UNIVERSITA' DEGLI STUDI "ROMA TRE"

Facoltà di Scienze Politiche

Scuola Dottorale in Scienze Politiche

Tesi di Dottorato

Sezione di Studi Europei e Internazionali – Storia e Politica Internazionale

XXIV Ciclo

Storia delle Relazioni Internazionali - SPS/06

La politica di sicurezza della Repubblica Federale Tedesca negli anni della distensione, 1967-1975

Dottoranda: Lodovica CLAVARINO

Tutor: prof. Leopoldo NUTI

Esame Finale dell'Anno 2013

"Wer rastet, der rostet!"

(chi si ferma arrugginisce)

Nota espressione tedesca
ripresa da Willy Brandt (all'epoca Sindaco di Berlino Ovest) come proprio motto
in occasione del X Congresso SPD, Köln, Maggio 1962

("Die Zeit", 1.6.1962)

"Freunde unbequemer sind als Besiegte"

(gli amici sono più scomodi degli sconfitti)

Egon Bahr

(Dep. Bahr – AdsD, A 3, 1/EBAA000913 (ex.342), 28.1.1969, Entwurf)

INDICE

Abbreviazioni, sigle e glossario essenziale …… p. i

INTRODUZIONE …….. p. 1

CAPITOLO PRIMO

DEFINIZIONE E INTERPRETAZIONI STORIOGRAFICHE DELLA DISTENSIONE

Introduzione: studiare la distensione …… p. 16

1. Le origini della distensione tra "*retreat from Armageddon*" e nuove concezioni politiche …….. p. 20
2. La distensione delle superpotenze: un dialogo "*status-quo-oriented*" …….. p. 30
3. La distensione come "controrivoluzione"? …….... p. 44
4. La distensione europea e le sue peculiarità …….. p. 47
5. L'evoluzione del sistema internazionale tra contesto extra-europeo e fragilità della distensione ……. p. 52

Conclusioni …… p. 58

CAPITOLO SECONDO

L'EVOLUZIONE DELLA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA DELLA REPUBBLICA FEDERALE TEDESCA DAL SECONDO DOPOGUERRA ALLA DISTENSIONE

Introduzione: la questione tedesca nel secondo dopoguerra, "*the divided center of Europe*" ..... p. 60

1. I primi anni: ricostruzione e "*Sicherheit für und vor Deutschland"* (dal 1949 alla fine degli anni '50) …….. p. 66
2. Gli anni '60: crisi dell'Alleanza Atlantica e auto-isolamento …….. p. 71
3. Superare la divisione europea attraverso il superamento della divisione tedesca, o viceversa? La necessità di una *Neue Ostpolitik* ……. p. 80
4. La CSCE e il dopo - Helsinki: "*Keeping détente alive"* ……. p. 96

Conclusioni …… p. 104

CAPITOLO TERZO

L'ALLEANZA ATLANTICA TRA "RISPOSTA FLESSIBILE" E DISTENSIONE: IL 1967 E LA COMPARSA DI UNA *BUNDESREPUBLIK* PIÙ INDIPENDENTE SULLO SCENARIO INTERNAZIONALE

Introduzione: il 1967 come anno cruciale per l'Alleanza Atlantica …… p. 106

1. L'elaborazione della politica di sicurezza della Germania occidentale a partire dal periodo della Grande Coalizione "*Bonn ist kein Problemkind mehr, sondern ein Erwachsener"* …… p. 110
2. Una nuova strategia per la NATO: la "Risposta Flessibile" come adattamento al mutato contesto internazionale ……. p. 125
   - 2.1. Crisi di credibilità statunitense e necessità di un ripensamento strategico nella NATO …….. p. 125
   - 2.2. L'impulso degli Stati Uniti …… p. 133
   - 2.3. Il dilemma di sicurezza tedesco e la posizione della *Bundesrepublik* nel dibattito strategico occidentale: *"the duty to make our own contribution"* …… p. 137
3. Il Rapporto Harmel: i due pilastri della sicurezza occidentale … p. 154

3.1. L'Alleanza Atlantica e il compito della distensione: *"Military security and a policy of détente are not contradictory but complementary"* ..... p. 154

3.2. Il Rapporto Harmel come *framework* per l'*Entspannungspolitik* ..... p. 161

Conclusioni ..... p. 175

CAPITOLO QUARTO

LA REPUBBLICA FEDERALE TEDESCA E IL NUCLEARE: DA MOTIVO DI DISCUSSIONE NELL'ALLEANZA ALLA NON PROLIFERAZIONE COME TASSELLO PER LA *DÉTENTE*

Introduzione: la questione del "*German finger on the nuclear trigger*"..... p. 178

1. Gli antefatti: la Repubblica Federale Tedesca e il nucleare dal dopoguerra all'inizio della distensione ..... p. 180

1.1. Riarmo e rinuncia ..... p. 180

1.2. Il *nuclear-sharing* dall'*hardware* al *software* ..... p. 185

2. Il dibattito sul TNP: la polarizzazione della classe politica tedesco-occidentale tra "*anti-NPT hysteria*" e cauto appoggio (1967 - 1969) ..... p. 193

3. La Repubblica Federale Tedesca e il nucleare dal 1969 al 1975 ..... p. 244

3.1. Il *Nuclear Planning Group* come "compensazione" e forum per la presentazione degli interessi tedeschi ..... p. 246

3.2. La Repubblica Federale Tedesca e i SALT: tra sostegno per l'*arms control* e timore di un *decoupling* transatlantico ..... p. 259

3.3. La ratifica del TNP: la strada della non proliferazione come tassello della détente ..... p. 268

Conclusioni ..... p. 284

CAPITOLO QUINTO

LA PARTECIPAZIONE ATTIVA DI BONN NEL PROCESSO MULTILATERALE DI *DÉTENTE* EUROPEA: LA CONFERENZA DI HELSINKI E I NEGOZIATI MBFR

Introduzione: la *Bundesrepublik* e la multilateralizzazione della distensione politica e militare ……. p. 286

1. La Germania occidentale e la costruzione di un nuovo sistema di sicurezza europeo attraverso la CSCE …… p. 294

   1.1. "*Die Zeit muss dann für sie reif sein*". La Repubblica Federale Tedesca e la proposta di una conferenza sulla sicurezza e cooperazione europea: da una prudente attesa all'interesse per un ampio "*Vernetzung*" (1967 - 1972) ……. p. 294

   1.2. I negoziati per la Conferenza di Helsinki e gli interessi specifici della Repubblica Federale Tedesca: una "*quiet diplomacy*" molto determinata (22 novembre 1972 – 1 agosto 1975) ……. p. 330

   1.3. L'Atto Finale come naturale sviluppo della (nuova) politica estera tedesco-occidentale: non un "*Ersatzfriedensvertrag*" ma una proiezione multilaterale della Ostpolitik…… p. 370

2. *"Mutual and Balanced Force Reductions"*, ovvero la dimensione militare della *détente* europea …….. p. 382

   2.1. "*Politische und militärische Sicherheit sind unteilbar"*: l'attivismo di Bonn per l'apertura dei negoziati MBFR (1967 - 1973) …… p. 382

   2.2. *"Ein Prozeß von langer Dauer"*, un faticoso processo senza risultati concreti: la delusione della Germania occidentale (1973 – 1975) …… p. 422

Conclusioni …… p. 435

CONCLUSIONI …… p. 438

FONTI E BIBLIOGRAFIA …… p. 446

ABBREVIAZIONI, SIGLE E GLOSSARIO ESSENZIALE

A – *Aktengruppe* (classificazione d'archivio: gruppo di documenti)

AA – *Auswärtiges Amt* (Ministero degli Esteri della Repubblica Federale Tedesca)

AAPD – *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland* (raccolta ufficiale dei documenti diplomatici della Repubblica Federale Tedesca)

ABC Waffen – *Atomare, biologische und chemische Waffen* (armi nucleari, biologiche e chimiche)

Abg. – *Abgeordneter* (deputato)

Abkommen – accordo

Abrüstung - disarmo

Abt. – *Abteilung* (dipartimento)

ABM – *Anti-Ballistic Missile*

a.D. - *außer Dienst* (in pensione)

AdsD - Archiv der sozialen Demokratie; Friedrich Ebert Stiftung (Archivio del Partito Socialdemocratico, SPD; Bonn/Bad Godesberg)

Alleinvertretungsanspruch – pretesa di una rappresentanza esclusiva (della nazione tedesca)

Anfrage – interpellanza parlamentare

Anl. – *Anlage* (allegato)

Anmerkung - nota

Atomwaffensperrvertrag / Sperrvertrag – Trattato di Non Proliferazione Nucleare

Aufzeichnung (annotazione, appunto)

Äußerung - dichiarazione

Der Auswärtige Ausschuss - Commissione Affari Esteri (senza specificare ci si riferisce alla Commissione Esteri del *Bundestag*)

B – *Bestandssignatur* (fondo d'archivio)

BArch – *Bundesarchiv* (Archivi Federali della Repubblica Federale Tedesca; qui Koblenz)

Bd. – *Band*, *Bandnummer* (volume)

Beauftragte - delegato, incaricato

Beitrag - contributo

Bericht – rapporto

Betr. – *Betreff* (oggetto)

BK – *Bundeskanzler/Bundeskanzleramt* (Cancelliere, Ufficio della Cancelleria)

BM – *Bundesminister/ium* (Ministro Federale, Ministero Federale / senza specificare ci si riferisce agli Affari Esteri)

BMVtg – *Bundesminister/ium der Verteidigung* (Ministero della Difesa)

Bo. – *Botschaft, Botschafter* (Ambasciata/Ambasciatore)

BRD – *Bundesrepublik Deutschland* (Repubblica Federale di Germania)

Bündnis- Alleanza

CBMs – *Confidence Building Measures* (*Vertrauensbildende Maßnahmen*)

CDU - *Christlich Demokratische Union* (Unione cristiano-democratica, Partito conservatore della Repubblica Federale Tedesca)

CSCE – Conferenza per la Sicurezza e Cooperazione in Europa

CSU - *Christlich-Soziale Union* (Unione cristiano-sociale; Partito conservatore con base regionale in Baviera, a livello federale si presenta in coalizione con la CDU)

DDR - *Deutsche Demokratische Republik* (Repubblica Democratica Tedesca)

Dep. Bahr - Egon Bahr Depositum (Fondo Egon Bahr; AdsD, Bonn)

Deutsche Bundestag – Parlamento della Repubblica Federale Tedesca

DGAP – *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik*

Dok. – *Dokument* (documento)

ed. / eds. – pubblicazione curata da

EG - *Europäische Gemeinschaften* (CE, Comunità Europee)

ENDC- *Eighteen Nation Disarmament Committee* (Comitato delle 18 Nazioni per il Disarmo)

Entwurf - bozza

EPZ - *Europäische Politische Zusammenarbeit* (Cooperazione Politica Europea)

Ersatzfriedensvertrag – sostituto di un trattato di pace

ESK - *Europäische Sicherheitskonferenz* (Conferenza per la sicurezza europea, CSCE)

EVG –*Europäische Verteidigungsgemeinschaft* (CED, Comunità Europea di Difesa)

FDP – *Freie Demokratische Partei* (Partito liberale della Repubblica Federale Tedesca)

Flexible Verteidigung - (Dottrina di) Risposta Flessibile

geheim – segreto

Gesandte - delegato, inviato

Hrsg. – *herausgegeben* (edito, a cura di)

HSA – Helmut Schmidt Archiv (Archivio Helmut Schmidt; AdsD, Bonn)

ICBM- *Intercontinental Ballistic Missile* (missile intercontinentale)

IRBM- *Intermediate Range Ballistic Missile* (missile a raggio intermedio)

KSZE / KES – *Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa* (CSCE)

Leiter – direttore

LTBT o PTBT – *Limited/Partial Test Ban Treaty*: Trattato per la messa al bando parziale degli esperimenti nucleari

Massive Vergeltung – (Dottrina di) Rappresaglia Massiccia

MBFR /BFR – *Mutual and Balanced Force Reductions*

MD - *Ministerialdirektor* (carica di capo di ogni *Abteilung* del Ministero)

MdB - *Mitglied des Bundestages* (membro del *Bundestag*)

MDg – *Ministerialdirigent* (carica diplomatica di capo di ogni *Unterabteilung* del Ministero, subordinata al MD)

MLF - *Multilateral Force* (forza nucleare multilaterale)

MPT – *Multilateral Preparatory Talks* (negoziati preliminari della Conferenza di Helsinki)

MRBM - *Medium Range Ballistic Missile* (missile a raggio intermedio)

NAC – *North Atlantic Council* (Consiglio Nordatlantico)

NATO – *North Atlantic Treaty Organisation*

NHP – documenti del „*Nuclear History Program*“

NPG - *Nuclear Planning Group- Nukleare Planungsgruppe*

NPT - *Non Proliferation Treaty* (Trattato di Non Proliferazione Nucleare)

NVV – *Nichtverbreitungsvertrag* (Trattato di Non Proliferazione Nucleare, TNP)

PA AA – *Politisches Archiv des Auswärtigen Amts* (Archivio Politico del Ministero degli Esteri, Berlino)

Parteitag – congresso di partito

PCUS – Partito Comunista dell'Unione Sovietica

Pl. – *Planungsstab* (ufficio di pianificazione interno al Ministero)

Ref. - *Referat* (sezione, unità del Ministero)

SACEUR- *Supreme Allied Commander Europe* (Comandante Supremo delle Forze NATO dislocate in Europa)

SALT - *Strategic Arms Limitation Talks* (negoziati per la limitazione degli armamenti strategici)

SBZ - *Sowjetische Besatzungszone* (Zona di occupazione sovietica, DDR)

s.d. – senza data

Sitzung - sessione, riunione (del parlamento o di commissioni)

SPD – *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (Partito socialdemocratico tedesco)

Stellungnahme - presa di posizione

St.Se. - *Staatssekretär* (Segretario di Stato)

SWP – *Stiftung Wissenschaft und Politik*

TOP - *Tagesordnungpunkt* (punto all'ordine del giorno)

TNP – Trattato di Non Proliferazione Nucleare

Truppenverminderung/Truppenverringerung – riduzione di truppe

Vermerk - nota

Vertreter - Rappresentante

VLR I - *Vortragender Legationsrat I.Klasse* (ruolo di funzionario diplomatico)

Vol. - volume

Vorsitzender - (Presidente)

WBA – Willy Brandt Archiv (Archivio Willy Brandt, AdsD; Bonn)

Zwischenarchiv - classificazione utilizzata al PA AA di Berlino, per documenti ancora non catalogati in modo definitivo e depositati in un fondo d'archivio provvisorio

z. Z. – *zur Zeit* (attualmente)

INTRODUZIONE

Questa ricerca si propone di ricostruire l'evoluzione della politica di sicurezza della Repubblica Federale Tedesca durante il periodo generalmente definito di "distensione internazionale" (o *détente*). Si è deciso di condurre l'analisi intorno ad alcune questioni che sono state individuate come centrali per lo sviluppo della politica di sicurezza dell'Alleanza Atlantica, nelle quali la Germania occidentale ha avuto un ruolo significativo cercando di avanzare propri specifici interessi nazionali. Le tematiche scelte sono: il cambiamento strategico avvenuto nell'ambito del sistema di sicurezza transatlantico, il dibattito intorno al Trattato di Non Proliferazione Nucleare, i negoziati per la Conferenza di Helsinki e quelli per la riduzione di armamenti convenzionali nel continente europeo (MBFR).

Attraverso una ricostruzione della posizione tedesco-occidentale nei dibattiti sopra citati si cercheranno di delineare le caratteristiche della politica di sicurezza che la classe politica di Bonn elaborò e portò avanti durante gli anni della distensione. Nella tesi verrà dato particolare risalto ai tentativi della Germania occidentale di cominciare a porsi nella comunità internazionale – a partire dalla metà degli anni '60 – come un attore ormai maturo e indipendente. Pur mantenendo uno stretto rapporto con gli alleati occidentali ed evitando accuratamente un rischioso isolamento internazionale, la *Bundesrepublik Deutschland* (BRD) manifestava infatti in quel periodo un'insofferenza piuttosto esplicita nei confronti di una gestione del contesto internazionale che essa giudicava eccessivamente improntata alle esigenze delle due superpotenze. Tale considerazione fu determinante nella decisione della Germania occidentale di voler partecipare attivamente alla distensione, senza subirla. Una manifestazione

evidente di quest'approccio nella politica estera dei governi di Bonn fu senza dubbio la *Neue Ostpolitik,* ovvero l'innovativa politica portata avanti dalla Repubblica Federale Tedesca nei confronti degli stati del Patto di Varsavia. Negli stessi anni della nuova Ostpolitik (tra la fine degli anni '60 e l'inizio del decennio successivo) la BRD cercò di modificare - almeno in parte - anche il rapporto con gli alleati occidentali e dunque la propria *Westpolitik,* con l'intenzione di intraprendere una politica estera che fosse in ogni campo (dunque anche nel delicato settore della sicurezza) maggiormente in linea con i propri specifici interessi.

Contesto temporale

L'arco temporale che viene preso in esame nella tesi va dal 1967 al 1975. Si è scelto come termine iniziale il 1967, considerandolo un anno cruciale sia per le evoluzioni del sistema internazionale, sia per le novità che si presentarono nel contesto politico interno della Repubblica Federale Tedesca. Per quanto riguarda lo scenario internazionale, nel 1967 ebbero luogo due eventi che a nostro avviso permettono di ritenere tale anno uno spartiacque nella storia della Guerra Fredda, ovvero l'adozione da parte della NATO del "Rapporto Harmel" e il cambiamento di dottrina strategica della stessa alleanza occidentale. Mentre con il Rapporto Harmel gli stati membri del campo occidentale prendevano in considerazione il perseguimento di una politica – possibilmente comune e coordinata - di distensione con il blocco comunista, con l'adozione della dottrina di "Risposta Flessibile" l'Alleanza Atlantica di fatto riconosceva il raggiungimento sovietico di una parità nucleare strategica con gli USA e cercava di adattare la propria strategia ai mutati equilibri internazionali.

Anche dal punto di vista della storia della Germania occidentale il 1967 è una data che si può giudicare particolarmente rilevante al fine di stabilire un'utile periodizzazione. Nel dicembre del 1966 infatti - a seguito della caduta del governo Erhard (CDU/CSU-FDP) – nella Repubblica Federale Tedesca venne costituito un governo di *Große Koalition,* ovvero basato sull'alleanza dei partiti conservatori con i socialdemocratici dell'SPD. Tale coalizione di governo rappresentava una novità del tutto inedita nella storia politica della Germania occidentale. Sebbene infatti il Cancelliere - nella persona di Kurt Kiesinger - fosse ancora una volta espressione delle forze conservatrici della CDU, i socialdemocratici arrivavano per la prima volta al potere (con la nomina di Willy Brandt a capo dell'importante Ministero degli Esteri). L'azione politica di questa nuova alleanza di governo fu funzionale all'avvio di un "processo di emancipazione" della Repubblica Federale Tedesca, che la vedeva definire i suoi interessi in modo più autonomo dai propri alleati rispetto alla prima fase della propria esistenza politica. L'analisi della politica di sicurezza tedesco-occidentale rappresenta dunque un interessante banco di prova per riscontrare i segni di tale evoluzione e individuare le caratteristiche di continuità e discontinuità rispetto agli anni precedenti.

Come termine finale della ricerca si è scelto invece l'anno 1975, data comunemente considerata dagli storici come l'apice della distensione, a causa della conclusione della Conferenza di Helsinki e dell'emanazione del relativo Atto Finale. La seconda metà degli anni '70 rappresenta infatti una fase significativamente diversa dal periodo precedente, in cui i presupposti della distensione entrarono progressivamente in crisi e – con il cambiamento sia delle problematiche del contesto internazionale sia dei suoi principali protagonisti – si è ritenuto dunque opportuno non inserirla nella stessa trattazione.

Fonti della ricerca

Le fonti su cui si basa questa ricerca comprendono sia pubblicazioni di carattere storiografico e memorialistico, sia documenti d'archivio. Per quanto riguarda la letteratura, ci si è concentrati sulle opere fondamentali di storiografia relative alla Guerra Fredda e in particolare alla fase di distensione e su volumi e saggi sulla storia e l'analisi della politica estera e di sicurezza della Germania occidentale, tanto nel contesto generale del conflitto Est-Ovest quanto nel periodo specifico che va dalla fine degli anni '60 alla metà del decennio successivo. Per l'approfondimento del tema specifico ci si è poi serviti - oltre che di volumi storiografici, memorialistica e saggi in libri collettanei - anche di articoli scientifici pubblicati in importanti riviste internazionali quali *Cold War History, Diplomatic History, History & Memory, War in History, Contemporary European History, Bulletin of German Historical Institute* (Washington D.C.), *Journal of Cold War Studies* e *Journal of Transatlantic Studies,* e alcune pubblicazioni tedesche tra cui *Europa Archiv* (edita dalla *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik* - DGAP)*, Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* (pubblicata dall'*Institut für Zeitgeschichte* di Monaco-Berlino) e *Archiv für Sozialgeschichte.* Per quanto riguarda poi i protagonisti degli eventi discussi, oltre alla lettura delle relative memorie e autobiografie, sono state di grande utilità le raccolte pubblicate di loro scritti, interviste e discorsi.

Dal punto di vista dei documenti, una fonte particolarmente utile sono stati i documenti diplomatici tedeschi pubblicati nelle raccolte ufficiali degli "*Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland"* (AAPD), editi per il Ministero degli Esteri dall'Istituto di Storia Contemporanea di Monaco-Berlino. Sempre nell'ambito dei documenti pubblicati - tra le altre utili raccolte - sono state fondamentali per questa ricerca soprattutto le trascrizioni delle sessioni di lavoro della Commissione Esteri del Bundestag (*"Der Auswärtige Ausschuss des*

Deutschen Bundestages; Sitzungsprotokolle"), attraverso le quali si è potuto ricostruire con una certa precisione il dibattito parlamentare relativo ai temi affrontati.

Il lavoro di ricerca in archivio si è focalizzato esclusivamente sulle fonti tedesco-occidentali. Per quanto riguarda le fonti provenienti dal Ministero degli Esteri si è fatto ampio uso dei fondi reperiti presso il "*Politisches Archiv des Auswärtigen Amts"* (PA AA) situato a Berlino. Un altro archivio fondamentale per realizzare questa ricerca è stato l'Archivio del Partito Socialdemocratico che si trova a Bonn-Bad Godesberg, all'interno della "*Friedrich Ebert Stiftung"* (Fondazione politica dell'SPD). Nella Fondazione sono consultabili gli archivi personali dei principali protagonisti della classe politica socialdemocratica della BRD, tra cui l'Archivio Willy Brandt, il Deposito Egon Bahr e l'Archivio Helmut Schmidt. Un terzo archivio consultato è stato il *"Bundesarchiv"* (Archivio Federale) di Koblenz, presso il quale si è potuto analizzare il fondo dei documenti relativi all'Ufficio della Cancelleria. Un'altra fonte d'archivio – seppure d'importanza minore per questa ricerca (a causa dell'arco temporale solo in parte coincidente con il tema scelto) - è stata poi rappresentata dal materiale del "*Nuclear History Program"* (NHP), una collezione di documenti declassificati provenienti dal Ministero della Difesa della Repubblica Federale Tedesca e di altre fonti raccolte sempre nell'ambito del NHP (quali atti di convegni e produzioni di storia orale). Il fondo relativo al progetto NHP è conservato attualmente al *"Militärgeschichtliches Forschnungsamt"* (Istituto di ricerca per la storia militare) di Potsdam. Poiché la tesi privilegia lo studio degli aspetti politici della sicurezza rispetto alla dimensione più propriamente militare, non sono state invece consultate le fonti primarie del Ministero della Difesa tedesco, salvo il suddetto fondo "NHP".

Stato dell'arte, metodologia e obiettivi

Nella tesi ci si propone di analizzare l'evoluzione della politica di sicurezza della Repubblica Federale Tedesca durante il periodo della distensione, ponendo una particolare attenzione all'istanza di emancipazione della stessa BRD nei confronti dei propri alleati. Una domanda alla quale si è cercato di rispondere è pertanto in che misura si possa per quel periodo parlare da una parte di una continuità della politica tedesco-occidentale rispetto al passato e dall'altra parte di un progressivo scostamento, anche radicale, dallo stallo politico interno e internazionale in cui Bonn aveva finito per trovarsi a metà degli anni '60. L'analisi del periodo 1967-1975 si pone anche come un imprescindibile punto di partenza per tentare di individuare la formazione di un'autonoma identità di sicurezza tedesca, il cui impatto divenne poi più evidente tra la metà degli anni '70 e la fine della Guerra Fredda. Tale aspetto ci sembra particolarmente utile anche ai fini di poter ampliare un quadro interpretativo storiografico circa le più generali relazioni transatlantiche nell'ultima fase del conflitto Est-Ovest, in cui si può registrare una certa divergenza politico-strategica tra l'Europa occidentale e l'alleato statunitense, derivante in larga misura da diverse valutazioni e percezioni delle minacce presentate dal contesto internazionale.

Per quanto riguarda la storiografia disponibile sul tema di questa ricerca, si deve constatare come sia pressoché ancora assente uno studio completo sulla politica di sicurezza della Repubblica Federale Tedesca durante gli anni della distensione. Se infatti non mancano pubblicazioni "generali" degne di nota, relative alla storia politica della BRD durante tutto il periodo della sua esistenza (di Helga Haftendorn, Timothy Garton Ash e Wolfram Hanrieder),[1] o studi che si

[1] Helga Haftendorn, *Coming of age. German foreign policy since 1945* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2006); Timothy Garton Ash, *In Europe's name: Germany and the divided continent* (London: Vintage, 1994); Wolfram Hanrieder, *Germany, America, Europe. Forty years of German foreign policy* (New Haven: Yale University Press, 1989).

focalizzano su aspetti specifici della politica estera di Bonn (come quelli di Mary Elise Sarotte sulla Ostpolitik, William Glenn Gray sulla Dottrina Hallstein e la sua crisi, Petri Hakkarainen sulla CSCE e Arne Hofmann sul pensiero politico di Brandt)[2], il panorama relativo alla politica di sicurezza appare più lacunoso e frammentario. Alcuni contributi – seppure utili – appaiono inoltre piuttosto datati e pertanto non si sono potuti avvalere delle fonti primarie d'archivio resesi nel frattempo disponibili. Tra essi si devono ad esempio menzionare il volume di Martin Müller sui negoziati MBFR e quello di Catherine Kelleher sul nucleare.[3]

Vi è poi un altro gruppo di autori che ha affrontato – in modo rigoroso e utilizzando anche fonti primarie – temi di politica di sicurezza tedesco-occidentale, concentrandosi tuttavia su un arco temporale precedente a quello che si è scelto in questa ricerca. Le loro analisi sono estremamente interessanti e offrono importanti spunti per approfondire il campo di ricerca in questione. Fanno parte di questa serie le ricerche pubblicate nell'ambito del "*Nuclear History Program*" (NHP), progetto di ricerca internazionale attivo soprattutto negli anni '90, tra cui spiccano i volumi di Axel Gablik, Christoph Hoppe e Christian Tuschhoff, tutti focalizzati sul periodo compreso tra gli anni '50 e la metà degli anni '60.[4] Il tentativo di Barry Blechman e Cathleen Fisher (dello statunitense

[2] Mary Elise Sarotte, *Dealing with the devil. East Germany, Détente, and Ostpolitik, 1969-1973* (Chapel Hill; London: The University of North Carolina Press, 2001); William Glenn Gray, *Germany's Cold War. The global campaign to isolate East Germany. 1949-1969* (Chapel Hill; London: University of North Carolina Press, 2003); Petri Hakkarainen, *A state of peace in Europe. West Germany and the CSCE, 1966-1975* (New York; Oxford: Bergahan Books, 2011); Arne Hofmann, *The emergence of Détente in Europe. Brandt, Kennedy and the formation of Ostpolitik* (New York: Routledge, 2007).

[3] Martin Müller, *Politik und Bürokratie. Die MBFR-Politik der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1967 und 1973* (Baden-Baden: Stiftung Wissenschaft und Politik SWP, Nomos Verlagsgesellschaft, 1988); Catherine McArdle Kelleher, *Germany and the politics of nuclear weapons* (New York; London: Columbia University Press, 1975).

[4] Axel F. Gablik, *Strategische Planungen in der Bundesrepublik Deutschland, 1955-1967. Politische Kontrolle oder militärische Notwendigkeit?* (Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft – Nuclear History Program NHP, 1996); Christoph Hoppe, *Zwischen Teilhabe und Mitsprache. Die Nuklearfrage in der Allianzpolitik Deutschlands, 1959-1966* (Nuclear History Program – NHP; Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1993); Christian Tuschhoff, *Deutschland, Kernwaffen und die NATO, 1949-1967. Zum*

Institute for Defense Analyses) di indagare le diverse attitudini dei vari partiti politici tedesco-occidentali relativamente al tema del controllo degli armamenti - nonostante sia privo di un solido inquadramento storico (avvalendosi esclusivamente del contributo di analisti politici) e risulti spesso frammentario - suggerisce altresì interessanti piste di ricerca.[5] Utili elementi relativi alla politica di sicurezza tedesca si trovano anche in due pubblicazioni in cui l'analisi della storia della Germania è affiancata a quella di Gran Bretagna e Francia, al fine di metterne in luce similitudini e divergenze, ovvero il volume di Beatrice Heuser sulle strategie nucleari europee[6] e quello di Daniel Möckli sul tentativo di politica estera comune sperimentato dall'Europa occidentale tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70.[7]

Le pubblicazioni più autorevoli nell'ambito della politica di sicurezza della BRD sono probabilmente quelle risultanti dalle molteplici ricerche compiute da Christoph Bluth e da Helga Haftendorn. Bluth ha dedicato un libro all'analisi della strategia nucleare della BRD e della Gran Bretagna durante tutta la Guerra Fredda e un altro volume invece alla dimensione convenzionale della sicurezza, analizzata dalla prospettiva di Bonn.[8] Se si esclude il volume della Haftendorn[9], peraltro

---

Zusammenhalt von und friedlichem Wandel in Bündnissen (Nuclear History Program – NHP, Internationale Politik und Sicherheit, Stiftung Wissenschaft und Politik SWP; Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2002).

[5] Barry M. Blechman, Cathleen S. Fisher (eds.), *The silent partner. West Germany and arms control* (Cambridge Mass.: Ballinger Publishing Company, 1988)

[6] Beatrice Heuser, *NATO, Britain, France and the FRG. Nuclear strategies and forces for Europe*, 1949-2000 (Basingstoke: Macmillan, 1997).

[7] Daniel Möckli, *European foreign policy during the Cold War. Heath, Brandt, Pompidou and the short dream of political unity* (London; New York: I. B. Tauris, 2009)

[8] Christoph Bluth, *Britain, Germany and Western nuclear strategy* (Oxford: Clarendon Press, 1995); Christoph Bluth, *The two Germanies and military security in Europe* (Houndmills, Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan, 2002).

[9] Helga Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik zwischen Sicherheitsbefriedigung und Friedenssicherung. Zur Außenpolitik der BRD 1955-1973* (Düsseldorf: Bertelsmann Universitätsverlag, 1974)

datato e con un orizzonte temporale limitato al 1955-1973, avente ad oggetto l'analisi della politica tedesco-occidentale nel processo di disarmo e controllo degli armamenti in tutte le sue diverse sfaccettature, si deve constatare come manchi ancora ad oggi una ricerca sulla politica di sicurezza della Repubblica Federale Tedesca che riesca (esaminando in modo soddisfacente le singole tematiche comprese) a coprire tutto il periodo della *détente.* Vanno a colmare – almeno parzialmente – le lacune presenti nella storiografia sulla politica di sicurezza di Bonn, numerosi articoli dedicati alla Germania presenti in volumi collettanei di più ampio respiro, tra i quali si devono ricordare quelli di Oliver Bange e Gottfried Niedhart, e di Andreas Wenger, Vojtech Mastny e Christian Neunlist sulla CSCE;[10] quelli di Wilfried Loth e Georges-Henri Soutou, e di Piers Ludlow dedicati alla dimensione europea[11] e quello di Carole Fink e Bernd Schaefer sulla Ostpolitik.[12] A questi si devono aggiungere infine alcuni volumi relativi alle relazioni di Bonn con i propri alleati occidentali, tra cui si ricordano qui quello curato da Detlef Junker sui rapporti con gli USA[13] e quello edito da Thomas Schwartz e Matthias Schulz più in generale sulle relazioni tra Europa e Stati Uniti.[14]

Se dunque la storiografia relativa alla politica estera della Germania occidentale è piuttosto ricca, si deve tuttavia notare come – in tale ambito -

[10] Oliver Bange, Gottfried Niedhart (eds.), *Helsinki 1975 and the transformation of Europe* (New York; Oxford: Berghahn Books, 2008); Andreas Wenger, Vojtech Mastny, Christian Neunlist (eds.), *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965-1975* (New York: Routledge, 2008).

[11] Wilfried Loth, Georges-Henri Soutou (eds.), *The making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War. 1965-1975* (London; New York: Routledge, 2008); N. Piers Ludlow (ed.), *European Integration and the Cold War. Ostpolitik- Westpolitik, 1965-1973* (New York: Routledge, 2007).

[12] Carole Fink, Bernd Schaefer (eds.), *Ostpolitik, 1969-1974: European and global responses* (Cambridge University Press, 2009)

[13] Detlef Junker, (ed.) *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990. A handbook,* vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004)

[14] Matthias Schulz, Thomas Alan Schwartz (eds.), *The strained Alliance. U.S.-European relations from Nixon to Carter* (German Historical Institute of Washington D.C.; Cambridge, New York: Cambridge University Press: 2010)

l'analisi specifica della politica di sicurezza tedesco-occidentale sia un campo ancora relativamente inesplorato dalla ricerca storica. La letteratura che prende in esame la storia della Repubblica Federale Tedesca durante gli anni della distensione si è infatti prevalentemente concentrata sulla Nuova Ostpolitik di Willy Brandt e sul suo impatto nel contesto internazionale, trascurando invece lo studio della politica di sicurezza e della posizione tedesco-occidentale all'interno del contemporaneo vivace dibattito transatlantico su difesa, sicurezza e controllo degli armamenti. La maggior parte della storiografia (tedesca e internazionale) esistente sulla politica della BRD durante la distensione ha preso infatti in esame la straordinaria azione diplomatica dei governi tedesco-occidentali nei confronti degli stati del blocco comunista e – nei casi in cui la storia tedesca è stata affrontata in un contesto più ampio – si è scelto di indagare principalmente come gli alleati di Bonn (e in primo luogo gli Stati Uniti) reagissero alla Ostpolitik attuata soprattutto a partire dal 1969 dal governo social-liberale Brandt-Scheel.

Da quanto si riscontra nell'analisi del materiale bibliografico disponibile, la grande attenzione della storiografia nei confronti degli sviluppi della Ostpolitik non si è pertanto accompagnata ad una parallela analisi approfondita della *Westpolitik* tedesco-occidentale dello stesso periodo. Si è deciso dunque di porre proprio tale tematica al centro di questa tesi, ritendendo che – negli stessi anni della celebre Ostpolitik – la politica estera della BRD presenti un'evoluzione particolarmente interessante anche a proposito delle relazioni con i propri alleati, soprattutto dal punto di vista dell'elaborazione strategica e della gestione della propria politica di sicurezza.

Da un punto di vista concettuale la presente ricerca si colloca innanzitutto in quella tendenza storiografia che approfondisce lo studio della Guerra Fredda aggiungendo i punti di vista specifici di "*junior partner*", che consentano pertanto un superamento della tradizionale (e ormai decisamente in via di superamento)

interpretazione strettamente bipolare del conflitto Est-Ovest. Questo studio si prefigge dunque l'obiettivo di approfondire la conoscenza della politica di sicurezza della BRD tra gli anni '60 e '70 al fine sia di contribuire ad una migliore comprensione della specifica declinazione tedesco-occidentale della strategia di distensione, sia di aggiungere al contempo un tassello alla storia dei rapporti transatlantici e in generale della politica occidentale durante tale fase della Guerra Fredda. Questo secondo obiettivo deriva dalla considerazione che la Repubblica Federale Tedesca tra la fine degli anni '60 e l'inizio del decennio successivo rappresentasse un attore chiave del contesto internazionale, passando rapidamente dall'essere il maggiore ostacolo per una distensione Est-Ovest al rappresentarne il suo motore fondamentale. Tale cambio di approccio di Bonn nei confronti della propria questione nazionale e del più generale scenario europeo metteva in moto dinamiche per certi aspetti problematiche dal punto di vista degli stati del Patto di Varsavia e degli stessi alleati della BRD nel campo occidentale. La "questione tedesca" - al centro della Guerra Fredda fin dalle origini del conflitto Est-Ovest - continuò probabilmente anche negli anni della distensione a rappresentare il fulcro degli sviluppi politici internazionali.

Tutto ciò evidenzia pertanto come un'analisi critica della politica estera e di sicurezza della Repubblica Federale Tedesca possa contribuire in modo significativo ad un miglioramento della comprensione delle generali dinamiche di trasformazione in atto nel contesto storico della *détente.* In questa ricerca si è cercato di affrontare l'argomento scelto tenendo presente – oltre che il contesto tedesco – anche un quadro d'analisi d'insieme, che comprenda ad esempio il processo di elaborazione politico-strategica dell'Alleanza Atlantica e le relazioni di Bonn con gli alleati europei e con la superpotenza egemone del campo occidentale. La politica del blocco occidentale è stata pertanto indagata da un punto vista sia multilaterale (dunque essenzialmente nel processo di integrazione

europea e soprattutto nel contesto della NATO) sia – seppure in misura minore - bilaterale (ovvero dei rapporti della Germania con i singoli alleati). L'obiettivo che ci si è posti è stato pertanto quello di contribuire ad un approfondimento della conoscenza della politica estera della BRD durante gli anni della distensione, collocando le strategie di Bonn nell'ambito delle politiche del campo occidentale e dei principali dibattiti in corso in quel periodo nel contesto delle relazioni transatlantiche.

La scelta di prendere in esame un arco temporale piuttosto esteso (nove anni) e una molteplicità di tematiche – decisione peraltro necessaria per individuare i tratti di continuità e d'innovazione della politica di sicurezza della BRD rispetto al periodo precedente – non ha consentito tuttavia una ricostruzione esauriente e con un alto grado di dettaglio per ognuno degli argomenti affrontati (ciascuno dei quali sarebbe in se stesso degno e passibile di essere oggetto di una specifica tesi di dottorato). Se l'assenza di una trattazione più approfondita talvolta può apparire grave nella ricostruzione degli eventi, tuttavia l'obiettivo di ricostruire lo sviluppo della politica tedesco-occidentale non avrebbe consentito altra scelta se non quella di analizzare appunto in modo congiunto alcuni snodi fondamentali di quel periodo e le principali questioni che – nell'ambito della sicurezza – impegnarono i governi di Bonn in tali anni, a discapito di un possibile maggiore approfondimento.

Struttura della tesi

La tesi si compone di cinque capitoli e delle conclusioni. I primi due capitoli sono di carattere introduttivo per la trattazione dell'argomento centrale e sono serviti come strumenti per affrontare in modo rigoroso e documentato il tema scelto, inserendolo in un appropriato contesto storico e storiografico. Si è scelto

infatti di dedicare un primo capitolo alla ricostruzione delle caratteristiche di quella fase della Guerra Fredda comunemente definita dagli studiosi come "distensione" e all'esame della principale storiografia esistente su tali anni, al fine di analizzare il contesto internazionale di cui ci si occuperà poi nello specifico dalla prospettiva tedesco-occidentale. Considerata la complessità e l'eterogeneità del fenomeno della distensione internazionale, si è ritenuto infatti necessario dedicare all'inizio dell'esposizione un ampio spazio a tale tema, per comprenderne gli eventi centrali e le più rilevanti letture che ne hanno dato gli esperti. Prendendo in esame alcuni autori e le loro pubblicazioni, si è cercato perciò di presentare le principali interpretazioni relative al periodo della distensione, che presentano tra loro alcune analogie ma anche significative divergenze, sia per quanto riguarda il punto di vista scelto per affrontare l'argomento sia per le conclusioni che gli stessi storici ne hanno tratto. In questo primo capitolo si è dunque affrontata la distensione come tema generale e non circoscritto all'esperienza tedesca, reputando infatti imprescindibile rispetto al tema scelto un'analisi preliminare dell'intero contesto internazionale e delle dinamiche in atto negli anni '60 e '70.

Dopo aver dunque esaminato e discusso la bibliografia fondamentale sulla distensione, si passa poi ad un'analisi della storia della Germania occidentale. Il secondo capitolo consiste infatti in una ricostruzione a grandi linee della storia politica della Repubblica Federale Tedesca dal dopoguerra (e dunque dalla sua fondazione) fino alla distensione e alla sua relativa crisi. Analizzando l'evoluzione della politica estera e di sicurezza della Germania occidentale in questo arco temporale, si è accordato ampio spazio allo sviluppo della *Entspannungspolitik* (politica di distensione) tedesca, riscontrando come tale esperienza sia stata centrale per una maturazione politica dello stato tedesco occidentale in direzione

di una sempre più evidente emancipazione dalla stretta dipendenza dai propri alleati (e in parte anche dal proprio drammatico passato).

A questi primi due capitoli, che hanno la funzione di definire il contesto internazionale della *détente* e le caratteristiche della politica tedesco-occidentale in tale periodo, seguono i tre capitoli centrali della tesi. Il terzo capitolo si focalizza sul 1967, che - come si è già accennato, rappresenta una data cruciale per la storia dell'Alleanza Atlantica e della stessa BRD, a causa dell'adozione del Rapporto Harmel, del cambiamento della dottrina strategica NATO e della formazione del governo di *Große Koalition*. Il quarto e il quinto capitolo sono invece di carattere tematico: ognuno di essi ricostruisce infatti - durante tutto l'arco temporale scelto (1967-1975) – il comportamento e il ruolo della Repubblica Federale Tedesca nell'ambito di due questioni centrali per la sicurezza tedesco-occidentale quali, rispettivamente, il dibattito sugli armamenti nucleari e il tema dei negoziati multilaterali per una distensione politica (CSCE) e militare (MBFR) in Europa.

Il terzo capitolo cerca pertanto di evidenziare quali fossero i presupposti per una distensione politica e militare, analizzando come l'Alleanza Atlantica cercava di affrontare il crescente problema della credibilità degli Stati Uniti nei confronti dei propri alleati e come la BRD reagiva ai cambiamenti in atto nel contesto politico-strategico transatlantico. Il capitolo quarto, dopo aver delineato le principali tappe nell'evoluzione del rapporto della Germania occidentale con le armi nucleari, esamina in particolare il dibattito che si sviluppò a livello internazionale e nella Repubblica Federale Tedesca intorno al Trattato di Non Proliferazione Nucleare (TNP) del 1968. L'ultimo capitolo è poi dedicato all'intensa attività diplomatica svolta dal governo di Bonn nell'ambito della Conferenza di Helsinki (CSCE) e dei negoziati per un controllo degli armamenti convenzionali in Europa (MBFR). Si cercheranno infine di avanzare alcune

conclusioni derivanti dall'analisi delle tematiche scelte in questa ricerca, nel tentativo di contribuire al dibattito più generale sul fenomeno della distensione internazionale e all'interpretazione storiografica riguardante la crescita politica della Repubblica Federale Tedesca durante gli anni '60 e '70.

NOTA SULLA LINGUA TEDESCA: per quanto riguarda l'uso della lingua tedesca, dove compaiono espressioni o citazioni in tedesco si è scelto di utilizzare le parole esattamente come compaiono nei documenti dell'epoca, anche qualora la loro ortografia non risulti attualmente corretta per effetto della *Rechtschreibreform* (Riforma Ortografica) entrata in vigore in tutti gli stati di lingua tedesca nell'agosto del 1996.

CAPITOLO PRIMO

DEFINIZIONE E INTERPRETAZIONI STORIOGRAFICHE DELLA DISTENSIONE

INTRODUZIONE: STUDIARE LA DISTENSIONE

Per distensione o *détente* si intende generalmente la fase della Guerra Fredda che comincia nella seconda metà degli anni '60 e termina alla fine degli anni '70. Questo arco temporale si può a sua volta suddividere in una prima parte (1967-1975) - che vede l'avvio della distensione vera e propria - e in un secondo periodo (1976-1979), in cui i presupposti della distensione entrano in crisi e si riscontra un nuovo aumento della conflittualità nelle relazioni internazionali.

La crescente proliferazione (orizzontale e verticale)[1] degli armamenti nucleari e l'instabilità del contesto internazionale degli anni '60 rendevano condivisa da parte delle superpotenze e di altri stati della comunità internazionale la necessità di sperimentare nuovi approcci alla gestione della propria politica estera, improntati ad uno spirito di negoziato e collaborazione. Il leader sovietico Leonid Brezhnev (Segretario Generale del PCUS dal 1964) e l'Amministrazione statunitense sotto la presidenza di Lyndon Johnson e soprattutto poi di Richard Nixon (in carica dal 1969) ritennero pertanto conveniente provare a "trasformare

[1] Per "proliferazione nucleare orizzontale" si intende un aumento nel numero degli stati possessori di armamenti nucleari (oltre agli Stati Uniti e all'Unione Sovietica – che possedevano una capacità nucleare militare rispettivamente dal 1945 e dal 1949 - la Gran Bretagna era riuscita a produrre armi nucleari nazionali nel 1952, la Francia nel 1960 e la Repubblica Popolare Cinese nel 1964). Con l'espressione "proliferazione nucleare verticale" si indica invece il potenziamento dei sistemi d'arma nucleare esistenti e in generale i progressi tecnologico-militari nel campo nucleare bellico da parte di stati già in possesso di tali armamenti.

una situazione pericolosa in un sistema prevedibile",[2] stabilendo concordemente le regole in base alle quali poter gestire il confronto permanente tra i due campi della Guerra Fredda. La distensione non fu tuttavia un processo omogeneo, ma piuttosto un insieme non sempre coerente di tentativi miranti a sbloccare la rigidità del sistema internazionale uscito dalla Seconda Guerra Mondiale.[3] Concordando con Vladislav Zubok, secondo il quale "la *détente* non fu un processo inevitabile o predeterminato",[4] si ritiene doveroso affrontare lo studio di questa particolare fase della storia delle relazioni internazionali osservando tale periodo nel contesto più ampio della Guerra Fredda e analizzando gli obiettivi, le preoccupazioni e le strategie dei suoi maggiori protagonisti.

Per comprendere meglio il tema centrale di questa ricerca - ovvero l'evoluzione della politica di sicurezza tedesco-occidentale tra il 1967 e il 1975 - e inserirlo nel contesto storico corrispondente, si ritiene opportuno iniziare questa trattazione con una disamina della principale letteratura storiografica esistente sulla distensione. Alle ricerche pubblicate sulla *détente* già negli anni immediatamente successivi agli eventi e alla pubblicazione delle memorie di alcuni protagonisti di tale epoca si sono aggiunte negli ultimi due decenni numerose analisi che hanno potuto usufruire delle fonti primarie resesi nel frattempo accessibili.

La declassificazione delle principali fonti d'archivio relative al periodo della distensione, che ha avuto luogo a partire dalla fine degli anni '90 del secolo scorso

---

[2] John Lewis Gaddis, *La guerra fredda. Cinquant'anni di paura e di speranza* (Milano: Arnoldo Mondadori Editore, 2005) p. 211.

[3] Irwin M. Wall, *The United States and two Ostpolitiks. De Gaulle and Brandt,* in Wilfried Loth, Georges-Henri Soutou (eds.), *The Making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965-1975* (London; New York: Routledge, 2008), p.134. Wall, evidenziando come ogni stato avesse in realtà una propria politica di distensione, sostiene pertanto che non si possa considerare tale fenomeno come un processo unitario, essendo esso stesso piuttosto un insieme di diverse politiche non sempre concordi.

[4] Vladislav M. Zubok, *A failed empire. The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev* (University of North Carolina Press, 2007), pp.222 e segg.

in molti paesi del mondo (soprattutto negli stati dell'ex blocco occidentale come Stati Uniti, Gran Bretagna, Germania occidentale e Francia, ma anche – seppure in modo meno sistematico – negli stati che appartenevano al Patto di Varsavia), ha determinato una straordinaria fioritura delle ricerche storiche sulla *détente*. La fine della Guerra Fredda e la dissoluzione dell'Unione Sovietica hanno inoltre contribuito in grande misura allo sviluppo della storiografia relativa all'intero arco temporale della Guerra Fredda, consentendo un ampliamento dei punti di vista dai quali è possibile attualmente studiare gli eventi della seconda metà del ventesimo secolo e aprendo la strada a interpretazioni e paradigmi di ricerca nuovi. Si prenderanno qui in esame i lavori di alcuni autori che costituiscono una base imprescindibile per affrontare una ricerca che verta sul periodo della distensione e si cercheranno di mettere in risalto le peculiarità delle principali interpretazioni di tale fase storica.

Un tassello molto importante per lo studio della distensione è inoltre l'analisi delle memorie e dei volumi autobiografici di alcuni dei maggiori protagonisti di tale periodo. In quest'ambito, tra le opere più utili ai fini di questa ricerca si devono qui menzionare innanzitutto le memorie di Henry Kissinger, Consigliere per la Sicurezza Nazionale e Segretario di Stato durante le Amministrazioni Nixon e poi Ford. Divise in due volumi ("*Gli anni della Casa Bianca"* - che copre il periodo 1969-1972 - e "*Anni di crisi"*, relativo al biennio 1973-1974),[5] le memorie di Kissinger rappresentano una fonte insostituibile per avere un punto di vista interno alla politica estera statunitense durante gli anni in questione e offrono una ricostruzione alquanto dettagliata dei principali avvenimenti e negoziati in cui gli Stati Uniti stessi erano coinvolti. Fondamentali per analizzare la politica estera della Germania occidentale durante la distensione

[5] Henry Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca (1969-1973)* (Milano: SugarCo, 1980); Henry Kissinger, *Anni di crisi (1973-1974)* (Milano: SugarCo, 1982).

sono invece le memorie di Willy Brandt e di Egon Bahr che – seppure ripercorrono tutto l'arco temporale della Guerra Fredda – riservano una parte ampia della trattazione proprio al periodo tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70.[6]

Altri due testi particolarmente interessanti in tale ambito sono infine i diari di Manlio Brosio (Segretario Generale della NATO tra il 1964 e il 1971) e le memorie del diplomatico tedesco Wilhelm Grewe.[7] Entrambi riconducibili agli ambienti politici conservatori dell'Europa occidentale, Brosio e Grewe descrivono in tali volumi la propria esperienza politico-diplomatica, fornendo un ulteriore importante punto di vista relativo agli anni della distensione. I due diplomatici, che avevano tra l'altro un buon rapporto personale tra loro, condividevano una visione alquanto pessimista circa il periodo storico che stavano vivendo. Nei loro volumi vengono sottolineati i rischi della distensione, a loro avviso decisamente più rilevanti rispetto alle opportunità che tale fase storica poteva riservare alla politica occidentale.

Dalla lettura dei "*Diari NATO*" di Brosio emerge il timore che la distensione potesse finire per trasformarsi in un *appeasement* occidentale nei confronti del Patto di Varsavia, il quale – smentendo le illusioni di quanti propugnavano una linea di negoziati Est-Ovest – si sarebbe prima o poi approfittato della sopraggiunta debolezza dell'Alleanza Atlantica.[8] Tale preoccupazione era

---

[6] Willy Brandt, *Memorie* (Milano: Garzanti, 1991); Willy Brandt, *People and politics. The years 1960-1975* (London: William Collins Sons & Co., 1978); Egon Bahr, *Zu meiner Zeit* (München: Siedler, 1998).

[7] Wilhelm G. Grewe, *Rückblenden, 1976-1951. Aufzeichnungen eines Augenzeugen deutscher Außenpolitik von Adenauer bis Schmidt* (Frankfurt am Main, Berlin, Wien: Propyläen, 1979); per quanto riguarda Manlio Brosio, i cui lunghi diari sono stati pubblicati in diversi volumi (*Diari di Mosca, 1947-1951; Diari di Washington, 1955-1961; Diari di Parigi, 1961-1964*; *Diari NATO, 1964-1972*), qui ci interessa menzionare quelli relativi agli anni della distensione, corrispondenti dunque al periodo in cui Brosio fu Segretario Generale della NATO: Manlio Brosio, *Diari NATO, 1964-1972* (Bologna: Il Mulino, 2011).

[8] I timori di Brosio rispetto ad una distensione dei rapporti tra l'Alleanza Atlantica e il blocco comunista sono evidenti anche nell'articolo: Manlio Brosio, "Kann die NATO eine Entspannung

condivisa anche da Grewe, che si trovava pertanto in netta polemica con molte delle scelte politiche effettuate in quegli anni dall'SPD, partito che dominava la vita politica di Bonn durante la distensione. La descrizione di quelli che – secondo Brosio e Grewe – erano i sintomi di una "crisi occidentale" è pertanto da analizzare parallelamente ai già citati volumi di Brandt e di Bahr, nei quali traspare al contrario un senso di ottimismo e una volontà di sperimentare i nuovi percorsi politici che si rendevano disponibili all'Alleanza occidentale a partire dalla metà degli anni '60.

1. LE ORIGINI DELLA DISTENSIONE TRA "*RETREAT FROM ARMAGEDDON*" E NUOVE CONCEZIONI POLITICHE

Alcuni autori, tra i quali soprattutto Lawrence Freedman e McGeorge Bundy, evidenziano come – ai fini di una comprensione del fenomeno della *détente* – sia assolutamente centrale l'analisi della situazione strategica di quel periodo.[9] L'enorme crescita della capacità nucleare di Stati Uniti e Unione Sovietica e il raggiungimento di un parità strategica da parte dell'URSS indussero entrambe le superpotenze a ricercare l'avvio di un dialogo politico mirante ad evitare lo scoppio di un conflitto che – a causa dei progressi sopraggiunti nel campo militare e tecnologico - sarebbe stato tremendamente distruttivo per ognuna delle parti in causa.

Da questo punto di vista la Crisi dei missili di Cuba del 1962 rappresenta indubbiamente uno spartiacque nella Guerra Fredda, poiché rese evidenti i rischi

---

überleben?", in *Europa Archiv,* Folge 10/1971, pp.341-353, che ripropone in modo integrale un intervento tenuto da Brosio presso la *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik* (DGAP) di Bonn.

[9] McGeorge Bundy, *Danger and survival. Choices about the bomb in the first fifty years* (New York; Toronto: Random House, 1988); Lawrence Freedman, *The evolution of nuclear strategy* (London: The International Institute for Strategic Studies, Macmillan Press, 1989).

smisurati che derivavano dalla diffusione degli armamenti nucleari e la potenziale instabilità internazionale insita nella mancanza di una comunicazione tra i due blocchi su tali temi. Uno dei principali elementi del processo di distensione è infatti quello della ricerca di un *modus vivendi* tra i due campi avversari, che doveva passare innanzitutto per degli accordi relativi alla gestione degli enormi arsenali di cui disponevano le due alleanze.[10] Il tema del controllo degli armamenti divenne così il primo oggetto del dialogo tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica a partire dal periodo immediatamente successivo alla Crisi di Cuba, come testimonia la firma del *Limited Test Ban Treaty* (LTBT) nel 1963.[11]

Un contributo fondamentale per analizzare le radici della distensione è stato dato poi dallo storico americano Marc Trachtenberg. Nel suo volume "*A constructed peace"*[12] egli indaga il periodo compreso tra l'immediato dopoguerra e il 1963, anno di inizio di un – seppure ancora timido e parziale – disgelo nelle relazioni internazionali. Secondo Trachtenberg il nodo fondamentale del conflitto Est-Ovest risiedeva nella questione tedesca e specificatamente nella controversia inerente lo status della Germania occidentale relativamente alla dimensione nucleare, di cui si parlerà diffusamente nel quarto capitolo di questa ricerca. Anche nell'interpretazione del periodo successivo e dunque dell'arco temporale inteso comunemente come di distensione, Trachtenberg sostiene la centralità dell'elemento nucleare nelle relazioni internazionali.[13] La parte dedicata alla

---

[10] Su tale aspetto si veda: Hal Brands, "Progress unseen: U.S. Arms Control policy and the origins of Détente, 1963-1968", in *Diplomatic History,* vol.30, n.2 (April 2006), pp.253-285.

[11] Si veda a tal proposito il volume di Marilena Gala che ha per oggetto proprio il Trattato internazionale per la messa al bando parziale degli esperimenti nucleari (LTBT o PTBT), stipulato nel 1963 a Mosca su proposta di Stati Uniti, Unione Sovietica e Gran Bretagna: Marilena Gala, *Il paradosso nucleare. Il Limited Test Ban Treaty come primo passo verso la distensione* (Firenze: Polistampa, 2002).

[12] Marc Trachtenberg, *A constructed peace. The making of the European settlement 1945-1963* (Princeton: Princeton University Press, 1999)

[13] Tale centralità della questione nucleare nella fase di distensione della Guerra Fredda è sottolineata anche in: Hal Brands, "Non-Proliferation and the dynamics of the Middle Cold War: the Superpowers, the MLF, and the NPT", in *Cold War History,* vol.7, n.3 (2007), pp.389-423.

détente all'interno del suo volume "*The Cold War and after*"[14] si concentra infatti essenzialmente sul modo in cui la NATO si trovò a dover affrontare una vera e propria crisi intorno alla questione nucleare e su come il campo occidentale riuscì, insieme al Patto di Varsavia, a dare vita ad un sistema solo apparentemente stabile durante gli anni 1963-1975.

Per quanto riguarda lo studio delle origini della distensione sono poi fondamentali due pubblicazioni alquanto diverse ma in un certo senso collegate tra loro: "*NATO and the nuclear revolution. A crisis of credibility. 1966-1967*" di Helga Haftendorn e "*The emergence of Détente in Europe. Brandt, Kennedy and the formation of Ostpolitik*" di Arne Hofmann.[15] Dal punto di vista della presente ricerca, questi due contributi possono essere definiti in una certa misura "complementari" tra loro, in quanto – pur analizzando entrambi le origini della distensione e focalizzandosi tutti e due sul contesto occidentale - approfondiscono aspetti totalmente differenti: la ricerca di Haftendorn tratta infatti l'argomento dal punto di vista strategico-militare e quella di Hofmann affronta invece il tema da una prospettiva di storia delle idee politiche, dando risalto alla dimensione intellettuale.

Il volume della Haftendorn si focalizza dunque sugli aspetti strategico-militari che condussero l'Alleanza Atlantica ad intraprendere, a partire dalla fine degli anni '60, una generale linea di distensione nei confronti del blocco comunista.[16] La prima formulazione ufficiale del concetto di *détente* si trova

---

[14] Marc Trachtenberg, *The Cold War and after. History, theory, and the logic of International Politics* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2012), cap.6, pp.154-182.

[15] Helga Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution. A crisis of credibility, 1966-1967* (New York: Oxford University Press, 1996); Arne Hofmann, *The emergence of Détente in Europe. Brandt, Kennedy and the formation of Ostpolitik* (New York: Routledge, 2007).

[16] Per quanto riguarda le complesse trasformazioni che investirono la NATO in questa fase della Guerra Fredda si rimanda qui anche a quest'articolo di Andreas Wenger e al volume collettaneo dedicato a tale tema curato tra gli altri dallo stesso Wenger: Andreas Wenger, "Crisis and opportunity: NATO's transformation and the multilateralization of détente, 1966-1968", in *Journal of Cold War Studies,* vol.6,

infatti nel "Rapporto Harmel", un documento prodotto da un gruppo di studio interno alla NATO nel 1967.[17] Tale rapporto vide la luce dopo un ampio dibattito sul futuro dell'Alleanza Atlantica e propose due principali compiti per l'Alleanza: il mantenimento della sicurezza occidentale e l'avvio di una politica di distensione. Nella seconda metà degli anni '60 la percezione di una diminuzione della minaccia sovietica rendeva infatti possibile ed auspicabile - secondo gli autori del Report - la sperimentazione di una cooperazione politico-economico-culturale con il campo nemico.[18] L'espansione dei compiti della NATO con la formulazione del concetto di "distensione politica", da affiancare alla tradizionale deterrenza militare, evidenziava la volontà occidentale di avviare un dialogo tra i due blocchi, anche al fine di evitare pericolosi errori di percezione delle intenzioni degli avversari che potevano condurre ad incontrollabili *escalations* militari.[19] Il Rapporto Harmel si pose dunque come uno spartiacque nella storia dell'Alleanza Atlantica,[20] stabilendo la possibile complementarietà dei principi di difesa e di distensione. Sebbene questa prima formulazione occidentale del concetto di *détente* fosse vaga nell'indicare le modalità con le quali si sarebbe dovuta attuare la stessa distensione, il Rapporto Harmel rappresentò tuttavia un utile riferimento generale per lo sviluppo delle varie politiche di distensione nel decennio

---

n.1 (Winter 2004), pp.22-74; Andreas Wenger, Christian Neunlist, Anna Locher (eds.), *Transforming NATO in the Cold War: challenges beyond deterrence in the 1960s* (USA and Canada: Routledge, 2007).

[17] Un ampio spazio all'analisi del Rapporto Harmel viene dato in questa ricerca nel terzo capitolo (paragrafo 3).

[18] H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., pp.397-402.

[19] H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., p.401.

[20] Lawrence S. Kaplan, *The long entanglement. NATO's first fifty years* (Westport: Praeger, 1999), p.115. Secondo la periodizzazione di Kaplan, il Rapporto Harmel si pone proprio all'inizio della fase di "seconda generazione" della NATO, che corrisponderebbe agli anni 1968-1989. In tale periodo l'elevata conflittualità Est-Ovest della "prima generazione" (che - a suo avviso - terminava nel 1967) sembrava essersi progressivamente attenuata e i maggiori problemi che la NATO si trovava a dover affrontare erano, secondo Kaplan, le relazioni interne all'Alleanza Atlantica stessa.

successivo.[21] Le discussioni interne alla NATO relative al Rapporto Harmel procedettero parallelamente a quelle concernenti il nuovo concetto strategico dell'Alleanza.[22]

Queste ultime si erano rese necessarie in seguito alla crescente crisi di credibilità della strategia NATO di "Rappresaglia Massiccia", che stava dando luogo ai timori europei di un *decoupling* nella sicurezza transatlantica e ad un calo di coesione interna (reso evidente dalla scelta francese di abbandonare le strutture militari integrate dell'Alleanza nel 1966).[23] Il raggiungimento della parità nucleare sovietica aveva indebolito la credibilità della deterrenza statunitense e la fiducia degli europei nella relativa garanzia di protezione degli Stati Uniti. I progressi tecnologico-militari dell'Unione Sovietica determinavano infatti una sopraggiunta vulnerabilità per gli USA e dunque il pericolo di una rappresaglia che si sarebbe potuta ripercuotere sullo stesso territorio statunitense, rischio che gli Stati Uniti erano comprensibilmente restii a correre e che fu alla base della ricerca di una dottrina strategica alternativa da parte dell'Amministrazione americana. La strategica di Rappresaglia Massiccia venne pertanto sostituita ufficialmente nel 1967 da quella di "Risposta Flessibile", che sembrava poter essere maggiormente adatta a rinsaldare il legame transatlantico nel contesto strategico e militare della fine degli anni '60.[24]

---

[21] Helga Haftendorn, "The Harmel Report and its impact on German Ostpolitik", in W. Loth, G. H. Soutou (eds.), *The Making of Détente,* cit., p.109.

[22] A questo argomento è dedicata un parte importante di questa ricerca, nel capitolo terzo (paragrafo 2).

[23] H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., pp.24 e segg; sul caso della Francia si vedano: Frédéric Bozo, *La France et l'OTAN: de la Guerre froide au nouvel ordre européen* (Paris: Masson, 1991); Laurent Cesari, "France and NATO from 1966 to 1976", in Wilfried Loth, Georges-Henri Soutou (eds.), *The making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War. 1965-1975* (London; New York: Routledge, 2008), pp.91-102.

[24] Per quanto riguarda la dottrina strategica della Risposta Flessibile si veda soprattutto: Jane E. Stromseth, *The origins of flexible response. NATO's debate over strategy in the 1960s* (London: Macmillan Press, 1988).

Secondo Helga Haftendorn nel 1966-1967 l'Alleanza Atlantica riuscì pertanto a superare con successo una delle sue crisi più profonde, dalla quale uscì rinnovata negli intenti e rafforzata nella propria coesione. In particolare fu riaffermata la credibilità della leadership degli Stati Uniti che, nonostante il crescente multipolarismo (manifestatosi in modo evidente con le indipendenti politiche di de Gaulle e di Brandt), riuscivano a presentarsi ancora come coloro che potevano provvedere un'affidabile e necessaria garanzia per i propri alleati europei. Per quanto riguarda gli europei, essi dalla fine degli anni '60 cominciarono ad ottenere un maggior peso negoziale all'interno dell'Alleanza Atlantica e ad essere più influenti nella definizione delle nuove strategie collettive (attraverso forum negoziali come il *Nuclear Planning Group*).[25] L'autrice sostiene infatti che nel periodo della distensione il sistema di sicurezza occidentale cominciò ad evolversi in direzione di un regime multipolare e cooperativo che rendeva più tollerabili le asimmetrie interne esistenti tra gli Stati Uniti e l'Europa occidentale.[26]

Un punto di vista diverso in merito a quest'aspetto lo fornisce invece Lawrence Kaplan nel suo volume "*The long entanglement. NATO's first fifty years".*[27] In tale pubblicazione Kaplan mette maggiormente in risalto gli aspetti di relativa conflittualità che - nonostante la felice risoluzione della crisi della NATO del 1966-1967 - caratterizzarono i rapporti interni all'Alleanza Atlantica durante gli anni '70 (tra i quali spiccavano la spinosa questione del "*burden sharing",*[28] la

[25] Di questo organo si parlerà diffusamente nel capitolo dedicato al nucleare (capitolo quarto).

[26] H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., p.411.

[27] Lawrence S. Kaplan, *The long entanglement. NATO's first fifty years* (Westport: Praeger, 1999)

[28] Per "*burden-sharing"* si intende la ripartizione degli oneri relativi alla sicurezza e alla difesa dell'Alleanza Atlantica.

competizione economica[29] e la critica europea alla gestione statunitense del conflitto indocinese).[30]

Tornando a Helga Haftendorn, mentre la sua ricerca ha analizzato dunque le origini strategico-militari della distensione occidentale, il già citato volume di Arne Hofmann "*The emergence of Détente in Europe"* si focalizza invece sulla dimensione intellettuale della stessa distensione.[31] L'autore individua le radici della distensione nella concettualizzazione politica di due protagonisti di spicco degli anni '60: il presidente americano John Fitzgerald Kennedy e il Cancelliere tedesco Willy Brandt. L'Ostpolitik del socialdemocratico Brandt fu il principale motore della distensione europea e Hofmann ne approfondisce lo studio cercando di accordare il giusto peso alle influenze esterne che la stessa politica estera tedesco-occidentale subì. L'abbandono da parte di Brandt della rigidità dei precedenti governi tedesco-occidentali e la sua disponibilità a fondare la propria innovativa politica estera su un'accettazione provvisoria dello status quo furono le chiavi del progressivo allentamento delle tensioni nel continente europeo. L'approccio più pragmatico e flessibile di Brandt nei confronti della questione tedesca, unito ad una carica ideale nel proporre sviluppi radicali da realizzare

[29] Sulla "sfida" economica europea all'interno del contesto transatlantico e le relative difficoltà nell'Alleanza Atlantica sotto tale punto di vista si vedano soprattutto: Geir Lundestad, "*Empire" by integration. The United States and European Integration, 1945-1997* (Oxford University Press, 1998), pp.82 e segg.; Fiorella Favino, "Washington's economic diplomacy and the reconstruction of the US leadership", in Leopoldo Nuti (ed.), *The crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev. 1975-1985* (London; New York: Routledge, 2008), pp.165-176; Duccio Basosi, "Helsinki and Rambouillet. US attitudes towards trade and security during the early CSCE process, 1972-1975", in Andreas Wenger, Vojtech Mastny, Christian Neunlist (eds.), *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965-1975* (New York: Routledge, 2008), pp.222-236; Maria Eleonora Guasconi, "Europe and the EMS challenge. Old and new forms of European integration in the '70s", in L. Nuti (ed.), *The crisis of Détente in Europe,* cit., pp.177-189.

[30] L. S. Kaplan, *The long entanglement,* cit., pp.149-160. Kaplan scrive a p.159: "il fattore più importante per mantenere la NATO compatta fu in quel periodo l'assenza stessa di alternative possibili".

[31] Arne Hofmann, *The emergence of Détente in Europe. Brandt, Kennedy and the formation of Ostpolitik* (New York: Routledge, 2007)

però in un futuro più lontano, trovavano somiglianze nella politica del Presidente democratico degli Stati Uniti John Kennedy.

Il rapporto tra i due leader – entrambi riconducibili ad un progressismo di sinistra - non fu tuttavia sempre caratterizzato da una comunanza di intenti, anzi fu contrassegnato anche da fasi di tensione e disaccordo, soprattutto durante la crisi segnata dalla costruzione del Muro di Berlino nel 1961. In tale occasione Brandt, sindaco di Berlino ovest, si sarebbe aspettato una posizione statunitense più forte e critica nei confronti del campo comunista e invece dovette amaramente constatare l'assenza di reazioni occidentali drastiche e un'accettazione quasi passiva della nuova "sistemazione" della questione tedesca manifestata da parte degli alleati di Bonn. La percezione stessa del Muro divergeva infatti sostanzialmente, rappresentando una "crisi" per Brandt e invece una "soluzione" provvisoriamente accettabile dal punto di vista dell'Amministrazione Kennedy.[32] I primi anni '60 e soprattutto la crisi di Berlino del 1961 furono dunque fondamentali per l'impostazione di un'Ostpolitik tedesca che doveva necessariamente avere il suo punto di partenza nell'accettazione dello status quo, lavorando nello stesso tempo per un suo futuro superamento.[33] La constatazione che si poteva trarre dalla reazione statunitense alla crisi del Muro di Berlino era infatti che gli Stati Uniti non intendevano spingersi fino a sfidare lo status quo europeo e la sfera di influenza sovietica e rischiare in tal modo una guerra nucleare che Kennedy non riteneva improbabile.

---

[32] A. Hofmann, *The emergence of Détente in Europe,* cit., p.37.

[33] Sulla crisi di Berlino del 1961 si veda soprattutto: Hope M. Harrison, *Driving the Soviets up the Wall. Soviet-East German relations, 1953-1961* (Princeton: Princeton University Press, 2003); focalizzato proprio sul rapporto tra la crisi del Muro e la nascita della nuova Ostpolitik di Brandt è poi l'articolo della stessa autrice: Hope M. Harrison, "The Berlin Wall, Ostpolitik and Détente", in David C. Geyer, Bernd Schaefer (eds.), *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972* (German Historical Institute, Washington D.C., Bulletin n. 34 – Supplement 1, 2004), pp.5-18.

La politica di distensione - sia nella "versione" di Washington che nella declinazione tedesco-occidentale - si basò pertanto su un progetto graduale di cambiamenti, implicante però un inevitabile accordo sullo status quo del presente. Hofmann, nella sua analisi, rifiuta entrambi i paradigmi tradizionali che interpretano l'Ostpolitik come adozione della politica kennediana e adattamento dunque alla linea degli alleati, o invece come una politica già coerentemente sviluppata negli anni '50 e pertanto non influenzata dalla successiva concettualizzazione del presidente americano. La strategia di distensione della Germania occidentale (*Entspannungspolitik*) fu infatti - a suo avviso - un processo dalle radici lontane ed eminentemente tedesche, che fu tuttavia influenzato nella propria evoluzione dalla crisi del Muro di Berlino e dalla relativa politica statunitense.[34]

In conclusione, l'Ostpolitik di Bonn si basava proprio sulla necessità di adattare la propria politica estera ad un contesto mutato, cercando di porsi a livello internazionale come un attore ormai maturo e indipendente, che comunque intendeva preservare un rapporto molto stretto con gli Stati Uniti. All'inizio degli anni '60, durante la breve presidenza Kennedy, Brandt perfezionò dunque la propria concezione politica, arrivando alla fondamentale conclusione che i progressi nel campo della questione tedesca si sarebbero potuti attuare solo nell'ambito di una più generale distensione nelle relazioni bipolari. Il timore di

[34] A. Hofmann, *The emergence of Détente in Europe,* cit., p.6. La letteratura relativa ad un confronto tra le peculiarità della *Entspannungspolitik* di Bonn e la distensione perseguita dagli Stati Uniti è piuttosto ampia, su tale tema si vedano soprattutto: Mary Elise Sarotte, "The frailties of grand strategies. A comparison of détente and Ostpolitik", in Fredrik Logevall and Andrew Preston (eds.), *Nixon in the world. American foreign relations, 1969-1977* (Oxford; New York: Oxford University Press, 2008), pp.146-163; David C. Geyer, Bernd Schaefer (eds.), *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972* (German Historical Institute, Washington D.C., Bulletin n. 34 – Supplement 1, 2004); Werner Link, "Ostpolitik: Détente German-style and adapting to America", in Detlef Junker (ed.), *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990. A handbook,* vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), pp.33-39; Gottfried Niedhart, "U.S. détente and West German *Ostpolitik:* parallels and frictions", in Matthias Schulz, Thomas Alan Schwartz (eds.), *The strained Alliance. U.S.-European relations from Nixon to Carter* (German Historical Institute of Washington D.C.; Cambridge, New York: Cambridge University Press: 2010), pp.23-44.

una gestione esclusiva delle superpotenze della nuova fase di relazioni internazionali convinse nello stesso tempo Brandt della necessità di partecipare attivamente alla *détente*, senza subirla. Se infatti si voleva che la distensione favorisse la causa tedesca, secondo Brandt e il suo assistente Egon Bahr, i tedeschi stessi avrebbero dovuto contribuire a portarla avanti.[35] Sotto la spinta delle idee elaborate soprattutto da Brandt e da Bahr, la Repubblica Federale Tedesca passò pertanto in breve tempo dall'essere uno dei maggiori ostacoli alla distensione a rappresentarne il più convinto protagonista.[36]

Secondo tale punto di vista, la modalità per avviare una nuova fase di relazioni internazionali avrebbe dovuto essere la pratica negoziale, con la quale si doveva cercare di stabilire una base di interessi comuni per impostare un *modus vivendi* con gli avversari. La sensibilità di Brandt nei confronti delle condizioni di vita di chi subiva maggiormente la Guerra Fredda (mostrata già in occasione del raggiungimento dell'Accordo sulle visite intratedesche del Natale 1963)[37] e il suo proposito di porre i diritti umani al centro della propria agenda politica anticiparono inoltre il concetto di "*people first"* inserito poi dagli stati della CE nel Terzo Paniere di Helsinki, di cui si parlerà diffusamente nel capitolo quinto.[38] Le

---

[35] A. Hofmann, *The emergence of Détente in Europe,* cit., p. 74.

