .

“For several years – sosteneva ancora l'ambasciatore tedesco – the Soviets have made clear that the main reason for a non-proliferation Treaty was to keep Germany permanently down. In FRG, therefore, it is not surprising that the NPT should be regarded as an instrument of Soviet Foreign policy directed essentially against FRG. Germans are therefore asking, *‘how can our ally, the United States, advocate and want to sign a treaty with so overt an anti-German purpose?’* The Soviets lose nothing, since the treaty describes their present behavior. But they gain a permanently inferior position for Germany, which has been a consistent objective of their postwar foreign policy and they are assisted in this achievement by the United States of America.” A margine di quest'ultima dichiarazione del

¹¹¹⁹ LBJL, NSF, Subject File, box 26, Telegram from Paris (Cleveland), “Ambassador Grewe on the NPT”, January 29, 1967, p. 2.

diplomatico, Cleveland annotava che Grewe era talmente preoccupato dal trattato che aveva dimenticato di procedere all'esposizione di alcune specifiche critiche agli articoli nella bozza.¹¹²¹ Il riferimento dell'ambasciatore americano NATO era per la questione dei sistemi di sorveglianza dell'IAEA, su cui sapeva che Grewe avrebbe voluto esprimere le rimostranze tedesche. Nello specifico Grewe aveva puntato il dito contro la "virtuale scomparsa" dell'opzione europea (European Clause) ed il divieto per le detonazioni del nucleare pacifico. Su quest'ultimo punto il plenipotenziario era stato molto duro, arrivando a sostenere che il divieto avrebbe impedito il progresso tecnologico ed escluso i paesi non nucleari dalla crescita economica ed industriale.

"The offer of nuclear states to make peaceful explosions for non nuclear states – egli aveva stigmatizzato – is merely another evidente of the permanently inferior position to which the non nuclear states would be relegated under the treaty as whole."

Una volta tracciata la linea della discriminazione formale tra le due categorie, drammatizzava grewe, il gap tecnologico rappresentato da quella linea si sarebbe sempre più ampliato.¹¹²² Inoltre, l'ambasciatore riferiva che la Germania federale difficilmente sarebbe rimasta dietro quella linea. Probabilmente avrebbe cercato la propria via al nucleare. Perciò, se gli Stati Uniti avessero spinto "abbastanza", probabilmente la RFT avrebbe accettato e persino firmato il NPT, asseriva quasi schizofrenicamente Grewe. "but he thought that would be the beginning, not the end, of the trouble NPT would cause. It would give German extremists an unequal treaty to campaign against, and we all know where that could lead." Annotava a margine sempre Cleveland, "perhaps it will convey Grewe's mood of deep tragedy if I report that he did not repeat not cite the analogo of the Versailles Treaty, but that I Somewhat surprised that he avoided it."¹¹²³

Al consiglio atlantico del 1 febbraio, Bonn avrebbe probabilmente ribadito il dilemma tedesco, ovvero che gli Stati Uniti stavano andando a trattare un accordo con i sovietici solo dopo aver raccolto l'impegno da parte degli alleati, mentre – al contrario – l'interesse del governo Kiesinger sarebbe stato quello di ritardare quell'impegno più a lungo possibile, magari aspettando anche le reazioni degli altri paesi non nucleari. Cleveland aveva compreso che la speranza dell'ambasciatore tedesco, ovvero quella della RFT, era di vedere India e Giappone levarsi contro l'approccio americano al NPT. "Grewe did not therefore – riportava ancora il diplomatico americano – see how FRG could possibly participate at this

¹¹²⁰ Ibidem.

¹¹²¹ LBJL, NSF, Subject File, box 26, Telegram from Paris (Cleveland), "Ambassador Grewe on the NPT", January 29, 1967, p. 3.

¹¹²² Ibidem.

¹¹²³ LBJL, NSF, Subject File, box 26, Telegram from Paris (Cleveland), "Ambassador Grewe on the NPT", January 29, 1967, p. 4.

stage in a NATO consensus that would constitute an implied commitment to sign the NPT if something like the language we have proposed proves to be acceptable to the Soviets.”¹¹²⁴

Grewe inoltre sottolineò che anche altri alleati minori come l'Italia la pensavano come la Germania federale, ma avrebbero lasciato che Bonn “carry the onus of dragging its feet”. Alla fine del lungo monologo del diplomatico Cleveland tentò di ribadire un paio di concetti chiave. Tutto quello che era stato fatto o sostenuto fin dal dopoguerra da Washington, come il Marshall Plan, gli accordi per la difesa della NATO, l'impegno profuso per l'unità europea ma soprattutto gli sforzi, recenti, di inserire la Germania federale in un conteso di maggiore consultazione nucleare e renderla “un'eguale” nei processi decisionali atlantici erano stati finalizzati all'inserimento dell'alleato nella centralità della politica internazionale.¹¹²⁵ In merito al NPT, esso costituiva la risposta alla necessità di un ordine mondiale più sicuro e alla garanzia di rendere il popolo tedesco lontano il più possibile da una minaccia da est. Ed aggiungeva *lapalissianamente* “the way to stop proliferation was to stop it.” Certamente il trattato avrebbe in qualche modo cristallizzato la situazione delle potenze nucleari e non nucleari. “But this idea had been discussed so much, and greeted with such approbation over the years, that whatever shock this particular form of inequality caused, it had surely been mostly absorbed in the internal politics of the major non-nuclear states by now.”¹¹²⁶

La replica di Grewe, in chiusura, fu disarmante. Il problema, era pur vero, era stato a lungo dibattuto, ma ora più che mai il “NPT is suddenly real and is here”. Forse gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica potevano dibatterne come fosse una mera questione accademica, ma la Germania federale – commentava Grewe – vedeva naufragare anni e anni di idee, speranze, illusioni.

Nel suo commento finale, Cleveland, giustamente notò che il cahier de doléances di Grewe non necessariamente rispecchiava i sentimenti e le opinioni del governo, laddove Brandt a colloquio con Rusk era sembrato di avviso diverso¹¹²⁷. Tuttavia, l'ambasciatore tedesco, ricordava ancora Cleveland, non era solito a questo tipo di aperture, era invece cauto e reticente. “The report can hardly convey his sense of profound worry, and his feeling that we find ourselves suddenly at a watershed of enormous importance in US-German relationships. Moreover, he apparently feels free after consultation in Bonn

¹¹²⁴ Ibidem, p. 6.

¹¹²⁵ Ibidem, p. 7.

¹¹²⁶ Ibidem, p. 8.

¹¹²⁷ A distanza di qualche settimana Brandt avrebbe affermato in un'intervista al *Die Welt* (18 febbraio 1967) che gli ispettori dell'IAEA potevano essere accettati solo da quei paesi che sottoponevano le loro attività nucleari ad altrettante ispezioni. E questo significava l'esclusione dell'Unione Sovietica. G. Seaborg, *Stemming the tide*, op. cit., p. 289.

to speak out publicly on the issue, something he infrequently does. So he represents a significant strand of German thinking; to what extent it is controlling. We will have to wait and see.”¹¹²⁸

Solo due giorni prima, in un colloquio tra Rostow e Dobrynin presso la residenza dell’ambasciatore russo, il diplomatico sovietico aveva chiesto se i tedeschi intendevano cambiare il testo del NPT, su cui invece ormai Usa e Urss concordavano per larghi tratti.

Il segretario di stato, aveva risposto, sorprendendo Dobrynin che in realtà ancora non si sapeva. Non si erano avute risposte definitive da parte di Bonn. A quel punto, “he expressed - l’ambasciatore sovietico – the hope that they would find it possible to accept the present draft. Once changes, even minor changes, were suggested, there would be difficulties in re-clearing the treaty with all parties.”¹¹²⁹

Il 20 febbraio, il portavoce del governo Kiesinger-Brandt, Karl Gunther von Hase, riassunse la posizione ufficiale tedesca riguardo il NPT in 4 punti: l’esecutivo era sostanzialmente d’accordo con il principio di non-proliferazione; non avrebbe dovuto esserci alcun “indebolimento” nella sicurezza in Europa; avrebbe dovuto essere prevista l’assunzione da parte dei paesi nucleari di un impegno al disarmo e non doveva sussistere alcuna restrizione sull’uso dell’energia atomica per scopi pacifici. A questi 4 punti, poco più tardi (aprile ’67) si aggiunse che il trattato non doveva impedire l’unificazione dell’Europa.¹¹³⁰

Rispetto alla questione del NPT, la posizione della Germania in effetti, fu piuttosto sofferta. Sebbene, inizialmente, il governo di grosse koalition aveva potuto realizzare un rafforzamento della stabilità politica ed una sorta di riconquistata leverage nei confronti degli Stati Uniti, in realtà il tandem Kiesinger-Brandt ebbe relativamente poco da scegliere. Il NPT, in questo senso, riduceva il margine di manovra politico della Germania federale, proprio perché decretava la fine di una fase in cui Bonn aveva potuto, con qualche ricatto a Washington, premere sugli alleati per un maggior ruolo nucleare. Con la MLF, quasi del tutto sepolta ormai, il NPT metteva in ombra il processo di costruzione di una politica estera, quella tedesca, che aveva giocato con pesi e contrappesi la partita internazionale per i propri legittimi interessi nazionali. Poiché, inoltre, si stava pur realizzando un riavvicinamento tra Bonn e Parigi fin dall’insediamento del nuovo governo tedesco, la posizione della RFT nell’alleanza e nei rapporti tra est ed ovest si fece ancora più confusa. La mancanza sostanzialmente di un baricentro – dovuto anche a ragioni di politica interna, tanto da far divenire il NPT un *domestic issue* – grazie al

¹¹²⁸ LBJL, NSF, Subject File, box 26, Telegram from Paris (Cleveland), “Ambassador Grewe on the NPT”, January 29, 1967, p. 10.

¹¹²⁹ LBJL, NSF, Name File, box 7, Memorandum of Conversation (Dobrynin-Rostow), January 27, 1967, p. 2.

¹¹³⁰ H. Haftendorn, *NATO and the Nuclear revolution*, op. cit., p. 152.

quale ritrovare un equilibrio, era per la Germania federale all'inizio del 1967 un limite all'accettazione immediata e totale dei cambiamenti in corso tra i due blocchi.¹¹³¹

In aprile, quando ormai la situazione era divenuta ancora più chiara e la determinazione americana a raggiungere un accordo più forte, l'ambasciatore tedesco Schnippenkoetter, ministero degli esteri incaricato per il controllo sulle armi, si recò a Washington con una lunga lista dei desiderata tedeschi, ovvero 52 emendamenti al trattato di non-proliferazione.¹¹³² Solo dopo un'altrettanto lunga negoziazione, gli Usa accettarono di inserire nel dibattito sul NPT ben 25 modifiche, le quali riguardavano le implicazioni politiche sulla NATO e l'Europa; l'assicurazione dell'uso dell'energia atomica, i sistemi di sorveglianza sulla fornitura di materiali nucleari ed il ruolo dell'EURATOM nella pratica delle verifiche sotto NPT; infine il linkage tra la non-proliferazione ed il disarmo, nonché le modalità di partecipazione della Germania democratica al trattato, la quale in tal modo avrebbe potuto riconosciuta anche ad ovest.¹¹³³ Tuttavia il tono delle relazioni tra i due paesi rimase almeno fino all'estate preoccupante sebbene altalenante, a maggior ragione dal momento in cui una parte dei rappresentanti del governo tedesco continuavano ad accusare gli Stati Uniti di aver raggiunto un accordo di massima sul trattato con l'URSS e solo dopo aver sottoposto la bozza alla RFT. Rusk, sebbene riconoscesse la responsabilità di quell'azione, ribadì anche che sulla bozza dell'estate del 1965, la quale non escludeva il nuclear sharing e lasciava quindi la porta aperta ad una soluzione hardware, i tedeschi non avevano avuto molto da dire.¹¹³⁴

Ancora alla fine di febbraio, Kiesinger in un discorso al parlamento tedesco, diede prova delle grandi difficoltà tedesche a presentarsi con una posizione univoca e a definire al meglio l'entità del problema da discutere con l'alleato americano. Egli infatti giunse ad accusare gli Usa di complicità atomica con l'URSS.¹¹³⁵

Il 10 aprile a Bonn, Brandt promise a Rusk che il governo tedesco avrebbe informato a breve il Bundestag riguardo il trattato di non-proliferazione e si sarebbe fatta luce sulla posizione ufficiale tedesca. Grazie ad un'ulteriore modifica nell'articolo III, frutto di un compromesso che vedeva il sistema di sorveglianza dell'EURATOM in piedi per i successivi 3 anni dalla firma del trattato, le discussioni tra Johnson e Kiesinger ebbero luogo alla fine del mese in concomitanza del funerale di

¹¹³¹ Ibidem, pp. 155-156.

¹¹³² Robert M. Lawrence and Joel Larus, *Nuclear Proliferation, phase II*, Published for the National Security Education Program by University Press of Kansas, 1974, p. 105; LBJL, NSF, Subject File, box 26, Airgram to Department of State, "German Memorandum on Non Proliferation and Disarmament", April 17, 1967.

¹¹³³ H. Haftendorn, *NATO and the Nuclear revolution*, op. cit., p. 158.

¹¹³⁴ Dall'altra parte, Brandt, infatti, aveva dato riscontri positivi sul trattato, persino quando ne aveva ricevuto la bozza già all'incontro ministeriale del dicembre 1966.

Adenauer.¹¹³⁶ L'occasione del commiato all'ex cancelliere condusse finalmente il Presidente americano sul suolo del vecchio continente, dove, da quando era vicepresidente, non aveva più fatto ritorno (primavera del 1963!). In gennaio peraltro, nell'amministrazione si era presa in considerazione l'ipotesi di un viaggio di Johnson in Europa, ma era stato tuttavia sconsigliato da Rostow in base agli ultimi sviluppi che vedevano un riavvicinamento franco-tedesco ed il tentativo britannico di entrare nel Mercato Comune.¹¹³⁷ Per queste due ragioni, sarebbe stato meglio attendere e studiare gli esiti futuri della situazione. Chiaramente per gli europei, sarebbe stato meglio, aveva fatto intendere Rusk, se il Presidente fosse stato presente in Europa nelle settimane in cui la bozza del trattato circolava nelle ambasciate delle capitali europee. "This approach is part of President Johnson's general view of regionalism throughout the world: he wishes to encourage the nations of the region of the world together and take increased responsibility for their own problems, while maintaining basic ties of essential interdependence with the United States."¹¹³⁸

Sta di fatto che con una bozza così fatta, l'Unione Sovietica più tardi rigettò il trattato. L'adeguamento dei paesi non-nucleari ai sistemi di sorveglianza dell'IAEA, rimaneva per Mosca fondamentale. Se così non fosse stato, dando cioè mandato all'EURATOM per i controlli, si sarebbe trattato di auto-ispezioni.¹¹³⁹

Consapevole di navigare a vista, sia da una parte che dall'altra, l'amministrazione Johnson decise di procedere alla preparazione del primo NPG (6 e 7 aprile) con molta accuratezza. Gli alleati furono informati degli aspetti principali del sistema strategico di difesa americano, delle future assegnazioni militari e delle intenzioni degli Stati Uniti in materia di controllo degli armamenti.¹¹⁴⁰

I ministri della difesa che parteciparono a questo primo incontro furono quelli di Canada, Germania federale, Italia, Paesi Bassi, Turchia, Gran Bretagna e Stati Uniti. Fu effettivamente un incontro molto collaborativo, peraltro corroborato da una due giorni di conferenze a Washington che anticipava, in tutti i sensi, il contenuto dell'incontro NATO. In quell'occasione McNamara infatti dichiarò che il

¹¹³⁵ H. Haftendorn, *NATO and the Nuclear revolution*, op. cit., p. 159.