[36] Sulla Ostpolitik di Bonn si vedano soprattutto: Mary Elise Sarotte, *Dealing with the devil. East Germany, Détente, and Ostpolitik, 1969-1973* (Chapel Hill; London: The University of North Carolina Press, 2001), che si focalizza sui trattati stipulati dal governo Brandt durante i primi anni '70 (i cosiddetti "*Ostverträge"*); Timothy Garton Ash, *In Europe's name: Germany and the divided continent* (London: Vintage, 1994), che inserisce la questione tedesca all'interno del contesto europeo e internazionale di tutto l'arco temporale della Guerra Fredda e riserva ampio spazio al periodo dell'Ostpolitik.

[37] Tale accordo fu il primo stipulato tra l'amministrazione di Berlino Ovest e il governo della DDR. L'accordo, sottoscritto il 17 dicembre 1963, consentiva ad alcuni cittadini della parte occidentale della città di poter visitare durante il periodo di Natale i propri parenti che risiedevano a Berlino Est. Si vedano a tal proposito: T. G. Ash, *In Europe's name,* cit., pp.58 e segg; Helga Haftendorn*, Coming of age. German foreign policy since 1945* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2006), pp.135-136.

[38] L'approccio generalmente denominato "*people first*" si riferisce alla convinzione degli stati dell'Europa occidentale che il processo di distensione Est-Ovest dovesse in primo luogo favorire il miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini europei. In quest'ottica i rappresentati dell'Europa occidentale ritenevano che l'incremento di contatti in ogni ambito delle relazioni tra le persone che

radici intellettuali della distensione sono pertanto individuate da Arne Hofmann nell'approccio - dinamico, pragmatico e visionario insieme - di Kennedy e di Brandt, che all'inizio degli anni '60 cominciarono a preparare, in modo non sempre coincidente, il terreno per gli sviluppi del decennio successivo.[39]

2. LA DISTENSIONE DELLE SUPERPOTENZE: UN DIALOGO "*STATUS QUO - ORIENTED*"

Un testo fondamentale per lo studio della distensione è il volume di Raymond Garthoff *"Détente and confrontation".*[40] Oltre ad essere un noto analista nel campo della storia delle relazioni internazionali, l'autore ricoprì un ruolo di primo piano nell'Amministrazione statunitense tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70 nell'ambito dei negoziati relativi al controllo degli armamenti. Garthoff ha dedicato questo volume alla distensione, focalizzando la sua attenzione prevalentemente sulle relazioni tra le due superpotenze e soprattutto sulla dimensione militare-strategica dei rapporti USA-URSS. Dando ampio spazio dunque a tematiche quali i negoziati SALT e i principali summit tra le due superpotenze ma non trascurando altre questioni - come ad esempio l'emergere della Cina comunista come protagonista dello scenario mondiale e la conseguente elaborazione di una "diplomazia triangolare" da parte degli USA - Garthoff ricostruisce il contesto internazionale tra il 1969 e il 1980 evidenziando come la distensione di quel periodo procedette parallelamente ad un confronto

---

vivevano nelle due parti dell'Europa divisa dovesse essere una condizione necessaria ad una distensione delle relazioni tra stati nemici, in aggiunta alla cooperazione economica e agli accordi militari.

[39] A. Hofmann, *The emergence of Détente in Europe,* cit., pp.101 e segg.

[40] Raymond Leonard Garthoff, *Détente and confrontation. American-Soviet relations from Nixon to Reagan* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1994)

talvolta anche estremamente intenso e comunque sempre presente nelle relazioni bipolari.

Incentrato anch'esso sulle relazioni tra le due superpotenze è il volume di Melvyn Leffler: "*For the soul of mankind".*[41] Leffler, evitando di analizzare in modo approfondito gli anni della distensione vera e propria, focalizza la sua attenzione invece sul periodo immediatamente precedente ('62-'65) e successivo (dal '75 in poi). L'autore intende in tal modo investigare più le radici e l'eredità del processo di distensione, rispetto al fenomeno stesso della *détente.* La distensione sarebbe stata originata – secondo Leffler – in primo luogo dall'accresciuta consapevolezza dei leader delle superpotenze di vivere sulla soglia di un "annientamento globale", derivante dai pericoli delle crisi internazionali in un'era nucleare. Nonostante gli storici generalmente collochino i più spettacolari eventi della distensione tra la fine degli anni '60 e l'inizio del decennio successivo, Leffler sottolinea come sia possibile rintracciare i primi segni di tale processo già nel periodo immediatamente successivo alla Crisi di Cuba.[42] Una spinta non secondaria in direzione della distensione derivava inoltre a suo avviso dalla crescente necessità della leadership sovietica di concentrare maggiori risorse nel settore dei beni di consumo, per risollevare le drammatiche condizioni di vita dei cittadini del Patto di Varsavia e dunque riequilibrare il problematico sistema economico comunista. Khrushchev e poi soprattutto il suo successore Brezhnev ritenevano che tale processo sarebbe stato attuabile solo nel quadro di una riduzione delle spese militari e di un aumento dei contatti economico-

[41] Melvyn P. Leffler, *For the soul of mankind. The United States, the Soviet Union and the Cold War* (New York: Hill and Wang, 2007)

[42] M. P. Leffler, *For the soul of mankind,* pp.151-233.

commerciali con l'Occidente e dunque nel contesto di una distensione internazionale.[43]

Alcuni autori hanno poi affrontato lo studio della Guerra Fredda focalizzando la propria attenzione sulla politica estera di una delle due superpotenze. Per quanto riguarda la prospettiva statunitense, un'analisi imprescindibile che copre tutto l'arco temporale della Guerra Fredda - utile anche per contestualizzare il periodo della distensione - è quella elaborata dall'americano John Lewis Gaddis in "*Strategies of Containment*".[44] L'autore reinterpreta infatti con una chiave originale la politica di sicurezza degli Stati Uniti, focalizzando la propria attenzione sul concetto di "*containment*", la preoccupazione centrale della politica estera statunitense dal dopoguerra in poi. Gaddis, analizzando dunque la storia della Guerra Fredda da una prospettiva strategica, applica una propria periodizzazione esaminando come il concetto di *containment* sia stato formulato ed attuato in diversi modi dalle amministrazioni americane. Nella sua analisi, che si basa sull'individuazione di alcuni distinti "paradigmi strategici", la fase del conflitto Est-Ovest definita di "distensione" occupa tutti gli anni '70, dall'entrata in carica dell'amministrazione Nixon (1969) all'invasione sovietica dell'Afghanistan (1979).[45] Tale decennio vide - secondo Gaddis - i cambiamenti più rilevanti nella politica estera americana della seconda metà del Novecento.[46]

Nella concezione del Presidente repubblicano Richard Nixon e del suo *National Security Advisor* Henry Kissinger, la politica estera statunitense doveva

---

[43] M. P. Leffler, *For the soul of mankind,* pp.165-166; 234-242.

[44] John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment. A critical appraisal of postwar American National Security Policy* (New York: Oxford University Press, 1982).

[45] J. L. Gaddis, *Strategies of Containment,* cit., p.IX.

[46] J. L. Gaddis, *Strategies of Containment*, cit., p.274.

essere depurata dalla sua componente ideologica, per focalizzarsi invece sul riconoscimento di precisi interessi geopolitici.[47] Nell'epoca di un condiviso pericolo nucleare sembrava infatti possibile riscontrare interessi comuni anche tra stati considerati nemici. La *détente*, nell'interpretazione dell'Amministrazione Nixon, doveva rappresentare dunque un processo di cooperazione internazionale basato sulla coesistenza di diversi centri di potere ugualmente interessati a contribuire alla formazione di un equilibrio mondiale più stabile e sicuro di quello sperimentato nei precedenti decenni della Guerra Fredda.[48] Un punto centrale nella politica americana degli anni '70 era poi quello di evitare umiliazioni e situazioni che avrebbero potuto provocare negli avversari la *percezione* della debolezza americana.[49] La distensione era pertanto - nell'ottica di Nixon e Kissinger - un nuovo tentativo di contenere il potere e l'influenza dell'Unione Sovietica, da attuarsi con un approccio pragmatico e realista. La strategia perseguita da Nixon (e poi in parte dal suo successore Gerald Ford), di cui Kissinger era il maggiore artefice, aveva lo scopo di integrare l'URSS in uno stabile ordine mondiale, rendendola più partecipe e responsabile della formazione e regolazione di tale nuovo equilibrio.

Un contesto internazionale stabile e pacifico - secondo questa concezione politica - avrebbe potuto essere costruito solamente attraverso una collaborazione tra le maggiori potenze, da attuarsi per via diplomatica. Gli anni della distensione furono infatti caratterizzati proprio da una generalizzata pratica

---

[47] J. L. Gaddis, *Strategies of Containment*, cit., pp.279; 284-285.

[48] J. L. Gaddis, *Strategies of Containment*, cit., p.283.

[49] J. L. Gaddis, *Strategies of Containment*, cit., p.277. Gaddis sottolinea come - in quel periodo - fosse aumentata la rilevanza della dimensione "psicologica" nel contesto delle relazioni internazionali, la quale aveva l'effetto di rendere la "percezione" del potere importante quanto il potere stesso. Per quanto riguarda l'importanza di "*perceptions and misperceptions"* si vedano anche: M. P. Leffler, *For the soul of mankind,* cit., p.336; e John Lewis Gaddis, "Grand strategies in the Cold War", in Melvyn P. Leffler, Odd Arne Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War* (Cambridge University Press, 2010), vol. 2, p.12.

di negoziati tra le grandi potenze.[50] Nel portare avanti tali trattative, l'Amministrazione Nixon sviluppò il peculiare approccio del "*linkage*", che rifletteva una visione strategica complessiva in cui tutte le maggiori questioni che gli Stati Uniti dovevano affrontare venivano considerate correlate e interdipendenti.[51] La pratica dei negoziati si allargò a comprendere anche un riavvicinamento sino-americano, avviato abilmente da Kissinger nella consapevolezza che il permanente isolamento della Cina comunista sarebbe stato prima o poi pericoloso per un equilibrio mondiale stabile e favorevole alla sicurezza degli Stati Uniti.

Il riconoscimento dei limiti presenti nelle risorse americane imponeva inoltre una ridefinizione degli interessi e degli impegni esteri degli Stati Uniti, distinguendoli tra "vitali" e "periferici", al fine di evitare una pericolosa sovraesposizione degli stessi USA.[52] L'Amministrazione Nixon, desiderando pertanto abbandonare le oscillazioni statunitensi tra un isolazionismo e un eccessivo allargamento dei propri interessi, era piuttosto incline ad applicare

---

[50] J. L. Gaddis, *Strategies of Containment*, cit., p.289. Kissinger era infatti convinto che la stabilità del sistema internazionale dipendesse dalla relativa "soddisfazione" dei vari stati della comunità internazionale e che andasse pertanto perseguita attraverso dei negoziati. La pratica negoziale - se ben condotta e preparata - non era dunque secondo Kissinger una manifestazione di debolezza per gli Stati Uniti, ma anzi avrebbe potuto costituire il mezzo principale tramite il quale portare avanti gli stessi interessi statunitensi.

[51] J. L. Gaddis, *Strategies of Containment*, cit., p.294. Il "*linkage*" era infatti molto più di uno strumento negoziale, rappresentando esso stesso il sinonimo di una generale visione strategica e geopolitica delle relazioni internazionali. L'abilità degli Stati Uniti doveva essere pertanto quella di saper prendere attivamente l'iniziativa nel contesto internazionale e mantenere una concezione globale dei propri interessi, nella quale un aspetto di debolezza degli USA nei confronti dell'Unione Sovietica riscontrato in un dato settore negoziale avrebbe potuto essere compensato da un punto di forza statunitense in un altro ambito del dialogo tra le superpotenze.

[52] J. L. Gaddis, *Strategies of Containment*, cit., p.278. Per quanto riguarda la consapevolezza dell'Amministrazione Nixon dei limiti nella capacità americana di contenere la sfida del comunismo a livello globale, consapevolezza peraltro implicita nella cosiddetta "Dottrina Nixon" resa pubblica nel 1969, si veda anche: L. S. Kaplan, *The long entanglement. NATO's first fifty years,* cit., pp.116; 150-161. Un'analisi specifica della Dottrina Nixon è presente poi nel volume: Robert S. Litwak, *Détente and the Nixon Doctrine. American foreign policy and the pursuit of stability, 1969-1976* (Cambridge University Press, 1984), di cui si dirà più avanti.

quella che Gaddis identifica come "risposta asimmetrica" alle minacce percepite. Tale strategia rifiutava la logica di un confronto bipolare in cui ogni ambito di controversia si dovesse considerare come un "gioco a somma zero", privilegiando invece una "ottimizzazione dei punti di forza americani" in una visione della realtà più integrata, nella quale era opportuno valutare gli aspetti della politica estera statunitense tenendo conto delle loro interconnessioni in vista di un bilancio complessivo.[53]

L'approccio degli Stati Uniti alla distensione fu connesso inoltre ad un particolare stile della politica estera statunitense di quel periodo, caratterizzato da un forte centralismo decisionale nella Casa Bianca, che implicava l'isolamento e il depotenziamento della burocrazia e del Congresso oltre ad una marcata segretezza nella gestione diplomatica.[54] La politica di distensione - dal punto di vista americano - non mirava dunque al superamento della conflittualità alla base della Guerra Fredda, ma alla costituzione di un ambiente internazionale dove gli stati potessero regolare la propria relazione competitiva negoziando i diversi interessi in modo cooperativo.[55] Tale politica, favorevole ad una stabilità mondiale, era peraltro funzionale anche a limitare i danni che il conflitto in Vietnam aveva causato alla posizione internazionale degli Stati Uniti.

Per quanto riguarda la politica di distensione nella declinazione statunitense si devono qui menzionare poi alcuni altri importanti contributi della storiografia sul tema. Un volume dedicato specificatamente all'analisi della "Dottrina Nixon" e all'approccio peculiare della politica estera statunitense tra il

---

[53] J. L. Gaddis, *Strategies of Containment*, cit., p.304.

[54] J. L. Gaddis, *Strategies of Containment*, cit., pp.302-303. Su tale aspetto si veda anche: William Bundy, *A tangled web. The making of foreign policy in the Nixon Presidency* (New York: Hill and Wang, 1999), che mette in luce sia il sistema politico-diplomatico del *linkage* sia lo stile specifico della politica estera dell'Amministrazione Nixon.

[55] J. L. Gaddis, *Strategies of Containment*, cit., pp.311; 318.

1969 e il 1976 è "*Détente and the Nixon Doctrine"* di Robert S. Litwak.[56] Seppure piuttosto datato, tale libro offre un'utile ricostruzione della politica estera degli USA durante il periodo della distensione. L'autore evidenzia come la strategia di Nixon e Kissinger si basasse sul perseguimento di un equilibrio stabile considerato - dai due protagonisti - un imperativo necessario stante l'era nucleare in cui ci si trovava alla fine degli anni '60.[57] L'esigenza di cooptare l'altra superpotenza in un "*global diplomatic framework*" derivava dunque dalla volontà di condividere la responsabilità della costruzione di una nuova stabile architettura internazionale. Mediante un uso accorto della già citata tecnica del *linkage,* l'Amministrazione Nixon intendeva sfruttare i punti deboli del regime sovietico e ottenere un "*balance of power"* complessivamente vantaggioso per gli Stati Uniti.[58] Da tali elementi Litwak mette in luce come la *détente* fosse, nella declinazione statunitense, essenzialmente una politica "*status quo - oriented"* operante a livello di relazioni tra le grandi potenze e destinata pertanto ad entrare talvolta in conflitto con la distensione concepita invece dagli alleati europei (de Gaulle e Brandt soprattutto).

La drammatica evoluzione della guerra del Vietnam imponeva poi alla leadership statunitense un dilemma di politica estera, dovendosi necessariamente tentare di riconciliare la competizione manichea in cui gli USA si sentivano - dal dopoguerra in poi – ingaggiati, consistente nell'esigenza di contenere la sfida comunista ovunque essa si manifestasse, con il sopraggiunto imperativo di un *"retrenchment"* militare, date le difficili condizioni della fine degli anni '60.[59] La crisi indocinese accentuava inoltre la sensazione degli USA di

---

[56] Robert S. Litwak, *Détente and the Nixon Doctrine. American foreign policy and the pursuit of stability, 1969-1976* (Cambridge University Press, 1984)

[57] R. S. Litwak, *Détente and the Nixon Doctrine,* cit., p.62.

[58] R. S. Litwak, *Détente and the Nixon Doctrine,* cit., pp.89-90.

[59] R. S. Litwak, *Détente and the Nixon Doctrine,* cit., p.4.

essere "sotto attacco" in modo sempre più complessivo dal punto di vista geografico, stanti le sfide poste dalla parità strategica sovietica e - sotto un altro punto di vista ma ugualmente fonte di pressione - dalla crescita di autonomia politica ed economica degli alleati europei (a cui si aggiungeva la tensione provocata dai movimenti di protesta interni, il cui apice si ebbe proprio alla fine degli anni '60).[60] Il concetto centrale della Dottrina Nixon era pertanto l'abbandono del ruolo di "*night-watchman state"* esercitato dagli Stati Uniti nei primi decenni della Guerra Fredda, che stava diventando insostenibile, in favore di una globale riduzione degli impegni *diretti* degli USA, che tuttavia non avrebbe dovuto condurre in alcun modo ad un loro *disengagement* politico.[61]

Il conflitto del Vietnam, essendosi trasformato in un test per la forza e credibilità degli Stati Uniti nel contesto internazionale, rappresenta comprensibilmente un tema al centro di numerose analisi storiche ed è comunque lo sfondo delle ricerche che vertono su altri aspetti della politica estera statunitense durante lo stesso periodo. Tra queste ultime si devono qui citare soprattutto i volumi di Massimiliano Guderzo, "*Interesse nazionale e responsabilità globale"*[62] e quello di Thomas Schwartz, "*Lyndon Johnson and Europe".*[63] Entrambi gli autori prendono in esame il periodo dell'Amministrazione Johnson (ovvero gli anni 1963-1969) analizzando dunque la politica estera statunitense durante la fase dei prodromi della distensione, mettendo in luce soprattutto la complessità dei rapporti transatlantici.

---

[60] A tal riguardo Litwak sostiene che le condizioni internazionali esistenti alla fine degli anni '60 esigessero un profondo "*psychological readjustment"* da parte degli Stati Uniti; R. S. Litwak, *Détente and the Nixon Doctrine,* cit., p.112.

[61] R. S. Litwak, *Détente and the Nixon Doctrine,* cit., p.42.

[62] Massimiliano Guderzo, *Interesse nazionale e responsabilità globale. Gli Stati Uniti, l'Alleanza atlantica e l'integrazione europea negli anni di Johnson, 1963-1969* (Firenza: Aida, Il Maestrale, 2000)

[63] Thomas Alan Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe. In the shadow of Vietnam* (Cambridge, Massachusetts; London: Harvard University Press, 2003)

Nelle ricerche di Guderzo e di Schwartz vengono ricostruite le principali problematiche che l'Alleanza Atlantica si trovò a dover affrontare durante gli anni '60, in un quadro in cui sono approfonditi con la dovuta attenzione, oltre alla politica estera statunitense durante la prima fase di disgelo con l'Unione Sovietica (con il *"bridge-building"* della concettualizzazione johnsoniana), anche il livello transatlantico delle relazioni internazionali e quello specifico dell'integrazione europea. In un periodo in cui entrarono in crisi i presupposti di una gestione delle relazioni internazionali strettamente bipolare – quale si era sperimentata durante i primi due decenni della Guerra Fredda – si registrava infatti una crescente autonomia delle posizioni europeo-occidentali, che inevitabilmente metteva in crisi il rapporto dell'Europa occidentale con la superpotenza egemone. Se pure dunque l'ombra della Guerra del Vietnam incombeva in tutta la politica estera e interna statunitense di quel periodo, soprattutto il volume di Guderzo mostra come gli USA di Johnson non si fossero occupati "solo" di Indocina o delle riforme di politica interna del progetto di "*Great Society"*, come talvolta può apparire dallo studio di tale periodo. L'analisi del rapporto tra gli Stati Uniti e gli "interlocutori litigiosi" europei,[64] che negli anni '60 si muoveva tra aspetti di partnership, di competizione e talvolta di aperto confronto e di sfida, è dunque un elemento imprescindibile per qualsiasi ricerca che verta sulla distensione del periodo successivo.

Per quanto riguarda la politica estera statunitense della presidenza Nixon vanno infine citati anche la monografia di William Bundy "*The tangled web",*[65] e il volume collettaneo curato da Frederik Logevall e Andrew Preston "*Nixon in the*

[64] M. Guderzo, *Interesse nazionale e responsabilità globale,* cit., pp.145 e segg.

[65] William Bundy, *A tangled web. The making of foreign policy in the Nixon Presidency* (New York: Hill and Wang, 1999)

world".[66] Una pubblicazione dedicata invece interamente alle relazioni transatlantiche, che prende in esame un arco temporale parzialmente differente dai volumi già citati - ovvero tutto il decennio degli anni '70 –, è quella curata da Matthias Schulz e Thomas Schwartz, dal titolo "*The strained Alliance",* che trae origine da una conferenza internazionale tenutasi alla *Vanderbilt University* (Nashville, Tennessee) nel 2004.[67] In tale testo l'analisi dei rapporti tra Stati Uniti ed Europa occidentale nel periodo compreso tra l'Amministrazione Nixon e l'Amministrazione Carter è affrontata mediante una serie di contributi di autori diversi, che mettono in luce aspetti e temi specifici, quali la "sfida" alla leadership statunitense portata avanti da Parigi e da Bonn, la questione dell' "Anno dell'Europa" lanciato nel 1973 da Kissinger, che si sovrappone al periodo del "breve sogno dell'unità politica europea",[68] e la competizione economica tra Washington e gli alleati europei con i relativi problemi economico-monetari.

Se dunque gli autori di cui si è discusso affrontano la distensione dal punto di vista statunitense, per quanto riguarda invece la prospettiva sovietica il contributo più interessante per una migliore comprensione della politica estera dell'URSS è probabilmente il volume di Vladislav Zubok "*A Failed Empire. The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Garbachev".*[69] L'autore approfondisce lo studio della Guerra Fredda considerandola soprattutto come storia dei leader e dei relativi comportamenti. Per quanto riguarda gli anni '70, attraverso

---

[66] Fredrik Logevall and Andrew Preston (eds.), *Nixon in the world. American foreign relations, 1969-1977* (Oxford; New York: Oxford University Press, 2008)

[67] Matthias Schulz, Thomas Alan Schwartz (eds.), *The strained Alliance. U.S.-European relations from Nixon to Carter* (German Historical Institute of Washington D.C.; Cambridge, New York: Cambridge University Press: 2010)

[68] Si è ripreso qui il titolo del seguente volume di Möckli, dedicato proprio al tema della cooperazione politica dell'Europa occidentale in tale periodo: Daniel Möckli, *European foreign policy during the Cold War. Heath, Brandt, Pompidou and the short dream of political unity* (London; New York: I. B. Tauris, 2009); sullo stesso tema si veda anche: Maria Eleonora Guasconi, *L'Europa tra continuità e cambiamento. Il vertice dell'Aja del 1969 e il rilancio della costruzione europea* (Firenze: Polistampa, 2004).

[69] V. M. Zubok, *A failed empire,* cit.

un'indagine rigorosa e ben documentata, Zubok sostiene che la leadership sovietica non intendeva proseguire sulla linea della pericolosa politica di "*brinkmanship*" sperimentata da Khrushchev.[70]

Una volta raggiunta la parità nel campo degli armamenti strategici, l'Unione Sovietica aveva infatti interesse ad evitare il rischio di una guerra con gli Stati Uniti e a cercare di costituire un più stabile ordine internazionale. In questo senso l'approccio pragmatico e meno ideologico-rivoluzionario del nuovo leader Brezhnev trovava notevole convergenza con quello dell'Amministrazione Nixon. Il leader sovietico era convinto che l'avvio di una nuova fase di relazioni internazionali, caratterizzata da una distensione, avrebbe potuto favorire una legittimazione della posizione sovietica e l'affermazione del proprio prestigio personale come politico impegnato nella costruzione di un ordinamento pacifico.[71] Brezhnev intendeva convertire infatti il crescente potere militare sovietico in un mezzo per attuare un'azione diplomatica vantaggiosa e di successo. Una forte spinta alla politica di regolamentazione degli interessi nazionali dell'Unione Sovietica con gli stati occidentali era rappresentata inoltre dall'importanza degli scambi economico-commerciali, necessari per sopperire alle crescenti difficoltà dei sistemi comunisti.[72] La rilevanza delle relazioni commerciali Est-Ovest nelle dinamiche del processo di distensione è stata analizzata con precisione anche in un saggio di Werner Lippert, nel quale il legame tra politica

---

[70] V. M. Zubok, *A failed empire,* cit., p.203. Per un approfondimento del concetto della politica di "*brinkmanship"* si vedano le pp.137 e segg.

[71] V. M. Zubok, *A failed empire,* cit., p.207.

[72] Su questo punto si veda anche: Oliver Bange, " 'Keeping détente alive'. Inner-German relations under Schmidt-Honecker 1974-1978", in Leopoldo Nuti (ed.), *The crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev. 1975-1985* (London; New York: Routledge, 2008), p.231.

estera ed esigenze commerciali dell'Unione Sovietica appare particolarmente stretto.[73]

L'apice della distensione – come ricorda Zubok - si riscontra nella prima metà degli anni '70, con i Trattati tra la BRD e alcuni stati del Patto di Varsavia, i Trattati SALT e ABM tra le superpotenze, gli accordi commerciali tra stati dei due campi e la Conferenza di Helsinki, fortemente voluta dalla stessa Unione Sovietica. L'autore sostiene che questo rapido declino delle tensioni della Guerra Fredda non fu però inevitabile né preordinato.[74] Se è vero infatti che la percezione della pericolosità della proliferazione degli armamenti favorì una nuova fase di relazioni internazionali di coesistenza pacifica tra i due blocchi, si deve tuttavia sottolineare anche come fu fondamentale in quegli anni il ruolo delle personalità di spicco. Zubok riduce quindi il peso tradizionalmente accordato dagli storici alle componenti strategiche ed economiche delle origini della distensione, per spostarlo sul coinvolgimento personale di Brezhnev, che decise intenzionalmente di investire il proprio capitale politico in tale missione stabilizzatrice.

Nell'ottica del leader sovietico, la *détente* rispondeva vantaggiosamente a molteplici interessi: l'ottenimento di un riconoscimento interno e internazionale per la propria carriera politica, l'oscuramento del declino generale del sistema comunista nei confronti dell'attenzione pubblica e l'allontanamento del pericolo di una guerra nucleare. Secondo questa interpretazione che dà particolare rilievo alle personalità, la distensione era strettamente connessa con i protagonisti della scena politica internazionale della prima metà degli anni '70, e pertanto destinata

[73] Werner D. Lippert, "Economic diplomacy and East-West trade during the era of Détente. Strategy or obstacle for the West?", in Leopoldo Nuti (ed.), *The crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev. 1975-1985* (London; New York: Routledge, 2008), pp.190-201.

[74] V. M. Zubok, *A failed empire,* cit., pp.222 e segg.

a sperimentare un declino in seguito alla fine della carriera politica di Nixon e Brandt (nel 1974) e al peggioramento dello stato di salute di Brezhnev. Oltre che a causa di una crescente opposizione interna in entrambe le superpotenze, il processo di *détente* crollò dunque proprio per il collasso del suo specifico motore: la "*top level partnership*" dei leader delle maggiori potenze.[75]

Tra i volumi che analizzano la Guerra Fredda dal punto di vista dell'Unione Sovietica è da citare anche: *Détente in Europe. The Soviet Union and the West since 1953* di John Van Oudenaren.[76] L'autore interpreta la distensione come un processo le cui origini si possono rintracciare già dal periodo che seguì la morte di Stalin (1953) e la fine del regime di isolamento dell'URSS. Tale processo sarebbe stato uno strumento utile a gestire e mitigare la conflittualità della Guerra Fredda in assenza di reali strategie per poter affrontare la soluzione delle sue cause. Sebbene dunque sia - a suo avviso - possibile parlare di distensione come di un processo molto più lungo della fase ristretta alla prima metà degli anni '70, l'autore sostiene che, dopo le discontinue aperture e le instabilità della leadership di Khrushchev, i passi avanti più rilevanti (se si esclude il LTBT del 1963) si riscontrarono sicuramente nell'epoca di Brezhnev. Come Zubok, anche van Oudenaren nella sua interpretazione accorda un grande peso alle caratteristiche personali dei leader sovietici, individuando nella "passione" di Brezhnev per i summit la chiave della sua politica estera.[77]

Nella lettura di van Oudenaren, la distensione sovietica sembra pertanto essere una strategia "meccanica e depoliticizzata", portata avanti proprio mediante la politica dei summit. A tal riguardo l'autore mette in rilievo come negli

---

[75] V. M. Zubok, *A failed empire,* cit., p.257.

[76] John Van Oudenaren, *Détente in Europe. The Soviet Union and the West since 1953* (Duhram and London: Duke University Press, 1991)

[77] J. V. Oudenaren, *Détente in Europe,* cit., pp.82-83.

anni ’70 l’aspetto centrale della diplomazia sovietica divenne il meeting di alto livello in se stesso (con la massima solennità possibile) piuttosto che la preparazione dell’agenda, i contenuti e le trattative vere e proprie.[78] Questo concetto fu ben visibile ad esempio nello svolgimento della Conferenza di Helsinki, in occasione della quale l’interesse sovietico per l’aspetto solenne e simbolico dell’incontro finale prevalse sicuramente sull’impegno diplomatico nella pratica negoziale dei tre anni preparatori. Van Oudenaren sostiene infine che l’Unione Sovietica durante l’era Brezhnev riuscì, grazie ad una combinazione di paziente diplomazia e *build up* militare, a porre termine alla pericolosa instabilità della prima fase della Guerra Fredda e a concludere con successo importanti accordi bilaterali e multilaterali.[79] Nonostante una - almeno parziale - consapevolezza del fatto che gli effetti della *détente* sarebbero potuti diventare pericolosi per la stabilità interna dello stesso sistema sovietico,[80] la leadership dell’URSS ritenne comunque preferibile tentare di negoziare un diverso equilibrio internazionale con le maggiori potenze, piuttosto che perdere l’occasione di ottenere la tanto ambita legittimazione della propria posizione internazionale.

---

[78] J. V. Oudenaren, *Détente in Europe,* cit., pp.91; 102.

[79] J. V. Oudenaren, *Détente in Europe,* cit., p.348.

[80] J. V. Oudenaren, *Détente in Europe,* cit., p.349. Il tema della percezione o meno da parte dei leader sovietici del rischio che il Terzo Paniere di Helsinki presentava per la stabilità dello stesso blocco comunista è approfondito anche da Svetlana Savranskaya in questi due saggi: Svetlana Savranskaya “Human rights movement in the URSS after the signing of Helsinki Final Act and the reaction of Soviet authorities”, in Leopoldo Nuti (ed.), *The crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev. 1975-1985* (London; New York: Routledge, 2008), pp.26-40; Svetlana Savranskaya, “Unintended consequences: Soviet interests, expectations and reactions to the Helsinki Final Act”, in Oliver Bange, Gottfried Niedhart (eds.), *Helsinki 1975 and the transformation of Europe* (New York; Oxford: Berghahn Books, 2008), pp.175-190. L’autrice sostiene che, anche se Brezhnev e i suoi più stretti collaboratori non furono in grado di prevedere le conseguenze potenzialmente pericolose per il regime sovietico che sarebbero potute derivare dall’Atto Finale di Helsinki, all’interno della leadership sovietica vi erano invece alcune persone (ad esempio Jurij Andropov, che al tempo della CSCE era a capo dei servizi segreti KGB) che invece manifestavano serie preoccupazioni per i potenziali effetti delle concessioni dell’URSS a proposito delle clausole stabilite nell’ambito della CSCE relative alle libertà personali e ai diritti umani.

3. LA DISTENSIONE COME "CONTRORIVOLUZIONE"?

La distensione come creazione per via negoziale di un equilibrio internazionale stabile è il tema centrale dell'analisi svolta da Jeremi Suri nel libro "*Power and Protest. Global revolution and the rise of Détente".*[81] Affrontando lo studio del periodo con un metodo che indaga le connessioni tra politica estera e interna degli stati protagonisti, Suri sostiene che la distensione fu essenzialmente una risposta conservatrice ai disordini interni che investivano in quegli anni numerosi stati di entrambi i blocchi.[82] Suri affianca dunque al diffuso bisogno dei governi (tradizionalmente riconosciuto dagli studiosi) di porre un freno alla corsa agli armamenti e di limitare l'instabilità dell'ordine mondiale, la tesi che la distensione abbia avuto anche origini sociali e di politica interna. Secondo l'autore, infatti, i leader delle maggiori potenze, avvertendo la precarietà del proprio potere per effetto delle proteste sempre più diffuse e radicali, avevano interesse a cooperare per salvaguardare la comune sopravvivenza. Soprattutto dal punto di vista delle due superpotenze il contesto degli anni '60 stava dunque rivelando una propria maggiore complessità rispetto al passato, poiché – nelle parole di Suri – "i cittadini assediavano i propri leader e le nazioni più piccole sfidavano l'influenza delle maggiori potenze".[83]

Una gestione negoziata dell'ordine mondiale avrebbe risposto dunque a una duplice esigenza: evitare pericolose *escalations* che nell'era nucleare potevano condurre ad un annientamento reciproco, ma anche proteggere la

[81] Jeremi Suri, *Power and protest. Global revolution and the rise of detente* (Harvard University Press, 2003)

[82] J. Suri, *Power and protest,* cit., p.5.

[83] J. Suri, *Power and protest,* cit., p.256.

propria autorità dalla sfida dei movimenti di protesta interni.[84] La distensione, secondo Suri, fu pertanto un meccanismo difensivo e "controrivoluzionario" che permise ai leader di contenere le pressioni interne attraverso una gestione pragmatica (in quanto de-ideologizzata) e condivisa delle maggiori questioni internazionali.[85] In questo senso, la *détente* non fu un periodo in cui si iniziarono a sciogliere le tensioni della Guerra Fredda, ma al contrario rappresentò - a suo avviso - un prolungamento di quest'ultima, "normalizzando" lo stesso conflitto Est-Ovest.[86] Ciò sarebbe riscontrabile – secondo Suri – anche nel caso dell'Ostpolitik di Bonn la quale, nonostante le premesse originarie e l'obiettivo che si era essa stessa posta di superare la divisione del continente europeo, finì tuttavia per favorire al contrario un congelamento di tale contesto.[87]

Suri avanza dunque una spiegazione al fenomeno della *détente* che in qualche modo si può considerare complementare alle interpretazioni "più tradizionali" che abbiamo in parte già analizzato. Se infatti la maggioranza degli storici sostiene che il fondamento di un nuovo corso in politica estera in quel periodo sia da rintracciare essenzialmente nella necessità delle maggiori potenze di collaborare per una comune sopravvivenza e per gestire in modo congiunto i

---

[84] J. Suri, *Power and protest,* cit., p.216. Secondo l'autore, proprio questo bisogno di stabilizzazione e "conservazione" determinava un'indifferenza nei confronti degli atti repressivi compiuti dagli avversari all'interno dei confini della propria sfera di egemonia e "controllo".

[85] J. Suri, *Power and protest,* cit., pp.213 e segg.; 262.

[86] J. Suri, *Power and protest* cit., p.5; 214. L'autore ritiene che le politiche di distensione portate avanti dalle maggiori potenze (Suri prende in esame Stati Uniti, Unione Sovietica, Cina, Repubblica Federale Tedesca) durante gli anni '70 ebbero l'effetto di cristallizzare lo status quo della Guerra Fredda, soprattutto nel contesto europeo. La tesi di Jeremi Suri sostiene infatti che, anche nei casi in cui le divisioni derivanti dal conflitto Est-Ovest divennero meno rigide, esse assunsero tuttavia un carattere di maggiore continuità, trasformandosi in degli elementi costanti e ancora più difficilmente modificabili rispetto ai decenni precedenti. La controversa questione relativa ad una presunta legittimazione dei regimi comunisti al potere negli anni '60, a cui in un certo senso potrebbe aver contribuito la politica di distensione del campo occidentale è affrontata in modo approfondito dal professore e giornalista inglese Timothy Garton Ash (soprattutto per quanto riguarda il caso tedesco): T. G. Ash, *In Europe's name,* cit., pp.176-215. Ash indaga e problematizza a tal proposito i concetti di liberalizzazione, stabilizzazione e destabilizzazione, normalizzazione, rivoluzione e riforma.

[87] J. Suri, *Power and protest,* cit., p.226.

pericoli del sistema internazionale, Suri è convinto che questo paradigma dia troppo peso alla dimensione nucleare-strategica, trascurando invece le questioni di politica interna.[88] A suo giudizio, la nuova fase di relazioni internazionali che iniziò alla fine degli anni '60 sarebbe stata originata da un bisogno di stabilità condiviso dai leader, in cui per stabilità Suri intende sia il concetto di "stabilità internazionale" sia quello di "stabilità interna".[89] Il processo di distensione – come interpretato da Suri – appare dunque come una "cospirazione" dei governi delle maggiori potenze contro i loro stessi cittadini.[90]

Lo stile peculiare della politica estera in uso durante gli anni della distensione (spesso segnato da una segretezza e da un distacco rispetto alle interferenze dell'opinione pubblica) viene enfatizzato e interpretato dall'autore come un elemento funzionale agli interessi dei leader, che finì tuttavia per isolare in modo pressoché irreversibile le classi dirigenti dalle loro stesse società, effetto che a giudizio di Suri sarebbe ancora osservabile nel nostro ventunesimo secolo.[91] La pace costruita mediante le politiche degli anni '60 e '70 risulta pertanto - secondo tale lettura - essere un'intesa sullo status quo, destinata a durare solo per il breve lasso di tempo nel quale le proteste interne furono maggiormente difficili da gestire. L'originale studio di Jeremi Suri appare senza dubbio interessante, nonostante non risulti sempre convincente e in alcuni passaggi abusi forse di un'eccessiva generalizzazione nell'esplorare un campo d'analisi

[88] Un interessante articolo scritto da Andreas Wenger e lo stesso Jeremi Suri, che combina i diversi piani d'analisi possibili nello studio della distensione è: Andreas Wenger, Jeremi Suri, "At the crossroads of Diplomatic and Social History: The nuclear revolution, dissent and Détente", in *Cold War History,* vol.1, n.3 (2001), pp.1-42.

[89] J. Suri, *Power and protest,* cit., p.216. Suri ritiene che la minaccia di una *"domestic instability"* fosse probabilmente - dal punto di vista delle leadership delle maggiori potenze - in certi periodi maggiore e più preoccupante di quella costituita dal rischio di un conflitto atomico.

[90] J. Suri, *Power and protest,* cit., p.258.

[91] Jeremi Suri, "Counter-cultures: the rebellions against the Cold War order, 1965-1975", in Melvyn P. Leffler, Odd Arne Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War* (Cambridge University Press, 2010), vol. 2, p.479.

complesso come quello della storia transnazionale. L'interpretazione della distensione come un processo che – attraverso una de-ideologizzazione della politica estera - aveva l'obiettivo di mantenere nel tempo la Guerra Fredda piuttosto che proporne un progressivo superamento sembra avere peraltro una sua plausibilità ed è sostenuta anche da John Lewis Gaddis.[92]

4. LA DISTENSIONE EUROPEA E LE SUE PECULIARITÀ

Se la distensione tra le due superpotenze consisteva – come si è già detto – soprattutto nella costruzione di un assetto stabile e volto alla conservazione degli equilibri esistenti,[93] la distensione che ebbe luogo a livello europeo presentava invece anche caratteristiche in parte molto diverse, che consentono di poter interpretare l'intero processo come un primo passo verso un nuovo ordine internazionale. In un saggio pubblicato in "*The Cambridge History of the Cold War",* Jussi Hanhimäki pone l'attenzione sul contesto europeo della distensione.[94] Hanhimäki ritiene che, proprio come il periodo iniziale della Guerra Fredda e i suoi anni conclusivi, anche la "fase centrale" del conflitto Est-Ovest abbia avuto il suo epicentro nel continente europeo. In tale interpretazione dello storico finlandese, la distensione appare come una sfida degli *"junior actors"* ad un

[92] J. L. Gaddis, *Strategies of containment,* cit., pp.311; 318; J. L. Gaddis, *La Guerra Fredda,* cit., p.211. Scrive Gaddis: "(...) gli architetti della distensione miravano alla possibilità di trasformare il conflitto ideologico in una partecipazione costruttiva alla creazione di un mondo migliore, ma poiché il cambiamento sembrava ancora pericoloso, concordarono di accettare, per il prevedibile futuro, il mondo così com'era".

[93] Tale interpretazione è avanzata anche da Vojtech Mastny, si veda: Vojtech Mastny, "Superpower Détente: US - Soviet relations, 1969-1972", in David C. Geyer, Bernd Schaefer (eds.), *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972* (German Historical Institute, Washington D.C., Bulletin n. 34 – Supplement 1, 2004), pp.19-25.

[94] Jussi M. Hanhimäki, "Détente in Europe, 1962-1975", in Melvyn P. Leffler, Odd Arne Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War* (Cambridge University Press, 2010) vol. 2, pp.198-212.

bipolarismo percepito da essi come eccessivamente rigido. Alcuni stati europei (soprattutto la Francia del Generale de Gaulle e la BRD di Brandt) vollero tentare di sviluppare una politica estera più attiva e autonoma dalla superpotenza egemone rispetto agli anni precedenti, sentendosi frustrati da una gestione di "condominio" delle superpotenze che aveva palesato la sua pericolosità nella prima metà del decennio. Durante la crisi di Berlino del 1961 e quella di Cuba dell'anno seguente, gli stati europei (che erano i più esposti ai pericoli di queste stesse crisi) erano sembrati infatti essere privi di ogni potere decisionale e in balìa delle decisioni di Stati Uniti e Unione Sovietica.[95] All'indomani degli "anni delle crisi" - e durante tutti gli anni '60 e '70 - le politiche portate avanti da alcuni stati europei resero pertanto evidente un significativo grado di multipolarismo che stava emergendo progressivamente nel contesto internazionale.

Per quanto concerne l'Alleanza Atlantica, in quel periodo si manifestò una graduale erosione della "docilità" europea nell'accettare la linea politico-militare dettata da Washington. Come è stato evidenziato anche da Piers Ludlow - in un volume collettaneo e in alcune sue pubblicazioni[96] – nel periodo della distensione si può registrare una sensibile crescita nella *self-confidence* dell'Europa occidentale, che condusse alcuni governi europei a perseguire dei percorsi politici più autonomi per tentare di proteggere meglio i propri specifici interessi nazionali. Entrambi i blocchi sperimentarono del resto durante la distensione delle tendenze centrifughe dovute ai molteplici tentativi da parte degli stati europei di trovare un maggior spazio di manovra per la propria politica estera. Le

[95] J. M. Hanhimäki, "Détente in Europe, 1962-1975", cit., pp.199; 216.

[96] N. Piers Ludlow (ed.), *European Integration and the Cold War. Ostpolitik- Westpolitik, 1965-1973* (New York: Routledge, 2007), si veda qui soprattutto il contributo di Loth: Wilfried Loth, "Détente and European integration in the policies of Willy Brandt and Georges Pompidou", in N. P. Ludlow (ed.), *European Integration and the Cold War,* cit., pp.53-66; Piers Ludlow, "European integration and the Cold War", in Melvyn P. Leffler, Odd Arne Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War* (Cambridge University Press, 2010), vol. 2, pp.179-197.

superpotenze erano di conseguenza costantemente preoccupate che i processi in atto durante la distensione avrebbero potuto mettere in difficoltà il proprio ruolo nel gestire il contesto internazionale.

In generale, un'analisi della distensione a livello europeo permette inoltre di indagare i differenti destini che la distensione tra gli USA e l'URSS e quella europea si trovarono ad affrontare alla fine degli anni '70. Come si dirà anche più avanti, la *détente* europea non subì lo stesso declino e collasso che invece caratterizzò quella tra le superpotenze e il processo di miglioramento dei contatti tra i due blocchi nel continente europeo continuò – nonostante alcune crisi e interruzioni – per tutta la "fase finale" della Guerra Fredda.

Un'analisi specificatamente europea della distensione si trova nel volume di Angela Romano dedicato alla Conferenza di Helsinki: "*From Détente in Europe to European Détente".*[97] L'autrice, infatti, analizzando l'evento diplomatico che spesso viene considerato dagli storici come l'apice della distensione, propone un'interpretazione di quel periodo in chiave di un progressivo superamento delle dinamiche della Guerra Fredda. Nonostante le diffuse critiche ai risultati della conferenza avanzate in quel periodo da parte dell'opinione pubblica occidentale e dei dissidenti nel campo comunista, Romano sostiene che l'Atto Finale di Helsinki presentasse una carica rivoluzionaria, che avrebbe mostrato tuttavia i suoi effetti solo nel lungo periodo.[98] Secondo l'autrice infatti il campo occidentale (e soprattutto la sua componente europea) fu in grado di sfruttare l'interesse sovietico per una conferenza paneuropea, al fine di favorire la promozione di una trasformazione interna al blocco comunista. Quest'approccio, attuato tramite una meticolosa azione diplomatica, si esplicò nell'inserimento all'interno dell'Atto

[97] Angela Romano, *From Détente in Europe to European Détente. How the West shaped the Helsinki CSCE,* (Brussels: Peter Lang, 2009)

[98] Tale argomento sarà affrontato nel capitolo quinto di questa ricerca.

Finale della CSCE del cosiddetto "Terzo Paniere", che poneva a livello internazionale la questione dei diritti umani e trasformava così la conferenza in una sfida ai regimi comunisti.

L'autrice sottolinea l'importanza delle disposizioni sui diritti umani in quanto, seppure non giuridicamente vincolanti, contribuirono ad avviare i grandi cambiamenti del decennio successivo. L'Atto Finale riuscì infatti a divenire il catalizzatore di un movimento "transnazionale" per i diritti umani, che sfidò in modo sempre più difficilmente gestibile l'ordine politico-sociale del sistema sovietico.[99] Il riconoscimento (nell'Atto Finale) dello status quo europeo da parte del campo occidentale - secondo Romano - non sarebbe da interpretarsi come un trionfo sovietico, poiché in occasione della stessa CSCE l'Alleanza Atlantica riuscì a porre le basi per un futuro superamento della Guerra Fredda.

L'autrice ritiene dunque che negli anni della distensione l'Europa occidentale perseguì una politica estera che *deliberatamente* mirava a creare le condizioni per un potenziale processo di liberalizzazione e democratizzazione nei regimi del blocco comunista. Il cuore della *détente* sarebbe stato pertanto – secondo la Romano – il Terzo Paniere di Helsinki, che introdusse la questione dei diritti umani in un documento ufficiale internazionale sottoscritto da trentacinque capi di governo. Secondo tale interpretazione la distensione europeo-occidentale appare dunque una politica volta ad un superamento – seppure in modo graduale e nel lungo periodo – delle dinamiche della Guerra Fredda. In tal modo Angela Romano opera una precisa distinzione tra la *détente* delle due superpotenze e

[99] S. Savranskaya, "Human rights movement in the URSS after the signing of Helsinki Final Act", cit., p.26.

quella europea, nella quale la dimensione di "*soft power*" insita nella questione dei diritti umani avrebbe un peso decisivo.[100]

Nel volume di Angela Romano viene infatti messa in luce la peculiarità dell'approccio dell'Europa occidentale alla distensione, basato su un innovativo concetto di "*people first*", alquanto diverso dalla concezione di distensione propria delle superpotenze quale processo di regolamentazione di interessi politici, militari ed economici tra stati nazionali.[101] Anche Patrick Vaughan, nel saggio "*Zbigniew Brzezinski and the Helsinki Final Act"*[102] dà risalto all'interesse degli stati CE per gli elementi idealistici presenti nel Terzo Paniere e alla "guida eroica" che l'Europa occidentale seppe assumersi nell'ambito delle trattative per la CSCE. Secondo Vaughan tale approccio europeo, che enfatizzava la necessità di rispetto dei diritti umani nei regimi totalitari, si distingueva da una linea diplomatica statunitense mirante piuttosto a non insistere su questioni potenzialmente destabilizzanti per il rapporto tra le superpotenze.

In ultima analisi, l'intero processo della Conferenza di Helsinki mise pertanto in luce i differenti obiettivi della distensione USA-URSS (stabilizzazione del continente e cristallizzazione della partizione bipolare) e di quella europea (graduale allentamento dei condizionamenti bipolari e aumento

---

[100] A. Romano, *From Détente in Europe to European Détente* cit., p.227. Per quanto riguarda una dimensione di "*soft power*" dei cambiamenti del contesto internazionale, Piers Ludlow mette in risalto poi la capacità di attrazione dell'immagine di successo che proiettava il processo di integrazione europeo-occidentale sugli stati del Patto di Varsavia. Secondo Ludlow questo esempio di prosperità economica contribuì in una certa misura ad una fatale destabilizzazione del blocco comunista. Si veda a tal proposito: P. Ludlow, "European integration and the Cold War", cit., p.195.

[101] A. Romano, *From Détente in Europe to European Détente* cit., p.219.

[102] Patrick G. Vaughan, "Zbigniew Brzezinski and the Helsinki Final Act" in Leopoldo Nuti (ed.), *The crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev. 1975-1985* (London; New York: Routledge, 2008), p.12. In tale saggio l'autore mette in luce i differenti approcci esistenti all'interno del campo occidentale nei confronti della CSCE, per poi approfondire il dibattito interno al mondo politico statunitense negli anni dell'Amministrazione Carter relativamente al significato da accordare all'Atto Finale di Helsinki. Vaughan, partendo dalla CSCE, analizza infine le diverse concezioni di distensione che vennero perseguite dalle Amministrazioni repubblicane di Nixon e di Ford e dal successivo governo del democratico Jimmy Carter.

dell'interdipendenza tra i due campi).[103] Le diverse declinazioni nazionali del concetto di distensione sono analizzate anche nel contributo di Irwin M. Wall "*The United States and two Ostpolitiks. De Gaulle and Brandt".*[104] In tale saggio si sottolinea come l'obiettivo della distensione statunitense fosse essenzialmente il mantenimento di uno stabile status quo e pertanto fossero presenti frizioni e sospetti nei confronti dei partner europei che - secondo l'Amministrazione Nixon - si cominciavano a rapportare con il campo comunista in modo eccessivamente indipendente e pericolosamente "sovversivo" rispetto alla gestione bipolare dell'equilibrio internazionale. Nelle relazioni transatlantiche erano peraltro inevitabili fasi di scarsa coesione e di relativa indipendenza europea, che gli USA - potenza "imperiale" liberale - dovevano necessariamente tollerare.[105]

5. L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA INTERNAZIONALE TRA CONTESTO EXTRA-EUROPEO E FRAGILITÀ DELLA DISTENSIONE

Tra gli studi che trattano invece la Guerra Fredda da un punto di vista più generale è da citare il volume "*Overcoming the Cold War. A History of Détente"* di Wilfried Loth.[106] L'analisi di Loth si propone di mostrare come i progressi del periodo della distensione ebbero l'effetto di avviare la successiva rivoluzione dell'ordine internazionale che si manifestò alla fine degli anni '80. Distinguendosi

---

[103] A. Romano, *From Détente in Europe to European Détente,* cit., p.227.

[104] I. M. Wall, "The United States and two Ostpolitiks", in W. Loth, G. H. Soutou (eds.), *The making of Détente,* cit., pp.134-147.

[105] Le fortunate definizioni del rapporto transatlantico come "*Empire by Integration"* e *"Empire by Invitation",* sono state formulate da Geir Lundestad; si veda G. Lundestad, "*Empire" by integration,* cit., p.4. Una precisa spiegazione del concetto di impero americano e delle particolarità del rapporto egemonico degli Stati Uniti nei confronti della propria sfera di influenza si trova soprattutto nelle pp.154-164.

[106] Wilfried Loth, *Overcoming the Cold War. A history of Détente. 1950-1991.* (Basingstoke: Palgrave, 2002)

dalla distensione attuata dalle superpotenze, che fu un fenomeno non stabile e di durata limitata, il processo avviatosi parallelamente nel contesto regionale europeo riuscì – secondo Loth - a superare effettivamente la Guerra Fredda, permettendo contatti culturali e commerciali che contribuirono alla liberazione dell'Europa dell'Est dai regimi totalitari.[107]

Loth interpreta tutto l'arco della Guerra Fredda focalizzandosi sui principali tentativi di *de-escalation* della conflittualità, operati da entrambi i campi dagli anni '50 fino alla fine degli anni '80. Rifiutando decisamente la tesi che considera la fine della Guerra Fredda come il risultato di un'efficace politica di forza occidentale, l'autore sostiene che il sistema sovietico collassò a causa di pressioni eminentemente interne. Il campo occidentale ebbe tuttavia un ruolo fondamentale nel promuovere tale evoluzione sovietica, nell'ottica di una filosofia di "*change through rapprochement*" basata sull'incremento di contatti tra i campi nemici.[108] La cooperazione che fu avviata soprattutto negli anni '70 tra stati di diversi schieramenti rispondeva all'interesse comune di limitare la conflittualità, ma divenne nel tempo un prerequisito della trasformazione del sistema comunista. La fine della Guerra Fredda – secondo Loth - non fu pertanto dovuta solo a causa di una serie di circostanze favorevoli e contingenti, ma fu anche preparata dai profondi cambiamenti che investirono il contesto internazionale negli anni '70 e condussero al conseguente declino della disciplina interna in entrambi i campi.

Un ruolo di primaria importanza in questo processo di trasformazione di lungo periodo – secondo l'interpretazione di Loth – lo ebbero sicuramente le relazioni economici-commerciali tra i due campi. Anche Jussi Hanhimäki, nella sua

[107] Saki Dockrill, preface in: W. Loth, *Overcoming the Cold War,* cit.

[108] W. Loth, *Overcoming the Cold War,* cit.

lettura del processo di erosione dell'impero sovietico, accorda un peso significativo all'incremento dei contatti tra le due alleanze nell'ambito economico e commerciale.[109] Tale questione è del resto presente anche nell'analisi di Gaddis, che enfatizza il ruolo svolto nello sgretolamento del blocco comunista dalla crescente dipendenza economica del Patto di Varsavia nei confronti degli stati capitalisti.[110] Secondo invece un'altra interpretazione di segno del tutto opposto - quella di Werner Lippert[111] - l'incremento dei contatti (specialmente economico-commerciali) tra i due blocchi non minò le fondamenta del regime sovietico ma anzi ebbe l'effetto di prolungarne la sopravvivenza, attraverso una "stabilizzazione artificiale" del suo sistema economico.

La distensione si dimostrò comunque un assetto fragile delle relazioni tra le superpotenze. Nel periodo compreso tra la fase di *détente* e i drastici cambiamenti nel sistema internazionale della fine degli anni '80 le relazioni tra i due blocchi furono caratterizzate infatti da una rinnovata conflittualità, che diede luogo ad uno dei periodi più pericolosi dell'intera Guerra Fredda ('75-'85) che alcuni autori giungono a definire "Seconda Guerra Fredda".[112] A partire dalla

---

[109] J. Hanhimäki, "Détente in Europe", cit., pp.212-216.

[110] J. L. Gaddis, "Grand strategies in the Cold War", cit., pp.17-19.

[111] W. Lippert, "Economic diplomacy and East-West trade during the era of Détente", in L. Nuti (ed.), *The crisis of Détente in Europe,* cit., p.200.

[112] Si veda ad esempio Fred Halliday, *The making of the Second Cold War* (London: Verso, 1983). Nella propria periodizzazione dell'intero periodo compreso tra la fine della Seconda Guerra Mondiale e il 1983 (anno in cui Halliday pubblicò il suo studio) l'autore, esperto irlandese in Relazioni Internazionali, definiva come "Seconda Guerra Fredda" il periodo che iniziava nel 1979 e che non si era ancora concluso nel 1983, caratterizzato da una "erosione della fiducia" tra Est e Ovest, una crisi nel processo di controllo degli armamenti e l'esistenza di numerose "guerre per procura" tra le due superpotenze, che avevano luogo in contesti extra-europei e prevalentemente nel Terzo Mondo. Lo stato di rinnovate tensioni delle relazioni internazionali tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80 è stato efficacemente descritto anche da Beatrice Heuser, in un saggio focalizzato sulla dimensione militare-strategica delle relazioni Est-Ovest: Beatrice Heuser, "The Soviet Response to Euromissiles crisis", in Leopoldo Nuti (ed.), *The crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev. 1975-1985* (London; New York: Routledge, 2008), pp.137-149. In questo contributo l'autrice sostiene che in quegli anni il pericolo maggiore fosse lo scoppio di una guerra per errore, dovuto ad un'interruzione del processo di distensione e comunicazione tra i due campi. In tale periodo si registrava infatti, in gran parte degli stati della comunità internazionale, un'allerta

seconda metà degli anni ’70 l’intera architettura della distensione cominciò a vacillare per una serie congiunta di ragioni, tra le quali vi erano l’assenza di una condivisa nozione di legittimità e di valori comuni tra le varie potenze, l’incapacità del sistema di contenere la spinta delle superpotenze ad ottenere vantaggi unilaterali nella “periferia” del contesto internazionale, oltre ad un (non secondario) calo del consenso interno negli Stati Uniti nei confronti della stessa politica di distensione.[113] Come evidenziano i già citati studi di Litwak e Leffler, la distensione costruita dalle due superpotenze si dimostrò essenzialmente un precario e soltanto temporaneo accordo tra USA e URSS per una stabilizzazione dello status quo esistente al centro della competizione bipolare (dunque soprattutto nel continente europeo), che lasciava paradossalmente immutati gli obiettivi globali delle stesse superpotenze, consistenti in primo luogo nella volontà di influenzare i contesti periferici dello scenario mondiale.[114]

Le crisi che interessarono il contesto extra-europeo in tale periodo sono state affrontate soprattutto dallo storico norvegese Odd Arne Westad nel suo “*The global Cold War*”.[115] In questa analisi della Guerra Fredda, l’autore concentra la propria attenzione sull’interventismo delle due superpotenze nel cosiddetto “Terzo Mondo”, indagando sulle interconnessioni presenti tra il processo di decolonizzazione e il conflitto bipolare e dando particolare spazio al periodo degli anni ’70. In tale fase si riscontra – secondo Westad – il picco dell’interventismo di Stati Uniti e Unione Sovietica nei contesti extra-europei e, al contempo, la

---

elevatissima circa una possibile catastrofe nucleare ed era difficile riuscire ad analizzare le reali intenzioni dell’avversario, spesso nascoste dietro un’ostentata retorica di stampo aggressivo.

[113] Per un approfondimento di quest’ultimo tema si rimanda qui a: Giordana Pulcini, *L’opposizione al SALT II: controllo degli armamenti e politica interna negli Stati Uniti, 1974-1980* (Tesi di dottorato, Università degli Studi Roma Tre, Facoltà di Scienze Politiche, 2008).

[114] R. S. Litwak, *Détente and the Nixon Doctrine,* cit., p.116.

[115] Odd Arne Westad, *The global Cold War. Third World interventions and the making of our times* (New York: Cambridge University Press, 2005).

complessa evoluzione delle relazioni bipolari tra fasi di distensione e di confronto. Proprio mentre in Europa si registrava una relativa fase di pace e stabilità, le superpotenze furono infatti estremamente attive in molte zone periferiche del sistema internazionale, nel tentativo di sperimentare e dimostrare una globale applicabilità delle rispettive ideologie, per accelerare un supposto "naturale corso storico" che avrebbe dovuto infine sancire la vittoria del proprio sistema politico-economico-sociale.[116] Gli stati di nuova indipendenza divennero pertanto un terreno fertile per questa competizione bipolare avente per oggetto la presunta universalità di un sistema o dell'altro. Westad sostiene come tale politica non solo ebbe conseguenze tragiche nei molteplici contesti locali coinvolti, ma finì per produrre anche un significativo indebolimento di entrambe le superpotenze.[117] Reinterpretando dunque la Guerra Fredda in modo diverso dalla tradizionale lettura euro-centrica, l'autore accorda inoltre una grande rilevanza - nella sua analisi sull'avvio della distensione - alla *debacle* statunitense in Indocina.[118] Westad ritiene infatti che il nuovo approccio perseguito in politica estera dall'Amministrazione Nixon fosse dovuto in primo luogo all'impatto della Guerra del Vietnam sugli Stati Uniti in termini di crisi economica e problemi di consenso interno e internazionale.

L'autore sottolinea pertanto come le superpotenze non intesero mai la distensione come un processo che avesse dovuto implicare una loro astensione

[116] O. A. Westad, *The global Cold War,* cit., p.4; Per quanto riguarda la Guerra Fredda e le sue ripercussioni nel cosiddetto "Terzo Mondo", con un'attenzione particolare agli anni della distensione, si deve qui menzionare anche l'articolo: Michael E. Latham, "The Cold War in the Third World, 1963-1975", in Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War* (Cambridge University Press, 2010), vol. 2 pp.258-280. Latham evidenzia come durante tale periodo il processo di attenuazione della tensione tra le due superpotenze paradossalmente rese più probabili e dunque frequenti i conflitti negli scenari periferici e comunque extra-europei.

[117] O. A. Westad, *The global Cold War,* cit., p.7; 396. Westad sottolinea come entrambe le ideologie delle superpotenze, nonostante fossero in origine anti-coloniali, divennero invece parte di un disegno improntato alla dominazione, con ripercussioni pesanti sia per i paesi in via di sviluppo sia per gli stessi Stati Uniti e Unione Sovietica.

[118] O. A. Westad, *The global Cold War,* cit., p.194.

nei confronti di interventi politico-militari in varie parti del mondo. Se gli Stati Uniti abbracciarono – seppure parzialmente - per un periodo l'idea di una "indivisibilità della distensione", la leadership di Mosca considerò invece costantemente separati il contesto europeo e quello extra-europeo nella formulazione della propria politica estera.[119] Nell'interpretazione di Westad la distensione finì poi per collassare per il combinato effetto della sovraesposizione internazionale del fragile regime sovietico (si pensi alle crisi africane della seconda metà degli anni '70 e all'invasione dell'Afghanistan del 1979) e dell'inesorabile deterioramento del consenso interno negli Stati Uniti nei confronti della politica avviata che era stata avviata da Nixon e Kissinger.

La crisi della distensione è analizzata nei suoi molteplici aspetti nel volume curato da Leopoldo Nuti "*The crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975-1985",* che nasce dai lavori di un convegno internazionale organizzato dal CIMA (Centro Interuniversitario "Machiavelli" per lo studio della Guerra Fredda) nel 2006 ad Artimino (Firenze).[120] Mettendo insieme i contributi di numerosi studiosi, il libro esamina la fase della crisi della distensione allontanandosi dal tradizionale paradigma bipolare che si focalizza eccessivamente sul ruolo delle superpotenze, per accordare invece un peso maggiore alle scelte degli attori europei. Da tale volume collettaneo si evince come la distensione europea si dimostrò solida e duratura e pertanto fu in una certa misura indipendente dal percorso avviato invece a livello di superpotenze, che entrò irrimediabilmente in crisi nella seconda metà degli anni '70 e fu ripreso solo con l'avvento della leadership di Gorbachev in Unione Sovietica nel 1985.

---

[119] Robert Litwak definisce tale atteggiamento come "*the Soviet 'compartmentalizated' view of détente",* R. S. Litwak*, Détente and the Nixon Doctrine,* cit., p.111.

[120] Leopoldo Nuti (ed.), *The crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev. 1975-1985* (London; New York: Routledge, 2008)

CONCLUSIONI

Non è semplice provare a definire la distensione nel quadro generale delle relazioni internazionali durante la Guerra Fredda, né valutarne l'impatto sul contesto storico del periodo successivo. Le possibili definizioni attribuibili alla fase storica della distensione sono infatti numerose e il dibattito storiografico è in tal senso molto vivace, anche grazie all'analisi sempre più approfondita delle fonti d'archivio resesi disponibili che aggiungono nuovi punti di vista e chiavi interpretative alla letteratura esistente.

Nonostante la mole di ricerche al momento prodotte, vi sono molteplici questioni ancora aperte all'interpretazione storiografica e prospettive di ricerca tuttora parzialmente inesplorate. La distensione fu effettivamente una strategia volta alla promozione di una coesistenza pacifica tra i due blocchi e all'accettazione di un contesto globale in cui fossero ammissibili sistemi politico-economico-sociali diversi o fu piuttosto un disegno occidentale per vincere la Guerra Fredda? E' controverso anche in che misura il processo di distensione abbia presentato vantaggi maggiori per una o l'altra parte della Guerra Fredda. La distensione ha favorito una legittimazione dell'impero comunista, contribuendo a determinare una presunta debolezza del campo occidentale manifestatasi tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80, o al contrario ha promosso una graduale erosione del sistema sovietico?[121] Come si è avuto modo di osservare in questo capitolo, è possibile interpretare la distensione come un processo avente un fondamento essenzialmente conservatore, originato dalla necessità rendere più stabile e pacifico l'ordine esistente, e al contempo individuare

[121] Tra gli autori che evidenziano come la distensione rappresenti una questione aperta dal punto di vista dell'interpretazione storiografica, si rimanda qui soprattutto a: M. P. Leffler, *For the soul of mankind,* cit., p.191; J. M. Hanhimäki, "Détente in Europe, 1962-1975", cit., pp.198-212.

peraltro in tale fenomeno anche un impulso straordinariamente innovatore, che contribuì ad aprire la strada ad una trasformazione del sistema internazionale.[122]

Si ritiene qui in parte condivisibile la definizione di distensione elaborata dallo studioso inglese Michael Cox subito dopo la fine della Guerra Fredda, conflitto che – a giudizio di Cox - sarebbe stato in realtà "meno pericoloso e più controllato di quanto poteva apparire in superficie".[123] Cox interpreta la *détente* come un periodo di transizione tra due epoche ben delimitate della storia del conflitto Est-Ovest, ovvero la Guerra Fredda vera e propria (che andrebbe dal dopoguerra alla fine anni '60) e una "Seconda Guerra Fredda" (che l'autore fa risalire alla fase compresa tra la fine degli anni '70 e la fine della prima Amministrazione Reagan nel 1984). Per quanto riguarda infine una valutazione del carattere più o meno innovativo o conservatore dei progetti politici che furono alla base della distensione – ferme restando tutte le differenti declinazioni nazionali di cui si è già detto – una felice interpretazione è quella di Jussi Hanhimäki, secondo il quale il fenomeno della *détente* rappresenta nella sua stessa essenza un paradosso.[124] Sebbene infatti alcuni dei suoi principali architetti avessero elaborato tale politica al fine di ottenere una almeno parziale stabilizzazione e normalizzazione del sistema internazionale, la distensione finì per innescare un processo di cambiamento costante che – seppure lentamente e non senza crisi ricorrenti – contribuì ad esiti rivoluzionari che andavano ben oltre la capacità di immaginazione dei suoi stessi protagonisti.

---

[122] Per quanto riguarda l'individuazione di cesure significative nella storia della Guerra Fredda si rimanda qui anche a: Vojtech Mastny, "Was 1968 a strategic watershed of the Cold War?", in *Diplomatic History,* vol. 29, N. 1 (January 2005), pp.149-177.

[123] Michael Cox, "From the Truman Doctrine to the Second Superpower Détente. The Rise and Fall of the Cold War", in *Journal of Peace Research,* vol. 27, n.1 (feb.,1990), pp.25-41.

[124] Jussi M. Hanhimäki, "Conservative goals, revolutionary outcomes: the paradox of Détente", in *Cold War History,* vol.8, n.4 (2008), pp.503-512; Jussi M. Hanhimäki, *The rise and fall of détente. American foreign policy and the transformation of the Cold War* (Washington D.C.: Potomac Books, 2013).

CAPITOLO SECONDO

L'EVOLUZIONE DELLA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA DELLA REPUBBLICA FEDERALE TEDESCA DAL SECONDO DOPOGUERRA ALLA DISTENSIONE

INTRODUZIONE: LA QUESTIONE TEDESCA NEL SECONDO DOPOGUERRA, *"THE DIVIDED CENTER OF EUROPE"*[1]

Dalla fine della Seconda Guerra Mondiale fino al termine della Guerra Fredda la "questione tedesca" rappresentò costantemente negli anni un tema dominante nel dibattito politico-diplomatico internazionale. La Germania, anche se aveva perso tragicamente la guerra, rimaneva infatti l'epicentro della politica europea.[2] Il tradizionale interesse diffuso sia in Europa che negli Stati Uniti (e condiviso peraltro dai sovietici) a prevenire l'emergere di una forte potenza egemone nel continente europeo e l'impossibilità per le potenze vincitrici di trovare un accordo sulla sistemazione da dare alla Germania sconfitta portarono alla soluzione di una "provvisoria" partizione del territorio tedesco. Tale assetto finì dunque per rappresentare la conseguenza naturale e il simbolo stesso dello smembramento della coalizione che aveva vinto la Seconda Guerra Mondiale.

La divisione dello stato responsabile di due conflitti mondiali negli ultimi cinquanta anni sembrava del resto essere conveniente ad entrambi gli schieramenti che si stavano costituendo nel dopoguerra. Ambedue infatti consideravano pericolosa una Germania unita e indipendente con un'incerta

---

[1] Timothy Garton Ash, *In Europe's name: Germany and the divided continent* (London: Vintage, 1994), p.14.

[2] Wolfram F. Hanrieder, *Germany, America, Europe. Forty years of German Foreign Policy*, (New Haven; London: Yale University Press, 1989), p.2.

collocazione internazionale ed una possibile tentazione di attuare una politica oscillante tra Est e Ovest (la cosiddetta "*Schaukelpolitik*").[3] La Germania nel dopoguerra era pertanto divenuta essa stessa l'emblema e la concretizzazione più evidente di quella divisione del mondo in due blocchi che caratterizzò la seconda metà del ventesimo secolo e dei drammatici costi umani imposti dal conflitto Est-Ovest.[4] L'importanza centrale della questione tedesca nel generale contesto internazionale derivava - oltre che dalla condizione della Germania quale potenza sconfitta e occupata - soprattutto dalla sua particolare posizione geopolitica, che comportava persino che il confine tra i due blocchi della Guerra Fredda dividesse in modo quasi impermeabile anche lo stesso suolo tedesco, rendendolo un "centro diviso".[5]

Dopo una fase di occupazione congiunta da parte delle Quattro Potenze vincitrici, la mancanza di un accordo tra queste relativo alla sistemazione da dare al territorio tedesco ne rese inevitabile la sua stessa divisione, che - da provvisoria organizzazione post-bellica quale avrebbe dovuto essere - si trasformò in breve tempo in un assetto di fatto permanente.[6] La costituzione nel dopoguerra di due zone di amministrazione separate - una occidentale e una sovietica (in realtà quella occidentale nasceva dalla fusione delle tre zone di controllo precedentemente assegnate a Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia) - avviò infatti un processo che condusse nel 1949 alla nascita di due diverse entità statali: la Repubblica Federale Tedesca (*Bundesrepublik Deutschland,* o BRD), controllata

---

[3] Gerald R. Hughes*, Britain, Germany and the Cold War*: *the search for a European Détente* (London; New York: Routledge, 2007), p.36.

[4] Helga Haftendorn, *Coming of age. German foreign policy since 1945* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2006).

[5] T. G. Ash, *In Europe's name,* cit., p.14.

[6] Sul concetto di "inevitabilità" della divisione tedesca si veda: Marc Trachtenberg, *A Constructed Peace. The making of the European settlement 1945-1963* (Princeton: Princeton University Press, 1999), p.59.

dagli occidentali e con Bonn per capitale, e la Repubblica Democratica Tedesca (*Deutsche Demokratische Republik,* o DDR), satellite di Mosca, che elesse invece Berlino Est a propria capitale. A partire da quella data dunque la comunità internazionale comprendeva due distinti stati tedeschi e la "questione tedesca" sembrava essere temporaneamente congelata. Tuttavia il contesto politico non si poteva definire in alcun modo stabile, dato che mancava una comune accettazione dello status quo proprio da parte delle due Germanie.[7]

Il contenuto del dibattito mirante a trovare una soluzione alla più spinosa questione rimasta aperta con la fine della guerra, ossia la sistemazione da dare al territorio rientrante negli ex-confini della Germania nazista, era perciò il cuore stesso della "questione europea" e dei tentativi di costituire nel dopoguerra uno stabile e duraturo ordine di pace nel continente. Questa intersezione evidente tra questione tedesca e questione europea diede poi modo alla classe politica della Germania occidentale (sia quella di ispirazione conservatrice sia quella socialdemocratica) di cercare spesso di presentare i propri interessi nazionali come invece interessi generali dell'Europa, nell'intento di aumentarne la rilevanza internazionale.[8]

La Germania del dopoguerra era del resto una nazione sconfitta moralmente e politicamente che – proprio a causa dell'eredità di un passato drammatico - aveva perso del tutto la propria integrità territoriale e la propria

---

[7] M. Trachtenberg, *A Constructed Peace,* cit., p.95.

[8] T. G. Ash, *In Europe's name,* cit., pp.19-20; 24. L'intenzionale presentazione degli interessi tedeschi quali interessi essenzialmente europei, attuata dalla maggioranza della classe politica della BRD, è un'interpretazione formulata dal giornalista e studioso britannico Timothy Garton Ash, concetto che compare proprio nel titolo del suo volume sulla storia della Germania occidentale. Ash riconosce che il fenomeno dell'abuso della proclamazione di interessi europei per avallare più incisivamente quelli nazionali sia comune in realtà alla storia contemporanea di molti stati-nazione europei, ma sostiene che esso acquisti una rilevanza particolare per quanto riguarda il caso tedesco. Scrive Ash a pag.20: "*That the German and European questions were very closely related is obvious. That there was such a sublime harmony of interests is not. (…) There was a strong element of using "Europe"- both semantically and diplomatically – as a means to the achievement of national ends.*"

sovranità. Il percorso della BRD mirante alla riconquista di una dignità nazionale e di un'autonomia istituzionale esigeva dunque uno stretto inquadramento della politica tedesco-occidentale in un contesto più ampio, europeo in primo luogo e poi transatlantico.[9] La multilateralizzazione della questione tedesca poteva infatti rendere possibile sia una ripresa tedesca sia il contemporaneo controllo su tale processo.[10] Gli accordi politici e militari che legarono la Repubblica Federale Tedesca all'Alleanza Atlantica tra la fine degli anni '40 e l'inizio degli anni '50 furono pertanto la precondizione della ricostruzione della Germania occidentale (dal punto di vista politico ed economico) e della restaurazione di una sua sovranità.[11] I governi di Bonn infatti furono essenzialmente impegnati, soprattutto nella fase che va dalla costituzione della BRD (1949) fino al 1955, nella battaglia per ottenere una riabilitazione morale e per riconquistare la sovranità e l'indipendenza necessarie a potersi confrontare in modo paritario con gli altri stati della comunità internazionale.[12]

Il fatto stesso che il problema tedesco fosse in un certo senso sia la causa sia il prodotto della Guerra Fredda faceva sì che questo rimanesse sempre inestricabilmente connesso alle dinamiche e agli eventi internazionali di ogni particolare fase storica.[13] Lo studioso tedesco Wolfram Hanrieder, per analizzare

---

[9] Oliver Bange, Gottfried Niedhart, "Die "Relikte der Nachkriegszeit" beseitigen. Ostpolitik in der zweiten außenpolitischen Formationsphase der Bundesrepublik Deutschland und ihre internationalen Rahmenbedingungen 1969-1971", in *Archiv für Sozialgeschichte,* vol.44 (2004), pp.415-448.

[10] H. W. Brands, "The United States, Germany and the multilateralization of international relations", in Detlef Junker (ed.), *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990. A handbook,* vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), p.50. Sullo stesso punto anche H. Haftendorn, *Coming of age,* cit., p.6.

[11] Per quanto riguarda la funzione svolta in particolar modo dall'integrazione europea nell'ambito del percorso di riabilitazione politica della Repubblica Federale Tedesca, si veda: Piers Ludlow, "European integration and the Cold War", in Melvyn P. Leffler, Odd Arne Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War* (Cambridge University Press, 2010) vol. 2, pp.179-197.

[12] H. Haftendorn, *Coming of age,* cit., p.3.

[13] W. F. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., p.2.

l'evoluzione politica della Repubblica Federale Tedesca durante tutto l'arco della sua esistenza, utilizza le categorie concettuali di "necessità" e "scelta", notando come l'importanza della prima sia frequentemente schiacchiante rispetto a quella della seconda.[14] La politica estera della Germania occidentale in origine poteva infatti delinearsi solo all'interno degli stretti limiti ad essa imposti per la sua eccezionale posizione internazionale, quale stato sconfitto e diviso al centro dell'Europa. La dimensione in cui questa particolare collocazione internazionale della BRD fu maggiormente evidente era quella della sicurezza. La soluzione di una rapida integrazione della Repubblica Federale Tedesca nel contesto atlantico-occidentale, fortemente osteggiata dall'URSS, fece combaciare almeno per tutto il primo decennio di storia della BRD il concetto di una "sicurezza *per* la Germania" con quello di una "sicurezza *dalla* Germania". Questo saldo ancoraggio al blocco occidentale fu il cardine della politica estera portata avanti dalla BRD durante il lungo periodo dei governi presieduti dal Cancelliere cristiano-democratico (CDU) Konrad Adenauer (1949-1963).

Se la storia della BRD dal 1945 (anno a cui comunemente si fa riferimento come "*Stunde Null*",[15] cioè "ora zero") alla metà degli anni '70 (e comunque in modo più o meno esplicito fino al 1989) può essere analizzata in chiave di uno sforzo in direzione di una maggiore indipendenza per passare dallo status di oggetto della storia nuovamente a quello di soggetto, le due tappe fondamentali di questo percorso furono sicuramente la conclusione dei "trattati occidentali" a metà degli anni '50 e di quelli "orientali" circa vent'anni dopo.[16] Questi trattati permisero alla Germania occidentale di porsi come stato sovrano e indipendente

[14] W. F. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., pp. IX; 1-2. Scrive Hanrieder: "*Over the decades the Germans have learned, at times reluctantly, that politics is the art of the necessary, as well as the art of the possible*".

[15] G. R. Hughes*, Britain, Germany and the Cold War,* cit., p.6; T. G. Ash, *In Europe's name,* cit., p.35.

[16] T. G. Ash, *In Europe's name,* cit., p. 22.

nel contesto rispettivamente del campo occidentale e di quello comunista. In seguito al raggiungimento dello status formale di media potenza indipendente (con i Trattati di Parigi o "*Deutschlandvertrag*" del 1954)[17], la classe politica dominante a Bonn si impegnò poi per ingrandire – almeno parzialmente - lo spazio di manovra a propria disposizione per poter portare avanti una politica estera di più ampio respiro e meno strettamente dipendente dalle linee stabilite dalle potenze vincitrici della Seconda Guerra Mondiale.

Gli strumenti che i politici tedeschi trovarono per provare a riconquistare dignità nazionale e autonomia politica (Timothy Garton Ash li definisce "*ladders out of the morass"* ovvero "scale per uscire dal pantano", Hanrieder invece i "due pilastri" della diplomazia tedesco-occidentale) furono soprattutto la politica di integrazione europea e la stretta alleanza con gli Stati Uniti nel contesto della NATO.[18] Tali principi, perseguiti all'inizio essenzialmente in modo strumentale ad un proprio reinserimento nella comunità internazionale, divennero presto dei capisaldi condivisi nella Repubblica Federale Tedesca e rimasero piuttosto stabili per tutta la sua storia. A tal proposito Hanrieder sostiene la convincente tesi di una notevole continuità negli obiettivi e nelle pratiche della politica estera della BRD che si potrebbe a suo avviso rintracciare (nonostante alcune importanti svolte) in tutti i quaranta anni della sua esistenza.[19]

---

[17] Con tali trattati le tre potenze occidentali vincitrici della Seconda Guerra Mondiale (Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia) decretarono la fine dell'applicazione dello Statuto di Occupazione vigente fino ad allora nelle relazioni tra esse e la Germania, conferendo al contempo alla Repubblica Federale Tedesca la gran parte dei diritti spettanti ad un'entità statale sovrana.

[18] T. G. Ash, *In Europe's name,* cit., p.21; W. F. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., p.XV.

[19] W. F. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., p.16.

1. I PRIMI ANNI: RICOSTRUZIONE E "*SICHERHEIT FÜR UND VOR DEUTSCHLAND*"[20] (DAL 1949 ALLA FINE DEGLI ANNI '50)

Nel primo decennio di esistenza della Repubblica Federale Tedesca (fino alla fine degli anni '50) gli obiettivi della politica estera di Bonn - ovvero la ricostruzione, la sicurezza e la riunificazione - si trovarono ad essere incompatibili tra loro e solo i primi due poterono registrare un significativo successo. Furono proprio gli ottimi risultati nel settore della ricostruzione politico-economica (in senso filo-occidentale) e nell'ambito della sicurezza che resero sempre più lontano e difficile l'obiettivo della riunificazione della Germania e, al contrario, contribuirono in parte a solidificarne la divisione.[21] Le varie proposte di riunificazione che venivano avanzate negli anni '50 da parte sia del campo occidentale sia di quello comunista erano inoltre irrealistiche e facevano sì che tale obiettivo rimanesse piuttosto vago e comunque relegato nel lungo periodo.[22]

La Repubblica Federale Tedesca si trovò dunque ad incarnare nella sua stessa esistenza un paradosso. Mentre infatti proclamava una continuità legale con il passato della Germania e si poneva come unica erede legittima dello stato tedesco sostenendo il cosiddetto "*Alleinvertretungsanspruch*" (ovvero la pretesa ad essere l'unica rappresentante della nazione tedesca), la BRD nello stesso

[20] L'espressione significa "Sicurezza *per* e *dalla* Germania" e vuole evidenziare come nel dopoguerra la comunità internazionale reputasse prioritario realizzare un ordinamento che garantisse una sicurezza *dalla* Germania, la cui potenziale ricostruzione come stato egemone al centro del continente europeo appariva una prospettiva inquietante dal punto di vista sia del Patto di Varsavia sia dell'Alleanza Atlantica. Almeno per i primi quindici-venti anni dell'esistenza della Repubblica Federale Tedesca, questa "sicurezza *dalla* Germania" sembrò coincidere pertanto con una "sicurezza *per* la Germania" (che le superpotenze di entrambi i blocchi garantivano al proprio alleato tedesco), evidenziando gli stretti limiti che la Guerra Fredda poneva allo sviluppo di una politica estera e di sicurezza autonoma della stessa BRD. Questa espressione dà il titolo ad un volume di Egon Bahr, in cui sono stati pubblicati alcuni suoi celebri scritti sul tema della sicurezza: Egon Bahr, *Sicherheit für und vor Deutschland. Vom Wandel durch Annäherung zur Europäischen Sicherheitsgemeinschaft* (München; Wien: Carl Hanser Verlag, 1991).

[21] W. F. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., pp.5; 10; 332.

[22] W. F. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., pp.142; 152 e segg.

tempo era stata costituita come un'entità statale "provvisoria" e pertanto implicitamente revisionista per quanto riguardava il futuro.

La storia della Repubblica Federale Tedesca nella prima fase della sua esistenza fu fortemente determinata dalla politica che gli Stati Uniti perseguirono nei confronti dell'Europa a partire dall'immediato dopoguerra: la strategia del "*double containment*". Tale politica consisteva nel cercare di contenere contemporaneamente sia l'Unione Sovietica sia la Germania, seppure applicando naturalmente mezzi diversi.[23] Uno strumento funzionale al *double containment* e agli interessi statunitensi era l'integrazione della BRD in un *framework* atlantico-occidentale di sicurezza, che doveva prevedere anche un percorso verso un riarmo tedesco controllato.[24] L'incorporazione della Repubblica Federale Tedesca in un'alleanza anche militare con gli Stati Uniti assolveva alla doppia necessità di fronteggiare in modo più efficace la minaccia sovietica e di rendere politicamente accettabile l'importante ruolo che la Germania avrebbe dovuto a svolgere nel contesto di sicurezza europeo. Le implicazioni politiche di questa strategia militare erano notevoli, infatti la Germania occidentale - a causa delle necessità dei suoi stessi alleati - riprendeva possesso rapidamente di una delle prerogative fondamentali della sovranità di uno stato nazionale, ovvero il settore militare.[25]

---

[23] W. F. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., pp.6; 331. I governi di Bonn erano consapevoli che nel dopoguerra la politica di *containment* statunitense nei confronti dell'Unione Sovietica veniva applicata in modo per certi versi simile anche al loro paese.

[24] W. F. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., pp.30; 62. Hanrieder sottolinea - a p.30 - come ad una dottrina di contenimento politico corrispondesse una strategia militare di deterrenza collettiva. Il (doppio) contenimento e la dottrina di deterrenza del sistema transatlantico erano pertanto negli anni '50 complementari. Scrive poi Hanrieder a p.62: "*From the American perspective (…) and for the West Europeans too (…) NATO remain the most effective way of dealing with the 'German problem'*".

[25] M. Trachtenberg, *A Constructed Peace,* cit., p.103. L'autore sostiene che fu proprio la necessità del blocco occidentale che Bonn contribuisse alla difesa comune transatlantica a provocare la significativa trasformazione della BRD da paese sconfitto e occupato a partner a pieno titolo dell'Alleanza Atlantica.

Il decisivo supporto statunitense alla ricostruzione economica tedesca (soprattutto attraverso il Piano Marshall)[26] e l'incorporazione della BRD nel percorso europeo di integrazione economica fin dalla sua origine furono del pari determinanti per una ripresa della Repubblica Federale Tedesca che fosse funzionale a tutto il blocco occidentale. L'integrazione della BRD nelle strutture economiche che si stavano costituendo a partire dal dopoguerra tra i paesi dell'Europa occidentale (CECA, CEE, Euratom) e l'inserimento della Repubblica Federale Tedesca nella NATO nel 1955 dimostravano dunque che, dieci anni dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale, tale stato era divenuto parte integrante del blocco occidentale e un partner fondamentale degli Stati Uniti.[27]

In questa prima fase di storia tedesco-occidentale ci fu una grande polarizzazione dei principali partiti politici della BRD, in quanto i socialdemocratici (SPD) erano inizialmente molto contrari alla linea di inserimento politico-militare della Repubblica Federale Tedesca nell'Alleanza Atlantica, che veniva portata avanti dai partiti di governo (i cristiano-democratici della CDU e i cristiano-sociali della CSU). L'opposizione dell'SPD nei confronti di una politica di governo volta alla maggior integrazione possibile della Germania occidentale nelle strutture del sistema transatlantico era dovuta in primo luogo al timore che – proprio mediante tale processo – ci si sarebbe resi responsabili di un grave allontanamento dall'obiettivo della riunificazione nazionale. Ciò sarebbe

[26] Un articolo che mette in rilievo l'importanza del ruolo politico-strategico del Piano Marshall è: William J. Hitchcock, "The Marshall Plan and the creation of the West", in Melvyn P. Leffler, Odd Arne Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War* (Cambridge University Press, 2010) vol.1, pp. 154-174.

[27] L'inserimento della Repubblica Federale Tedesca nella NATO era peraltro divenuto l'unico strumento a disposizione del blocco occidentale per ottenere un'organizzazione integrata delle forze armate che comprendesse anche quelle tedesche, dopo il fallimento nel 1954 dell'opzione della Comunità Europea di Difesa (CED). Mark Smith, *NATO enlargement during the Cold War. Strategy and system in the Western Alliance* (Houndmills: Palgrave, 2000), pp.96-126; Geir Lundestad, *"Empire" by Integration. The United States and European Integration, 1945-1997* (New York: Oxford University Press, 1998).

avvenuto – secondo l'SPD – a causa di una sempre più marcata separazione delle due parti divise della Germania.

I principi fondamentali su cui Adenauer basava la propria azione politica erano l'integrazione della Repubblica Federale Tedesca nelle istituzioni del blocco occidentale e il perseguimento di un'uguaglianza nei confronti degli altri stati della comunità internazionale.[28] L'inserimento della BRD nelle strutture europee e transatlantiche rappresentava pertanto nello stesso tempo il prerequisito per ottenere una rapida ricostruzione e riabilitazione tedesca e lo strumento a disposizione degli alleati per controllare i rischi impliciti nella ripresa della Germania.[29]

Nell'idea del Cancelliere tedesco, la Germania occidentale attraverso tale percorso di ricostruzione si sarebbe in breve tempo rafforzata fino al punto di poter negoziare con il campo comunista da una posizione di forza (il noto concetto di *"negotiation from strenght*") per cercare di ottenere in tal modo la propria riunificazione nazionale. In attesa del raggiungimento di tali condizioni i vari governi tedesco-occidentali guidati da Adenauer e succedutisi per tutti gli anni '50 – fondati su una coalizione dei conservatori CDU-CSU con i liberali dell'FDP – intendevano portare avanti una politica di assoluta rigidità e chiusura nei confronti dell'altro stato tedesco, denominato "*die Zone"* ovvero "la zona di occupazione sovietica", in modo da sottolinearne la totale dipendenza da Mosca e negarne esplicitamente ogni legittimità statale. Tale politica di totale non-riconoscimento si estendeva – per effetto della "Dottrina Hallstein"[30] derivante dal già menzionato *Alleinvertretungsanspruch* – anche a tutti gli stati del Patto di

[28] W. F. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., p.39.

[29] H. Haftendorn, *Coming of age,* cit., pp.9-42.

[30] Tale politica prendeva il nome da Walter Hallstein, giurista di ispirazioni conservatrici che fu negli anni '50 Sottosegretario del Ministero degli Esteri della BRD sotto i primi governi Adenauer.

Varsavia, reputati "colpevoli" di intrattenere relazioni con la Germania comunista e pertanto privi delle caratteristiche necessarie per avere un qualsiasi tipo di rapporto con Bonn. La Dottrina Hallstein sarebbe dovuta servire dunque ad isolare a livello internazionale la Germania comunista e ad evidenziarne il carattere di satellite sovietico e di entità statale priva di ogni legittimazione democratica.

In questa fase la linea tedesca corrispondeva inoltre alle necessità dettate dai limiti imposti dall'esterno, in quanto la politica statunitense di *double containment* coincideva almeno parzialmente con una certa politica tedesca di "*self-containment*".[31] Quest'ultima era dovuta allo scetticismo del Cancelliere nei confronti della maturità politica degli stessi cittadini tedeschi nella delicata fase post-nazista, che impediva ad Adenauer di poter prendere in considerazione qualsiasi scelta di tipo nazionalista e/o neutralista. Coerentemente a questa combinazione di *containment e self-containement* si deve leggere in una certa misura la scelta-imposizione compiuta dal governo Adenauer nel 1954 di rinunciare alla produzione e all'uso di armi atomiche, biologiche e chimiche (ABC) sul territorio tedesco.[32]

Il sistema internazionale a partire dalla seconda metà degli anni '50 cominciò a smussare le sue caratteristiche di conflittualità più intensa in favore di una coesistenza competitiva ma più pacifica dei due blocchi. Questa trasformazione era dovuta soprattutto al ruolo giocato dagli armamenti nucleari nell'equilibrio delle relazioni internazionali.[33] L'accresciuta capacità atomica

[31] W. F. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., pp.7; 144.

[32] Tale scelta fu in realtà l'esito di un percorso alquanto complesso, di cui si parlerà nel capitolo dedicato alla questione nucleare (quarto capitolo, primo paragrafo).

[33] Per quanto riguarda l'influenza dell'elemento nucleare nel contesto politico internazionale della Guerra Fredda si vedano soprattutto: John Lewis Gaddis, Philip H. Gordon, Ernest R. May, Jonathan Rosenberg (eds.), *Cold War statesmen confront the bomb: nuclear diplomacy since 1945* (New York: Oxford University Press Inc., 1999); McGeorge Bundy, *Danger and survival. Choices about the bomb in the*

dell'Unione Sovietica rendeva infatti evidente la pericolosità di un equilibrio del terrore basato sulla possibilità - divenuta reale - di una *Mutual Assured Destruction* (MAD) e imponeva ai governi delle maggiori potenze riflessioni e comportamenti che accettassero il presupposto di una necessaria coesistenza con gli avversari.[34] Tale evoluzione implicava una cristallizzazione dello status quo soprattutto nel continente europeo e pertanto allontanava la probabilità di una riunificazione della Germania, stabilizzando invece l'esistenza di due stati tedeschi sempre più incorporati nelle opposte sfere d'influenza della Guerra Fredda. Nessuna delle due superpotenze era infatti interessata o comunque in grado di mettere in discussione l'equilibrio (seppure precario) che si era venuto a creare nel decennio successivo alla fine della guerra. Questa situazione collocava il governo di Bonn e la sua intransigente politica di non-riconoscimento dello status quo (la cosiddetta "*Politik der Stärke*" o "politica di forza") in una posizione alquanto scomoda.[35]

2. GLI ANNI '60: CRISI DELL'ALLEANZA ATLANTICA E AUTO-ISOLAMENTO

Mentre la prima fase della storia della Repubblica Federale Tedesca fu caratterizzata essenzialmente da necessità e costrizioni esterne piuttosto che da scelte autonome, a partire dalla fine degli anni '50 si può riscontrare invece un maggiore margine di scelta che si rese disponibile all'azione politica della

---

first fifty years (New York; Toronto: Random House, 1988); Robert Jervis, *The meaning of the nuclear revolution. Statecraft and the prospect of Armageddon* (Ithaca; London: Cornell University Press, 1989); Beatrice Heuser, *The bomb. Nuclear weapons in their historical, strategic and ethical context* (London; New York: Longman, 2000).

[34] Per un approfondimento sulla politica nucleare sovietica si veda: David Holloway, *Stalin and the bomb: the Soviet Union and atomic energy, 1939-1956* (New Haven; London: Yale University Press, 1994).

[35] G. R. Hughes*, Britain, Germany and the Cold War*, cit., pp.32-56; 90-122.

Germania occidentale e di cui questa, divenuta uno stato ormai maturo e indipendente, fu pronta a servirsi.

Uno dei principali dilemmi che Bonn si trovò a dover affrontare era la difficile scelta tra una politica estera strettamente ancorata agli Stati Uniti e soluzioni improntate invece ad una linea più vicina alla Francia di de Gaulle (Presidente dal 1959 al 1969).[36] Tale alternativa si rendeva in un certo senso disponibile poiché la coesione del campo occidentale stava nel frattempo diminuendo, messa a dura prova da numerose tensioni. Se negli anni '50 l'aspetto atlantico e quello europeo della politica estera della BRD erano stati complementari, nel decennio successivo quest'equilibrio cominciò ad incrinarsi, rendendo persino immaginabile una sorta di *decoupling* negli interessi transatlantici nell'ambito ad esempio della politica estera, dell'economia e della sicurezza. Per quanto riguarda la situazione tedesco-occidentale, le preoccupazioni di Bonn relative alla propria sicurezza furono caratterizzate da una notevole continuità durante tutto l'arco temporale della Guerra Fredda, subendo tuttavia significative ripercussioni a causa delle revisioni strategiche degli Stati Uniti e dell'emergere di un serio problema di credibilità concernente la garanzia dell'ombrello nucleare statunitense nei confronti degli alleati europei.

Come si è già accennato nel capitolo precedente, dopo le crisi internazionali dei primi anni '60 (Berlino e Cuba), il contesto internazionale sembrava uscito dalla fase più conflittuale della Guerra Fredda per entrare in un periodo di trasformazione verso una sistemazione globale più stabile. Le origini di

[36] Eckart Conze, "Expectations of dominance and partnership rhetoric: The Federal Republic of Germany in the crossfire of American and French policy, 1945-1990", in: Detlef Junker, (ed.) The *United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990. A handbook,* vo.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004) pp.54-61; sullo stesso punto si veda anche W. F. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., pp.11 e segg.

tale processo si possono probabilmente far risalire al 1963.[37] Questa data può essere infatti considerata come uno spartiacque nella storia del conflitto Est-Ovest, in ragione di alcuni fondamentali elementi: la Guerra Fredda aveva spostato il suo epicentro fuori dal continente europeo, le due superpotenze sembravano aver sostanzialmente cessato di sfidare le proprie rispettive sfere di influenza e la finestra di vantaggio strategico americano si stava rapidamente chiudendo, mostrando agli Stati Uniti e all'Unione Sovietica una crescente necessità di lavorare ad accordi per un auspicabile controllo degli armamenti. Il sistema internazionale che stava prendendo forma intorno alla metà degli anni '60 consisteva pertanto non in uno scioglimento del conflitto Est-Ovest, ma in un tentativo da parte delle maggiori potenze di regolarizzarlo e stabilizzarlo, al fine di renderlo meno pericoloso.[38]

Per quanto riguardava il cruciale aspetto della sicurezza, durante gli anni '60 i progressi tecnologici sovietici avevano ridotto considerevolmente il *gap* USA-URSS nel settore degli armamenti nucleari e stavano rapidamente provocando un calo di credibilità degli Stati Uniti nei confronti dei propri alleati dell'Europa occidentale.[39] La vulnerabilità degli stessi USA metteva in crisi il valore della garanzia della deterrenza nucleare americana nell'ambito degli stati membri della NATO, causando le maggiori preoccupazioni proprio ai cittadini tedesco-

---

[37] Gerald Hughes sostiene che nel 1963 si concluda la fase di "prima Guerra Fredda": G. R. Hughes*, Britain, Germany and the Cold War*, cit., p.115. Sul significato dell'anno 1963 come spartiacque nel conflitto Est-Ovest si veda anche M. Trachtenberg, *A constructed peace,* cit., pp.352; 377 e segg. Un interessante articolo relativo alla "piccola distensione", che considera il 1963 come una svolta nella storia della Guerra Fredda è poi: Jennifer W. See, "An uneasy truce: John F. Kennedy and Soviet-American Détente, 1963", in *Cold War History,* vol.2, n.2 (2002), pp.161-194; specifico invece sul *Limited Test Ban Treaty* del 1963 è il volume: Marilena Gala, *Il paradosso nucleare. Il Limited Test Ban Treaty come primo passo verso la distensione* (Firenze: Polistampa, 2002).

[38] John Lewis Gaddis, *La guerra fredda. Cinquant'anni di paura e di speranza* (Milano: Arnoldo Mondadori Editore, 2005), p.211.

[39] Helga Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution. A crisis of credibility, 1966-1967* (Oxford: Clarendon Press, 1996)

occidentali, i più esposti in caso di un conflitto in Europa.[40] Per la prima volta dal dopoguerra nel continente europeo si temeva un *disengagement* statunitense e si dubitava dell'assunto dell'indivisibilità della sicurezza dell'Alleanza Atlantica.[41] D'altra parte il tempo dell'emergenza post-bellica in Europa era terminato e gli Stati Uniti, pur continuando a porsi come potenza egemone e protettrice di tutto il campo occidentale, intendevano tuttavia evitare una propria sovraesposizione e miravano pertanto ad ottenere un più equo *burden-sharing* con gli alleati europei.[42]

Durante questi anni di crisi interna dell'Alleanza Atlantica,[43] in Germania occidentale cominciarono a delinearsi due distinte linee relativamente alla politica estera e di sicurezza. Una tendenza era improntata al mantenimento di una stretta alleanza con gli Stati Uniti (orientamento che aveva i suoi maggiori esponenti in Ludwig Erhard, Ministro dell'Economia dal 1949 al 1963, e in Gerhard Schröder, Ministro degli Esteri dal 1961 al 1966), mentre l'altra - cosiddetta "gollista" - auspicava un avvicinamento alla Francia (e veniva

---

[40] Christoph Bluth, "Reconciling the Irreconcilable: Alliance Politics and the Paradox of Extended Deterrence in the 1960s", in *Cold War History,* vol.1, n.2 (2001), pp.73-102.

[41] M. Trachtenberg, *A constructed peace,* cit., pp.360 e segg; W. F. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., p.78. Gli accordi di cooperazione bilaterale nucleare tra gli Stati Uniti e la Gran Bretagna (conclusi a Nassau nel 1962) avevano inoltre di fatto escluso gli altri stati europeo-occidentali da un simile vantaggioso *nuclear sharing* con la superpotenza egemone. Particolarmente contrariati furono, a tal riguardo, il governo francese e quello tedesco-occidentale, che - sentendosi discriminati dagli USA - risposero tuttavia in modo diverso. La Francia infatti (non dovendo sottostare ai limiti di Bonn in materia) reagì al mutato equilibrio strategico tra le due superpotenze e alla "esclusione" dagli accordi di Nassau perseguendo una politica basata sull'acquisizione e il mantenimento di un proprio deterrente nazionale indipendente, mentre la BRD dovette limitarsi a criticare la politica statunitense e a premere in ambito NATO per cercare di raggiungere altre forme di *nuclear sharing* che potessero includere gli stessi tedeschi.

[42] M. Trachtenberg, *A Constructed Peace,* cit., p.154.

[43] Per un approfondimento sulla crisi dell'Alleanza Atlantica degli anni '60 si vedano: H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit.; Lawrence S. Kaplan, *The long entanglement. NATO's first fifty years* (Westport; London: Praeger, 1999); Antonio Varsori, "Gli anni sessanta: la crisi della NATO", in Mario Del Pero, Federico Romero (eds.), *Le crisi transatlantiche. Continuità e trasformazioni* (Roma: Biblioteca di Studi Americani, Edizioni di storia e letteratura, 2007), pp.26-43; Andreas Wenger, "Crisis and opportunity: NATO's transformation and the multilateralization of détente, 1966-1968", in *Journal of Cold War Studies,* vol.6, n.1 (Winter 2004), pp.22-74.

propugnata soprattutto dal Cancelliere Adenauer e dal partito conservatore bavarese cristiano-sociale CSU, guidato da Franz-Josef Strauß). Questa seconda tendenza fu alla base della politica filofrancese portata avanti da Adenauer nei primi anni '60 e istituzionalizzata con il Trattato dell'Eliseo firmato nel 1963 da Francia e Germania occidentale. Tale trattato avrebbe dovuto costituire, secondo de Gaulle, la base di un più stretto rapporto franco-tedesco anche in chiave di contrasto nei confronti degli Stati Uniti. Tuttavia il preambolo che il governo tedesco aggiunse al trattato, in occasione della sua ratifica al Bundestag, ne smorzò tale aspetto ribadendo la lealtà di Bonn alla politica statunitense e il saldo ancoraggio della BRD al contesto della NATO.

Una questione che divenne negli anni '60 spinosa nell'ambito dei rapporti interni all'Alleanza Atlantica, fu sicuramente poi quella relativa alla dimensione nucleare della sicurezza. La classe politica di Bonn non celava infatti una più o meno esplicita ambizione nucleare tedesca, da concretizzarsi necessariamente (dati i limiti esistenti per la BRD in materia)[44] per mezzo di una cogestione ("*nuclear sharing*") in un contesto transatlantico o europeo.[45] La Germania occidentale fu pertanto tra i più convinti sostenitori del progetto di una "*Multilateral Nuclear Force*" transatlantica (MLF) di cui si discusse in ambito NATO all'inizio degli anni '60.[46] Il progetto sarebbe dovuto servire agli Stati Uniti

[44] Si fa qui riferimento alla già menzionata rinuncia unilaterale effettuata dal governo di Konrad Adenauer nel 1954 nei confronti della produzione di armamenti nucleari, chimici e biologici nel territorio della BRD; di tale rinuncia si parlerà meglio nel capitolo dedicato alla questione nucleare.

[45] Su tale tema si vedano soprattutto: Beatrice Heuser, *NATO, Britain, France and the FRG. Nuclear strategies and forces for Europe*, 1949-2000 (Basingstoke: Macmillan, 1997); Christoph Hoppe, *Zwischen Teilhabe und Mitsprache. Die Nuklearfrage in der Allianzpolitik Deutschlands, 1959-1966* (Nuclear History Program – NHP; Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1993); Christian Tuschhoff, *Deutschland, Kernwaffen und die NATO, 1949-1967. Zum Zusammenhalt von und friedlichem Wandel in Bündnissen* (Nuclear History Program – NHP, Internationale Politik und Sicherheit, Stiftung Wissenschaft und Politik SWP; Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2002).

[46] Christoph Bluth, *Britain, Germany and western nuclear strategy* (Oxford: Clarendon Press, 1995), pp.52-104; Catherine McArdle Kelleher, *Germany and the politics of nuclear weapons* (New York; London: Columbia University Press, 1975), pp.228-269.

per rassicurare i propri alleati circa la credibilità della garanzia nucleare statunitense, concedendo al contempo agli stessi europei un parziale controllo sulle forze nucleari dell'Alleanza. Tale idea - che i tedeschi occidentali presero in seria considerazione - fu poi abbandonata dall'Amministrazione Johnson nel 1965, in favore di un crescente accordo tra le superpotenze a proposito di un trattato di non proliferazione nucleare. Questa mossa aumentò il sospetto tedesco di un "accordo di condominio" tra le due superpotenze a spese dell'Europa (e soprattutto della Germania occidentale) e diede luogo ad un significativo peggioramento nelle relazioni tra gli Stati Uniti e Bonn.[47]

Il progressivo abbandono statunitense della dottrina di "*Massive Retaliation"* (Rappresaglia Massiccia) in favore di quella di "*Flexible Response"* (Risposta Flessibile)[48] accentuò le preoccupazioni della BRD e i suoi sospetti che gli Stati Uniti non dessero sufficiente peso alle esigenze dei propri alleati per curare invece gli interessi (in parte convergenti) delle due superpotenze.[49] Tali percezioni tedesche furono peraltro confermate nel 1968 con la formulazione del Trattato di Non Proliferazione Nucleare (TNP), che stabiliva una rigida suddivisione della comunità internazionale tra stati nucleari e stati non-nucleari (che si sarebbero dovuti impegnare a non modificare il proprio status in materia).[50] Il nascente regime di non proliferazione nucleare sembrava essere -

---

[47] Sul timore tedesco di un condominio delle superpotenze da realizzarsi a spese dei partner minori europei per mezzo di misure di controllo degli armamenti, soprattutto relative alla dimensione nucleare, si vedano soprattutto: C. Kelleher, *Germany and the politics of nuclear weapons*, cit.,; Matthias Küntzel, *Bonn and the bomb. German politics and the nuclear option* (London; Boulder, Colorado: Pluto Press, 1995).

[48] Di tale argomento si parlerà diffusamente nel capitolo di questa ricerca dedicato al 1967 (terzo capitolo, paragrafo secondo sul tema della strategia della NATO). Jane E. Stromseth, *The origins of flexible response. NATO's debate over strategy in the 1960s* (London: Macmillan Press, 1988).

[49] Wolfgang Krieger, "German-American Security Relations, 1968-1990", in Detlef Junker, (ed.) *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990. A handbook,* vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), pp.111-125.

[50] La posizione del governo di Bonn nei confronti dell'ipotesi di MLF e poi la sua opposizione al progetto TNP è ben spiegata da Wolfram Hanrieder: W. F. Hanrieder, G*ermany, America, Europe,* cit.,

dal punto di vista degli stati minori - un processo funzionale in primo luogo agli interessi delle superpotenze[51] e segnava un duro colpo soprattutto per qualsiasi opzione nucleare della BRD, considerata del resto con timore da parte sia dei propri alleati occidentali sia degli stati del Patto di Varsavia.[52]

La dimensione della sicurezza cominciava a mettere in risalto negli anni '60 un dilemma della Repubblica Federale Tedesca, poiché Bonn – pur dipendendo strettamente dagli Stati Uniti dal punto di vista della propria difesa – cominciava in quel periodo a manifestare l'ambizione di elaborare una propria politica estera più indipendente dalla superpotenza alleata, al fine di cercare di tutelare meglio i propri specifici interessi nazionali. Stava tuttavia diventando evidente che la precondizione perché Bonn potesse attuare una politica estera più dinamica ed autonoma dagli alleati sarebbe dovuta consistere nel fatto che la Germania

---

pp.91-95. Hanrieder sottolinea efficacemente come la contrarietà tedesca (soprattutto da parte della CDU-CSU) relativamente ad un regime di non proliferazione nucleare non derivasse tanto dalla volontà di acquisire un proprio deterrente nucleare, quanto piuttosto dalla riluttanza a venire privati del potere di *minacciare* di acquisirlo.

[51] Il Trattato infatti impediva la proliferazione "orizzontale" di forze nucleari nazionali, ovvero la possibilità che altri stati acquisissero una capacità nucleare, lasciando invece più vaga la questione della proliferazione "verticale". Il TNP era peraltro funzionale ad un processo di centralizzazione della gestione dell'arsenale nucleare occidentale, di cui si dibatteva negli Stati Uniti in forma più o meno esplicita dall'inizio degli anni '60. Tale concezione mirava ad un maggior controllo statunitense sugli armamenti nucleari ed era dettata dal timore che le forze NATO dispiegate in Europa occidentale finissero progressivamente sotto il controllo degli stati "ospitanti". La preoccupazione maggiore per gli Stati Uniti era relativa alla possibile acquisizione di uno status nucleare da parte di Bonn (prospettiva che avrebbe condotto ad uno scontro con i sovietici), ma - dato che sarebbe stato inverosimile discriminare solo la BRD - si pensava ad un regime generale da applicare a tutti gli stati non-nucleari (alleati o nemici). Nel campo comunista, per certi versi speculare alla situazione della BRD, era il timore dell'URSS per una possibile acquisizione nucleare da parte della Repubblica Popolare Cinese. M. Trachtenberg, *A constructed peace,* cit., pp.321; 384. Il capitolo quarto della tesi dedicherà ampio spazio al Trattato di Non Proliferazione Nucleare.

[52] Susanna Schrafstetter, "The long shadow of the past: history, memory and debate over West Germany's nuclear status, 1954-1969", in *History & Memory,* vol. 16, n.1 (Spring/Summer 2004), pp.118-145.

occidentale concedesse "qualcosa in cambio" ad alleati ed avversari, e questo prezzo da pagare[53] era il riconoscimento dello status quo post-bellico.[54]

Se si può affermare con certezza che la *Westpolitik* (politica di integrazione occidentale) condotta dai governi della Repubblica Federale Tedesca durante gli anni '50 e i primi anni '60 fu un successo, l'efficacia della loro *Ostpolitik* (linea politica che guidava il rapporto della BRD con l'Europa orientale) si stava invece dimostrando quantomeno dubbia. La rigida politica di Bonn nei confronti degli stati del Patto di Varsavia non solo non sembrava infatti condurre ai tanto desiderati progressi nell'ambito della questione nazionale tedesca, ma stava anche creando essa stessa crescenti problemi nel mutato contesto politico internazionale degli anni '60.[55]

Intorno alla metà degli anni '60 la Germania occidentale, portando avanti la sua rigida posizione di rifiuto dello status quo e di chiusura diplomatica nei confronti degli stati che riconoscevano la DDR, stava rischiando un progressivo auto-isolamento.[56] L'applicazione pratica di questa strategia di ostracismo verso

---

[53] Georg Ferdinand Duckwitz (diplomatico già durante il nazismo, che tuttavia durante la guerra aveva collaborato alla resistenza dalla sede diplomatica tedesca in Danimarca), Segretario di Stato per gli Affari Esteri dal 1967 al 1970 e vicino alle posizioni di Brandt, definì sarcasticamente proprio "*Zahltag*", ovvero "giorno di paga", il doloroso prezzo dell'accettazione della realtà postbellica da parte del governo di Bonn: era giunto infatti - a suo avviso - il momento in cui la Germania occidentale pagasse per il proprio passato, per potersene veramente emancipare; tale citazione è ripresa da: Oliver Bange, "Ostpolitik-Etappen und Desiderata der Forschung. Zur Internationalen Einordnung von Willy Brandts Außenpolitik*", Archiv für Sozialgeschichte* (AfS), vol. 46 (2006), p.721.

[54] Sul carattere peraltro illusorio della politica di intransigenza tedesca, un'interessante puntualizzazione è presente in G. R. Hughes, *Britain, Germany and the Cold War,* cit., p.126, in cui l'autore - citando il Segretario di Stato americano Dean Rusk - scrive: "*It is no concession for the Federal Republic to abandon what* (i territori della Germania del 1937*) it does not have*".

[55] Per un'analisi relativa alla *Westpolitik* e alla *Ostpolitik* della Repubblica Federale Tedesca durante i primi anni della propria esistenza, si veda: W. F. Hanrieder, G*ermany, America, Europe,* cit., pp.150 e segg., in cui l'autore sottolinea un'impossibilità per Bonn di conciliare l'impegno per la coesione dell'Alleanza Atlantica e la propria battaglia per la riunificazione nazionale.

[56] Relativamente alla "Dottrina Hallstein" e alla sua applicazione, si veda: William Glenn Gray, *Germany's Cold War. The global campaign to isolate East Germany. 1949-1969* (Chapel Hill; London: University of North Carolina Press, 2003).

“la zona” e gli stati del campo comunista si rivelava infatti sempre più anacronistica e controproducente per gli stessi interessi nazionali di Bonn e perse progressivamente il sostegno degli alleati della BRD, che si stavano orientando verso posizioni più pragmatiche e flessibili.[57] Nello stesso periodo si può riscontrare un parallelo isolamento tedesco-occidentale anche per quanto riguardava la questione del controllo degli armamenti.[58] Ad una crescente convergenza degli interessi delle superpotenze in questo settore corrispondeva infatti un aumento di tensioni nel rapporto tra la BRD e gli Stati Uniti sotto il profilo della sicurezza.

Furono proprio il fluido contesto internazionale della seconda metà degli anni ’60 e la crescente consapevolezza della classe politica di Bonn che la *détente* portata avanti dalle superpotenze (e dunque anche dal principale alleato della Germania occidentale) divergesse dagli interessi tedeschi che spinsero la BRD a modificare decisamente la propria politica nei confronti del campo comunista. Washington mirava infatti a conservare un equilibrio con i sovietici basato su un rilassamento delle tensioni e da costruirsi principalmente intorno ad una stabilizzazione dello status quo europeo.[59] Ciò non poteva ovviamente vedere d’accordo una gran parte della classe politica tedesco-occidentale, sempre più frustrata dalle politiche dei suoi alleati che non corrispondevano più ai propri

[57] W. F. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., pp.19; 89; 174 e segg. Su questo punto si veda anche G. R. Hughes*, Britain, Germany and the Cold War*, cit., dove l’autore focalizza la propria attenzione soprattutto sul punto di vista britannico, in cui avevano un peso fondamentale i costi economici della politica di intransigenza tedesca.

[58] W. F. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., p.92.

[59] Robert S. Litwak, *Détente and the Nixon Doctrine. American foreign policy and the pursuit of stability, 1969-1976* (Cambridge University Press, 1984); W. F. Hanrieder, G*ermany, America, Europe,* cit., pp.98; 172.

interessi nazionali e desiderosa invece di attuare una nuova politica estera più dinamica, che le consentisse di partecipare alla distensione in modo attivo.[60]

3. SUPERARE LA DIVISIONE EUROPEA ATTRAVERSO IL SUPERAMENTO DELLA DIVISIONE TEDESCA, O VICEVERSA? LA NECESSITÀ DI UNA *NEUE OSTPOLITIK*

La crisi di Berlino che si concluse con la costruzione del Muro nel 1961[61] fu un evento centrale per lo sviluppo della "nuova Ostpolitik" (che poi divenne nota semplicemente come *la* Ostpolitik per eccellenza).[62] Tale avvenimento simboleggiava apparentemente una definitiva divisione della Germania e nel contempo il fallimento della politica attuata fino ad allora dalla BRD sotto il profilo dei propri rapporti con il campo comunista e della tanto ambita riunificazione.[63] Willy Brandt – politico socialdemocratico allora sindaco di Berlino

---

[60] Oliver Bange, „Ostpolitik as a source of intra-bloc tensions", Paper presented at the Lemnitzer Centre for NATO Studies; Ohio State University (Project "Détente and Ostpolitik", http://www.detente.de/ostpolitik/publications/download/article11.pdf); David C. Geyer, Bernd Schaefer (eds.), *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972* (German Historical Institute, Washington D.C., Bulletin n. 34 – Supplement 1, 2004); Mary Elise Sarotte, "The frailties of grand strategies. A comparison of détente and Ostpolitik", in Fredrik Logevall and Andrew Preston (eds.), *Nixon in the world. American foreign relations, 1969-1977* (Oxford; New York: Oxford University Press, 2008), pp.146-163.

[61] Sulla crisi del 1961 e la costruzione del Muro di Berlino si rimanda qui soprattutto alle pubblicazioni della studiosa statunitense Hope Harrison: Hope M. Harrison, *Driving the Soviets up the Wall. Soviet-East German relations, 1953-1961* (Princeton: Princeton University Press, 2003); Hope M. Harrison, "The Berlin Wall, Ostpolitik and Détente", in David C. Geyer, Bernd Schaefer (eds.), *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972* (German Historical Institute, Washington D.C., Bulletin n. 34 – Supplement 1, 2004), pp.5-18. Si vedano anche James McAdams, *Germany divided: from the Wall to the reunification* (Princeton: Princeton University Press, 1994); e il volume di Peter Bender, giornalista di ispirazione socialdemocratica coevo agli eventi: Peter Bender, *Neue Ostpolitik. Von Mauerbau bis zum Moskauer Vertrag* (München: Deutscher Taschenbuch Verlag GmbH & Co. KG, 1986).

[62] E' significativo, a tal riguardo, notare che il volume di memorie di Willy Brandt si apra proprio con il ricordo dei drammatici giorni della costruzione del Muro: Willy Brandt, *Memorie* (Milano: Garzanti, 1991). Sull'impatto del Muro di Berlino e sulla sua rilevanza per una correzione di rotta della politica estera tedesco-occidentale (l'autrice lo definisce "campanello d'allarme"), si veda: H. M. Harrison, "The Berlin Wall, Ostpolitik and Détente", cit. Sullo stesso tema si veda anche T. G. Ash, *In Europe's name,* cit., pp.59 e segg.

[63] G. R. Hughes, *Britain, Germany and the Cold War*, cit., p.97; W. F. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., p.170.

Ovest - fu molto colpito dai drammatici eventi del 1961 e rimase notevolmente amareggiato dalla (a suo giudizio) tiepida reazione occidentale alla costruzione del Muro di Berlino. La crisi del Muro non provocò infatti una più generale crisi dei rapporti Est-Ovest e sembrava dunque circoscrivere la drammaticità dell'evento e delle relative conseguenze al solo popolo tedesco e al suo governo. Le Amministrazioni statunitensi continuavano, dalla fine degli anni '40, a proclamare il proprio impegno per una riunificazione tedesca ma di fatto non perseguivano una politica coerente a questo scopo e soprattutto non erano disposte a rischiare una guerra sulla questione di Berlino.[64] La classe politica della Germania occidentale ne stava contemporaneamente prendendo coscienza manifestando un calo di fiducia nei confronti della superpotenza egemone, da cui si sentiva in parte tradita.[65] La crisi di Berlino sembrava dunque essersi risolta in un modo che poteva essere accettabile per gli Stati Uniti[66] e gli stati europeo-occidentali ma in nessun modo ammissibile per la Repubblica Federale Tedesca. In questa fase cruciale della storia tedesca una parte della classe politica di Bonn si rese conto pertanto in modo drammatico di quanto gli interessi della Germania occidentale non corrispondessero più con quelli statunitensi.

La crisi di Berlino del 1961 e quella di Cuba del 1962 determinarono peraltro come principale conseguenza la consapevolezza da parte di Stati Uniti e URSS di quanto fosse per essi imprescindibile trovare un qualche *modus vivendi* con l'avversario, nel segno di una coesistenza pacifica che potesse evitare un loro annientamento reciproco. Come si è già detto, all'inizio degli anni '60 il rapporto strategico tra le superpotenze consisteva infatti in un "equilibrio del terrore",

[64] La posizione britannica era a tal riguardo molto simile alla linea degli Stati Uniti: G. R. Hughes*, Britain, Germany and the Cold War*, cit., p.40.

[65] M. Trachtenberg, *A Constructed Peace,* cit., pp.322 e segg.

[66] Sono da citare al riguardo le parole del Presidente degli USA John Kennedy pronunciate in occasione della crisi di Berlino: *"It's not a very nice solution but a wall is a hell of a lot better than a war.",* citate in H. M. Harrison, "The Berlin Wall, Ostpolitik and Détente", cit., p.5.

ovvero in una situazione in cui gli USA e l'URSS erano entrambi ugualmente vulnerabili rispetto ad un attacco nucleare nemico e rischiavano una mutua distruzione totale (il rischio di devastazione comprendeva in realtà l'intero pianeta). Secondo le superpotenze era necessario di conseguenza cercare di mettere in pratica una co-gestione dei rischi derivanti dalla proliferazione dei nuovi tipi di armamenti, fermo restando il rispetto delle rispettive sfere d'influenza (confermato ad esempio con i tragici eventi della Primavera di Praga del 1968). Poiché gli Stati Uniti erano impegnati nella difficile situazione indocinese[67] e i sovietici invece in un più o meno latente conflitto con la Cina, era per entrambi fondamentale garantirsi soprattutto una stabilità nello status quo europeo, che implicava l'allontanamento ad oltranza di una qualsiasi opzione di riunificazione tedesca.

Dal punto di vista del Partito Socialdemocratico tedesco-occidentale - all'opposizione fin dalla nascita della BRD - si rendeva dunque necessaria una svolta nella politica estera della Germania occidentale, che permettesse a Bonn di perseguire in modo più determinato i propri interessi anche a costo di esprimere un disaccordo con gli Stati Uniti. Tale svolta era imperniata essenzialmente su un forte realismo, che doveva comportare una progressiva accettazione dello status quo (almeno in via provvisoria) e la presa di distanza da posizioni illusorie fondate su uno sterile formalismo giuridico. Se i successi più evidenti della nuova Ostpolitik ebbero luogo a cavallo tra gli anni '60 e '70, gli studiosi sono piuttosto

[67] E' peraltro da notare come la guerra in Vietnam stesse diventando un tema conflittuale nelle relazioni transatlantiche e soprattutto tedesco-americane: T. Michael Ruddy, "A limit to Solidarity. Germany, the United States, and the Vietnam War", in Detlef Junker, (ed.) *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990. A handbook,* vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), pp.126-132.

concordi tuttavia nell'affermare che la gran parte delle caratteristiche fondamentali di tale politica fosse stata elaborata già all'inizio degli anni '60.[68]

A partire dai primi anni '60 infatti una parte piuttosto eterogenea della classe politica della Germania occidentale aveva cominciato a prendere le distanze dalla rigidità della Dottrina Hallstein e a promuovere una linea più flessibile di parziale apertura nei confronti degli stati del Patto di Varsavia.[69] Tale approccio fu concretizzato nella cosiddetta "politica dei piccoli passi" o "*Bewegungspolitik*" (politica di movimento), attuata sotto il governo Erhard (coalizione CDU-CSU/FDP) in carica dal 1963 al 1966 e ben accolta dagli alleati anglo-americani.[70] Il cardine di tale approccio era l'utilizzo del grande potere economico di Bonn come leva politica per accrescere il peso contrattuale della Germania occidentale e al contempo promuovere una graduale disgregazione del blocco comunista. L'Ostpolitik di Ludwig Erhard veniva dunque attuata essenzialmente per mezzo di un'apertura commerciale nei confronti del campo comunista, che poteva avere benefici sia per le industrie tedesche che per le deboli economie del Patto di Varsavia.[71] Questa politica di "*Osthandel*"

---

[68] Andreas Wilkens, "New *Ostpolitik* and European integration. Concept and policies in the Brandt era", in N. Piers Ludlow (ed.), *European Integration and the Cold War. Ostpolitik- Westpolitik, 1965-1973* (New York: Routledge, 2007), pp.67-80; T. G. Ash, *In Europe's name,* cit., p.67. Per un approfondimento sull'elaborazione dell'Ostpolitik e sulle sue radici intellettuali si veda il volume di Arne Hofmann, *The emergence of Détente in Europe. Brandt, Kennedy and the formation of Ostpolitik* (New York: Routledge, 2007).

[69] Sul contributo delle varie forze politiche della BRD alla formazione di una nuova Ostpolitik si veda: O. Bange, "Ostpolitik- Etappen und Desiderata der Forschung", cit., pp.716.729. L'autore sottolinea come si debba cercare di evitare un'interpretazione semplicistica che - per quanto riguarda la Ostpolitik - si focalizzi eccessivamente sulla personalità di Willy Brandt, sostenendo piuttosto come sia necessario indagare anche tutti i molteplici ed eterogenei apporti che contribuirono alla formazione e alla realizzazione di tale "nuova" linea e alla preparazione di un terreno fertile nell'opinione pubblica affinché questa politica potesse venire accolta dalla società tedesco-occidentale.

[70] G. R. Hughes, *Britain, Germany and the Cold War,* cit., p.115-117; 131-133.

[71] Benedikt Schoenborn, "Bargaining with the bear: Chancellor Erhard's bid to buy German reunification, 1963-1964", in *Cold War History,* vol.8, n.1 (2008), pp.23-53.

(commercio con l'Est con obiettivi anche politici) rimase anche in seguito un aspetto molto importante della Ostpolitik.

Il governo formatosi dalle elezioni del 1966, che vedeva per la prima volta i socialdemocratici partecipare al potere nell'ambito di una Grande Coalizione CDU-CSU/SPD, continuò in modo molto più deciso a modificare la politica nei confronti del blocco comunista che la BRD aveva intrapreso fino a quel momento. Determinante ai fini del successo elettorale dell'SPD fu un previo processo di revisione della linea politica dei socialdemocratici, che giunsero ad abbracciare le basi della *Westpolitik* dei precedenti governi cristiano-democratici, consistente nella stretta relazione con gli Stati Uniti e nella partecipazione tedesca a pieno titolo nella NATO.[72]

Willy Brandt, in qualità di Ministro degli Esteri, si impegnò insieme ad Egon Bahr - che lavorava con lui dai tempi del governo di Berlino Ovest - a "pensare l'impensabile per rendere possibile l'impossibile".[73] L'idea era quella di attuare una nuova Ostpolitik che permettesse alla Germania occidentale di uscire dall'isolamento politico e di farsi invece promotrice in prima linea di una distensione europea, che avrebbe favorito in primo luogo la stessa BRD. La Grande Coalizione – guidata dal Cancelliere della CDU Kurt Kiesinger e in carica dal 1966 al 1969 - era tuttavia troppo divisa dal punto di vista della politica estera, cercando un difficile equilibrio tra conservatori e socialdemocratici che non le consentiva azioni realmente innovative. Il suo operato rimase di conseguenza

[72] Il Partito Socialdemocratico - in occasione del congresso di Bad Godesberg del 1959 - aveva abbandonato ogni legame con il comunismo marxista, trasformandosi in un moderno partito socialdemocratico progressista di stampo nord-europeo, pronto per assumere responsabilmente incarichi governativi in Germania occidentale.

[73] Carsten Tessmer, ""Thinking the Unthinkable" to "Make the Impossible Possible": Ostpolitik, Intra-German Policy, and the Moscow Treaty, 1969-1970", in David C. Geyer, Bernd Schaefer (eds.), *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972* (German Historical Institute, Washington D.C., Bulletin n. 34 – Supplement 1, 2004), pp.53-66.

inevitabilmente legato alle proprie caratteristiche di governo di transizione, mentre i maggiori risultati dell'Ostpolitik furono raggiunti sotto il successivo governo, in cui Willy Brandt divenne Cancelliere a capo di una coalizione con il piccolo partito dei liberali (FDP).

Senza modificare la posizione giuridica della BRD quale stabilita nella Legge Fondamentale del 1949, Brandt - in qualità prima di Ministro degli Esteri e poi dal 1969 di Cancelliere - sostenne una linea più flessibile e meno dogmatica, che consentisse un parziale disgelo nelle relazioni della Germania occidentale con gli stati del campo comunista e specialmente con l'altro stato tedesco. Il concetto che era alla base di questa auspicata apertura nei confronti degli stati del Patto di Varsavia era stato definito nel 1963 dalla fortunata formula del discorso di Tutzing di Egon Bahr: "*Wandel durch Annäherung*", ovvero "cambiamento attraverso il riconoscimento" (della realtà post-bellica).[74] Tra la fine degli anni '60 e l'inizio del decennio successivo la Germania occidentale, mediante un non facile processo di emancipazione e di adattamento al clima generale di distensione[75] si trasformò rapidamente da uno stato che ostacolava la *détente* al più deciso promotore di tale politica, nella peculiare versione tedesca di *Entspannungspolitik.*[76] Al centro

[74] "*Wandel durch Annäherung"* significa "cambiamento attraverso il riavvicinamento"; tale concetto, che divenne poi il più noto slogan della Ostpolitik, fu formulato pubblicamente per la prima volta da Egon Bahr in occasione di un suo discorso alla *Evangelische Akademie* di Tutzing (cittadina vicino a Monaco) nel luglio del 1963 e indicava che l'unica strada per raggiungere un cambiamento dello status quo europeo e una riunificazione nazionale tedesca sarebbe stata non quella di "aspettare un miracolo", bensì quella di passare "con pazienza e perseveranza" attraverso un processo di avvicinamento graduale ("con molti passi e molte stazioni") nei confronti degli stati del campo avversario. Tale concezione rappresentava – nel contesto tedesco-occidentale dell'inizio degli anni '60 - una prospettiva politica radicalmente innovativa rispetto al passato. Per il testo di tale discorso si rimanda a: "Wandel durch Annäherung (1963)", in E. Bahr, *Sicherheit für und vor Deutschland,* cit., pp.11-17.

[75] Werner Link, "Ostpolitik: Détente German-style and adapting to America", in Detlef Junker, (ed.) *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990. A handbook,* vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), pp. 33-39.

[76] Per quanto riguarda il concetto di *Entspannungspolitik* si veda: T. G. Ash, *In Europe's name,* cit*.,* p.36. Sul rapporto tra l'Ostpolitik e il più generale fenomeno della distensione internazionale si vedano soprattutto le pubblicazioni di Mary Elise Sarotte: *Dealing with the Devil. East Germany, Détente, and Ostpolitik, 1969-1973* (Chapel Hill; London: The University of North Carolina Press, 2001), e M. E. Sarotte,

dell'*Entspannungspolitik* vi era il crescente convincimento di una parte della classe politica tedesco-occidentale che una politica di dialogo non ideologico con gli avversari (ciò che Mary Elise Sarotte definisce "*speaking civilly face-to-face*") fosse per Bonn molto più vantaggiosa rispetto alla *Politik der Stärke* portata avanti fino a quel momento.[77]

La nuova Ostpolitik si basava essenzialmente sull'accettazione (seppure temporanea) dello status quo post-bellico, sulla convinzione che la riunificazione tedesca dovesse avvenire nel contesto pacifico di una più generale distensione europea[78] e sul principio che ogni mossa in direzione di una modificazione dei rapporti della BRD con gli stati del Patto di Varsavia dovesse necessariamente passare prima per Mosca.[79] L'Unione Sovietica infatti era comprensibilmente preoccupata per la coesione del blocco comunista e pertanto non avrebbe tollerato facilmente che i propri alleati intrattenessero relazioni diplomatiche ed economiche "pericolose" con la Germania occidentale, senza assicurarsene prima uno stretto potere di controllo.[80] Speculare a questa preoccupazione sovietica vi era quella degli Stati Uniti, potenza egemone desiderosa di controllare uno *junior*

"The frailties of grand strategies. A comparison of détente and Ostpolitik", cit.; e D. C. Geyer, B. Schaefer (eds.), *American Détente and German Ostpolitik,* cit.

[77] M. E. Sarotte, *Dealing with the devil,* cit., p.37 e segg.

[78] Wolfram Hanrieder a questo proposito parla di una "europeizzazione" della questione tedesca: W. F. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., pp.177; 196-197.

[79] Un approccio *"Moscow first*" era stato peraltro già avviato da Konrad Adenauer nella propria politica con il campo comunista. Emblematico al riguardo fu il suo viaggio in Unione Sovietica nel 1955, si veda: T. G. Ash, *In Europe's name,* cit*.,* pp.50-51.

[80] M. E. Sarotte, *Dealing with the devil,* cit., pp.31-35. Sarotte approfondisce proprio la complessa strategia di Brezhnev nel cercare di controllare il riavvicinamento intra-tedesco e la generale distensione tra i due blocchi in modo da preservare la compattezza del Patto di Varsavia e contemporaneamente intrattenere bilateralmente una vantaggiosa relazione con la Germania occidentale. Per quanto riguarda la coesione del blocco comunista, si deve qui menzionare il fatto che - nonostante uno stretto controllo sovietico sulla politica estera dei propri alleati - l'Ostpolitik contribuì in modo significativo ad una parziale "emancipazione diplomatica" degli stati del Patto di Varsavia nei loro rapporti politici ed economici con gli stati del campo occidentale.

partner come la BRD, considerato troppo indipendente.[81] A partire dagli anni '60 tuttavia il potere di controllo di entrambe le superpotenze sui rispettivi blocchi stava diminuendo considerevolmente, lasciando spazio a tentativi di politiche nazionali più autonome in entrambi i campi.[82]

La volontà di Bonn di intraprendere una politica più dinamica e aperta nei confronti degli stati del Patto di Varsavia si incontrò intorno alla metà degli anni '60 con l'ambizione sovietica di ottenere finalmente il riconoscimento internazionale della propria sfera d'influenza e dello status quo politico-territoriale postbellico in Europa.[83] Tale considerazione conferma la constatazione quasi paradossale che la *détente,* termine con cui si identificano le eterogenee politiche nazionali concretizzatesi negli anni '60/'70, avrebbe dovuto rappresentare una stabilizzazione dello status quo secondo il punto di vista delle superpotenze e nello stesso tempo un'opposta spinta a modificare e persino superare la divisione dell'Europa, secondo l'opinione di alcuni protagonisti europei.[84]

Nella complessa rete diplomatica che prese forma in quel periodo ogni parte aveva i propri interessi per dialogare con l'avversario, tuttavia questi erano spesso diametralmente opposti. Intrattenere relazioni diplomatico-economiche

---

[81] Emblematica al riguardo è una frase che Henry Kissinger disse nel 1970 a Paul Frank, Segretario di Stato tedesco per gli Affari Esteri: "*se ci deve essere una distensione, allora la facciamo noi*.", citata in W. Brandt, *Memorie,* cit., p.201. Su tale tema si vedano: M. E. Sarotte, *Dealing with the devil,* cit., pp.56; 168; Gottfried Niedhart, "Ostpolitik and its impact on the Federal Republic's relationship with the West", in Wilfried Loth, Georges-Henri Soutou (eds.), *The making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War. 1965-1975* (London; New York: Routledge, 2008), pp.117-132; O. Bange, „Ostpolitik as a source of intra-bloc tensions", cit.

[82] John Lewis Gaddis, "Grand strategies in the Cold War", in Melvyn P. Leffler, Odd Arne Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War* (Cambridge University Press, 2010) vol. 2, p.12.

[83] Andrey Edemskiy, "Dealing with Bonn. Leonid Brezhnev and the Soviet response to West German Ostpolitik", in Carole Fink, Bernd Schaefer (eds.), *Ostpolitik, 1969-1974: European and global responses* (Cambridge University Press, 2009) pp. 15-38.

[84] Jussi M. Hanhimaki, "Conservative goals, revolutionary outcomes: the paradox of détente", in *Cold War History,* vol.8, n.4 (2008), pp.503-512.

con stati nemici poteva pertanto rivelarsi pericoloso per la coesione del proprio campo e per il raggiungimento di un bilanciamento di interessi che fosse realmente favorevole alla propria parte. L'*engagement* negoziale con gli avversari - caratteristico della *détente* - in alcuni casi poteva essere più pericoloso di una relazione conflittuale, tuttavia tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70 la maggior parte degli stati europei e le due superpotenze ritennero conveniente tentare di percorrere tale opzione.

Il caso dei rapporti della Germania occidentale con gli stati del Patto di Varsavia era particolarmente emblematico al riguardo, tanto da essere definito da Mary Elise Sarotte "*dealing with the devil*".[85] Tale concetto può essere adoperato sia dal punto di vista della Repubblica Federale Tedesca sia dalla prospettiva degli stati del campo sovietico (e specialmente della DDR) in quanto entrambe le parti, intrattenendo relazioni con l'avversario, rischiavano conseguenze dannose. Il pericolo per la Germania occidentale era soprattutto di carattere elettorale e di consenso interno, in quanto la coraggiosa scelta di cominciare ad entrare in relazione con l'altro stato tedesco e di smorzare l'importanza della Dottrina Hallstein poteva non essere bene accolta e premiata dagli elettori. Bisogna a tal riguardo ricordare il grande potere di influenza che aveva nella Repubblica Federale Tedesca, almeno fino a tutti gli anni '60, la "*Vertriebenenbund",* ovvero la lobby dei cittadini tedeschi espulsi e rifugiati provenienti dai territori che erano precedentemente appartenuti alla Germania. Gli alleati della BRD mettevano inoltre in dubbio la sua capacità di riuscire a controllare dei cambiamenti potenzialmente rischiosi per la tenuta stessa dell'Alleanza Atlantica. Dal punto di vista dei regimi del campo comunista il rischio era invece maggiore, in quanto

[85] Quest'espressione dà il titolo al volume di M. E. Sarotte, *Dealing with the devil,* cit. Secondo l'autrice entrambe le parti erano consapevoli delle "*evil-intentions*" dell'avversario, ciononostante reputavano conveniente correre il rischio di una "relazione pericolosa", al fine di ottenere da questa vantaggi politici, economico-commerciali, umanitari o di altro tipo.

l'approfondimento delle relazioni con la forte Repubblica Federale Tedesca avrebbe potuto aprire la strada ad una penetrazione politica, economica ed ideologica destabilizzante per l'esistenza stessa di tali stati.

L'argomento chiave della nuova Ostpolitik era il ribaltamento del principio centrale dell'era-Adenauer (che si era rivelato fallimentare), che stabiliva il superamento della divisione tedesca come presupposto necessario per un superamento generale della divisione europea. Il governo Brandt si poneva infatti come obiettivo in primo luogo un'ampia distensione europea, che avrebbe avuto come conseguenza di lungo periodo anche una progressiva risoluzione della questione tedesca.[86] Questa politica implicava dunque un riconoscimento dello status quo nel presente, rimandando ad un periodo più lontano il tradizionale obiettivo del suo superamento e della tanto ambita riunificazione nazionale. La differenziazione netta tra obiettivi di breve e di lungo periodo, oltre ad immettere una dose di necessario realismo nella politica estera della BRD, era anche funzionale ad un impegno nel presente per alleviare i costi umani della divisione della Germania.[87] Accettare le conseguenze della Seconda Guerra Mondiale era tuttavia alquanto difficile per i governi di Bonn, anche a causa della già citata lobby dei rifugiati tedeschi che spingeva le amministrazioni di ogni colore a non abbandonare del tutto posizioni irredentiste nei confronti degli ex-territori tedeschi.[88]

---

[86] Non c'è una valutazione unanime tra gli studiosi circa le conseguenze dell'Ostpolitik sullo status quo europeo: destabilizzazione del blocco comunista mediante un incremento dei contatti di Bonn con gli stati dell'Europa orientale, oppure consolidamento dei regimi dittatoriali del Patto di Varsavia attraverso un loro riconoscimento? Tale quesito è del resto parte del più ampio dibattito - di cui si è già parlato nel primo capitolo - relativo agli effetti della *détente* come fenomeno globale, nell'ambito del quale la storiografia appare divisa.

[87] Nelle memorie di Brandt viene dato un particolare risalto all'aspetto umanitario della Ostpolitik (a partire dalla "politica dei piccoli passi" e dall'esperienza berlinese): W. Brandt, *Memorie,* cit.

[88] T. G. Ash, *In Europe's name,* cit., p.29-30.

Una mossa simbolicamente molto rilevante da parte del governo Brandt fu la firma nel 1969 del Trattato di Non Proliferazione Nucleare, promossa dall'SPD. Sebbene pochi politici tedeschi sostenessero un'acquisizione dello status nucleare per il proprio paese, rinunciare formalmente al diritto di ogni possibile opzione nucleare era comunque difficile sotto il profilo politico.[89] Negli anni precedenti, il dibattito relativo al TNP aveva aspramente polarizzato la classe dirigente tedesca e tale firma fu un segno importante dell'intento del nuovo governo socialdemocratico di porsi in modo costruttivo nel contesto internazionale e di cercare di attenuare i diffusi timori (di alleati e nemici) di una Germania occidentale nucleare (il cosiddetto "*German finger on the nuclear trigger*"). L'adesione di Bonn al regime del TNP contribuì in modo decisivo alla fine dell'ostruzionismo tedesco nei confronti della nascente epoca di distensione e fu il segnale del desiderio della BRD di trovare finalmente un modus vivendi con il campo comunista.

L'Ostpolitik si concretizzò nella straordinaria azione diplomatica[90] che condusse ai cosiddetti "*Ostverträge*" della Germania occidentale: il Trattato con l'Unione Sovietica e quello con la Polonia del 1970, l'Accordo Quadripartito su Berlino del 1971, il Trattato di Base tra i due stati tedeschi del 1972 e quello con la Cecoslovacchia del 1973. Il contenuto essenziale comune a questi trattati era la mutua rinuncia all'uso della forza, il riconoscimento dell'integrità territoriale degli stati secondo i confini post-bellici e l'abbandono di posizioni tedesche di stampo revanscistico. Non secondaria era anche una progressiva riabilitazione morale

[89] William Glenn Gray, "Abstinence and Ostpolitik. Brandt's government and the nuclear question", in Carole Fink, Bernd Schaefer (eds.), *Ostpolitik, 1969-1974: European and global responses* (Cambridge University Press, 2009), pp.244 e segg.

[90] Per una ricostruzione dettagliata delle trattative in cui fu impegnata la BRD durante gli anni della distensione si vedano soprattutto: M. E. Sarotte, *Dealing with the devil,* cit. (che riserva particolare attenzione ai negoziati intra-tedeschi); H. Haftendorn, *Coming of age,* cit., e W. F. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit.

della Germania, la cui tappa fondamentale fu l'emozionante visita di Brandt a Varsavia nel dicembre del 1970 per la firma del Trattato con la Polonia. In tale occasione il Cancelliere riconobbe il confine Oder-Neiße (e quindi la perdita dei territori appartenuti alla Germania nazista) e fece in modo che la Repubblica Federale Tedesca si assumesse pubblicamente il peso del proprio drammatico passato e dei crimini nazisti commessi in primo luogo contro il popolo polacco.[91]

Un settore fondamentale della Ostpolitik era poi la cosiddetta "*Deutschlandpolitik",* che consisteva nel rapporto della BRD con l'altro stato tedesco ed era improntata alla speranza di Bonn di rendere sempre più permeabile il Muro di Berlino. Willy Brandt aveva riconosciuto l'utilità di avviare un dialogo con le autorità della Germania comunista già dall'inizio degli anni '60 (come dimostrava il "*Passierscheinabkommen*" di Berlino del 1963),[92] ma allo stesso tempo non riteneva opportuno intrattenere normali relazioni diplomatiche con la DDR, come se questa fosse un qualsiasi altro stato estero. La politica di Brandt metteva dunque in pratica un delicato approccio di riconoscimento "*de facto*" e non "*de jure*" della Germania comunista, tenendo saldo il concetto di un'unica *nazione* tedesca (sebbene temporaneamente divisa in due *stati*).[93] Dal punto di vista del governo della Germania occidentale era fondamentale approfondire un rapporto con l'altro stato tedesco, cercando al contempo di non far nascere nella DDR un movimento popolare di protesta che

[91] Douglas Selvage, "The Treaty of Warsaw: The Warsaw Pact Context", in David C. Geyer, Bernd Schaefer (eds.), *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972* (German Historical Institute, Washington D.C., Bulletin n. 34 – Supplement 1, 2004), pp.67-79.

[92] Il "*Passierscheinabkommen*" - stipulato nel 1963 dall'amministrazione di Berlino Ovest e dal governo della DDR - fu il primo accordo intra-tedesco, che permetteva ai cittadini di Berlino Ovest di visitare nel periodo di Natale i propri parenti che abitavano nella parte orientale della città.

[93] Richard Wiggers, "Two States, One Nations: The international legal basis of German-American relations from Ostpolitik to Unification", in Detlef Junker, (ed.) *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990. A handbook,* vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), pp-76-81.

avrebbe potuto provocare l'intervento armato sovietico per ristabilire l'ordine (come peraltro era già avvenuto drammaticamente nel 1953).[94]

Un problema particolarmente complesso era inoltre la questione dello status di Berlino, città divisa che si trovava nel territorio della DDR e su cui ancora vigevano le responsabilità degli stati che avevano vinto la Seconda Guerra Mondiale. L'accordo delle Quattro Potenze vincitrici su Berlino nel 1971 - concretizzato poi per mezzo di specifici accordi tra le due Germanie - allentò la tensione intra-tedesca relativa alla gestione dei diritti reciproci sulla ex-capitale, regolarizzandone alcuni aspetti fondamentali (quali i diritti di transito tra Berlino Ovest e la BRD e i diritti di visita dei cittadini tra le due parti della città).[95] Il Trattato di Base tra le due Germanie del 1972 aprì la strada all'ingresso di entrambi gli stati tedeschi nell'ONU l'anno seguente, evento che simboleggiò una loro inevitabile accettazione della divisione post-bellica e il definitivo abbandono dei residui della Dottrina Hallstein da parte della BRD. Tutti questi accordi furono collegati in un *package* che ne assicurò i rispettivi progressi e le ratifiche finali da

[94] Per la crisi del 1953 si rimanda a Christian F. Ostermann, "The United States, the East German Uprising of 1953, and the limits of Rollback", (Washington D.C.: Working Paper n.11, Woodrow Wilson International Center for Scholars; Cold War International History Project, 1994); e ai documenti raccolti in Christian F. Ostermann (ed.), *Uprising in East Germany, 1953. The Cold War, the German question and the first major upheaval behind the Iron Curtain* (National Security Archive Cold War Reader, 2001). Mary Elise Sarotte sottolinea a tal riguardo la convinzione di Brandt che il processo di distensione dovesse necessariamente passare per i governi e quindi agire più a livello istituzionale che popolare (ferma restando l'attenzione ai diritti umani e alle libertà fondamentali dei cittadini di entrambi i blocchi). Brandt aveva maturato quest'opinione appunto alla luce delle rivolte avute luogo a Berlino nel 1953, in Ungheria nel 1956 e a Praga nel 1968, conclusesi tutte drammaticamente con una durissima repressione sovietica; si veda: M. E. Sarotte, *Dealing with the Devil,* cit., pp.10; 12; sullo stesso punto anche: Petri Hakkarainen, *A state of peace in Europe. West Germany and the CSCE, 1966-1975* (New York; Oxford: Bergahan Books, 2011), pp.247 e segg.