¹¹³⁶ Durante i tre anni l'EURATOM avrebbe negoziato con l'IAEA i criteri atti a rendere il sistema di verifica efficace. Al termine dei tre anni era previsto un accordo tra le due agenzie e nulla veniva specificato qualora un compromesso non fosse stato raggiunto. Quest'ultima versione fu un compromesso tra l'ACDA, l'AEC ed il dipartimento di stato, a cui contribuì in buona misura anche l'intervento del Senatore John Pastore. Anche stavolta, comunque, vi furono critiche da parte alleata. G. Seaborg, *Stemming the tide*, op. cit., pp. 290-292.

¹¹³⁷ Kiesinger e Brandt avevano dato inizio ad una fitta serie di scambi con de Gaulle ed il governo Pompidou, facendo visita a Parigi nelle prime settimane dell'anno. La "ritrovata amicizia" tra Parigi e Bonn, tuttavia, stava mettendo in ombra gli altri alleati, i quali erano rimasti esclusi dalle consultazioni tra il governo tedesco e francese in ambito NATO. LBJL, NSF, Subject File, box 26, Telegram from Paris (Cleveland), "NPT", January 12, 1967.

¹¹³⁸ LBJL, NSF, Subject File, box 26, Memo for Secretary Rusk from Rostow, January 18, 1967.

¹¹³⁹ D. Tal, *The Burden of Alliance, in Transatlantic Relations at stake*, op. cit., pp. 118-119.

¹¹⁴⁰ Final Communiqué, NPG, April 6-7, 1967 - <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c670406a.htm>

nuovo organismo consultivo “represents, I think, a significant new approach and achievement after more than a decade of persistent endeavor by many representatives of this government and many nations of NATO to bring all members to the Alliance into full partnership in the planning of nuclear strategy and nuclear affairs. It is, I think, a milestone in the history of NATO.”¹¹⁴¹ Era questo un modo per smorzare ancora di più le critiche che avevano interpretato la decisione americana di procedere sul NPT come un diversivo o un allontanamento voluto dalle questioni nucleari atlantiche. Il NPG era la summa, secondo il segretario alla difesa, degli sforzi dell’amministrazione per soddisfare le esigenze degli alleati, in primo luogo quelle della Germania federale. “The whole purpose of the meeting is to expose the non-nuclear nations more fully and more intimately to the entire spectrum of nuclear activity starting with the analysis of the threat, the consideration of the research and development programs necessary to assure weapons will be developed to meet the threat effectively, the determination of the size of the force structure, the strategy to provide for the use of that structure and the tactical and operational plans contemplating such use.”¹¹⁴²

Nel corso dell’incontro McNamara affrontò la questione dei sistemi missilistici ABM (Anti-Ballistic Missiles), armi strategiche su cui, assieme all’Unione Sovietica, gli Stati Uniti intendevano raggiungere un accordo per cercare così di ridurre le armi offensive e difensive. L’attuale numero dei sistemi d’armi strategiche e la loro operatività soddisfaceva, secondo McNamara ed il lavoro del NPWG dell’anno precedente, le necessità dell’organizzazione e altrettanto valeva per le armi tattiche dispiegate in Europa, sotto il comando del SACEUR e del SACLANT. In merito invece alla composizione delle stesse, l’assemblea dei ministri della difesa concordava una loro revisione. Su suggerimento tedesco, venne proposto di includere nelle discussioni di pianificazione operativa nucleare anche i paesi che ospitavano il dispiegamento di queste armi. McNamara di tutta risposta addirittura promise che gli alleati sarebbero stati informati circa le scorte di bombe nucleari a disposizione sul territorio alleato e che sarebbero stati ulteriormente coinvolti nella pianificazione militare dentro la Military Committee.¹¹⁴³ Chiaramente, come c’era da aspettarsi, McNamara consegnò un report aggiornato sulla situazione delle negoziazioni sul disarmo con l’URSS. Il NPT era uno dei temi dell’incontro su cui gli alleati avrebbero voluto discorrere maggiormente ma che, in fondo, fu una delle questioni maggiormente protagoniste del dibattito tra i membri NATO. Il NPG, in questa sua prima uscita, avrebbe dovuto svolgere un’azione di integrazione degli alleati negli affari nucleari, tanto da renderli

¹¹⁴¹ LBJL, NSF, Agency File, box 11, News Conference of Secretary of Defense, Robert McNamara, and Deputy Secretary of Defense, Cyrus Vance, at Pentagon; April 3, 1967.

¹¹⁴² Ibidem.

¹¹⁴³ H. Haftendorn, *NATO and the Nuclear revolution*, op. cit., pp. 169-170.

addirittura edotti sullo stato dell'arte della difesa nucleare americana. Tutto ciò avrebbe ripagato i tedeschi, soprattutto, della rinuncia alla soluzione hardware e, con grande speranza, della partecipazione al NPT.

Brandt, in una lettera indirizzata a Rusk, successiva all'incontro del NPG e del NAC del 20 aprile che aveva sancito l'ultima revisione dell'articolo III, dichiarava di “condividere gli sforzi fatti dal governo americano per assicurare la pace ed il rilassamento delle tensioni internazionali mentre questi garantivano gli interessi vitali di tutti i membri dell'alleanza.”¹¹⁴⁴ Rusk aveva assicurato al governo tedesco che gli Stati Uniti avrebbero fornito a lungo termine uranio arricchito o plutonio per il programma del reattore tedesco e le necessità di exports. Le discussioni a Washington sul NPT, anche in virtù della promessa sul materiale nucleare, faceva intendere Brandt, si stavano rivelando soddisfacenti. “In this context, I appreciate – scriveva il ministro degli esteri della RFT – the willingness of the United States to submit its peaceful nuclear activity to the controls provided in the Non-Proliferation Treaty through an international commitment. The realization of this offer in the fields of research, industry and economy should remove our concern about a possible curtailment of the ability to compete, with other comparable countries, on the part of German nuclear research and German industrial and economic activity.” Ed aggiungeva: “the Federal Government proceeds from the assumption that the formulations for Article 3, paragraph 5 (operational articles) and for paragraph 5 of the Preamble (instrumented control of the flow of fissionable material at strategic points), which were agreed upon during the Washington talks, will already be incorporated into the treaty draft to be submitted in Geneva.”¹¹⁴⁵ In chiusura Brandt si augurava che la conclusione dell'accordo tra l'EURATOM e l'IAEA potesse essere supportato da tutti i partecipanti al trattato. In caso negativo, si sarebbe potuti far ricorso ad una conferenza separata. Un'ultimissima battuta della lettera, Brandt la dedicava alla gratitudine del popolo tedesco e del suo governo per il rinnovato impegno statunitense in Europa e nella NATO.¹¹⁴⁶

L'ex sindaco di Berlino, in realtà, non aveva rappresentato una reale preoccupazione per Washington. Le sue posizioni e quelle del suo partito erano note e non ostili al trattato. L'SPD infatti credeva che la Germania non dovesse opporsi al trattato e firmare in ogni caso. Contrariamente, si sarebbero perdute le pur minime possibilità di vantaggio che potevano venire dall'accettazione del NPT. Il problema tuttavia, all'interno del governo, era rappresentato dai 70 deputati della CDU/CSU che erano

¹¹⁴⁴ LBJL, NSF, Subject File, box 26, Telegram from Bonn (McGhee), “Letter to Rusk (Brandt)”, April 22, 1967.

¹¹⁴⁵ Ibidem, p. 2.

¹¹⁴⁶ Ibidem, p. 3.

“intrinsecamente ostili al trattato”.¹¹⁴⁷ Se questi fossero stati in grado di opporsi al NPT, facendo così vacillare il governo, allora Kiesinger avrebbe dovuto affrontare un vero dilemma. Il cancelliere infatti non avrebbe potuto supportare un voto di fiducia in cui la maggioranza del suo partito gli avrebbe votato contro ed avrebbe dovuto appoggiarsi all’SPD. “Kiesinger – affermava McGhee in un telegramma a Washington – would presumably stall while seeking additional commitments from US in the hope of swinging more CDU members into supporting the treaty, or simply refuse to let it come to a vote.”¹¹⁴⁸

A ridosso dell’estate (18 maggio), presso il forum di Ginevra, gli Stati Uniti presentavano una bozza del trattato all’Unione Sovietica, con due paragrafi in bianco, ovvero quelli riguardanti l’articolo III. Rusk scriveva al Presidente che se Roshchin, il delegato sovietico, l’avesse rifiutata, allora vi sarebbe stato un ritardo di cui tener conto per rintavolare il negoziato. “Quite frankly – scriveva Rusk – I am not at all clear in my own mind that this is the occasion for you to be associated personally with a particular draft.”¹¹⁴⁹ Egli conosceva le preoccupazioni di Johnson riguardo le resistenze di paesi come l’Italia, l’India, il Giappone e la Germania federale, nonché i rapporti del Presidente con Kiesinger e Moro, “who may feel that a personal statement by you on this particular draft would tend to bring pressure on the further consultations on which you gave them assurances. On the other hand, I know of your deep concern about a non-proliferation treaty, and I feel you ought to have a chance to consider this matter yourself from the point of view both of national and international political considerations.”¹¹⁵⁰

Tuttavia, lo scoppio della guerra dei sei giorni (i primi giorni di giugno) bloccò se pur per poco tempo il problema delle discussioni sul trattato. Mise, però, in evidenza, da una parte l’importanza dell’energia nucleare dinnanzi all’oro nero, risorsa naturale di paesi instabili in buona parte del mondo arabo, dall’altra, l’importanza di procedere con la non-proliferazione che, come aveva detto Gilpatric ormai quasi due anni prima, di fronte a paesi costantemente accerchiati come Israele sarebbe stato difficile dissuadere dallo sviluppo di un programma nucleare.¹¹⁵¹

¹¹⁴⁷ LBJL, NSF, Subject File, box 26, Telegram from Bonn (McGhee), “Non-proliferation and German Politics”, February 21, 1967, p. 2.

¹¹⁴⁸ Ibidem, p. 3.

¹¹⁴⁹ LBJL, NSF, Subject File, box 26, Memorandum for the President (Rusk), May 17, 1967.

¹¹⁵⁰ Ibidem.

¹¹⁵¹ Ed infatti Israele non firmò il NPT. Vedi Seymour M. Hersh, *The Samson Option. Israel’s Nuclear Arsenal and American Foreign Policy*, Random House, 1991. Secondo Hersh, peraltro, Johnson si astenne dal seguire le indicazioni del rapporto Gilpatric su Israele, il quale suggeriva una dura politica di non-proliferazione, perché temeva la rappresaglia della comunità ebraica americana.

6.4 *We don't have an agreement but we're nearing.* Glassboro e Ginevra

L'incontro del 21-25 giugno a Glassboro su territorio dello stato del New Jersey, tra Johnson e Kosyghin, rappresentò uno dei momenti più contrastanti del dialogo tra est ed ovest, nel contesto della guerra fredda. Esso, infatti, pur dovendo costituire l'occasione per la discussione sulla riduzione delle armi strategiche (SALT) in realtà fornì la cifra dell'impegno soprattutto da parte di Johnson per il dialogo sul disarmo, ma si rivelò un incontro improduttivo. Le questioni incombenti, come la guerra tra Egitto ed Israele ed il Vietnam, monopolizzarono il dialogo tra i due presidenti. Il tema del disarmo fu affrontato solo in parte, e purtroppo il Presidente americano non riuscì a concentrare l'attenzione di Kosyghin sul problema. Entrambe ribadirono l'urgenza di una soluzione sulla riduzione di armi strategiche. Johnson cercò di spiegare che avrebbe inviato McNamara a Mosca – “colui che meglio sapeva gestire la faccenda delle armi ormai obsolete” - ma Kosyghin non volle cogliere l'offerta.¹¹⁵² L'incontro si rivelò quindi un nulla di fatto. All'origine del *rendes-vous* c'era stata la necessità di discutere di un'eventuale modifica negli assetti delle armi offensive e difensive. La mutua riduzione, tra Usa e Urss, di missili anti-balistici era stata presa in considerazione già nell'inverno del '67. Tuttavia, si era compreso a Washington che, poiché gli ICBM, i missili sovietici, erano comunque di livello inferiore agli ABM americani, non sarebbe stato possibile operare una realistica e paritaria riduzione. E che, probabilmente, per paura della superiorità americana, Mosca avrebbe deciso un dispiegamento di ulteriori armi difensive. A queste quindi andava contrapposto un sistema di ABM, come fu deciso durante l'estate da Johnson, dopo Glassboro. McNamara consigliò che il sistema venisse orientato verso la Cina. La decisione dell'amministrazione di procedere con la decisione di dispiegare gli ABM fu comunicata ai sovietici in settembre, spiegando che comunque i negoziati SALT – che a Glassboro non avevano preso il via – non sarebbero stati intaccati dall'iniziativa della Casa Bianca.¹¹⁵³

Sul fronte del NPT, invece, le cose sembravano andar meglio. Il 23 giugno, ricordava Spurgeon Keeny a Bundy, gli Stati Uniti ancora attendevano la risposta dell'Unione Sovietica sulla bozza consegnata a Ginevra. Il motivo dell'impasse, ricordava Keeny, era stata l'insistenza iniziale per i sistemi di controllo dell'IAEA.¹¹⁵⁴

La decisione inoltre di procedere per tre anni lungo i criteri di controllo dell'EURATOM, argomentava Keeny, danneggiava anche gli Stati Uniti, oltre ad essere un punto controverso anche per Mosca.

¹¹⁵² Hal Brands, *Progress Unseen*, op. cit., pp. 277-279.

¹¹⁵³ *Ibidem*, p. 280.

¹¹⁵⁴ LBJL, NSF, Subject File, box 26, memorandum for Mr. Bundy, “NPT – Safeguards (article III) and Interpretations”, June 23, 1967, p. 2.

“Moreover, self-inspection by EURATOM would be against our own self interest since it would invite the establishment of similar procedures for SOVATOM, ARABATOM, etc..”¹¹⁵⁵

Tuttavia, egli sosteneva che una soluzione di compromesso all’impasse corrente sarebbe stata trovata nel momento in cui fosse stato presentato un documento pubblico su cui Stati Uniti e Unione Sovietica concordavano. Magari presentato da una terza parte, come sembrava stessero per fare belgi ed olandesi (membri EURATOM). La vicenda, ad ogni modo, rimaneva ancora confusa.

“For the moment this part of the problem – ovvero le dichiarazioni americane agli alleati sull’interpretazione degli articoli del trattato – appears to be in hand, but we will undoubtedly hear more about it if we actually get a treaty.”¹¹⁵⁶

In agosto, dopo una lunga attesa, finalmente Usa e Urss presentarono separate ma identiche bozze di trattato.

In una conferenza stampa presso la Casa Bianca, il Presidente annunciava l’esito dei lavori di Foster a Ginevra, richiamando l’attenzione “sull’esercizio della saggezza, della pazienza e della grande dedizione” con cui il capo dell’ACDA, ma in fondo tutta l’amministrazione – si era spesa per raggiungere l’obiettivo del NPT.¹¹⁵⁷ La bozza che sarebbe stata presentata nelle ore successive presso l’ENDC, dichiarava Foster, era stata visionata solo dai due co-presidenti della conferenza (egli stesso ed il delegato sovietico Alexei Roshchin). Al giornalista che gli chiedeva se finalmente i “bugs”, ovvero i presunti difetti sollevati dagli alleati e dall’Unione Sovietica erano stati eliminati, il direttore dell’ACDA poteva rispondere fiero “Yes”.¹¹⁵⁸ Nelle ultime ore, infatti, il cambiamento di posizione da parte sovietica era stato repentino. Foster, tornato a Washington per un’audizione in Senato finalizzata alla richiesta della continuazione dell’erogazione dei fondi per la propria agenzia, era stato richiamato urgentemente a Ginevra da parte di Mosca. Sebbene, come Foster stesso aveva confessato ai giornalisti, l’articolo III fosse stato lasciato ancora in bianco e probabilmente anche la delegazione sovietica non vi aveva messo mano in quei giorni, il grande risultato che stava per essere conseguito constava di due punti principali: “first, limit the further spread by the nuclear powers of nuclear weapons to others; and the second would be the agreement of the non-nuclear powers not to acquire. Safeguards are important collaterally but they aren’t the key items on this discussion.”¹¹⁵⁹

¹¹⁵⁵ Ibidem, p. 3.