[95] L'accordo quadripartito del 1971 sulla situazione di Berlino mirava ad una regolarizzazione delle cosiddette "3 Zeta": "*Zuordnung"* (assegnazione di alcune prerogative alla BRD per quanto riguardava la gestione della parte occidentale della città), "*Zugang"* (accesso dei cittadini di Berlino Ovest nella Repubblica Federale Tedesca) e "*Zutritt"* (ingresso dei cittadini di Berlino Ovest a Berlino Est e nella DDR), T. G. Ash, *In Europe's name,* cit*.,* p.76. Per una ricostruzione dettagliata dei negoziati che condussero all'accordo su Berlino si vedano: Henry Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca (1969-1973)* (Milano: SugarCo, 1980), pp.653-661 e David C. Geyer, "The Missing Link: Henry Kissinger and the Back-Channel Negoziations on Berlin", in David C. Geyer, Bernd Schaefer (eds.), *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972* (German Historical Institute, Washington D.C., Bulletin n. 34 – Supplement 1, 2004), pp.80-97.

parte del Bundestag. L'approvazione parlamentare dei trattati fu un percorso alquanto complesso, in quanto il governo Brandt-Scheel dovette affrontare una durissima opposizione da parte dei politici della CDU-CSU, che cercavano di stimolare anche all'estero (in particolar modo presso gli ambienti conservatori americani) un movimento di opinione contrario alla Ostpolitik.[96]

Sebbene il governo di Bonn si esprimesse ripetutamente sulla propria lealtà verso l'Alleanza Atlantica e sul rifiuto di collegare alla nuova Ostpolitik qualsiasi tentazione neutralistica, i suoi alleati occidentali (e in primo luogo gli Stati Uniti) si mostrarono spesso alquanto sospettosi nei confronti della politica del governo Brandt-Scheel.[97] Oltre alla tradizionale avversione rispetto ad una Germania forte ed egemone sul continente europeo, il principale timore degli alleati di Bonn era quello di una diminuzione della coesione del blocco occidentale.[98] Se dal punto di vista statunitense e francese la reazione alla nuova politica estera tedesco-occidentale fu improntata ad un tiepido sostegno accompagnato da un forte scetticismo,[99] l'alleato della BRD che si rivelò infine il

---

[96] Bernd Schaefer, ""Washington as a Place for the German Campaign": The US Government and the CDU\CSU Opposition, 1969-1972", in David Geyer, Bernd Schaefer (eds.), *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972* (German Historical Institute, Washington D.C., Bulletin n. 34 – Supplement 1, 2004), pp.98-108; sullo stesso argomento si veda anche Matthias Zimmer, "The German political parties and the United States", in Detlef Junker, (ed.) *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990, A handbook,* vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), pp. 89-95.

[97] Secondo Sarotte le preoccupazioni degli alleati occidentali che la BRD diminuisse la propria lealtà nei confronti del campo occidentale, in favore di una linea neutralista erano comprensibili, sebbene un reale intento tedesco di *disengagement* non sia finora in nessun modo comprovato dalle fonti documentali, in M. E. Sarotte, *Dealing with the devil,* cit., pp.58; 176. Per un'esposizione delle preoccupazioni statunitensi da parte di un protagonista degli eventi si veda: H. Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca,* cit., p.327. Sulla fedeltà della BRD nei confronti degli Stati Uniti si veda tra gli altri: Willy Brandt, *Politica di pace in Europa* (Milano: Sugar, 1971), p.98.

[98] Tale coesione poteva venire minacciata dalle tendenze centrifughe interne alla stessa Alleanza Atlantica e da un intenzionale utilizzo da parte dell'Unione Sovietica di una "distensione selettiva"; per le preoccupazioni dell'Amministrazione Nixon si rimanda a H. Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca,* cit., pp.91; 323. Relativamente alle tendenze centrifughe nel campo occidentale si veda: Jussi M. Hanhimaki, "Détente in Europe, 1962-1975", in Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad (eds), *The Cambridge History of the Cold War* (Cambridge University Press, 2010) Vol. 2, pp. 198-218.

[99] Una panoramica sulle reazioni all'Ostpolitik di alleati e avversari della Germania occidentale è l'argomento del volume collettaneo: Carole Fink, Bernd Schaefer (eds.), *Ostpolitik, 1969-1974: European*

maggiore sostenitore della Ostpolitik di Brandt fu la Gran Bretagna. Il supporto di Londra per la politica della BRD era dovuto al tradizionale interesse britannico nei confronti di una distensione europea, ma anche in gran parte alla necessità della Gran Bretagna di trovare un sostegno per la propria auspicata adesione alla CEE, fortemente osteggiata dalla Francia gollista.[100] Del resto la Repubblica Federale Tedesca considerava favorevolmente l'allargamento della CEE e quindi l'ingresso dell'Inghilterra, anche per evitare un eccessivo peso francese nel contesto europeo.

L'azione diplomatica avviatasi con i negoziati per i Trattati dell'Ostpolitik fu determinante nell'aprire la strada ai lavori di una Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (Conferenza di Helsinki, o CSCE), che il blocco sovietico sponsorizzava da circa un decennio.[101] Una volta intessuta la rete di accordi bilaterali tra la Germania occidentale e gli stati del Patto di Varsavia, il contesto

---

and global responses (Cambridge University Press, 2009); sul punto di vista occidentale si veda anche: G. Niedhart, "Ostpolitik and its impact on the Federal Republic's relationship with the West", cit., pp.117-132; dedicato ai rapporti tedesco-americani è il volume collettaneo: Detlef Junker, (ed.) *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990. A handbook,* vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004); per una prospettiva britannica: Luca Ratti, *Britain, Ost- and Deutschlandpolitik, and the CSCE. 1955-1975* (Bern: Peter Lang Publishing, 2008): e sul punto di vista specifico francese: Marie-Pierre Rey, "France and the German question in the context of *Ostpolitik* and the CSCE, 1969-1974", in Oliver Bange, Gottfried Niedhart (eds.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe* (New York; Oxford: Berghahn Books, 2008) pp.53-66. Per quanto riguardava l'atteggiamento francese bisogna qui sottolineare come la freddezza nel sostenere l'Ostpolitik fosse dovuta anche al fatto che la Francia aveva precedentemente avviato una simile politica sotto de Gaulle, senza tuttavia riuscire ad ottenere il successo tedesco.

[100] Per un approfondimento delle relazioni anglo-tedesche tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70 si vedano soprattutto: G. R. Hughes*, Britain, Germany and the Cold War,* cit.; e L. Ratti, *Britain, Ost-and Deutschlandpolitik, and the CSCE,* cit. Il già citato volume di C. Bluth, *Britain, Germany and western nuclear strategy,* si focalizza invece sulla dimensione di sicurezza delle relazioni tra la Gran Bretagna e la Germania occidentale.

[101] Per un'accurata ricostruzione della politica estera dell'Unione Sovietica si rimanda a Vladislav Martin Zubok, *A failed empire. The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev* (University of North Carolina Press: 2007).

internazionale sembrava infatti pronto per uno sviluppo multilaterale della *détente* che comprendesse un'attiva partecipazione anche della BRD.[102]

Sotto il profilo della politica di sicurezza, polemiche simili a quelle concernenti il TNP si manifestarono anche relativamente alla questione dei nuovi sistema di difesa *Anti-Ballistic Missile* (ABM) che verso la fine degli anni '60 risvegliò specialmente in Germania occidentale il timore di una svolta isolazionista statunitense.[103] Fu lo stesso timore di un'America-fortezza che si sarebbe potuta svincolare dai propri impegni all'estero che all'inizio degli anni '70 spinse la Germania occidentale a farsi convinta promotrice di seri negoziati per *Mutual and Balanced Force Reductions* (MBFR), che scongiurassero appunto un temibile ritiro unilaterale di truppe statunitensi dai territori europei.[104] Per quanto riguardava gli accordi di *arms control* discussi tra le due superpotenze all'inizio degli anni '70 (nell'ambito del processo dei SALT e dell'accordo ABM), la Germania occidentale assunse dunque prevalentemente una posizione di sostegno per i progressi raggiunti, seppure spesso accompagnata dalla richiesta di venire maggiormente consultata e coinvolta in tali questioni, per cercare di aumentare il proprio peso decisionale nel contesto internazionale.[105]

---

[102] Della CSCE si parlerà diffusamente nel capitolo quinto.

[103] Il dibattito attinente alla *Strategic Defense Initiative* (SDI) reaganiana all'inizio degli anni '80 seguì poi un andamento simile, mostrando un aperto dissidio tra gli interessi di sicurezza statunitensi e quelli europei, si vedano a tal riguardo: Sean N. Kalic, "Reagan's SDI announcement and the European reaction. Diplomacy in the last decade of Cold War", in Leopoldo Nuti (ed.), *The crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev. 1975-1985* (London; New York: Routledge, 2008) pp.99-110; Marilena Gala, "From INF to SDI. How Helsinki reshaped the transatlantic dimension of European security", in L. Nuti (ed.), *The crisis of Détente in Europe,* cit., pp.111-123.

[104] La questione degli MBFR è in realtà molto complessa e la seconda parte del quinto capitolo sarà dedicata proprio ai negoziati sugli armamenti convenzionali in Europa e al ruolo svolto dalla Germania occidentale in tale ambito.

[105] Sulla posizione di Bonn nell'ambito delle principali questioni di *arms control* si vedano soprattutto il libro di Helga Haftendorn dedicato alle interconnessioni tra processo di disarmo e controllo degli armamenti, politica di sicurezza e distensione internazionale durante gli anni 1955-1973: Helga Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik zwischen Sicherheitsbefriedigung und Friedenssicherung. Zur Außenpolitik der BRD 1955-1973* (Düsseldorf: Bertelsmann Universitätsverlag,

4. LA CSCE E IL DOPO - HELSINKI: "*KEEPING DÉTENTE ALIVE*"[106]

Dopo le dimissioni di Brandt a seguito di uno scandalo di spionaggio che coinvolse un suo collaboratore, in Germania occidentale si formò nel 1974 un nuovo governo, anch'esso di coalizione SPD-FDP, alla cui guida si insediò il socialdemocratico Helmut Schmidt. Compiutosi pochi anni prima il turbolento processo di ratifica degli *Ostverträge* da parte del Bundestag,[107] la strada in direzione della conclusione dei negoziati della Conferenza di Helsinki sembrava essere stata liberata dai maggiori ostacoli. L'avvenuto riconoscimento della Repubblica Federale Tedesca dello status quo post-bellico attraverso la nuova Ostpolitik era infatti la precondizione necessaria per un accordo multilaterale sull'assetto politico-territoriale e di sicurezza del continente europeo.[108] Del resto un ampio disgelo delle relazioni internazionali nell'Europa ancora divisa era perfettamente in linea con gli obiettivi della politica di distensione tedesca. La classe politica della Germania occidentale riteneva infatti che la CSCE avrebbe

---

1974); le pubblicazioni di Christoph Bluth rispettivamente sulla dimensione nucleare: C. Bluth, *Britain, Germany and Western nuclear strategy,* cit.; e convenzionale: Christoph Bluth, *The two Germanies and military security in Europe* (Houndmills, Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan, 2002); e il seguente volume collettaneo che si focalizza invece sulle idee dei partiti politici della Germania occidentale relativamente al controllo degli armamenti (con un'attenzione prevalente agli anni '70 e '80): Barry M. Blechman, Cathleen S. Fisher (eds.), *The silent partner. West Germany and arms control* (Cambridge Mass.: Ballinger Publishing Company, 1988).

[106] Oliver Bange, "Keeping détente alive. Inner-german relations under Schmidt-Honecker 1974-1978", in Leopoldo Nuti (ed.), *The crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev. 1975-1985* (London; New York: Routledge, 2008), pp.230-243.

[107] I partiti dell'opposizione conservatrice avevano infatti tentato nel 1972 una mozione di sfiducia infine fallita, capeggiata dal Presidente del gruppo parlamentare CDU-CSU Rainer Barzel, per impedire la ratifica dei Trattati dell'Ostpolitik e delegittimare in tal modo il governo Brandt-Scheel.

[108] Wilfried Loth, "The road to Vienna: West German and European security from 1969 to 1973", in Wilfried Loth, Georges-Henri Soutou (eds.), *The making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War. 1965-1975* (London; New York: Routledge, 2008) pp- 153-167.

potuto portare benefici anche alle relazioni intra-tedesche e pertanto l'impegno della BRD in tale iniziativa si dimostrò attivo ed efficace.[109]

Uno dei primi impegni del nuovo governo Schmidt-Genscher fu dunque quello di partecipare alla conclusione dei negoziati della CSCE, che nel 1975 formalizzarono i loro risultati nell'Atto Finale di Helsinki, documento rappresentante probabilmente l'apice della distensione e l'inizio stesso della sua crisi. La Conferenza di Helsinki simboleggiava in se stessa il raggiungimento di una svolta possibile nel rapporto tra le due Germanie, in quanto fu la prima occasione in cui i rappresentanti dei due stati tedeschi parteciparono con uguali diritti. Mentre i sovietici cercavano di ottenere attraverso la CSCE la legittimazione formale della propria sfera di influenza,[110] l'obiettivo principale dell'Alleanza Atlantica era al contrario quello di negare ogni legittimità alla Dottrina Brezhnev,[111] affermando l'indipendenza e l'autodeterminazione di ogni stato della comunità internazionale. Il campo occidentale voleva inoltre impedire che l'Atto Finale potesse essere interpretato come il sostituto di un generale trattato di pace europeo e pertanto si impegnò per inserire il concetto di "futuri eventuali cambiamenti pacifici di frontiere", che avrebbe dovuto compensare la nozione di

[109] Per quanto riguarda l'azione politico-diplomatica della Repubblica Federale Tedesca nell'ambito della Conferenza di Helsinki si rimanda soprattutto a: P. Hakkarainen, *A state of peace in Europe,* cit.

[110] Csaba Békés, " The Warsaw Pact, the German Question and the birth of the CSCE process, 1961-1970", in Oliver Bange, Gottfried Niedhart (eds.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe* (New York; Oxford: Berghahn Books, 2008) pp.113-128.

[111] La "Dottrina Brezhnev" fu formulata dal Segretario del PCUS per giustificare a livello internazionale l'invasione della Cecoslovacchia da parte delle truppe del Patto di Varsavia nell'agosto del 1968, a seguito dell'esperienza riformistica nota come Primavera di Praga. L'Unione Sovietica con questa teoria si attribuiva il diritto di intervenire nelle vicende interne degli stati del sistema comunista qualora avesse riscontrato una situazione potenzialmente pericolosa per l'ordine vigente in un qualsiasi stato del Patto di Varsavia. La Dottrina Brezhnev è nota anche come "dottrina della sovranità limitata" in quanto gli stati alleati dell'Unione Sovietica non erano di conseguenza completamente indipendenti e sovrani nelle proprie scelte politiche, ma soggetti di fatto ad una tutela permanente da parte di Mosca.

inviolabilità dei confini voluta nel documento dai sovietici.[112] La dizione di "inviolabilità" e non "immutabilità" delle frontiere preservava quindi la possibilità di una futura riunificazione tedesca e di sviluppi ulteriori nell'integrazione politica europea. Ritenendo la CSCE un'utile occasione per attuare una politica comune occidentale (particolarmente auspicata da Bonn dopo la fase di crisi interna all'Alleanza Atlantica), la BRD si era resa fautrice di una linea che non fosse inutilmente polemica nei confronti dell'altro blocco, ma piuttosto pragmatica e cauta, mirante ad aumentare ogni tipo di contatti possibili tra i due campi.

Il governo tedesco fu dunque uno dei più convinti sostenitori della conferenza, poiché probabilmente intravedeva con più chiarezza degli altri partecipanti le grandi potenzialità della CSCE nel lungo periodo, quale strumento multilaterale di *soft-power* per una generale trasformazione del sistema europeo.[113] La Repubblica Federale Tedesca tentava infatti di applicare le linee guida della propria Ostpolitik anche nell'ambito della CSCE: accettare lo status quo esistente per poi cercare di superarlo in futuro, sostenendo nel breve periodo un'intensificazione dei contatti tra i due campi. I concetti chiave per la BRD erano quindi la possibilità di pacifici cambiamenti di frontiere e il diritto all'autodeterminazione.[114] I membri della CE posero inoltre al centro delle trattative di Helsinki la dimensione umana dei contatti personali (il cosiddetto "Terzo Paniere" di Helsinki), sfidando così il concetto sovietico di distensione come fenomeno concernente le relazioni tra i governi e che solo

[112] Tale questione verrà affrontata ampiamente nella parte di tesi dedicata alla Conferenza di Helsinki (capitolo quinto, primo paragrafo).

[113] O. Bange, G. Niedhart, (eds.) *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe,* cit., p.3.

[114] Gottfried Niedhart, "Peaceful change of frontiers as a crucial element in the West German strategy of transformation", in Oliver Bange, Gottfried Niedhart (eds.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe* (New York; Oxford: Berghahn Books, 2008) pp.43 e segg.

secondariamente doveva influenzare gli individui.[115] L'approccio "*people first*" alla *détente* era del resto assolutamente coerente con l'Ostpolitik avviata da Brandt, a partire dalla sua attenzione ai diritti umani come sindaco di Berlino Ovest negli anni della costruzione del Muro.

Il Cancelliere Schmidt condivideva le idee di Brandt sulla politica di distensione, ma con un approccio diverso: meno "emozionale", più pragmatico e più incentrato sulla dimensione economica. L'obiettivo principale per il governo Schmidt-Genscher era quello di consolidare i risultati dell'Ostpolitik e garantire contemporaneamente una certa stabilità per quanto concerneva la Westpolitik di Bonn (e dunque i rapporti con gli alleati occidentali) e non fu facile da perseguire. Come si è già detto nel primo capitolo, nella seconda metà degli anni '70 infatti l'impianto generale di distensione internazionale costruito nel decennio precedente entrò in crisi e inoltre le relazioni tedesco-americane si incrinarono decisamente. Tale deterioramento era dovuto in larga misura alla crescente divergenza degli interessi economico-commerciali e di sicurezza tra l'Europa (e specialmente la Germania occidentale) e gli Stati Uniti.

Le controversie relative alla sicurezza derivavano in primo luogo dagli effetti sproporzionati che i cambiamenti nell'ambito delle strategie militari della NATO avrebbero potuto avere sui diversi stati in caso di un conflitto. Se infatti gli Stati Uniti potevano permettersi di prendere in considerazione l'ipotesi di una guerra nucleare *limitata,* questo scenario era assolutamente improponibile dal punto di vista della BRD, che ne avrebbe sofferto le maggiori conseguenze. Del resto il rapporto tra la Germania occidentale (e altri stati europei) e gli Stati Uniti

[115] A. Romano, *From détente in Europe to European détente,* cit., p.219; sulle conseguenze del Terzo Paniere all'interno dei paesi del Patto di Varsavia si vedano soprattutto: Daniel Charles Thomas, *The Helsinki effect. International norms, human rights, and the demise of communism* (Princeton: Princeton University Press, 2001) e Svetlana Savranskaya, "Unintended consequences: Soviet interests, expectations and reactions to the Helsinki Final Act", in Oliver Bange, Gottfried Niedhart (eds.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe* (New York; Oxford: Berghahn Books, 2008) pp. 175-190.

per quanto riguardava la dimensione nucleare fu sempre segnato da un paradosso: i tedeschi temevano che in caso di crisi gli USA potessero essere tentati da un uso precipitoso del proprio arsenale nucleare, considerando tuttavia al contempo estremamente pericolosa la prospettiva opposta, ovvero che gli americani posticipassero l'impiego delle armi nucleari, lasciando gli europei in balìa di un conflitto convenzionale. La delicata questione consistente nello stabilire una condivisa "soglia atomica" aveva infatti sempre rappresentato una controversia nei più generali rapporti tra Stati Uniti e alleati europei.[116]

Emblematica a tal riguardo è la complessa disputa relativa ai cosiddetti Euromissili. La crisi degli Euromissili (fine anni '70-inizio anni '80) vide infatti la BRD porsi in modo alquanto critico nei confronti della posizione di Washington.[117] Il contrasto derivava in gran parte dal permanente disequilibrio nelle capacità militari delle due alleanze relativamente al territorio europeo e riguardava soprattutto la ricorrente difficoltà degli Stati Uniti di riuscire a garantire in modo credibile ai propri alleati un'adeguata difesa (la cosiddetta "*extended deterrence*").[118] Helmut Schmidt ricoprì un ruolo importante nell'esprimere chiaramente la divergenza di posizioni che esisteva tra la gran parte dei governi europeo-occidentali e le politiche americane.

In occasione di un discorso divenuto poi celebre che Schmidt tenne nel 1977 presso l'*International Institute of Strategic Studies* (IISS) di Londra, il Cancelliere sottolineò la pericolosità di un disequilibrio nel continente europeo

---

[116] M. Trachtenberg, *A Constructed Peace,* cit., p.192.

[117] Michael Broer, "The NATO Double-Track Decision, the INF Treaty, and the SNF controversy: German-American Relations between consensus and conflict", in Detlef Junker, (ed.) *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990. A handbook,* vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004) pp.148-154.

[118] Mentre infatti la "*central deterrence*", (ovvero la capacità degli Stati Uniti di rispondere con un attacco nucleare nel caso avessero subito un'aggressione nucleare sovietica) era rimasta pressappoco invariata nel tempo, l'"*extended deterrence*" durante i decenni si stava progressivamente indebolendo.

relativamente alle armi convenzionali e nucleari a corto raggio (esasperatosi - a suo parere - in seguito alla neutralizzazione delle capacità strategiche delle superpotenze attraverso gli accordi SALT) e pose l'attenzione sulla necessità di raggiungere una situazione di parità a livello sub-strategico in Europa.[119] Un aspetto fondamentale – secondo Schmidt - era quello di cercare di non interrompere i negoziati con gli avversari relativamente al controllo degli armamenti. Tale questione fu poi affrontata nell'Alleanza Atlantica, che elaborò un approccio di "doppio binario", approvato congiuntamente nel dicembre del 1979.

Con l'istituzionalizzazione della "*double-track decision*" gli stati della NATO decisero di procedere ad una modernizzazione delle forze nucleari di teatro dell'Alleanza occidentale dispiegate in Europa, tentando al contempo di avviare un dialogo con il Patto di Varsavia concernente una progressiva riduzione di tali sistemi d'arma.[120] Una richiesta fondamentale del governo di Bonn fu quella di non essere l'unico paese ad ospitare sul proprio territorio i nuovi armamenti NATO, sottolineando con questa pretesa la costante determinazione della BRD a rifuggire dall'essere considerata uno stato "eccezionale". La questione degli Euromissili aveva aspetti sia militare-strategici sia politici e fu un test per la tenuta ed il *co-managment* interno all'Alleanza Atlantica. Sostenendo la decisione NATO del 1979, il governo della Repubblica Federale Tedesca sperava che si potessero realizzare finalmente i due principi del Rapporto Harmel del 1967: sicurezza militare e ricerca di una distensione.[121] Tuttavia Bonn dovette presto constatare come l'aggressiva politica statunitense della prima Amministrazione Reagan non

[119] C. Bluth, *Britain, Germany and Western nuclear strategy,* cit., pp.222-224; T. G. Ash, *In Europe's name,* cit., p.93.

[120] Le controverse origini della decisione del doppio binario NATO del 1979 sono analizzate da Leopoldo Nuti, "The origins of 1979 dual track decision", in Leopoldo Nuti (ed.), *The crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev. 1975-1985* (London; New York: Routledge, 2008) pp.57-71.

[121] W. F. Hanrieder, *Germany, America, Europa*, cit., p.113.

sembrava né tenere conto delle sensibilità degli alleati europei né volersi concretamente impegnare per una ripresa dei negoziati con l'Unione Sovietica. I rapporti transatlantici erano inoltre in quel periodo caratterizzati da crisi cicliche relative alla spinosa questione del "*burden sharing*", ovverosia la ripartizione dei costi di una politica di sicurezza comune, che secondo gli Stati Uniti erano costantemente sbilanciati a loro sfavore.

La politica estera della Germania occidentale dall'Atto Finale di Helsinki (1975) fino ai primi anni '80 mostrava anche un significativo scostamento dalle linee guida dettate dagli Stati Uniti relativamente al dibattito sulla distensione. A partire dalla metà degli anni '70 la distensione tra Stati Uniti e Unione Sovietica entrò drammaticamente in crisi, come dimostrano le vicende relative ai conflitti nei contesti extraeuropei in cui le superpotenze prendevano parte, riportando il contesto delle relazioni internazionali ad una fase di grande tensione internazionale. In quel periodo di crisi nelle relazioni sovietico-americane i rapporti transatlantici si incrinarono nuovamente, delineando due linee divergenti di possibili politiche nei confronti della distensione.

Mentre infatti le Amministrazioni Carter e poi Reagan rimisero in discussione l'opportunità di proseguire la politica di distensione avviata dalla fine degli anni '60, che parte della classe politica americana cominciava a considerare come vantaggiosa solamente per Mosca, i governi tedesco-occidentali cercarono di salvaguardare i successi - seppure parziali - della distensione a livello intraeuropeo e intra-tedesco (oltre che nel rapporto BRD-URSS).[122] Il dialogo con la DDR, faticosamente proseguito negli anni '70 e '80 - sebbene oscillasse tra fasi di compromesso e di conflittualità - restava comunque l'unico strumento di cui Bonn potesse disporre per tentare di alleviare il costo umano della divisione della

[122] O. Bange, "Keeping détente alive", cit., T. G. Ash, *In Europe's name,* cit.

Germania.[123] Dal punto di vista della Repubblica Federale Tedesca non si poteva inoltre mettere in discussione la prosecuzione di un settore fondamentale dell'Ostpolitik come quello delle relazioni economico-commerciali con i paesi del Patto di Varsavia, che invece gli Stati Uniti cercavano di limitare imponendo risposte comuni di stampo economico alle ricorrenti crisi nel conflitto Est-Ovest.[124] La cooperazione economico-commerciale, che a partire dalla metà degli anni '70 trovava un avallo formale nel cosiddetto "Secondo Paniere" dell'Atto di Helsinki, stava accrescendo la dipendenza di alcuni stati comunisti dal sistema economico tedesco-occidentale e pertanto sembrava – dalla prospettiva della BRD - poter essere vantaggiosa oltre che dal punto di vista strettamente economico anche da quello politico.

La determinazione della Repubblica Federale Tedesca di voler mantenere una propria politica di *détente* sembrava dunque imporre il concetto di "*divisibilità* della distensione", diametralmente opposto alla "distensione indivisibile" proclamata e auspicata dagli USA, che doveva essere funzionale alla tenuta di una stretta coesione occidentale.[125] Quest'aspetto è particolarmente interessante se si osserva nello stesso tempo l'insistenza di Bonn sul concetto di

---

[123] J. McAdams*, Germany divided,* cit., pp.102 e segg.

[124] Sul ruolo della Repubblica Federale Tedesca nel settore economico durante la distensione si veda: Juhana Aunesluoma, "Finlandisation in reverse: the CSCE and the rise and fall of economic détente, 1968-1975", in Oliver Bange, Gottfried Niedhart (eds.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe* (New York; Oxford: Berghahn Books, 2008) pp.98-112; T. G. Ash, *In Europe's name,* cit., pp.244 e segg.; le divergenti "diplomazie economiche" nel campo occidentale sono invece analizzate da Werner D. Lippert, "Economic Diplomacy and East-West trade during the era of Détente. Strategy or obstacle for the West?"*,* in Leopoldo Nuti (ed.), *The crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev. 1975-1985* (London; New York: Routledge, 2008) pp.190-201.

[125] Gottfried Niedhart, "The Federal Republic of Germany between the American and Russian superpowers: "old friend" and "new partner"", in Detlef Junker, (ed.) *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990. A handbook,* vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004) p.31; sullo stesso punto si veda anche il seguente saggio che analizza il dissidio tra Stati Uniti e Germania occidentale nell'ambito dei *follow-up* della CSCE: Michael R. Lucas, "Creative tension: The United States and the Federal Republic in the CSCE", in Detlef Junker, (ed.) *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990, A handbook,* vol. 2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004) p.42.

"*indivisibilità* della deterrenza".[126] Per quanto riguarda il rapporto della BRD con l'Unione Sovietica, il governo Schmidt riuscì ad assicurare un mantenimento di buone relazioni, il cui vantaggio economico e politico era reciproco per i due stati.[127] Le relazioni tra la Germania occidentale e gli Stati Uniti furono invece piuttosto difficili per tutta la fine degli anni '70 fino ai primi anni dell'Amministrazione Reagan che, con la sua retorica di rinnovata conflittualità nei confronti dei sovietici ed il rifiuto di ogni iniziativa di *arms control*, sembrava mettere in pericolo tutto l'impianto di distensione, influenzando pesantemente anche il contesto europeo.[128] Già dall'inizio degli anni '70 tuttavia l'Alleanza Atlantica era entrata in una fase di tensioni sotto la dimensione economico-monetaria, commerciale e della politica estera e di sicurezza. Dopo il periodo di cambiamento e transizione degli anni '60, il decennio successivo segnava una cesura piuttosto netta rispetto all'indiscussa coesione occidentale del primo decennio post-bellico. L'Europa occidentale infatti, portando avanti - seppure a fasi alterne - il suo processo di allargamento e di rafforzamento, stava divenendo un'entità più indipendente nei confronti della superpotenza egemone.

CONCLUSIONI

Analizzando la politica estera della Repubblica Federale Tedesca durante tutta la Guerra Fredda non si può fare a meno di accordare un significativo peso all'elaborazione e all'attuazione della *Neue Ostpolitik* avviata nella seconda metà degli anni '60 soprattutto per l'azione politico-diplomatica di Willy Brandt e di

[126] W. F. Hanrieder, *Germany, America, Europa*, cit., pp.105; 212.

[127] T. G. Ash, *In Europe's name,* cit., pp.88-90.

[128] Per quanto riguarda una dettagliata analisi delle relazioni tra Stati Uniti e Repubblica Federale Tedesca a partire dal 1968 si veda il già citato volume collettaneo: D. Junker, (ed.) *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990,* cit.

Egon Bahr. L'Ostpolitik, costituitasi essenzialmente come un'iniziativa della coalizione SPD-FDP nel contesto dei cambiamenti internazionali del periodo della *détente*, finì per divenire con il passare del tempo una politica largamente condivisa da quasi tutta la classe politica della Repubblica Federale Tedesca.[129] Tale "*mini-détente*" (nata come una tra le molteplici eterogenee politiche di distensione) si era infatti trasformata in un percorso di dialogo ormai pressoché irreversibile che aveva saputo rendersi del tutto autonomo dagli eventi internazionali.[130]

[129] Analizzando il processo di revisione degli anni '50-'60 che portò l'SPD ad abbracciare la *Westpolitik* e quello della CDU degli anni '70-'80 che condusse ad una sua condivisione dell'*Ostpolitik*, Wolfram Hanrieder al riguardo parla di una "convergenza" verso il centro dello scenario politico tedesco: W. F. Hanrieder, *Germany, America, Europa*, cit., pp.334 e segg. La stessa teoria di convergenza è espressa in modo simile anche da Ash: T. G. Ash, *In Europe's name,* cit.*,* p.32.

[130] W. F. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., p.358, in cui Hanrieder sottolinea il concetto di "irreversibilità" dell'Ostpolitik. Sulla continuità dell'Ostpolitik nonostante i cambi di governo nella BRD si veda anche T. G. Ash, *In Europe's name,* cit.*,* p.31.

CAPITOLO TERZO

L'ALLEANZA ATLANTICA TRA "RISPOSTA FLESSIBILE" E DISTENSIONE: IL 1967 E LA COMPARSA DI UNA *BUNDESREPUBLIK* PIU' INDIPENDENTE SULLO SCENARIO INTERNAZIONALE

"Es kann nicht gelingen, Europa zu heilen,
solange seine Mitte krank bleibt" [1]
Egon Bahr (1965)

INTRODUZIONE: IL 1967 COME ANNO CRUCIALE PER L'ALLEANZA ATLANTICA

In questo capitolo ci si propone di delineare quali fossero le caratteristiche della politica di sicurezza tedesco-occidentale nel 1967, inserendo la situazione della *Bundesrepublik* nel contesto internazionale di quel periodo, di cui verranno qui approfondite le principali evoluzioni. Nel 1967 si possono individuare due eventi di grande importanza, che ebbero un notevole impatto sullo sviluppo della politica di sicurezza della BRD: l'adozione del "Rapporto Harmel" da parte dell'Alleanza Atlantica e il cambiamento ufficiale del concetto strategico della stessa NATO. Tale è la rilevanza di questi eventi che - secondo un'autorevole periodizzazione - [2] diciotto anni dopo la sua istituzione (attraverso il Patto

[1] *"Non si può riuscire a guarire l'Europa finché il suo centro rimane malato",* da "Ein europäisches Sicherheitssystem (1965), in Egon Bahr, *Sicherheit für und vor Deutschland. Vom Wandel durch Annäherung zur Europäischen Sicherheitsgemeinschaft* (München; Wien: Carl Hanser Verlag, 1991), p.32. Nel 1965 Egon Bahr – giornalista e politico attivo nell'SPD - era *Leiter des Presse- und Informationsamtes* nell'Amministrazione di Berlino Ovest, lavorando con il sindaco Willy Brandt, di cui lo stesso Bahr era portavoce.

[2] Lawrence S. Kaplan, *The long entanglement. NATO's first fifty years* (Westport, Connecticut; London: Praeger, 1999). Secondo la propria suddivisione, Kaplan riscontra quattro macro-periodi nella storia dei primi cinquanta anni di esistenza della NATO: il biennio di formazione (1948-1949), la "prima generazione" che andrebbe dal 1950 al 1967, la "seconda generazione" dal 1968 al 1989 e la "terza generazione" che inizierebbe – a suo giudizio - con la fine della Guerra Fredda.

Atlantico del 1949) l'Alleanza entrò nella sua "seconda generazione" di esistenza, proprio in seguito all'approvazione del Rapporto Harmel nel dicembre del 1967. Questi due avvenimenti relativi al campo occidentale determinarono significative conseguenze nell'intero contesto internazionale, tanto da poter far considerare l'anno 1967 come uno spartiacque non solo nella storia dell'Alleanza Atlantica ma anche in quella più generale della Guerra Fredda. Si possono infatti far risalire probabilmente al biennio 1967-1968 i segni più evidenti dell'inizio di una fase in cui le caratteristiche del sistema internazionale si discostavano in maniera notevole da quelle della prima metà degli anni '60.

La definizione di una nuova dottrina strategica (definita "Risposta Flessibile") riconosceva un sistema internazionale in cui vigeva un'effettiva parità strategica tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica e in cui era evidente la reciproca vulnerabilità delle due superpotenze.[3] Nel Rapporto Harmel si esponeva invece per la prima volta in un documento ufficiale il concetto di *détente* nei confronti degli stati del campo comunista, ponendolo come un nuovo obiettivo dell'Alleanza Atlantica, accanto all'originario compito della difesa collettiva. La coincidenza temporale del cambiamento di strategia della NATO e dell'adozione del Rapporto Harmel rivelava pertanto un'alleanza occidentale che auspicava di allentare le tensioni con il blocco comunista, in un contesto mutato significativamente dall'inizio della Guerra Fredda. Tale nuova fase, secondo le opinioni dominanti nel campo occidentale, richiedeva il perseguimento di un diverso *modus vivendi* con un avversario che aveva ormai raggiunto le stesse capacità militari-strategiche degli Stati Uniti e che allo stesso tempo si mostrava

[3] Jane E. Stromseth, *The origins of flexible response. NATO's debate over strategy in the 1960s* (London: Macmillan Press, 1988), p.3; sul senso di vulnerabilità statunitense si veda: Lawrence Freedman, *The evolution of nuclear strategy* (London: The International Institute for Strategic Studies, Macmillan Press, 1989), pp.134-140.

meno aggressivo e - almeno apparentemente - più disponibile ad un dialogo soprattutto per quanto riguardava il contesto europeo.[4]

Contemporaneamente ai tentativi di sbloccare e normalizzare le relazioni con gli stati del blocco comunista, nell'Alleanza Atlantica si riscontrava però un processo di differenziazione degli interessi transatlantici e di crescente ricerca di autonomia dei partner europei nei confronti degli Stati Uniti.[5] L'allentamento delle tensioni Est-Ovest aveva come conseguenza una diminuzione dell'effetto di coesione prodotto, nella precedente fase della Guerra Fredda, dalla minaccia sovietica. Tali sviluppi provocarono significativi attriti e difficoltà interne alla NATO e misero alla prova la tenuta stessa dell'Alleanza.[6] L'analisi delle dinamiche interne all'Alleanza Atlantica è un campo molto interessante e aiuta ad ampliare la comprensione del conflitto Est-Ovest, se si presume - come sostiene lo storico statunitense Frank Gavin – che durante la Guerra Fredda avesse luogo una continua ricerca di equilibrio non solo tra le alleanze, ma anche *all'interno* delle stesse.[7] L'alleanza occidentale si dimostrò comunque in grado di superare la crisi della seconda metà degli anni '60 e di presentarsi alla soglia dei suoi primi venti anni di esistenza come un soggetto in grado di trasformarsi e di adeguarsi ai mutamenti internazionali. Durante la distensione la NATO riuscì quindi a recuperare la propria credibilità, sia nei confronti dei propri membri sia rispetto al

---

[4] Raymond Leonard Garthoff, *Détente and confrontation. American- Soviet relations from Nixon to Reagan* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1994), pp.57 e segg.

[5] Lawrence S. Kaplan, *NATO divided, NATO united. The evolution of an alliance* (Westport, Connecticut; London: Praeger, 2004), pp.57-58.

[6] Jeremi Suri, "The normative resilience of NATO. A community of shared values amid public discord", in Andreas Wenger, Christian Nuenlist, Anna Locher (eds.), *Transforming NATO in the Cold War. Challenges beyond deterrence in the 1960's* (London: Routledge, 2007), pp.26-27.

[7] Francis J. Gavin, "The myth of flexible response: United States strategy in Europe during the 1960s", *The International History Review,* 23/4 (2001), pp.848; 874, corsivo nell'originale.

campo avversario.[8] Inoltre, grazie alla partecipazione attiva dei partner europei in tale fase cruciale e al loro contributo dinamico nell'ambito della sicurezza, l'Alleanza Atlantica si modificò significativamente in direzione di un maggiore multilateralismo.[9]

Considerata l'importanza degli eventi che ebbero luogo in quell'anno ed il ruolo che in essi giocò la Germania occidentale, l'approfondimento del contesto internazionale del 1967 è dunque il necessario punto di partenza per delineare le caratteristiche della politica estera e di sicurezza della *Bundesrepublik* durante la distensione e per individuarne gli elementi di continuità e discontinuità rispetto al periodo precedente. L'interesse della ricerca sarà volto in particolare ad esaminare le influenze reciproche delle politiche dell'Alleanza Atlantica sulla Repubblica Federale Tedesca e dell'azione politico-diplomatica tedesca sullo stesso campo occidentale.

Questo capitolo, focalizzandosi sul 1967 come punto di inizio della ricerca, è suddiviso in tre parti: 1) - un inquadramento della politica di sicurezza della BRD negli anni in cui si cominciò ad affermare il peso dell'SPD nella politica di governo, 2) - il cambiamento strategico nella NATO e 3) - l'adozione del Rapporto Harmel. I prossimi due capitoli saranno invece di carattere tematico: ognuno di essi ricostruirà - durante tutto l'arco temporale scelto che va dal 1967 al 1975 - un particolare argomento della politica di sicurezza tedesca all'interno del contesto occidentale. Il quarto capitolo si incentrerà pertanto sulla questione nucleare e il quinto affronterà invece i negoziati multilaterali relativi agli aspetti politici e militari della sicurezza europea (ovvero rispettivamente le iniziative diplomatiche della CSCE e delle MBFR).

---

[8] Helga Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution. A crisis of credibility, 1966-1967* (Oxford: Clarendon Press, 1996), p.412.

[9] H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., p.416.

1. L'ELABORAZIONE DELLA POLITICA DI SICUREZZA DELLA GERMANIA OCCIDENTALE A PARTIRE DAL PERIODO DELLA GRANDE COALIZIONE

"*Bonn ist kein Problemkind mehr, sondern ein Erwachsener*"[10]

Come si è già ricordato nel secondo capitolo, nel dicembre del 1966, in seguito alla caduta del governo Erhard, in Germania occidentale venne costituita una "Grande Coalizione", ossia una coalizione di governo del tutto inedita per Bonn, che si fondava sulla collaborazione dei conservatori della CDU/CSU con i socialdemocratici, per la prima volta al potere. L'avvento al governo di questa nuova alleanza fu funzionale ad un "processo di emancipazione" della Repubblica Federale Tedesca, che la vedeva definire i suoi interessi in modo più autonomo rispetto ai propri alleati.[11] Nelle parole di Willy Brandt, all'epoca Ministro degli Esteri:

> Quello che è nuovo è probabilmente il fatto che noi non teniamo più segreti i nostri interessi, che non mentiamo più a noi stessi, che diciamo chiaramente dove siamo d'accordo con gli altri e dove non lo siamo. La Repubblica Federale Tedesca ha cominciato a definire i propri interessi, ad analizzare le sue possibilità e il suo ruolo e a tradurli in una politica concreta. L'indicazione che dovessimo agire così ci è venuta recentemente spesso dagli Stati Uniti. Adesso che stiamo agendo così non ci dovrebbe essere quindi ragione per lamentarsi di questo. (…) E' il segno che una persona è cresciuta.[12]

Oltre al consueto processo (non sempre semplice) di adattamento alla linea politico-strategica stabilita dalla NATO e in primo luogo dagli Stati Uniti, si

---

[10] L'espressione significa: "Bonn non è più un bambino problematico, ma una persona adulta". Intervista al Ministro degli Esteri (d'ora in poi BM) Willy Brandt su "*Die Welt am Sonntag",* 12/2/1967, Willy Brandt Archiv (d'ora in poi WBA) – Archiv der sozialen Demokratie (d'ora in poi AdsD), Aktengruppe (d'ora in poi A) 3, 247.

[11] Gottfried Niedhart descrive il processo di emancipazione della BRD ("media potenza in ascesa") dagli Stati Uniti come parte di un più ampio processo di "normalizzazione" della sua politica estera, che la portò a ridefinire i propri rapporti nei confronti sia degli alleati sia degli stati del blocco comunista. Gottfried Niedhart, "The Federal Republic of Germany between the American and Russian superpowers: "old friend" and "new partner"", in Detlef Junker, (ed.) *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990. A handbook,* vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), pp.26-29.

[12] "Ansprache BM Brandt vor dem Council on Foreign Relation", 9/2/1967, WBA - AdsD, A 3, 247.

può dunque in questi anni riscontrare un percorso di emancipazione che portava la BRD a formulare con più precisione i propri interessi nazionali e a cercare di condizionare gli alleati, aggiungendo il suo peculiare punto di vista nell'analisi del contesto internazionale. Tale evoluzione, che Helga Haftendorn definisce "*transformation from object of policy to subject again"* e ritiene sia presente nella politica della BRD fin dalla sua fondazione, non ebbe un andamento né continuo né veloce e sembra presentare degli sviluppi particolarmente interessanti nel periodo della distensione.[13]

Se quindi l'anno 1967, come si sostiene in questo capitolo, può essere considerato uno spartiacque nella storia delle relazioni internazionali, esso rappresenta una data cruciale e di cesura anche per il contesto interno della Germania occidentale, proprio a causa dell'innegabile novità domestica del governo Kiesinger-Brandt. Le caratteristiche di innovazione in questa fase di sviluppo della BRD non sono a mio parere visibili solo per quanto riguarda la *Ostpolitik,* ma anche relativamente alla posizione tedesca nel dibattito sulla sicurezza interno al campo occidentale e dunque nell'ambito del controllo degli armamenti e delle riflessioni su una sicurezza europea, che ne rappresentavano i principali temi. Tuttavia, proprio la dimensione della sicurezza evidenziava un dilemma fondamentale della Germania occidentale durante questo periodo della Guerra Fredda. Questo consisteva nella difficoltà di conciliare la necessaria dipendenza dalla garanzia di sicurezza militare statunitense con l'aspirazione crescente ad una politica estera di distensione europea che fosse più autonoma e corrispondente ai propri interessi.[14]

---

[13] Helga Haftendorn*, Coming of age. German foreign policy since 1945* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2006), p.399.

[14] Wolfram Hanrieder, *Germany, America, Europe. Forty years of German foreign policy* (New Haven: Yale University Press, 1989), p.61.

La volontà della Grande Coalizione di modificare l'approccio tedesco-occidentale relativo alla politica di sicurezza trovò evidenza nella decisione di istituire presso il Ministero degli Esteri un sotto-dipartimento dedicato al controllo degli armamenti e al disarmo.[15] Tale modifica nell'organizzazione interna, intrapresa proprio nel 1967, permise dunque di assegnare ad una specifica unità *ad hoc* l'analisi delle problematiche connesse con alcuni temi che stavano acquistando un'importanza di primo piano nell'ambito della politica estera tedesca.

Nel sistema istituzionale della Germania occidentale si può riscontrare un predominio del peso del potere esecutivo rispetto al legislativo e tale condizione è particolarmente accentuata per quanto riguarda la politica di sicurezza. Quest'ultima viene infatti definita in modo quasi esclusivo da parte del Ministero degli Esteri, in collaborazione con il Ministero della Difesa e con la Cancelleria.[16] L'"egemonia" socialdemocratica nei governi della BRD durante gli anni della distensione (prima nel Ministero degli Esteri e poi nella Cancelleria), determinò in particolare un'attitudine della Repubblica Federale Tedesca maggiormente favorevole nei confronti di un processo di *arms control.* Secondo l'analista politico statunitense Jeffrey Boutwell tale sviluppo rifletteva l'eredità dell'antimilitarismo presente nell'ideologia dell'SPD e la volontà dei socialdemocratici di considerare la politica di sicurezza come parte integrante di un processo di distensione europea.[17]

---

[15] Christoph Bluth, *Britain, Germany and Western nuclear strategy* (Oxford: Clarendon Press, 1995), p.166.

[16] Barry M. Blechman, Cathleen S. Fisher (eds.), *The silent partner. West Germany and arms control* (Cambridge Mass.: Ballinger Publishing Company, 1988), pp.28 e segg.

[17] Jeffrey Boutwell, "The politics and ideology of SPD security policies", in B. M. Blechman, C. S. Fischer (eds.), *The silent partner,* cit., pp.130 e segg.

I partiti conservatori CDU/CSU - come si vedrà nei prossimi capitoli - avevano invece nei confronti del controllo degli armamenti un approccio più diffidente, che era in linea con il proprio scetticismo verso la distensione. Tale attitudine derivava dal loro tradizionale anticomunismo e dal timore costante che, attraverso negoziati portati avanti in modo poco accorto, si potesse ottenere come effetto indesiderato un indebolimento del legame della Repubblica Federale Tedesca con gli Stati Uniti.[18] I conservatori, soprattutto nella componente della CSU, rimanevano inoltre saldamente ancorati al principio di non-accettazione dello status quo e all'enfasi retorica su una politica di riunificazione, che apparivano nel breve periodo incompatibili con i cardini dell'*arms control* e della distensione militare.[19] Qualsiasi seria proposta relativa al controllo degli armamenti si sarebbe infatti dovuta basare su un riconoscimento territoriale e politico, almeno provvisorio, della realtà post-bellica europea.[20]

In linea di massima si può affermare che la politica di sicurezza dei partiti conservatori non subì significative trasformazioni dall'epoca di Adenauer, convergendo solo in seguito e a fatica con la linea di distensione politico-militare segnata dai socialdemocratici. L'impulso di innovazione proveniva infatti da parte dell'SPD e, in un secondo momento, del piccolo partito dei liberali (FDP), al quale fu poi affidato il Ministero degli Esteri dal 1969 al 1992. Nonostante i limitati consensi di questo terzo partito, esso fu in grado di esercitare un'influenza notevole nella politica estera della BRD, a causa della sua importanza per la formazione delle coalizioni di governo. Sia i conservatori sia i socialdemocratici per governare dovettero infatti quasi sempre (tranne la CDU/CSU tra il '57 e il '61, quando ottenne la maggioranza assoluta) ricorrere alla costituzione di coalizioni

[18] Clay Clemens, "The CDU/CSU and Arms Control", in B. M. Blechman, C. S. Fischer (eds.), *The silent partner,* cit., pp.69-71.

[19] W. F. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., p.89.

[20] C. Clemens, "The CDU/CSU and Arms Control", cit., pp.79-81.

di governo con i liberali. Durante la *détente,* l'FDP - nelle persone dei Ministri degli Esteri Walter Scheel e poi Hans-Dietrich Genscher - si propose come garante di stabilità e di moderazione e portò avanti una politica di deciso sostegno relativamente alla distensione Est-Ovest e al processo di *arms control*. Questa politica si sarebbe dovuta attuare, secondo l'FDP, esercitando un ruolo più forte ed autonomo da parte dell'Europa occidentale, nel contesto di un suo solido e irrinunciabile ancoraggio nell'Alleanza Atlantica.[21] L'accento sul *framework* europeo e sulla cooperazione tra i due blocchi era fondamentale dal momento che - a partire dalla metà degli anni '60 - l'FDP riteneva che non ci si potesse più basare su un'incondizionata fiducia nella sicurezza garantita unilateralmente dalla superpotenza egemone.

Analizzando la politica estera e di sicurezza della Germania occidentale negli anni della distensione si possono cogliere alcuni elementi costanti, riscontrabili in tutto l'arco della Guerra Fredda, ed altri aspetti che invece denotano un processo di distacco piuttosto evidente dai precedenti governi.[22] Gli elementi che si possono definire in questo senso costanti, sono essenzialmente il perseguimento di una "*equal security*" all'interno dell'Alleanza e il timore di un

[21] B. M. Blechman, C. S. Fischer (eds.), *The silent partner,* cit., pp.171-174.

[22] Tra le più accurate ricostruzioni della politica estera della BRD durante questa fase della Guerra Fredda che danno spazio all'aspetto della sicurezza sono: Helga Haftendorn*, Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, 1945 - 2000* (Stuttgart; München: Deutsche Verlags-Anstalt, 2001), trad. in lingua inglese: *Coming of age. German foreign policy since 1945* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2006), della stessa autrice e focalizzato proprio sulla politica di sicurezza: Helga Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik zwischen Sicherheitsbefriedigung und Friedenssicherung. Zur Außenpolitik der BRD 1955-1973* (Düsseldorf: Bertelsmann Universitätsverlag, 1974); Wolfram Hanrieder, *Deutschland, Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, 1949 – 1994* (Paderborn: Schöningh Verlag, 1989), trad. in lingua inglese: *Germany, America, Europe. Forty years of German foreign policy* (New Haven: Yale University Press, 1989); Christoph Bluth, *The two Germanies and military security in Europe* (Houndmills, Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan, 2002); e questi due volumi collettanei: Detlef Junker, (ed.) *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990. A handbook,* vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004); B. M. Blechman, C. S. Fisher (eds.), *The silent partner. West Germany and arms control,* cit. Indispensabili per una comprensione delle dinamiche relative alla sicurezza tedesca, anche se non dedicati unicamente alla Germania, sono invece: C. Bluth, *Britain, Germany and Western nuclear strategy,* cit., e Beatrice Heuser, *NATO, Britain, France and the FRG. Nuclear strategies and forces for Europe*, 1949-2000 (Basingstoke: Macmillan, 1997).

decoupling della sicurezza statunitense da quella europea. Il primo di questi implicava la frequente ricerca di posizioni comuni con altri paesi e il rifiuto del concetto di "unicità" della situazione di Bonn rispetto ai propri partner. L'idea di *equal security* era fortemente connessa all'aspirazione della BRD a venire considerata come un membro dell'Alleanza occidentale in condizione di uguaglianza rispetto agli altri stati, che aveva le radici nel più ampio obiettivo tedesco di una piena riabilitazione politica nella comunità internazionale.[23] Quest'ultimo accompagnava la BRD sin dalla sua fondazione e si era concretizzato nella politica dei governi guidati da Adenauer, volta ad una solida appartenenza della Repubblica Federale Tedesca nel campo occidentale che aveva portato all'ingresso della BRD nella NATO nel 1955 e alla sua partecipazione nelle iniziative di integrazione europea fin dai primi anni '50.

Se l'inclusione nella NATO aveva rappresentato secondo Adenauer il percorso più efficace per integrare la Repubblica Federale Tedesca nel blocco occidentale e garantirne la sicurezza nei confronti della minaccia sovietica, allo stesso tempo essa era stata anche funzionale all'Alleanza Atlantica per inserire la BRD nel sistema economico e di sicurezza transatlantico e per gestire il suo processo di ricostruzione post-bellica in modo controllato. La funzione della NATO al tempo della sua fondazione era stata infatti quella di perseguire un *double containment,* nei confronti non solo dell'URSS, ma anche della Germania stessa, il cui peso politico ed economico al centro dell'Europa avrebbe potuto renderla di nuovo un attore particolarmente destabilizzante per gli equilibri del continente.[24] L'inserimento della Repubblica Federale Tedesca nella NATO, nel 1955, si era basato pertanto su un paradosso, rintracciabile anche negli anni che seguirono,

---

[23] C. Bluth, *Britain, Germany, and Western nuclear strategy,* cit., pp.19-21; W. F. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., pp.6; 39.

[24] W. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., p.62; Mark Smith, *NATO enlargement during the Cold War. Strategy and system in the Western Alliance* (Houndmills: Palgrave, 2000), pp.97-99.

bene espresso nelle parole di Mark Smith nel suo volume sulla NATO: "mentre la BRD considerava il riarmo e la *membership* istituzionale come un modo per ottenere la riabilitazione e l'uguaglianza, gli alleati europei progettavano la sua partecipazione allo scopo di mantenere la Germania in un permanente stato di subordinazione".[25]

Fino almeno alla metà degli anni '60, il concetto di "sicurezza *per* la Germania" aveva finito per coincidere dunque con quello di "sicurezza *dalla* Germania" (funzionale agli interessi di entrambi i blocchi) e si era concretizzato nel processo di integrazione della BRD nel campo occidentale. A partire dalla fine degli anni '60, la Repubblica Federale Tedesca dimostrò invece, soprattutto grazie all'azione dei socialdemocratici, un approccio determinato a rivelare la propria maturità nazionale anche nel campo della sicurezza, seppure rimanendo sempre solidamente ancorata nel campo occidentale. Consapevole della sua posizione di media potenza nel continente europeo, la Repubblica Federale Tedesca negli anni della distensione cercava quindi di comportarsi con maggiore libertà, nei confronti sia del blocco sovietico sia dei propri alleati occidentali.

Willy Brandt, anche a causa della sua esperienza personale di opposizione ed emigrazione durante il nazismo, aveva l'ambizione e la possibilità di provare a gestire in modo nuovo il rapporto con il drammatico passato tedesco, ponendosi come il rappresentante non più della Germania vinta, ma di quella liberata ed emancipata.[26] La sicurezza era da intendersi, secondo Brandt, non solo dal punto di vista ormai quasi obsoleto degli stati nazionali, ma come una condizione collettiva europea, che doveva quindi rispondere ai reciproci bisogni dei diversi attori. Nella sua ottica, per ottenere tale condizione si sarebbe dovuto

[25] M. Smith, *NATO enlargement during the Cold War,* cit., pp.107; 125.

[26] Wolfgang Wagner (direttore della *Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik* - DGAP), "Außenpolitik nach dem Regierungswechsel in Bonn", *Europa Archiv,* Folge 22/1969, p.776.

raggiungere un equilibrio Est-Ovest basato su una riduzione del livello di confronto militare, che sarebbe stato dunque meno pericoloso e meno costoso per tutto il sistema internazionale.[27] Il contesto internazionale degli anni '60 imponeva, secondo Brandt, uno stretto collegamento tra la politica di sicurezza e il processo di disarmo, che egli reputava una delle chiavi per allentare le tensioni Est-Ovest. Questa idea di sicurezza era connessa pertanto ad un concetto di distensione che comprendesse non solo la sfera politico-economica, ma anche quella militare.[28]

Per quanto riguardava poi la costante preoccupazione della BRD di un *decoupling* nella sicurezza transatlantica, essa era strettamente connessa alla sua posizione geografica che, ponendola al confine con il campo comunista (confine che peraltro attraversava drammaticamente proprio lo stesso territorio tedesco), ne determinava il forte senso di vulnerabilità. La presenza delle forze statunitensi in Germania (lì dispiegate dalla fine della Seconda Guerra Mondiale) continuava pertanto ad essere un fattore fondamentale per la sicurezza di Bonn, a cui nessuna parte politica tedesca intendeva rinunciare. Il timore che gli USA volessero allentare il proprio coinvolgimento militare in Europa divenne particolarmente forte nella seconda metà degli anni '60. La difficile situazione in Vietnam e il peggioramento economico statunitense alimentavano infatti negli Stati Uniti correnti neo-isolazionistiche, che reclamavano in primo luogo riduzioni delle forze armate stanziate in Europa. Specifiche analisi tedesche - condotte dai funzionari dell'Ufficio della Cancelleria di Bonn - erano dedicate in quegli anni proprio a monitorare la linea politica degli USA e a richiedere una politica di

[27] Willy Brandt, "Aktuelle Fragen der deutschen Außenpolitik", *Europa Archiv,* Folge 13/1971, p.442.

[28] W. F. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., p.99.

sicurezza transatlantica che scongiurasse un allontanamento statunitense e allo stesso tempo prendesse maggiormente in considerazione gli interessi tedeschi.[29]

Dai documenti tedeschi si evince come la classe politica di Bonn temesse che un ritiro di truppe degli Stati Uniti dal territorio della BRD avrebbe potuto avere un effetto destabilizzante in Germania, consistente in un probabile aumento di tendenze radicali e neutraliste provocate dalla perdita di fiducia nei confronti dell'Alleanza Atlantica.[30] In Germania occidentale si riteneva infatti che per i tedeschi l'impatto maggiore delle eventuali riduzioni nelle truppe statunitensi in Europa - proposte in primo luogo con insistenza dal senatore democratico americano Mansfield a partire dal 1966 - sarebbe stato di carattere "psicologico".[31] Il timore di riduzioni unilaterali di forze statunitensi dal territorio della Repubblica Federale Tedesca fu uno dei fattori che contribuì maggiormente a creare un consenso trasversale in Germania occidentale a favore di misure di *arms control* che fossero equilibrate e reciproche, come si vedrà meglio più avanti.[32] Questa connessione risulta essere particolarmente chiara in un memorandum di Helmut Schmidt (a quel tempo a capo del gruppo parlamentare dell'SPD), risalente all'estate del 1967:

---

[29] Si veda a tal proposito: "Geschichte des angloamerikanischen Disengagements auf dem europäischen Kontinent", da Referat III A/6 al Cancelliere, 23/2/1967, Bundesarchiv (d'ora in poi BArch), Koblenz, Bestandssignatur (d'ora in poi B) 136/6915 (4.21.1 - Reduzierung des US Streitkräfte in Eu).

[30] Tale opinione veniva espressa ad esempio con particolare chiarezza da Egon Bahr: Egon Bahr, „Aufzeichnung: Abrüstung- und Entspannungsmaßnahmen", 23/4/1968, Egon Bahr Depositum (d'ora in poi Dep.Bahr) – AdsD, 1/EBAA000835, (ex 316 – Mappe 3) A 10.

[31] Erik Blumenfeld (*Mitglied des Bundestages* nella CDU, membro del *Bundestag* - d'ora in poi MdB - e General Rapporteur per la BRD presso il Political Committee della North Atlantic Assembly NATO), „Draft Report on *Atlantic Political Problems*", Settembre 1969, Helmut Schmidt Archiv (d'ora in poi HSA) – AdsD, 1/HSAA007982 (Militaria), Band (d'ora in poi Bd.) 8.

[32] "Antrag der Bundestagfraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP", 25/9/1968, Außenpolitische Debatte, HSA – AdsD, 1/HSA005085, (Fraktionsvorsitzender) Bd.1. In questa istanza congiunta dei gruppi parlamentari CDU/CSU, SPD e FDP, si dice: „Si esprime la speranza che riduzioni unilaterali di forze armate dell'Alleanza in Europa non abbiamo luogo. Il parlamento sostiene invece accordi internazionali relativi a misure equilibrate per il controllo degli armamenti, la limitazione degli armamenti e il disarmo."

> Poiché da parte occidentale riduzioni nelle dimensioni delle truppe in Europa centrale sembrano difficilmente evitabili nei prossimi anni, bisogna verificare e decidere: dovremmo puntare con tutte le nostre forze ad opporci contro ulteriori riduzioni, sapendo perfettamente che questo praticamente non si può evitare, piuttosto al massimo si può rinviare temporaneamente? (…) Oppure il governo della Repubblica Federale Tedesca dovrebbe prendere l'iniziativa per arrivare a una riduzione delle forze che sia bilaterale ed equilibrata a Est e a Ovest? [33]

In particolare - secondo i socialdemocratici - l'*arms control* e più in generale la distensione militare erano questioni dal carattere urgente, che rispondevano agli interessi nazionali tedeschi. Ribaltando l'assunto tradizionale di Bonn, secondo il quale la distensione sarebbe dovuta dipendere da concreti progressi nell'ambito della riunificazione della Germania, Brandt e Bahr sostenevano infatti che una soluzione della questione tedesca si sarebbe potuta concepire soltanto nel contesto della creazione di un sistema di sicurezza "pacifico e completo" in Europa.[34] Tale inversione nell'ordine tra riunificazione tedesca e distensione permetteva di sbloccare la politica estera della Germania occidentale, appunto precedentemente arroccata su una posizione intransigente che non ammetteva l'avvio di un processo di *détente,* se non in seguito al riscontro di miglioramenti nella situazione tedesca.

Nell'ambiente politico socialdemocratico tedesco l'idea di un sistema di sicurezza europeo era abbinata a quella di un ordine di pace in Europa (il cosiddetto "*Friedensordnung"*), la cui definizione spesso delineava più un obiettivo di lungo periodo che non un progetto politico concreto da perseguire nel presente.[35] L'auspicato ordine di pace europeo era un concetto ampio, che

---

[33] Helmut Schmidt, „Entwurf: Memorandum zu aktuellen verteidigungspolitischen Fragen des Spätsommers 1967", HSA, AdsD, 1/HSAA005093 (Fraktionsvorstand; Sicherheitsfragen), Bd.1

[34] Willy Brandt, „Entspannungspolitik mit langem Atem. Das Erreichte sichern und eine dauerhafte gerechte Friedensordnung in Europa errichten.", Articolo per *Außenpolitik,* agosto 1967, WBA – AdsD, A 3, 258.

[35] Intervista a BM Willy Brandt, su *Bild,* 10/1/1967, WBA – AdsD, A 3, 246. Afferma qui Brandt: "Un sistema di sicurezza europeo è per il momento più un modello di pensiero ("*Denkmodell")* che un compito per oggi."

avrebbe dovuto comprendere, secondo Brandt, la riduzione delle forze militari e delle tensioni politiche tra i due blocchi, l'equilibrio tra i diversi interessi nazionali e una cooperazione tra gli stati europei.[36] Il presupposto più importante per tale ordine di pace in Europa doveva essere un abbassamento del livello di confronto militare, da attuarsi tramite iniziative dal carattere graduale e reciproco, per non creare situazioni sfavorevoli per la sicurezza occidentale.

All'interno dell'*Auswärtiges Amt* (Ministero degli Esteri) - e quindi soprattutto dell'SPD, che negli anni della Grande Coalizione vi ebbe un peso prevalente - si cominciarono a commissionare analisi relative a possibili strategie di disarmo, sia nel campo convenzionale sia in quello nucleare. In particolare, Brandt - avvalendosi nella propria funzione di Ministro degli Esteri della preziosa collaborazione di Egon Bahr (in qualità di Direttore del *Planungsstab*) - cercò di imporre a livello domestico una concezione del processo di *arms control* che fosse parte integrante della distensione e quindi coerente con la nuova *Ostpolitik.*[37] Secondo i socialdemocratici le misure di disarmo e di distensione militare avrebbero avuto un influsso positivo anche sul clima politico, aumentando in primo luogo la fiducia reciproca e la disponibilità al dialogo dei due blocchi.[38] Il clima di fiducia e distensione creatosi avrebbe quindi prodotto le condizioni per avviare una serie di negoziati volti ad una cooperazione nell'ambito politico, economico, commerciale, culturale e scientifico. Il programma che l'SPD cercava di imporre sulla linea più conservatrice del Cancelliere Kiesinger era infatti basato su una visione globale in cui *Ostpolitik* e *Westpolitik* (intesa come sforzo nell'Alleanza per garantire la difesa del blocco occidentale in un contesto meno

---

[36] Discorso del BM Brandt, „Verteidigungspolitischen Debatte vor dem Deutschen Bundestag, 141. Sitzung.", 7/12/1967, WBA – AdsD, A 3, 267.

[37] B. M. Blechman, C. S. Fisher (eds.), *The silent partner,* cit., p.10.

[38] Egon Bahr, „Aufzeichnung: Abrüstung- und Entspannungsmaßnahmen", 23/4/1968, Dep.Bahr – AdsD, 1/EBAA000835, (ex 316 – Mappe 3) A 10.

rischioso) avrebbero dovuto costituire due aspetti di una stessa linea politica, che aveva come obiettivo la costituzione di un sistema di sicurezza stabile e pacifico in Europa.[39]

Soprattutto le riflessioni di Egon Bahr si spingevano inoltre fino ad immaginare e auspicare un nuovo ordinamento di sicurezza europeo che - in una prospettiva di lungo periodo - avrebbe comportato un superamento della divisione esistente in Europa e lo scioglimento di entrambi i blocchi. In una significativa nota inviata nel 1968 da Bahr a Willy Brandt, a proposito dei modelli possibili per una sicurezza europea, la dissoluzione delle due alleanze appariva infatti come lo scenario che avrebbe potuto corrispondere meglio agli interessi tedeschi.[40] Tale prospettiva implicava però una trasformazione troppo radicale del contesto internazionale per poter avere probabilità di realizzarsi in un breve lasso di tempo e nell'analisi di Bahr rimaneva pertanto un modello prevalentemente "di orientamento". Di conseguenza, la politica di sicurezza della BRD avrebbe dovuto invece tendere verso un'evoluzione molto graduale del contesto internazionale e basarsi nel presente sull'accettazione delle attuali caratteristiche del sistema bipolare. Coerentemente rispetto all'*Ostpolitik,* il compito della politica di sicurezza tedesca doveva quindi essere quello di "collaborare con perseveranza e pazienza a una trasformazione dei rapporti internazionali, fin quando anche l'URSS avrebbe capito che era ugualmente nel

[39] Egon Bahr, "Aufzeichnung: Außenpolitik", SPD Parteitag, Nürnberg, 17-21/3/1968, Dep.Bahr – AdsD, 1/EBAA000834 (ex 316 - Mappe 2), A 10.

[40] Da Egon Bahr a Willy Brandt, "Aufzeichnung: Europäische Sicherheit", 25/6/1968, Dep. Bahr – AdsD, 1/EBAA000835 (ex 316), Mappe 3. Quest'analisi è stata rivista più volte dallo stesso Bahr e ne esistono pertanto diverse stesure. Una versione è stata pubblicata da Egon Bahr in una collezione di propri scritti, in cui questa compare con il titolo „Konzeption der europäische Sicherheit (1973)", in E. Bahr, *Sicherheit für und vor Deutschland,* cit., pp.60-82.

suo interesse approvare un generale e pacifico ordine europeo, interrompendo la assurda e arbitraria situazione di divisione del continente."[41]

Per quanto riguardava dunque il presente, come i conservatori anche i socialdemocratici[42] erano convinti che la sicurezza della BRD e dell'intera Europa occidentale fosse imprescindibile dalla solidità della NATO e dalla garanzia nucleare degli Stati Uniti.[43] Dai dibattiti parlamentari si evince un consenso generale sulla necessità di consolidare e rafforzare l'Alleanza Atlantica, poiché da questa dipendevano nel presente la sicurezza e la libertà della BRD.[44] Nonostante gli evidenti segni di un disgelo nelle relazioni internazionali, la speranza di una rapida conclusione della Guerra Fredda non sembrava infatti realistica nelle analisi dei socialdemocratici, ai quali si imponeva dunque una pianificazione della sicurezza basata sul permanere di un ordine bipolare.[45] Questa convinzione era ancora più forte negli ambienti militari tedeschi, che sottolineavano come la distensione andasse perseguita con prudenza, preservando un equilibrio nel contesto europeo tra le forze dei due blocchi e non danneggiando la garanzia di difesa prestata dagli USA.[46] Come opportunamente sosteneva Brandt in occasione

---

[41] Egon Bahr, Leiter Planungsstab (d'ora in poi Pl.) im Auswärtiges Amt, „Aufzeichnung: Gesamteuropäisches Sicherheitssystem", 23/11/1967, Dep.Bahr – AdsD, 1/EBAA000915 (ex 342), A 3.

[42] I socialdemocratici abbracciarono la politica di integrazione della Repubblica Federale Tedesca nel sistema di sicurezza occidentale nel 1959, in occasione del noto congresso di Bad Godesberg. Prendendo definitivamente le distanze da tentazioni neutraliste, l'SPD avviò un'importante trasformazione per proporsi come un partito di massa meno ideologico e in grado di assumersi responsabilità di governo in uno stato ormai saldamente inserito nel processo di integrazione europea e nella NATO. Su tale tema si veda ad esempio: J. Boutwell, "The politics and Ideology of SPD Security Policies", cit., p.132.

[43] "Discorso del BM Willy Brandt al Deutsche Bundestag, 111. Sitzung. Bündnispolitik, Abrüstungsprobleme, Nichtausbreitung.", 7/6/1967, WBA - AdsD, A 3, 254.

[44] "Antrag der Bundestagfraktion der CDU/CSU, SPD, FDP", 25/9/1968, Außenpolitische Debatte, HSA – AdsD, 1/HSA005085, (Fraktionsvorsitzender) Bd.1.

[45] "Überprüfung der BRD Verteidigungskonzeption. SPD – Arbeitspapier: Studie 1967", 25/10/1967, HSA, AdsD, 1/HSAA005223 (SPD Parteivorstand; Sicherheitsausschuss), Bd.6.

[46] Da Hellmuth Roth (Consigliere Militare dell´SPD) a Egon Bahr, "Die Politik Westeuropäischen Staaten in der Mitte del ´70er Jahren", 30/4/1968, Dep.Bahr – AdsD, 1/EBAA000835, (ex 316 – Mappe 3, Europäische Sicherheit), A10.

del meeting della NATO che adottò il Rapporto Harmel, nell'attesa della costituzione di un sistema di sicurezza collettivo europeo, l'Alleanza Atlantica doveva dunque continuare ad essere il *framework f*ondamentale per la sicurezza della BRD e per l'avvio di una distensione che non nuocesse al campo occidentale.[47]

Dello stesso parere era Helmut Schmidt, che nel 1967 era presidente del gruppo parlamentare dell'SPD. Egli era per attitudine personale meno incline a riflessioni utopiche e di lungo periodo, cercando di prospettare piuttosto una linea politica pragmatica e concretamente attuabile nel presente. Incentrata sul concetto di un equilibrio militare tra i due blocchi, la sua idea di sicurezza partiva dal presupposto che il Patto di Varsavia e la NATO avrebbero continuato ad essere ancora a lungo i fattori determinanti del contesto politico-militare europeo. Egli riteneva infatti che entro il 1969 (data in cui scadevano i primi venti anni dell'Alleanza Atlantica) non si sarebbero ancora raggiunte le condizioni per attuare soluzioni radicali nell'ambito della sicurezza internazionale. Secondo Schmidt era fondamentale procedere nella direzione di reciproche assicurazioni tra gli stati europei sulla rinuncia all'uso della forza, lavorare per accordi graduali su riduzioni equilibrate delle forze convenzionali e su un congelamento nucleare in Europa centrale, rassicurando però allo stesso tempo gli Stati Uniti che la BRD non avrebbe dato spazio a tentazioni neutralistiche. In una prospettiva di breve-medio periodo, entrambe le superpotenze avrebbero potuto quindi porsi come garanti di un tale sistema di sicurezza europeo. [48]

---

[47] "Speech by BM Willy Brandt at the NATO Ministerratstagung", Brüssels, 14/12/1967, WBA – AdsD, A 3, 267.

[48] Intervista a Helmut Schmidt (Vorsitzende der SPD-Fraktion), *Deutschlandfunk,* 6/8/1967, WBA – AdsD, A 7, Mappe 20; sullo stesso punto si veda anche: Egon Bahr (Leiter Pl. im Auswärtiges Amt), „Aufzeichnung: Gesamteuropäisches Sicherheitssystem", 23/11/1967, Dep.Bahr – AdsD, 1/EBAA000915 (ex 342), A 3.

In conclusione si può dunque affermare che, a causa delle condizioni del contesto internazionale e dei limiti intrinseci relativi alla libertà di movimento della BRD, la politica di sicurezza tedesca si fondava su un atteggiamento di prudenza piuttosto che sulla ricerca di cambiamenti rivoluzionari.[49] Quest'approccio era inoltre funzionale al perseguimento della nuova *Ostpolitik,* il progetto politico che maggiormente interessava a Brandt e a Bahr. Per riuscire ad attuare con successo una politica innovativa e dinamica nei confronti degli stati del Patto di Varsavia, la Repubblica Federale Tedesca aveva infatti bisogno del sostegno dei propri alleati e non poteva dunque rischiare le conseguenze di un pericoloso isolamento nell'ambito della politica di sicurezza.

La Grande Coalizione - in carica dal 1966 al 1969 - era inoltre poco coesa dal punto di vista della politica estera, poiché cercava di trovare un difficile equilibrio tra i socialdemocratici e i conservatori (a loro volta divisi in atlantisti e gollisti) che non le consentiva mosse effettivamente innovative.[50] La divergenza di opinioni tra CDU e SPD, rappresentate nella Cancelleria di Kiesinger e nel Ministero degli Esteri di Brandt - come si vedrà nei prossimi capitoli - non permise infatti la formazione di una coerente linea politica all'interno della compagine governativa, soprattutto nel campo della sicurezza. I drammatici eventi connessi alla brutale repressione sovietica della Primavera di Praga nel 1968 dimostrarono poi come il contesto internazionale non sembrasse ancora pronto per significativi

---

[49] W. Wagner, "Außenpolitik nach dem Regierungswechsel in Bonn", cit., p.782; su tale tema si veda anche W. Brandt, "Aktuelle Fragen der deutschen Außenpolitik", cit, p.442: „Il peso politico della *Bundesrepublik* è cresciuto, ma ciò non deve essere per nessuno motivo di preoccupazione o di timore. La sua responsabilità è cresciuta e rappresenta una responsabilità aggiuntiva per la sicurezza della pace. Noi conosciamo il nostro posto. Io credo di sapere cosa sia possibile e cosa non."