¹¹⁵⁶ LBJL, NSF, Subject File, box 26, memorandum for Mr. Bundy, “NPT – Safeguards (article III) and Interpretations”, June 23, 1967, p. 5.

¹¹⁵⁷ LBJL, NSF, Subject File, box 26, News Conference (Geneva NPT), at the White House with the President and Ambassador W. C. Foster, August 11, 1967.

¹¹⁵⁸ Ibidem, p. 2.

¹¹⁵⁹ Ibidem, p. 3.

Il 24 agosto, nel corso della 325° riunione plenaria dei 18 a Ginevra, Foster dichiarava: “A major milestone on the path toward achievement of a non-proliferation treaty is marked today. [...] Today, for the first time, conclusion of a non-proliferation treaty is within reach. The members of this committee, all of whom helped bring the negotiations to this point, share in the achievement we mark today. As will be seen from a careful examination of the draft, it is based upon the principles enunciated in joint memoranda and Resolution 2028”.¹¹⁶⁰ Al di là dei primi due articoli su cui tutti concordavano, il preambolo inserito sull’uso per scopi pacifici del nucleare, costituiva una novità nel testo del trattato: “Potential benefits from any peaceful applications of nuclear explosions should be available through appropriate international procedures to non-nuclear weapon parties on a non-discriminatory basis and the charge to such parties for the explosive devices used should be as low as possible and exclude any charge for research and development.”¹¹⁶¹ L’articolo III, spiegava ancora Foster, era stato lasciato in bianco poiché non era ancora stata trovata una formula che potesse soddisfare entrambe le parti. La parte introduttiva che faceva riferimento alla questione della sorveglianza IAEA:

“[The parties to this Treaty] undertaking to cooperate in facilitating the application of International Atomic Energy Agency safeguards on peaceful nuclear activities; Expressing their support for research, development and other efforts to further the application, within the framework of the International Atomic Energy Agency safeguards system, of the principle of safeguarding effectively the flow of source and special fissionable materials by use of instruments and other techniques at certain strategic points, [etc..]”¹¹⁶²

Dai due paragrafi introduttivi l’articolo III era scomparsa l’espressione “or equivalent”, vale a dire il riferimento ad altri sistemi di sorveglianza quali l’EURATOM. La seconda parte, infatti, per quanto marcasse significativamente la volontà degli Stati Uniti di procedere con il sistema dell’IAEA, fu discusso e negoziato con i tedeschi, ai quali fu riferito che la versione finale del trattato con quasi certezza avrebbe fatto richiamo al sistema IAEA. Tanto valeva cercare di ridurre al minimo l’impatto di un paragrafo come questo appena presentato, piuttosto che rimanere inchiodati ad una versione che non avrebbe mai visto la luce.¹¹⁶³

La bozza proseguiva con l’articolo IV, in cui: “Nothing in this Treaty shall be interpreted as affecting the inalienable right of all the Parties to the Treaty to develop research, production and use of nuclear

¹¹⁶⁰ LBJL, NSF, Subject File, box 26, Statement by William C. Foster, US Representative to the ENDC, 325th Plenary Meeting in Geneva, August 24, 1967. La risoluzione 2028 era scaturita dalla presentazione pubblica della bozza del trattato nell’estate del 1965.

¹¹⁶¹ Ibidem, p. 3.

¹¹⁶² LBJL, NSF, Subject File, box 26, Draft Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, August 24, 1967, p.1.

¹¹⁶³ G. Seaborg, *Stemming the tide*, op. cit., pp. 292-293.

energy for peaceful purposes without discrimination and in conformità with Articles I and II of this Treaty, as well as the right of the Parties to participate in the fullest possible exchange of information for, and to contributo alone or in cooperation with other states to, the further development of the applications of nuclear energy for peaceful purposes.”¹¹⁶⁴ Proseguiva poi con l’articolo V (di cui 3 paragrafi) riguardo gli emendamenti da apportare al trattato con votazione a maggioranza, inclusi i voti dei paesi non-nucleari ed una conferenza a Ginevra dopo 5 anni dall’entrata in vigore del trattato; l’articolo VI concernente l’adesione in qualsiasi momento al NPT e la sua ratifica (6 paragrafi); l’articolo VII, sulla durata del trattato e clausola di ritiro ed infine l’articolo VIII, sul valore del trattato in tutte le lingue in cui sarebbe stato tradotto.¹¹⁶⁵

Durante il corso della conferenza a Ginevra, tuttavia, i sovietici mossero delle critiche riguardo la volontaria ambiguità americana sull’articolo III ed i suoi paragrafi di preambolo: Mosca voleva a tutti i costi che il sistema di sorveglianza fosse quello dell’IAEA. Così venne affidata ad un pool di esperti la discussione nel merito, senza tuttavia accordare loro alcuna autorità negoziale.

Il gruppo emise, di lì a poco, uno stralcio del testo che andava a sostituire i precedenti paragrafi dell’articolo III: “Each non-nuclear weapon state party to the Treaty undertakes to accept safeguards, in accordance with the Statute of the IAEA and the Agency’s safeguards system, as set forth in an agreement to be negotiated and concluded with the IAEA, for the exclusive purpose of verification of the fulfillment of its obligations assumed under this Treaty with a view to preventing diversion of nuclear energy from peaceful uses to nuclear weapons or other nuclear explosive devices.”¹¹⁶⁶ Il testo revisionato, a quel punto, non fu inviato immediatamente ai rispettivi governi. Per evitare l’impasse fu invece deciso di inviare copia del testo emesso dal pool a Ginevra, come fosse stata emanata dall’altra delegazione. In questo modo Roshchin inviò a Mosca la propria bozza, suggerendo al governo centrale che si trattava di quella americana, e Foster fece analogamente, inviando la propria bozza a Washington.

Il testo concordato fu poi sottoposto all’attenzione del NAC, in quegli stessi giorni, come “Roshchin Draft”. Ora restava da vedere come avrebbero reagito gli alleati.¹¹⁶⁷ Sebbene vi fossero ancora dei punti non condivisibili nel testo proposto, c’era da riconoscere – sostenne un documento britannico del

¹¹⁶⁴ LBJL, NSF, Subject File, box 26, Draft Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, August 24, 1967, p. 4.

¹¹⁶⁵ Ibidem, p. 5.

¹¹⁶⁶ G. Seaborg, *Stemming the tide*, op. cit., p. 293.

¹¹⁶⁷ FRUS, 1964-68, XI, doc. 208, Memorandum from the Acting Director of the Arms Control and Disarmament Agency (A. Fisher) to Secretary of State, September 5, 1967.

foreign office – che gli sforzi fatti da Mosca non erano da trascurare: “the draft is not perfect, but if we demani perfection we shall never get a treaty.”¹¹⁶⁸

Alla fine di ottobre i paesi dell'EURATOM accettarono la “bozza di Roshchin”, benché suggerissero alcuni cambiamenti, ovviamente sull'articolo III. Così la versione (che presumevano) sovietica fu modificata in: “each non-nuclear weapons state undertakes to accept safeguards, as set forth in an agreement to be *negotiated* and concluded with the IAEA in accordance with the Statute of the IAEA and the Agency's safeguards system, for the exclusive purpose..” Era stato aggiunto il termine “negotiated” e riformulata la frase (“..in accordance with the Statute..”) che vedeva il ruolo dell'EURATOM non scomparire del tutto.¹¹⁶⁹

Il 2 novembre Foster consegnò a Dobrynin la copia rivisitata con le “note europee”. Gli Stati Uniti, a quel punto, ritennero che grandi difficoltà non sarebbero state sollevate da parte sovietica. Londra, dal canto suo, totalmente in linea con la bozza americana, ipotizzò che da parte degli europei non sarebbe venuta un'opposizione troppo dura, stante la disparità di visioni tra tedeschi ed italiani da una parte e belgi ed olandesi dall'altra. Questi ultimi infatti, sembravano più pronti al compromesso.¹¹⁷⁰

Invece, a distanza di una sola settimana Mosca rigettò la bozza americana solo nella sua parte modificata dagli alleati. Il governo sovietico insistette affinché i controlli EURATOM fossero soggetti a quelli dell'IAEA. Rusk addirittura chiese a Gromyko di rifletterci ulteriormente prima di far cadere tutti, nuovamente, nel'impasse. Gromyko rifiutò ed il governo tedesco, per tentare una soluzione in extremis – consapevole di essere (quasi) l'unico responsabile per quelle modifiche – propose di sottoporre ad ulteriori cambiamenti la bozza nella sessione dell'ENDC del 14 dicembre. Vennero considerate anche delle formule alternative per l'apertura del paragrafo messo in discussione dalla delegazione russa, nel corso dell'incontro NAC del 24 novembre, ma Germania, Belgio ed Italia convennero sulla versione rivisitata. A quel punto, la sottile scissione interna all'amministrazione assunse i contorni di un divario ideologico: da una parte, McGhee suggeriva a Johnson di dichiarare che gli Stati Uniti non avrebbero ratificato il NPT a meno che l'EURATOM non avesse negoziato un accordo soddisfacente con l'IAEA. Dall'altra, il dipartimento di stato e parte del Policy Planning Staff – il primo, ormai estenuato dall'aver partecipato a discussioni a volte troppo cavillose – assieme all'ACDA, non volevano che Johnson andasse oltre l'impegno di “tenere in considerazione” lo stato delle discussioni tra l'IAEA e l'EURATOM all'interno del processo di ratifica del trattato.¹¹⁷¹ Johnson

¹¹⁶⁸ D. Tal, *The Burden of Alliance, in Transatlantic Relations at Stake*, op. cit., p. 120.

¹¹⁶⁹ G. Seaborg, *Stemming the tide*, op. cit., p. 299.

¹¹⁷⁰ D. Tal, *The Burden of Alliance, in Transatlantic Relations at Stake*, op. cit., p. 120.

¹¹⁷¹ LBJL, NSF, W. W. Rostow Files, Letter from the President's Special assistant to President Johnson, December 5, 1967.

aveva già dichiarato il 2 dicembre che gli Stati Uniti avrebbero accettato l'applicazione del sistema di sorveglianza IAEA (per tutte le attività di nucleare pacifico), nel momento in cui tale sistema sarebbe stato applicato generalmente alle altre nazioni sotto il NPT. E nel corso della cerimonia per i 25 anni dell'era nucleare (dal successo degli esperimenti di Enrico Fermi) nell'università di Chicago, Johnson aveva rincarato la dose: “We are now engaged in major effort to achieve a [non-proliferation] treaty, in a form acceptable to all nations .. We do not believe that the safeguards we propose in that treaty will interfere with the peaceful activities of any country. And I want to make it clear, very clear, to all the world that we in the United States are not asking any country to accept safeguards that we are unwilling to accept ourselves. So I am, today, announcing that when such safeguards are applied under the treaty, the United States will permit the International Atomic Energy Agency to apply its safeguards to all nuclear activities in the United States – excluding only those with direct national security significance.”¹¹⁷²

Per le energie profuse, le aspettative in parte soddisfatte ed in parte frustrate, ma soprattutto per la posta in gioco, Johnson credette di stare a scegliere tra la Germania ed il NPT.¹¹⁷³ “ I am assured that these key principles are consistent with the German position”, scrisse Johnson al cancelliere, l'11 dicembre.¹¹⁷⁴

6.5 Il Non-proliferation Treaty: una soluzione per il nuclear sharing.

Gli Stati Uniti, dunque decisero di dare seguito alla versione proposta con i suggerimenti alleati, così, il 18 dicembre, presso l'assemblea dei 18, mancò l'accordo con i sovietici riguardo l'articolo III. Nei giorni seguenti, tuttavia, Foster fece intendere a Roshchin che il governo degli Stati Uniti intendeva insistere sulla linea esplicitata nella bozza consegnata il 2 novembre, persino se questo avesse significato un ulteriore impasse. Il New York Times in quei giorni riportò che Johnson spingeva sull'acceleratore della conclusione degli accordi sul NPT perché sotto pressione per la situazione in Vietnam: “voleva a tutti i costi un “accordo di pace” da spendere per la nuova campagna presidenziale, ormai alle porte. Il 18 gennaio del 1968, la conferenza dei 18 si sarebbe riaperta per dare seguito ai lavori conclusi neanche un mese prima con la proposta di Foster.”¹¹⁷⁵ Al fine di persuadere i sovietici, il numero 2 dell'ACDA Adrian Fisher fu autorizzato a presentare una dichiarazione di principi guida

¹¹⁷² G. Seaborg, *Stemming the tide*, op. cit., p. 299.

¹¹⁷³ D. Tal, *The Burden of Alliance, in Transatlantic Relations at Stake*, op. cit., p. 122.

¹¹⁷⁴ Ibidem, p. 123.

¹¹⁷⁵ G. Seaborg, *Stemming the tide*, op. cit., p. 301.

precedentemente concordata con gli alleati europei. Essa sostanzialmente ricalcava quanto già detto in precedenza sulle negoziazioni tra l'IAEA e l'EURATOM, ma aggiungeva che un accordo “..must enable the IAEA to carry out its responsibilities of providing assurance that no diversion is taking place.” Inoltre “[...] an agreement covering such obligations may be entered into between the IAEA and another international organization the work of which is related to the IAEA and the membership of which includes parties concerned. In order to avoid unnecessary duplication, the IAEA should make appropriate use of existing records and safeguards, provided that under such mutually agreed agreements IAEA can satisfy itself that nuclear material is not diverted to nuclear weapons or other nuclear explosive devices.”¹¹⁷⁶

Le modifiche per quanto minime non piacquero ai tedeschi. In caso fossero stati introdotti i cambiamenti suggeriti dal governo Kiesinger – spiegò Fisher a Rusk – probabilmente essi non avrebbero soddisfatto altre parti della maggioranza parlamentare, come Franz J. Strass, noto antagonista del cancelliere in materia di NPT.¹¹⁷⁷

La dichiarazione di accompagnamento alla riapertura dei lavori dell'ENDC, sarebbe stata resa pubblica nello stesso momento in cui si sarebbe raggiunto un accordo sull'articolo III. La sera del 17 gennaio, Johnson avrebbe dovuto consegnare il consueto messaggio sullo Stato dell'Unione. Foster e Fisher, nella speranza di poter anticipare qualcosa della risposta sovietica nel discorso presidenziale, si tennero in costante contatto da Ginevra con la Casa Bianca. L'unico riferimento che Johnson poté fare fu: “Because we believe the nuclear danger must be narrowed, we have worked with the Soviet Union and with other nations to reach an agreement that will halt the spread of nuclear weapons. On the basis communications from Ambassador Fisher in Geneva this afternoon, I am encouraged to believe that a draft treaty can be laid before the conference in Geneva in the very near future. I hope to be able to present that treaty to the Senate this year for the Senate's approval.”¹¹⁷⁸

Sebbene Fisher premette fino all'ultimo su Roshchin per avere una risposta la sera del 17, la delegazione sovietica replicò alla bozza del 2 novembre solo alle 4 della mattina del 18 gennaio, le 10 a

¹¹⁷⁶ Ibidem, p. 301.

¹¹⁷⁷ FRUS, 1964-68, XI, doc. 225, Memorandum from Acting Director of ACDA (Adrian Fisher) to Secretary of State, January 28, 1968.

¹¹⁷⁸ Public Papers of LBJ, 1968-69, book I, Annual Message to the Congress on the State of Union, January 17, 1968 – John T. Woolley and Gerhard Peters, *The American Presidency Project* [online]. Santa Barbara, CA.

<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=28738&st=&st1=#axzz1G80Zx7wW>

Ginevra. Gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica erano giunti finalmente presso l'ENDC con due identiche e *complete* bozze sul trattato di Non-Proliferazione.