[50] A proposito della divergenza tra CDU e SPD nel campo della politica di sicurezza, Brandt disse: „La sicurezza, come la intendono i conservatori della Germania occidentale, significa stare fermi ("*Stillstand"*). (…) La nostra sicurezza vuol dire progresso e il progresso richiede cambiamenti". Willy Brandt, "Rede auf dem Außerordentlichen Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands am 18 April 1969", in Willy Brandt, *Reden und Interviews, 1968-1969* (Bonn: Presse-und Informationsamt der Bundesregierung), p.188. Sui difficili equilibri della Grande Coalizione si veda anche: W. F. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., pp.349-350.

progressi nel campo della *détente* e rappresentarono una temporanea impasse nelle iniziative del campo occidentale per quanto riguardava sia l'aspetto politico della distensione, sia quello militare relativo al controllo degli armamenti. Pertanto l'operato della Grande Coalizione rimase alquanto legato alle caratteristiche di un governo di transizione,[51] mentre le svolte più significative nella politica tedesco-occidentale si possono riscontrare sotto il successivo governo, che vedeva Willy Brandt Cancelliere con una coalizione SPD-FDP.

2. UNA NUOVA STRATEGIA PER LA NATO: LA "RISPOSTA FLESSIBILE" COME ADATTAMENTO AL MUTATO CONTESTO INTERNAZIONALE

2.1. Crisi di credibilità statunitense e necessità di un ripensamento strategico nella NATO

Il 12 dicembre 1967 il *Defence Planning Committee* della NATO, riunitosi a Bruxelles, adottò ufficialmente una nuova dottrina strategica, che divenne poi nota con il nome di "Risposta Flessibile".[52] Il nuovo "*Overall Strategic Concept for the Defence of the NATO Area",* formalmente definito "MC 14/3", era il prodotto di anni di riflessioni e dibattiti interni alla NATO, miranti a cercare di adattare la dottrina strategica in vigore ai mutamenti del sistema internazionale.[53]

---

[51] Timothy Garton Ash, *In Europe's name: Germany and the divided continent* (London: Vintage, 1994) p. 53; W. F. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., pp.350-354.

[52] Per evitare confusione con alcuni precedenti aggiornamenti strategici, che auspicavano già una maggiore flessibilità, Beatrice Heuser la definisce invece "*Flexible Escalation";* si veda a tal proposito: B. Heuser, *NATO, Britain, France and the FRG,* cit., pp.52 e segg. Qui si è scelto tuttavia di utilizzare la formula più comune di *"Flexible Response".* La formulazione della nuova strategia si trovava già espressa nella *Ministerial Guidance* approvata il 9 maggio 1967 a Parigi dai Ministri della Difesa della NATO. Dopo l'adozione ufficiale da parte del DPC NATO (*Defence Planning Committee*) nel dicembre dello stesso anno, la versione finale di tale documento sul nuovo Concetto Strategico - che abrogò e sostituì ufficialmente la dottrina di Rappresaglia Massiccia ("MC 48") - fu infine resa pubblica il 16 gennaio 1968.

[53] Sul cambiamento di strategia della NATO da Rappresaglia Massiccia a Risposta Flessibile si vedano soprattutto: H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit.; B. Heuser, *NATO, Britain, France and the FRG. Nuclear strategies and forces for Europe*, cit.; J. E. Stromseth, *The origins of flexible response.*

La definizione di una linea strategica è determinata dalla percezione di una minaccia e dalla conseguente pianificazione di una difesa credibile ed efficace per contrastarla.[54] Analizzare l'evoluzione della strategia ufficiale della NATO nel corso della Guerra Fredda significa quindi in primo luogo avere a che fare con un processo di adattamento della stessa strategia rispetto alle minacce politiche e militari percepite dall'Alleanza. Tali minacce a loro volta non sono statiche, dipendendo direttamente dalle potenzialità e dalle intenzioni degli avversari, che sono elementi dinamici e che possono inoltre essere soggetti a diverse interpretazioni.[55]

Dopo l'utilizzo delle bombe atomiche americane sul Giappone alla fine della seconda guerra mondiale e il conseguente ingresso del mondo nell'era nucleare, divenne presto evidente che, proprio per evitare una nuova guerra in cui tali armi avrebbero potuto essere usate, una strategia efficace si sarebbe dovuta basare sul concetto di deterrenza più che su quello di difesa.[56] Per deterrenza si intende il proposito di servirsi della struttura militare di uno stato non tanto per respingere un'aggressione, quanto piuttosto per cercare di prevenirla, minacciando una reazione dai costi inaccettabili per il potenziale

---

NATO's debate over strategy in the 1960s, cit.; C. Bluth, *Britain, Germany and Western nuclear strategy*, cit.; utili per un inquadramento di ampio respiro circa la situazione della NATO durante la distensione sono poi il volume collettaneo: Andreas Wenger, Christian Neunlist, Anna Locher (eds.), *Transforming NATO in the Cold War: challenges beyond deterrence in the 1960s* (USA and Canada: Routledge, 2007), e l'articolo: Andreas Wenger, "Crisis and opportunity: NATO's transformation and the multilateralization of détente, 1966-1968", in *Journal of Cold War Studies,* vol.6, n.1 (Winter 2004), pp.22-74.

[54] Beatrice Heuser, "The development of NATO's nuclear strategy", in *Contemporary European History*, vol.4, n.1 (1994), pp.37-66.

[55] B. Heuser, *NATO, Britain, France and the FRG,* cit., pp.1; 6-7. Heuser sottolinea la centralità degli elementi di *capabilities* e *intentions* dell'aggressore ai fini di un'accurata analisi delle minacce.

[56] B. Heuser, *NATO, Britain, France and the FRG,* cit., p.27.

aggressore.[57] Una difesa teoricamente plausibile rappresenta dunque un aspetto fondamentale della deterrenza.[58]

Fino al 1967 la dottrina strategica della NATO si basava ancora formalmente sul concetto di "*Massive Retaliation"* o "Rappresaglia Massiccia", adottato nel 1954 con la sigla di "MC 48"[59] e non più credibile nelle condizioni internazionali della seconda metà degli anni '60. Tale strategia era stata formulata con lo scopo di valorizzare la superiorità statunitense nel campo nucleare e di contenere i costi della difesa convenzionale. Secondo la Rappresaglia Massiccia, la NATO (servendosi degli armamenti strategici USA) avrebbe dovuto rispondere con un attacco nucleare rapido e massiccio ad un'eventuale aggressione da parte del Patto di Varsavia, di qualsiasi entità essa fosse stata.[60] Questo schema sembrava essere - all'inizio degli anni '50 - l'unica rassicurazione credibile che gli Stati Uniti avessero potuto offrire agli alleati europei, in quanto era nota la superiorità convenzionale del campo comunista rispetto alle corrispondenti forze occidentali stanziate in Europa.[61] Il contesto nucleare strategico di quel periodo era invece ancora talmente asimmetrico a vantaggio degli USA rispetto all'Unione Sovietica da rendere credibile ed efficace il paradigma di una *massive retaliation* nucleare.

---

[57] Leopoldo Nuti, *La sfida nucleare. La politica estera italiana e le armi atomiche. 1945-1991* (Bologna: Il Mulino, 2007), p.74. Sul concetto di deterrenza si veda anche: Roberto Gaja, *Introduzione alla politica estera dell'era nucleare. 1945-1985* (Milano: Franco Angeli, 1987), pp.22-23. L'autore definisce a p.22 la deterrenza come una strategia che "tende a paralizzare l'avversario con la minaccia di infliggergli danni superiori ai vantaggi che egli può trarre dalla sua azione".

[58] J. E. Stromseth, *The origins of Flexible Response,* cit., p. 5.

[59] I principi fondamentali della strategia di Risposta Flessibile furono enunciati nel documento MC/48, approvato in ambito NATO nel 1954. La versione complessiva e finale di tale concetto strategico fu però emanata solo nel 1957.

[60] Marc Trachtenberg, *A constructed peace. The making of the European settlement 1945-1963* (Princeton: Princeton University Press, 1999), p.159.

[61] B. Heuser, *NATO, Britain, France and the FRG,* cit., p.37.

Durante gli anni ’60, tuttavia, la dottrina di Rappresaglia Massiccia divenne sempre più criticata e svuotata del suo significato a causa di due processi: il progresso tecnologico sovietico e il mutamento della percezione occidentale della minaccia comunista. Gli sviluppi dell’Unione Sovietica nell’ambito militare-tecnologico avevano ridotto considerevolmente il vantaggio competitivo nucleare della NATO e sfatato il mito di invulnerabilità del territorio statunitense. La nuova tecnologia nel campo dei missili a lungo raggio (*Intercontinental Ballistic Missiles* - ICBM) in possesso dell’URSS aveva infatti reso concreta già dalla fine degli anni ‘50 la possibilità di colpire gli USA dalle basi sovietiche e aveva pertanto imposto un riesame del concetto di deterrenza finora abbracciato dall’Alleanza Atlantica.[62] L’impegno di una reazione massiccia nucleare a qualsiasi aggressione sovietica, formalizzato dagli Stati Uniti ai propri alleati in un periodo di effettiva superiorità rispetto all’altra superpotenza, era infatti seriamente minato dalla possibilità che l’Unione Sovietica rispondesse a sua volta con un attacco al territorio stesso degli USA.

L’equilibrio del terrore, basato sul concetto di *Mutual Assured Destruction* (efficacemente abbreviato in “*MAD*”), rendeva estremamente pericoloso lo scoppio di qualsiasi tipo di ostilità, a causa della possibilità di innescare un processo di *escalation* difficilmente controllabile.[63] Il paradigma di Rappresaglia

---

[62] Negli Stati Uniti la ricaduta psicologica dei progressi tecnologici e militari sovietici della fine degli anni ’50 fu fortissima, sia sulla classe dirigente sia sull’opinione pubblica (del 1957 sono il lancio del primo satellite artificiale “Sputnik” da parte dei sovietici e il raggiungimento di una capacità missilistica intercontinentale dell’URSS). John Lewis Gaddis sostiene che lo shock provocato dallo Sputnik sovietico eguagliava per gli Stati Uniti solo quelli relativi a Pearl Harbor e alla Guerra di Corea. John Lewis Gaddis, *Strategies of containment. A critical appraisal of postwar American National Security Policy* (Oxford: Oxford University Press, 1982), p.182. Si veda anche: B. Heuser, *NATO, Britain, France and the FRG,* cit., pp.16-17, in cui l’autrice definisce il 1957 come uno spartiacque nella Guerra Fredda e nelle relazioni transatlantiche, proprio a causa delle conseguenze dei grandi progressi militari e tecnologici sovietici.

[63] Sono chiare in tal senso le parole di Beatrice Heuser: “*If both sides, (as was assumed in MC/48) followed this strategy of striving to deliver a large portion of their accumulated stockpiles of atomic weapons as rapidly and effectively as possible in an effort to neutralize the opponent’s atomic delivery capability, they were more likely to unleash Armageddon than to prevent it”,* B. Heuser, *NATO, Britain, France and the FRG,* cit., p.35.

Massiccia della NATO dunque non sembrava più né efficace nell'eventualità di un conflitto, né tantomeno credibile nei confronti dei partner europei. Se infatti nell'ambito dell'autodifesa la minaccia di una ritorsione nucleare massiccia manteneva una sua plausibilità, il problema della credibilità entrava invece seriamente in gioco proprio per quanto riguardava la cosiddetta "*extended deterrence",* ovverosia la difesa che gli Stati Uniti, in quanto potenza egemone della NATO, garantivano agli alleati.[64] Lo storico americano Marc Trachtenberg ritiene a tal proposito che, nel contesto internazionale della metà degli anni '60, la deterrenza nucleare come precedentemente intesa rappresentasse per le amministrazioni statunitensi qualcosa di simile ad una "finzione".[65] Come si usava dire in quel periodo: avrebbero gli Stati Uniti rischiato la distruzione di New York per difendere una delle capitali europee?

Come si è sopra accennato, parallelamente agli sviluppi militari-tecnologici sovietici, si può riscontrare un cambiamento per quanto riguarda la percezione della minaccia comunista da parte degli stati occidentali. In seguito all'evoluzione della politica sovietica dell'era post-stalinista e allo scisma sino-sovietico,[66] nel campo occidentale si cominciò ad incrinare la concezione dell'avversario quale

---

[64] B. Heuser, *NATO, Britain, France and the FRG,* cit., p.38; un esame dell'evoluzione strategica della NATO che pone al centro le complessità relative al concetto di "*extended deterrence"* è poi quello di: Christoph Bluth, "Reconciling the irreconcilable: Alliance politics and the paradox of Extended Deterrence in the 1960s", in *Cold War History,* vol.1, n.2 (2001), pp.73-102.

[65] Scrive Trachtenberg: "*The assumption was that nuclear deterrence was something of a sham. The United States would never launch a full-scale nuclear attack on the Soviet Union in the event of a European war.",* in Marc Trachtenberg, *The Cold War and after. History, theory, and the logic of International Politics* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2012), p.166.

[66] Dopo una crescente tensione durante tutti gli anni '60 nelle relazioni tra l'Unione Sovietica e la Cina comunista, la conflittualità tra i due stati ebbe il suo apice negli scontri armati di confine avvenuti nel marzo del 1969 presso il fiume Ussuri. Per quanto riguarda la politica estera cinese durante la Guerra Fredda si rimanda a: Chen Jian, *Mao's China and the Cold War* (Chapel Hill; London: The University of North Carolina Press, 2001); specifici invece sullo scisma sino-sovietico sono: Lorenz M. Lüthi, *The Sino-Soviet split. Cold War in the communist world* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2008); Sergey Radchenko, "The Sino-Soviet split", in Melvyn P. Leffler, Odd Arne Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War, vol. II, Crisis and Détente* (Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2010), pp.-349-372.

coeso sistema monolitico mirante ad una continua espansione del comunismo tramite metodi aggressivi. La cresciuta frammentazione del campo comunista e la propaganda sovietica in direzione di una coesistenza pacifica tra i due blocchi contribuirono a dare impulso ad uno sviluppo politico-strategico occidentale che si discostava dai presupposti della Rappresaglia Massiccia.[67]

In particolare, la preoccupazione per l'eventualità di poter innescare un conflitto nucleare a causa di errori di valutazione relativi alle intenzioni dell'avversario, spinse politici ed esperti a sondare una possibile differenziazione del tipo di risposta che la NATO avrebbe dovuto attuare in caso di attacco nemico. Inoltre, dal punto di vista occidentale, sembrava progressivamente sempre meno verosimile la prospettiva di un attacco generale nucleare a sorpresa da parte del Patto di Varsavia (la cosiddetta "*all-out nuclear war*"), che era stata considerata l'ipotesi di conflitto più probabile dal dopoguerra in poi.[68]

Tale percezione derivava essenzialmente dall'aumento del potere distruttivo delle armi nucleari e dall'accresciuta consapevolezza generale degli effetti derivanti dall'utilizzo di queste armi, che rendevano apocalittico e controproducente anche per lo stesso aggressore lo scenario di un massiccio scambio nucleare. Cambiando la prospettiva di un eventuale attacco sovietico in direzione di più verosimili guerre limitate (per obiettivi, estensione geografica e natura delle armi utilizzate), si doveva necessariamente modificare anche la risposta che gli occidentali intendevano predisporre come strategia di deterrenza e difesa. La diversa percezione dello scenario bellico più probabile concorse dunque anche essa al mutamento del paradigma strategico della NATO.

---

[67] J. L. Gaddis, *Strategies of containment,* cit., pp.210 e segg.

[68] B. Heuser, *NATO, Britain, France and the FRG,* cit., pp.9-15; H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution*, cit., p.60.

La strategia di Risposta Flessibile si basava essenzialmente sull'idea di una molteplicità di opzioni possibili per rispondere ad un eventuale attacco nei confronti dell'Alleanza Atlantica, in base all'entità stessa dell'aggressione subita.[69] Prendendo in considerazione un tipo di risposta maggiormente "simmetrico" per far fronte ad un attacco, ci si discostava dunque in modo significativo dall'automaticità dell'impiego di armi nucleari presente invece nel concetto di Rappresaglia Massiccia.[70] Il paradigma precedente finiva per implicare infatti la scelta paradossale tra due opzioni opposte e assolute, ovverosia un'assenza di reazione all'aggressione del nemico (e quindi una resa ed un'umiliazione) o un'immediata *escalation*, scatenata da una risposta ad un livello che poteva essere anche superiore alla provocazione originaria.[71] Le linee stabilite formalmente nel 1967 si basavano invece su una risposta commisurata alla natura dell'aggressione, che solo deliberatamente e in un secondo momento avrebbe potuto dar luogo ad una *escalation* nucleare.[72]

Il percorso per arrivare all'enunciazione formale della nuova dottrina strategica fu lungo e complesso. La determinazione della strategia nell'ambito

---

[69] Uno schema utile per avere una visione d'insieme delle principali differenze tra Rappresaglia Massiccia e Risposta Flessibile si trova in: Christian Tuschhoff, *Deutschland, Kernwaffen und die NATO, 1949-1967. Zum Zusammenhalt von und friedlichem Wandel in Bündnissen* (Nuclear History Program - Internationale Politik und Sicherheit; Stiftung Wissenschaft und Politik SWP; Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2002), p.219.

[70] Per un'analisi delle strategie degli Stati Uniti in tutto l'arco temporale della Guerra Fredda in base ai concetti di asimmetria o simmetria rispetto all'ipotetica aggressione si veda: J. L. Gaddis, *Strategies of containment,* cit. In particolare si vedano le pp.213-232, sul carattere di spiccata simmetria insito nell'idea statunitense di Risposta Flessibile.

[71] J. E. Stromseth, *The origins of Flexible Response,* cit., p.3, in cui l'autrice definisce tale situazione come "*the suicide or surrender dilemma of NATO*"; e B. Heuser, *NATO, Britain, France and the FRG,* cit., p.39, che invece descrive la *Massive Retaliation* come una "*all-or-nothing-strategy".* Su questo punto si veda anche: J. L. Gaddis, *Strategies of containment,* cit., p.214.

[72] Nel MC 14/3, l'*escalation* veniva definita proprio "*deliberate escalation".* Tale espressione significava appunto l'intenzione di innalzare l'intensità e il livello di conflitto solo gradualmente e deliberatamente, tramite "*escalatory steps*", aumentando progressivamente la minaccia di usare armi nucleari. Questa strategia doveva servire a cercare di mantenere il controllo sul processo, ad evitare una rapida degenerazione del conflitto e a far ricadere sull'aggressore la responsabilità dell'eventuale *escalation;* "NATO MC 14/3", disponibile online: http://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a680116a.pdf.

dell'Alleanza Atlantica fu infatti anche l'occasione attraverso la quale gli stati cercarono di far valere i propri interessi nazionali e di affermare il proprio status politico all'interno della stessa alleanza.[73] Il risultato finale fu una definizione piuttosto ambigua, frutto di un faticoso compromesso tra i membri della NATO, le cui posizioni spesso non coincidevano.[74]

Probabilmente fu proprio la sua evidente ambiguità che permise agli stati membri della NATO (ad eccezione della Francia, uscita l'anno precedente dal sistema integrato di difesa) di far convergere le loro posizioni e di adottare il nuovo concetto strategico.[75] L'adozione della nuova dottrina fu forse un evento più rilevante dal punto di vista della retorica che non da quello dei cambiamenti militari operativi che realmente ne conseguirono, che furono limitati a causa sia dei costi economici elevati della strategia sia delle difficoltà interne al campo occidentale.[76] I contrasti interni alla NATO furono infatti superati ma non veramente risolti.[77] Tuttavia la sostituzione ufficiale del concetto strategico fu un test per la capacità dell'Alleanza Atlantica di evolversi e adattarsi alle trasformazioni della Guerra Fredda.

---

[73] J. E. Stromseth, *The origins of flexible response,* cit., p.8.

[74] J. E. Stromseth, *The origins of flexible response,* cit., p.194.

[75] L. S. Kaplan, *The long entanglement,* cit., p.111; C. Bluth, *Britain, Germany and Western nuclear strategy,* cit., p.142.

[76] Di questa opinione sono Frank Gavin, si veda: F. J. Gavin, "The myth of flexible response", cit., pp.847-875, (in particolare pp.872-873) e Dieter Krüger, che condivide e argomenta la tesi di Gavin, nell'articolo: Dieter Krüger, "Schlachtfeld Bundesrepublik? Europa, die deutsche Luftwaffe und der Strategiewechsel der NATO, 1958-1968", *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte,* 2/2008, p.212.

[77] Per quanto riguarda i punti poco chiari della nuova strategia, rimasti aperti a diverse interpretazioni, si veda: D. Krüger, "Schlachtfeld Bundesrepublik?", cit., pp.221-222.

2.2. L'impulso degli Stati Uniti

Dall'inizio degli anni '60 negli Stati Uniti, sotto l'Amministrazione Kennedy, si era avviato un processo di ripensamento strategico volto a rispondere alle crescenti criticità della strategia esistente. Robert McNamara, Segretario della Difesa degli Stati Uniti tra il 1961 e il 1968, quindi nelle Amministrazioni democratiche Kennedy e poi Johnson, fu il principale artefice della strategia di Risposta Flessibile. McNamara era persuaso che, in un'epoca di parità nucleare tra le superpotenze, fosse necessario spostare l'enfasi della deterrenza in direzione di un ampliamento delle possibili risposte occidentali.[78] Da alcuni anni gli Stati Uniti ritenevano che la flessibilità, intesa come "capacità di affrontare situazioni differenti in modo differente",[79] fosse la caratteristica che dovesse guidare la linea strategica NATO, per permetterle di adattarsi all'evoluzione politico-strategica degli anni '60. Tale assunto aveva come conseguenza un indispensabile potenziamento delle forze convenzionali della NATO. L'obiettivo dell'Amministrazione statunitense era quello di riuscire a proporre agli alleati europei una linea che fosse allo stesso tempo più credibile e meno rischiosa, e a persuaderli che questa fosse nell'interesse di tutti i membri dell'Alleanza Atlantica.[80]

Una tappa fondamentale nel percorso verso l'adozione della Risposta Flessibile fu il celebre discorso di McNamara ad Atene, pronunciato il 5 maggio 1962 in occasione di una riunione dei Ministri della Difesa e degli Esteri degli stati membri della NATO. In tale circostanza, il Segretario della Difesa statunitense enunciò i cardini attorno ai quali si sarebbe dovuta riorientare la politica strategica dell'Alleanza Atlantica: un maggior controllo centralizzato (da parte

---

[78] Sull'esigenza statunitense di una "*strategy of multiple options*" si veda: L. Freedman, *The evolution of nuclear strategy,* cit., pp.232-234.

[79] B. Heuser, *NATO, Britain, France and the FRG,* cit., p.40.

[80] J. E. Stromseth, *The origins of flexible response,* cit., p.3.

degli Stati Uniti) sul nucleare e una nuova enfasi sulle forze convenzionali.[81] Secondo McNamara, era essenziale soprattutto scongiurare che la NATO, a causa della mancanza di opzioni disponibili, si trovasse costretta a ricorrere per prima alle armi nucleari, innalzando irrimediabilmente il livello del conflitto.[82] Un aspetto fondamentale messo in luce da McNamara e connesso a questa preoccupazione di evitare un *nuclear first-use* del campo occidentale era infatti quello dell'esigenza di controllare l'eventuale processo di *escalation.* Nel discorso di Atene la volontà statunitense di mantenere e rafforzare un controllo centralizzato sul potenziale nucleare dell'Alleanza si legava alla conseguente opposizione degli Stati Uniti a percorsi di nuclearizzazione nazionali portati avanti da parte degli europei, di cui si parlerà nel capitolo dedicato al nucleare.

Anche gli europei riconoscevano le mutate condizioni strategiche internazionali e di conseguenza, dall'inizio degli anni '60, avevano cominciato a dubitare della credibilità dell'ombrello nucleare statunitense quale garanzia per la sicurezza del continente. Tuttavia, in particolare la Repubblica Federale Tedesca, auspicava il mantenimento di una relazione chiara e diretta tra l'arsenale nucleare strategico degli Stati Uniti e la difesa dell'Europa occidentale.[83] L'affievolirsi di tale legame, quale poteva apparire nell'evoluzione strategica degli USA, risvegliava i ricorrenti timori europei di un *decoupling* della sicurezza transatlantica e di un abbandono statunitense. Le proposte statunitensi riscossero pertanto un iniziale scetticismo e numerose perplessità tra gli alleati europei,

[81] B. Heuser, *NATO, Britain, France and the FRG,* cit., p.44-45.

[82] H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., p.31.

[83] J. E. Stromseth, *The origins of flexible response,* cit., p.1.; B. Heuser, *NATO, Britain, France and the FRG,* cit., pp.46-47.

dovute anche alla riluttanza degli stessi governi europei ad affrontare le spese collegate ad un eventuale riarmo convenzionale.[84]

In particolare, il governo francese guidato da de Gaulle, sembrava trovare nell'evoluzione strategica statunitense la conferma che la superpotenza egemone non fosse in realtà disposta a rischiare la propria incolumità per difendere i suoi alleati. Tale convinzione rinforzava la determinazione francese di procedere in direzione del consolidamento del proprio status nucleare indipendente (raggiunto già nel 1960). La rigida opposizione francese al cambiamento di strategia della NATO implicò un'impasse nel dibattito interno all'Alleanza e rese quindi possibile adottare formalmente la Risposta Flessibile solo in seguito all'abbandono della struttura integrata di difesa da parte della Francia (che avvenne nel 1966).[85] Il recupero della coesione transatlantica fu infine garantito dalla combinazione del timore statunitense circa l'eventualità che altri stati seguissero l'esempio francese di allontanamento dal sistema integrato di difesa, e di quello europeo relativo a un paventato *disengagement* degli USA dalla sicurezza dell'Europa.[86] Soprattutto nel caso della BRD, se da un lato l'arsenale atomico statunitense continuava a rappresentare un'insostituibile garanzia per la sicurezza tedesca nell'ambito della NATO, dall'altra parte gli USA non potevano ignorare la sensibilità della Germania e rischiare di alimentare pericolose tendenze neutralistiche in un partner cruciale dell'Alleanza.[87]

Tale situazione determinò una spiccata propensione al compromesso da entrambi i lati dell'Alleanza e una trasformazione della stessa NATO in una

---

[84] L. S. Kaplan, *The long entanglement,* cit., pp.134-135.

[85] L. S. Kaplan, *NATO divided, NATO united,* cit., pp.30-34.

[86] H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., p.390.

[87] Axel F. Gablik, *Strategische Planungen in der Bundesrepublik Deutschland, 1955-1967. Politische Kontrolle oder militärische Notwendigkeit?* (Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft – Nuclear History Program NHP, 1996), p.495.

struttura meno egemonicamente dominata dagli Stati Uniti.[88] Il maggior coinvolgimento degli europei nelle questioni nucleari veniva in particolare esplicato non nell'aspetto del controllo o dell'utilizzo degli armamenti,[89] bensì per quanto riguardava il potenziamento del processo di consultazione relativo.[90] Lo svolgimento di tali consultazioni cominciò a trovare una sede dedicata nell'appena costituito (alla fine del 1966) *Nuclear Planning Group-NPG,* come si potrà vedere nel capitolo relativo al nucleare.

Il testo sul quale infine si trovò l'accordo consisteva nella formulazione di una strategia che si sforzava di conciliare l'idea statunitense di una difesa simmetrica con la determinazione dei partner europei a preservare una forte minaccia di risposta nucleare.[91] Nel nuovo concetto strategico infatti si prevedevano essenzialmente tre tipi di reazione occidentale per preservare o ripristinare l'integrità e la sicurezza del territorio compreso nell'Alleanza Atlantica: la difesa "diretta" e proporzionata, l'*escalatio*n controllata e la minaccia di una risposta nucleare generale. Il segno del cambiamento, anche solo formale, era evidente nel fatto che l'obsoleto concetto di una ritorsione nucleare massiccia compariva in MC 14/3 solo alla fine, come ultimo deterrente o difesa possibile e completamente svincolato da qualsiasi nozione di automaticità.[92]

---

[88] A proposito della propensione al compromesso all'interno della NATO, Kaplan sostiene che il fattore principalmente responsabile della capacità di resistenza dell'Alleanza fu la *"mutual dependence"* dei due lati dell'Atantico, si veda: L. S. Kaplan, *The long entanglement,* cit., pp.142; 158.

[89] La decisione di utilizzare le armi nucleari NATO rimaneva infatti una prerogativa esclusiva del Presidente degli Stati Uniti.

[90] B. Heuser, *NATO, Britain, France and the FRG,* cit., p.54.

[91] B. Heuser, *NATO, Britain, France and the FRG,* cit., p.53; H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., p.80.

[92] B. Heuser, *NATO, Britain, France and the FRG,* cit., p.53.

2.3. Il dilemma di sicurezza tedesco e la posizione della *Bundesrepublik* nel dibattito strategico occidentale: "*the duty to make our own contribution*"[93]

Nella Repubblica Federale Tedesca i pareri relativi ai cambiamenti della politica strategica statunitense non erano unanimi. La Grande Coalizione si presentava infatti piuttosto divisa non solo per quanto riguardava la *Ostpolitik,* ma anche relativamente alla *Westpolitik* e alle tematiche connesse alla politica di sicurezza. Il Partito Socialdemocratico - e poi di riflesso il Ministero degli Esteri sotto la guida di Willy Brandt - era sicuramente la forza più ricettiva rispetto al riesame strategico in atto negli USA e quella più disponibile ad un compromesso con la superpotenza. La BRD cercò tuttavia di esporre con determinazione la sua posizione, presentandosi come un attore internazionale ormai maturo e portatore di specifici interessi nazionali, e il processo di convergenza tra i membri della NATO non fu semplice. Dopo l'uscita della Francia dalle strutture integrate di difesa, la Repubblica Federale Tedesca fu probabilmente il partner più complicato da gestire da parte degli Stati Uniti per quanto riguardava la questione del cambiamento del concetto strategico della NATO.[94]

Pur dipendendo sempre, relativamente alla politica di sicurezza e difesa, da uno stretto legame necessario con gli Stati Uniti, dalla fine degli anni '60 la Germania occidentale cominciava infatti a porsi in modo più assertivo e autonomo, per cercare di influenzare la linea politico-strategica dell'Alleanza Atlantica. La ormai solida autoconsapevolezza della BRD relativamente alla propria importanza economica e strategica per l'intero campo occidentale

---

[93] Helmut Schmidt, *Defence or retaliation. A German contribution to the consideration of NATO's strategic problem* (Edinburgh and London; Oliver and Boyd: 1962), p.177. Queste righe di Schmidt descrivono bene l'intenzione della BRD di volersi porre in modo assertivo nel dibattito strategico occidentale: *"We are neither a major power able to impose our will on others, nor are we a satellite with no alternative but to adapt ourselves to the will of a major power. We do not have the right to allow our people's existence to become the passive object of the strategic decisions of other states. We have, on the contrary, a duty to make our own contribution".*

[94] H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., p.28.

cominciò ad accompagnarsi, in misura crescente, all'insistente richiesta del governo di Bonn che gli altri membri della NATO dessero un maggiore peso al punto di vista tedesco.[95]

Il discorso di McNamara ad Atene nel maggio 1962 aveva riscosso un iniziale scetticismo da parte della Germania. Del resto l'Amministrazione Kennedy stava cercando di indurre la Repubblica Federale Tedesca ad accettare una strategia che, racchiudendo i concetti di "risposta flessibile" e "guerra limitata", sembrava contraddire gli interessi nazionali di quest'ultima.[96] L'interpretazione dominante tedesca vedeva infatti nell'iniziativa statunitense un segnale di rischioso allentamento del legame tra il potenziale nucleare degli USA e la difesa degli stati dell'Europa occidentale.[97] Un'analisi del Ministero della Difesa tedesco-occidentale risalente al 1963 è particolarmente esplicativa in tal senso.[98] Dopo aver esposto i punti fondamentali del concetto strategico dell'Amministrazione Kennedy, il documento analizzava i pericoli insiti in questa evoluzione: il rischio di una guerra limitata in Europa, la sopravvalutazione delle prospettive di successo in conflitti convenzionali e l'eccesivo ritardo nell'uso delle armi nucleari in caso di una guerra in Europa. Si trova scritto:

> L'interesse della BRD è nel fatto che le unità nemiche che provocano un attacco vengano combattute subito al superamento del confine, con tutti i mezzi che sono

[95] B. Heuser, *NATO, Britain, France and the FRG,* cit., pp.146-147.

[96] D. Krüger, "Schlachtfeld Bundesrepublik?", cit., p.172. Krüger sostiene che la combinazione del cambiamento di strategia statunitense con la politica di non proliferazione nucleare contemporaneamente avviata dagli Stati Uniti, rappresentasse una linea chiaramente discriminatoria della superpotenza egemone nei confronti della Germania occidentale.

[97] C. Bluth, *Britain, Germany and Western nuclear strategy,* cit., p.109.

[98] Documento del „*Nuclear History Program*" NHP, Collezione di documenti declassificati provenienti dal Ministero della Difesa, Militärgeschichtiliches Forschungsamt - (MGFA) (Istituto di ricerca per la storia militare); Potsdam, (d´ora in poi NHP Dok.). Ministero della Difesa, "McNamara-Rede Athen", NHP Dok. Bonn 140, scatola 5, streng geheim, 1/8/1963.

necessari a ripristinare l'integrità del territorio. (…) C'è il pericolo che un attacco limitato contro il territorio della BRD non venga affrontato con tutti i mezzi adeguati.[99]

Oltre che per alcuni aspetti relativi al contenuto, quello che i tedeschi occidentali contestavano era poi il metodo utilizzato dagli Stati Uniti, che era più simile ad un'imposizione della potenza egemone che non ad una consultazione tra alleati.[100] Questo atteggiamento da parte del governo statunitense ebbe l'effetto di rafforzare la costante richiesta della BRD di venire maggiormente consultata dagli USA.[101]

Particolarmente sensibile a tale impostazione era - come prevedibile - l'ala gollista dei partiti conservatori CDU/CSU, rappresentata autorevolmente da Adenauer (Cancelliere fino al 1963) e da Franz Josef Strauß, Ministro della Difesa CSU nei governi dello stesso Adenauer fino allo "*Spiegel-Affair*" del 1962.[102] Un fattore responsabile infatti della tiepida accoglienza riservata in Germania occidentale alla Risposta Flessibile era la volontà dei governi tedeschi di non allontanarsi troppo dall'alleato francese, le cui critiche all'iniziativa statunitense

---

[99] "McNamara-Rede Athen", NHP Dok. 140, cit., pp.1-2.

[100] J. E. Stromseth, *The origins of Flexible Response,* cit., p.128.

[101] La richiesta della Repubblica Federale Tedesca di maggiori consultazioni nell'ambito dell'Alleanza Atlantica è stata talmente significativa durante tutto l'arco temporale della Guerra Fredda da far intitolare a Beatrice Heuser proprio "*Consultation"* il capitolo dedicato alla BRD nel suo: B. Heuser, *NATO, Britain, France and the FRG,* cit.

[102] Nell'ottobre del 1962 il settimanale tedesco *"Der Spiegel"* rese pubblico l'esito – strettamente confidenziale - di un'esercitazione della NATO relativa ad una simulazione di un conflitto in Europa ("Fallex 62"). Da tale esercitazione risultava evidente la situazione di estrema vulnerabilità del territorio della Germania occidentale nei confronti di un'eventuale aggressione da parte del Patto di Varsavia, stanti le presenti condizioni del sistema transatlantico e soprattutto la grave insufficienza delle forze convenzionali schierate da parte della NATO (*Bundeswehr* compresa) nel continente europeo. La pubblicazione di un articolo molto dettagliato su tale tematica innescò una gravissima crisi politico-istituzionale. Franz Josef Strauß - all'epoca Ministro della Difesa e fautore di un potenziamento delle forze nucleari dell'Alleanza Atlantica anche a discapito di quelle convenzionali - reagì infatti all'episodio in modo violentissimo, procedendo a far sequestrare gli uffici dello *Spiegel* e a far arrestare gli editori dello stesso giornale e l'autore dell'articolo, accusandoli di alto tradimento nei confronti dello stato. Tali azioni provocarono disordini e proteste in tutta la Germania occidentale e una dura opposizione dei liberali del FDP - che erano al governo con CDU/CSU - costringendo infine il Cancelliere Adenauer a formare un nuovo governo dal quale lo stesso Strauß (che peraltro inizialmente aveva negato il proprio coinvolgimento nella questione) veniva estromesso, proprio a causa delle gravi illegalità di cui si era reso responsabile. Al suo posto Adenauer affidò il Ministero della Difesa a Kai-Uwe von Hassel (CDU).

erano severissime.[103] La tempistica stessa del riesame strategico degli Stati Uniti aveva inoltre messo seriamente in difficoltà i governi tedeschi, che avevano appena superato la difficile decisione di adeguarsi al "*New Look*" statunitense, approvando la nuclearizzazione (sotto il controllo di Washin) delle forze NATO dislocate sul proprio territorio.[104] Il declino dell'enfasi sul nucleare, di cui si ventilava in ambito statunitense, creava di conseguenza un problema di consenso domestico nella Germania occidentale, che richiedeva quanto meno un necessario periodo di adeguamento.[105]

La Repubblica Federale Tedesca dimostrò pertanto una certa resistenza al nuovo cambiamento strategico - che sembrava delineare il passaggio da una difesa "incondizionata" dell'Europa ad una "condizionata" - [106] e auspicava che gli stati europei maggiormente vulnerabili rimanessero coesi e non si distaccassero dalla precedente dottrina.[107] Con la formazione del governo di Ludwig Erhard nel 1963 le tendenze più radicalmente golliste persero influenza, in favore dell'affermazione di una linea più decisamente filo-atlantica e quindi più vicina alla politica statunitense. Pur cercando di mantenere uno stretto rapporto con la Francia, il governo Erhard prendeva spesso le distanze da de Gaulle, al fine di non irritare l'Amministrazione statunitense e di rinvigorire l'ancoraggio tedesco agli Stati Uniti.[108]

---

[103] J. E. Stromseth, *The origins of Flexible Response,* cit., p.121.

[104] C. Bluth, *Britain, Germany and Western nuclear strategy,* cit., pp.30-42.

[105] Sulle difficoltà del continuo processo di adattamento tedesco alle modifiche strategiche statunitensi si veda: B. Heuser, *NATO, Britain, France and the FRG,* cit., pp.126-129.

[106] "Geschichte des angloamerikanischen Disengagements auf dem europäischen Kontinent", da Referat III A/6 al Cancelliere, 23/2/1967, BArch Koblenz, B 136/6915 (4.21.1-Reduzierung des US Streitkräfte in Europa).

[107] "McNamara-Rede Athen", NHP Dok. 140, cit.

[108] Ministero della Difesa, NHP Dok. Bonn, 158, scatola 6, streng geheim, 15/6/1965, sul colloquio tra il Cancelliere Ludwig Erhard e il Presidente francese Charles de Gaulle avvenuto l'11 giugno 1965. Il Cancelliere Erhard in questa occasione prese le distanze dai severi giudizi francesi relativi al calo di

Per quanto riguarda il cambiamento strategico della NATO, a partire dal 1965 la posizione tedesca risulta essere più convergente con quella degli Stati Uniti, come dimostrano alcuni documenti del Ministero della Difesa tedesco dello stesso anno. Nella "*Führungsweisung* (Direttiva concettuale) *Nr. 1: Opinione tedesca sul concetto strategico della NATO"* [109] elaborata nel 1965 - vale a dire un documento interno relativo alla posizione ufficiale tedesca nel dibattito strategico - la BRD sembrava ad esempio pronta al compromesso e ammetteva che la Risposta Flessibile rappresentasse la migliore possibilità disponibile a quel tempo.[110] Tuttavia questo era vero solo a certe condizioni, che nel documento sono enunciate chiaramente: il mantenimento di un rischio incalcolabile per l'aggressore come cardine della deterrenza (con l'imprevedibilità della reazione occidentale a qualsiasi aggressione) e il connesso controllo della NATO sul processo di *escalation*, relativamente sia ai tempi sia ai mezzi impiegati.

Negli anni seguenti, soprattutto in seguito alla costituzione della Grande Coalizione, i contrasti strategici tra gli Stati Uniti e la Repubblica Federale Tedesca si attenuarono. Il contributo dell'SPD, per la prima volta al governo nella Grande Coalizione, fu infatti determinante per presentare nell'Alleanza una diversa visione della politica di sicurezza tedesca (rappresentata soprattutto da Egon Bahr, Fritz Erler ed Helmut Schmidt) rispetto a quella dei partiti conservatori che avevano governato con grandi maggioranze fino a quel momento.[111] Un'evoluzione significativa, attuata specialmente dall'SPD nell'ambito di una più ampia revisione della politica estera tedesca, fu la constatazione degli sviluppi

---

credibilità della garanzia statunitense, dichiarando di non dubitare in alcun modo dell'affidabilità degli Stati Uniti nei confronti dei propri alleati nell'Alleanza Atlantica.

[109] Ministero della Difesa, "Entwurf der Führungsweisung Nr.1- Deutsche Auffassung zum strategischen Konzept der NATO", NHP Dok. Bonn 159, scatola 6, streng geheim, 21/7/1965.

[110] „Entwurf der Führungsweisung Nr.1- Deutsche Auffassung zum strategischen Konzept der NATO", 21/7/1965, NHP 159, cit., p.19.

[111] C. Bluth, "Reconciling the irreconcilable", cit., p.81.

della linea sovietica in una direzione apparentemente meno aggressiva e quindi dell'improbabilità di un attacco generale a sorpresa dell'URSS nei confronti dell'Europa occidentale.[112] Tali osservazioni si inserivano nel segno del complessivo adeguamento politico-strategico della BRD rispetto al contesto internazionale, rappresentando una netta presa di distanza dagli assunti dell'epoca di Adenauer, che i conservatori continuavano ad evocare per ostacolare la generale politica di distensione e giustificare il mantenimento di un'intransigente politica di forza.[113] Nonostante a partire dalla seconda metà degli anni '60 si possa registrare un quadro di maggiore convergenza strategica tra la politica tedesco-occidentale e la linea di Washington, anche in quel periodo permasero una forte volontà della BRD di far valere il proprio punto di vista nell'Alleanza e l'insistente richiesta dei governi di Bonn di venire maggiormente consultati e ascoltati.[114]

Ciò considerato, un testo fondamentale di Helmut Schmidt utile per comprendere l'evoluzione del pensiero strategico dell'SPD negli anni '60 è "*Defense or Retaliation. A German contribution to the consideration of NATO's strategic problem*".[115] Nonostante il volume di Schmidt sia stato pubblicato nel 1962, le osservazioni in esso contenute appaiono attuali anche in riferimento alla seconda metà degli anni '60, in quanto focalizzavano già le tendenze evolutive di medio periodo che divennero poi cruciali nella politica strategica del governo della Grande Coalizione. Schmidt, anche prima di diventare Ministro della Difesa

---

[112] Egon Bahr, "Aufzeichnung: Mögliche militärische Konfrontationen in Europa", 20/6/1968, Dep. Bahr, AdsD, 1/EBAA000835, (ex 316 – Mappe 3, Europäische Sicherheit), A 10.

[113] Per un'analisi della *Politik der Stärke* dell'era Adenauer dal punto di vista della politica di sicurezza si veda: C. Bluth, *Britain, Germany and Western nuclear strategy,* cit., pp.18 e segg.

[114] A. F. Gablik, *Strategische Planungen in der Bundesrepublik Deutschland, 1955-1967,* cit., p.467.

[115] Helmut Schmidt, *Defence or retaliation. A German contribution to the consideration of NATO's strategic problem* (Edinburgh and London; Oliver and Boyd: 1962). Il titolo originale è: *Verteidigung oder Vergeltung: ein deutscher Beitrag zum strategischen Problem der NATO.*

del governo Brandt nel 1969 (e poi Cancelliere nel 1974), era indubbiamente uno dei politici di spicco nell'ambito della politica di sicurezza del Partito Socialdemocratico tedesco. Già dall'inizio degli anni '60 le sue idee mostravano una spiccata capacità di interpretare il contesto internazionale contemporaneo. Il suo impegno parlamentare fu molto significativo in questo campo e lo fece diventare una delle personalità più autorevoli ed esperte nel settore della difesa. Ricostruendo accuratamente l'evoluzione del contesto strategico internazionale degli ultimi anni, Schmidt metteva in luce quali fossero le linee che dovevano guidare un'efficace politica di sicurezza tedesca, e quale potesse essere il contributo della BRD nel dibattito occidentale.

Nell'analisi del politico tedesco emerge chiaramente la consapevolezza che l'Alleanza Atlantica si trovava ad affrontare una fase di difficoltà di carattere politico e "psicologico", dovuta alla perdita di due vantaggi competitivi da parte degli Stati Uniti: l'inaccessibilità geografica e la superiorità militare.[116] L'ambito nucleare era poi sicuramente al centro dei cambiamenti strategici dell'ultimo decennio. Proprio il concetto di *"nuclear stalemate*", o "stallo nucleare" era alla base della crisi di credibilità occidentale e del successivo riesame strategico.[117] La consapevolezza che il raggiungimento di un pareggio o stallo nucleare tra le superpotenze fosse un evento di carattere rivoluzionario e che in seguito sarebbe stato impossibile continuare a ragionare in base agli schemi del passato era già chiara in Schmidt nei primi anni '60, come si nota dai documenti di quel periodo.[118]

---

[116] H. Schmidt, *Defence or retaliation,* cit., pp.55 e segg.

[117] H. Schmidt, *Defence or retaliation,* cit., p.37. Schmidt definisce qui la situazione di "*nuclear stalemate"* come quella in cui "*both nuclear (super)powers are in a position to inflict an unacceptable retaliatory blow on the enemy".*

[118] Helmut Schmidt, "Aufzeichnung für Willy Brandt: Verteidigungspolitik", 11/7/1964, HSA - AdsD, 1/HSAA005121, (Politische Tätigkeit 1961-1965), Bd.1.

Schmidt era convinto - come McNamara - che si potesse considerare altamente improbabile il ricorso sovietico ad una guerra nucleare generale.[119] Se tuttavia tale ipotesi appariva poco verosimile, il pericolo di un conflitto di quel tipo era ancora insito nella possibilità di una cattiva interpretazione delle proprie reciproche intenzioni da parte delle superpotenze e in quella di un'estensione di guerre limitate.[120] Molto più probabile era però lo scenario di un conflitto circoscritto, rispetto al quale la NATO sembrava gravemente impreparata.[121] Pertanto Schmidt, come anche altri politici ed esperti tedeschi, auspicava una modifica strategica dell'Alleanza Atlantica, proprio perché:

> Nella strategia di un'esclusiva *nuclear retaliation* si trova un rischio terribile. Fin quando è efficace, la pace può essere preservata bene. Ma se in un singolo caso eccezionale la deterrenza dovesse fallire nel suo obiettivo, la nostra dipendenza completa e unilaterale dalle forze nucleari strategiche ci condurrebbe direttamente ad una catastrofe completa.[122]

E ancora, come scrive sempre Schmidt poco più avanti, a proposito del cambiamento dello scenario bellico (il cosiddetto "*Kriegsbild"*) e dell'obsolescenza della dottrina strategica fino allora in vigore:

> Noi crediamo che sia una questione di necessità urgente esprimere la nostra convinzione che la NATO si sia preparata in Europa per una guerra sbagliata.[123]

Riconoscendo l'insensatezza di rimanere ancorati ad una strategia dell' "*all-or-nothing*"[124] e la necessità di consolidare la deterrenza a livelli più bassi rispetto

---

[119] Helmut Schmidt, "Aufzeichnung für Willy Brandt: Verteidigungspolitik", 11/7/1964, HSA - AdsD, 1/HSAA005121, (Politische Tätigkeit 1961-1965), Bd.1.

[120] H. Schmidt, *Defence or retaliation,* cit., p.52.

[121] H. Schmidt, *Defence or retaliation,* cit., pp.73; 106. Schmidt parla addirittura di "*criminal neglect of NATO conventional armament".*

[122] H. Schmidt, *Defence or retaliation,* cit., p.109.

[123] H. Schmidt, *Defence or retaliation,* cit., p.112. Sull'evoluzione della percezione relativa agli scenari di guerra possibili si veda anche l'opinione di von Baudissin, Generale tedesco che fino al 1967 era stato *Deputy Chief of Staff* nello SHAPE: Wolf Graf von Baudissin, "NATO-Strategie im Zeichen der Friedenserhaltung. Politische und militärische Überlegungen zur Strategie der „flexiblen Reaktion"„, *Europa Archiv,* Folge 17/1968, pp.627-638.

all'ipotesi di conflitto generale, quello che invocava Schmidt nel suo *Defence or Retaliation* era sorprendentemente in linea con la futura Risposta Flessibile.

Ciò che era inoltre auspicabile e che poi divenne l'obiettivo costante di Schmidt anche nei ruoli che si trovò a ricoprire in seguito, era il perseguimento di un equilibrio politico e militare tra Est e Ovest. Questo non doveva consistere in una "tregua" tra i due campi o in un *appeasement* occidentale, trattandosi invece di una condizione che, riconoscendo le esigenze di entrambi i blocchi, doveva garantire una reciproca sicurezza. L'equilibrio, secondo Schmidt, rappresentava il presupposto più importante per ogni politica di difesa e di distensione politico-militare.[125] Insiti in tale concetto di equilibrio vi erano quindi il rifiuto di ogni brama di superiorità occidentale e le basi stesse dell'*arms control,* quasi profeticamente definito "imperativo cruciale degli anni '60".[126]

Anche dopo il 1967, quando divenne Presidente del Gruppo Parlamentare dell'SPD e Presidente del *Sicherheitsausschuss* (Commissione Sicurezza) del partito), Helmut Schmidt continuò a rappresentare un punto di riferimento molto ascoltato per la definizione della politica di sicurezza del partito, che poi avrebbe attuato in veste di Ministro della Difesa e poi di Cancelliere. Negli appunti e nei documenti che risalgono a quegli anni erano chiaramente esposti sia la sua convinzione della necessità di aggiornare la linea strategica della NATO sia i timori connessi alle evoluzioni in atto nell'Alleanza.[127] Nonostante le intenzioni del Patto

---

[124] H. Schmidt, *Defence or retaliation,* cit., p.210. Scrive Schmidt: "*Continued maintenance of the general conception of strategic nuclear retaliation is foolish. (…) The theory of the inevitability of nuclear defence is fatally wrong."*

[125] Helmut Schmidt, „Entwurf: Memorandum zu aktuellen verteidigungspolitischen Fragen des Spätsommers 1967", HSA - AdsD, 1/HSAA005093 (Fraktionsvorstand; Sicherheitsfragen), Bd.1.

[126] H. Schmidt, *Defence or retaliation,* cit., pp.123-128.

[127] Schmidt sosteneva che, nonostante fosse ancora formalmente valido il concetto di Rappresaglia Massiccia, gli stati della NATO (ad eccezione della Francia) ne avevano già di fatto preso le distanze, sotto la pressione dei cambiamenti delle condizioni internazionali. Una revisione ufficiale della strategia pertanto era non solo doverosa, ma avveniva anzi in ritardo, a causa dell'ostruzionismo operato

di Varsavia a metà degli anni ’60 sembrassero meno aggressive, Schmidt sottolineava inoltre come si dovesse però mantenere alta l’attenzione sul suo potenziale militare, che doveva rimanere la base per la pianificazione della NATO. Questa idea sembra essere stata condivisa trasversalmente nella classe politica tedesco-occidentale. Negli ambienti conservatori tuttavia tale concetto era espresso solitamente con un’enfasi ancora maggiore, come confermato dalle parole di Wilhelm Grewe, diplomatico dell’area conservatrice e Rappresentante Permanente della BRD presso il Consiglio della NATO dal 1962 al 1971:

> Che la probabilità di un grande attacco sovietico all’Europa occidentale fosse ampiamente svanita, era riconosciuto e noto anche per noi. Solo che noi non potevamo trarre la conclusione che anche la minaccia si fosse volatilizzata. Noi abbiamo sempre – sotto qualsiasi governo – rappresentato l’opinione che la minaccia debba essere misurata non secondo le intenzioni del potenziale nemico, ma piuttosto dalle sue effettive forze militari. Le intenzioni possono cambiare rapidamente, il potenziamento della forza tuttavia richiede tempo. (…) Non siamo mai stati disponibili ad ottenere una distensione che permettesse di trascurare gli sforzi della difesa.[128]

In tutta la storia della Guerra Fredda si possono rintracciare alcune costanti circa la posizione della BRD nel sistema di sicurezza occidentale: il desiderio di preservare una chiara indivisibilità nella deterrenza e difesa transatlantica[129] e la preoccupazione per lo squilibrio nel contesto sub-strategico europeo a vantaggio dell’Unione Sovietica. La combinazione di questi due aspetti rendeva essenziale, secondo i tedeschi occidentali, il mantenimento dell’ “incalcolabilità del rischio” a carico dell’aggressore.[130]

---

dalla Francia. Helmut Schmidt “Aufzeichnung: NATO Strategie”, Maggio 1967, HSA - AdsD, 1/HSAA008129, (Militaria), Bd.8.

[128] Wilhelm G. Grewe, *Rückblenden, 1976-1951. Aufzeichnungen eines Augenzeugen deutscher Außenpolitik von Adenauer bis Schmidt* (Frankfurt am Main, Berlin, Wien: Propyläen, 1979), p.686.

[129] J. E. Stromseth, *The origins of Flexible Response,* cit., p.146.

[130] A. F. Gablik, *Strategische Planungen in der Bundesrepublik Deutschland, 1955-1967,* cit., pp.479-480; W. G. Grewe, *Rückblenden, 1976-1951,* cit., p.683; un documento sulla politica di difesa del governo di Grande Coalizione che mette al centro questo concetto è: „Entwurf: Regierungserklärung für die Verteidigungsdebatte des Deutsche Bundestages am 6/12/1967“, 4/12/1967, Dep.Bahr - AdsD, 1/EBAA001060, (ex 401), A 10.

L'interesse vitale di Bonn era infatti quello di evitare che il campo comunista, osservando il venir meno dell'automaticità di una reazione nucleare da parte degli Stati Uniti, fosse tentato di innescare un conflitto convenzionale limitato al contesto europeo, in cui gli USA stessi potessero sentirsi meno coinvolti.[131] Data la superiorità numerica delle truppe sovietiche stanziate nel continente, un tale scenario sarebbe stato terribilmente pericoloso soprattutto per la Germania occidentale, il paese più esposto dell'Alleanza Atlantica. Il mantenimento della minaccia di un'automatica ritorsione nucleare statunitense a qualsiasi aggressione, secondo una "*tripwire-strategy*", rappresentava dunque un presupposto dal quale i tedeschi facevano fatica ad allontanarsi.[132] Hans-Georg Wieck, influente funzionario del Ministero della Difesa dal 1966 (dal 1970 al 1974 a capo del relativo *Planning Staff* e in seguito Ambasciatore), ha sostenuto come il timore tedesco che il territorio della BRD non potesse essere difeso in senso integrale a causa della condizione sfavorevole occidentale nel rapporto di forza nel continente europeo, fosse proprio l'elemento che plasmava l'interesse della Germania a difendere l'applicazione della Rappresaglia Massiccia.[133]

La maggior parte della classe dirigente politica e militare tedesco-occidentale era poi convinta che l'accento che gli Stati Uniti intendevano porre sulle forze convenzionali avrebbe avuto come effetto controproducente quello di

---

[131] Aufzeichnung des Referats II A7, „NATO-Verteidigungsplanung", 3/5/1967, geheim, AAPD 1967, vol.II, Dok.157, pp.704-710. In quest'analisi relativa all'imminente adozione della Risposta Flessibile si riportano anche le preoccupazioni di Grewe, Rappresentante Permanente della BRD presso il Consiglio NATO, circa un eccessivo accento statunitense sulla difesa convenzionale che avrebbe potuto – a suo avviso - spingere un potenziale aggressore ad intraprendere un attacco limitato, non correndo più il rischio di un'*escalation* nucleare.

[132] Ministero della Difesa, NHP Dok. Bonn 153, scatola 5, (MFGA-Potsdam) streng geheim, 12/5/1965, "Strategische Auffassungen in der NATO und der deutsche Standpunkt", p.41; in cui vengono auspicati piani per "un uso tempestivo di armi nucleari", definendo necessaria una difesa nucleare "quasi automatica"; si veda anche C. Tuschhoff, *Deutschland, Kernwaffen und die NATO, 1949-1967,* cit., p.217.

[133] Hans-Georg Wieck, Atti non pubblicati del Convegno "The third study and review conference of the Nuclear History Program), Ebenhausen, Germania, 26-29 giugno 1991, discussione del Panel III, pp.137-138; documenti del NHP, scatola 38, MGFA - Potsdam.

indebolire la solidità del deterrente occidentale.[134] Il modello di "*escalation* deliberata e graduale" - che gli Stati Uniti cercavano di imporre - sembrava contenere i concetti di fasi ben distinte del conflitto e di una pausa prima di passare all'utilizzo di armi nucleari, per dare modo all'aggressore di invertire il proprio comportamento.[135] La prospettiva di una "guerra limitata", portata avanti con forze convenzionali nel continente europeo, prima che (o senza che) la NATO rispondesse innalzando il livello di conflitto e attuando quindi una *escalation* controllata, era alquanto difficile da prendere in considerazione per i tedeschi.[136]

Il concetto di "pausa" era inoltre considerato "*bedenklich",* ovverosia "inquietante" dagli esperti della BRD, in quanto avrebbe potuto rappresentare una "intollerabile e pericolosa perdita di tempo" per la NATO e una situazione di cui l'aggressore avrebbe potuto facilmente approfittare ai danni della Germania.[137] Secondo la Repubblica Federale Tedesca era essenziale quindi evitare che l'Europa Centrale potesse divenire il teatro di una battaglia convenzionale, proprio a causa di una "strategia della pausa".[138] Mentre la Germania occidentale considerava un'eventuale pausa utile solo a preparare militarmente l'impiego di armi nucleari, gli Stati Uniti immaginavano di poterla sfruttare anche per "*crises-management"* ossia per intraprendere una discussione politica sulle possibili opzioni da attuare nel conflitto in corso.[139] Ogni accenno a

---

[134] J. E. Stromseth, *The origins of Flexible Response,* cit., p.121.

[135] H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., pp.36; 39.

[136] J. E. Stromseth, *The origins of Flexible Response,* cit., p.149; B. Heuser, *NATO, Britain, France and the FRG,* cit., p.143.

[137] "McNamara-Rede Athen", NHP Dok. 140, cit., p.3. „La pausa nel caso di un attacco contro il territorio della BRD deve essere estremamente breve, altrimenti può essere usata dall'aggressore ai fini di una continuazione o un ampliamento della sua aggressione. L'aggressore potrebbe sentirsi invitato, dalla 'tesi della pausa', ad assicurarsi bottini (territoriali) maggiori".

[138] Ministero della Difesa, "Strategische Auffassungen in der NATO und der deutsche Standpunkt", 12/5/1965, NHP Dok. Bonn 153, scatola 5, p.41.

[139] C. Tuschhoff, *Deutschland, Kernwaffen und die NATO, 1949-1967,* cit., pp.226-227.

questo tipo di scenari non poteva che scontrarsi contro l'auspicio della BRD di mantenere una difesa senza soluzioni di continuità, che impedisse il rapido impossessarsi di parti di territorio dell'Europa centrale da parte dell'aggressore. La delicata posizione geostrategica della Germania occidentale ne faceva infatti il principale campo di battaglia in caso di un conflitto nel continente europeo e determinava l'insistenza tedesca che l'Alleanza rimanesse ancorata ad un concetto di "*Vorneverteidigung",* ovverosia "difesa avanzata", che potesse coprire quanto più possibile a Est e tutelare in modo equivalente tutto il territorio europeo-occidentale.[140]

Pur essendoci spesso una coerenza di fondo tra le visioni strategiche degli Stati Uniti e della BRD (non solo nel caso di Schmidt e altri esponenti dell'SPD, come Fritz Erler, ma in un vasto settore della leadership tedesco-occidentale), su alcuni aspetti la sensibilità dei due stati divergeva dunque sostanzialmente. Le differenze tra Stati Uniti e Repubblica Federale Tedesca derivavano fondamentalmente dall'impossibilità di riconciliare le percezioni e i bisogni di due stati dalla posizione geostrategica così diversa: una superpotenza lontana dal campo comunista e un stato continentale europeo, che confinava direttamente con i paesi del Patto di Varsavia.[141] Il timore di una rapida avanzata delle forze del Patto di Varsavia provocava una ricorrente sottolineatura tedesca del concetto di "*glaubhafte und lückenlose Abschreckung"*, ovverosia di una deterrenza credibile

[140] D. Krüger, "Schlachtfeld Bundesrepublik?", cit., p.223; scrive qui Krüger: „La spesso reclamata "*Vorneverteidigung",* come contrappeso rispetto al concetto della guerra limitata, rappresentava solamente un piatto di lenticchie"; sulla *Vorneverteidigung* si vedano anche W. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., pp.53; 64-66; e A. F. Gablik, *Strategische Planungen in der Bundesrepublik Deutschland, 1955-1967,* cit., p.488.

[141] C. Tuschhoff, *Deutschland, Kernwaffen und die NATO, 1949-1967,* cit., p.216.

e senza soluzioni di continuità, se proprio doveva essere "*abgestufte*", cioè graduata.[142]

La preferenza della BRD continuava infatti ad essere per una deterrenza indivisibile e senza "livelli".[143] Sul concetto di indivisibilità del deterrente nell'ambito della NATO vi era da tempo un ampio consenso in Germania occidentale, come si evince dalle parole pronunciate da Kai-Uwe von Hassel, Ministro della Difesa CDU nel governo Erhard, al primo meeting del Nuclear Planning Group nel 1966:

> Nella nostra prospettiva, agli alleati europei non può venire richiesto di accettare una strategia che preveda una lunga fase di guerra convenzionale in Europa o la transizione a una fase di utilizzo di armi nucleari tattiche senza allo stesso tempo minacciare l'Unione Sovietica di una distruzione al cuore del suo territorio.[144]

Il concetto di indivisibilità della deterrenza rappresentava la logica conseguenza del costante obiettivo della politica tedesca di voler evitare una "eccezionalità" della situazione della Germania rispetto al campo occidentale e la derivante costituzione di zone di sicurezza diseguali all'interno dell'Alleanza.[145]

La differenziazione statunitense, che collocava le armi nucleari-tattiche in una posizione intermedia tra quelle convenzionali e quelle nucleari-strategiche, appariva inoltre quasi priva di senso se affrontata da una prospettiva europea.[146] Nel contesto limitato del continente europeo infatti l'impiego di ogni tipo di armi

---

[142] „Die Bundeswehr nach dem 9 Mai 1967", Hans Roth, SPD Bundestagfraktion, SPD-Pressedienst, 24/5/1967, HSA - AdsD, 1/HSAA005253, (Beratungsunterlagen zur Verteidigungspolitik) Bd.1; sullo stesso punto anche: „Entwurf: Regierungserklärung für die Verteidigungsdebatte des Deutsche Bundestages am 6/12/1967", 4/12/1967, Dep. Bahr - AdsD, 1/EBAA001060, (ex 401), A 10.

[143] A. F. Gablik, *Strategische Planungen in der Bundesrepublik Deutschland, 1955-1967,* cit., p.413.

[144] Discorso del Ministro della Difesa tedesco (d'ora in poi BMVtg) Kai-Uwe von Hassel al NPG, Washington, febbraio 1966, citato in Christoph Hoppe, *Zwischen Teilhabe und Mitsprache. Die Nuklearfrage in der Allianzpolitik Deutschlands, 1959-1966* (Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft; Nuclear History Program NHP, 1993), p.322.

[145] C. Tuschhoff, *Deutschland, Kernwaffen und die NATO, 1949-1967,* cit., p.225.

[146] D. Krüger, "Schlachtfeld Bundesrepublik?", cit., p.212; C. Bluth, *Britain, Germany, and Western nuclear strategy,* cit, p.216.

nucleari avrebbe avuto un effetto terribilmente devastante, tattica o strategica che fosse stata l'arma utilizzata. Proprio la posizione geografica della Germania imponeva dunque di considerare di fatto strategiche tutte le armi nucleari, di qualsiasi entità fossero state.[147]

Un concetto particolarmente problematico nell'Alleanza era poi quello di "soglia nucleare". Tale espressione indicava un livello di conflitto oltrepassato il quale la NATO avrebbe deciso di superare il limite tra difesa convenzionale e nucleare. Secondo i tedeschi, il temuto innalzamento della soglia nucleare, connesso all'evoluzione strategica di cui si è parlato, lasciava presagire un contemporaneo abbassamento di una soglia "pace-guerra" connessa allo stesso scoppio delle ostilità.[148] Dal punto di vista degli stati europei, e soprattutto della Germania occidentale a causa della sua posizione geografica, una guerra convenzionale limitata non appariva molto meno pericolosa di una nucleare, poiché la si immaginava combattuta proprio nel teatro dell'Europa centrale. Evidentemente diversa era invece la prospettiva statunitense, a causa della lontananza geografica dal confine con il campo comunista.

Anche in seguito all'avvicinamento delle posizioni di Stati Uniti e Germania occidentale, una certa divergenza e ambiguità di definizione rimase proprio relativamente alla spinosa questione del livello di soglia nucleare e quindi alla tempistica connessa alla nuclearizzazione di un eventuale conflitto.[149] Le

---

[147] A. F. Gablik, *Strategische Planungen in der Bundesrepublik Deutschland, 1955-1967,* cit., p.467.

[148] J. E. Stromseth, *The origins of Flexible Response,* cit., p.121; sullo stesso punto si veda anche: C. Bluth, "Reconciling the irreconcilable", cit., p.79; una precisa enunciazione di Schmidt del noto dilemma tedesco si trova poi in: Helmut Schmidt, „Aufzeichnung: NATO Strategie", Maggio 1967, HSA - AdsD, 1/HSAA008129 (Militaria), Bd.8.

[149] J. E. Stromseth, *The origins of Flexible Response,* cit., p.141; L'insicurezza tedesca relativa alla reazione statunitense è esplicita in questo documento dell'SPD: "Überprüfung der BRD Verteidigungskonzeption. SPD – Arbeitspapier: Studie 1967", 25/10/1967, HSA - AdsD, 1/HSAA005223 (SPD Parteivorstand; Sicherheitsausschuss), Bd.6. In tale documento si dice: "La nuova strategia della Risposta Flessibile, molto più complessa della precedente, fa sorgere presso i partner europei dell'Alleanza

preoccupazioni tedesco-occidentali relative al concetto di soglia nucleare, riscontrabili in tutto l'arco temporale della Guerra Fredda e con grande evidenza proprio negli anni della distensione, davano luogo ad un paradosso di difficile risoluzione. Il dilemma di sicurezza della Repubblica Federale Tedesca consisteva proprio nella coesistenza di due opposti e inconciliabili timori, definiti efficacemente da Christoph Bluth come "*fear of entrapment*" e "*fear of abandonement*".[150] I tedeschi sembravano infatti temere spesso un uso precipitoso del nucleare da parte degli americani, ma nello stesso tempo erano anche preoccupati dello scenario diametralmente opposto, ovverosia che gli USA, innalzando troppo la soglia atomica, esagerassero nel posticipare l'utilizzo delle armi nucleari, lasciando decidere le sorti di un possibile conflitto (almeno in una prima fase dalla durata imprecisata) nell'ambito di una guerra convenzionale.

Nell'ambito dei negoziati NATO sulla nuova strategia, Bonn riuscì ad ottenere che si mantenesse un'enfasi sulle effettive *capacità militari* del Patto di Varsavia, piuttosto che spostare eccessivamente l'attenzione sulle *intenzioni.*[151] Secondo la Repubblica Federale Tedesca appiattire la pianificazione occidentale sulle intenzioni del nemico - in un periodo di distensione internazionale quale era quello che si stava osservando - poteva portare ad un eccessivo rilassamento e ad una pericolosa riduzione della propria capacità di risposta. Al contrario, nonostante la propaganda sovietica per una coesistenza pacifica tra i due blocchi e l'indubbio disgelo che seguì la crisi di Berlino e quella di Cuba, la BRD non intendeva sottovalutare il dato di fatto del mantenimento di un enorme potenziale militare a disposizione del Patto di Varsavia, che andava dalle truppe

---

la questione relativa a soprattutto *se*, e nel caso *quando,* in che *tempi* e in che *misura* gli Stati Uniti sarebbero pronti ad impegnarsi dal punto di vista nucleare nel caso di una guerra in Europa".

[150] C. Bluth, *Britain, Germany and Western nuclear strategy,* cit., p.41; sul dilemma di sicurezza della BRD si veda anche: J. E. Stromseth, *The origins of Flexible Response,* cit., p.146.

[151] H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., p.66.

dislocate in Europa orientale all'acquisita capacità balistica intercontinentale sovietica. In linea con l'impostazione volta ad enfatizzare l'analisi della capacità militare dell'avversario in misura maggiore rispetto alle sue intenzioni, la Germania occidentale intraprese negli anni '60 un percorso di potenziamento delle proprie forze convenzionali, che ne fece uno degli stati che contribuì più significativamente all'attuazione della Risposta Flessibile.[152]

Poiché erano consapevoli che una forte e coesa Alleanza Atlantica fosse la condizione imprescindibile per la propria sicurezza, i governi tedesco-occidentali non spinsero mai le loro critiche fino a prospettare un (pericoloso) indebolimento del rapporto politico-militare di Bonn con gli Stati Uniti.[153] Significativo – a tal riguardo – è quanto scriveva Grewe:

> Questa è l'esperienza fondamentale di cui ho trovato sempre conferma in quest'ambito: gli interessi di sicurezza tedeschi e quelli americani coincidono in parte, ma appunto solo in parte. Continuano ad esistere importanti differenze relative agli interessi, di cui non è possibile discutere o che non si riescono a risolvere attraverso compromessi. Questo ha come conseguenza che gli interessi e le relative pianificazioni strategiche vengono imposti dal più forte, mentre il più debole li deve accettare e deve cercare di convivere con questi. Reazioni ostinate secondo l'esempio francese non possiamo permettercele.[154]

Alla fine Bonn non aveva dunque probabilmente altra scelta se non quella di accettare la definizione strategica dell'Alleanza, nonostante potesse temere che la tendenza in atto rischiasse di restringere la propria sicurezza.[155] Dall'analisi dei documenti la posizione della BRD emerge infatti quasi sempre come costruttiva e mirante al raggiungimento di un compromesso nell'Alleanza. Sebbene la Repubblica Federale Tedesca non possedesse il peso politico e la

---

[152] J. E. Stromseth, *The origins of Flexible Response,* cit., pp.142-143; 148; Militärgeschichtlichen Forschungsamt (ed.), *Verteidigung im Bündnis. Planung, Aufbau und Bewährung der Bundeswehr. 1950-1972* (München: Bernard & Graefe, Verlag für Wehrwesen, 1975), p.242.

[153] H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., pp.89-90.

[154] W. G. Grewe, *Rückblenden, 1976-1951,* cit., p.684.

[155] D. Krüger ,"Schlachtfeld Bundesrepublik?", cit., pp.222; 225.

chiarezza strategica necessarie per far valere con maggiore forza il suo punto di vista,[156] a partire dalla fine degli anni '60 si possono riscontrare una presa di coscienza di Bonn dei propri interessi e un'accresciuta partecipazione nel dibattito occidentale, che poi saranno le costanti tedesche in tutto il periodo della distensione.

3. IL RAPPORTO HARMEL: I DUE PILASTRI DELLA SICUREZZA OCCIDENTALE

3.1. L'Alleanza Atlantica e il compito della distensione: "*Military security and a policy of détente are not contradictory but complementary*"[157]

Se si cerca di individuare una periodizzazione relativa alla fase della *détente,* una data iniziale può essere riconosciuta nel 14 dicembre 1967, il giorno dell'adozione del Rapporto Harmel da parte degli stati membri della NATO. Tale documento allontanò il pericolo di tendenze centrifughe nell'alleanza occidentale,[158] dimostrando come la NATO fosse in grado di affrontare le nuove sfide del sistema internazionale e fornendo nuovi motivi per la sua stessa sopravvivenza anche dopo il 1969.[159] Tra i paesi membri circolavano del resto dubbi relativi all'opportunità di mantenere attiva l'Alleanza Atlantica, che non

[156] D. Krüger ,"Schlachtfeld Bundesrepublik?", cit., p.224.

[157] Paragrafo 5 del "Report of the NATO Council: The Future Tasks of the Alliance" (The Harmel Report), Brussels, 13-14 Dicembre 1967, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_26700.htm (accesso 14/09/2012).

[158] Lawrence S. Kaplan "Il 40° anniversario del Rapporto Harmel" in *Rivista della NATO,* (primavera 2007), http://www.nato.int/docu/review/2007/issue1/italian/history.html.

[159] Com'è noto, il Patto Atlantico del 1949 lasciava aperta - nell'articolo 13 - la possibilità per gli stati membri di recedere dall'Alleanza, quando fossero trascorsi almeno venti anni dall'entrata in vigore del trattato istitutivo stesso.

rendevano appunto scontata la continuazione di tale esperienza in una fase dalle caratteristiche così diverse da quelle del contesto della sua fondazione.[160]

Nel novembre del 1966 Pierre Harmel, Ministro degli Esteri belga, propose di intraprendere un'analisi interna all'Alleanza Atlantica, mirante a definirne lo stato di salute attuale e i compiti per il futuro. Nel campo occidentale si avvertiva infatti una diffusa necessità di ripensare le funzioni e le priorità dell'Alleanza, per renderla uno strumento maggiormente adatto a muoversi nel clima internazionale di quel periodo.[161] La realizzazione di tale studio non fu semplice e richiese più di un anno di attività da parte degli stati membri. Parallelamente dunque ai lavori per la stesura di un documento sul nuovo concetto strategico, gli stati della NATO nel 1967 furono impegnati nell'analisi sui futuri compiti dell'Alleanza e i risultati di entrambi i percorsi vennero presentati a Bruxelles, in occasione della sessione di dicembre del Consiglio Nord Atlantico.

Nonostante non si attendessero significativi sviluppi dall'iniziativa belga, gli Stati Uniti vi acconsentirono nella speranza che questa potesse rafforzare la coesione della NATO. Inoltre, dal punto di vista statunitense, conveniva assecondare la proposta europea, auspicando di ottenere contemporaneamente l'approvazione della nuova dottrina strategica da parte dell'Europa occidentale.

---

[160] Ulrich Sahm (nel 1967 Direttore del Dipartimento Politico II-A al Ministero degli Esteri e da ottobre dello stesso anno Rappresentante della BRD nel gruppo di lavoro I del Rapporto Harmel), "Ein Rückblick auf den Harmel-Bericht", p.6, Zeitzeugenbeitrag, Conferenza tenutasi ad Ebenhausen il 10/11/1989, Dok. NHP, MGFA, scatola 35. Come ricordava qui il diplomatico tedesco Ulrich Sahm: "La diminuzione della tensione tra Est e Ovest, che stava cominciando a manifestarsi, dava luogo alla speranza o alla convinzione che il pericolo di un attacco da parte dell'Unione Sovietica fosse divenuto più limitato, o lo sarebbe comunque divenuto a breve. Da qui si formarono, nell'opinione pubblica degli stati membri, dubbi relativi alla necessità della continuazione di tali impegni militari, anzi persino dubbi circa il senso generale di un'alleanza che era stata creata con lo scopo di difendere la parte libera dell'Europa dai desideri di espansione sovietici."

[161] Helga Haftendorn, "The Harmel Report and its impact on German Ostpolitik", in Wilfried Loth, Georges-Henri Soutou (eds.), *The making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War. 1965-1975* (London; New York: Routledge, 2008), p.103.

La convinzione che fosse estremamente importante coinvolgere la Francia in questo progetto era un'opinione condivisa dagli stati membri della NATO e in particolare dal governo di Bonn.[162] La presenza francese non avrebbe rappresentato una contraddizione con le recenti scelte di de Gaulle, dal momento che la Francia nel 1966 aveva preso la decisione di uscire dalle strutture di difesa integrata, ma non dalla stessa Alleanza Atlantica. Pertanto, una sua partecipazione alle discussioni di carattere più eminentemente politico poteva essere funzionale a consolidare la coesione del campo occidentale e ad impedire un eccessivo isolamento francese. Durante il corso dei lavori fu soprattutto la Germania occidentale ad impegnarsi per una mediazione tra le diverse posizioni, tentando di mantenere intenso il coinvolgimento francese nel dibattito sul Rapporto, senza al contempo suscitare negli alleati lo spettro di un proprio allontanamento dalla NATO sulla scia dell'esempio di Parigi.[163]

Dando seguito all'iniziativa di Harmel nel marzo del 1967 furono costituiti dei gruppi di lavoro che, sotto la supervisione del Segretario Generale della NATO Manlio Brosio,[164] lavorarono fino all'ottobre dello stesso anno occupandosi di un complessivo riesame relativo ai compiti dell'Alleanza Atlantica. L'analisi proposta da Harmel fu affidata ad un comitato ad hoc (*Special Group*), che a sua volta decise di costituire quattro gruppi di lavoro specifici. Tali commissioni erano dedicate rispettivamente: 1) ai rapporti Est-Ovest (sotto la guida della Gran Bretagna e della Germania occidentale), 2) alla difesa (assegnato agli Stati Uniti),

---

[162] H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., pp.359; 361.

[163] Botschafter (d'ora in poi Bo.) Grewe, Brüssels (NATO), an das Auswärtiges Amt (d'ora in poi AA), „Harmel-Studie", 7/12/1967, telex, AAPD 1967, vol.III, Dok.422, pp.1616-1620.

[164] Il Segretario Generale della NATO Manlio Brosio era personalmente alquanto scettico rispetto al senso dell'iniziativa di Harmel, temendo che il Patto di Varsavia – guidato a suo giudizio unicamente dalla propria brama espansionistica e dalla volontà di indebolire il campo occidentale - si sarebbe servito di un'eventuale apertura occidentale al dialogo per cercare di minare la coesione interna dell'Alleanza Atlantica e sfruttare a proprio esclusivo vantaggio le opportunità di una distensione con gli stati della NATO; si vedano a tal proposito i suoi diari: Manlio Brosio, *Diari NATO, 1964-1972* (Bologna: Il Mulino, 2011).

3) alle relazioni tra i paesi membri (di cui fu incaricato il Belgio) e 4) agli sviluppi all'esterno dell'area della NATO (affidato all'Olanda).

Nel Rapporto finale, formulato poi accorpando i contributi delle diverse commissioni, i Ministri degli Esteri riuniti nel Consiglio Nord Atlantico assegnavano all'Alleanza, accanto al tradizionale compito della difesa collettiva, il perseguimento di una distensione politica con i paesi del blocco comunista. Per la prima volta il concetto di distensione veniva inserito formalmente in un documento ufficiale ed era elevato appunto ad obiettivo della NATO per il prossimo futuro. Proprio gli stessi paesi che si erano organizzati nel 1949 allo scopo di contenere il comunismo, diciotto anni dopo si ponevano dunque come missione comune quella di provare ad individuare un terreno di collaborazione con il Patto di Varsavia.[165] Il perseguimento di un dialogo tra i due campi, come descritto nel Rapporto, auspicava la diminuzione del pericolo di errori di percezione circa i comportamenti dell'avversario, ritenuti dagli occidentali la più probabile causa di un conflitto con il blocco comunista. Quest'aspetto collocava dunque il Rapporto Harmel in una posizione di coerenza con le riflessioni relative alla strategia di sicurezza occidentale.[166]

Affidandosi il compito di ricercare una distensione politica nei rapporti tra i due campi, l'Alleanza Atlantica dava ascolto alle pressioni delle nazioni più piccole, che chiedevano un'attenuazione delle tensioni Est-Ovest funzionale a creare un assetto europeo più stabile e pacifico. Così facendo si allentava almeno in parte l'egemonia statunitense nella NATO, lasciando spazio alla ricettività dell'Alleanza nei confronti degli interessi dei partner minori.[167] Un aspetto

[165] J. Suri, "The normative resilience of NATO", cit., p.25.

[166] Circa i collegamenti tra il Rapporto Harmel e l'elaborazione del nuovo concetto strategico della NATO si veda soprattutto: H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., in particolare qui pp.401 e segg.

[167] L. S. Kaplan, *NATO divided, NATO united,* cit., p.43.

fondamentale diventava infatti quello delle consultazioni interne all'Alleanza, che gli stati membri si proponevano di approfondire e migliorare, al fine di "impedire che la ricerca della distensione potesse nuocere alla stessa NATO".[168]

Ritenendo che non fosse più utile considerare il blocco comunista come un monolite interessato solamente alla propria espansione, l'Alleanza Atlantica espresse nel Rapporto Harmel la determinazione ad ingaggiare i paesi del Patto di Varsavia come potenziali partner in un dialogo circa un nuovo ordine europeo. Ufficializzando il concetto di *détente* in un documento formalmente adottato nell'ambito della NATO, si delineava una cornice entro la quale poter far rientrare le diverse politiche nazionali che si stavano muovendo in questo campo in modo piuttosto eterogeneo. L'Alleanza, avallando un processo di "normalizzazione" dei rapporti Est-Ovest, cercava dunque di porsi non soltanto come un garante della sicurezza comune, ma anche come un'entità in grado di promuovere una riconciliazione tra i due campi.[169] Nel definire la distensione come scopo comune della NATO, quest'ultima cercava inoltre di rafforzare la propria coesione interna e di prevenire la possibilità che l'Unione Sovietica riuscisse ad applicare una temuta strategia di "distensione selettiva", volta a dividere e indebolire il campo occidentale.[170] La NATO riconosceva quindi il carattere multilaterale della distensione, ma al tempo stesso anche l'esigenza di regolamentarla e di attuarla in un quadro comune condiviso.

Il Segretario Generale della NATO Manlio Brosio non riponeva molta fiducia nel progetto di Harmel e temeva in primo luogo che, ponendo l'enfasi sulla

---

[168] Paragrafo 7 del "Report of the NATO Council: The Future Tasks of the Alliance" (The Harmel Report), Brussels, 13-14 Dicembre 1967, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_26700.htm (accesso 14/09/2012).

[169] J. Suri, "The normative resilience of NATO", cit., p.24.

[170] Andreas Wenger, "NATO's transformation in the 1960s and the ensuing political order in Europe", in A. Wenger, C. Nuenlist, A. Locher (eds.), *Transforming NATO in the Cold War,* cit., p.235.

détente e sull'attenuazione del pericolo sovietico, l'Alleanza si sarebbe resa responsabile di un proprio pericoloso indebolimento.[171] In particolare, secondo Brosio, pensare di poter rendere in qualche modo omogeneo il processo di distensione non era altro che un "*wishful thinking*", poiché in realtà ogni stato occidentale desiderava perseguire tale politica per propri individuali interessi nazionali, spesso in contraddizione con quelli degli alleati. Brosio inoltre dubitava (nel 1967 come anche negli anni seguenti) della capacità della NATO di riuscire a resistere al disegno sovietico di una distensione discriminatoria, che a suo parere implicava la legittimazione del dominio dell'URSS in Europa centro-orientale e la continuazione altrove di una "guerra permanente sotto la soglia di un aperto conflitto".[172]

Partendo dal presupposto che l'Unione Sovietica rappresentasse nella seconda parte degli anni '60 una minaccia prevalentemente politica piuttosto che militare, il Rapporto Harmel suggeriva una nuova impostazione dei rapporti interni ed esterni alla NATO. Per affrontare nel modo più opportuno il nuovo contesto e per poter quindi legittimare il processo di distensione tra i due blocchi, il campo occidentale decise dunque di valorizzare il ruolo politico dell'Alleanza.[173] Nel Rapporto si sottolineava comunque come la difesa degli stati membri della

---

[171] Per quanto riguarda il punto di vista del Segretario Generale Manlio Brosio e il suo timore per le possibili conseguenze negative della distensione sulla NATO si veda: Bruna Bagnato, "NATO in the mid-'60s: the view of Secretary-General Manlio Brosio", in Christian Nuenlist e Anna Locher (eds.), *Transatlantic relations at stake: aspects of NATO, 1956-1972* (Zurich: ETH Center for Security Studies, 2006), pp.165-187; sullo stesso punto si veda anche H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., pp.325; 336.

[172] Manlio Brosio, "Kann die NATO eine Entspannung überleben?", *Europa Archiv,* Folge 10/1971, pp.341-353. A proposito del concetto sovietico di distensione, a p.345 Brosio sosteneva che il campo occidentale non potesse accettare l'idea sovietica di distensione, in quanto gli scopi delle proposte sovietiche consistevano chiaramente nel "ratificare e consacrare in Europa lo status quo dei confini territoriali e della divisione tedesca e nel puntare al raggiungimento di un nuovo sistema collettivo di sicurezza, volto a liquidare la NATO e a far ritirare gli USA dall'Europa." Per il punto di vista di Manlio Brosio si rimanda anche ai suoi già citati diari: M. Brosio, *Diari NATO, 1964-1972,* cit.

[173] A. Wenger, "NATO's transformation in the 1960s and the ensuing political order in Europe", cit., p.235; A. Wenger, "Crisis and opportunity", cit., pp.59-74.

NATO dalla minaccia comunista, portata avanti con successo fino a quel momento, dovesse rimanere un cardine della stessa Alleanza Atlantica, anche in una fase di allentamento delle tensioni internazionali.

Coerentemente con questa prospettiva, la NATO si proponeva quale luogo di armonizzazione delle politiche di *arms control* degli stati membri, cercando di farle convergere in un rinnovato progetto di sicurezza europea.[174] L'esplicita assunzione di una competenza comune nel campo del controllo degli armamenti rappresentava una novità nella storia dell'Alleanza, le cui conseguenze si riscontrarono negli anni seguenti.

Il periodo dei lavori finalizzati a dar seguito alla proposta Harmel testimoniò una condivisa volontà degli stati del campo occidentale di proseguire l'esperienza dell'Alleanza Atlantica anche dopo la critica data del 1969, confermandone l'importanza e consolidandone le funzioni. Ritenendo che la propria sicurezza dipendesse non solo dalla difesa ma anche dalla distensione, i paesi membri della NATO si proposero quindi di considerare il controllo degli armamenti come una delle maggiori sfide da affrontare a partire dalla fine degli anni '60.[175] A causa soprattutto dell'opposizione francese, si rivelò alla fine impossibile adottare formalmente i documenti specifici dei vari sottogruppi e si decise invece di approvare solamente il report finale: un testo piuttosto snello (composto da diciassette brevi punti) e dal carattere molto generale.[176] Delineando un complessivo orientamento occidentale di "doppio-binario" nei

---

[174] A. Wenger, "NATO's transformation in the 1960s and the ensuing political order in Europe", cit., p.236.

[175] Militärgeschichtlichen Forschungsamt, *Verteidigung im Bündnis,* cit., p.304.

[176] U. Sahm, "Ein Rückblick auf den Harmel-Bericht", cit., p.12. Sullo stesso punto si veda anche: H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., pp.399; 371; "Report of the NATO Council: The Future Tasks of the Alliance" (The Harmel Report), Brussels, 13-14 Dicembre 1967, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_26700.htm (accesso 14/09/2012).

confronti degli avversari,[177] il Rapporto finì dunque per rappresentare una carta d'intenti dalla formula aperta che - proprio grazie a tale approccio - poté rimanere attuale per tutta la durata della Guerra Fredda.[178] Il testo finale venne adottato e reso pubblico il 14 dicembre 1967, come annesso al comunicato del meeting di Bruxelles dei Ministri degli Esteri della NATO.

3.2. Il Rapporto Harmel come *framework* per l'*Entspannungspolitik*

La Repubblica Federale Tedesca rispose inizialmente in modo molto cauto alla proposta di Harmel. Nel dicembre 1966, quando il Ministro degli Esteri belga cominciò a contattare gli stati membri per sondare la loro disponibilità a partecipare a quest'esercizio, in Germania il governo di Grande Coalizione era in carica da pochi giorni e non aveva ancora avuto modo di tracciare una linea coerente in politica estera.[179] Tuttavia, ritenendo che la coesione dell'Alleanza Atlantica fosse il fondamento della propria sicurezza, la Repubblica Federale Tedesca espresse un parere favorevole all'iniziativa. La BRD sperava in primo luogo che si potesse riuscire a diminuire il distacco politico-strategico tra Francia e Stati Uniti, che da anni rendeva difficile la definizione di una politica tedesca in equilibrio tra i due importanti alleati.[180] A tal proposito la Germania era

[177] T. G. Ash, *In Europe's name,* cit., pp.102; 120.

[178] Wilhelm Grewe, Rappresentante permanente della Germania occidentale presso la NATO, riteneva che il Rapporto Harmel avesse rappresentato la più importante dichiarazione programmatica nella storia dell'Alleanza Atlantica. W. G. Grewe, *Rückblenden, 1976-1951,* cit., p.668.

[179] H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., p.323.

[180] Eckart Conze, "Expectations of dominance and partnership rhetoric: The Federal Republic of Germany in the crossfire of American and French policy, 1945-1990", in: Detlef Junker, (ed.) The *United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990. A handbook,* vo.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), p.59.

particolarmente convinta della necessità di includere fin dall'inizio la Francia nel processo di discussione proposto da Harmel.[181]

La Repubblica Federale Tedesca si trovò poi a ricoprire un ruolo di primo piano nei lavori preliminari del Rapporto Harmel, in quanto, come si è sopra accennato, le fu assegnato il compito di guidare insieme alla Gran Bretagna una delle quattro sotto-commissioni. Fu la Germania stessa a manifestare il proprio interesse nei confronti del gruppo di lavoro che avrebbe dovuto analizzare gli argomenti relativi ai rapporti Est-Ovest (questione tedesca compresa) e alla sicurezza generale del continente europeo. Fonti del Ministero degli Esteri ritenevano estremamente utile che la Germania riuscisse ad aggiudicarsi la presidenza di tale commissione, per avere l'occasione di presentare direttamente agli alleati il proprio punto di vista sulla questione tedesca e su un ordinamento di pace europeo. Nonostante l'eterogeneità delle posizioni interne al governo tedesco, nell'ambiente diplomatico si poteva riscontrare un generale consenso attorno al concetto di indivisibilità della distensione e alla necessità di migliorare il processo di consultazione interno all'Alleanza Atlantica.[182]

In seguito alla perplessità espressa da alcuni paesi membri circa l'opportunità di affidare la prima commissione alla Germania, fu deciso infine di far guidare tale gruppo di lavoro alla BRD stessa ma congiuntamente alla Gran Bretagna, che sembrava esprimere un governo più decisamente favorevole alla distensione e maggiormente in linea con le correnti tendenze occidentali.[183]

---

[181] H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., p.398.

[182] Aufzeichnung des Ministerialdirektors (d'ora in poi MD) Reute, „Stand der Harmel-Studie", 26/5/1967, AAPD 1967, vol.II, Dok.184, pp.785-789; Aufzeichnung des Ministerialdirigenten (d'ora in poi MDg) Sahm, „Sitzung der Rapporteure der Harmel-Studiengruppe am 21 Juli im Hotel Petersberg", 25/7/1967, AAPD 1967, vol.II, Dok.282, pp.1132-1137.

[183] Nel primo gruppo di lavoro la Gran Bretagna fu rappresentata da J. H. Adam Watson, Deputy Assistant Under-Secretary al Ministero degli Esteri; H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., p.331. Per quanto riguarda la situazione politica inglese in quel periodo si vedano: Gerald R. Hughes*, Britain, Germany and the Cold War*: *the search for a European Détente. 1949-1967* (London; New York:

L'incarico di *Rapporteur* per la Germania occidentale fu affidato a Klaus Schütz, politico e diplomatico socialdemocratico, che ricopriva in quel periodo il ruolo di Segretario di Stato presso il Ministero degli Esteri. La nomina di un personaggio di spicco e molto vicino al Ministro degli Esteri Brandt, come Schütz, palesava l'attenzione che la Germania occidentale cominciava a nutrire nei confronti del progetto. Il contributo della BRD ai lavori del Rapporto Harmel – peraltro - non si concretizzò solo relativamente alla co-presidenza del primo gruppo di lavoro, ma si riscontrò anche nella partecipazione di eminenti diplomatici tedesco-occidentali alle altre tre commissioni.

Nonostante fosse scettico relativamente agli effetti concreti che questo studio avrebbe potuto determinare, il governo di Bonn era particolarmente interessato ad una sua possibile utilità per potenziare la coesione dell'Alleanza Atlantica e farla sopravvivere anche nella fase di distensione.[184] Negli ambienti del Ministero degli Esteri alcuni funzionari sollecitavano lo stesso Ministro Brandt ad esprimere un convinto appoggio nei confronti dei futuri lavori della commissione guidata da Schütz, sottolineando l'opportunità di poter avviare un'ampia discussione sui temi più urgenti della politica estera tedesca. Tra questi aspetti venivano messi in risalto la presenza di truppe statunitensi in Europa, la protezione atomica degli USA e una gestione più condivisa della sicurezza transatlantica.[185]

Principalmente i socialdemocratici speravano di contribuire a creare un documento comune che avrebbe potuto in seguito rappresentare un *framework* a

---

Routledge, 2007), pp.123 e segg., Sean Greenwood*, Britain and the Cold War. 1945-1991* (Basingstoke: Macmillan, 2000), Luca Ratti, *Britain, Ost-and Deutschlandpolitik, and the CSCE. 1955-1975* (Bern: Peter Lang Publishing, 2008), pp.23-68.

[184] H. Haftendorn, "The Harmel Report and its impact on German Ostpolitik", cit., p.105.

[185] Aufzeichnung des MDg Sahm, „Untersuchung der künftigen Aufgaben der NATO Harmel-Vorschlag", 17/12/1967, geheim, AAPD 1967, vol.I, Dok. 60, pp.299-301.

livello di alleanza, in cui poter perseguire un'innovativa idea tedesca di distensione (*Entspannungspolitik*). In occasione dei lavori per il Rapporto Harmel, la Germania occidentale fu tuttavia portavoce di una posizione ancora piuttosto legata a logiche tradizionali relativamente alla questione tedesca.[186] Nonostante le parziali aperture nei confronti di un processo di dialogo e di cooperazione con gli stati del campo comunista, la BRD anche allora rimaneva infatti ancorata alla sua particolare posizione giuridica quale stabilita fin dalla propria fondazione, in base alla quale si dichiarava l'unica legittima rappresentante della Germania e rifiutava ogni riconoscimento anche *de facto* dell'assetto politico e territoriale costituitosi alla fine della Seconda Guerra Mondiale.[187] Tale linea deluse in parte gli alleati, insofferenti verso la rigidità politica dei conservatori tedeschi, la quale teneva in ostaggio ogni possibilità di un'ampia distensione europea.[188]

Esaminando le fonti relative ai lavori delle commissioni, si può notare come l'iniziativa di Harmel divenne un'opportunità per i membri della NATO per approfondire l'analisi del contesto internazionale. Un ampio spazio venne in quest'ambito dedicato alla riflessione sul concetto di distensione, nelle sue differenti accezioni. I partecipanti rilevarono come la concezione sovietica di distensione sarebbe nel tempo entrata in contrasto con quella occidentale, a causa degli obiettivi diversi che ne erano alla base.[189] Se infatti da un lato l'Unione Sovietica era interessata a una cooperazione con il campo occidentale, dall'altro lato la stessa URSS era interessata in primo luogo a consolidare la divisione

---

[186] A. Wenger, "NATO's transformation in the 1960s and the ensuing political order in Europe", cit., p.238; W. G. Grewe, *Rückblenden, 1976-1951,* cit., p.668.

[187] H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., pp.333;338.

[188] H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., p.340.

[189] Entwurf: Bericht der Untergruppe 1, „I) East-West relations, détente and European settlement; II) The German Problem; III) Critical steps and procedures", Allegato a: Ulrich Sahm, "Aufzeichnung: Harmel-Studie", 1/9/1967, Politisches Archiv des Auswärtigen Amts, Berlin, (d'ora in poi PA AA), B 40, Bd.146, pp.294 e segg; Gespräch des BM Brandt mit Generalsekretär Brosio, NATO, 20/7/1967, geheim, AAPD 1967, vol.II, dok.274 pp.1107-1110.

bipolare del continente e temeva dunque che un'eccessiva apertura nelle relazioni tra i due blocchi avrebbe potuto mettere in pericolo la solidità del Patto di Varsavia.

Nelle discussioni all'interno della prima commissione sembrava cominciare a profilarsi - soprattutto nelle opinioni degli europei - l'idea che, sebbene un periodo di allentamento delle tensioni avrebbe fornito opportunità politico-economiche vantaggiose per tutti gli stati d'Europa, nel lungo periodo i risvolti più interessanti avrebbero potuto essere sfruttati dal campo occidentale. Questa ipotesi si fondava sull'opinione che, grazie alla distensione (definita "*fluctuating process*" nel rapporto della commissione), il dominio sovietico si sarebbe probabilmente indebolito nel contesto di società europee più aperte e connesse tra loro. Tale concezione prefigurava il ruolo dinamico svolto poi dai paesi dell'Europa occidentale nell'ambito della CSCE, la cui convocazione veniva tuttavia da loro stessi considerata nel 1967 ancora in modo molto critico. Da parte tedesca, almeno per tutta la durata in carica del governo di Grande Coalizione, continuò a prevalere la valutazione che reputava la proposta sovietica di una conferenza per la sicurezza e cooperazione europea prematura e pericolosa per la Germania occidentale.[190]

Le discussioni della Commissione Watson-Schütz evidenziarono sensibili sfumature tra le posizioni dei partecipanti. Alcuni funzionari tedeschi lamentavano un eccessivo ottimismo da parte del rappresentante britannico nei confronti delle prospettive di distensione e sottolineavano l'esigenza di dedicare la dovuta attenzione agli obiettivi dell'Unione Sovietica e al potenziale militare di

[190] MD Hans Ruete, (Direttore del Dipartimento Politico II del Ministero degli Esteri), „Europäische Sicherheit", 26/3/1968, PA AA, B 14-II A7, Bd.1188.

quest'ultima, in continuo aumento.[191] La posizione negoziale tedesca dimostrava ancora una volta come la Grande Coalizione rappresentasse un difficile equilibrio tra gli interessi dei diversi partiti e non potesse ancora attuare svolte significative nella politica estera della BRD.

Nel corso delle discussioni relative al Rapporto Harmel si possono infatti riscontrare spiccate differenze all'interno del contesto politico tedesco-occidentale.[192] Ulrich Sahm - direttore del dipartimento politico II-A presso il Ministero degli Esteri - subentrò a Klaus Schütz nell'ottobre del 1967, quando quest'ultimo divenne sindaco di Berlino Ovest. In alcuni documenti Sahm mise in luce come la complessa situazione interna della BRD rendesse particolarmente difficile il compito di rappresentare una posizione coerente e condivisa dalle forze politiche tedesche e farla valere nel rapporto con gli alleati. A tal proposito è opportuno citare le sue stesse parole:

> Il delegato si trovava di fronte ad una situazione in cui doveva rappresentare il punto di vista del proprio governo, nonostante talvolta un tale punto di vista non esistesse veramente, a causa delle contraddizioni interne. (…) Nel governo (della BRD) erano evidenti i contrasti tra le posizioni politiche del Cancelliere Kiesinger e quelle del Ministro degli Esteri Brandt. Kiesinger e la CDU/CSU sostenevano allora una prudente apertura delle relazioni con i paesi dell'Europa dell'Est, ma senza voler includere contemporaneamente nelle discussioni i principi di base della questione tedesca. (…) Kiesinger era disponibile a cambiamenti dello status quo solo nel caso in cui avessero portato a progressi nell'ambito della riunificazione. Anche Brandt era favorevole ad un cambiamento dello status quo, ma come processo dinamico verso una fondamentale trasformazione delle relazioni della BRD con tutti i paesi del Patto di Varsavia, nell'idea che un miglioramento delle condizioni generali europee avrebbe favorito un superamento della questione tedesca.[193]

---

[191] Si vedano ad esempio queste note di Ulrich Sahm: Ulrich Sahm, Aufzeichnung „Sitzung der Untergruppe 1 des Harmel-Ausschusses am 27-28 Juni 1967 im NATO-Gebäude Paris", 10/7/1967, PA AA, B 40, Bd.146, pp.57-58; Aufzeichnung des MDg Sahm, „Sitzung der Rapporteure der Harmel-Studiengruppe am 21 Juli im Hotel Petersberg", 25/7/1967, AAPD 1967, vol.II, Dok.282, pp.1132-1137.

[192] H. Haftendorn, "The Harmel Report and its impact on German Ostpolitik", cit., p.106.

[193] U. Sahm, "Ein Rückblick auf den Harmel-Bericht", cit., pp.13-14.

Il Ministro degli Esteri Brandt cercava dunque di affermare una politica in favore del perseguimento di una distensione generale europea nel presente come premessa per la ricerca di una soluzione della questione tedesca, ma si trovava spesso in contrasto con le posizioni espresse dalla Cancelleria e dai funzionari più conservatori presenti nello stesso Ministero.[194] Grewe - ad esempio - temeva che, a causa di una possibile accentuazione dei differenti punti di vista nazionali, una discussione troppo articolata su tali temi potesse avere delle conseguenze negative su un'Alleanza Atlantica da lui giudicata meno coesa e pericolosamente indebolita rispetto al decennio precedente.[195]

Gli stati della NATO, dal loro punto di vista, erano sempre più restii a sostenere la linea politica della BRD, che ufficialmente si basava ancora sulla "dottrina Hallstein" e sul rifiuto di riconoscere lo status quo, mentre la Germania occidentale faceva fatica ad esprimere una nuova posizione coerente su come gestire i rapporti con i paesi dell'Est.[196]

Nell'analizzare i comportamenti dei paesi membri della NATO in questo periodo, si può inoltre notare un dilemma relativamente al rapporto con la Germania. Dal punto di vista degli alleati della BRD, un eventuale cambiamento nella politica estera tedesco-occidentale veniva considerato allo stesso tempo con sollievo e con sospetto.[197] Se infatti da una parte veniva spesso avanzato il timore

---

[194] Come si vedrà anche relativamente alla questione dell'adesione della Germania occidentale al Trattato di Non Proliferazione nucleare - oltre all'ambasciatore Grewe - particolarmente attivo nel rappresentare una linea conservatrice all'interno del Ministero degli Esteri era l'ambasciatore Swidbert Schnippenkötter, direttore del Dipartimento Politico II-B e incaricato speciale del governo sulle questioni di disarmo e *arms control*. H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., p.334.

[195] Bo. Grewe, Paris (NATO), an das AA, „Harmel-Studie, Bewertung", 22/8/1967, AAPD 1967, vol.II, Dok.307, pp.1215-1218.

[196] U. Sahm, "Ein Rückblick auf den Harmel-Bericht", cit., p.15.

[197] Gottfried Niedhart, "Ostpolitik and its impact on the Federal Republic's relationship with the West" in Wilfried Loth, Georges-Henri Soutou (eds.), *The making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War. 1965-1975* (London; New York: Routledge, 2008), p.119.

che la Repubblica Federale Tedesca continuasse a frenare l'auspicata distensione europea, dall'altra parte si esprimeva la preoccupazione opposta, vale a dire che la BRD, facendosi fautrice di una normalizzazione dei rapporti con i paesi dell'Est, potesse essere tentata da atteggiamenti neutralisti.[198] I principali esponenti dell'SPD da parte loro cercavano di sfatare quest'ultimo timore, assicurando gli alleati che una politica tedesca di distensione non avrebbe messo in pericolo in alcun modo la solidità della NATO.

In occasione di una testimonianza sul Rapporto Harmel, Ulrich Sahm sottolineò come il risultato del contributo tedesco fu un compromesso piuttosto piatto che, "mancando di audacia", non soddisfece pienamente né gli alleati, né lo stesso Ministero degli Esteri.[199] Il documento finale del gruppo di lavoro a guida anglo-tedesca era infatti un testo accuratamente bilanciato tra differenti posizioni, in cui, sebbene la distensione Est-Ovest venisse presentata come un obiettivo per il prossimo futuro, soprattutto relativamente alla questione tedesca non si esponevano in maniera chiara e condivisa le possibili misure da adottare.[200] A causa della mancanza di consenso all'interno della commissione, fu deciso che il testo avrebbe dovuto essere considerato una dichiarazione personale dei due *Rapporteurs*, la cui responsabilità finale veniva assunta solamente dai reciproci governi.[201]

Il carattere di compromesso che il Report assunse relativamente alla situazione tedesca è riscontrabile anche nella versione finale del documento

---

[198] H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., p.341.

[199] U. Sahm, "Ein Rückblick auf den Harmel-Bericht", cit., pp.14-15. Si veda anche H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., p.338.

[200] "Updated version of sub-group 1 Final report: East West Relations, Détente and a European Settlement, (November 1967)", disponibile online, http://www.nato.int/cps/en/natolive/80986.htm (accesso 25/9/2012).

[201] H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., p.342.

comune, ad esempio quando si dice che: "non sarà possibile una sistemazione finale e stabile in Europa, senza una soluzione per la questione tedesca, che giace al centro delle attuali tensioni nel continente."[202] Tale formulazione era piuttosto vaga, non lasciando intendere con chiarezza l'ordine temporale tra i diversi obiettivi: sarebbe stato necessario prima cercare di risolvere la questione tedesca e poi eventualmente lavorare ad una distensione europea (come avevano sempre sostenuto i conservatori) o viceversa l'allentamento delle tensioni in Europa avrebbe favorito un'evoluzione della situazione tedesca?

Willy Brandt - prima come Ministro degli Esteri e in seguito come Cancelliere - trovò comunque nel Rapporto Harmel un'utile cornice transatlantica nella quale inserire la propria politica di distensione. Richiamandosi al documento della NATO, Brandt poteva infatti perseguire la propria innovativa linea politica e rassicurare al tempo stesso gli alleati circa la determinazione tedesca di rimanere fedele al percorso tracciato collettivamente in quell'occasione. Secondo Helga Haftendorn, la *Entspannungspolitik* di Brandt non sarebbe stata addirittura realizzabile senza l'esperienza preliminare dell'Esercizio Harmel.[203]

Dal punto di vista tedesco, il lavoro per il Rapporto Harmel fu utile in primo luogo per creare un forum di discussione con gli alleati sul tema delle relazioni Est-Ovest, che stava diventando di estrema attualità nel 1967.[204] All'interno della

---

[202] Paragrafo 8 del "Report of the NATO Council: The Future Tasks of the Alliance" (The Harmel Report), Brussels, 13-14 dicembre 1967, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_26700.htm (accesso 14/09/2012).

[203] H. Haftendorn, "The Harmel Report and its impact on German Ostpolitik", cit., pp.110-111; l'importanza della "copertura politica" del Rapporto Harmel ai fini dell'*Ostpolitik* tedesca è sottolineata anche in Kori N. Schake, "NATO strategy and the German-American relationship", in Detlef Junker (ed.), *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990. A handbook,* vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), p.135.

[204] "Speech by BM Willy Brandt at the NATO Ministerratstagung", Brüssels, 14/12/1967, WBA – AdsD, A 3, 267. A proposito della necessità di continuare, anche dopo l'Esercizio Harmel, a considerare l'Alleanza Atlantica come una cornice all'interno della quale formulare la politica estera, Brandt diceva: "E' essenziale che l'Alleanza sia un *framework* entro il quale scambiarsi opinioni e sviluppare una volontà

stessa Germania occidentale l'iniziativa di Harmel rappresentò poi un'occasione per mettere in luce le posizioni delle diverse anime della Grande Coalizione e per contribuire a dare impulso alle idee socialdemocratiche che, almeno come base, apparivano più in linea con il desiderio di maggiore flessibilità degli altri membri dell'Alleanza Atlantica. Infine, facendo riferimento al Rapporto Harmel, i fautori di una distensione presenti nella classe politica tedesco-occidentale riuscirono a respingere in parte le accuse di danneggiare l'Alleanza rivolte loro dalla CDU-CSU e ad aumentare di conseguenza il proprio fragile consenso interno. Sebbene dunque il Report fosse piuttosto generico nella sostanza, il fatto stesso che in un documento della NATO si nominasse la distensione serviva a costruire proprio quel necessario *framework* di multilateralismo di cui Brandt e Bahr avevano bisogno.

Nel dibattito parlamentare che ebbe luogo al Bundestag pochi giorni prima dell'approvazione ufficiale del Report, il Ministro degli Esteri Brandt dedicò ampio spazio proprio ad illustrare il lavoro svolto dai paesi NATO nell'ambito dell'iniziativa belga.[205] Cercando di avvalorare un'interpretazione del Rapporto Harmel che fosse funzionale a riservare un ruolo attivo per la BRD, Brandt sosteneva che tale documento intendeva creare le basi per definire delle misure realistiche e prive di illusioni miranti al controllo degli armamenti. Nel presentare i due pilastri che avrebbero dovuto sostenere la sicurezza occidentale,[206] nei confronti dei quali grande risalto veniva dato a quello della distensione, Brandt metteva comunque in guardia la classe politica tedesca contro sviluppi

---

politica, e in cui i diversi pareri vengano affrontati in un modo che non limiti allo stesso tempo l'iniziativa individuale".

[205] BM Willy Brandt, "Verteidigungspolitischen Debatte vor dem Deutschen Bundestag. 141. Sitzung", 7/12/1967, WBA – AdsD, A 3, 267.

[206] In tale occasione Brandt li definiva in questo modo: "Il tetto della sicurezza è poggiato su due colonne: le opportune misure per la deterrenza e la difesa, e la disponibilità a misure reciproche di *arms control* e disarmo", BM Willy Brandt, "Verteidigungspolitischen Debatte vor dem Deutschen Bundestag, 141. Sitzung", 7/12/1967, WBA – AdsD, A 3, 267.

precipitosi, ribadendo come l'evoluzione del contesto europeo fosse invece da considerarsi in una prospettiva di lungo periodo.

I socialdemocratici ritenevano appunto che un approccio comune più disponibile del passato nei confronti della distensione e del controllo degli armamenti, quale espresso nel testo sui futuri compiti dell'Alleanza, avrebbe favorito in primo luogo gli interessi di sicurezza degli stessi tedeschi.[207] Il Rapporto Harmel sembrava infatti riuscire a conciliare finalmente i due settori della politica estera tedesco-occidentale, ovverosia la *Westpolitik* (consistente nella consolidata partecipazione della BRD all'interno dell'Alleanza Atlantica) e la *Ostpolitik* (vale a dire il suo rapporto, in evoluzione, con i paesi del Patto di Varsavia).[208]

Negli anni seguenti, il Report divenne inoltre un elemento sensibile per misurare le differenze tra i partiti politici tedeschi. Se infatti nel documento veniva accordato un uguale peso alla distensione e alla difesa nel quadro di una sicurezza europea, le diverse forze politiche tedesche cercavano tuttavia di interpretarlo secondo la propria convenienza, accentuando di volta in volta ora l'aspetto della difesa ora quello della distensione.[209] Tali atteggiamenti si riflettevano inevitabilmente nel rapporto degli stessi partiti politici in questione con gli Stati Uniti, i quali cominciarono a temere che un eccessivo sbilanciamento

---

[207] W. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., p.99.

[208] H. Haftendorn*, Coming of age,* cit., p.239.

[209] Matthias Zimmer, "The German political parties and the United States"*,* in Detlef Junker, (ed.) *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990, A handbook,* vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), pp.89 e segg; sull'importanza del Rapporto Harmel nel contesto politico della BRD si veda anche: T. G. Ash, *In Europe's name,* cit., p.41, in cui Ash descrive come il Rapporto Harmel divenne un documento molto citato dalla classe politica tedesco-occidentale, venendo a rappresentare la "bibbia delle relazioni Est-Ovest". Nel contempo Ash evidenzia come, nel quadro della formula generale dello stesso Report, la difesa e la distensione potevano venire definite in modi diversi, in modo dunque strumentale rispetto alla prospettiva che si intendeva avanzare.

della BRD nei confronti della distensione avrebbe potuto nuocere ai propri interessi.

Il collegamento che venne stabilito nel dicembre 1967 tra la dimensione politica e quella militare della sicurezza europea era peraltro coerente con l'evoluzione politica in atto in Germania occidentale.[210] I documenti risalenti al 1967 sottolineano infatti come soprattutto Brandt e Bahr ritenessero che le condizioni internazionali della metà degli anni '60 rendevano immaginabile una graduale riduzione del confronto politico-militare con il Patto di Varsavia, da attuarsi auspicabilmente in accordo con tutto il campo occidentale. A tal proposito, in un testo dell'estate 1967 che riprendeva precisamente le parole del rapporto prodotto dalla Commissione Watson-Schütz, Willy Brandt scriveva:

> La NATO e la *Entspannungspolitik* non sono alternative che si escludono a vicenda. (…) Diminuendo l'efficacia della NATO si ridurrebbero anche le basi per la *Entspannungspolitik.* La deterrenza militare ha assicurato la pace in Europa. Sarebbe sconsiderato danneggiarla e mettere in gioco quello che è stato raggiunto finora.[211]

L'Esercizio Harmel assurse rapidamente a pietra miliare nella storia dell'Alleanza Atlantica, malgrado il suo spirito fosse presto oscurato - peraltro solo temporaneamente - dagli eventi dell'estate 1968. Nell'agosto 1968 la brutale repressione sovietica della Primavera di Praga evidenziò il carattere ancora aggressivo del campo comunista, confermando per la NATO l'impossibilità di illudersi nei confronti delle intenzioni del Patto di Varsavia e la necessità di mantenere di conseguenza una forte difesa militare.[212] Il tema della crisi

---

[210] "Entwurf: Regierungserklärung für die Verteidigungsdebatte des Deutsche Bundestages am 6/12/1967", 4/12/1967, Dep. Bahr - AdsD, 1/EBAA001060 (ex 401), A 10; W. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., pp.20-21.

[211] Willy Brandt, "Entspannungspolitik mit langem Atem. Das Erreichte sichern und eine dauerhafte, gerechte Friedensordnung in Europa errichten", Articolo per *Außenpolitik,* agosto 1967, WBA – AdsD, A 3, 258.

[212] Helmut Schmidt, "Konsequenzen der Breshnew-Doktrin", 21/1/1969, HSA – AdsD, 1/HSAA008088 (Militaria), Bd.8.

cecoslovacca apriva la relazione annuale presentata nel 1968 dal Ministro della Difesa tedesco Gerhard Schröder al governo, rivelando come - a causa della peculiare posizione geografica - in Germania occidentale si percepisse la necessità di accordare la massima priorità ad una politica di sicurezza prudente, per essere in grado di preservare la libertà della stessa BRD.[213] L'occupazione della Cecoslovacchia ad opera dei paesi del Patto di Varsavia (ad eccezione della Romania) aveva infatti significative ripercussioni nella percezione della Repubblica Federale Tedesca circa la propria sicurezza, in quanto, avendo determinato lo spostamento di numerose truppe del blocco comunista in Europa centrale, alterava a favore sovietico gli equilibri militari del continente.[214]

La repressione della Primavera di Praga venne tuttavia prevalentemente interpretata dai paesi occidentali come un incidente grave ma passeggero, nello sviluppo di una distensione che soprattutto la BRD era intenzionata a non compromettere.[215] Brandt, che a causa della sua drammatica esperienza come sindaco di Berlino Ovest ai tempi della costruzione del Muro non poteva nutrire illusioni circa la pericolosità dell'Unione Sovietica, sosteneva comunque la necessità che la Germania occidentale evitasse di contribuire ad un nuovo aumento delle tensioni internazionali. Nella sua ottica era dunque essenziale che, anche dopo gli eventi di Praga, la BRD mantenesse salda la propria linea politica di distensione Est-Ovest, rimanendo disponibile ad intraprendere misure di

[213] Grosser Jahresbericht der Bundesregierung – 1968, Contributo del BMVtg Gerhard Schröder, PA AA, B 14, II-A7, Bd.1750.

[214] Grosser Jahresbericht der Bundesregierung – 1968, cit. Nel contributo di Schröder a pag. 9 vi è scritto infatti: „Le truppe del Patto di Varsavia dislocate attualmente in Europa centrale offrono all'URSS maggiori possibilità operative. Le condizioni per attacchi a sorpresa e per operazioni aggressive con un preavviso solo limitato contro la zona della NATO sono diventate più propizie. L'incertezza circa le intenzioni dell'URSS e lo spostamento dei rapporti di forza a favore del Patto di Varsavia richiedono la massima attenzione da parte degli alleati. (…) Nell'Europa centrale il rischio per la sicurezza è aumentato."

[215] John G. McGinn, "The politics of collective inaction. NATO's response to the Prague Spring", *Journal of Cold War Studies,* (Fall 1999, vol. 1, n. 3), pp.111-138.

disarmo.[216] Anche il Cancelliere Kurt Kiesinger, della CDU, nonostante si esprimesse in modo severissimo contro l'azione sovietica, non la riteneva una valida ragione per modificare sostanzialmente il percorso di *Ostpolitik* appena avviato.[217]

Il fatto che l'invasione sovietica della Cecoslovacchia dovesse rappresentare una ricaduta soltanto momentanea nel clima che aveva preceduto la distensione era pertanto un'opinione condivisa non soltanto dall'SPD, ma anche dai liberali e da una parte della classe politico-diplomatica conservatrice.[218] Wilhelm Grewe riteneva ad esempio che solo chi era stato colpito da una "euforia per la distensione" poteva essere convinto di un veloce ritorno ad un contesto internazionale con un alto livello di conflittualità tra i due campi.[219] In caso contrario, i tragici eventi di Praga rappresentavano una battuta d'arresto presumibilmente transitoria, nell'ottica di un processo di lenta evoluzione dello scenario internazionale verso un allentamento delle tensioni.

---

[216] Willy Brandt, Presidente dell'SPD, "ARD Sendung Report. SPD Pressemitteilungen und Informationen", 23/8/1968, WBA – AdsD, A 3, 283. Un'opinione simile rispetto agli eventi relativi alla crisi cecoslovacca si trova in: Aufzeichnung des MD Egon Bahr, "Ostpolitik nach der Besetzung der CSSR", 1/10/1968, AAPD 1968, vol. II, Dok. 324, pp.1278-1281.

[217] Sessione n.68 della Commissione Esteri del Bundestag, 27/8/1968, Relazione del Cancelliere (d'ora in poi BK) Kiesinger, in Joachim Wintzer (ed.), *Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages. Sitzungsprotokolle 1965-1969* (Dusseldorf: Droste Verlag, 2006), pp.1002-1013. Per quanto riguarda le diverse posizioni tra i politici della Germania occidentale relativamente alle conseguenze della crisi cecoslovacca sulla politica estera della BRD, si veda l'intero svolgimento della stessa sessione n. 68 e il commento che compare nel già citato volume a pp.LXXV-LXXVI.

[218] Punti 1 e 9 di: "Antrag der Bundestagfraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP", 25/9/1968, Außenpolitische Debatte, HSA – AdsD, 1/HSA005085, (Fraktionsvorsitzender), Bd.1.

[219] W. G. Grewe, *Rückblenden, 1976-1951,* cit., pp.666; 669.

CONCLUSIONI

Analizzando gli eventi del 1967, si può affermare che l'Alleanza Atlantica riuscì a superare con successo la fase critica della seconda metà degli anni '60, in cui fu sottoposta a forti pressioni provenienti sia dal proprio interno sia dal contesto internazionale e a consolidare la sua ragion d'essere anche nella nuova epoca di distensione.[220] Sebbene - come si è detto - le relazioni internazionali sembravano essere entrate in una fase diversa da quella delle forti tensioni che avevano caratterizzato gli anni '50 e i primi anni '60, gli stati della NATO si mostravano tuttavia piuttosto consapevoli del fatto che le prospettive per un rapido progresso della distensione tra i due blocchi fossero ancora estremamente complesse e pertanto non andassero sopravvalutate.[221]

Come si può dedurre soprattutto dalle fonti relative al Ministero degli Esteri, durante gli anni della Grande Coalizione erano già evidenti gli argomenti di politica di sicurezza di cui si sarebbe discusso in Germania occidentale durante tutto il periodo 1967-1975, ossia la distensione politica e militare - e quindi il connesso tema del controllo degli armamenti (nei suoi aspetti nucleare e convenzionale) - e le riflessioni relative ad un assetto di sicurezza europeo.[222]

Dal punto di vista della *détente*, se da una parte si riscontra l'avvio della straordinaria azione diplomatica che la BRD realizzò nel campo degli *Ostverträge,* dall'altra parte nel contesto internazionale era emersa la necessità di discutere anche degli aspetti militari della distensione. Su questo fronte per la Germania

[220] Vojtech Mastny, "Was 1968 a strategic watershed of the Cold War?", *Diplomatic History,* vol. 29, N. 1 (January 2005), pp.149-177.

[221] "Follow-up to the Report on Future Tasks of the Alliance. Report by the NATO Council in Permanent Session, 13/6/1968", NATO Confidential Document C-M(68)21, PA AA, B 130, Bd.4277, in particolare si vedano le pp.4; 17.

[222] Willy Brandt, "Erklärung vor dem Deutschen Bundestag am 20 Juni 1968", in W. Brandt, *Reden und Interviews,* cit., pp.35-41.

occidentale era particolarmente difficile cercare di avanzare una propria posizione nel campo occidentale, negli anni in cui le due superpotenze cominciavano a trovare interessi comuni (ad esempio per quanto riguardava un accordo sulla non proliferazione nucleare) che spesso agli europei sembravano contrari ai propri interessi. Anche l'ambito delle forze convenzionali era un settore complesso per una discussione transatlantica, dal momento che erano evidenti le differenze negli interessi nazionali e nelle percezioni tra gli Stati Uniti - lontani geograficamente dagli stati del Patto di Varsavia - e la Germania occidentale, confinante con il blocco comunista.

Per quanto riguardava poi una discussione sulla sicurezza europea, l'Alleanza Atlantica doveva cercare di rispondere con coerenza alla proposta avanzata dall'URSS di convocare una conferenza sulla sicurezza del continente. La Conferenza per la Sicurezza e Cooperazione in Europa - i cui lavori iniziarono nel 1972 e terminarono con l'Atto Finale di Helsinki del 1975 - vide la Germania occidentale ricoprire un ruolo propositivo e molto dinamico nei negoziati, che la mise talvolta in contrasto con gli Stati Uniti e che confermò la sua crescita politica nel contesto internazionale.

In questa fase della Guerra Fredda la Repubblica Federale Tedesca - a partire dagli anni del governo di Grande Coalizione - cercò di interpretare un ruolo più attivo nel contesto politico internazionale, ampliando il proprio margine di azione in politica estera, nei confronti sia dell'Est che dell'Ovest.[223] Prendendo le distanze dalla rigidità della tradizionale politica estera tedesca e dal velleitarismo antiamericano di parte dei conservatori, i socialdemocratici al governo portarono una dose di necessario realismo nella politica estera tedesco-

[223] Willy Brandt, *People and politics. The years 1960-1975* (London: William Collins Sons & Co., 1978).

occidentale.[224] La linea politica innovativa che la Germania occidentale cercò di perseguire negli anni della distensione doveva tuttavia confrontarsi con gli stretti limiti che alla fine degli anni '60 caratterizzavano lo spazio di azione della stessa BRD.[225]

[224] "Überprüfung der BRD Verteidigungskonzeption. SPD – Arbeitspapier: Studie 1967", 25/10/1967, HSA - AdsD, 1/HSAA005223 (SPD Parteivorstand) Bd.6.

[225] W. Wagner, „Außenpolitik nach dem Regierungswechsel in Bonn", cit., p.776.

CAPITOLO QUARTO

LA REPUBBLICA FEDERALE TEDESCA E IL NUCLEARE: DA MOTIVO DI DISCUSSIONE NELL'ALLEANZA ALLA NON PROLIFERAZIONE COME TASSELLO PER LA *DÉTENTE*

"Sperrvertrag:
Alle Tiere sind gleich, die Löwen aber sind gleicher"[1]
(„Die Zeit", 28.11.1969)

INTRODUZIONE: LA QUESTIONE DEL *"GERMAN FINGER ON THE NUCLEAR TRIGGER"*

L'analisi della politica della Repubblica Federale Tedesca nei confronti del nucleare tra il 1967 e il 1975 è un elemento fondamentale ai fini di un'approfondita comprensione del ruolo della *Bundesrepublik* nel sistema internazionale degli anni della *détente*. In questo capitolo si osserverà come proprio la Germania occidentale, per ragioni derivanti essenzialmente dall'eredità della sua storia nazionale e dalla propria collocazione geografica e politica nel contesto della Guerra Fredda, durante il periodo della distensione si trovò ad essere una delle maggiori protagoniste delle vicende connesse alla diffusione degli armamenti nucleari.[2]

[1] L'espressione significa: "Trattato di Non Proliferazione: tutti gli animali sono uguali, ma i leoni sono più uguali degli altri" ed è il testo che accompagnava una vignetta polemica pubblicata su "*Die Zeit"* il 28/11/1969, ovvero nella data della firma del TNP da parte dell'appena insediato governo Brandt-Scheel. Tale vignetta è riportata in: Helga Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik zwischen Sicherheitsbefriedigung und Friedenssicherung. Zur Außenpolitik der BRD 1955-1973* (Düsseldorf: Bertelsmann Universitätsverlag, 1974), p.108.

[2] Lo storico americano Marc Trachtenberg pone proprio la questione del rapporto tra la Germania occidentale e il nucleare al centro delle sue ricerche sulla Guerra Fredda. Si vedano ad esempio: Marc Trachtenberg, *A constructed peace. The making of the European settlement 1945-1963* (Princeton: Princeton University Press, 1999); e il capitolo 6, intitolato "The structure of great power politics, 1963-

In particolare, la questione di un'eventuale capacità nucleare della Repubblica Federale Tedesca (o, come si usava dire in quel periodo, il cosiddetto "*German finger on the nuclear trigger*") e le relative preoccupazioni non solo degli stati del Patto di Varsavia ma anche di quelli del campo occidentale occuparono a partire dal dopoguerra un posto di primo piano nel dibattito internazionale, almeno fino alla ratifica del Trattato di Non Proliferazione nucleare da parte della BRD nel 1974.[3]

La politica nucleare tedesca rappresentò infatti un cruciale argomento di discussione all'interno sia dell'Alleanza Atlantica, sia della stessa Germania occidentale e la classe politica della BRD giunse a scontrarsi anche molto aspramente intorno a tale tema.[4] Per poter comprendere al meglio il dibattito che si sviluppò tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70 nella Repubblica Federale Tedesca relativamente alla questione nucleare (e soprattutto al Trattato di Non Proliferazione), è necessario ripercorrere brevemente alcune tappe principali nell'evoluzione del rapporto della Germania occidentale con gli armamenti nucleari nel periodo che precede l'arco temporale scelto in questa tesi.

1975", nel volume: Marc Trachtenberg, *The Cold War and after. History, theory, and the logic of International Politics* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2012), pp.154-182. Tale capitolo propone in particolare un'interpretazione del periodo della distensione basata su considerazioni relative al ruolo degli equilibri nucleari tra le grandi potenze e alla gestione dello status non-nucleare della BRD all'interno della NATO.

[3] A proposito dell'ambivalenza presente nel campo occidentale relativamente ad un possibile "*German finger on the nuclear trigger"* si può qui ricordare la canzone satirica "*MLF Lullaby",* composta nel 1965 da Tom Lehrer, cantante e cabarettista statunitense.

[4] Wolfgang Krieger, "The Germans and the nuclear question", Detlef Junker, Manfred F. Boemeke, Janine S. Micunek (eds.), *Occasional Paper n.14 - Fifth Alois Mertes Memorial Lecture,* German Historical Institute, Washington D.C., (Washington, 1995), pp.14-20.

1. GLI ANTEFATTI: LA REPUBBLICA FEDERALE TEDESCA E IL NUCLEARE DAL DOPOGUERRA ALL'INIZIO DELLA DISTENSIONE

1.1. Riarmo e rinuncia

Konrad Adenauer – primo Cancelliere della Germania occidentale - era convinto che l'aspetto più interessante delle nuove armi nucleari fosse il loro valore come strumento politico e diplomatico.[5] Dal punto di vista specifico della BRD, essere in grado di poter esercitare un'opzione nucleare come leva diplomatica con l'URSS nell'ambito di un'eventuale riunificazione tedesca risultava infatti più significativo dell'aspirazione (non realistica) di disporre di armamenti nucleari soggetti al proprio controllo nazionale.[6] La mera possibilità di utilizzare un'opzione nucleare sul piano diplomatico, oltre ad essere coerente con l'ambizione della BRD di ottenere sia una completa sovranità nel sistema internazionale sia un'uguaglianza nei confronti dei suoi partner all'interno dell'Alleanza Atlantica, era considerata particolarmente rilevante dal Cancelliere, come parte integrante della propria idea di *Politik der Stärke* (politica di forza).[7]

Reputando che fosse utile tenere aperta una seppur remota ipotesi nucleare, Adenauer - come la maggioranza della classe politica tedesco-occidentale - era pertanto restio ad accettare lo status di *nuclear-have-not* che la comunità internazionale voleva imporre alla Repubblica Federale nell'ambito delle clausole per un inserimento di quest'ultima nel sistema di difesa del campo

[5] Annette Messemer, "Konrad Adenauer: defence diplomat on the backstage", in John Lewis Gaddis Philip H. Gordon, Ernest R. May, Jonathan Rosenberg (eds.), *Cold War statesmen confront the bomb. Nuclear diplomacy since 1945* (New York: Oxford University Press, 1999), pp.242-243.

[6] H. Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik,* cit., p.110. L'autrice mette in risalto il significato prevalentemente politico-diplomatico del desiderio dei governi della BRD di mantenere aperta un'opzione nucleare, parlando a tal proposito del possibile valore della stessa opzione in ambito negoziale come "*Tauschobjekt",* ovvero "oggetto di scambio".

[7] Susanna Schrafstetter, "The long shadow of the past: history, memory and the debate over West Germany's nuclear status, 1954-1969", in *History & Memory,* vol.16, n.1, spring/summer 2004, pp.120-121.

occidentale.[8] Tuttavia, il 3 ottobre 1954, il Cancelliere annunciò con una ufficiale dichiarazione unilaterale che la Germania Ovest si impegnava a rinunciare alla produzione di armi atomiche, biologiche e chimiche (spesso definite complessivamente con l'acronimo di ABC) nel proprio territorio.[9]

Tale atto, definito efficacemente da Matthias Küntzel "*the involuntary renunciation",*[10] si può considerare l'ultima di una serie di misure stabilite dai vincitori della Seconda Guerra Mondiale per tenere sotto controllo la Germania, paese sconfitto, diviso e non ancora pienamente sovrano.[11] L'impegno del 1954 ebbe luogo infatti nel contesto dei negoziati per la fine del regime di occupazione in Germania occidentale e fu in particolare una precondizione posta dalle potenze vincitrici occidentali (Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia) per la successiva inclusione della BRD nelle strutture di difesa transatlantiche e per il suo processo di riarmo.[12] La rinuncia unilaterale del 1954 rientrava dunque nell'ambito della

---

[8] Matthias Dembinski, "Differences on Arms Control in German - American relations", in Detlef Junker (ed.), *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990. A handbook,* vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), p.142. Dembinski sostiene che, dal punto di vista di Adenauer, rinunciare alla produzione di armamenti nucleari rappresentasse *"a necessary evil",* indispensabile per liberare la Germania occidentale dal peso dello Statuto di Occupazione. Sullo stesso tema si veda anche Matthias Küntzel, *Bonn and the bomb. German politics and the nuclear option* (London; Boulder, Colorado: Pluto Press, 1995), pp.1-22.

[9] "Freiwilliger Verzicht der Bundesrepublik Deutschland auf die Herstellung von ABC – Waffen vom 23/10/1954", in *Abrüstung und Rüstungskontrolle, Dokumentation. Dokumente zur Haltung der Bundesrepublik Deutschland* (Bonn: Herausgegeben im Auftrag des Auswärtigen Amts: Köllen Druck & Verlag GmbH, 1978), dok. 3, pp.15-16.

[10] La rinuncia avvenne in realtà nella forma di una "concessione volontaria" rilasciata da Adenauer alla Conferenza di Londra di fine settembre/inizio ottobre 1954, tuttavia rispondeva alle sensibilità e alle pressanti richieste degli alleati della BRD. Si veda, tra gli altri, M. Küntzel, *Bonn and the bomb,* cit., p.2. L'autore, che intitola proprio "*The involuntary renunciation"* un paragrafo del suo volume, afferma che "sebbene furono attentamente evitati i segni di un *diktat* degli Alleati, la rinuncia alle armi ABC da parte della Repubblica Federale Tedesca poteva difficilmente venire considerata come un atto volontario".

[11] Catherine McArdle Kelleher, *Germany & the politics of nuclear weapons* (New York; London: Columbia University Press, 1975), p.11.

[12] L'ingresso della Repubblica Federale nella NATO ebbe luogo nel 1955. Si vedano: Mark Smith, *NATO enlargement during the Cold War. Strategy and system in the Western Alliance* (Houndmills: Palgrave, 2000), pp.96-126; Helga Haftendorn, "50 anni fa la Germania aderiva alla NATO", in *Rivista della NATO* (Estate 2005), http://www.nato.int/docu/review/2005/issue2/italian/history.html; M.

politica di "*double-containment"* perseguita a partire dall'immediato dopoguerra dagli alleati della BRD, oltre che verso l'URSS, anche nei confronti della Germania stessa.

Se infatti da una parte il blocco occidentale aveva bisogno del contributo della Repubblica Federale Tedesca alla ricostruzione europea e al sistema di difesa della NATO, dall'altra parte si reputava anche necessario cercare di imporre delle restrizioni al processo di riarmo tedesco.[13] Questa convinzione aveva le radici nel recente passato di aggressione che aveva caratterizzato la politica nazista e nel conseguente retaggio in termini di timori, presenti in tutta la comunità internazionale, connessi ad una possibile rapida ricomparsa di un forte stato tedesco.[14]

Un'altra tappa importante nella storia del rapporto della Germania occidentale con gli armamenti nucleari fu quella della nuclearizzazione delle forze dell'Alleanza Atlantica dislocate sul suolo europeo. A partire dall'inizio degli anni '50, parallelamente ai rapidi sviluppi sovietici nel settore militare-tecnologico, l'Amministrazione Eisenhower avviò infatti una nuclearizzazione delle forze

---

Trachtenberg, *A constructed peace,* cit., pp.125 e segg.; Christoph Bluth, *Britain, Germany and Western nuclear strategy* (Oxford: Clarendon Press, 1995), pp.16-17; 30.

[13] Sull'inserimento della BRD nella NATO come soluzione del dilemma di sicurezza del campo occidentale, consistente secondo Christian Tuschhoff nella ricerca di un compromesso tra "la sicurezza *per* la Germania e la sicurezza *dalla* Germania", si vedano, tra gli altri proprio Christian Tuschhoff, *Deutschland, Kernwaffen und die NATO, 1949-1967. Zum Zusammenhalt von und friedlichem Wandel in Bündnissen* (Nuclear History Program – NHP, Internationale Politik und Sicherheit, Stiftung Wissenschaft und Politik SWP; Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2002), pp.385-391; e M. Smith, *NATO enlargement during the Cold War,* cit., pp.122-125, in cui, a tal proposito, l'autore parla di *„channeling"* della questione tedesca, affermando che *„the accession was a case of both Germany being used to solve NATO's problems, and NATO being used to solve the German Question".*

[14] Per quanto riguarda il modo in cui il peso della recente storia nazionale tedesca influenzò durante la Guerra Fredda il dibattito su un possibile status nucleare della Germania occidentale, si veda S. Schrafstetter, "The long shadow of the past", cit.

statunitensi presenti in Europa.[15] Tale processo, mirante a rassicurare gli alleati (scongiurandone contemporaneamente scelte nucleari indipendenti) e a rafforzare la difesa occidentale, investì dal 1954-1955 anche la BRD, con un massiccio schieramento di armi nucleari tattiche a corto raggio sul suo territorio.[16] Per quanto riguardava il regime a cui avrebbero dovuto essere sottoposti tali armamenti, era in via di definizione un sistema di sicurezza di "doppia-chiave", che aveva lo scopo di riservare agli Stati Uniti la responsabilità effettiva sulle nuove armi affidate alla *Bundeswehr*. La Repubblica Federale Tedesca si trovò perciò ricca di testate atomiche NATO stanziate sul proprio suolo ma priva di un controllo politico-militare su tale arsenale.[17]

Tale sviluppo, benché godesse dell'ampio sostegno tedesco-occidentale per l'inserimento della BRD nell'Alleanza Atlantica, vide l'opposizione di parte della sinistra e la nascita di un movimento di protesta pacifista e antinucleare (*Kampf der Atomtod*).[18] La protesta aveva origine proprio dalla consapevolezza di parte della società civile tedesco-occidentale che - con la nuclearizzazione delle forze NATO - la sicurezza degli europei diveniva sempre più dipendente da armamenti sui quali essi non avevano un reale controllo, tra l'altro nello stesso periodo in cui la credibilità della garanzia nucleare statunitense sembrava in parte affievolirsi per effetto dei progressi tecnologici sovietici. In particolare, il

[15] Per il processo di nuclearizzazione delle forze NATO in Europa occidentale si rimanda soprattutto a Marc Trachtenberg, *History & Strategy* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1991), pp.153-168.

[16] Per quanto riguarda la nuclearizzazione delle forze NATO dislocate in Germania occidentale si vedano soprattutto: C. Bluth, *Britain, Germany and Western nuclear strategy,* cit., pp.30-42; Robert S. Norris, William M. Arkin, William Burr, "Where they were", in *The Bulletin of Atomic Scientists,* (November-December 1999), pp.26-35.

[17] Wolfram Hanrieder, *Germany, America, Europe. Forty years of German foreign policy* (New Haven: Yale University Press, 1989), p.58.

[18] Mark Cioc, *Pax Atomica. The nuclear defense debate in West Germany during the Adenauer era* (New York: Columbia University Press, 1988); Jeffrey Boutwell, "The politics and Ideology of SPD Security Policies", in Barry M. Blechman, Cathleen S. Fisher (eds.), *The silent partner. West Germany and arms control* (Cambridge Mass.: Ballinger Publishing Company, 1988), pp.130-131; 145; 151-152.

movimento di protesta antinucleare tedesco si raccolse in quella fase intorno al tema della "sopravvivenza nazionale" e alla convinzione che gli specifici interessi nazionali della Repubblica Federale (come la riunificazione) dovessero venir presi maggiormente in considerazione dallo stesso governo tedesco e dagli Stati Uniti.[19]

La nuclearizzazione implicava poi la trasformazione della presenza americana in Europa in un impegno di fatto permanente, necessario a controllare le forze NATO là dislocate e a gestire la prosecuzione del riarmo tedesco.[20] Sebbene gli Stati Uniti volessero evitare una propria sovraesposizione e auspicassero un più equo *burden sharing* con gli alleati, la suddivisione degli oneri della difesa era però complessa anzitutto per il settore nucleare, sul quale gli europei desideravano ottenere un maggior controllo, che gli USA erano invece restii a concedere.

Nonostante la rinuncia del 1954, per la Germania occidentale rimanevano comunque possibili l'alternativa di acquisire armamenti nucleari prodotti altrove e quella, molto dibattuta nella BRD, di una coproduzione e cogestione (*nuclear sharing*) con altri paesi.[21] D'altra parte, dopo l'esplorazione di un progetto europeo di cooperazione trilaterale[22] e la successiva scelta di de Gaulle di

---

[19] Holger Nehring, "Diverging perceptions of security. NATO, nuclear weapons, and social protest", in Andreas Wenger, Christian Nuenlist, Anna Locher (eds.), *Transforming NATO in the Cold War. Challenges beyond deterrence in the 1960's* (London: Routledge, 2007), pp. 131-147; si veda anche S. Schrafstetter, "The long shadow of the past", cit., pp.121-124, in cui l'autrice sottolinea come lo schieramento delle armi nucleari statunitensi nel territorio della Repubblica Federale Tedesca venisse considerato alla fine degli anni '50 in modo molto critico da una parte della società tedesco-occidentale, in quanto sembrava diminuire le possibilità di un'auspicata riunificazione nazionale.

[20] M. Trachtenberg, *History & Strategy,* cit., p.165.

[21] M. Küntzel, *Bonn and the bomb,* cit., pp.7-16; C. M. Kelleher, *Germany & the politics of nuclear weapons,* cit., in particolare i capitoli 5-7; C. Bluth, *Britain, Germany and Western nuclear strategy,* cit., pp.52-58.

[22] Il protocollo di cooperazione nucleare franco-italo-tedesco fu sottoscritto il 28 novembre 1957. Su tale argomento si rimanda soprattutto a: Leopoldo Nuti, "The F-I-G story revisited", in Leopoldo Nuti, Cyril Buffet (eds.), *Dividing the Atom. Essays on the history of nuclear proliferation in Europe,* num. speciale di *Storia delle Relazioni Internazionali,* vol.13, n.1 (1998), pp.69-100.

rinunciare a tale piano di *nuclear sharing* per favorire un percorso autonomo francese, alla BRD non restava che cercare di assicurarsi un maggior peso in materia nucleare nel contesto di un auspicato progetto di compartecipazione nell'ambito dell'Alleanza Atlantica.[23]

1.2. Il *nuclear-sharing* dall'*hardware* al *software*

La Repubblica Federale Tedesca fu la più convinta sostenitrice del fallimentare progetto statunitense di *Multilateral Nuclear Force* transatlantica (MLF), di cui si discusse nella NATO durante i primi anni '60.[24] Tale iniziativa aveva un valore più politico-simbolico che militare e doveva servire agli Stati Uniti per rafforzare la coesione dell'Alleanza Atlantica, rassicurando i propri alleati riguardo alla garanzia di un credibile deterrente nucleare, su cui anche questi ultimi avrebbero esercitato un parziale controllo.[25]

La *Multilateral Force,* nella forma di una flotta nucleare con un equipaggio integrato proveniente dai diversi paesi della NATO, mirava a contenere le indipendenti aspirazioni nucleari europee e fu ideata pensando in primo luogo alla Repubblica Federale Tedesca, per renderne più accettabile lo status non-nucleare.[26] Se infatti nel dopoguerra era stato ammissibile imporre restrizioni alla Germania nell'ambito dei nuovi armamenti atomici, stava divenendo difficile

[23] C. M. Kelleher, *Germany & the politics of nuclear weapons,* cit., pp.271 e segg.

[24] C. Bluth, *Britain, Germany and Western nuclear strategy,* cit., pp.93 e segg; C. M. Kelleher, *Germany & the politics of nuclear weapons,* cit., pp.228 e segg.

[25] Lawrence Freedman, *The evolution of nuclear strategy* (London: The International Institute for Strategic Studies, Macmillan Press, 1989), p.327.

[26] George Ball, Sottosegretario di Stato nelle Amministrazioni Kennedy e Johnson e tra i principali sostenitori del progetto *Multilateral Force,* definì efficacemente la MLF come uno strumento che dava alla BRD un ruolo nella propria difesa nucleare, "tenendo contemporaneamente al guinzaglio le aspirazioni nucleari tedesche". Memorandum del 1964, citato in: Hal Brands, "Progress unseen: U.S. Arms Control policy and the origins of Détente, 1963-1968", in *Diplomatic History,* vol.30, n.2 (April 2006), p.263. Sullo stesso tema si veda M. Trachtenberg, *A constructed peace,* cit., pp.314 e segg.

concepire un'inferiorità tedesca permanente in questa dimensione, nel segno della "volontaria astinenza" del 1954.[27] Seguendo una logica improntata al multilateralismo, la MLF avrebbe dovuto mantenere i limiti imposti alla Repubblica Federale in termini di possesso e produzione nazionale di armi atomiche, permettendo tuttavia una sensibile evoluzione dello status della stessa BRD, tramite la partecipazione di quest'ultima ad una forza nucleare integrata transatlantica.[28]

La proposta di una forza nucleare multilaterale all'interno della NATO sembrava rispondere agli obiettivi della BRD di aumentare la propria influenza nel sistema di difesa transatlantico, rafforzare la coesione dell'Alleanza e scongiurare un *disengagement* degli Stati Uniti dalla sicurezza del continente europeo.[29] Il possesso (o almeno la co-gestione) di armi nucleari rappresentava in particolare per la classe politica della Germania Ovest un tema riguardante essenzialmente lo status del proprio paese all'interno del blocco occidentale e la costante aspirazione tedesca ad un'uguaglianza nei confronti degli alleati europei, comprese la Gran Bretagna e la Francia ormai dotate di un proprio deterrente nucleare nazionale.[30]

---

[27] C. M. Kelleher, *Germany & the politics of nuclear weapons,* cit., p.7; S. Schrafstetter, "The long shadow of the past", cit., p.137.

[28] Hal Brands, "The United States, Germany and the multilateralization of international relations", in D. Junker (ed.), *The United States and Germany in the era of Cold War,* cit., p.50.

[29] Christoph Hoppe, *Zwischen Teilhabe und Mitsprache. Die Nuklearfrage in der Allianzpolitik Deutschlands, 1959-1966* (Nuclear History Program – NHP; Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1993), pp.371-375. McGeorge Bundy sostiene che il motivo principale del sostegno tedesco al progetto MLF fosse legato proprio all'interesse della BRD di evitare un distacco statunitense dalla sicurezza europea. McGeorge Bundy, *Danger and survival. Choices about the bomb in the first fifty years* (New York; Toronto: Random House, 1988), p.503.

[30] Wilhelm G. Grewe, "Über den Einfluß der Kernwaffen auf die Politik", in *Europa Archiv,* Folge 3/1967, p.91; Hal Brands, "Non-Proliferation and the dynamics of the Middle Cold War: the Superpowers, the MLF, and the NPT", in *Cold War History,* vol.7, n.3 (2007), p.392. La prima esplosione nucleare britannica risaliva al 1952, mentre la Francia raggiunse una propria capacità atomica nel 1960.

Come si evince da un'analisi interna del Ministero della Difesa tedesco-occidentale, risalente al 1965, la Repubblica Federale riteneva che l'Alleanza Atlantica dovesse affrontare la questione nucleare con la dovuta urgenza e cautela, per evitare conseguenze pericolose per la coesione dello stesso campo occidentale. Si diceva:

> Una sistemazione della questione nucleare è urgente, dal punto di vista dell'equiparazione dei diritti tra tutti i partner della NATO. Una responsabilità comune può essere ottenuta o attraverso la creazione di una forza nucleare multilaterale oppure con la partecipazione alla pianificazione e all'utilizzo delle armi nucleari strategiche.[31]

Un altro documento del 1965, preparato dal Ministero della Difesa tedesco-occidentale per la visita del 28-29 maggio 1965 del Segretario della Difesa statunitense McNamara nella BRD, si riferiva al progetto MLF e più in generale al fattore nucleare, enunciando alcuni principi fondamentali che avrebbero dovuto guidare la politica della Repubblica Federale in quell'ambito.[32] In tale fonte si affermava che la soluzione del problema nucleare rappresentava un importante obiettivo della BRD, la quale dal suo punto di vista non poteva "rinunciare ad ottenere una corresponsabilità circa la pianificazione, la formulazione dei principi di impiego, la scelta degli obiettivi e la decisione relativa all'uso di armi nucleari", dalle quali, come si legge, dipendeva in ultima istanza la propria sicurezza. Nello stesso documento venivano esposti altri due concetti fondamentali. Il primo sottolineava l'opportunità di porre sempre la questione nucleare come un problema comune degli stati della NATO, per evitare che la

[31] Ministero della Difesa, "Führungsweisung nr.1. Deutsche Auffassung zum strategischen Konzept der NATO", 21/7/1965, Dok.159, scatola 6, Fondo NHP, MGFA Potsdam. A metà del 1965 il progetto di MLF era, come si vedrà, già in seria crisi. E' significativo pertanto sia il modo in cui esso veniva ancora menzionato in un importante documento ufficiale tedesco, sia il fatto che a tale opzione si cominciava ad affiancare quella di *second best,* consistente in una partecipazione tedesca alla pianificazione nucleare della NATO.

[32] Ministero della Difesa, NHP Dok. Bonn 154, scatola 5, MGFA-Potsdam, "Sprechzettelbeitrag für den Besuch des US-Verteidigungsministers McNamara am 28/29.5.65 in der Bundesrepublik", 18/5/1965, pp.38-40.