Nell'articolo III, il principio dell'obbligo ai sistemi di sorveglianza fu riportato in cima al paragrafo, quello a cui inizialmente i sovietici avevano obiettato: each non-nuclear weapons state undertakes to accept safeguards, as set forth in an agreement with the International Atomic Energy Agency. [...] The agreements must be in accordance with the Statute of the IAEA and the Agency's safeguards system. La parte che faceva riferimento all'escamotage costituito dall'EURATOM, "to be *negotiated* and concluded with the IAEA", fu quindi esclusa.¹¹⁷⁹ Grazie a questi piccoli ritocchi dell'ultimo minuto, la maggior parte degli ostacoli alla conclusione dell'accordo erano stati finalmente rimossi. Il 1 luglio del 1968, dopo diversi mesi in cui il trattato venne discusso anche presso le Nazioni Unite e le parti vi aggiunsero o corressero minime parti – correzioni prive di effettivo valore – i rappresentanti di 56 paesi parteciparono alla cerimonia presso l'East Room della Casa Bianca per la firma del NPT. Sia a Washington, che a Londra ed a Mosca si poteva firmare il trattato di Non-Proliferazione.¹¹⁸⁰ Il Senato degli Stati Uniti approvò il trattato il 13 marzo del 1969 con un voto di 83 a 15. Fu ratificato il 5 marzo del 1970. Gli Stati firmatari del NPT furono 83, nel 1968. La Cina comunista, assieme alla Francia di de Gaulle (che lo firmò solo nel 1992) furono i grandi assenti, oltre ovviamente ad un gruppetto che non vi aderì neppure più tardi. La Germania federale firmò il NPT solo il 28 novembre del 1969, ratificandolo ancora più tardi, nel 1975. La Germania democratica, invece, il 1° luglio del 1968.¹¹⁸¹ Il significato del trattato, nell'immediato, risiedeva nella volontà di Usa e Urss di contenere la proliferazione nucleare reciproca.

Com'era accaduto per il Partial Limited Test Ban Treaty, anche qui le due superpotenze crederono di poter vincere l'accettazione al trattato anche degli altri paesi, ma così non fu. Per tutto il corso del lungo dibattito che interessò le negoziazioni sul NPT, i paesi non-nucleari tentarono di reindirizzare alcune parti del trattato, in modo che questo non interferisse con l'equilibrio dei poteri creatosi in Europa e nel sistema delle due alleanze, tra est ed ovest. Se fino ad allora il mondo era stato diviso lungo una linea di demarcazione ideologica, in cui da una parte c'era il mondo cosiddetto libero e dall'altra quello soggetto al gioco comunista (non tralasciando i non-allineati), dopo il NPT la linea di confine risiedeva nel possesso o meno delle armi nucleari. In realtà, la linea di demarcazione esisteva forse già in contemporanea alla stessa definizione delle alleanze nel dopoguerra. L'impatto tuttavia che

¹¹⁷⁹ G. Seaborg, *Stemming the tide*, op. cit., p. 303.

¹¹⁸⁰ FRUS, 1964-68, XI, doc. 250, Editorial Note.

¹¹⁸¹ In appendice il testo finale del Trattato di Non Proliferazione firmato il 1° luglio 1968.

se ne ebbe con la politica di disarmo ed il NPT, arrivando addirittura a parlare di discriminazione nucleare, rivelò la misura della distribuzione del potere atomico, concentrato nelle mani di pochi. In una logica di questo tipo, Stati Uniti ed Unione Sovietica erano accomunate da un mutuo interesse – quello di impedire la proliferazione nucleare degli altri paesi – e strette in una insolita quanto epocale alleanza. A tal proposito fu efficace la battuta del ministro della difesa francese Messmer che, simpatizzando con i paesi non-nucleari (sebbene la Francia non lo fosse), stigmatizzò il NPT come “il tentativo di castrare l’impotente.”¹¹⁸² Si può sostenere senza difficoltà che di fronte ad una forte spinta alla conservazione da parte delle due superpotenze con l’avvio della distensione, l’opposizione dei paesi non-nucleari e non-allineati al NPT costituì, ad uno sguardo più attento, una spinta verso la modernità, l’evoluzione di un sistema in cui le armi nucleari non erano solo fonte di prestigio e deterrenza, ma anche salvacondotto per condurre una politica sganciata dai dogmi dei blocchi, nei confronti del resto del globo. Una politica che all’interno dell’alleanza atlantica, ad esempio, sarebbe stato difficile portare avanti. Per questo, infatti, la Francia fece un passo indietro dall’organizzazione. Ed in modo analogo si mosse il romeno Ceausescu nel blocco orientale. È ragionevole quindi ritenere che le tensioni all’interno delle due alleanze ritardarono il processo di non-proliferazione. In quest’ottica, i problemi maggiori non vennero da de Gaulle, bensì dalla Germania federale. La RFT cercò la protezione del nuclear sharing, nella veste di una forza multilaterale, per creare una barriera che la rendesse sufficientemente sicura dai tentativi di fare breccia provenienti da est. Secondo la linea di ragionamento a cui si è accennato, il comportamento tedesco poteva rientrare tranquillamente in un approccio conservatore. Tant’è che il progresso nelle negoziazioni sul NPT – o almeno la fine dell’ostilità preconcepita da parte di Bonn – camminò di pari passo con le prime avvisaglie della nuova politica tedesca, la cosiddetta Ostpolitik. Una volta abbandonata completamente la MLF e qualsiasi altra soluzione hardware, la sintesi ai problemi del nuclear sharing sarebbe venuta inevitabilmente dal NPT. E allora perché, verrebbe da chiedersi, nei ragionamenti della commissione di Gilpatric così come in quelli di Foster dell’ACDA ed altrettanto del dipartimento di stato se pur in senso contrario ai primi due, laddove c’era una soluzione al nuclear sharing non poteva esserci l’altra, quella del contenimento della corsa al nucleare? Perché, evidentemente, erano due risposte diverse alla medesima domanda. La soluzione hardware veniva dall’interno del sistema ed all’interno dell’alleanza doveva svilupparsi. La non-proliferazione era proiettata all’esterno e solo nell’esercizio della politica di disarmo mondiale poteva, apparentemente, assurgere alla sua funzione. In realtà, con la distensione,

¹¹⁸² Elizabeth Young, *The Control of Proliferation: the 1968 Treaty in Hindsight and Forecast*, Adelphi Paper No. 56, International Institute for Strategic Studies, London, 1969, p. 11.

portata avanti dentro e fuori l'alleanza, alla fine del 1967, gli Stati Uniti risolvono il grande dilemma. Per il perseguimento di una politica di bridge-building, come quella auspicata (da Washington) tra l'Europa ovest e l'Europa est, non occorre più la condivisione nucleare, semmai una NATO coesa e maggiormente organica, in cui a prendersi la briga (ed i benefici) di trattare direttamente con l'URSS ci pensava l'alleato senior.

Era verosimile il ragionamento di de Gaulle che aveva visto nell'affievolirsi della minaccia sovietica lo spiraglio per una revisione dell'alleanza e dell'organizzazione militare atlantica. A Parigi, tuttavia, non poteva esser concesso il benessere da parte americana per una simile intuizione, poiché lo scopo del governo gollista era stato anche quello di "spogliare" gli Stati Uniti di una centralità, all'interno della NATO, da cui sembrava più facile condurre una politica di dialogo. Ed inevitabilmente così facendo, l'Eliseo toglieva quella leadership di cui Washington aveva un disperato bisogno per la conservazione dello status quo.

Rispetto all'Unione Sovietica, nella negoziazione sul NPT, c'è tuttavia da ricordare un passaggio, che conferisce maggior credibilità ai tentativi della Casa Bianca di portare avanti anni ed anni di politiche di nuclear sharing. Gli Stati Uniti pagarono con la MLF/ANF, la concessione da parte sovietica per le piccole modifiche volute dagli alleati sull'articolo III. In realtà fu una concessione se pur volontaria ma inconsapevole, almeno rispetto al fatto che gli Usa vi avevano rinunciato per via ufficiosa a prescindere dalle rimostranze di Mosca. Il problema non era risolvibile all'interno dell'alleanza. La motivazione che aveva fatto della MLF la vera causa dell'impossibilità di un accordo sul NPT mancava di sostanza. Nel momento in cui il governo tedesco rinunciò alle armi nucleari con la Peace Note del marzo del 1966, ma ancora di più quando Brandt e Kiesinger fecero abiura della MLF, sapendo che la condizione imposta da loro sulla riunificazione era solo un paravento di credibilità, in realtà in Unione Sovietica qualcosa a favore della non-proliferazione si era già mosso. Certamente quella costituì una garanzia in più, un elemento chiave nel processo negoziale per il NPT, ma anche Mosca sapeva che laddove c'era la MLF non poteva esservi NPT. Una volta che gli Stati Uniti avevano compreso la necessità di un accordo con l'URSS per procedere sostanzialmente ad un accordo sull'Europa, la MLF sarebbe comunque venuta meno. Non ve ne sarebbe stato bisogno.

6.6 L'Harmel Report e l'incontro NATO del dicembre 1967.

I problemi con la Germania federale sul NPT era andati via via diminuendo nel corso dei giorni che precedettero l'incontro NATO di fine anno. Ad esso, si giunse dopo un'intenso round di incontri, a partire dai lavori presso il Defense Planning Committee del 9 maggio a Parigi, l'incontro del NAC il 13 e 14 giugno in Lussemburgo – che fondamentalmente aveva visto l'attenzione degli alleati concentrata sulla crisi in corso in Medio Oriente e su Cipro – la riunione del Nuclear Planning Group ad Ankara, il 28 ed il 29 settembre in cui McNamara aveva presentato con grande sorpresa degli alleati il dispiegamento del sistema di missili ABM verso la Cina.¹¹⁸³ Quest'ultimo incontro infatti costituì una parziale battuta d'arresto nel percorso di miglioramento delle relazioni NATO, poiché non tutti gli alleati erano infatti d'accordo sulla necessità di dispiegare il nuovo sistema, in quanto ritenuto dispendioso ed un probabile ostacolo per la distensione.¹¹⁸⁴

Il governo tedesco aveva sfumato le sue obiezioni sul NPT, nel momento in cui si era reso conto che da un accordo nucleare che rendeva stabile “the balance of power” in Europa avrebbe potuto conseguire il buon successo dell'operazione “riunificazione”. Eppure il punto di vista americano era esattamente l'opposto, come spiegato in un memorandum da Brzezinski (Policy Planning Staff): “East-West relationship have had to be changed to a point that reunification would not create a major shift in power in favor of the West. In other words, there will be such a degree of East-West cooperation that ‘reunification’ will not really have much significance for the East-West balance of power.” La riunificazione tedesca, pertanto, non era negli interessi immediati degli Stati Uniti, che invece dovevano conservare lo status quo in Europa, fatto di contrappesi alla potenza tedesca e di una partnership preponderante proveniente dall'altra parte dell'oceano. Una Germania unita in un'Europa ancora in trasformazione avrebbe rischiato di spaventare gli altri alleati e farli scivolare in un cauto neutralismo, invitante per l'Unione Sovietica.¹¹⁸⁵

Queste considerazioni, tuttavia, non avrebbero impedito a Washington di continuare a dichiararsi pubblicamente a favore della riunificazione. Gli obiettivi della politica americana, in ogni caso, dovevano essere: “promoting Western unity – which means keeping the Germans committed to it and the West in turn committed to the goal of Germany’s reunification; promoting closer all-European cooperation, especially between Eastern and Western Europe – which means pacifying East European fears of Germany; Improving gradually the US-Soviet relationship – which means eventually ending a

¹¹⁸³ R. A. Divine, *Lyndon Johnson and Strategic Arms Limitation*, in *The Johnson years: LBJ at home and abroad*, University Press of Kansas, 1987, pp. 254-259.

¹¹⁸⁴ P. Buteux, *The Politics of Nuclear Consultation 1965-1980*, op. cit., pp. 77-81.

¹¹⁸⁵ LBJL, NSF, Subject File, box 26, Memo from Brzezinski, “German Reunification”, June 29, 1967, pp. 1-2.

situation in which both are tempted to exploit the German issue against each other.”¹¹⁸⁶ I tre scenari possibili per cui si rivelava meno probabile una riunificazione a breve della Germania: l’ostilità tra i due blocchi, innanzitutto; la dissoluzione delle alleanze nel contesto della détente (in cui figure come de Gaulle e Ceausescu avrebbero rafforzato la loro visione); l’assorbimento della Germania est dal punto di vista economico, politico e militare al sistema integrato della comunità Europea ed atlantica.¹¹⁸⁷ Secondo il ragionamento di Brzezinski, quindi, per poter perseguire gli interessi americani c’era bisogno di un’Europa stabile, che non sarebbe rimasta tale se avesse dovuto affrontare il processo di riunificazione. Nessuna dissoluzione delle alleanze era compatibile con la visione di Washington, né il rinvigorimento delle tensioni tra i due blocchi. In altre parole, la conferma dello status quo con quattro differenti unità (Usa, Europa, Est Europa, Urss), “in omogeneizzazione” grazie alla détente, avrebbe garantito un ordine mondiale almeno fino alla dissoluzione completa del comunismo.¹¹⁸⁸ Seguendo le linee di una simile logica, l’esercizio condotto da Harmel, che sarebbe giunto a conclusione alla fine del 1967, aveva il compito di sancire l’utilità della NATO alla causa della stabilità dell’Europa, attraverso la détente, ovvero il rafforzamento dello status quo da parte sia di Mosca che di Washington. Esso rispondeva tuttavia anche ad altre esigenze.

L’esercizio Harmel era nato infatti come strumento di reazione alla decisione francese e come tale, figlio della contingenza, poteva essere considerato uno strumento inadeguato per far fronte alla visione a lungo termine che invece richiedeva uno studio della NATO e sui suoi obiettivi.¹¹⁸⁹ Brosio stesso aveva forti dubbi sulla utilità dell’iniziativa del ministro belga. Secondo il segretario generale, lo studio avrebbe rischiato di sollevare tante questioni e non riuscire ad apportare alcuna risposta, tanto da peggiorare anziché fronteggiare la situazione nella NATO determinata dalla crisi francese. In questa prospettiva l’esercizio Harmel rischiava di portare la NATO ad un rinnovamento apparente, laddove l’alleanza avrebbe voluto mantenere il suo “guscio” e magari perdere la sua “essenza.”¹¹⁹⁰ In ogni caso, le conclusioni del lavoro Harmel, sancito al consiglio ministeriale atlantico del dicembre ’66, avrebbero dovuto rafforzare l’alleanza e renderla, in tal modo e grazie alla nuova prospettiva di bridge-building con l’est delineata dal discorso del 7 ottobre di Johnson, “un fattore determinante per una pace duratura.”¹¹⁹¹ In un colloquio chiave tra Brosio, Cleveland e l’ambasciatore belga presso la NATO,

¹¹⁸⁶ Ibidem, p. 3.

¹¹⁸⁷ Ibidem, pp. 4-5.

¹¹⁸⁸ Ibidem, pp. 12-14.

¹¹⁸⁹ B. Bagnato, NATO in the mid-Sixties, op. cit., p. 177.

¹¹⁹⁰ Ibidem, p. 179.