Repubblica Federale si trovasse "in una situazione poco chiara che avrebbe potuto destare il sospetto che la BRD perseguisse in realtà un'ambizione nucleare nazionale".[33] L'altro tema fondamentale trattato nella nota del Ministero della Difesa era collegato invece alle preoccupate considerazioni tedesche circa il crescente deterioramento dei rapporti tra la Francia e gli Stati Uniti. Nell'analisi in questione si esprimeva di conseguenza la necessità di evitare di trovarsi, per la soluzione della questione nucleare, in una situazione che imponesse alla Repubblica Federale di prendere parte in tale contrasto franco-statunitense, compromettendo inevitabilmente il rapporto con uno dei due preziosi alleati.[34]

Per quanto riguardava invece i paesi della NATO, se da una parte temevano che negare ogni opzione nucleare alla BRD avrebbe potuto dar luogo a tendenze nazionaliste e/o neutraliste nella stessa Germania, dall'altra questi non celavano il timore opposto, ovverosia che concedere una parziale capacità nucleare alla Repubblica Federale avrebbe potuto riportare alla luce un pericoloso militarismo tedesco.[35] L'acquisizione di un eventuale status nucleare da parte della Repubblica Federale rappresentava inoltre il maggior timore sovietico fin dalla costituzione dello stato tedesco occidentale e pertanto era una questione molto delicata e sottoposta ad un rigido veto dell'URSS.[36] Il progetto MLF era di conseguenza fortemente avversato dall'Unione Sovietica che, considerandolo un

[33] "Sprechzettelbeitrag für den Besuch des US-Verteidigungsministers McNamara am 28/29.5.65 in der Bundesrepublik", NHP Dok. 154, cit., p.39.

[34] "Sprechzettelbeitrag für den Besuch des US-Verteidigungsministers McNamara am 28/29.5.65 in der Bundesrepublik", NHP Dok. 154, cit., p.39.

[35] Sul rischio per la stabilità del sistema internazionale insito nell'attuazione di un *containment* troppo punitivo nei confronti della Germania sconfitta ("*another Versailles leading to another Hitler*") si veda S. Schrafstetter, "The long shadow of the past", cit., pp.127-128; 137. L'autrice sottolinea poi come sia i fautori sia gli oppositori della MLF attingessero alla storia tedesca per argomentare la propria posizione, i primi considerando con preoccupazione la prospettiva di una BRD frustrata nel suo ruolo di inferiorità rispetto agli alleati e gli altri temendo quella di un'acquisizione della capacità nucleare da parte della Germania.

[36] M. Trachtenberg, *A Constructed Peace,* cit., pp.251-256 e 399-400.

espediente per nuclearizzare la BRD, lo reputava un ostacolo ad un potenziale accordo con gli USA sulla non proliferazione.[37]

L'opzione della *Multilateral Force* fu progressivamente abbandonata dall'Amministrazione Johnson tra il 1965 e il 1966. Questo accadde sia a causa di risposte piuttosto scettiche da parte degli alleati europei (rispecchianti il timore di Gran Bretagna e Francia nei confronti di una capacità nucleare della BRD)[38] sia per la mancanza di convinzione della stessa Casa Bianca che - specialmente dopo il test nucleare cinese del 1964 - era sempre più interessata ad un trattato di non proliferazione tra le due superpotenze.[39] La MLF si stava pertanto trasformando da panacea dei problemi nucleari interni all'Alleanza Atlantica ad ostacolo nel percorso di una distensione con l'Unione Sovietica.[40]

Dal punto di vista statunitense diventava infatti sempre più difficile trovare un equilibrio coerente tra il percorso verso un auspicato accordo con i sovietici volto a limitare la proliferazione nucleare (che aveva avuto una prima tappa con il *Partial Test Ban Treaty* del 1963)[41] e i piani interni alla NATO per una maggiore

---

[37] C. Hoppe, *Zwischen Teilhabe und Mitsprache,* cit., pp.379-380; Helga Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution. A crisis of credibility, 1966-1967* (Oxford: Clarendon Press, 1996), pp.130-131.

[38] Secondo la Haftendorn, la principale ragione del fallimento della MLF consisteva nella mancanza di un convinto supporto da parte dei paesi dell'Europa occidentale (Repubblica Federale Tedesca a parte), H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution*, cit., p.145. Sulle posizioni degli stati europeo-occidentali si vedano anche: S. Schrafstetter, "The Long Shadow of the Past", cit., p.128; M. Bundy, *Danger and survival,* cit., pp.495-498.

[39] Marilena Gala, *Il paradosso nucleare. Il Limited Test Ban Treaty come primo passo verso la distensione* (Firenze: Polistampa, 2002), pp.282; 292; 310. Scrive l'autrice: "L'arsenale nucleare, nel momento in cui cessava di essere la garanzia dell'incontestabile protezione assicurata da ciascuna superpotenza ai propri alleati per diventare, paradossalmente, strumento privilegiato di dialogo con l'avversario, diventava il principale fattore destabilizzante dei rapporti che non fossero quelli fra Casa Bianca e Cremlino. In altri termini, l'elemento unificatore si trasformava necessariamente in motivo di disputa e viceversa."

[40] Haftendorn definisce efficacemente la MLF una "*apparent panacea",* H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution*, cit., p.115.

[41] M. Gala, *Il paradosso nucleare,* cit.; sulla difficile adesione della BRD al PTBT si vedano in particolare M. Küntzel, *Bonn and the bomb,* cit., pp.32-35, S .Schrafstetter, "The Long Shadow of the Past",

condivisione dell'arsenale nucleare con gli alleati europei. Queste due istanze entrarono progressivamente in conflitto e a partire dalla metà degli anni '60 divenne evidente che gli Stati Uniti non erano disposti a portare avanti il progetto della MLF fino a rischiare di compromettere un accordo con l'URSS sulla non proliferazione e di conseguenza anche le possibilità più immediate per una distensione bipolare.[42] La decisione degli Stati Uniti di lasciar cadere l'ipotesi della *Multilateral Force* mise in luce sia il rischio di isolamento della BRD all'interno della stessa Alleanza Atlantica per quanto concerneva la questione del *nuclear sharing,* sia gli stretti limiti in cui la politica estera tedesca, fortemente dipendente dalle scelte statunitensi, si poteva muovere a metà degli anni '60.[43]

Particolarmente eloquente rispetto all'interesse della BRD nei confronti del progetto di MLF è un documento preparato dal Ministero degli Esteri tedesco a metà settembre del 1966, in vista di un viaggio a Washington del Cancelliere Erhard e del Ministro della Difesa von Hassel.[44] In tale lunga nota venivano esposti dettagliatamente tutti i punti che ci si auspicava venissero affrontati nei colloqui tra i politici tedeschi e i membri dell'Amministrazione Johnson. Alla questione nucleare veniva riservato uno spazio importante, sostenendo come - nonostante fosse ormai evidente l'intenzione degli Stati Uniti di far cadere l'ipotesi di MLF - in Germania occidentale tale scenario venisse considerato in modo alquanto negativo. Nel documento si dice a tal proposito:

---

cit., pp.131-132; C. Hoppe, *Zwischen Teilhabe und Mitsprache,* cit., pp.144-150; C. Bluth, *Britain, Germany and Wester nuclear strategy,* cit., pp.158-159.

[42] Proprio incentrato sul difficile rapporto nel campo occidentale tra non proliferazione e *nuclear sharing* è l'articolo di H. Brands, "Non-Proliferation and the dynamics of the Middle Cold War", cit.

[43] C. Hoppe, *Zwischen Teilhabe und Mitsprache,* cit., p.30; pp.375-383. Hoppe, a proposito dell'isolamento della BRD relativo soprattutto alla questione nucleare, parla di un „vicolo cieco" in cui il governo tedesco-occidentale di Ludwig Erhard (coalizione CDU-CSU/FDP) si venne a trovare nel 1966.

[44] "Besprechungsmappe für Reise BK und BMVtg von Hassel, 24-27 September 1966 nach Washington", documento del Politische Abteilung II A7 (NATO e difesa) del Ministero degli Esteri, Dok.170, scatola 6, Fondo NHP, MGFA-Potsdam.

> Secondo la nostra opinione, una sistemazione della questione nucleare rimane uno dei compiti più importanti dell'Alleanza. Noi siamo come prima del parere che un miglioramento del meccanismo di consultazione sulle questioni nucleari non sia sufficiente (*sottolineatura nostra)* e che la costituzione di una forza nucleare comune sarebbe la migliore soluzione al problema nucleare. (…) Dal punto di vista tedesco una tale decisione del governo americano (*quella di abbandonare la MLF*) sarebbe grave. (…) La formazione di una forza nucleare comune rimane un obiettivo essenziale della politica tedesca, anche se al momento non appare realizzabile. Una soluzione solamente di consultazione relativamente alla questione nucleare non ci darebbe abbastanza influenza e non sarebbe pertanto soddisfacente.[45]

Il progressivo abbandono statunitense del progetto della MLF alimentava inoltre il sospetto tedesco di un "accordo di condominio" USA-URSS a spese dell'Europa occidentale (e specialmente di Bonn) e rappresentò un'incrinatura nelle relazioni tedesco-americane.[46]

La Repubblica Federale Tedesca accolse pertanto in modo tiepido la successiva costituzione di un *Nuclear Planning Group* (NPG) interno alla NATO, considerandolo un "premio di consolazione" rispetto alla MLF e una magra concessione degli Stati Uniti ai loro alleati.[47] Detta iniziativa, (il cui impulso venne dal Segretario della Difesa degli USA McNamara, sostenuto dal governo britannico del laburista Wilson) consisteva nella creazione di un organo per la consultazione sulla pianificazione nucleare dell'Alleanza Atlantica.[48] Nonostante l'iniziale delusione tedesca a causa dell'abbandono statunitense della MLF, la Germania occidentale comunque trovò poi nel NPG un utile forum di discussione in cui

---

[45] "Besprechungsmappe für Reise BKr und BMVtg von Hassel, 24-27 September 1966 nach Washington", NHP Dok.170, cit., pp.87-95.

[46] A tal proposito è da menzionare l'espressione "*nuklearen Komplizenschaft"* (complicità nucleare, delle due superpotenze), utilizzata poi nel febbraio 1967 dall'allora Cancelliere CDU Kurt Kiesinger e riportata in C. M. Kelleher, *Germany & the Politics of Nuclear Weapons,* cit., p.297.

[47] Wilhelm G. Grewe, *Rückblenden, 1976-1951. Aufzeichnungen eines Augenzeugen deutscher Außenpolitik von Adenauer bis Schmidt* (Frankfurt am Main, Berlin, Wien: Propyläen, 1979), p.629; W. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., p.49.

[48] Andrew Priest, "From hardware to software. The end of the MLF and the rise of the Nuclear Planning Group" in A. Wenger, C. Nuenlist, A. Locher (eds.), *Transforming NATO in the Cold War,* cit., pp.151 e segg.; H. Brands, "Non-Proliferation and the dynamics of the Middle Cold War", cit., pp.405; 408.

cercare di perseguire i propri interessi.[49] Una costante che si riscontra del resto nella Guerra Fredda è proprio lo sforzo della Germania occidentale di cercare di assicurarsi un diritto di consultazione (*Mitspracherecht*) nel settore nucleare ogniqualvolta percepiva un indebolimento dell'impegno americano nei suoi confronti.[50]

La Germania occidentale, come si è accennato, avrebbe dunque indubbiamente preferito soluzioni del problema del *nuclear sharing* basate su una condivisione dell' "*hardware*", ossia la costituzione di una forza nucleare multinazionale integrata nell'ambito della NATO, che avrebbe potuto dar luogo ad una partecipazione tedesca alle forze nucleari nella formula di un'auspicata co-proprietà ("*Mitbesitz"*).[51] Ciò detto, i governi tedesco-occidentali seppero prontamente riconoscere le opportunità che si potevano ricavare anche da una condivisione del "*software*", vale a dire dalla propria partecipazione stabile in un organo di pianificazione nucleare dell'Alleanza quale era il NPG.[52] A partire dal 1967 la BRD, in qualità di membro non-nucleare permanente nel gruppo,[53] trovò infatti nel NPG una sede in cui poteva ottenere informazioni sulla politica nucleare della NATO e partecipare attivamente alla definizione della linea stessa dell'Alleanza. Una conseguenza di tali sviluppi interni alla NATO, messa in rilievo da alcuni studiosi, fu quindi un - seppur circoscritto - aumento di influenza della

[49] C. Bluth, *Britain, Germany and Western nuclear strategy,* cit., pp.179 e segg.; H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution*, cit., pp.161 e segg.

[50] W. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., p.64; Beatrice Heuser, *NATO, Britain, France and the FRG. Nuclear strategies and forces for Europe*, 1949-2000 (Basingstoke: Macmillan, 1997), pp.138-147.

[51] A. Priest, "From hardware to software", cit., pp.153-155.

[52] H. Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik,* cit., p.119.

[53] Il *Nuclear Planning Group* era composto da sette membri, quattro dei quali erano permanenti, ovverosia Stati Uniti, Gran Bretagna, Italia e Repubblica Federale Tedesca. I restanti tre membri erano scelti tra gli altri stati della NATO in base ad un sistema di rotazione.

Germania occidentale negli equilibri interalleati a partire dalla fine degli anni ’60.[54]

Sebbene dunque la strategia nucleare transatlantica continuasse a riflettere in primo luogo gli interessi degli Stati Uniti,[55] con l’istituzione del *Nuclear Planning Group* la NATO si era dotata di un importante organo in cui poter sperimentare un metodo di elaborazione della politica nucleare più condiviso, che contribuì a consolidare la coesione dell’Alleanza.[56] La costituzione del NPG e la sua attività a partire dal 1967 favorirono una generale riduzione delle preoccupazioni europee nei confronti di un *decoupling* della sicurezza transatlantica e contribuirono a smorzare la grave crisi di credibilità che aveva riguardato la garanzia nucleare statunitense intorno alla metà degli anni ’60.[57]

2. IL DIBATTITO SUL TNP: LA POLARIZZAZIONE DELLA CLASSE POLITICA TEDESCO-OCCIDENTALE TRA *“ANTI-NPT HYSTERIA”*[58] E CAUTO APPOGGIO (1967-1969)

Dopo aver esaminato brevemente quali erano state le principali evoluzioni del rapporto della Repubblica Federale Tedesca con la questione degli armamenti nucleari tra gli anni ’50 e la metà del decennio successivo, ci si occuperà ora della politica nucleare tedesco-occidentale durante la fase che è stata precedentemente definita di distensione (1967-1975). In tale periodo, il tema più

[54] C. Tuschhoff, *Deutschland, Kernwaffen und die NATO, 1949-1967,* cit., p.391.

[55] Lawrence S. Kaplan, *NATO divided, NATO united. The evolution of an alliance* (Westport, Connecticut; London: Praeger, 2004), p.42.

[56] H. Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik,* cit., p.119; A Priest, “From hardware to software“, cit., p.156.

[57] Andreas Wenger, Jeremi Suri, “At the crossroads of Diplomatic and Social History: The nuclear revolution, dissent and Détente”, in *Cold War History,* vol.1, n.3 (2001), p.23.

[58] L’espressione è ripresa da M. Küntzel, *Bonn and the bomb,* cit., p.91.

rilevante per quanto riguardava il dibattito internazionale sulla dimensione nucleare della sicurezza fu sicuramente il Trattato di Non Proliferazione nucleare (TNP).

La discussione che si sviluppò tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70 in Germania occidentale relativamente alla questione della non proliferazione nucleare diede luogo ad una notevole polarizzazione della classe politica, paragonabile alla controversia sui Trattati dell'*Ostpolitik* che parallelamente divideva il Bundestag.[59] L'adesione della Repubblica Federale al Trattato di Non Proliferazione fu raggiunta al termine di un processo lungo e difficile, che investì in modo significativo le relazioni tra gli Stati Uniti e la stessa BRD.[60] Il Trattato di Non Proliferazione infatti, prima di divenire un cardine della distensione bipolare, rappresentò un elemento di tensione nei rapporti interni dell'Alleanza Atlantica e in particolare proprio tra la Germania occidentale e gli Stati Uniti.[61]

In questo paragrafo si analizzerà il dibattito intorno al TNP dal 1967 fino alla firma da parte della Germania occidentale, che ebbe luogo nel 1969, mentre nel prossimo si prenderanno in esame gli anni tra la firma e la ratifica (avvenuta

[59] H. Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik,* cit., p.115. Per quanto riguarda i trattati dell'*Ostpolitik* e il relativo processo di ratifica al Bundestag, si vedano soprattutto: Mary Elise Sarotte, *Dealing with the devil. East Germany, Détente, and Ostpolitik, 1969-1973* (Chapel Hill; London: The University of North Carolina Press, 2001); Helga Haftendorn, *Coming of age. German foreign policy since 1945* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2006), in particolare pp.170-182; Peter Bender, *Neue Ostpolitik. Von Mauerbau bis zum Moskauer Vertrag* (München: Deutscher Taschenbuch Verlag GmbH & Co. KG, 1986), in particolare pp. 197-202; Timothy Garton Ash, *In Europe's name: Germany and the divided continent* (London: Vintage, 1994).

[60] Leopoldo Nuti, "Negotiating with the enemy and having problems with the allies. The impact of the Non-Proliferation Treaty on transatlantic relations", in Basil Germond, Jussi M. Hanimäki and Georges-Henri Soutou (eds.), *The Routledge Handbook of Transatlantic Security* (London; New York: Routledge: 2010), pp.89-102.

[61] H. Brands, "Non-Proliferation and the dynamics of the Middle Cold War", cit., pp.411-412. Brands, individuando in tale articolo le simmetrie nella situazione dei due blocchi, sostiene a tal proposito che, nel caso della politica di non proliferazione, la convergenza degli interessi delle due superpotenze fu raggiunta al prezzo di problemi per gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica nell'ambito della coesione delle rispettive alleanze.

nel 1974) e in generale la posizione della BRD relativamente alla questione della proliferazione nucleare fino al 1975.

Per quanto nel caso della Repubblica Federale Tedesca la posizione nei confronti degli armamenti nucleari fosse in una certa misura già stata stabilita, come si è avuto modo di vedere, con la rinuncia ufficializzata dal Cancelliere Adenauer nel 1954, il processo di adesione al Trattato di Non Proliferazione da parte della BRD fu uno dei più complessi.[62] Il dibattito su tale questione mostrò come, nonostante la piena integrazione della Germania ovest nel campo occidentale in qualità di stato ormai sovrano, la situazione tedesca presentasse delle caratteristiche peculiari e particolarmente significative rispetto ad altri casi simili.[63]

Era infatti evidente come, relativamente alla politica di sicurezza e soprattutto al tema degli armamenti nucleari, Bonn potesse disporre di una libertà di manovra decisamente più limitata di quella delle altre medie potenze.[64] La questione di un'eventuale scelta nucleare della Germania occidentale veniva del resto interpretata a livello internazionale più come una mossa politica collegata all'eredità tedesca di aggressione e militarizzazione che come un elemento che poteva contribuire al sistema di sicurezza transatlantico.[65] A tal proposito Susanna Schrafstetter, nel suo saggio sul complesso rapporto della Germania occidentale con il nucleare, cita un eloquente articolo del *New York Times* dell'8 luglio 1968, in cui si sosteneva che "l'unico governo sulla terra" che

[62] Oliver Bange, "NATO and the Non-Proliferation Treaty. Triangulations between Bonn, Washington, and Moscow" in A. Wenger, C. Nuenlist, A. Locher (eds.), *Transforming NATO in the Cold War,* cit., pp.162-180; H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., pp.151 e segg.

[63] W. Krieger, "The Germans and the nuclear question", cit.

[64] C. M. Kelleher, *Germany & the politics of nuclear weapons,* cit., 286.

[65] S. Schrafstetter, "The long shadow of the past", cit., p.138.

non avrebbe mai potuto astenersi dal trattato era proprio quello della Repubblica Federale Tedesca.[66]

Sebbene molti stati criticassero il nascente regime di non proliferazione, la Germania occidentale - a causa della propria posizione geografica e della drammatica storia nazionale tedesca - rappresentava un caso speciale.[67] Nella comunità internazionale, la percezione di una (anche remota) ambizione nucleare tedesca aveva infatti l'effetto diretto di danneggiare la stabilità politica dell'Europa, a causa dei timori che alimentava in tutti gli stati del continente.[68] La propaganda sovietica del resto collegava la presunta ambizione nucleare tedesco-occidentale al tradizionale revisionismo della BRD, alimentando strumentalmente una vera e propria fobia relativa all'eventualità dell'acquisizione di una capacità nucleare da parte della Repubblica Federale Tedesca.[69]

Un fattore che contribuì inoltre a suscitare allarmismo nella comunità internazionale e a danneggiare l'immagine della BRD all'estero fu il contemporaneo successo elettorale del partito neo-nazista tedesco (*Nationaldemokratische Partei Deutschland*-NPD) nelle consultazioni regionali tra il 1966 e il 1968.[70] L'NPD portava infatti avanti una politica estera ultra-nazionalista e rifiutava l'idea di rinunciare ad un potenziale status nucleare per la Germania, concorrendo dunque a creare un "imbarazzo internazionale" a carico della Repubblica Federale relativamente al delicato tema della non proliferazione.

---

[66] S. Schrafstetter, "The long shadow of the past", cit., p.136.

[67] M. Küntzel, *Bonn and the bomb,* cit.; S. Schrafstetter, "The long shadow of the past", cit., p.136; anche la Kelleher sostiene che ogni tentativo di generalizzazione del caso tedesco debba essere prudente, proprio a causa della particolarità della situazione della Repubblica Federale in materia nucleare, C. M. Kelleher, *Germany & the politics of nuclear weapons,* cit., p.287.

[68] M. Bundy, *Danger and survival,* cit., p.498.

[69] C. M. Kelleher, *Germany and the politics of nuclear weapons,* cit., pp.294-295; H. Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik,* cit., p.139.

[70] S. Schrafstetter, "The long shadow of the past", cit., p.135.

Sebbene pertanto negli anni ’60 la Germania occidentale fosse considerata un partner affidabile dell’Alleanza Atlantica, vi era ancora a livello internazionale una diffusa insicurezza relativamente alla stabilità dello stato tedesco-occidentale nel lungo periodo.[71]

Come si è detto, la decisione di “non avere la bomba” era stata nel caso tedesco una scelta nazionale, voluta però al contempo dai vincitori della Seconda Guerra Mondiale.[72] Fermo restando tale impegno del 1954, la maggioranza della classe politica della BRD accolse tuttavia in modo scettico la proposta del Trattato di Non Proliferazione Nucleare come formulata nelle prime bozze presentate congiuntamente a Ginevra nell’ottobre del 1966 e poi nell’agosto dell’anno seguente da parte delle due superpotenze, dopo un lungo dibattito nell’ambito delle Nazioni Unite.

Il Trattato di Non Proliferazione, poi sottoscritto ufficialmente il 1 luglio 1968 in primo luogo da Stati Uniti, Unione Sovietica e Gran Bretagna, considerando “la devastazione che colpirebbe tutta l’umanità nel caso di una guerra nucleare”, si assegnava l’obiettivo di porre un freno al processo di proliferazione nucleare in atto nel sistema internazionale. In particolare, il concetto centrale del trattato era la divisione del mondo in due categorie di paesi: gli stati nucleari,[73] i quali avrebbero dovuto evitare sia il trasferimento di armi nucleari sotto il controllo di stati non nucleari sia ogni forma di aiuto per una nuclearizzazione di questi ultimi, e quelli non nucleari, che dal loro punto di vista

[71] S. Schrafstetter, “The long shadow of the past”, cit., pp.137-138.

[72] M. Bundy, *Danger and survival,* cit., p.513.

[73] Nell’articolo IX, punto 3, del TNP gli stati considerati nucleari ai fini del trattato vegono definiti nel modo seguente: “*a nuclear-weapon State is one which has manufactured and exploded a nuclear weapon or other nuclear explosive device prior to 1 January, 1967”.*

si sarebbero dovuti astenere in modo vincolante dall'acquisizione di armamenti nucleari.[74]

La Grande Coalizione del governo Kiesinger condivideva il principio generale della non proliferazione ma, considerata la centralità per la BRD del tema ricorrente dell'uguaglianza con i propri alleati e i contemporanei sviluppi nucleari di Gran Bretagna e Francia, il TNP appariva evidentemente discriminatorio dal punto di vista della Germania occidentale.[75] La classe politica tedesco-occidentale non riusciva pertanto ad accettare facilmente di formalizzare in modo definitivo il proprio status non-nucleare, soprattutto se questo passaggio era parte di un accordo generale tra le due superpotenze, in cui era tra l'altro evidente come l'obiettivo sovietico fosse proprio la non proliferazione tedesca.[76]

Un indicatore della percezione diffusa che si aveva in Germania occidentale relativamente ad un trattato di non proliferazione si può riscontrare nella stessa terminologia utilizzata. Un termine che cominciò ad essere usato dai conservatori tedeschi e che divenne poi di uso comune nella Repubblica Federale era infatti "*Atomsperrvertrag"*, ovvero "trattato per una proibizione del nucleare". Rispetto al più neutro termine, usato ufficialmente, di "*Nichtverbreitungsvertrag",* che traduce proprio l'idea di "non proliferazione" (in cui si potevano far rientrare anche i concetti di *arms control* e di disarmo) l'espressione *Atomsperrvertrag* voleva sottolineare il divieto a carico degli stati non-nucleari di percorrere una

[74] Per il testo del trattato: http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/NPTtext.shtml.

[75] M. Bundy, *Danger and survival,* cit., p.498; H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., pp.151-155.

[76] Eloquente è a tal riguardo il titolo del "*Bild am Sonntag"* del 18/2/1967: "The atomic giants have spoken!", citato da H. Haftendorn, *Coming of Age,* cit., p.98. Helga Haftendorn parla altrove del vero e proprio "shock" prodotto in Germania occidentale in seguito al raggiungimento di un accordo tra le due superpotenze sulla questione della non proliferazione nucleare; H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., p.157. Sullo stesso punto si vedano anche M. Trachtenberg, *The Cold War and after,* cit., p.155; e C. Bluth, *Britain, Germany and Western nuclear strategy,* cit., pp.160; 164.

strada nucleare e dunque il carattere discriminatorio del trattato nei loro confronti.[77]

L'interpretazione del comportamento della Germania occidentale in tale periodo rimane un tema aperto alla discussione nel dibattito storiografico, riscontrandosi posizioni che vanno da quella di McGeorge Bundy, che nega la presenza di qualsiasi ambizione nucleare tedesca nel periodo in questione,[78] a quella di Marc Trachtenberg, che invece sostiene come l'idea che i tedeschi non fossero mai stati interessati all'acquisizione di una propria forza nucleare sia, a suo avviso, solamente una sorta di "mito".[79] Un'interpretazione generalmente condivisa sostiene comunque che la maggior parte delle riserve tedesco-occidentali nei confronti del TNP fossero determinate da una ritrosia della BRD ad essere privata della possibilità di utilizzare sul piano diplomatico la "minaccia" di una propria via nucleare.[80] Nella formulazione congiunta di Stati Uniti e Unione Sovietica, il trattato avrebbe peraltro reso impossibile per la Repubblica Federale Tedesca anche qualsiasi status nucleare in un contesto multilaterale.

Dall'analisi dei documenti si evince come, a nostro parere, una reale ambizione nucleare tedesca fosse presente solo nell'ala più radicale e gollista dei partiti conservatori CDU-CSU. Per quanto riguardava invece la maggioranza della

---

[77] O. Bange, "NATO and the Non-Proliferation Treaty", cit., p.164.

[78] M. Bundy, *Danger and survival,* cit., pp.498, in cui McGeorge Bundy a tal riguardo sostiene che "*neither the failure of the MLF nor any other event since 1963 has ever produced even the smallest sign of German interest in having a German bomb".* Sempre Bundy, a pp. 503-505, afferma che, se da una parte i tedeschi erano certamente consapevoli che ogni loro tentativo in tal senso avrebbe provocato nello stesso modo tra i propri amici e tra i propri avversari una grande disapprovazione, il dato più significativo era che comunque nel caso tedesco non si sviluppò mai un'ambizione nucleare nazionale. Bundy sostiene pertanto come, nonostante la Germania occidentale fosse il paese più esposto nel contesto della Guerra Fredda e possedesse una significativa capacità economica e tecnologica nel campo del nucleare civile, la stessa BRD non espresse mai aspirazioni nel campo del nucleare militare e rimase nel tempo coerente con l'originaria rinuncia del 1954.

[79] M. Trachtenberg, *The Cold War and after,* cit., p.159.

[80] W. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., p.93; C. M. Kelleher, *Germany & the politics of nuclear weapons,* cit.; H. Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik,* cit.

classe politica tedesco-occidentale, generalmente non si metteva in discussione un'adesione della BRD al Trattato di Non Proliferazione, ma l'acceso dibattito interno era focalizzato piuttosto sul *come* e *quando* sottoscrivere il trattato, cercando nel contempo di modificarne gli aspetti giudicati più problematici. Tuttavia, la difficoltà dei governi della Germania occidentale nello stabilire una propria linea coerente relativamente al TNP dava luogo ad una certa ambiguità, prestandosi dunque ad interpretazioni spesso fuorvianti da parte dei paesi di entrambi gli schieramenti.

Nel 1967 il TNP era un tema che aveva acquisito la massima priorità nell'agenda politica delle superpotenze e del Regno Unito e, come si è detto, nell'estate di quell'anno gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica si accordarono su un possibile testo per tale trattato, presentando due bozze separate ma identiche nei negoziati in corso presso il Comitato dei 18 per il Disarmo (ENDC).[81] In Germania occidentale gli sviluppi relativi al raggiungimento di un accordo sulla non proliferazione venivano seguiti con estrema attenzione e si stavano al riguardo delineando diverse posizioni, che andavano dalla durissima opposizione rappresentata dalla nazionalistica CSU ad un cauto appoggio portato avanti dai socialdemocratici.

Il governo Kiesinger - Brandt esprimeva fondamentalmente quattro condizioni essenziali necessarie ad un'accettazione tedesca di un trattato sulla non proliferazione nucleare, consistenti in:

[81] Il Comitato delle diciotto nazioni per il disarmo (*Eighteen Nations Disarmament Conference*-ENDC) era un organismo creato nell'ambito dell'ONU nel 1962, con l'obiettivo di perseguire negoziati per il controllo degli armamenti e per il disarmo generale. Tale Comitato, i cui lavori si tenevano a Ginevra, era composto dalle rappresentanze di cinque paesi della NATO (USA, Canada, Gran Bretagna, Italia e Francia, che però ne boicottava i lavori), cinque del Patto di Varsavia (URSS, Bulgaria, Cecoslovacchia, Polonia e Romania) e otto paesi non allineati (Birmania, Brasile, Egitto, Etiopia, India, Messico, Nigeria e Svezia).

1. la tutela e il sostegno di un uso pacifico dell'energia atomica per tutti gli stati;
2. uno stretto collegamento con i temi del disarmo e della distensione;
3. la salvaguardia della sicurezza degli stati non nucleari;
4. la garanzia che il trattato non avrebbe danneggiato gli sviluppi futuri del processo di integrazione europea.[82]

Nonostante questa "base comune", le opinioni all'interno dell'esecutivo divergevano però considerevolmente. Pur avendo dichiarato già dal novembre del 1966 la propria disponibilità ad aderire prontamente ad un trattato relativo alla non proliferazione, il governo di Grande Coalizione non aveva tuttavia una linea condivisa su tale argomento.[83]

Se da una parte il Cancelliere Kiesinger, personalmente molto critico nei confronti del TNP,[84] cercava di trovare una difficile mediazione all'interno delle eterogenee forze politiche conservatrici,[85] la posizione più definita del Ministro degli Esteri Brandt era improntata ad un forte pragmatismo che gli faceva collegare la questione del trattato a considerazioni generali sulla politica estera tedesco-occidentale. All'inizio del suo mandato da Ministro degli Esteri, Brandt mostrò in realtà una certa ambiguità nei confronti di un trattato di non proliferazione,[86] ma la sua posizione ebbe poi una graduale evoluzione nel senso di un sostegno al TNP.

---

[82] H. Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik,* cit., pp.164 e segg.

[83] H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., p.151.

[84] Appartiene al Cancelliere Kiesinger l'espressione "*nuklearen Komplizenschaft",* (complicità nucleare, degli USA con i sovietici), con la quale accusò gli Stati Uniti nel febbraio 1967. H. Hafendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., p.159.

[85] M. Küntzel, *Bonn and the bomb,* cit., pp.77-80.

[86] William Glenn Gray, "Abstinence and Ostpolitik. Brandt's government and the nuclear question", in Carole Fink, Bernd Schaefer (eds.), *Ostpolitik, 1969-1974: European and global responses* (Cambridge University Press, 2009), pp.244 e segg. Gray sostiene che "l'impianto del trattato offendeva il senso di equità di Brandt, dividendo nettamente il mondo in due categorie di stati".

Nel 1967 Brandt si era ormai convinto che un accordo tra le due superpotenze sulla non proliferazione sarebbe stato presto raggiunto. Al centro delle sue valutazioni vi era pertanto il timore di un isolamento politico della Repubblica Federale nella comunità internazionale e nella stessa alleanza occidentale. Nonostante secondo Brandt tale rischio fosse sensibilmente diminuito a partire dalla formazione del governo di Grande Coalizione,[87] bisognava comunque, a suo avviso, cercare di evitare prese di posizione relative al TNP che avrebbero potuto irritare eccessivamente gli alleati della Repubblica Federale.

Come si legge da una nota segreta ad uso interno del Ministero degli Esteri, redatta proprio da Willy Brandt nel gennaio 1967, questo pericolo doveva essere scongiurato "non rimanendo prigionieri di posizioni antiquate" e comportandosi in modo coerente rispetto alla linea generale del governo di perseguimento della pace e appoggio al controllo degli armamenti.[88] Relativamente al rapporto con gli Stati Uniti e al desiderio tedesco di emanciparsi in parte dalla superpotenza alleata, Brandt più avanti scriveva:

> Ragionevolmente, non bisogna mettere a dura prova il nostro desiderio di maggiore indipendenza anche nella relazione con gli USA fino a un punto nel quale provocheremmo entrambe le superpotenze contro di noi e verremmo considerati a Est e a Ovest come disturbatori.[89]

Tale concetto rientrava peraltro coerentemente nella linea politica dell'SPD, che poneva come massima priorità tedesco-occidentale un generale impegno per la riduzione della sfiducia diffusa nella comunità internazionale nei

[87] "Bericht über die aktuelle außenpolitische Situation: Atomsperrvertrag", Gemeinsame Sitzung von SPD Parteivorstand, Parteirat und Kontrollkommission der SPD. Mitteilung an die Presse. Pressemitteilungen und Informationen. WBA – AdsD, A 3, 256 (1/7/1967).

[88] BM Brandt, z.Z. Rom, an das AA, „Nichtverbreitungsabkommen", geheim, 3/1/1967, AAPD 1967, vol.I, dok.4, pp.14-18.

[89] BM Brandt, z.Z. Rom, an das AA, „Nichtverbreitungsabkommen", geheim, 3/1/1967, AAPD 1967, vol.I, dok.4, p.15.

confronti della stessa Germania. Un risultato positivo su questo fronte sarebbe stato, secondo i socialdemocratici, il necessario presupposto per un'effettiva distensione internazionale e per una possibile futura soluzione della questione nazionale tedesca.[90]

Nella stessa nota di Brandt sopra citata veniva anche esposto un tema fondamentale, che come vedremo era ricorrente in numerose analisi tedesco-occidentali sul TNP. Questo consisteva nella convinzione che, rappresentando i propri interessi in tale questione, la BRD dovesse cercare di porsi in una posizione comune con altri stati europei (come Italia e Svezia) e non (come Giappone, India e Canada) che avanzavano riserve e critiche nei confronti del nascente trattato. A tal proposito si nota che, nei documenti e nelle dichiarazioni pubbliche, Brandt tornava frequentemente a sottolineare come non ci fosse una specifica questione tedesca sul Trattato di Non Proliferazione Nucleare e a ribadire pertanto come le critiche e le preoccupazioni relative al TNP fossero spesso comuni anche agli altri stati non-nucleari.[91]

La presunta discriminazione del TNP nei confronti degli stati non-nucleari, tanto criticata dai conservatori tedeschi, non era così rilevante a giudizio di Brandt, poiché il trattato formalizzava una realtà di fatto già esistente (e comunque difficilmente modificabile) del sistema internazionale. Un aspetto che egli invece non mancava di sottolineare era la necessità di evitare di venire

[90] Überprüfung der BRD Verteidigungskonzeption. SPD – Arbeitspapier: „Studie 1967", 25/10/1967, HSA - AdsD, 1/HSAA005223 (SPD Parteivorstand; Sicherheitsausschuss) Bd.6.

[91] BM Brandt in einer Rede vor dem "Council on Foreign Relations", New York, 9/2/1967, WBA – AdsD, A 3, 247 (10/2/1967), Atomsperrvertrag. Tale concetto era del resto condiviso da gran parte della classe politica socialdemocratica tedesco-occidentale, si veda ad esempio: Herbert Wehner (Ministro per la questione tedesca e Vicepresidente del gruppo parlamentare SPD): „Hört mit den monotonen Klagen auf! Atomsperrvertrag ist kein spezifisch deutsches Problem", PPP (Parlamentarisch - Politischer Pressedienst), Nachtrag Wochenende, 18-19/2/1967, HSA – AdsD, 1/HSAA008207 (Aktengruppe: Sacharchiv; Untergruppe: Militaria) Bd.8.

penalizzati dal punto di vista tecnologico-industriale.[92] L'interesse della Repubblica Federale Tedesca per un utilizzo pacifico dell'energia atomica e per i relativi benefici tecnico-scientifici ed economici veniva appunto definito dallo stesso Brandt un "interesse vitale", cui la BRD non avrebbe dovuto rinunciare.[93]

La posizione espressa da Willy Brandt, nel suo ruolo di Ministro degli Esteri e di Presidente del Partito Socialdemocratico, era dunque quella di un cauto sostegno al TNP, in cui non mancavano tuttavia critiche e perplessità circa il punto di vista negoziale degli Stati Uniti. Erano frequenti ad esempio accenni di Brandt alla necessità che il trattato in discussione avrebbe dovuto cercare di limitare la proliferazione sia orizzontale che verticale degli armamenti nucleari, imponendo quindi alle potenze del club atomico misure di *arms control* con la stessa determinazione con la quale si prescriveva l'impossibilità per i paesi non nucleari di accedere in futuro a tali armi.[94] Questo concetto si ritrova espresso in molti documenti e dichiarazioni dell'area socialdemocratica[95] e veniva ribadito da Brandt anche nelle occasioni ufficiali di confronto con l'amministrazione statunitense.[96]

---

[92] A tal proposito il Ministro degli Esteri Brandt affermava in modo particolarmente eloquente: „Uno stato industrializzato moderno non potrebbe rinunciarvi (*a un uso pacifico dell'energia nucleare per la ricerca e lo sviluppo industriale)* a meno di non volersi scavare da solo la propria tomba", in BM Brandt, Rede vor dem "Council on Foreign Relations", New York, 9/2/1967, WBA – AdsD, A 3, 247 (10/2/1967) Atomsperrvertrag.

[93] Vorstand der SPD Bundestagsfraktion. Willy Brandt: "Atomwaffensperrvertrag", Mitteilung für die Presse, WBA – AdsD, A 3, 259 (5/9/1967).

[94] BM Willy Brandt. Erklärung in Beantwortung einer Großen Anfrage der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, betr. „Atomwaffensperrvertrag", vor dem Deutschen Bundestag, Sitzung des Deutsche Bundestages vom 27/4/1967, WBA – AdsD, A 3, 252 (27/4/1967).

[95] Si vedano ad esempio l'intervento di Brandt al Consiglio del gruppo parlamentare dell'SPD tenutosi il 5/9/1967: Vorstand der SPD Bundestagsfraktion. Willy Brandt: "Atomwaffensperrvertrag", Mitteilung für die Presse, WBA – AdsD, A 3, 259 (5/9/1967) e la nota di Egon Bahr: Egon Bahr, Aufzeichnung, betr: Deutsche Denkschrift zu den gegenwärtigen Abrüstungsverhandlungen, 17/3/1967, Dep. Egon Bahr – AdsD, 1/EBAA000911 (ex 341).

[96] Per quanto riguarda l'auspicio circa il raggiungimento di un trattato internazionale che "veramente possa condurre ad una limitazione della proliferazione orizzontale *e verticale* (*nostra*

In coerenza con la maggioranza della classe politica socialdemocratica tedesca,[97] Brandt e Bahr cercavano comunque di smorzare la polemica sul trattato, temendo che l'apertura di una controversia troppo accesa a livello internazionale avrebbe tolto credibilità al generale interesse tedesco per la pace e il controllo degli armamenti e alimentato invece un'ambiguità, già presente, relativa ad ambizioni tedesche verso le armi nucleari. Anche Fritz Erler, parlamentare dell'SPD esperto di politica di sicurezza, si esprimeva in favore di una politica di non proliferazione, che a suo avviso doveva collegare la rinuncia tedesca all'opzione nucleare con un potenziamento della partecipazione della BRD nella pianificazione nucleare occidentale. Erler era infatti convinto che il clima di distensione che sarebbe potuto risultare da una generale pratica di *arms control* avrebbe contribuito in primo luogo a sviluppi positivi nell'ambito della questione tedesca.[98]

In un intervento del 1967 - in occasione di un Consiglio del gruppo parlamentare (*Fraktion*) dell'SPD - Brandt si diceva "dispiaciuto" che si fossero spesso verificati degli equivoci intorno alla posizione tedesca sul TNP, sostenendo come bisognasse fare in modo che a livello internazionale risultasse chiara l'assenza di ogni ambizione tedesca nei confronti degli armamenti nucleari.[99] All'interno del Ministero degli Esteri vi era infatti ampia consapevolezza del fatto che all'estero un eventuale rifiuto del trattato sarebbe stato collegato con l'auspicio "revisionista" tedesco di una modifica dello status quo europeo in

---

sottolineatura) degli armamenti nucleari", si veda ad esempio il resoconto redatto da Brandt di una sua conversazione con il Ministro della Difesa statunitense McNamara: BM Brandt, z.Z. New York, an das AA, „Besuch von BM Brandt bei Verteidigungsminister McNamara", 9/2/1967, geheim, telex, AAPD 1967, vol.I, dok.49, pp.255-256.

[97] Kommuniqué über die Sitzung des Präsidiums der SPD am Freitag, den 17/2/1967. Mitteilung für die Presse. „Nicht-Weitergabe-Vertrag", WBA – AdsD, A 3, 248 (17/2/1967).

[98] C. Bluth, *Britain, Germany and Western nuclear strategy,* cit., p.162.

[99] Vorstand der SPD Bundestagsfraktion. Willy Brandt: "Atomwaffensperrvertrag", Mitteilung für die Presse, WBA – AdsD, A 3, 259 (5/9/1967).

direzione della riunificazione della Germania, provocando un diffuso allarmismo nella comunità internazionale.[100]

Anche Egon Bahr notava con una certa preoccupazione come la Repubblica Federale - a causa delle sue continue richieste di miglioramento e modifiche al trattato - stesse correndo il rischio di isolarsi sia dai propri alleati della NATO sia da altri stati della comunità internazionale, quali i paesi non allineati.[101] Lo stesso Bahr - nelle sue annotazioni - era molto chiaro sul fatto che le polemiche interne sul TNP non dovessero avere troppo spazio nello scenario internazionale. A suo avviso era infatti opportuno che in ogni contesto politico-diplomatico la BRD si esprimesse in modo generalmente positivo sul trattato, senza destare a tal proposito il minimo sospetto di aspirazioni tedesche ad una propria via nucleare nazionale. Se il Trattato di Non Proliferazione era considerato da Bahr un "contributo costruttivo degli stati non nucleari al rafforzamento della pace e alla riduzione delle tensioni internazionali", a suo parere lo stesso trattato rappresentava tuttavia solamente una "soluzione parziale" della questione nucleare. Pertanto, come lo stesso Ministro degli Esteri, anche Bahr auspicava un impegno e un'assunzione di responsabilità maggiori da parte delle potenze nucleari.[102]

---

[100] Menne a St.Se., 4/3/1969, PA AA, Zwischenarchiv, Bd. 107.250 (B43, Ref.220).

[101] Egon Bahr, Aufzeichnung: Deutsche Position zum NV-Vertrag. Bonn, 7/4/1967. Dep. Egon Bahr – AdsD, A 3, 1/EBAA000911 (ex 341). A tal riguardo Küntzel riporta i dubbi che si stavano diffondendo nel contesto internazionale relativi alle continue richieste tedesche: "La BRD era realmente interessata a modificare il trattato, come sosteneva lei stessa, o piuttosto voleva ostacolarlo?". M. Küntzel, *Bonn and the bomb,* cit., p.101.

[102] Scriveva a tal proposito Egon Bahr: „E' vero che le armi nucleari concedono potere (…), ma dall'altra parte danno alle potenze che le possiedono una grande responsabilità. (…) Per le potenze nucleari si dovrebbe arrivare ad una regolazione della produzione di materiale fissile per scopi militari, ad un accordo sulla completa messa al bando dei test nucleari, come anche ad un congelamento e a una graduale riduzione delle armi nucleari esistenti e dei relativi vettori". Egon Bahr, Aufzeichnung betr: Deutsche Denkschrift zu den gegenwärtigen Abrüstungsverhandlungen. Bonn, 17/3/1967. Dep. Egon Bahr – AdsD, A 3, 1/EBAA000911 (ex 341).

All'interno dell'*Auswärtiges Amt,* tuttavia, si riscontravano significative divergenze nelle opinioni dei funzionari rispetto alla condotta da adottare relativamente al trattato in discussione. Il Segretario di Stato agli Esteri Klaus Schütz, vicino alle posizioni del Ministro, portava avanti una posizione di prudente sostegno al trattato, facendo attenzione ad inserire le critiche della Repubblica Federale nel quadro di simili perplessità di altri paesi, al fine di evitare ogni possibile fraintendimento della posizione tedesca. In una sintomatica lettera che lo stesso Schütz inviava nel marzo 1967 a Wilhelm Grewe, Schütz cercava di assicurarsi che la linea tedesca rappresentata dall'Ambasciatore della Repubblica Federale presso la NATO fosse quanto più chiara possibile, scrivendo:

> Non abbiamo nulla da nascondere nei confronti di nessuno, e non c'è nessun desiderio segreto tedesco. I nostri interessi sono soprattutto gli interessi di tutti i paesi non nucleari, specialmente i paesi europei membri della NATO e le potenze con un'industria nucleare.[103]

Altri funzionari con un ruolo importante nell'ambito dell'*Auswärtiges Amt* rappresentarono invece apertamente un punto di vista di dura opposizione nei confronti del trattato. Tra questi sono in particolare da citare lo stesso Ambasciatore presso la NATO Wilhelm Grewe, il responsabile per il disarmo e il controllo degli armamenti Swidbert Schnippenkötter[104] e Alois Mertes, politico conservatore attivo anch'egli nel settore del Ministero dedicato alla sicurezza e all'*arms control*. Sebbene questi personaggi fossero ufficialmente espressione del Ministero degli Esteri a guida SPD, essi continuavano ad essere fedeli interpreti di una politica estera ancorata ai principi dell'era Adenauer.[105] I loro atteggiamenti

[103] St.Se. Schütz an Bo. Grewe, Paris (NATO), „Behandlung des Nichtverbreitungsvertrages im NATO-Rat am 4. April. Taktik und Verfahren", 31/3/1967, geheim, AAPD 1967, vol.I, dok.114, pp.516-519.

[104] L'Ambasciatore Swidbert Schnippenkötter fu dal 1967 al 1969 alla guida dell'*Unterabteilung* II-B, all'interno del *Politische Abteilung* II del Ministero degli Esteri, ricoprendo la carica di *Beauftrager der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle* (Incaricato del governo per le questioni relative al disarmo e al controllo degli armamenti).

[105] O. Bange, "NATO and the Non-Proliferation Treaty", cit., p.176.

contribuirono a rendere difficile una chiara presa di posizione da parte del governo e ad alimentare un clima di "isteria" anti-trattato nella Repubblica Federale.[106]

Nelle analisi provenienti dai settori più conservatori della classe dirigente di Bonn, il trattato veniva infatti interpretato secondo una chiave "germanocentrica", in cui appunto esso sarebbe stato nient'altro che l'espressione di un complotto a spese della Germania. Tale atmosfera si riscontrava in alcuni ambienti politici e diplomatici, in parte della società civile e soprattutto nel settore economico-industriale tedesco e diede luogo ad un "melodramma nazionalistico"[107] di cui vi sono evidenti tracce in numerosi articoli dell'epoca.[108]

L'impegno a rinunciare ad armamenti nucleari contratto da Adenauer era del resto indubbiamente diverso da quello che sarebbe potuto derivare da un'adesione della Repubblica Federale al TNP. La dichiarazione del 1954 aveva infatti un valore effettivo solo nei confronti degli alleati occidentali, avrebbe potuto teoricamente essere revocata e soprattutto si applicava unicamente al suolo tedesco.[109] Il Trattato di Non Proliferazione avrebbe invece definitivamente segnato un duro colpo per qualsiasi aspirazione nucleare della Germania Ovest e più in generale anche per il suo status politico. Era pertanto chiaro a tutti i politici tedesco-occidentali che l'approvazione del TNP rappresentasse un passo molto

[106] M. Küntzel, *Bonn and the bomb,* cit., pp.90 e segg.

[107] L'espressione è ripresa da M. Küntzel, *Bonn and the bomb,* cit., p.93.

[108] I giornali che ospitavano le posizioni più radicalmente critiche nei confronti del Trattato di Non Proliferazione nucleare erano i conservatori "*Christ und Welt*", *"Rheinischer Merkur"* e *"Bayern Kurier".*

[109] O. Bange, "NATO and the Non-Proliferation Treaty", cit., p.163.

più vincolante e significativo per la politica della Repubblica Federale in quel settore.[110]

La rinuncia definitiva ad uno status nucleare implicava per la Germania occidentale in primo luogo l'abbandono della prospettiva di poter utilizzare l'elemento nucleare come *bargaining chip* nell'ambito del perseguimento della riunificazione nazionale da una posizione negoziale di forza.[111] Nella BRD, come si vedrà in dettaglio più avanti, si temeva inoltre che il Trattato di Non Proliferazione avrebbe potuto compromettere la sicurezza nazionale, il processo di integrazione europea e l'industria tedesco-occidentale, che impiegava energia nucleare a scopi civili.[112] Un tema fondamentale nel dibattito tedesco sul nucleare, era proprio la richiesta che un trattato sulla non proliferazione avrebbe dovuto in ogni caso tutelare gli interessi delle potenze non nucleari in materia di ricerca e sviluppo industriale relativamente ad un uso pacifico dell'energia atomica.[113] Un argomento poi caratteristico delle riserve della classe politica conservatrice nei confronti del TNP era quello relativo ad un'intromissione sovietica di fatto nelle questioni interne dell'Alleanza Atlantica, in quanto ad esempio con tale trattato si sarebbe dovuta abbandonare definitivamente la prospettiva di un *nuclear-sharing* interno alla NATO, tanto osteggiata dall'URSS.[114]

---

[110] Andreas Wenger scrive a tal proposito: "*TNP shifted the control of BRD's nuclear policy from an intra-NATO setting to an international context";* Andreas Wenger, "Crisis and opportunity: NATO's transformation and the multilateralization of détente, 1966-1968", in *Journal of Cold War Studies,* vol.6, n.1 (Winter 2004), p.73.

[111] Di questo parere è Leopoldo Nuti, si veda: L. Nuti, "Negotiating with the enemy and having problems with the allies", cit., p.94.

[112] Ruete (II B1), Aufzeichnung, Nichtverbreitungsvertrag: Positionspapiere, 1/2/1967, PA AA, B 150, Bd.96.

[113] Nichtverbreitungsvertrag: Positionspapiere 1-8, Auswärtiges Amt, Unterabteilung II B1 (Schnippenkötter), 16/2/1967, geheim, Dep. Egon Bahr – AdsD, A 10, 1/EBAA001052 (ex 297; Mappe 1: Non Proliferation, 1967).

[114] Il tema dell'intromissione sovietica nelle questioni interne della Germania occidentale e dell'Alleanza Atlantica, ricorrente nelle analisi della CDU-CSU, era strettamente legato allo spiccato anticomunismo tradizionalmente presente nelle forze politiche conservatrici tedesco-occidentali, si veda:

Il governo Kiesinger-Brandt portò avanti un'offensiva diplomatica per cercare di ottenere miglioramenti sugli aspetti del trattato giudicati più problematici, provando ad individuare posizioni comuni con altri stati non-nucleari.[115] Tale atteggiamento aveva il duplice obiettivo di evitare l'isolamento tedesco e di muoversi con una certa autonomia rispetto agli Stati Uniti. Nonostante i margini di manovra limitati, tale strategia diede alcuni frutti grazie soprattutto alla collaborazione con l'Italia, il Giappone (che aderirono al TNP rispettivamente nel 1969 e nel 1970) e l'India (che decise invece di rimanere fuori dal regime di non proliferazione).

La posizione negoziale della Germania occidentale non era tuttavia sempre coerente, in quanto all'interno della Grande Coalizione persistevano delle marcate differenze. Un documento significativo, utile a comprendere l'approccio polemico presente negli ambienti conservatori nei confronti delle prime bozze del TNP, è la nota indirizzata al Cancelliere Kiesinger e al Ministro degli Esteri Brandt, preparata alla fine del 1966 dai funzionari del Ministero degli Esteri Alois Mertes e Carl Lahusen.[116] In tale documento il trattato veniva considerato parte integrante di un disegno sovietico volto a sfruttare l'interesse statunitense per la questione della proliferazione nucleare, allo scopo di indebolire il campo occidentale e consolidare lo status quo nel continente europeo.[117] I due diplomatici tedeschi criticavano aspramente l'approccio degli Stati Uniti che, a loro avviso, mirava a

---

Clay Clemens, "The CDU/CSU and Arms Control", in B. M. Blechman, C. S. Fisher (eds.), *The silent partner. West Germany and arms control,* cit., pp.61-127.

[115] M. Küntzel, *Bonn and the bomb,* cit., pp.85 e segg.

[116] Aufzeichnung für BK und BM: Nichtverbreitung von Kernwaffen, geheim, 23/12/1966. Abteilung II B1 (Ref. VLR I Lahusen – VLR Dr. Mertes). Dep. Egon Bahr – AdsD, A 10, 1/EBAA000833 (ex 316; Mappe 1).

[117] Questo stesso concetto del TNP come uno strumento sovietico finalizzato a congelare lo status quo del continente europeo era presente anche nella stampa conservatrice, si veda ad esempio: H. G. von Studnitz, "Die Arroganz der Atom-Macht. Deutsche Politik vor schweren Entscheidungen", *Christ und Welt,* 3/2/1967, in BArch Koblenz, B 136/6899 (4.20.4 – Abrüstung, Allgemeines).

raggiungere una distensione bipolare anche a spese degli alleati europei, attraverso decisioni condivise con la superpotenza sovietica che finivano per penalizzare gli altri paesi della NATO. Lahusen e Mertes evidenziavano con preoccupazione come la questione del trattato stesse dividendo la comunità internazionale, non secondo l'usuale fronte Est-Ovest della Guerra Fredda, bensì in base ad una nuova cesura tra stati nucleari e non, che sembrava minacciare "irrevocabilmente" la coesione dell'Alleanza Atlantica.[118]

Sebbene ammettessero di conoscere ancora solo a grandi linee il testo della bozza di trattato, i due diplomatici dell'*Auswärtiges Amt* dedicavano un'analisi puntuale ai vantaggi e agli svantaggi di un'eventuale adesione tedesca al TNP, al fine di suggerire al governo una linea d'azione che fosse coerente con gli interessi nazionali della BRD. Nel documento venivano riconosciuti gli innegabili vantaggi relativi alla partecipazione della Repubblica Federale al regime di non proliferazione, come una sicura credibilità internazionale della definitiva rinuncia tedesca agli armamenti nucleari e il contestuale abbandono di ogni pretesa della BRD relativa ad un proprio rango superiore in Europa, che avrebbero contribuito alla *détente* e allontanato i ricordi legati al drammatico passato nazista. Ciò nonostante, nell'analisi di Lahusen e Mertes, i possibili svantaggi di un'adesione tedesca al TNP sembravano pareggiare o addirittura superare i potenziali benefici. In particolare, secondo l'interpretazione dei due funzionari, la Germania occidentale si sarebbe trovata ad adattarsi eccessivamente alla linea delle superpotenze, senza che nel frattempo si delineasse un avvicinamento di queste ultime relativamente alla questione tedesca. Considerando l'adesione tedesca un caso speciale nel contesto internazionale, gli autori della nota ribadivano come la "perdita di libertà

[118] Aufzeichnung für BK und BM: Nichtverbreitung von Kernwaffen, geheim, 23/12/1966. Abteilung II B1 (Ref. VLR I Lahusen – VLR Dr. Mertes). Dep. Egon Bahr – AdsD, A 10, 1/EBAA000833 (ex 316; Mappe 1).

d'azione" della BRD avrebbe potuto avere ricadute simboliche e pratiche su altri ambiti della propria sicurezza e consigliavano al governo una particolare attenzione nel valutare e definire la posizione ufficiale della Repubblica Federale.[119]

Nella classe dirigente della Germania occidentale, la parte più critica nei confronti del nascente regime di non proliferazione nucleare era inoltre particolarmente attenta alla posizione ostile al trattato portata avanti dagli alleati francesi. Dal punto di vista dei conservatori tedeschi, la Francia di de Gaulle sembrava infatti poter essere un naturale alleato della Repubblica Federale Tedesca nella battaglia internazionale contro il trattato.[120] Alois Mertes, che faceva parte dell'ala della CDU maggiormente contraria al TNP,[121] preparando il materiale per un incontro tra il Cancelliere Kiesinger e il Presidente francese de Gaulle, nel 1967 sottolineava ad esempio come - a suo avviso, - la posizione francese rispetto al trattato presentasse similitudini con l'atteggiamento tedesco.[122] Riportando opportunamente le parole del Ministro degli Esteri francese Couve de Murville, secondo il quale il TNP sarebbe stato "una finta manovra nei confronti dell'opinione pubblica mondiale" che, senza condurre al disarmo o alla distensione, in realtà avrebbe soltanto consolidato il monopolio delle grandi potenze, Mertes sperava probabilmente di rafforzare le perplessità di Kiesinger nei confronti del trattato.[123]

---

[119] Aufzeichnung für BK und BM: Nichtverbreitung von Kernwaffen, geheim, 23/12/1966. Abteilung II B1 (Ref. VLR I Lahusen – VLR Dr. Mertes). Dep. Egon Bahr – AdsD, A 10, 1/EBAA000833 (ex 316; Mappe 1).

[120] O. Bange, "NATO and the Non-Proliferation Treaty", cit., p. 169.

[121] Si veda a tal proposito la dettagliata ricostruzione del dibattito interno fatta da M. Küntzel, *Bonn and the bomb,* cit.

[122] VLR Dr. Mertes (Abteilung II B1, AA), Aufzeichnung: Französische Haltung zum NVV, 12/1/1967. Dep. Egon Bahr – AdsD, A 10, 1/EBAA000833 (ex 316; Mappe 1).

[123] VLR Dr. Mertes (Abteilung II B1, AA), Aufzeichnung: Französische Haltung zum NVV, 12/1/1967. Dep. Egon Bahr – AdsD, A 10, 1/EBAA000833 (ex 316; Mappe 1).

Alois Mertes era infatti convinto che il Trattato di Non Proliferazione, sotto la falsa immagine di contributo alla distensione internazionale, avrebbe invece avuto come effetto principale il congelamento della Germania occidentale a paese di secondo livello nel continente europeo.[124] Pertanto egli sosteneva che in tale questione bisognasse evitare di accontentare gli interessi sovietici in Europa e che soprattutto non si dovesse perdere di vista l'obiettivo tedesco dell'unità nazionale, che a suo giudizio sarebbe stato seriamente compromesso dal TNP.[125]

Per quanto riguarda ancora le posizioni critiche presenti nella classe diplomatica della BRD, nelle analisi dell'Ambasciatore Wilhelm Grewe l'opposizione al Trattato di Non Proliferazione era motivata essenzialmente dalla pericolosa discriminazione che - a suo avviso - il TNP realizzava nei confronti degli stati non nucleari e soprattutto della Germania occidentale. Egli del resto riteneva che il "fascino" delle armi nucleari fosse dovuto non solo a considerazioni relative alla sicurezza nazionale (protezione contro aggressori e contro la possibilità di subire un "ricatto nucleare" in sede politico-diplomatica) ma anche, e in maggior misura, al valore di tali armamenti in quanto simbolo di prestigio per un paese che li possedesse.[126] Quest'ultimo aspetto era collegato all'aspirazione generale ad una sovranità e un'indipendenza che dovevano permettere ad un paese di non subire opprimenti "tutele di potenze egemoniche" e di comportarsi in modo autonomo nella comunità internazionale.[127] Tale autonomia risultava inoltre

[124] Wolfgang Krieger sottolinea a tal proposito come, in alcuni ambienti conservatori, si temesse che anteporre la priorità internazionale del controllo degli armamenti all'obiettivo della riunificazione tedesca avrebbe potuto comportare conseguenze molto negative per quest'ultima. W. Krieger, "The Germans and the nuclear question", cit. p.7.

[125] W. Krieger, "The Germans and the nuclear question", cit. pp.7-8.

[126] W. G. Grewe, "Über den Einfluß der Kernwaffen auf die Politik", cit., p.91.

[127] Oliver Bange sottolinea come, nella visione dei conservatori tedeschi, le armi nucleari venissero considerate la base del potere politico di un paese e rappresentassero pertanto un indicatore dell'indipendenza degli stati nazionali. O. Bange, "NATO and the Non-Proliferation Treaty", cit., p.164.

fondamentale non solo nel campo della politica estera, bensì anche relativamente agli ambiti scientifico, economico e tecnico-industriale.[128]

Nel 1967 Grewe sosteneva che, considerata la linea di non proliferazione orizzontale che ormai USA, URSS e Gran Bretagna stavano percorrendo in modo determinato, alle nazioni non nucleari non restasse che scegliere tra tre alternative possibili in materia. La prima era quella di una neutralità disarmata, la seconda quella dell'accettazione di una garanzia di sicurezza di un alleato nucleare, mentre l'ultima opzione consisteva nella costituzione di una forza nucleare collettiva, attraverso la cooperazione tra stati diversi che si riconoscessero interessi simili. Sebbene la condizione di una garanzia nucleare da parte di un paese alleato (gli Stati Uniti) fosse la situazione in cui di fatto si trovavano i tedeschi occidentali (come del resto anche gli altri membri non nucleari della NATO), dall'analisi di Grewe l'opzione di una forza nucleare europea risultava a suo avviso quella evidentemente preferibile e alla quale la Repubblica Federale Tedesca avrebbe dovuto aspirare, in quanto

> unica soluzione che avrebbe potuto offrire agli stati europei la prospettiva di mantenere una propria sicurezza, indipendenza e il proprio rango nel mondo.[129]

Tuttavia, riconoscendo come tale soluzione fosse allo stesso tempo anche la più difficile da realizzare in quanto presupponeva un processo di integrazione politica europea decisamente più avanzato, l'Ambasciatore tedesco ammetteva che la BRD nel presente non aveva altra scelta possibile se non quella di mantenere la situazione esistente. Se da una parte era a suo avviso necessario preservare dunque il rapporto di protezione offerto dagli USA, dall'altra parte bisognava comunque cercare di mantenere aperto un possibile sviluppo in

[128] W. G. Grewe, "Über den Einfluß der Kernwaffen auf die Politik", cit., pp.91-92.

[129] W. G. Grewe, "Über den Einfluß der Kernwaffen auf die Politik", cit., p.93.

direzione di una comunità di difesa europea dotata di una forza nucleare collettiva.[130]

Come rileva Helga Haftendorn, l'"opzione europea" - sebbene poco realistica dopo l'abbandono del progetto trilaterale franco-italo-tedesco alla fine degli anni '50 – continuava infatti a rappresentare una soluzione rassicurante per una parte della classe politica della BRD, nei seppur remoti scenari di una rottura dell'Alleanza Atlantica o di una drammatica perdita di credibilità della garanzia statunitense nei confronti dell'Europa.[131] Nonostante la retorica, anche la CSU – partito dalla forte impronta nazionalista - era del resto consapevole che una strada nucleare nazionale sarebbe stata interdetta alla Germania occidentale per ragioni storico-politiche e riponeva le sue speranze nella concezione di una forza nucleare europea indipendente dalle superpotenze, in cui la Repubblica Federale avrebbe potuto ricoprire un importante ruolo.[132]

Per tornare alla posizione di Wilhelm Grewe, nelle sue memorie il paragrafo relativo al TNP è significativamente intitolato "*Herabstufung der Bundesrepublik",* espressione che è letteralmente traducibile come "Abbassamento di livello della Repubblica Federale Tedesca".[133] Il trattato appariva infatti agli occhi del diplomatico nient'altro che un ingegnoso strumento della politica sovietica nei confronti della Germania ovest, che avrebbe finito per danneggiare la coesione dell'intero campo occidentale in un momento particolarmente delicato, visto il contemporaneo indebolimento (riscontrato dallo stesso Grewe a causa dei progressi militari dell'URSS) della garanzia offerta

[130] W. G. Grewe, "Über den Einfluß der Kernwaffen auf die Politik", cit., p.93.

[131] H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., p.157.

[132] Tale aspetto viene sottolineato da Matthias Küntzel, nella sua analisi dedicata alle posizioni dei vari partiti politici: M. Küntzel, *Bonn and the bomb,* cit., p.78.

[133] W. G. Grewe, *Rückblenden, 1976-1951,* cit., p.689.

dall'ombrello atomico degli Stati Uniti.[134] Tale preoccupazione rispecchiava del resto il timore, tradizionalmente diffuso nella classe politica della BRD e tipico soprattutto della CDU-CSU, che qualunque politica di *arms control* potesse avere un pericoloso impatto di *decoupling* nella sicurezza del campo occidentale.[135]

Ritenendo il TNP da una parte un obiettivo dell'URSS e dall'altra un arrogante accordo tra le superpotenze volto a consolidare il loro oligopolio nucleare,[136] Grewe lamentava un'eccessiva accondiscendenza tedesca alla linea statunitense.[137] Per tutto il periodo in cui ricoprì il ruolo di Rappresentante Permanente della BRD presso la NATO[138] – ovvero fino al 1971 - il diplomatico non mancò perciò di presentare all'interno della NATO la propria posizione particolarmente critica rispetto al trattato, entrando spesso in polemica con lo stesso Ministro degli Esteri Brandt.

Considerato il ruolo di primo piano di Grewe nella politica estera tedesco-occidentale, le fonti relative ad alcune sue conversazioni con il Segretario Generale della NATO Brosio sono particolarmente importanti e permettono anche di rilevare una significativa ambiguità nella posizione di quest'ultimo. In un documento del 1967 ad uso interno del Ministero degli Esteri tedesco in cui Grewe riportava un suo colloquio avvenuto con Brosio, l'Ambasciatore della BRD sembrava ad esempio quasi compiaciuto nel fare emergere le perplessità e le critiche dello stesso Brosio relativamente alle discussioni in atto sulla non

[134] W. G. Grewe, "Über den Einfluß der Kernwaffen auf die Politik", cit., p.94.

[135] C. Clemens, „The CDU/CSU and Arms Control", cit., p.71.

[136] W. G. Grewe, "Über den Einfluß der Kernwaffen auf die Politik", cit., p.94. Scrive Grewe: „(*il Trattato*) mira alla salvaguardia e al consolidamento dal punto di vista del diritto internazionale dell'oligopolio degli attuali possessori di armamenti nucleari e pretende dagli altri rinunce e limitazioni, persino nell'ambito dell'uso pacifico dell'energia nucleare, lasciando invece dall'altra parte proseguire indisturbata la proliferazione verticale, vale a dire la corsa agli armamenti da parte delle potenze nucleari."

[137] W. G. Grewe, *Rückblenden, 1976-1951,* cit., p.693.

[138] Wilhelm Grewe fu Rappresentante Permanente della Repubblica Federale Tedesca presso la NATO dal 1962 al 1971, prima a Parigi e poi (dal 1967) a Bruxelles.

proliferazione.[139] In tale nota, Grewe riferiva che in quel periodo Brosio prestava particolare attenzione alla posizione dell'Italia e della Repubblica Federale relativamente al TNP. Il Segretario Generale, sottolineando come questi due paesi sarebbero stati per la prima volta "collocati in una differente categoria rispetto ad entrambe le altre grandi potenze europee", si sarebbe spinto fino a sostenere che dietro al trattato ci poteva essere il tentativo di "esprimere una conseguenza della guerra perduta".[140]

E' da notare come, nella conversazione con Grewe, Brosio avrebbe affermato che, in caso di una mancata accettazione tedesca del TNP, egli avrebbe compreso le ragioni della Germania occidentale. Secondo il resoconto di Grewe, Brosio avrebbe accennato ad un suo possibile influsso personale nell'ambito del processo negoziale, nel caso in cui alcuni paesi della NATO avessero dimostrato l'intenzione di frenare o di indurre modifiche ai progetti americani. Il Segretario Generale avrebbe inoltre dichiarato che, considerando "funesta" la politica statunitense in questo ambito e temendo una conseguente erosione dell'Alleanza Atlantica, lui stesso avrebbe potuto contribuire a fare in modo che l'Italia e la BRD concordassero una posizione comune in materia. Grewe concludeva sostenendo che Brosio avesse fatto pressioni affinché la Germania assumesse presto una posizione chiara sul TNP, lasciando intendere come questa posizione non dovesse necessariamente essere quella di un'adesione.[141]

Più cauta e simile dunque a quella del Ministro degli Esteri Brandt, appariva invece la posizione dell'Ambasciatore tedesco negli Stati Uniti, Karl

---

[139] Bo. Grewe, z.Z. Rom, an das AA, „Nichtverbreitungsvertrag", 19/1/1967, geheim, AAPD 1967, vol.I, dok.25, pp. 148-150.

[140] Bo. Grewe, z.Z. Rom, an das AA, „Nichtverbreitungsvertrag", 19/1/1967, geheim, AAPD 1967, vol.I, dok.25, p.149.

[141] Bo. Grewe, z.Z. Rom, an das AA, „Nichtverbreitungsvertrag", 19/1/1967, geheim, AAPD 1967, vol.I, dok.25, p.150.

Heinrich Knappstein. Nell'aprile 1967, in una sua comunicazione da Washington indirizzata al Ministero, Knappstein evidenziava come nello scenario internazionale la questione relativa alla partecipazione tedesco-occidentale al TNP fosse un tema delicatissimo.[142] Essendo infatti l'adesione tedesca un obiettivo imprescindibile per l'Unione Sovietica, la BRD si trovava a ricoprire un ruolo cruciale nell'intera questione del trattato. Consapevole che un aperto contrasto della Germania occidentale con gli Stati Uniti sarebbe stato sfruttato dall'Unione Sovietica e avrebbe avuto conseguenze negative non solo sul rapporto bilaterale BRD-USA, ma anche all'interno dell'Alleanza Atlantica nel suo complesso, l'Ambasciatore tedesco auspicava un comportamento di massima prudenza. Secondo Knappstein il governo tedesco-occidentale avrebbe dovuto cercare di tutelare i propri legittimi interessi senza però esagerare o dare la possibilità agli oppositori di dipingerlo come "disturbatore" (viene usato qui il termine "*Störenfried",* che ricorre anche nelle analisi di Brandt).

L'Ambasciatore alludeva poi in modo molto chiaro all'eccezionalità del caso tedesco in tale questione, scrivendo:

> Non dobbiamo dimenticarci la particolare ipoteca che nella questione della partecipazione nell'ambito nucleare, anche secondo gli Stati Uniti, giace ancora su di noi a causa del nostro passato.[143]

Knappstein cercava inoltre di rassicurare la classe politico-diplomatica della BRD circa il fatto che l'Amministrazione statunitense si stesse impegnando per arrivare ad un trattato che fosse più accettabile per i propri alleati e che scongiurasse i rischi per la coesione dell'Alleanza, sostenendo che vi fossero già stati dei sensibili miglioramenti. Dello stesso parere era peraltro anche Brandt,

---

[142] Bo. Knappstein, Washington, an das AA, „NV-Vertrag", 18/4/1967, geheim, AAPD 1967, vol.II, dok.135, pp.617-619.

[143] Bo. Knappstein, Washington, an das AA, „NV-Vertrag", 18/4/1967, geheim, AAPD 1967, vol.II, dok.135, p.617.

che in una seduta del Bundestag tenutasi nello stesso mese di aprile del 1967 sosteneva come negli ultimi mesi le riflessioni tedesche avessero trovato una significativa comprensione da parte degli Stati Uniti.[144] L'Ambasciatore della Repubblica Federale negli USA Knappstein promuoveva di conseguenza una linea di compromesso ed affermava:

> Noi non dovremmo abusare di questa disponibilità *(degli Stati Uniti)* a trattare insistendo per tutte le nostre richieste (…), altrimenti solleveremo il sospetto che in realtà segretamente vogliamo ostacolare il trattato.[145]

Posto che un trattato sulla non proliferazione nucleare sarebbe stato a suo avviso raggiunto in breve tempo, Knappstein si chiedeva inoltre, in modo retorico, se la Germania sarebbe potuta rimanere ancora in disparte senza peggiorare troppo le sue relazioni con gli USA e con i paesi dell'Est. In particolare, come risultava anche da altre analisi tedesche dello stesso periodo, nella nota di Knappstein veniva messo in risalto come la questione del TNP andasse considerata in rapporto con gli obiettivi principali della politica estera della BRD, quali la nuova *Ostpolitik* e la *Deutschlandpolitik,* su cui si sarebbero potuti ripercuotere gli effetti negativi di una posizione troppo critica nei confronti del Trattato di Non Proliferazione.[146] E' significativo rilevare come il punto di vista di Knappstein, che scriveva dagli Stati Uniti, fosse inevitabilmente differente da quello di numerosi politici e funzionari diplomatici che vivevano in Germania occidentale. L'Ambasciatore, avendo modo di riscontrare il clima che si percepiva negli Stati Uniti relativamente al trattato (e quindi il nervosismo degli USA nei

[144] Si veda: BM Willy Brandt. Erklärung in Beantwortung einer Großen Anfrage der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, betr. „Atomwaffensperrvertrag", vor dem Deutschen Bundestag, Sitzung des Deutsche Bundestages vom 27/4/1967, WBA – AdsD, A 3, 252 (27/4/1967).

[145] Bo. Knappstein, Washington, an das AA, „NV-Vertrag", 18/4/1967, geheim, AAPD 1967, vol.II, dok.135, p.618.

[146] Bo. Knappstein, Washington, an das AA, „NV-Vertrag", 18/4/1967, geheim, AAPD 1967, vol.II, dok.135, p.618.

confronti del poco chiaro comportamento tedesco)[147], presentava infatti una posizione alquanto misurata ed era attento a tenersi fuori dalla polemica interna che in quel periodo si stava scatenando nella BRD.