¹¹⁹¹ The Future tasks of the Alliance: NATO’s Harmel Report 1966/67, A. Locher and C. Nuenlist (eds.), PHP on NATO and Warsaw Pact, July 2004, p. 4 - <http://www.isn.ethz.ch/isn> ; The Harmel

André de Staercke (dicembre 1966), per determinare la prassi che l'esercizio Harmel avrebbe seguito nei mesi successivi, il segretario generale della NATO affermò una priorità su tutte, ovvero "cosa davvero vogliamo, cosa vuole la NATO".¹¹⁹² Per il marzo '67, in occasione dell'incontro del NAC, era stata decisa la prima tornata di risultati preliminari dello studio. Ad incontri conclusi, (6 e 14 marzo 1967), il timore che il lavoro di Harmel potesse concludersi in un esercizio puramente tecnico, privo di risvolti politici per l'alleanza, divenne piuttosto concreto. Il dibattito che avrebbe dovuto partire sul significato della détente, gli obiettivi dei contatti est-ovest ed ovviamente la posizione della NATO nei confronti della politica sovietica, non suscitò risposte tangibili. La distensione, affermò un Brosio preoccupato per l'iniziativa del ministro belga, sembrava piuttosto un "miraggio politico". Il problema della mancanza di concretezza e di solidità nel dibattito atlantico, tuttavia, era determinato dai cambiamenti in corso nella politica estera dell'amministrazione Johnson. In aprile, vennero costituiti 4 sottogruppi, ognuno dei quali avrebbe lavorato su: relazioni est-ovest; relazioni interalleate; politica di difesa generale e relazioni con altri paesi. I rapporteurs di ogni sottogruppo erano il britannico J. H. A. Watson ed il tedesco Klaus Schutz per il primo; il belga Spaak per il secondo; l'ex ambasciatore americano presso Mosca Foy Kohler per il terzo, e l'olandese C. L. Patijn per il quarto.¹¹⁹³ Il lavoro prese il via a metà aprile e l'insorgere della guerra dei sei giorni mise in evidenza, come fece anche in altri contesti, le disparità di vedute tra i membri dell'alleanza, dando ancora più consistenza ai dubbi di Brosio che, in virtù della crisi di giugno, non vide la NATO profilarsi come un unico attore. Quale ruolo poteva giocare quindi l'alleanza nel sistema internazionale ed addirittura nella conduzione della distensione? In quell'occasione il segretario generale annotò che l'unico interesse della NATO era mostrare la sua attività ed il fatto che l'alleanza, dopo tutto, era ancora vitale, ma come rimarcò amaramente Brosio, tutto ciò non era altro che "dimostrare di non andare in nessun posto."¹¹⁹⁴ Le intenzioni dell'esercizio Harmel erano infatti rimaste ferme alla sfida posta dal Presidente francese, per quello che Brosio poteva vedere dai rapporti prodotti dai 4 sottogruppi, in qualità di presidente dei gruppi di lavoro.

Nel settembre '67 lo showdown con Couve de Murville sulla tolleranza dell'Eliseo per l'esercizio Harmel mise ancora di più in evidenza le intrinseche limitazioni dell'iniziativa. Quando Brosio riferì ad Harlan Cleveland del duro scambio con il ministro degli esteri francese, la reazione del rappresentante

Report: Full Reports by the Rapporteurs on the Future Tasks of the Alliance at [http:// www.nato.int/archives/harmel/harmel.htm](http://www.nato.int/archives/harmel/harmel.htm).

¹¹⁹² B. Bagnato, NATO in the mid-Sixties, op. cit., p. 180.

¹¹⁹³ The Future Tasks of the Alliance, Press release, April 13, 1967 – www.nato.int/docu/pr/1967/p67-003e.htm

americana fu molto brusca. Parigi avrebbe voluto perseguire la *détente* parallelamente a quanto stavano già facendo gli Stati Uniti e quanto avrebbe dovuto fare la NATO a conclusione dell'Harmel Report.¹¹⁹⁵ Le modalità sarebbero state senz'altro differenti, ma ciò che occorreva evitare, su suggerimento di Brosio, era fare il gioco gollista. Gli Stati Uniti, cioè, dovevano astenersi dal premere sull'acceleratore della distensione, rischiando così di isolare la Germania federale o tutt'al più spingerla a trattare direttamente con Mosca, facendola così uscire dall'alleanza. De Gaulle stava in realtà facendo la medesima cosa, cioè isolare la Germania, anche se con intenzioni diverse rispetto a quelle americane. Nel momento in cui Washington decise di dare ascolto, se pur relativamente, ai suggerimenti ed alle richieste di Bonn in merito al NPT, operò una scelta in direzione contraria a quanto si era fatto nei mesi precedenti, proprio per salvare l'alleanza e soprattutto la credibilità dell'esercizio Harmel. Esso, infatti, se fosse riuscito a produrre risultati tangibili avrebbe garantito l'appoggio dell'alleanza alla *détente* e lasciato ancora più spazio a disposizione per una politica di distensione concepita e gestita dal centro del sistema, gli Usa.

In novembre, il rappresentante permanente francese presso la NATO, Roger Seydoux, riferì a Brosio che, nonostante i tentativi da parte dei 14 di produrre un contesto favorevole alla consultazione su tutte le questioni preminenti senza ingabbiare alcuno degli alleati in una politica comune non voluta, la NATO rimaneva una struttura inadeguata alla nuova politica di *détente*. L'aspetto del problema più grave, era per Seydoux, l'incapacità dei governi dei partner atlantici di dare conto di questa verità ai propri cittadini.¹¹⁹⁶

A quel punto il lavoro dei 4 sottogruppi era stato portato a termine. Le conclusioni furono inglobate nel rapporto Harmel, introdotte presso il consiglio dei ministri degli esteri dei 15 in dicembre ed emesse come allegato al comunicato finale dell'incontro NATO (14-17 dicembre).¹¹⁹⁷

Il merito del rapporto, per Brosio, fu quello di evitare uno scontro con la Francia. I 15 riconobbero infatti che "l'alleanza era un'organizzazione forte e dinamica che si adattava costantemente alle mutanti condizioni ed in particolare alla situazione internazionale, sensibilmente cambiata dal 1949."¹¹⁹⁸ In altre parole, essa riconosceva che pur mantenendo sostanzialmente il proprio "guscio" in realtà mutava la sua ragion d'essere, ma non la sua "essenza". L'alleanza, infatti, faceva della *détente* la sua ragione portante, in funzione proprio di quel ragionamento sul cambiamento sostanziale avvenuto

¹¹⁹⁴ B. Bagnato, *NATO in the mid-Sixties*, op. cit., p. 182.

¹¹⁹⁵ LBJL, NSF, Agency File, box 36, Telegram from Paris (Cleveland), "Brosio talked to de Gaulle", October 15, 1967.

¹¹⁹⁶ Ibidem, p. 184.

¹¹⁹⁷ Il report del Consiglio "The Future Tasks of the Alliance" è disponibile su www.nato.int/docu/comm/49-95/c671213b.htm

negli ultimi 6-7 anni a livello internazionale. Non perdeva tuttavia la sua essenza, quella cioè di un'alleanza militare e di una struttura politico-strategica al contempo, in grado di raccogliere le politiche dei paesi partner verso la distensione e convogliarle verso un unicum, quasi indistinguibile, in cui l'esercizio della sovranità nell'interesse di ogni singolo membro era privo di senso. Fedele a questo ragionamento, le funzioni dell'alleanza descritte nel rapporto divenivano quindi: mantenere il potere e la coesione politica necessaria per controbilanciare il potenziale sovietico che tuttavia rimaneva considerabile; al contempo contribuire alla détente che non sarebbe stata in contraddizione con la sicurezza militare. Tale sicurezza sarebbe stata garantita anche dal raggiungimento di un accordo sul centro Europa, sulla questione in altre parole della Germania, che solo grazie alla coesione della NATO e ad una politica di disarmo sarebbe stato possibile ottenere. Quello che prometteva lo studio era quindi uno scambio osmotico tra le necessità dell'alleanza "per rimanere in vita" e la necessità che la détente si confrontasse con l'alleanza, come suo interlocutore, per costituire un processo valido e credibile. Dal punto di vista francese il rapporto, per quanto confermò l'opportunità ravvisata dall'Eliseo di una revisione della NATO e dei suoi obiettivi, esso si dissociò dalla concezione francese della détente e della logica bipolare. De Gaulle aveva parlato di superamento dei blocchi, mentre quel che veniva richiesto ora alla NATO era il rafforzamento dell'alleanza in quanto tale, un modo, in altre parole, per confermare il suo ruolo e la sua funzione all'interno della struttura della guerra fredda. Precondizione del dialogo con l'est, era, per il rapporto Harmel, l'irrobustimento dell'integrazione politica e militare atlantica, non certo la dissoluzione dei blocchi, come immaginata ed auspicata da de Gaulle.¹¹⁹⁹

Dal punto di vista americano, l'Harmel Report fu un'incontestabile successo. Se durante i lavori dei sottogruppi ed i report preliminari, il rappresentante francese aveva contestato, ritardato e messo in difficoltà l'attività dei 14, questi ultimi avevano dimostrato fermezza.¹²⁰⁰ Sebbene Parigi avesse avuto in mano, almeno in parte, il destino del rapporto potendo modificare le dichiarazioni finali delle relazioni in vista dell'incontro NATO del 14 dicembre, la conferenza ministeriale avrebbe comunque approvato il rapporto. I 14 avevano addirittura indicato che, qualora l'intrasingenza della Francia si fosse protratta, essi avrebbero potuto spostare il programma di lavoro dell'Harmel Report al Defense Planning Committee a cui la Francia non partecipava.¹²⁰¹

¹¹⁹⁸ F. Bozo, *Two Strategies for Europe*, op. cit., p. 196.

¹¹⁹⁹ LBJL, NSF, Agency File, box 36, CIA Memorandum "The Harmel Study: NATO looks to its future", December 7, 1967, p. 2.

¹²⁰⁰ Ibidem, p. 8.

¹²⁰¹ Ibidem, p. 9.

L'approvazione del rapporto all'incontro di dicembre rivelò un profondo impatto per l'alleanza, secondo Washington. Fu, innanzitutto un test sul valore delle proposte introdotte durante le sessioni ministeriali e la dimostrazione che l'alleanza svolgeva una funzione "as effective forum and central clearing house for exchange of viewpoints, but it finds that the practice of frank and timely consultations needs to be deepened and improved."¹²⁰² Inoltre, al di là delle considerazioni di Washington riguardo la distensione, l'Harmel Report aveva le sue implicazioni sulla sfida forse più grande posta da de Gaulle all'intera alleanza, ovvero la possibile denuncia del trattato da parte dei membri al suo scadere nel 1969.

"The whole drift of the Special Group's report implies that NATO will go on past 1969, and there is even explicit use of the phrase 'in the years ahead'. The net impression made by the exercise so far is that, with the possible exception of France – che invece manterrà la sua presenza nell'alleanza dopo il 1969 – the members state are determined to maintain the Alliance for the indefinite future."¹²⁰³ La sfida francese, a questo punto, sembrava vinta a tutti gli effetti.

Da un punto di vista strettamente strategico-militare il rafforzamento dell'alleanza prodotto dall'approvazione dell'Harmel Report era stato possibile grazie anche allo scioglimento di due nodi centrali nelle interrelate questioni atlantiche: le negoziazioni trilaterali e la nuova dottrina strategica. Il 28 aprile del 1967, infatti, Londra, Bonn e Washington giunsero finalmente alla conclusione degli accordi di compensazione per le truppe stazionanti su territorio tedesco, stabilendo che vi sarebbe stata una limitata riduzione di 6mila uomini nella BAOR (una brigata in totale) e 35mila uomini nelle truppe americane (una divisione che pur ritirata continuò ad essere assegnata al teatro dell'Europa centrale).¹²⁰⁴ In tal modo, l'amministrazione riuscì ad impedire analoghi ritiri da parte degli alleati, rassicurare gli altri partner atlantici dell'impegno statunitense in Europa pur tagliando qualcosa nel dispiegamento delle forze sul continente europeo, ma soprattutto si riuscì a ripristinare una base comune di dialogo tra Bonn e Washington che era fondamentale per qualsiasi operazione dentro e fuori l'alleanza. L'accordo di offset, infatti, come suggerito nel 1966 da Rostow, fu soddisfatto anche grazie a misure monetarie e non solo tramite acquisti militari, di cui la Germania ormai non sapeva più che farsene. In tal modo, Washington aveva dimostrato a Londra ed a Bonn, ma indirettamente a tutta l'alleanza, che il *burden sharing* ed una sua dignitosa risoluzione era interesse di tutta la NATO. Senza

¹²⁰² Ibidem, p. 10.

¹²⁰³ LBJL, NSF, Agency File, box 36, CIA Memorandum "The Harmel Study: NATO looks to its future", December 7, 1967, p. 11.

¹²⁰⁴ LBJL, Administrative Histories, Vol. 1, ch. 3 "Europe", The Troop problem and Burden Sharing, 1968 (undated).

giungere ad una sintesi sulla condivisione degli oneri militari, non sarebbe stato concepibile portare avanti una politica di coesione atlantica né tanto meno pensare alle sfide future dell'alleanza.¹²⁰⁵

La soluzione del burden sharing peraltro permise l'allentamento delle tensioni generate dalla risoluzione Mansfield che nel gennaio del 1967 era stata reintrodotta.¹²⁰⁶ Complementare agli accordi di offset, c'era la questione del Force Planning. Senza la cognizione dell'impegno delle forze sul vecchio continente non si poteva procedere ad un'elaborazione ragionevole dei costi e della pianificazione delle forze NATO. Grazie ad una migliore coordinazione tra i programmi nazionali dei membri e gli obiettivi militari NATO, sarebbe stato possibile rivedere anche quest'aspetto. Al consiglio ministeriale del dicembre '67, il Defense Planning Committee, senza la Francia, approvò un piano per gli anni dal 1968 al 1972, cosa che non era stata facile in precedenza a causa dell'ostracismo francese.¹²⁰⁷ In un contesto in qualche modo liberato dall'ostilità di Parigi ma soprattutto quasi del tutto scevro dalle pastoie del nuclear sharing, in piena negoziazione del NPT, era finalmente possibile giungere all'adozione della flexible response.

L'istituzionalizzazione della consultazione tramite il NPG (assieme alla Special Committee) e la risposta flessibile, poiché frutto della stessa logica, camminarono di pari passo. Entrambe puntavano, per quanto non fosse così apparente, a rafforzare il centro del sistema. L'offerta della consultazione era scaturita non tanto come un'esigenza di democratizzazione dei processi decisionali militari nell'alleanza, ma come sostituzione della soluzione hardware. La risposta flessibile, che prevedeva un innalzamento della soglia nucleare ed un impiego delle forze convenzionali, implicava che la decisione di procedere ad una risposta atomica sarebbe comunque venuta da chi deteneva concretamente le armi nucleari, gli Usa, armi negate con l'esclusione del nuclear sharing.

In questo senso, il ritiro della Francia dalla NATO, aveva potuto solo facilitare il processo.¹²⁰⁸

Alla vigilia del primo incontro del NPG in aprile, McNamara dichiarò che il nuovo organismo atlantico avrebbe permesso agli alleati di esercitare una maggiore influenza “over assessing the nuclear threat, over determining what forces were required to meet the threat and over the conditions [in which] those nuclear forces would be employed.”¹²⁰⁹ Chiaramente il ruolo del NPG era anche quello di definire in che modo queste forze potevano essere adoperate nel contesto della flexible response. L'adozione della

¹²⁰⁵ Ibidem; J. Stromseth, *The origins of Flexible Response*, op. cit., p. 179.

¹²⁰⁶ LBJL, NSF, W. W. Rostow Files, box 6, Reduction of US Troops in Europe (statement of Senator Mansfield), January 7, 1967; _ID., Memo for Rostow, Mansfield Resolution and its implications with Trilateral talks, January 20, 1967.

¹²⁰⁷ F. Bozo, *Two Strategies for Europe*, op. cit., p. 207.

¹²⁰⁸ Ibidem, p. 200.

¹²⁰⁹ J. Stromseth, *The Origins of Flexible Response*, op. cit., p. 184, da cui si riporta la citazione della conferenza stampa di McNamara del 3 aprile 1967.

nuova strategia non era quindi più una formalità nel 1967. Il 9 maggio del 1967, il consiglio atlantico senza la partecipazione della Francia approvò, dopo ben 5 anni dal discorso di McNamara che prefiguava la nuova dottrina, la strategia della risposta flessibile. Una dottrina che fu implementata dalla Military Committee (prendendo il nome di MC 14/3) nel settembre del 1967.¹²¹⁰ Quando il consiglio si riunì nuovamente in dicembre, Rusk riportò a Washington che “the Fourteen now have in being a set of institutional arrangements enabling them realistically to tie together nuclear and conventional strategy, force planning and available resources.”¹²¹¹

Il 12 dicembre durante l’incontro atlantico, il DPC adottò formalmente il documento MC 14/3 (intitolato “Overall Strategic Concept for the Defense of the NATO area”) e la nuova dottrina della risposta flessibile che sostituì la vecchia MC 14/2. “If de Gaulle’s withdrawal from NATO’s integrated commands had unblocked the debate on strategy in NATO, the trilateral talks subsequently forced a compromise between the remaining big three. In the end the reshaped institutional structures of NATO proved instrumental in forcing a convergence of West European and US views on the military importance of NATO in a time of détente.”¹²¹²

La nuova dottrina era fondata su una serie di “appropriate responses, conventional and nuclear, to all levels of aggression or threats of aggression.” Lo scopo era, innanzitutto, “impedire l’aggressione e preservare la pace” e nell’eventualità che un atto di aggressione avesse avuto luogo, “mantenere la sicurezza e l’integrità del territorio dell’alleanza.”¹²¹³ Per fare questo il documento MC 14/3 prendeva in considerazione una difesa costituita da tre step: il primo, in cui vi sarebbe stata una difesa diretta con un livello di forza convenzionale o nucleare commisurato comunque alla natura dell’aggressione; qualora questo primo step fosse mancato il suo obiettivo vi sarebbe stata una fase di “deliberata escalation”; in ultimo, una fase di risposta nucleare generale in caso di un attacco atomico più consistente.¹²¹⁴ Tuttavia, l’impatto che avrebbe avuto un simile sistema di difesa dal punto di vista militare e strategico sarebbe stato limitato. La soglia nucleare, infatti, costituiva il discriminante per cui sarebbe scattato o meno un attacco nucleare. Determinare la soglia fu impresa difficile per McNamara, complicata ancora di più dalle riserve europee già esplicitate nel corso dell’incontro NATO di Athens nel 1962. Nel 1965, nella sessione ministeriale NATO di primavera, McNamara dovette infatti

¹²¹⁰ Gregory Pedlow, *The evolution of NATO Strategy, 1949-69*, in *NATO Strategy Documents 1949-1969*, Gregory Pedlow (ed.), Brussels, Historical Office, Supreme Headquarters Allied Powers Europe, XI-XXV.

¹²¹¹ FRUS, 1964-68, XIII, doc. 281, Telegram from Secretary of State Tusk to the Department of State, (Brussels), “NATO Ministerial Meeting”, December 14, 1967.

¹²¹² *The Future tasks of the Alliance: NATO’s Harmel Report 1966/67*, op. cit., p. 5.

¹²¹³ Stromseth, *The Origins of Flexible Response*, op. cit., p. 175, da cui si riporta la citazione del testo del comunicato finale del dicembre 1967.

ridimensionare le aspettative della nuova dottrina. Cercando di dimostrare che gli Stati Uniti non stavano denuclearizzando l'Europa, dichiarò che il numero di bombe nucleari stava in realtà aumentando, nonostante l'elaborazione della risposta flessibile.¹²¹⁵

La motivazione di questa dichiarazione dai significativi effetti, era dovuta allora, alla necessità di ritrovare il consenso tra gli alleati.

Dinnanzi all'opera di ostruzionismo sulle attività atlantiche che già conduceva de Gaulle, c'era bisogno di mostrare fermezza e compatezza, piuttosto che avventurarsi per sentieri magari maggiormente ambiziosi ma molto più impervi.¹²¹⁶

Accanto alla formulazione della nuova dottrina, peraltro, figurava già all'epoca la costituzione di un organismo ad hoc per la consultazione, che via via, nel corso degli anni successivi prese il sopravvento (NPG e Special Committee) facendo quasi perdere di valore la novità costituita dalla risposta flessibile. La realtà, era che la ragione che aveva motivato l'elaborazione della risposta flessibile risiedeva non tanto nella necessità di disporre di una difesa maggiormente adatta e più funzionale, quanto peraltro – almeno in teoria – meno costosa. Quanto nell'esigenza di far fronte alle difficoltà di gestione della questione nucleare insite nell'alleanza. “The Kennedy administration's rhetorical adoption of flexible response and the Johnson administration's efforts to get the alliance to embrace the strategy, was motivated in large part by the need to ease the difficult intra-alliance tensions over the two fundamental, intertwined questions of the Cold war in Europe: the German question and the nuclear question. By emphasizing conventional forces, controlled response, and centralized command and control of nuclear weapons, the new strategy helped resolve a number of extraordinarily complex and potentially explosive power political issues in Central Europe surrounding the military status of West Germany.”¹²¹⁷ Una siffatta concezione del contenimento, esplicitata dall'impiego della risposta flessibile, non era stata elaborata solo per far fronte in modo più funzionale all'Unione Sovietica e ad un attacco distruttivo proveniente da est che avrebbe azzerato la possibilità di risposte militari da parte Usa. Certamente, portare il livello dello scontro ad un grado più basso avrebbe potuto facilitare la gestione del conflitto, ma nel 1967, era chiaro ai più, che una crisi sul genere di quella di Berlino o di Cuba non sarebbe più stata possibile. La risposta flessibile, si può dire, costituì un tassello di una costruzione più grande, quale quella della struttura nucleare in Europa. Sebbene McNamara avesse dichiarato in tempi non sospetti (ancora nel 1965) che la nuova dottrina non costituiva un sostituto della

¹²¹⁴ Ibidem.

¹²¹⁵ LBJL, NSF, Agency File, box 11, Remarks by Secretary McNamara, Defense Ministers' Meeting, Paris, May 31, 1965.

¹²¹⁶ F. Bozo, *Two Strategies for Europe*, op. cit., p. 152.

¹²¹⁷ F. J. Gavin, *The Myth of Flexible Response. American Strategy in Europe during the 1960's*, op. cit., p. 3.

MLF, da quel momento in poi, complici altre mosse dell'amministrazione in altre direzioni, la forza multilaterale cominciò la sua lunga discesa sotto terra.

Nel 1967 la formulazione con cui venne presentata la dottrina della risposta flessibile risultava ancora più attenuata nei contenuti di quella del 1965. Il documento MC 14/3 richiamava infatti ad una prolungata fase di resistenza, di cui però non veniva specificata lunghezza. La sua voluta ambiguità, soprattutto sul concetto di soglia nucleare, rese ancora più facile la sua adozione.¹²¹⁸

Un'ambiguità talmente conclamata che gli Stati Uniti credevano che una resistenza convenzionale avrebbe potuto durare 90 giorni, mentre gli europei – a cui sostanzialmente fu lasciato credere quel che volevano – ritenevano che 7 giorni costituissero il tempo massimo. Dal punto di vista militare, l'adozione della “flexible response” fu un successo monco perché creò delle incertezze nei piani di intervento strategico e generò dei “gap concettuali” tra la teoria ed una pratica, che di volta in volta poteva essere interpretata diversamente. Inoltre essa ratificò il livello corrente della difesa convenzionale NATO, che nel 1967 era molto migliorato rispetto al 1961, ma che rimaneva comunque insufficiente per risolvere il fondamentale problema dell'estensione della deterrenza.¹²¹⁹ Tuttavia, la dottrina di McNamara ebbe il merito ed il compito di divergere l'attenzione dal nuclear sharing alla consultazione, e non fu un caso che la sua adozione definitiva coincise con l'adozione dell'Harmel Report. L'adozione della risposta flessibile contemporaneamente allo studio del ministro belga, inoltre, misero fine ad anni di destabilizzazione all'interno dell'alleanza ma soprattutto ai 5 torbidi anni di dissidenza francese. Il prezzo di questo successo, tuttavia, va ricordato, fu la distinzione tra alleanza ed organizzazione da un canto, e tra dissidenza ed integrazione dall'altro. La Francia tese a considerare la dottrina della risposta flessibile già nel 1965 come la dimostrazione dell'erosione della garanzia nucleare americana. Nel 1967 anche Parigi mise mano alla riformulazione della propria dottrina di difesa strategica, in contrasto con quanto avveniva dall'altra parte dell'oceano. Il risultato fu l'elaborazione di una concezione parossistica della deterrenza, una sorta di sistema planetario di bombe H (le prime, francesi, esplosero nel 1968), di missili intercontinentali e di sottomarini nucleari, capaci di colpire qualsiasi posto ed in qualsiasi momento fosse necessario. La strategia, riformulata dal generale Charles Ailleret e pubblicata nella rivista di difesa nazionale francese alla fine dell'anno, sancì che la deterrenza francese era rivolta non verso una singola direzione, un nemico a priori, ma multidirezionata, ovvero “tous azimuts”.¹²²⁰

¹²¹⁸ J. Stromseth, *The Origins of Flexible Response*, op. cit., pp. 176-177.

¹²¹⁹ F. Bozo, *Two Strategies for Europe*, op. cit., p. 202.

¹²²⁰ Ibidem, p. 203.

Il discorso di de Gaulle alla Scuola di Alti Studi Militari del 27 gennaio 1968 suggellò il senso delle dichiarazioni del generale Ailleret sulla strategia “tous azimuts” e si pose in contrasto diretto con quanto stava accadendo a migliaia di chilometri di distanza in Usa ed in Urss, dove era stato appena accettata la bozza definitiva del trattato di non-proliferazione.¹²²¹ Le parole del Presidente francese infatti intendevano risuonare come il rinnovo della sfida alla logica dei due blocchi. Il capo dello staff del generale Ailleret replicò a chi chiedeva se la nuova dottrina avesse condotto la Francia alla neutralità, che “i francesi non sono svizzeri, i quali, se la Norvegia fosse stata attaccata dalla Russia, avrebbe dichiarato di non poter far nulla per lei. La Francia non sta dicendo di voler essere neutrale. Se certi valori e la nostra indipendenza fossero in questione, se un'aggressione sovietica si scatenasse contro l'Europa, la Francia si catapulterebbe istaneamente in guerra. Ma noi vogliamo intervenire solo su decisione del governo del popolo francese. Non vogliamo prendere parte ad un conflitto perché apparteniamo ad un'alleanza.”¹²²² La strategia francese, se da una parte sfidava la logica dei blocchi, dall'altra non era comunque antitetica alla risposta flessibile. Il discorso di de Gaulle suonò effettivamente come una provocazione se non addirittura come una minaccia. Ma, paradossalmente, da quel momento in poi le discrepanze tra le dichiarazioni e la reale cooperazione tra Parigi e Washington, in seno all'alleanza, crebbero, resituando un epilogo meno drammatico nelle relazioni franco-americane di quanto si potesse pensare.

Nel giugno del 1968, su richiesta del governo tedesco ed in funzione della firma ormai prossima del NPT, gli Stati Uniti rilasciarono una dichiarazione per riaffermare il valore della NATO e dell'impegno americano per l'alleanza, congiuntamente al discorso sull'accordo di non-proliferazione.¹²²³ Al consiglio atlantico di Reykjavik del 24 e 25 di quello stesso mese, la NATO richiamò la necessità di preparare una serie di discussioni con l'Unione Sovietica riguardo la possibilità di mutue riduzioni di forze in Europa. La risposta del governo sovietico fu rapida e positiva, ripagando gli alleati dell'enfasi con cui l'alleanza portava avanti lo studio sul disarmo e le relazioni est-ovest. Il 29 giugno il governo di Mosca consegnò a Bohlen un “memorandum sulle diverse ed urgenti misure riguardo la corsa alle armi, le truppe di stanza in Europa ed il disarmo.”¹²²⁴ Sfortunatamente, l'invasione della Cecoslovacchia da parte delle truppe sovietiche il 20 agosto rimise in discussione il proposito,

¹²²¹ J. Lacouture, *De Gaulle, The Ruler 1945-1970*, Harvill, London, 1993, pp. 429-430.

¹²²² Ibidem, p. 430.

¹²²³ LBJL, NSF, Subject File, box 26, Telegram from Department of State to USmission NATO and all Capitals, “reaffirmation of NATO at time of NPT signing”, June 1968, p. 1.

¹²²⁴ LBJL, NSF, Subject File, box 26, Telegram from Department of State to AmEmbassy Moscow, June 30, 1968.

corroborato dalle necessità finanziarie americane e sostenuto dal nuovo segretario alla difesa Clark Clifford.

Quel che era stato sancito in questi ultimi scorcì del 1968 era l'avvio del processo di "NATO-ize" della détente da una parte, con gli alleati ad occuparsi di disarmo quando fino a qualche tempo prima sarebbero sobbalzati al pensiero di una riduzione delle forze americane in Europa, e dall'altra parte, di "détente-ize" la NATO, in cui l'Unione Sovietica guardava alla riduzione delle proprie forze in Europa non più in contrasto con l'alleanza. Chiaramente i due processi non seguirono percorsi privi di ostacoli e subirono dei rimbalzi all'indietro piuttosto significativi, per quanto l'invasione della Cecoslovacchia fu un tentativo di ripristino della leadership sovietica nel blocco orientale. La logica dei blocchi non si era estinta di colpo, ma l'operazione volta alla cristallizzazione dello status quo sembrava in parte riuscita, da entrambe le parti.

6.7 Conclusioni

Nella crisi del 1966 la NATO si dimostrò capace di adeguarsi ai cambiamenti internazionali congiuntamente ai repentini mutamenti delle condizioni interalleate. Essa riuscì a gestire un delicato processo di transizione da un regime atlantico egemonico ma pur sempre decentralizzato ad uno basato sul concetto di sicurezza multilaterale ma maggiormente centralizzato. Le istituzioni atlantiche ne uscirono modificate, e sensibilmente. Il risultato che ne derivò rappresentò il frutto della volontà degli alleati e degli Stati Uniti di riorganizzare l'alleanza, senza perderne l'essenza. Fu un'evoluzione "pilotata" da parte degli Usa, da una parte, ed indotta da parte della Francia, dall'altra. Il contributo dell'affievolirsi della minaccia sovietica fu rivelato solo nel momento in cui il processo era già in atto. L'amministrazione Johnson, nonostante le grandi difficoltà in Vietnam, dal punto di vista finanziario e di perdita del consenso in politica interna, riuscì a traghettare l'evoluzione atlantica cogliendo l'occasione dell'uscita di de Gaulle. La rottura con Parigi costituì un'opportunità, tanto da poter parlare di una "non-crisi" transatlantica. Il ritiro dall'organizzazione ma non dall'alleanza rappresentò uno spartiacque per la stessa politica estera americana. Se il problema del nuclear sharing era stato già in parte avviato a soluzione con l'avvio del processo di distensione e le negoziazioni del Non-proliferation Treaty, la questione tedesca così come il bridge-building della NATO con l'est venne a sintesi solo

dopo il marzo del 1966. Il NPT prese il posto della MLF, risolvendo il problema della condivisione nucleare atlantica ed il taboo delle armi nucleari a livello mondiale. I “trilateral talks” diedero respiro agli accordi di offset ed alle critiche del Congresso per la riduzione delle forze americane in Europa. La flexible response, se pur con le sue limitazioni, costituì il nuovo caposaldo della dottrina strategica della NATO. Nonostante il secondo tentativo fallito per l’ingresso nel Mercato Comune da parte della Gran Bretagna, l’amministrazione Johnson assistette ad un rafforzamento dell’integrazione comunitaria europea. L’alleanza atlantica divenne maggiormente coesa e gli Stati Uniti ripristinarono quella leadership utile al proseguimento delle discussioni sui SALT che furono portati a compimento con l’amministrazione successiva di Richard M. Nixon. Se si volge lo sguardo indietro alle promesse del grand design kennediano, Johnson riuscì a tener fede onorevolmente, anche se in parte, a quelle promesse. Innanzitutto perché mise da parte una volta per tutte la possibilità di uno scontro nucleare, grazie all’accordo sulla non-proliferazione. E secondariamente, perché diede sostanza alla distensione che dal Partial Limited Test Ban Treaty si era originata. Ed altrettanto fece con gli impegni presi da Kennedy in politica interna, come la battaglia per i diritti civili. Alcuni, come quelli in Vietnam, furono impegni molto meno onorevoli. Con tutte le limitazioni che incorsero nella sua lunga amministrazione e la schizofrenia che caratterizzò la sua politica atlantica e nucleare almeno fino al 1966, Johnson, rispetto alla NATO, poteva dirsi più che soddisfatto. Eppure, generalizzando, i contemporanei così come i posteri non riuscirono ad avere della sua figura un’opinione positiva. Come disse di lui amaramente Dean Acheson, che pure aveva trascorso momenti bui accanto a Johnson, “Mr. President, you’re not a very likeable man.”¹²²⁵

Anche se apparentemente può sembrare il contrario, Johnson riportò l’attenzione della diplomazia internazionale nuovamente sull’Europa, ma in modo non-conflittuale. Bensì attenuando le minacce che incombevano sul vecchio continente, dando il via ad una convivenza pacifica laddove il continente rimaneva comunque diviso in due. In altre parole la politica perseguita dalla sua amministrazione, sebbene fosse spinta dalla congiuntura e “dalla necessità di portare a casa qualche successo e di impedire qualche disastro”, contribuì più di ogni altra dagli anni ’60 fino alla fine della guerra fredda ad una sintesi tra le questioni transatlantiche e le problematiche della guerra fredda. Il suo “redde rationem” non permise tuttavia un riassetto della leadership a livello interno. Nel discorso del 31 marzo del 1968 in cui annunciava i primi passi per il ridimensionamento del conflitto in Vietnam, Johnson dichiarava di non volersi ricandidare. “Finally, my fellow Americans, let me say this: Of those to whom much is given, much is asked. I cannot say and no man could say that no more will be asked

¹²²⁵ T. A. Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe*, op. cit., p. 225.

of us. Yet, I believe that now, no less than when the decade began, this generation of Americans is willing to pay any price, bear any burden, meet any hardship, support any friend, oppose any foe to assure the survival and the success of liberty. [...] With America's sons in the fields far away, with America's future under challenge right here at home, with our hopes and the world's hopes for peace in the balance every day, I do not believe that I should devote an hour or a day of my time to any personal partisan causes or to any duties other than the awesome duties of this office – the Presidency of your country. Accordingly, I shall not seek, and I will not accept, the nomination of my party for another term as your President. But let men everywhere know, however, that a strong, a confident, and a vigilant America stands ready tonight to seek an honorable peace – and stands ready tonight to defend an honored cause – whatever the price, whatever the burden, whatever the sacrifice that duty may require.”¹²²⁶

¹²²⁶ Public Papers of LBJ, book I 1968-69, The President's Address to the Nation announcing steps to limit the war in Vietnam and Reporting his decision not to seek reelection”, March 31, 1968 – John T. Woolley and Gerhard Peters, *The American Presidency Project* [online]. Santa Barbara, CA. Available from World Wide Web: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=28772>

Appendice

Il testo definitivo del NPT, firmato il 1° luglio del 1968, tratto dalla Lyndon B. Johnson Library, NSF Files, Subject File, box 26, Text of the “Treaty on the Non-proliferation of the Nuclear Weapons”, June 14, 1968.

25
June 14, 1968

Text of Treaty on the
Non-Proliferation of Nuclear Weapons

The States concluding this Treaty, hereinafter referred to as the "Parties to the Treaty",

Considering the devastation that would be visited upon all mankind by a nuclear war and the consequent need to make every effort to avert the danger of such a war and to take measures to safeguard the security of peoples,

Believing that the proliferation of nuclear weapons would seriously enhance the danger of nuclear war,

In conformity with resolutions of the United Nations General Assembly calling for the conclusion of an agreement on the prevention of wider dissemination of nuclear weapons,

Undertaking to cooperate in facilitating the application of International Atomic Energy Agency safeguards on peaceful nuclear activities,

Expressing their support for research, development and other efforts to further the application, within the framework of the International Atomic Energy Agency safeguards system, of the principle of safeguarding effectively the flow of source and special fissionable materials by use of instruments and other techniques at certain strategic points,

Affirming the principle that the benefits of peaceful applications of nuclear technology, including any technological by-products which may be derived by nuclear-weapon States from the development of nuclear explosive devices, should be available for peaceful purposes to all Parties to the Treaty, whether nuclear-weapon or non-nuclear-weapon States,

Convinced that, in furtherance of this principle, all Parties to the Treaty are entitled to participate in the fullest possible exchange of scientific information for, and to contribute alone or in cooperation with other States to, the further development of the applications of atomic energy for peaceful purposes,

Declaring their intention to achieve at the earliest possible date the cessation of the nuclear arms race and to undertake effective measures in the direction of nuclear disarmament,

Urging the cooperation of all States in the attainment of this objective,

Recalling the determination expressed by the Parties to the 1963 Treaty banning nuclear weapon tests in the atmosphere in outer space and under water in its Preamble to seek to achieve the discontinuance of all test explosions of nuclear weapons for all time and to continue negotiations to this end,

Desiring to further the easing of international tension and the strengthening of trust between States in order to facilitate the cessation of the manufacture of nuclear weapons, the liquidation of all their existing stockpiles, and the elimination from national arsenals of nuclear weapons and the means of their delivery pursuant to a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control,

Recalling that, in accordance with the Charter of the United Nations, States must refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations, and that the establishment and maintenance of international peace and security are to be promoted with the least diversion for armaments of the world's human and economic resources,

Have agreed as follows:

ARTICLE I

Each nuclear-weapon State Party to the Treaty undertakes not to transfer to any recipient whatsoever nuclear weapons or other nuclear explosive devices or control over such weapons or explosive devices directly, or indirectly; and not in any way to assist, encourage, or induce any non-nuclear-weapon State to manufacture or otherwise acquire nuclear weapons or other nuclear explosive devices, or control over such weapons or explosive devices.

ARTICLE II

Each non-nuclear-weapon State Party to the Treaty undertakes not to receive the transfer from any transferor whatsoever of nuclear weapons or other nuclear explosive devices or of control over such weapons or explosive devices directly, or indirectly; not to manufacture or otherwise acquire nuclear weapons or other nuclear explosive devices; and not to seek or receive any assistance in the manufacture of nuclear weapons or other nuclear explosive devices.

ARTICLE III

1. Each non-nuclear-weapon State Party to the Treaty undertakes to accept safeguards, as set forth in an agreement to be negotiated and concluded with the International Atomic Energy Agency in accordance with the Statute of the International Atomic Energy Agency and the Agency's safeguards system, for the exclusive purpose of verification of the fulfillment of its obligations assumed under this Treaty with a view to preventing diversion of nuclear energy from peaceful uses to nuclear weapons or other nuclear explosive devices. Procedures for the safeguards required by this article shall be followed with respect to source or special fissionable material whether it is being produced, processed or used in any principal nuclear facility or is outside any such facility. The safeguards required by this article shall be applied on all source or special fissionable material in all peaceful nuclear activities within the territory of such State, under its jurisdiction, or carried out under its control anywhere.

2. Each State Party to the Treaty undertakes not to provide: (a) source or special fissionable material, or (b) equipment or material especially designed or prepared for the processing, use or production of special fissionable material, to any non-nuclear-weapon State for peaceful purposes, unless the source or special fissionable material shall be subject to the safeguards required by this article.

3. The safeguards required by this article shall be implemented in a manner designed to comply with article IV of this Treaty, and to avoid hampering the economic or technological development of the Parties or international cooperation in the field of peaceful nuclear activities, including the international exchange of nuclear material and equipment for the processing, use or production of nuclear material for peaceful purposes in accordance with the provisions of this article and the principle of safeguarding set forth in the Preamble of the Treaty.

4. Non-nuclear-weapon States Party to the Treaty shall conclude agreements with the International Atomic Energy Agency to meet the requirements of this article either individually or together with other States in accordance with the Statute of the International Atomic Energy Agency. Negotiation of such agreements shall commence within 180 days from the original entry into force of this Treaty. For States depositing their instruments of ratification or accession after the 180-day period, negotiation of such agreements shall commence not later than the date of such deposit. Such agreements shall enter into force not later than eighteen months after the date of initiation of negotiations.

ARTICLE IV

1. Nothing in this Treaty shall be interpreted as affecting the inalienable right of all the Parties to the Treaty to develop research, production and use of nuclear energy for peaceful purposes without discrimination and in conformity with articles I and II of this Treaty.

2. All the Parties to the Treaty undertake to facilitate, and have the right to participate in, the fullest possible exchange of equipment, materials and scientific and technological information for the peaceful uses of nuclear energy.

Parties to the Treaty in a position to do so shall also cooperate in contributing alone or together with other States or international organizations to the further development of the applications of nuclear energy for peaceful purposes, especially in the territories of non-nuclear-weapon States Party to the Treaty, with due consideration for the needs of the developing areas of the world.

ARTICLE V

Each Party to the Treaty undertakes to take appropriate measures to ensure that, in accordance with this Treaty, under appropriate international observation and through appropriate international procedures, potential benefits from any peaceful applications of nuclear explosions will be made available to non-nuclear-weapon States Party to the Treaty on a non-discriminatory basis and that the charge to such Parties for the explosive devices used will be as low as possible and exclude any charge for research and development. Non-nuclear-weapon States Party to the Treaty shall be able to obtain such benefits, pursuant to a special international agreement or agreements, through an appropriate international body with adequate representation of non-nuclear-weapon States. Negotiations on this subject shall commence as soon as possible after the Treaty enters into force. Non-nuclear-weapon States Party to the Treaty so desiring may also obtain such benefits pursuant to bilateral agreements.

ARTICLE VI

Each of the Parties to the Treaty undertakes to pursue negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament, and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control.

ARTICLE VII

Nothing in this Treaty affects the right of any group of States to conclude regional treaties in order to assure the total absence of nuclear weapons in their respective territories.

ARTICLE VIII

1. Any Party to the Treaty may propose amendments to this Treaty. The text of any proposed amendment shall be submitted to the Depositary Governments which shall circulate it to all Parties to the Treaty. Thereupon, if requested to do so by one-third or more of the Parties to the Treaty, the Depositary Governments shall convene a conference, to which they shall invite all the Parties to the Treaty, to consider such an amendment.

2. Any amendment to this Treaty must be approved by a majority of the votes of all the Parties to the Treaty, including the votes of all nuclear-weapon States Party to the Treaty and all other Parties which, on the date the amendment is circulated, are members of the Board of Governors of the International Atomic Energy Agency. The amendment shall enter into force for each Party that deposits its instrument of ratification of the amendment upon the deposit of such instruments of ratification by a majority of all the Parties, including the instruments of ratification of all nuclear-weapon States Party to the Treaty and all other Parties which, on the date the amendment is circulated, are members of the Board of Governors of the International Atomic Energy Agency. Thereafter, it shall enter into force for any other Party upon the deposit of its instrument of ratification of the amendment.

3. Five years after the entry into force of this Treaty, a conference of Parties to the Treaty shall be held in Geneva, Switzerland, in order to review the operation of this Treaty with a view to assuring that the purposes of the Preamble and the provisions of the Treaty are being realized. At intervals of five years thereafter, a majority of the Parties to the Treaty may obtain, by submitting a proposal to this effect to the Depositary Governments, the convening of further conferences with the same objective of reviewing the operation of the Treaty.

ARTICLE IX

1. This Treaty shall be open to all States for signature. Any State which does not sign the Treaty before its entry into

force in accordance with paragraph 3 of this article may accede to it at any time.

2. This Treaty shall be subject to ratification by signatory States. Instruments of ratification and instruments of accession shall be deposited with the Governments of the United States of America, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Union of Soviet Socialist Republics, which are hereby designated the Depositary Governments.

3. This Treaty shall enter into force after its ratification by the States, the Governments of which are designated Depositories of the Treaty, and forty other States signatory to this Treaty and the deposit of their instruments of ratification. For the purposes of this Treaty, a nuclear-weapon State is one which has manufactured and exploded a nuclear weapon or other nuclear explosive device prior to January 1, 1967.

4. For States whose instruments of ratification or accession are deposited subsequent to the entry into force of this Treaty, it shall enter into force on the date of the deposit of their instruments of ratification or accession.

5. The Depositary Governments shall promptly inform all signatory and acceding States of the date of each signature, the date of deposit of each instrument of ratification or of accession, the date of the entry into force of this Treaty, and the date of receipt of any requests for convening a conference or other notices.

6. This Treaty shall be registered by the Depositary Governments pursuant to article 102 of the Charter of the United Nations.

ARTICLE X

1. Each Party shall in exercising its national sovereignty have the right to withdraw from the Treaty if it decides that extraordinary events, related to the subject matter of this Treaty, have jeopardized the supreme interests of its country. It shall give notice of such withdrawal to

all other Parties to the Treaty and to the United Nations Security Council three months in advance. Such notice shall include a statement of the extraordinary events it regards as having jeopardized its supreme interests.

2. Twenty-five years after the entry into force of the Treaty, a conference shall be convened to decide whether the Treaty shall continue in force indefinitely, or shall be extended for an additional fixed period or periods. This decision shall be taken by a majority of the Parties to the Treaty.

ARTICLE XI

This Treaty, the English, Russian, French, Spanish and Chinese texts of which are equally authentic, shall be deposited in the archives of the Depositary Governments. Duly certified copies of this Treaty shall be transmitted by the Depositary Governments to the Governments of the signatory and acceding States.

In witness whereof the undersigned, duly authorized, have signed this Treaty.

Done in _____ at _____ this _____
of _____.

Bibliografia

Fonti archivistiche USA

_ NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION, College Park, MD, Record Group 59, General Records of the Department of State, Lot File:

- 67D516
- 62D25
- 66D439
- 67D374
- 67D555
- 72D441
- 72D439
- 72D429
- 72D238
- 72D139
- 72D351
- 72D477
- 72D126
- 75D172
- 76D28
- 72D234
- 72D32
- 72D292
- 72D396
- 72D307

LYNDON B. JOHNSON LIBRARY, AUSTIN, TX, MATERIALS PERTAINING TO WESTERN EUROPE AND NATO (1963-1969)

NATIONAL SECURITY FILE (NSF):

- **HEAD OF STATE CORRESPONDENCE**
- **SPECIAL HEAD OF STATE CORRESPONDENCE**
- **INTERNATIONAL MEETING AND TRAVEL FILE**
- **SPEECH FILE**
- **AGENCY FILE**
- **COMMITTEE FILE, COMMITTEE ON NUCLEAR PROLIFERATION**
- **INTELLIGENCE FILE**

- NATIONAL INTELLIGENCE ESTIMATES
- SUBJECT FILE
- NAME FILE
- NATIONAL SECURITY ACTION MEMORANDUMS
- NATIONAL SECURITY COUNCIL MEETINGS
- FILES OF SPECIAL COMMITTEE OF THE NSC
- NATIONAL SECURITY COUNCIL HISTORIES
- MEMOS TO THE PRESIDENT
- FILES OF FRANCIS BATOR
- FILES OF GORDON CHASE
- FILES OF CHARLES E. JOHNSON
- FILES OF SPURGEON KEENY
- FILES OF ROBERT W. KOMER
- FILES OF W. W. ROSTOW

ADMINISTRATIVE HISTORIES:

- DEPARTMENT OF STATE, VOL. 1, CH. 3, EUROPE AND NATO
- UNITED STATES INFORMATION AGENCY, VOL. 1, CH. 5, WESTERN EUROPE

WHITE HOUSE CENTRAL FILES:

- CIVIL AVIATION (CA)
- COUNTRIES (CO)
- INTERNATIONAL ORGANIZATIONS (IT)

WHCF NAME FILE: ONE BOX "ON CHARLES DE GAULLE"

WHCF CONFIDENTIAL FILE (CO):

- FRANCE,
- GERMANY
- UNITED KINGDOM
- FOREIGN AFFAIRS
- EUROPEAN COMMUNITIES

- NATO
- MESSAGE TO THE 18 NATION DISARMAMENT CONFERENCE (GENEVA, SWITZERLAND)
- EUROPE 1967
- GERMANY APRIL 1967

WHCF CONFIDENTIAL – NAME FILE:

- W. BRANDT
- L. ERHARD
- GEORGE MCGHEE
- HAROLD WILSON

OFFICE FILES OF THE WHITE HOUSE AIDES:

- BELLINGER CEIL
- CHRISTIAN GEORGE
- GOLDSTEIN ERNEST
- MACY JOHN
- MANATOS MIKE
- MOYERS BILL
- PANZER FRED

PERSONAL PAPERS:

- GEORGE BALL
- FRANCIS M. BATOR

ORAL HISTORIES:

- HARLAN CLEVELAND
- GEORGE BALL
- DAVID K. E. BRUCE
- WILLIAM COLBY
- THOMAS K. FINLETTER
- ADRIAN S. FISHER
- JOHN M. LEDDY
- JOHN J. MCCLOY
- DEAN RUSK
- EUGENE V. ROSTOW

RISORSE ON LINE:

WWW.LBJLIB.UTEXAS.EDU/

WWW.PRESIDENCY.UCSB.EDU

WWW.WHITEHOUSE TAPES.ORG

WWW.STATE.GOV/R/PA/HO/FRUS/JOHNSONLB/ STATE DEPARTMENT

WWW.2.GWU.EDU/~NARCHIV/

LBJ LIBRARY

THE AMERICAN PRESIDENCY PROJECT

MILLER CENTER PRESIDENTIAL RECORDINGS

(DECLASSIFIED DOCUMENTS ON LINE) NATIONAL SECURITY ARCHIVE

WWW.PRESIDENTIALTIMELINE.ORG

PRESIDENTIAL TIMELINE

WWW.FOIA.CIA.GOV/

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (DOCUMENTS ON LINE)

WWW.ENA.LU

EUROPEAN NAVIGATOR

WWW.NATO.INT

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION (DOCUMENTS)

Volumi

- Desmond Ball, *Politics and Force Levels: The Strategic Missile Program of the Kennedy Administration*, University of California Press, Berkeley, 1980
- J. Baylis, *Anglo-American Defence Relations 1939-1984*, Macmillan, 1984
- Frédéric Bozo, *Two Strategies for Europe. De Gaulle, the United States and the Atlantic Alliance*, Rowman & Littlefield, Boston, 2001
- Gérard Bossuat, *Faire l'Europe sans défaire la France: 60 ans de politique d'unité européenne des gouvernements et des présidents de la République française (1943-2003)*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2005
- P. Buteux, *The Politics of nuclear Consultation in NATO, 1965-1980*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983
- D. P. Calleo, *Beyond American Hegemony: The Future of the Western Alliance*, New York, Basic Books, 1987
- P. G. Cerny, *The Politics of Grandeur. Ideological Aspects of de Gaulle's foreign policy*, Cambridge University Press, 1980
- P. Craveri e G. Quagliariello (a cura di) *Atlantismo ed Europeismo*, Rubettino, 2003
- R. Dallek, *Flawed Giant: Lyndon Johnson and His Times 1961-73*, Oxford University Press, New York, 1998
- R. A. Divine (ed.) *"The Johnson Years, Vol. 3, LBJ at Home and Abroad*, University Press of Kansas, Lawrence, 1994
- S. Dryden, *The Trade Warriors: USTR and the American Crusade for Free Trade*, Oxford University Press, New York, 1995

- L. Freedman, *The evolution of Nuclear Strategy*, Macmillan press, International Institute for Strategic Studies, 1981, London
- F. J. Gavin, *Gold, Dollars, and Power: The Politics of International Monetary Relations, 1958-1971*, New Cold War History Series, Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 2004
- M. Guderzo, *Interesse nazionale e responsabilità globale. Gli Stati Uniti, l'alleanza atlantica e l'integrazione europea negli anni di Johnson, 1963-69*, Aida, Firenze, 2000
- H. Haftendorn, *NATO and Nuclear revolution. A Crisis of Credibility, 1966-67*, Clarendon Press, Oxford, 1996
- ID., *The Strategic Triangle: France, Germany and the United States in the Shaping of the New Europe*, John Hopkins University Press, Baltimore, 2007
- Paul Hammond, *LBJ and the Presidential Management of Foreign Relations*, University of Texas Press, Austin, 1992
- Seymour M. Hersh, *The Samson Option. Israel's Nuclear Arsenal and American Foreign Policy*, Random House, 1991
- G. J. Ikenberry, *Liberal Order and Imperial Ambition. Essays on American Power and World Politics*, Polity Press, Cambridge, 2006
- Edmond Jouve, *Le Général de Gaulle et la construction de l'Europe (1940-1966)*, R. Pichon et R. Durand-Auzias, Paris, 1967, I vol.
- Lawrence S. Kaplan, *NATO divided, NATO united: the evolution of an alliance*, Praeger, Westport, 2004.
- H. A. Kissinger, *A Troubled Partnership: A Reappraisal of the Atlantic Alliance*, McGraw Hill, New York, 1965
- Diane Kunz, *The Diplomacy of the Crucial Decade: American Foreign Relations during the 1960s*, (ed). Columbia University Press, 1994
- L. B. Johnson, *The Vantage Point*, New York, 1971.

- J. Lacouture, *De Gaulle, The Ruler 1945-1970*, Harvill, London, 1993
- K. Larres, A. Lane (eds.), *The Cold War: The Essential Readings*, Oxford Blackwell, 2001
- M. P. Leffler, *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War*, Stanford University Press, 1992
- M. P. Leffler e David S. Painter (eds.), *Origins of the Cold war. An International History*, London and New York, Routledge, 1993
- D. Bahu-Leyser, *De Gaulle, les français et l'Europe*, Presses Universitaires de France, Paris, 1981
- W. Loth, *Europe, Cold War and Coexistence 1953-65*, (ed.), Frank Cass., London, 2004
- _ID. *Overcoming the Cold war, A history of detente, 1950-91*, Palgrave Macmillan, 2002
- Geir Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945*, Oxford University Press, Oxford, 2003
- ID., *Empire by Integration. The United States and European Integration 1945-1997*, Oxford University Press, 1998
- E. Mahan, *Kennedy, de Gaulle and Western Europe*, Palgrave Macmillan, 2002
- Pierre Maillard, *De Gaulle et l'Allemagne. La reve inachevé*, Paris, Plon, 1990
- Zoltàn Maruzsca, *Denuclearization in Central Europe? The Rapacki Plan during the Cold War*, Ot Kontinens, Eotvos Lorand Tudomanyegyetem, Budapest 2008
- R. E. Neustadt, *Report to JFK: the Skybolt Crisis in Perspective*, Cornell University Press, 1999
- F. A. Ninkovich, *Modernity and power: a history of the domino theory in the twentieth century*, University of Chicago Press, Chicago 1994
- C. Nuenlist, A. Locher (eds.), *Transatlantic Relations At Stake. Aspects of NATO, 1956-1972*, Zurcher Beitrage, Zur Sicherheitpolitik, NR. 78
- ID. & A. Wenger, (eds.), *Transforming NATO in the Cold War: challenges beyond deterrence in the 1960s*, Routledge, New York, 2007

- L. Nuti, *La sfida Nucleare. La politica estera italiana e le armi atomiche 1945-1991*, Il Mulino, Bologna, 2007
- John Van Oudenaren, *Detente in Europe: The Soviet Union and the West since 1953*, Duke University Press, 1991
- Constantine A. Pagedas, *Anglo-American strategic relations and the French Problem, 1960-63*, Frank Cass, 2000
- Thomas G. Paterson, *Kennedy's Quest for Victory. American Foreign Policy 1961-1963*, Oxford University Press 1989
- P. L. Pham, *Ending East of Suez. The British Decision to withdraw from Malaysia and Singapore 1964-68*, Oxford University Press, 2010
- A. Priest, *Kennedy, Johnson and NATO. Britain, America and the dynamics of alliance, 1962-68*, Routledge, New York, 2006
- S. Schrafstetter and S. Twigge, *Avoiding Armageddon: Europe, the United States and the Struggle for Nuclear Nonproliferation, 1945-70*, Westport, Praeger, 2004
- T. A. Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe in the Shadow of Vietnam*, Harvard University Press, Cambridge, 2003
- Glenn T. Seaborg and Benjamin S. Loeb, *Stemming the Tide: arms Control in the Johnson Years*, Lexington Books, 1987
- S. Sloan, *NATO's Future. Toward a New Transatlantic Bargain*, National Defense University Press, Washington DC, 1985
- J. E. Stromseth, *The Origins of Flexible Response: NATO's Debate over Strategy in the 1960's*, St. Martin's Press, New York, 1988
- Michael A. Sutton, *France and the Construction of Europe, 1944-2007: the geopolitical imperative*, Berghahn Books, 2007

- L. Tosi, L. Tosone, *Gli aiuti allo sviluppo nelle relazioni internazionali del secondo dopoguerra: esperienze e confronto*, Cedam 2006
- L. Tosone, *Aiuti allo sviluppo e guerra fredda. L'amministrazione Kennedy e l'Africa sub-sahariana*, Cedam, 2008
- A. Toynbee, *Il Mondo occidentale*, Sellerio, Palermo 1992
- M. Trachtenberg, *A Constructed Peace: The Making of the European Settlement, 1945–63*, Princeton, Princeton University Press, 1999
- ID., *History and Strategy*, Princeton University Press, Princeton, 1991
- G. Valdevit, *Stati Uniti e Medio Oriente dal 1945 a oggi*, Carocci, 2003
- Odd Arne, Vestad, *Reviewing the Cold War: approaches, interpretations, and theory*, Frank Cass., New York, 2000
- Thomas W. Zeiler, *American Trade and Power in the 1960s*, Columbia University Press, New York, 1992
- H. Zimmermann, *Money and Security: Troops, Monetary Policy and West Germany's relations with the United States and Britain 1950-1971*, German Historical Institute/Cambridge University Press, 2002.

Articoli

- _The Harmel Report: Full Reports by the Rapporteurs on the Future Tasks of the Alliance at [http:// www.nato.int/archives/harmel/harmel.htm](http://www.nato.int/archives/harmel/harmel.htm).
- _ *Ending the 'Chicken war'. The case for Abolishing the 25 Percent Truck Tariff*" Trade Briefing Paper, Center for Trade Policy Studies (CATO Institute), No. 17, June 18, 2003
- _John Baylis, *Exchanging Nuclear Secrets: Laying the Foundations of the Anglo-American Nuclear Relationship*, Diplomatic History 25, no. 1, 2001 pp. 33-61
- _Hal Brands, *Rethinking Nonproliferation: LBJ, the Gilpatric Committee, and US National Security Policy*, Journal of Cold War Studies, vol. 8, No 2, Spring 2006, pp. 83-113
- _ID., *Progress Unseen: US Arms Control Policy and the Origins of Détente, 1963-68*, Diplomatic History, Vol. 30, No.2, April 2002

_W. Burr e J. T. Richelson “Whether to Strangle the baby in the Cradle: The United States and the Chinese Nuclear Program, 1960-64”, *International Security*, Vol. 25, issue 3, Winter 2000/01

_F. J. Gavin, *The Gold Battles within the Cold War: American Monetary Policy and the Defense of Europe, 1960-1963*, *Diplomatic History* 26, no. 1, Winter 2002

_ID., [Ideas, Power and the Politics of America's International Monetary Policy During the 1960s – www.utexas.edu/lbj/faculty/gavin/articles/kisrhner.pdf](http://www.utexas.edu/lbj/faculty/gavin/articles/kisrhner.pdf)

_ID., Predicting Proliferation during the 1960s: The Story of LBJ’s Gilpatric Committee, Paper presented for the Conference “Intelligence and Prediction in an Unpredictable World”, Unpublished, Center for International Security and Cooperation, Stanford University June 20-21, 2003

_ID., Blasts from the Past. Proliferation Lessons from the 1960s, *International Security*, Vol. 29, No. 3, Winter 2004/5

_ *The Myth of Flexible Response. American Strategy in Europe during the 1960’s*, LBJL School of Public Affairs, University of Texas at Austin

_Matthew Jones, *Anglo-American relations after Suez, The Rise and Decline of the Working Group Experiment, and the French Challenge to NATO 1957-59*, *Diplomacy & Statecraft* 14, no. 2, 2003

_A. Locher and C. Nuenlist (eds.) *The Future tasks of the Alliance: NATO’s Harmel Report 1966/67*, PHP on NATO and Warsaw Pact, July 2004

_R. M. Lawrence and J. Larus, *Nuclear Proliferation, phase II*, Published for the National Security Education Program by University Press of Kansas, 1974

_C. Malandrino, *Oltre il Compromesso del Lussemburgo. Verso l’Europa federale: Walter Hallstein e la crisi della “sedia vuota” (1965-66)*, POLIS Working Paper, marzo 2002, No. 26. www.unipmn.it
Università del Piemonte orientale, Dipartimento di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive (POLIS), p.

4

_Vojtech Mastny, *The 1963 Nuclear Test Ban Treaty. A missed opportunity for Détente?*, *Journal of Cold War Studies*, vol. 10, No. 1, Winter 2008, pp. 3-25.

_Jan Melissen, *Nuclearizing NATO 1957-59: The Anglo-saxons Nuclear Sharing and the Fourth Country Problem*, *Review of International Studies*, 20, 1994, pp. 253-75.

_Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe*, op. cit., Id. *De Gaulle between Grain and Grandeur: the Political economy of French EC Policy, 1958 – 1970* (part 1), *Journal of Cold War Studies*, Vol. 2, No. 2, Spring 2000, pp. 3 – 43; (part 2) in *Journal of Cold War Studies*, Vol. 2, No. 3, Fall 2000, pp. 4 – 68.

_ID., *De Gaulle between Grain and Grandeur: The political economy of French EC Policy, 1958-1970* (part I), *Journal of Cold War Studies*, vol. 2, No. 2, Spring 2000

_Gregory Pedlow, *The evolution of NATO Strategy, 1949-69*, in *NATO Strategy Documents 1949-1969*, Gregory Pedlow (ed.), Brussels, Historical Office, Supreme Headquarters Allied Powers Europe, XI-XXV

_Susanna Schrafstetter and Stephen Twigge, *Trick or Truth? The British ANF Proposal, West Germany and US Nonproliferation Policy 1964-68*, , *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 11, No.2 (July 2000), pp. 161-84.

_Rudolf Stohr e Klaus Schumacher, *The history of the EEC Cereals Market Organisation*, www.cocereal.com/.../The%20history%20of%20the%20E.E.C%20cereals%20market%20organisation.pdf

_T. A. Schwartz, *NATO, Europe, and the Johnson administration: Alliance Politics, Political Economy, and the Beginning of Detente, 1963-69*, Vanderbilt University

_M. Trachtenberg, *A Military Coalition in Time of Peace: America, Europe and the NATO Alliance 1949-1962*, <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/trachtenberg/cv/AFACAD.rtf>

_J. Vanke, *Reconstructing De Gaulle*, *Journal of Cold War Studies*, Vol. 2, No. 3, Fall 2000, pp. 87 – 100

_ Elizabeth Young, *The Control of Proliferation: the 1968 Treaty in Hindsight and Forecast*, Adelphi Paper No. 56, International Institute for Strategic Studies, London, 1969

_ Andreas Wenger, *Crisis and Opportunity: NATO's Transformation and the Multilateralization of Détente, 1966-68*, *Journal of Cold War Studies*, Vol. 6, No. 1, Winter 2004, pp. 22-74

_ T.C. Wiegale, *Nuclear Consultation Processes in NATO*, in "Orbis", vol. 16, No.2, Summer 1972, pp. 462-87

_ H. Zimmermann, *The Improbable Permanence of a Commitment. America's Troop Presence in Europe during the Cold War*, in *Journal of Cold War Studies*, Vol. 11, No.1, Winter 2009

Quotidiani e Periodici:

Diplomacy & Statecraft

Diplomatic History

Journal of Cold War Studies

International Institute for Strategic Studies

Review of International Studies

International Security

Orbis

Contemporary European History (Cambridge University Press)

Security Dialogue (Peace Research Institute Oslo)

Le Monde

New York Times

Foreign Affairs

Time

Newsweek