Nel periodo tra il 1967 e il 1969 in Germania occidentale si raggiunse infatti l'apice della discussione intorno alla questione del Trattato di Non Proliferazione. Tale argomento, inserendosi in una fase di transizione e di crisi di leadership politica all'interno della Repubblica Federale Tedesca, finì spesso per ricondurre il dibattito al tema più generale dell'orientamento che la stessa BRD doveva stabilire nella propria politica estera.[148]

L'ala più radicale dei partiti conservatori portava avanti una campagna di durissima opposizione al TNP, cercando di sfruttare la mancanza di una linea definita all'interno del governo di Grande Coalizione e di influenzare il Cancelliere Kurt Kiesinger e i funzionari del Ministero degli Esteri al fine di posticipare una decisione in merito.[149] In parlamento, soprattutto gli stessi politici che si stavano opponendo alla nuova *Ostpolitik* di Brandt erano particolarmente critici nei confronti del trattato, considerandolo discriminatorio, e temevano una politica di

[147] H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., p.159.

[148] H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., p.156. Sullo stesso punto si veda anche: M. Küntzel, *Bonn and the bomb,* cit., p.77, che sostiene proprio come, nella Grande Coalizione, le diverse valutazioni relative al trattato si inserivano nelle considerazioni complessive sull'architettura di una nuova politica distensione internazionale.

[149] Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik,* cit., pp.157-164. Da menzionare sono le numerose lettere di Alfred Seidl (CSU), inviate a Kiesinger e ad esponenti del Ministero degli Esteri, in cui Seidl sosteneva che il TNP fosse pericoloso per la sicurezza della Germania occidentale e avrebbe rappresentato "la fine di ogni politica estera tedesca". Seidl si spingeva persino a rimettere in discussione la rinuncia del 1954, considerandola un "errore politico". Si vedano ad esempio: Alfred Seidl a BK Kiesinger, 6/2/1968, BArch Koblenz, B 136/6909 (4.20.4, Abrüstung, Allgemeines), Alfred Seidl a BK Kiesinger, 26/3/1968, BArch, Koblenz, B 136/6902, Alfred Seidl a BK Kiesinger, 9/6/1969, BArch Koblenz, B 136/6904; Alfred Seidl a St.Se. Lahr, 15/2/1967, (con allegata lettera Seidl a Franz-Josef Strauß, 6/2/1967) PA AA, B2, Bd.149.

eccessivo adattamento da parte dei tedeschi occidentali nei confronti della linea stabilita dagli Stati Uniti.[150]

Spesso l'ambizione nucleare dei conservatori era collegata alla percezione di un blocco sovietico molto aggressivo e ai persistenti dubbi della CDU-CSU nei confronti dell'affidabilità della protezione nucleare che gli Stati Uniti garantivano alla Germania occidentale.[151] L'opposizione al trattato era funzionale inoltre a colpire il governo di Grande Coalizione nel suo punto più debole, allo scopo di minarne l'intero progetto politico di parziale allontanamento dalla tradizionale rigida posizione tedesca dell'epoca adenaueriana.[152] Tra i politici che si opponevano al TNP particolarmente attivi erano l'ex Cancelliere Konrad Adenauer (che si espresse contrariamente al trattato fino alla propria morte nel 1967)[153], i parlamentari della CDU Rainer Barzel e Kurt Birrenbach, il leader della CSU Franz Josef Strauß e Alfred Seidl, un altro politico di spicco della CSU.

Politici e giornalisti schierati contro l'adesione della BRD al trattato cercarono di consolidare un fronte domestico e internazionale contrario al TNP, coinvolgendo anche l'opinione pubblica della Repubblica Federale attraverso la pubblicazione di numerosi articoli su quotidiani e settimanali tedesco-occidentali. In tali articoli un'eventuale approvazione tedesca del trattato veniva considerata essenzialmente un cedimento rispetto alle pressioni delle superpotenze,[154] nei

---

[150] Inhaltsangabe über eine Aufzeichnung des Abgeordneten Dr. Birrenbach zum Nichtverbreitungsproblem, (Dr. Bachmann), 16/10/1967, BArch Koblenz, B 136/6900 (4.20.4 – Abrüstung, Allgemeines).

[151] O. Bange, "NATO and the Non-Proliferation Treaty", cit., p.164.

[152] Erhard Eppler a Willy Brandt, Bonn, 16/2/1968, WBA – AdsD, A 7, Mappe 3, pp.78-80.

[153] E' di Adenauer l'espressione "Versailles di dimensioni cosmiche", riferita al senso del TNP per la Germania occidentale.

[154] Nei giornali conservatori di quel periodo era ricorrente il tema del complotto tra le superpotenze, si veda ad esempio: Fritz Zimmermann (MdB CSU) "Komplott gegen Europas Kukunft", in *Bayern Kurier,* 25/5/1968, BArch, Koblenz, B 136/6903.

confronti delle quali la Germania occidentale avrebbe dovuto dimostrarsi più forte.

In un articolo dall'eloquente titolo "*L'arroganza del potere atomico*", pubblicato nel febbraio 1967 su "*Christ und Welt",* si sosteneva a tal proposito che dal punto di vista della Repubblica Federale sarebbe stato sensato aderire al trattato solo se si fosse precedentemente stabilita una precisa "contropartita" (nel senso di aver ottenuto progressi concreti nell'ambito della riunificazione).[155] L'idea di sfruttare dal punto di vista negoziale la rinuncia ad ogni forma di opzione nucleare per ottenere in cambio dei vantaggi nel campo politico (soprattutto in termini di status nell'Alleanza Atlantica) rappresentava inoltre una prospettiva allettante per una media potenza come la Germania occidentale ed era in continuità con la linea che era stata portata avanti in tale ambito dai precedenti governi di Adenauer e di Erhard.[156]

E' significativo che nell'articolo di *Christ und Welt* venissero citati Grewe e Schnippenkötter, i due influenti diplomatici che sulla questione del TNP si stavano esponendo in modo alquanto critico, mentre non si accennava minimamente al punto di vista del Ministro degli Esteri, sempre più deciso a sottoscrivere il futuro trattato. Riprendendo un'espressione forte usata da un politico francese in relazione al TNP, l'articolo di *Christ und Welt* parlava di "impossibile ipocrisia" e terminava affermando che la volontà della BRD di evitare il proprio isolamento

[155] H. G. von Studnitz, "Die Arroganz der Atom-Macht. Deutsche Politik vor schweren Entscheidungen", in *Christ und Welt,* 3/2/1967, BArch Koblenz, B 136/6899 (4.20.4 – Abrüstung, Allgemeines).

[156] C. M. Kelleher, *Germany & the politics of nuclear weapons,* cit., pp.279-280. La Kelleher scrive a tal proposito: "*Indeed, Bonn's principal opportunity came to lie in exploiting these very assumptions about inevitable proliferation, in finding ever new ways to trade upon the commitment not to develop nuclear weapons now or in the future. Bonn had to convince its Western partners of its legitimate need for compensation in the form not just of strategic doctrines congruent with German security interests but also of a potential veto over all steps towards German unity (…), and of a German right to full Atlantic equality of status and eventually to leadership of the Western second tier."* Si veda anche C. Bluth, *Britain, Germany and Western nuclear strategy,* cit., p.162.

nella comunità internazionale rappresentava una motivazione troppo debole per giustificare un assenso tedesco e che la questione richiedeva dunque ancora una grande riflessione.[157]

La posizione di Wilhelm Grewe era poi proprio al centro di un articolo sul "*Rheinischer Merkur",* che cominciava con la seguente domanda: "La bomba atomica è solo un'arma militare o è anche uno strumento della politica?".[158] Il settimanale, anch'esso di impronta cristiano-conservatrice, elogiava il "coraggio" di Grewe nel confrontarsi seriamente con la questione del trattato e focalizzava l'attenzione soprattutto sul significato delle armi atomiche come *status-symbol*, la cui definitiva rinuncia avrebbe quindi *de facto* implicato l'abdicazione di un paese ad un proprio ruolo di grande potenza. In tale articolo si riportava inoltre come, secondo l'Ambasciatore tedesco alla NATO, l'unica opzione che avrebbe potuto contrastare il pericolo concreto di una "politica di ricatto delle potenze nucleari" nei confronti degli altri paesi fosse quella di costituire una forza nucleare europea.[159]

Le posizioni critiche presenti in Germania occidentale non passavano inosservate a livello internazionale e i paesi del blocco comunista sfruttavano regolarmente in senso propagandistico l'indecisione del governo della Repubblica Federale. Nell'ambito delle sessioni del Comitato dei 18 per il Disarmo a Ginevra, l'Unione Sovietica era particolarmente attiva nell'alimentare la polemica contro la presunta ambizione nucleare della BRD, le cui critiche al trattato venivano

[157] H. G. von Studnitz, "Die Arroganz der Atom-Macht. Deutsche Politik vor schweren Entscheidungen", in *Christ und Welt,* 3/2/1967, BArch Koblenz, B 136/6899 (4.20.4 – Abrüstung, Allgemeines).

[158] Theo M. Loch, "Schutz gegen nukleare Erpressung. Die einzige Lösung auf lange Sicht: Europäische Atommacht". Zu einem Vortrag von Botschafter Professor Grewe", in *Rheinischer Merkur,* 3/2/1967, BArch Koblenz, B 136/6899, (4.20.4 – Abrüstung, Allgemeines).

[159] T. M. Loch, "Schutz gegen nukleare Erpressung. Die einzige Lösung auf lange Sicht: Europäische Atommacht". Zu einem Vortrag von Botschafter Professor Grewe", in *Rheinischer Merkur,* 3/2/1967, BArch Koblenz, B 136/6899, (4.20.4 – Abrüstung, Allgemeines).

considerate in modo alquanto allarmistico a causa del tradizionale non-riconoscimento dello *status quo* politico-territoriale europeo da parte della Germania occidentale. Riportando spesso il punto di vista della DDR, che come la Germania occidentale non partecipava ai lavori dell'ENDC, i sovietici contribuivano a sottolineare come la posizione della Repubblica Federale, considerata la sua insita "pretesa aggressiva da grande potenza imperiale", destasse allarme a livello internazionale.[160] Secondo i dirigenti della DDR, mentre la Germania dell'Est sarebbe stata una convinta fautrice della non proliferazione, la Repubblica Federale si stava invece dimostrando uno stato complicato da gestire per la conclusione del TNP e, data l'attitudine politica revanscista della BRD, tale situazione avrebbe finito per alimentare un diffuso timore nella comunità internazionale.

Dopo un aspro dibattito interno, il 7 aprile del 1967 il governo della BRD riuscì ad elaborare un memorandum che aveva lo scopo di comunicare a livello internazionale la posizione tedesca relativamente al trattato e di cercare di apportare un proprio contributo nell'ambito del processo di modifica del testo in atto in sede negoziale.[161] Dal punto di vista tedesco il memorandum era particolarmente importante, poiché la Repubblica Federale non era rappresentata nel Comitato dei 18 di Ginevra e poteva partecipare a tali negoziati multilaterali soltanto come uditrice.[162] Il documento, sostenendo che la Germania occidentale con la propria dichiarazione del 1954 era stato l'unico paese al mondo ad aver già contribuito concretamente alla non proliferazione, era

[160] Si veda ad esempio il report del funzionario diplomatico della BRD Keller da Ginevra: Keller (Auswärtiges Amt), da Ginevra, betr: „Abrüstungskonferenz, Erklärung der SBZ", 7/3/1967, BArch Koblenz, B 136/6900 (4.20.4 – Abrüstung, Allgemeines).

[161] „Denkschrift der Bundesregierung vom 7/4/1967 zur Nichtverbreitung von Kernwaffen", dok.15, in *Abrüstung und Rüstungskontrolle, Dokumentation,* cit., pp.32-36.

[162] Jürgen Diesel, „Die Verhandlungen über den Kernwaffen-Sperrvertrag seit Herbst 1966", in *Europa Archiv,* Folge 8/1968, pp.295-302. (Diesel era LR I.Klasse an der Vertretung der BRD bei den internationalen Organisationen in Genf).

incentrato sulla necessità di perseguire una politica di pace e di disarmo globale. Per raggiungere questo obiettivo internazionale il governo tedesco-occidentale riconosceva una responsabilità fondamentale a carico delle potenze nucleari.

Nello stesso aprile del 1967, rispondendo ad un'interpellanza presentata congiuntamente in parlamento da CDU/CSU e SPD, il Ministro degli Esteri Brandt ebbe l'occasione di ribadire e chiarire pubblicamente la sua posizione sulla questione della proliferazione nucleare. In tale circostanza Brandt dichiarò che, sebbene non vi fosse ancora una definita presa di posizione tedesca sulla questione di un futuro TNP, il governo della Repubblica Federale era decisamente a favore "non solo della non proliferazione nucleare, ma anche di ulteriori misure per il controllo e la limitazione degli armamenti".[163] In tal senso Brandt auspicava che al contributo degli stati non-nucleari per impedire una proliferazione nucleare orizzontale si sarebbe poi abbinato un "contrappeso", consistente nell'impegno (che non doveva rimanere solo astratto) delle potenze nucleari per arginare la proliferazione verticale.

Il Ministro degli Esteri socialdemocratico, riprendendo proprio gli argomenti espressi nel Memorandum di inizio aprile,[164] sottolineava inoltre quali fossero i temi relativi ad un futuro trattato sui quali vi era maggiore attenzione da parte della BRD, ossia: la possibilità di un uso pacifico dell'energia atomica, un collegamento chiaro tra la non proliferazione nucleare e il concetto di disarmo, un'immutata garanzia di sicurezza e l'esigenza di non pregiudicare gli sforzi di

[163] BM Willy Brandt. Erklärung in Beantwortung einer Großen Anfrage der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, betr. „Atomwaffensperrvertrag", vor dem Deutschen Bundestag, Sitzung des Deutsche Bundestages vom 27/4/1967, WBA – AdsD, A 3, 252 (27/4/1967).

[164] „Denkschrift der Bundesregierung vom 7/4/1967 zur Nichtverbreitung von Kernwaffen", dok.15, in *Abrüstung und Rüstungskontrolle, Dokumentation,* cit., pp.32-36.

integrazione europea.[165] Nello stesso discorso al Bundestag, Brandt asseriva chiaramente che tali punti non servivano a camuffare ambizioni della BRD verso le armi nucleari (come sostenuto invece dai sovietici) e, contrastando in particolare la retorica conservatrice di un "trattato anti-tedesco", dichiarava di considerare la rinuncia a disporre di tali armamenti non come una discriminazione nei confronti della Repubblica Federale ma come un contributo tedesco alla distensione europea. Già a partire dal 1967 nella BRD si stava dunque cominciando a costruire una concezione socialdemocratica della non proliferazione come parte di un ampio processo di *détente*, cui la Germania occidentale intendeva partecipare attivamente.

A giugno del 1967 Brandt tornò a riferire al Parlamento tedesco il proprio punto di vista sulla questione del futuro TNP, all'interno di un discorso più generale relativo alla politica di sicurezza dell'Alleanza Atlantica e ai problemi connessi al controllo degli armamenti.[166] In quell'occasione il Ministro degli Esteri focalizzò la sua attenzione sulla controversa questione dei controlli relativi al nascente regime di non proliferazione, che veniva affrontata nell'articolo III del TNP.[167] Brandt riteneva che questo tema fosse molto delicato e auspicava che venisse predisposto un sistema di verifiche e controlli da applicare uniformemente a tutti gli stati firmatari. Egli era infatti convinto che un'eventuale organizzazione dei controlli rivolta solamente agli stati non nucleari, quale quella che si stava definendo in sede negoziale, "non sarebbe stata giustificabile né dal punto di vista morale né da quello politico". Durante questo intervento al

[165] BM Willy Brandt. Erklärung in Beantwortung einer Großen Anfrage der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, betr. „Atomwaffensperrvertrag", vor dem Deutschen Bundestag, Sitzung des Deutsche Bundestages vom 27/4/1967, WBA – AdsD, A 3, 252 (27/4/1967).

[166] BM Brandt: Bündnispolitik, Abrüstungsprobleme, Nichtausbreitung. Deutscher Bundestag, 111 Sitzung, WBA – AdsD, A 3, 254 (7/6/1967).

[167] Per una ricostruzione della questione delle *Safeguards* si veda M. Küntzel, *Bonn and the bomb,* cit., pp.103-112.

Bundestag il Ministro degli Esteri fu estremamente - e in un certo senso insolitamente - duro a proposito del prevedibile carattere discriminatorio del trattato relativamente a tale questione, affermando che:

> La pretesa delle potenze nucleari di non sottomettere se stesse ad un regime di controlli (…) non sarebbe infatti nient'altro che una palese espressione della più antiquata politica di potenza e rappresenterebbe una fonte di permanente discordia tra i firmatari nucleari e quelli non nucleari del trattato.[168]

Durante l'estate del 1967 la tensione nel rapporto tra gli Stati Uniti e la Germania occidentale si allentò parzialmente, anche grazie ad una visita di Kiesinger a Washington, avvenuta nel mese di agosto. Nonostante il Presidente Johnson avesse chiarito al Cancelliere che ulteriori modifiche al testo del trattato non fossero ormai più possibili, egli promise agli alleati tedeschi che in sede di interpretazioni al trattato gli USA avrebbero tenuto conto delle rimanenti perplessità tedesche.[169]

Un'istanza particolarmente delicata per la Germania occidentale riguardava poi la questione di un'eventuale partecipazione della DDR al trattato. All'interno della Repubblica Federale vi era infatti il timore diffuso che la DDR avrebbe potuto ottenere un incremento del proprio status internazionale con l'adesione al TNP, danneggiando irreparabilmente la credibilità dell'*Alleinvertretungsanspruch* tedesco-occidentale. Queste preoccupazioni della Repubblica Federale furono parzialmente placate grazie ad una dichiarazione rilasciata all'Assemblea Generale dell'ONU nel giugno 1968 da parte di Stati Uniti e Gran Bretagna, a cui fece poi seguito una dichiarazione della stessa BRD al momento della propria firma.[170] In tali comunicazioni ufficiali veniva chiarito che

---

[168] BM Brandt: Bündnispolitik, Abrüstungsprobleme, Nichtausbreitung. Deutscher Bundestag, 111 Sitzung, WBA – AdsD, A 3, 254 (7/6/1967).

[169] H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., p.160.

[170] Gescher (II B1), Wortlaut der für den Fall der NV-Vertragsunterzeichnung vorbereiteten Note", 20/10/1969, PA AA, Zwischenarchiv, Bd. 107.250 (B43-Ref.220).

l'adesione della Repubblica Democratica Tedesca al Trattato di Non Proliferazione non avrebbe modificato nulla dal punto di vista del riconoscimento internazionale di quest'ultima.[171]

Tra il 1967 e il 1968, con l'evolversi della situazione internazionale e il progressivo avvicinamento alla definizione di un testo comune da parte delle potenze proponenti il TNP, la classe politica conservatrice tedesco-occidentale, pur continuando a portare avanti la sua campagna di opposizione, si rese conto di come per la BRD il mantenimento di un'ipotesi nucleare stesse divenendo sempre meno credibile.[172] Nonostante le critiche provenienti da parte della CDU-CSU, era evidente come al momento non vi fosse per la Germania occidentale altra prospettiva possibile rispetto ad una sicurezza nazionale basata su una pressoché totale dipendenza da Washington e dal suo ombrello nucleare, sebbene questo fosse considerato dagli stessi conservatori una garanzia meno affidabile che in passato.[173]

Un nuovo memorandum del governo tedesco, reso pubblico il 6 marzo del 1968 - oltre a riprendere i temi principali del memorandum del 7 aprile 1967 - evidenziava una certa soddisfazione tedesca per i miglioramenti apportati al trattato in sede negoziale. Tale documento lasciava intendere che la Repubblica Federale Tedesca stesse smussando la sua posizione nei confronti del trattato e

[171] Ruete (II B1 AA), Aufzeichnung „Probleme, die sich aus dem Beitritt der DDR zum NV-Vertrag ergeben", 15/8/1968, con allegate dichiarazioni USA-UK (12/6/1968), PA AA, B2, Bd.177; Dieter Gescher, "Die Debatte über den Nichtverbreitungsvertrag in den Vereinten Nationen", in *Europa Archiv,* Folge 14/1968, p.509. Gescher era LR I.Klasse im Referat „Allgemeine Abrüstung und Fragen weltweit, Rüstungskontolle", Beobachterdelegation für Abrüstungskonferenz, Genf.

[172] C. M. Kelleher, *Germany & the politics of nuclear weapons,* cit., pp.280; 297-298.

[173] C. Clemens, "The CDU/CSU and Arms Control", cit., pp.61-127; C. M. Kelleher, *Germany & the politics of nuclear weapons,* cit., p.297; W. G. Gray, "Abstinence and Ostpolitik", cit., p.253.

sarebbe stata pronta a firmarlo una volta raggiunto l'accordo sulle principali questioni ancora aperte.[174]

L'adattamento tedesco nei confronti del regime di non proliferazione stava inoltre acquisendo anche il significato di un inevitabile prezzo da pagare ad entrambe le superpotenze per la riuscita della Ostpolitik, che le forze social-liberali ponevano come principale obiettivo del loro complessivo progetto politico.[175] William Gray scrive a tal riguardo che, dal punto di vista della maggioranza del partito socialdemocratico, la firma di un trattato di non proliferazione era diventata un "ostacolo privo di senso che doveva essere superato per fare progressi nei rapporti con l'URSS".[176] Una mancata accettazione del trattato da parte della Repubblica Federale avrebbe infatti impedito il raggiungimento di un accordo sulla rinuncia all'uso della forza tra BRD e Unione Sovietica, che secondo l'SPD doveva rappresentare il cardine della nuova linea politica tedesco-occidentale nei confronti del Patto di Varsavia.[177]

Il Ministro degli Esteri Brandt non sembrava disposto a rischiare di danneggiare l'intero impianto della propria politica nei confronti del blocco comunista a causa delle esitazioni tedesche verso il TNP, e a partire dall'estate 1968 cominciò pertanto ad insistere con sempre maggiore incisività per una rapida adesione al trattato.[178] Come relativamente ad altri temi di politica estera e di sicurezza, anche in riferimento al TNP risulta dunque particolarmente adatto

---

[174] Deutsches Memorandum vom 6/3/1968 zum Entwurf eines Atomsperrvertrages, PA AA, B 43 (IIB1), Bd.787.

[175] C. M. Kelleher, *Germany & the politics of nuclear weapons,* cit., pp.294-295.

[176] W. G. Gray, "Abstinence and Ostpolitik", cit., p.255.

[177] O. Bange, "NATO and the Non-Proliferation Treaty", cit., p.172.

[178] Sessione n.66 della Commissione Esteri del Bundestag, 29/7/1968, Tagesordnung n.2, Relazione del BM Brandt, in Joachim Wintzer (ed.), *Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages. Sitzungsprotokolle 1965-1969* (Dusseldorf: Droste Verlag, 2006), pp.942-979.

il commento di Henry Kissinger, secondo il quale Brandt "non dava per nulla l'idea di ritenersi subordinato al Cancelliere".[179]

Poiché la decisione finale sulla firma del trattato era tuttavia di competenza del Cancelliere, Brandt rilevava come sullo stesso Kiesinger ricadesse la responsabilità ultima per gli eventuali svantaggi che sarebbero potuti derivare da un ritardo dell'adesione tedesca.[180] In una lettera a Kiesinger risalente al 15 luglio 1968 Brandt, rifacendosi ad una conversazione sul Trattato di Non Proliferazione avuta pochi giorni prima con il Cancelliere, criticava proprio l'indecisione finora espressa dal suo stesso governo.[181] Come si legge in tale documento:

> Con l'atteggiamento del governo della Repubblica Federale Tedesca sul Trattato di Non Proliferazione è in gioco, giustificato o no che sia, la credibilità della nostra politica di distensione. Se il Brasile, l'India, il Giappone o la Svezia indugiano con la firma sarà spiacevole, ma non cambierà nulla dal punto di vista della reputazione a livello mondiale di cui questi stati godono. Se noi (*sottolineato in originale*) esitiamo, la latente sfiducia che esiste da parte dei nostri vicini dell'Est, ma anche da parte di alcuni influenti ambienti occidentali nei confronti della *Bundesrepublik* e del suo sviluppo interno verrà alimentata. La propaganda dell'Est saprà attizzare questo fuoco. (…) Le dichiarazioni contraddittorie dei politici della Grande Coalizione, inclusi membri del governo, hanno una sicura responsabilità. Può darsi che anche la nostra firma non pesi molto. Ma ogni settimana che noi ritardiamo la firma senza necessità pesa gravemente e ci porta conseguenze negative di lungo periodo, che non si esauriranno nemmeno con una nostra firma tardiva. Corriamo il pericolo di perdere una chance e di consegnare ai nostri oppositori un conveniente pretesto per la loro propaganda. Le ragioni per un'ulteriore attesa appaiono infatti meno convincenti. (…) Avrei molti dubbi a rimandare la decisione ancora all'autunno. (…) Ogni stato potenzialmente nucleare

[179] Henry Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca* (Milano: SugarCo, 1980), p.92.

[180] BM Brandt a Conrad Ahlers, 1969, WBA – AdsD, A 7, Mappe 76 (Korrespondenz zu Nichtverbreitungsvertrag, p.9). Brandt affermava inoltre che "la controversia all'interno dei partiti conservatori CDU-CSU e la sempre più manifesta difficoltà del Cancelliere a superare le differenze di opinioni nel suo partito e a prendere una qualche decisione (*sul TNP*)" stavano nuocendo alla posizione della Germania nel contesto internazionale.

[181] BM Brandt an BK Kiesinger, 15/7/1968, „Einstellung der Bundesregierung zum Nichtverbreitungsvertrag", WBA – AdsD, A 7, Mappe 13, pp.136-140, pubblicata in AAPD 1968 vol.II, dok.221, pp.869-872.

ha la sua posizione e le sue preoccupazioni, ma nessuno sarebbe pronto a giustificare la nostra posizione.[182]

Nella stessa lettera il Ministro degli Esteri sosteneva che, se la Repubblica Federale avesse firmato quanto prima il trattato, essa sarebbe stata in linea con l'opinione pubblica internazionale, avrebbe annullato un importante strumento di propaganda rivolta nei propri confronti da parte dell'URSS e della DDR, trovato stima all'estero per la propria politica di pace e sottratto il tema del TNP alla prossima campagna elettorale.[183]

La decisa attività di Willy Brandt in favore della non proliferazione nucleare fu evidente in occasione della Conferenza dei Paesi Non Nucleari, convocata a Ginevra nel settembre del 1968. Tale conferenza rappresentò in un certo senso il debutto della Repubblica Federale Tedesca (non ancora membro dell'ONU)[184] nel contesto delle conferenze multilaterali, anticipando i contesti negoziali dell'inizio degli anni '70 quali gli MBFR e la CSCE.[185] La Germania occidentale, rappresentata dallo stesso Brandt, dimostrò in questo contesto un notevole grado di indipendenza e di fiducia in se stessa.

Sebbene il Ministro degli Esteri non potesse in tale circostanza impegnarsi per un'adesione tedesca al TNP a nome di tutto il governo, la conferenza fu per Brandt senza dubbio un'occasione per negare presunte ambizioni nucleari militari tedesche, difendere la Germania occidentale dalla propaganda dell'Unione Sovietica ed esporre in un contesto diplomatico internazionale la linea politica, in

---

[182] BM Brandt an BK Kiesinger, 15/7/1968, „Einstellung der Bundesregierung zum Nichtverbreitungsvertrag", WBA – AdsD, A 7, Mappe 13, pp.136-140, pubblicata in AAPD 1968 vol.II, dok.221, pp.869-872.

[183] BM Brandt an BK Kiesinger, 15/7/1968, „Einstellung der Bundesregierung zum Nichtverbreitungsvertrag", WBA – AdsD, A 7, Mappe 13, pp.136-140, pubblicata in AAPD 1968 vol.II, dok.221, pp.869-872.

[184] La Repubblica Federale Tedesca divenne membro delle Nazioni Unite il 18 Settembre 1973, congiuntamente alla Repubblica Democratica Tedesca.

[185] W. G. Gray, "Abstinence and Ostpolitik", cit., p.250.

evoluzione, della BRD.[186] Brandt sottolineò inoltre come i grandi pericoli dell'umanità derivassero dalle superpotenze e non dalle piccole, alle quali si chiedeva di auto-limitarsi, e pertanto sostenne che proprio gli stati non nucleari avessero la posizione morale per poter esigere dalle grandi potenze comportamenti adeguati per limitare la corsa agli armamenti.[187] Brandt evidenziò inoltre che il regime di non proliferazione dovesse comunque preservare la possibilità per gli stati non nucleari di sfruttare pacificamente l'energia atomica, descrivendo nel discorso questa opzione come un diritto al quale tali paesi non dovessero rinunciare. Il Ministro degli Esteri tedesco coglieva poi l'occasione della conferenza per auspicare una rinuncia collettiva all'uso della forza e la "normalizzazione delle relazioni tra gli stati europei dell'Est e dell'Ovest".

Nel campo delle forze politiche conservatrici alcuni atlantisti, tra cui il Ministro della Difesa Schröder, si stavano nel frattempo schierando, seppure malvolentieri, a favore della firma.[188] Franz Josef Strauß, leader della CSU ed ex Ministro della Difesa (sotto il governo Adenauer, tra il 1956 e il 1963), continuava invece ad alimentare la più dura opposizione, minacciando persino di togliere l'appoggio della CSU al governo in carica in caso di un'adesione della Grande Coalizione al TNP.[189] Tra i funzionari più conservatori dell'*Auswärtiges Amt*, quali ad esempio Schnippenkötter e Mertes, persistevano inoltre posizioni piuttosto critiche nei confronti del trattato e dei relativi sviluppi diplomatici.

---

[186] W. G. Gray, "Abstinence and Ostpolitik", cit., pp.247-248.

[187] Rede des BM Willy Brandt auf der Konferenz der Nichtkernwaffenstaaten, 3/9/1968, Genf. Mitteilung an die Presse, WBA – AdsD, A 3, 284.

[188] Nelle parole di Küntzel: "La CDU, alla fine e con rassegnazione (…) si mosse da un duro "no" ad un esitante "si, ma"". M. Küntzel, *Bonn and the bomb,* cit., p.79. Si vedano anche: C. M. Kelleher, *Germany & the politics of nuclear weapons,* cit., p.298; C. Bluth, *Britain, Germany and Western nuclear strategy,* cit., p.165.

[189] Vorsitzende der CSU, Finanzminister Franz Josef Strauß, Interview für Wochenzeitung "*Publik*", 22/1/1969, HSA – AdsD, 1/HSAA008175 (Bd.); C. M. Kelleher, *Germany & the politics of nuclear weapons,* cit., pp.298-300; W. G. Gray, "Abstinence and Ostpolitik", cit., p.245.

In una nota risalente al febbraio 1968, Schnippenkötter definiva il TNP un trattato "diseguale e rigido" che rappresentava "un'inquietante novità nella storia", poiché sanciva in modo definitivo la dotazione di armi di distruzione di massa a vantaggio unicamente di alcuni paesi.[190] Il diplomatico tedesco analizzava gli aspetti a suo avviso più critici del TNP, insistendo nello specifico sulla necessità di stabilire una durata limitata del trattato e di disciplinare con precisione la possibilità di recedervi. Schnippenkötter focalizzava poi la sua attenzione sull'opportunità che i paesi EURATOM procedessero congiuntamente all'adesione al trattato, una volta che si fosse raggiunto un accordo soddisfacente tra la IAEA e la stessa EURATOM sul tema dei controlli.[191]

Lo stesso Schnippenkötter in un successivo memorandum dell'estate 1968 per il Ministero sosteneva inoltre che, dato che la cooperazione USA-URSS nell'ambito del TNP si era svolta generalmente al di sopra delle consultazioni interne ai sistemi di alleanza e aveva portato alla "costruzione di fronti che avevano cancellato le usuali coalizioni", la responsabilità maggiore nella costituzione di un regime di non proliferazione che fosse realmente efficace ricadeva proprio sulle stesse superpotenze nucleari.[192] Da queste ultime, secondo Schnippenkötter, gli stati non nucleari si aspettavano un accordo per un completo divieto degli esperimenti atomici e la fine della produzione di armi nucleari.[193]

Alois Mertes, inserendo invece la questione del TNP in una più ampia riflessione sulla distensione internazionale, reputava che una firma tedesca del

---

[190] Bo. Dr. Schnippenkötter, „Bewertung des NV-Vertrags im Hinblick auf Unterzeichnung und Ratifizierung", Bonn, 26/2/1968, PA AA, B 43 (II B1), Bd.790.

[191] Bo. Dr. Schnippenkötter, „Bewertung des NV-Vertrags im Hinblick auf Unterzeichnung und Ratifizierung", Bonn, 26/2/1968, PA AA, B 43 (II B1), Bd.790.

[192] Bo. Schnippenkötter, z.Z. New York, an das AA, „Schlußbericht über NV-Debatte", VS-vertraulich, 13/6/1968, AAPD 1968, vol.I, dok.189, pp.709-713.

[193] Bo. Schnippenkötter, z.Z. New York, an das AA, „Schlußbericht über NV-Debatte", VS-vertraulich, 13/6/1968, AAPD 1968, vol.I, dok.189, p.713.

trattato sarebbe stata considerata "dall'offensiva politica dei sovietici come una vittoria su un bastione del revisionismo".[194] Da una nota di Mertes del luglio '68 traspariva una certa irritazione derivante dalla constatazione che per raggiungere il predetto obiettivo, la stessa URSS "stava venendo aiutata dalla politica di *arms control* statunitense".[195] Mertes, valutando l'intero processo di distensione come uno scenario che presentava vantaggi soprattutto per il blocco sovietico, era particolarmente duro nei confronti degli alleati occidentali della BRD, che sembravano talvolta avanzare posizioni più anti-tedesche di quelle dei paesi del Patto di Varsavia.[196]

Dopo l'approvazione del testo del Trattato di Non Proliferazione da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 1 luglio 1968 e la contemporanea firma di USA, URSS e Gran Bretagna (e di 53 paesi non-nucleari), divenne ancora più evidente che un TNP che non avesse raccolto il consenso della Germania occidentale avrebbe rappresentato un serio problema non solo per l'Unione Sovietica (che probabilmente non avrebbe ratificato il trattato in assenza del consenso tedesco),[197] ma anche per gli anglo-americani.[198] Il dibattito sul trattato rese del resto manifesto come - oltre che dalla linea di confronto Est-Ovest - il contesto internazionale della Guerra Fredda continuasse ad essere caratterizzato

[194] Aufzeichnung des VLR Mertes, Betr: „NV-Vertrag, deutsche Entspannungspolitik und sowjetische Deutschlandpolitik", VS-vertraulich, 5/7/1968, AAPD 1968, vol.II, dok.214, p.843.

[195] Aufzeichnung des VLR Mertes, Betr: „NV-Vertrag, deutsche Entspannungspolitik und sowjetische Deutschlandpolitik", VS-vertraulich, 5/7/1968, AAPD 1968, vol.II, dok.214, p.843.

[196] Aufzeichnung des VLR Mertes, Betr: „NV-Vertrag, deutsche Entspannungspolitik und sowjetische Deutschlandpolitik", VS-vertraulich, 5/7/1968, AAPD 1968, vol.II, dok.214, p.844. Scrive Mertes: „I russi – popolo e leadership - non sono di gran lunga più anti-tedeschi delle opinioni pubbliche di alcuni stati alleati occidentali."

[197] Questa opinione è sostenuta da Oliver Bange: O. Bange, "NATO and the Non-Proliferation Treaty", cit., p.171.

[198] C. Bluth, *Britain, Germany and Western nuclear strategy,* cit., p.167.

anche dagli interessi nazionali singoli dei vari stati, talvolta in opposizione tra loro anche all'interno della stessa alleanza.[199]

Gli Stati Uniti temevano infatti un aumento delle tendenze centrifughe presenti nell'alleanza occidentale e soprattutto l'eventualità che Bonn potesse risolvere la sua latente crisi di fiducia nei loro confronti seguendo una strada gaullista, circostanza che avrebbe causato un duro colpo per la leadership statunitense a livello internazionale.[200] Pertanto le Amministrazioni statunitensi Johnson e Nixon cercarono di dimostrarsi disponibili al confronto negoziale con la Repubblica Federale, chiarendo però allo stesso tempo come, considerata anche la contemporanea difficile situazione statunitense in Vietnam, gli USA non fossero disposti a rischiare di compromettere l'emergente processo di distensione bipolare per venire incontro alle sensibilità tedesche.[201] Per la prima volta gli interessi tra le superpotenze sembravano infatti avere una sicura precedenza sul rapporto tra gli USA e la Repubblica Federale.[202] Del resto gli Stati Uniti erano consapevoli che, nonostante le proteste, la Germania occidentale (come anche l'Italia) non aveva in realtà un'alternativa possibile all'adattamento nei confronti della politica statunitense.[203]

Il governo britannico, dal suo punto di vista, era particolarmente geloso di voler conservare a livello internazionale un oligopolio nucleare che gli garantisse

---

[199] L. Nuti, "Negotiating with the enemy and having problems with the allies", cit., p.99; O. Bange, "NATO and the Non-Proliferation Treaty", cit., pp.176-177.

[200] Per quanto riguarda la politica degli Stati Uniti nei confronti degli alleati europei si rimanda soprattutto a: Massimiliano Guderzo, *Interesse nazionale e responsabilità globale. Gli Stati Uniti, l'Alleanza atlantica e l'integrazione europea negli anni di Johnson, 1963-1969* (Firenza: Aida, Il Maestrale, 2000); e Thomas Alan Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe. In the shadow of Vietnam* (Cambridge, Massachusetts; London: Harvard University Press, 2003).

[201] O. Bange, "NATO and the Non-Proliferation Treaty", cit., p. 166; H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., pp.155-156.

[202] W. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., p.92.

[203] L. Nuti, "Negotiating with the enemy and having problems with the allies", cit., p.99.

uno status privilegiato all'interno dell'alleanza occidentale. La Gran Bretagna, sostenendo con decisione il TNP, si opponeva dunque ad ogni ambizione nucleare e revanscista della potenza tedesca in ascesa.[204] Attraverso l'azione diplomatica di Lord Chalfont, *Minister of State for Foreign Affairs* dal 1964 al 1970, la Gran Bretagna non mancava infatti di manifestare una certa insofferenza per le continue riserve tedesche.[205] Tale posizione inglese spinge Christoph Bluth a parlare persino di una "tacita cooperazione" anglo-sovietica relativamente al TNP.[206]

La Francia di de Gaulle, pur essendo anch'essa fiera del suo status nucleare, reagì in modo alquanto diverso rispetto alla Gran Bretagna. Il governo francese dichiarò infatti che non avrebbe firmato il Trattato di Non Proliferazione, considerandolo un attacco alla propria politica nucleare e una prepotente espressione dell'egemonia delle superpotenze.[207] Con tale atteggiamento la Francia approfondiva il suo allontanamento dagli Stati Uniti, già manifestatosi in maniera eclatante nel '66 con l'uscita francese dal sistema di difesa integrato della NATO, contribuendo allo stesso tempo alla titubanza tedesca nei confronti del trattato.[208] Nonostante non aderisse al TNP, la Francia si impegnò comunque a comportarsi nello spirito dello stesso trattato.

---

[204] O. Bange, "NATO and the Non-Proliferation Treaty", cit., pp.166-168. Bange, a proposito del comportamento del governo britannico di Wilson verso la Germania occidentale, parla di "*watchdog over Bonn's sinister intentions*".

[205] Sulla posizione inglese nei confronti della linea politica della Repubblica Federale si veda anche: Luca Ratti, *Britain, Ost-and Deutschlandpolitik, and the CSCE. 1955-1975* (Bern: Peter Lang Publishing, 2008), pp.62-68.

[206] C. Bluth, *Britain, Germany and Western nuclear strategy,* cit., pp.167-169.

[207] O. Bange, "NATO and the Non-Proliferation Treaty", cit., pp.168-169; H. Brands, "Progress Unseen", cit., p.272.

[208] H. Brands, "Non-Proliferation and the dynamics of the Middle Cold War", cit., p.410; B. Heuser, *NATO, Britain, France and the FRG,* cit., p.141.

Un paese che si trovò a condividere molte delle perplessità della BRD sul trattato fu invece l'Italia, che spesso supportò le critiche tedesche anche nella sede negoziale dell'ENDC, in cui gli italiani erano rappresentati.[209] Le posizioni della BRD e dell'Italia evidenziavano infatti una simile sensibilità su molte specifiche istanze connesse alla questione della non proliferazione e diedero luogo ad una densa attività di consultazione tra i due paesi. Tra le posizioni comuni si segnalano ad esempio il generale timore di un accordo tra le superpotenze che sacrificasse gli interessi europei, la preferenza per una durata limitata del trattato, l'attenzione a non pregiudicare gli sviluppi dell'integrazione comunitaria e la necessità di un parallelo impegno per il disarmo da parte dei paesi nucleari.[210]

Un tema che continuava infatti ad essere presente soprattutto nel dibattito tedesco-occidentale era quello relativo alla richiesta di un impegno concreto delle potenze nucleari in direzione di un disarmo generale e completo. La promessa sottoscritta dai firmatari del TNP di impegnarsi in trattative miranti a frenare la corsa agli armamenti nucleari e avviare un processo di disarmo, trovando espressione nella formula piuttosto vaga dell'impegno "in buona fede", contenuto nell'articolo VI, non lasciava pienamente soddisfatti i tedeschi.[211] Sia l'Italia sia la Germania occidentale notavano poi con preoccupazione come le ripercussioni più pesanti del Trattato di Non Proliferazione fossero di natura

[209] H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., p.152.

[210] Leopoldo Nuti, *La sfida nucleare. La politica estera italiana e le armi atomiche. 1945-1991* (Bologna: Il Mulino, 2007) pp.303 e segg.

[211] Dall'articolo VI del TNP: "*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".*

"psicologica", non riguardando tanto la propria sicurezza quanto invece il ridimensionamento dello status dei due paesi nella gerarchia internazionale.[212]

Rispetto alla versione del 1967, il testo del TNP emanato nell'estate 1968 presentava delle modifiche che cercavano di venire incontro alle richieste dei paesi non nucleari.[213] Nel testo finale venivano ad esempio stabilite la limitazione del trattato ad un arco temporale iniziale di venticinque anni,[214] la convocazione di conferenze di revisione ogni cinque anni e la possibilità per l'EURATOM di stipulare un accordo con la IAEA (l'organizzazione deputata dal TNP in materia di controlli) per disciplinare la questione dei controlli ed evitare sovrapposizioni tra i due organismi.[215]

Per quanto riguarda la controversa questione del recesso dal trattato, la Germania occidentale indicò che avrebbe considerato la garanzia della propria sicurezza da parte dell'alleanza occidentale condizione imprescindibile per un'eventuale adesione tedesca al TNP. Secondo l'interpretazione della Repubblica Federale, un eventuale scioglimento della NATO avrebbe dunque implicato il conseguente utilizzo tedesco della clausola di ritiro dal trattato in quanto si sarebbe modificato radicalmente il contesto di sicurezza della Germania occidentale.[216]

---

[212] L. Nuti, *La sfida nucleare,* cit., pp.320 e segg.

[213] Militärgeschichtlichen Forschungsamt, *Verteidigung im Bündnis. Planung, Aufbau und Bewährung der Bundeswehr. 1950-1972* (München: Bernard & Graefe, Verlag für Wehrwesen, 1975), p.228.

[214] Mentre le due superpotenze avrebbero preferito accordare al trattato una durata illimitata, Bonn fu particolarmente attiva a livello diplomatico per ottenere un periodo di validità circoscritto. M. Küntzel, *Bonn and the bomb,* cit., p.85.

[215] Gli stati non-nucleari dell'EURATOM rilasciarono una dichiarazione il 31/7/1968 in cui stabilivano proprio che avrebbero ratificato il TNP solo dopo il raggiungimento di un accordo EURATOM/IAEA. H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., p.153; M. Küntzel, *Bonn and the Bomb,* cit., p.116.

[216] H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., p.154; M. Küntzel, *Bonn and the bomb,* cit., p.156.

Se il testo del trattato approvato il 1 luglio 1968 venne considerato accettabile dal Ministro degli Esteri Brandt, dalle forze politiche socialdemocratiche[217] e liberali, nonché da una parte dei conservatori, la firma tedesca del TNP fu tuttavia possibile solo nel novembre del 1969, subito dopo la formazione del primo governo social-liberale della storia della BRD, con lo stesso Brandt nella posizione di Cancelliere.[218] Helga Haftendorn mette in risalto come il "ritardo" tedesco nel firmare il TNP fu dovuto ad una concorrenza di fattori connessi alla politica interna e allo scenario internazionale.[219] Da una parte infatti solo un governo SPD-FDP poteva sbloccare il veto ancora presente in alcuni settori delle forze politiche conservatrici, rendendo possibile un'adesione al trattato. Dall'altra parte la firma del trattato fu procrastinata al 1969 anche a causa degli eventi legati alla Primavera di Praga dell'agosto 1968.

In Germania occidentale l'invasione della Cecoslovacchia diede luogo infatti ad una situazione di estrema insicurezza[220] e determinò un clima politico poco propenso a procedere all'adesione al regime di non proliferazione e a fidarsi delle garanzie sottoscritte dall'URSS in quanto firmataria del TNP (rinuncia alla minaccia e all'uso della forza).[221] La crisi cecoslovacca provocò infatti uno shock in

---

[217] Si vedano ad esempio: Entschließung zum NVV des Außerordentlichen Parteitages der SPD in Bad Godesberg vom 16-18 April 1969, HSA – AdsD, 1/HSAA008175 (Bd.8) e „Internes Informationspapier zum NVV", SPD Bundestagsfraktion, 12/6/1969, HSA – AdsD, 1/HSAA008175 (Bd.8).

[218] C. Bluth, *Britain, Germany and Western nuclear strategy,* cit., pp.167-168.

[219] H. Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik ,* cit., pp.181 e segg.

[220] Si veda la presa di posizione del governo Kiesinger, in cui la repressione attuata dagli stati del Patto di Varsavia veniva definita un "comportamento contrario al diritto internazionale" e una "illecita interferenza negli affari interni della Cecoslovacchia", "Völkerrechtswidrige Aktion in der CSSR. Stellungnahme der Bundesregierung zur Intervention der Staaten des Warschauer Paktes vom 21/8/1968", in *Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumente von 1949 bis 1994* (Herausgegeben von Auswärtigen Amts; Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1995), pp.321-322. La crisi cecoslovacca era del resto considerata particolarmente pericolosa per la BRD, considerata la vicinanza geografica della Cecoslovacchia con la Repubblica Federale Tedesca. La stessa crisi rappresentò inoltre per la BRD un'occasione per ribadire il proprio interesse per il principio di autodeterminazione dei popoli.

[221] Ruete, (II B1), Aufzeichnung: "Konsequenz der Invasion der CSSR für die deutsche Haltung zum NV-Vertrag", 23/8/1968, PA AA, B 43, Bd.783.

Germania occidentale e alimentò la posizione contraria al trattato portata avanti dai conservatori.[222] Un nuovo argomento che iniziò ad essere strumentalmente utilizzato dalla CDU-CSU fu la richiesta di abolire le discriminatorie "*enemy states clauses"* - stabilite negli articoli 53 e 107 della Carta dell'ONU - per eliminare il pericolo di azioni aggressive sovietiche nei confronti della BRD.[223] Il debole consenso raggiunto nella Grande Coalizione nei confronti del trattato si incrinò dunque definitivamente in seguito agli eventi della Primavera di Praga e fu stabilito che una decisione in merito al TNP sarebbe stata presa soltanto dal governo che fosse uscito dalle elezioni dell'autunno 1969.[224] La brutale invasione sovietica della Cecoslovacchia ebbe del resto l'effetto di determinare anche in Italia una parallela "pausa di riflessione" sul tema del trattato.[225]

Sebbene i sostenitori dell'Ostpolitik fossero generalmente decisi a non abbandonare la loro nuova linea politica, persino alcuni politici socialdemocratici che si erano precedentemente espressi in favore del TNP sostennero che la repressione sovietica a Praga avesse modificato a tal punto lo scenario internazionale da far mancare i presupposti per un'adesione tedesca al trattato. Si può qui menzionare il caso di Erhard Eppler, parlamentare dell'ala di sinistra dell'SPD. Dopo essersi espresso decisamente in favore della firma tedesca del Trattato di Non Proliferazione,[226] nell'estate del 1968 egli si era invece convinto

---

[222] Vorsitzende der CDU/CSU Bundestagsfraktion, Bundesminister a.D. Dr. Rainer Barzel, zur Diskussion um den Atomsperrvertrag, 28/1/1969, WBA – AdsD, A 7, Mappe 55.

[223] M. Küntzel, *Bonn and the bomb,* cit., p.117.

[224] C. Bluth, *Britain, Germany and Western nuclear strategy,* cit., p.168; H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., p.160.

[225] L. Nuti, *La sfida nucleare,* cit., p.334.

[226] Si veda ad esempio: Erhard Eppler a Willy Brandt, Bonn, 16/2/1968, WBA – AdsD, A 7, Mappe 3, pp.78-80. In questa lettera Eppler argomentava i motivi per cui, a suo avviso, era opportuno che la Repubblica Federale arrivasse rapidamente ad una firma del TNP. Egli sottolineava in particolare che un'indecisione tedesca sul trattato avrebbe avuto probabili ricadute negative sugli altri settori della politica estera socialdemocratica e sosteneva la necessità che la BRD si liberasse definitivamente dal sospetto diffuso nel contesto internazionale che essa si volesse dotare di armi nucleari.

della necessità di una fase di attesa, reputando che i presupposti per il TNP fossero diventati quanto meno dubbi in seguito all'intervento sovietico in Cecoslovacchia.[227] In una nota inviata a Brandt, Schmidt e Bahr, Eppler affermava infatti in modo deciso che:

> Fino a quando l'Unione Sovietica non ripristinerà la fiducia in un ordine pacifico per questo pianeta, io non muoverò alcun dito per questo trattato.[228]

Di diverso parere era Egon Bahr (a quel tempo direttore del *Planungstab* del Ministero degli Esteri), che sosteneva che non bisognasse collegare la crisi cecoslovacca alle questioni dell'*arms control* e rimaneva pertanto convinto dell'opportunità di aderire al trattato.[229]

Nel 1969 il Trattato di Non Proliferazione divenne uno dei temi della campagna elettorale tedesca. Brandt, candidato alla Cancelleria, lamentava la "politica irresponsabile" dei conservatori che, facendo un uso strumentale del TNP, attaccavano l'SPD su tale questione in ragione di una presunta "svendita" degli interessi tedeschi da parte dei socialdemocratici.[230]

Appena diventato Cancelliere nel governo SPD-FDP, lo stesso Brandt in uno dei primi discorsi al Bundestag, descriveva il TNP come il miglior "faticoso compromesso" possibile secondo le condizioni esistenti.[231] Brandt sosteneva che,

---

[227] Aktenvermerk. Über ein Gespräch zwischen dem Gesandten Bondarenko und MdB Dr. Eppler am 19/9/1968, in der Residenz des sowjetischen Bo., inviata a Brandt, Schmidt e Bahr, WBA – AdsD, A7, Mappe 3.

[228] Aktenvermerk. Über ein Gespräch zwischen dem Gesandten Bondarenko und MdB Dr. Eppler am 19/9/1968, in der Residenz des sowjetischen Bo, inviata a Brandt, Schmidt e Bahr, WBA – AdsD, A7, Mappe 3.

[229] Egon Bahr, Sprechzettel für Kabinettsitzung am 18/12/1968, Dep. Egon Bahr – AdsD, 1/EBAA000913, A 3, (ex 342).

[230] BM Brandt a Conrad Ahlers, 1969, WBA – AdsD, A 7, Mappe 76 (Korrespondenz zu Nichtverbreitungsvertrag, p.9). Ahlers aveva la carica di Staatsekretär ed era portavoce del governo e capo del Presse – und Informationsamt del governo federale tedesco.

[231] BK Brandt, Deutsche Bundestag, „Beitrag zu einer nüchtern und illusionslosen Friedenspolitik", 12/11/1969, WBA – AdsD, A 3, 328.

se da una parte il TNP poteva essere considerato un mezzo per consolidare i diritti di alcuni stati privilegiati, dall'altra questo era a suo avviso anche un utile strumento per perseguire una politica di sicurezza e di pace nel contesto internazionale. Grazie al sostegno del piccolo partito dell'FDP, con una velocità che contrastava lo stallo politico degli ultimi mesi della Grande Coalizione, dopo appena un mese dall'entrata in carica del nuovo governo tedesco-occidentale il Cancelliere Brandt procedette il 28 novembre 1969 alla firma del Trattato di Non Proliferazione.[232] In occasione della firma, il governo di Bonn rilasciò una dichiarazione per chiarire sotto quali presupposti avesse luogo l'adesione tedesca.[233] Oltre a ribadire le usuali argomentazioni[234] la dichiarazione sottolineava come il trattato dovesse essere considerato come un punto di partenza nel processo di disarmo generale.[235]

La firma del Trattato di Non Proliferazione fu, come si è detto, una delle prime azioni internazionali del governo Brandt – Scheel e simboleggiò la volontà tedesco-occidentale di sbloccare la politica estera della BRD in direzione di un ampliamento della distensione internazionale e del raggiungimento di un *modus vivendi* con gli stati del Patto di Varsavia. L'adesione della Repubblica Federale al trattato, alleviando infatti i timori del Patto di Varsavia nei confronti di una Germania nucleare, facilitò la straordinaria azione diplomatica tedesco-occidentale che condusse agli *Ostverträge* (i trattati della BRD con gli stati del

[232] W. G. Gray, „Abstinence and Ostpolitik", cit., p.256.

[233] "Unterzeichnung des Nichtverbreitungsvertrages am 28.11.1969", dok.20, in *Abrüstung und Rüstungskontrolle, Dokumentation,* cit., pp.44-52.

[234] Si faceva riferimento nello specifico alla garanzia per la sicurezza tedesca, all'interesse per l'uso pacifico dell'energia atomica, all'importanza dell'integrazione europea e al collegamento della non proliferazione con i più generali concetti di distensione e pace.

[235] Si veda anche la conferenza stampa di Brandt in occasione della firma del TNP: Pressekonferenz, „Erklärung zur Unterzeichnung des Atomsperrvertrag", 28/11/1969, WBA – AdsD, A 3, 328.

blocco comunista).[236] Dal punto di vista della Germania occidentale, l'accettazione di un'inferiorità nucleare e quella dello *status quo* postbellico nel continente europeo erano del resto inevitabilmente collegate.[237] Oliver Bange, sottolineando come la classe politica conservatrice di Bonn avesse negli anni '60 rappresentato un ostacolo per la distensione, enfatizza il "ruolo speciale" dei socialdemocratici che, guidando la Repubblica Federale verso l'adesione al TNP, riuscirono a sbloccare il contesto tedesco-occidentale e di conseguenza anche quello internazionale.[238]

L'inserimento della Repubblica Federale Tedesca nel nuovo regime di non proliferazione rappresentava infatti un distacco dal velleitarismo di alcune posizioni dell'era Adenauer e la compiuta transizione della BRD ad una nuova fase politica, basata su una propria attiva politica di distensione.[239] Secondo Susanna Schrafstetter, il Trattato di Non Proliferazione rappresentò dunque la definitiva erosione della tradizionale politica estera tedesco-occidentale (da cui gli alleati della BRD avevano ormai preso le distanze) che stabiliva la possibilità di procedere in una politica di *arms control* solo in seguito al raggiungimento di progressi concreti nella questione nazionale tedesca.[240] Una Germania non-

[236] Per *Ostverträge* si intendono il Trattato con l'URSS e quello con la Polonia del 1970, l'Accordo Quadripartito su Berlino del 1971, il Trattato di Base tra i due stati tedeschi del 1972 e quello con la Cecoslovacchia del 1973.

[237] L. Nuti, "Negotiating with the enemy and having problems with the allies", cit., p.95; S. Schrafstetter, "The long shadow of the past", cit., p.137.

[238] O. Bange, "NATO and the Non-Proliferation Treaty", cit., pp.162; 171.

[239] A tal proposito Hal Brands afferma che l'adesione della BRD al Trattato di Non Proliferazione, che implicava un'accettazione dello status quo strategico in Europa, potrebbe essere interpretata come un elemento precursore della nuova Ostpolitik social-liberale. H. Brands, "Non-Proliferation and the dynamics of the Middle Cold War", cit., p.419, fn.150; si veda anche C. Bluth, *Britain, Germany and Western nuclear strategy,* cit., p.168.

[240] S. Schrafstetter, "The long shadow of the past", cit., p.137.

nucleare era del resto a livello internazionale proprio la "pietra miliare" fondamentale che rendeva possibile l'avvio di una generale distensione.[241]

3. LA REPUBBLICA FEDERALE TEDESCA E IL NUCLEARE DAL 1969 AL 1975

L'iter di adesione della Germania occidentale al Trattato di Non Proliferazione Nucleare fu piuttosto complesso e si concluse solo quattro anni e mezzo dopo la firma del TNP da parte del governo tedesco. Potendosi dal punto di vista della BRD interpretare il Trattato di Non Proliferazione, come si è accennato nel paragrafo precedente, anche come un passaggio legato ad un'accettazione dello *status quo* internazionale e all'avvio di una propria innovativa Ostpolitik, è comprensibile come nella Repubblica Federale Tedesca l'opposizione conservatrice al TNP non si placasse nemmeno dopo la firma del 1969. I partiti conservatori rimanevano del resto profondamente diffidenti nei confronti di qualsiasi misura di *arms control* che, più o meno esplicitamente, implicasse un riconoscimento dello *status quo* territoriale e politico del continente europeo e mettesse di conseguenza in difficoltà la prospettiva di una riunificazione tedesca.[242]

Per quanto riguarda i già citati timori tedeschi di un *decoupling* transatlantico e di una distensione modellata sugli interessi delle superpotenze, a

[241] M. Trachtenberg, *A constructed peace,* cit., p.392.

[242] Tra i conservatori tedeschi era del resto diffusa l'idea che, dal punto di vista della Germania occidentale, la distensione non fosse funzionale ad un'efficace politica di sicurezza. Si veda C. Clemens, "The CDU/CSU and Arms Control", cit., pp.79 e segg. Per quanto riguarda l'approccio della BRD all'*arms control* in generale, Bluth evidenzia poi come i conservatori tedesco-occidentali fossero particolarmente attenti, oltre che alle implicazioni della distensione per la sicurezza nazionale, ai tentativi sovietici di utilizzare gli accordi sul controllo degli armamenti per accrescere lo status internazionale della Germania dell'Est e minare di conseguenza l'*Alleinvertretungsanspruch* (il "diritto alla rappresentanza unica") rivendicato dalla BRD. Christoph Bluth, *The two Germanies and military security in Europe* (Houndmills, Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan, 2002), pp.16-24; 35.

partire dalla fine degli anni ’60 polemiche analoghe a quelle sul TNP si manifestarono in Germania occidentale anche relativamente alla questione dei nuovi sistemi di difesa *Anti-Ballistic Missile* (ABM). Lo studio e il successivo sviluppo di tali sistemi difensivi da parte degli Stati Uniti e dell’Unione Sovietica risvegliarono in Europa (in particolar modo nella Repubblica Federale Tedesca) il timore di una svolta isolazionista statunitense.[243] La relativa diminuzione della vulnerabilità americana – che poteva derivare dalla costruzione dei sistemi di difesa ABM - rispetto a quella (invariata) del continente europeo ravvivava infatti le mai sopite inquietudini degli alleati degli Stati Uniti, relative ad un possibile allontanamento politico e “psicologico” della “*fortress America”* dall’Europa.[244] La messa in opera dei sistemi ABM era del resto inevitabilmente in contrasto con i concetti di *equal security* e di indivisibilità della difesa transatlantica che erano i principi cardine della politica di sicurezza di Bonn. La determinazione statunitense di procedere nel potenziamento dei sistemi ABM veniva inoltre interpretata dalla Repubblica Federale come un “passo ulteriore nella catena di azioni e reazioni” alla base della corsa agli armamenti nucleari.[245] Tale sviluppo, secondo i tedeschi occidentali, era funzionale unicamente alle strategie delle superpotenze e non prendeva in considerazione gli interessi degli alleati.

Inoltre, i negoziati per la limitazione degli armamenti nucleari strategici (SALT) che si stavano svolgendo dal 1969 tra le superpotenze, se pure venivano

[243] Tale punto è evidenziato in particolare da Wolfram Hanrieder: W. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., p.95.

[244] VLR I Menne (II B1) a MD Ruete, Aufzeichnung “Kolloquium über SALT am 17. Juni“, 13/6/1969, PA AA, Zwischenarchiv (B 43), Bd.107.255. In tale nota, preparata per un incontro tra funzionari del Ministero degli Esteri e della Difesa tedesco-occidentali da tenersi presso la *Stiftung Wissenschaft und Politik* di Ebenhausen, si sostiene che uno sviluppo illimitato dei sistemi ABM negli Stati Uniti avrebbe potuto favorire psicologicamente il formarsi di una mentalità da „*Fortress-America*“. Il documento evidenziava pertanto il rischio che la questione degli ABM potesse influire negativamente sulla coesione dell’Alleanza, qualora solo l’America avesse potuto trarre vantaggio da tali sistemi di protezione.

[245] Si veda ad esempio questa analisi interna del Bundeskanzleramt: Dr. Ortmanns, (Ref. II/3) “Antiballistische Raketensysteme (ABM)”, 21/3/1969, BArch, Koblenz, B 136/6893 (4.20.4; Antiraketensystem ABM-System), Allgemeines, 1967-1969).

considerati da Bonn un utile contributo al processo di controllo degli armamenti, suscitarono allo stesso tempo significative preoccupazioni nella BRD. Il governo tedesco temeva in particolare che simili accordi di *arms control* potessero minare la solidità del deterrente dell'Alleanza Atlantica, nonché sancire il carattere rigidamente bipolare del sistema internazionale anche in una fase di grande trasformazione quale quella della distensione. Tali trattative comprendevano infatti solo i missili intercontinentali e miravano pertanto a ridurre il livello della minaccia reciproca esistente tra le due superpotenze, senza poter al contempo modificare quella sovietica nei confronti degli stati dell'Europa occidentale.[246]

Nell'ambito della politica nucleare, tra il 1969 e il 1975 furono dunque tre i temi di cui si discusse maggiormente nella Repubblica Federale Tedesca: l'attività all'interno del *Nuclear Planning Group* della NATO, i negoziati bilaterali USA-URSS sugli armamenti strategici che portarono agli accordi SALT del 1972 e il processo di ratifica del TNP.

3.1. Il *Nuclear Planning Group* come "compensazione" e forum per la presentazione degli interessi tedeschi

Come si è accennato all'inizio di questo capitolo, sebbene la Repubblica Federale avesse manifestato una preferenza per il mai attuato progetto di una *Multilateral Force* interna all'Alleanza Atlantica, i governi tedeschi seppero poi servirsi del *Nuclear Planning Group* della NATO in quanto forum multilaterale di discussione in cui cercare di avanzare i propri interessi in materia di pianificazione nucleare.[247] Nonostante il NPG venga spesso considerato dalla storiografia

[246] Wolfgang Krieger, "German-American Security Relations, 1968-1990", in D. Junker (ed.), *The United States and Germany in the era of Cold War,* cit., p.120.

[247] Per quanto riguarda le origini e l'attività del *Nuclear Planning Group* si rimanda qui a: Paul Buteux, *The politics of nuclear consultation in NATO: 1965-1980* (Cambridge: Cambridge University Press, 1983).

soltanto un "palliativo" concesso dagli Stati Uniti ai propri alleati, inadeguato in realtà ad alleviare le preoccupazioni di questi ultimi,[248] l'analisi del caso della Repubblica Federale mostra come tale organismo fu funzionale ad un certo incremento dell'influenza tedesco-occidentale nel contesto della pianificazione strategica transatlantica.[249] Tale processo era particolarmente temuto dalla DDR che, collegando il crescente peso politico della Repubblica Federale Tedesca all'interno dell'Alleanza Atlantica con il tradizionale revisionismo tedesco-occidentale, attaccava ripetutamente a livello internazionale la BRD riferendosi proprio al suo ruolo nel *Nuclear Planning Group.*[250]

La partecipazione come membro permanente della Germania occidentale nel *Nuclear Planning Group* promosse infatti un sensibile rafforzamento del ruolo tedesco all'interno della NATO. Il ritiro della Francia dalle strutture integrate di difesa dell'Alleanza Atlantica nel 1966 e la sua mancata partecipazione al NPG avevano inoltre contribuito ad una crescita dell'importanza relativa della Repubblica Federale nell'equilibrio complessivo del sistema di difesa transatlantico.[251]

Nell'ambito del NPG i tedeschi cercavano soprattutto di perseguire il mantenimento di una deterrenza del campo occidentale che fosse credibile e strettamente collegata con l'arsenale nucleare strategico statunitense.[252] Del

---

[248] W. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., p.49.

[249] Di questa opinione è ad esempio Helga Haftendorn. H. Haftendorn, *Coming of age,* cit., p.97.

[250] Keller (Auswärtiges Amt), da Ginevra, betr: „Abrüstungskonferenz, Erklärung der SBZ", 7/3/1967, BArch Koblenz, B 136/6900 (4.20.4 – Abrüstung, Allgemeines). Il diplomatico della Repubblica Federale Keller riferiva che i rappresentanti della DDR avevano definito il *Nuclear Planning Group "*una nuova pericolosa concessione alla politica aggressiva ed espansiva del governo della BRD".

[251] Kori N. Schake, "NATO strategy and the German-American relationship", in Detlef Junker (ed.), *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990. A handbook,* vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), p.134; W. Krieger, "German-American Security Relations, 1968-1990", cit., pp.111 e segg.

[252] C. M. Kelleher, *Germany & the politics of nuclear weapons,* cit. p.303; C. Bluth, *Britain, Germany and Western nuclear strategy,* cit., p.191. Il necessario collegamento tra difesa del continente

resto in Germania occidentale era generalmente condivisa la convinzione che ogni eventuale conflitto avrebbe dovuto auspicabilmente minacciare di estendersi anche ai "santuari" (le superpotenze), invece di rimanere limitato ad un livello di ostilità o ad un'estensione geografica circoscritti, che in ogni caso avrebbero comportato un'ampia distruzione del territorio tedesco.[253]

Nell'ultimo anno del governo di Grande Coalizione Bonn aveva, nell'aprile 1968, ottenuto dagli Stati Uniti il diritto a far dipendere l'uso di armi nucleari dell'Alleanza Atlantica *sul* o *dal* suolo di entrambi gli stati tedeschi da una necessaria consultazione preventiva degli USA con lo stesso governo tedesco-occidentale, stabilendo in tal modo una sorta di veto a proprio favore.[254] Questa misura aveva contribuito ad aumentare di fatto il peso decisionale della Repubblica Federale Tedesca nel contesto della pianificazione nucleare occidentale. Nelle consultazioni interalleate nell'ambito del NPG gli Stati Uniti rassicurarono inoltre la delegazione tedesca sul fatto che il TNP non avrebbe interferito con il ruolo di Bonn nel *Nuclear Planning Group*.[255]

Tali accordi rientravano nelle "compensazioni" che gli Stati Uniti ritenevano di dover accordare all'alleato minore in cambio dell'adesione di quest'ultimo al regime di non proliferazione e alla nuova dottrina strategica

---

europeo e armi strategiche statunitensi, per evitare uno "scambio nucleare limitato al teatro di guerra europeo" è presente ad esempio in: Nota del BMVtg Helmut Schmidt al BK Willy Brandt, "Niederschrift über die Ergebnisse der 8. NPG Ministersitzung und meiner Gespräche am Rande der Konferenz von Ottawa", 3/11/1970, in HSA – AdsD, 1/HSAA009055 (Bundesminister und Bundesministerium; Bd.2).

[253] Si veda ad esempio la comunicazione inviata da Alten (II B2) a Leiter Pl, „Überlegungen zur atomwaffenfreien Zone", 10/7/1968, PA AA, B 43, Bd.798.

[254] O. Bange, "NATO and the Non-Proliferation Treaty", cit., p.175. Bange definisce tale misura una „carota", nell'ambito della strategia di "bastone-carota" impiegata da parte degli Stati Uniti nei confronti degli alleati tedeschi.

[255] Bo. Grewe, z.Z. Den Haag, an das AA, „3. Ministersitzung der Nuklearen Planungsgruppe (NPG) in den Haag am 18/19 April 1968, Konferenzbericht Nr.1", 19/4/1968, geheim, AAPD 1968, Vol.I, Dok. 133, pp.472-476.

dell'alleanza.[256] La stessa costituzione del NPG era stata del resto dettata in parte dalla volontà degli stati dell'alleanza occidentale di concepire dei meccanismi per bilanciare le rinunce richieste alla Repubblica Federale in materia nucleare, in modo da evitare lo sviluppo di un pericoloso risentimento tedesco.[257] Nella seconda metà degli anni '60, la consapevolezza tedesca che il territorio della BRD rappresentasse il più probabile teatro di un eventuale conflitto Est-Ovest fu inoltre alla base della continua richiesta dei governi della Repubblica Federale di ottenere un ruolo maggiore nella pianificazione strategica della NATO. Nelle parole di Erik Blumenfeld, parlamentare della CDU e *General Rapporteur* per la BRD presso il *Political Committee* della *North Atlantic Assembly* NATO:

> La dottrina strategica della NATO ha sempre avuto origine nel Pentagono e poi trasmessa ai membri europei dell'Alleanza. Questo sistema ha funzionato bene ed era abbastanza naturale nei primi anni della NATO, quando la protezione statunitense era assolutamente essenziale per difendere dalla Russia di Stalin l'Europa devastata dalla guerra. Oggi la situazione è molto differente, ma la dottrina strategica è ancora *made in USA,* nonostante l'Europa sia molto più forte economicamente e considerevolmente più potente dal punto di vista militare che nel 1949. Dal momento che il più probabile campo di battaglia di ogni conflitto in cui sia coinvolta la NATO sarebbe l'Europa occidentale, è venuto il momento che gli europei gestiscano una parte maggiore nella definizione della strategia della NATO, sia convenzionale sia nucleare.[258]

Nonostante la rivendicazione di un ruolo maggiore per la BRD e in generale per l'Europa occidentale nell'elaborazione strategica del sistema di difesa transatlantico, Blumenfeld era tuttavia consapevole che tale ruolo non avrebbe potuto essere molto rilevante:

> Nel caso della strategia nucleare questo ruolo europeo non potrà, nella natura delle cose, essere molto importante, poiché gli USA detengono il 95% circa della capacità

[256] Su questo punto e sull'importanza generale del *Nuclear Planning Group* per il raggiungimento di progressi nell'ambito del Trattato di Non Proliferazione si vedano: A. Priest, "From hardware to software", cit., pp.157-158; A. Wenger, "Crisis and opportunity: NATO's transformation and the multilateralization of détente, cit., pp.22-74.

[257] H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., pp.163; 174-175.

[258] Draft Report on "*Atlantic Political Problems*" prepared by Mr. Erik Blumenfeld (MdB CDU, General Rapporteur Germany), September 1969, North Atlantic Assembly, Political Committee (M 153; PC (69) 12), HSA – AdsD, 1/HSAA007982 (Sacharchiv: Militaria, Bd.8).

> nucleare dell'Alleanza. Finché non sarà costituita una "autorità di difesa nucleare europea", basata sulla fusione dei deterrenti nucleari francese e britannico, il massimo che si potrà ottenere nel campo nucleare è probabilmente assicurarsi un ruolo più attivo della partecipazione europea nel NPG della NATO.[259]

All'interno del NPG una collaborazione particolarmente importante a partire dalla fine degli anni '60 fu quella anglo-tedesca. Man mano che diveniva chiaro che l'esitazione della Germania occidentale nei confronti del TNP consisteva sempre più in una questione di tempo (*come* e *quando* aderire al trattato) veniva superato il maggiore ostacolo ad un miglioramento generale dei rapporti della Repubblica Federale con la Gran Bretagna.[260] Entrambi gli stati europei avevano del resto un grande interesse al progresso nelle relazioni anglo-tedesche, dal momento che alla BRD occorreva un forte sostegno per la propria Ostpolitik e alla Gran Bretagna l'appoggio tedesco per facilitare il proprio ingresso nella CEE e superare il veto francese.[261]

Dal 1968-1969 la cooperazione tra la diplomazia inglese e quella tedesca relativamente alla pianificazione nucleare si fece dunque intensa e diede risultati di una certa rilevanza per l'elaborazione strategica occidentale. Da menzionare in quest'ambito è soprattutto il lavoro che diede luogo alle "*Healey-Schröder guidelines",* uno studio dedicato a chiarire le direttive che dovevano regolare l'utilizzo delle armi nucleari tattiche della NATO. La collaborazione sperimentata

---

[259] Draft Report on "*Atlantic Political Problems*" prepared by Mr. Erik Blumenfeld (MdB CDU, General Rapporteur Germany), September 1969, North Atlantic Assembly, Political Committee (M 153; PC (69) 12), HSA – AdsD, 1/HSAA007982 (Sacharchiv: Militaria, Bd.8).

[260] Come si è accennato nel paragrafo precedente, la Gran Bretagna considerava l'adesione della Repubblica Federale Tedesca al Trattato di Non Proliferazione nucleare un elemento imprescindibile per la costituzione di un regime internazionale di non proliferazione nucleare e per l'avvio di una generale distensione. C. Bluth, *Britain, Germany and Western nuclear strategy,* cit., p.179; L. Ratti, *Britain, Ost-and Deutschlandpolitik, and the CSCE. 1955-1975,* cit., pp.62 e segg.

[261] C. Bluth, *Britain, Germany and Western nuclear strategy,* cit., p.196.

in tale progetto contribuì inoltre ad un generale consolidamento dei rapporti anglo-tedeschi anche al di fuori del *Nuclear Planning Group.*[262]

La necessità di focalizzare l'attenzione dell'Alleanza Atlantica proprio sulle armi nucleari tattiche derivava dalla convinzione che, in un'epoca di parità strategica ormai quasi raggiunta tra le superpotenze, occorresse elaborare una pianificazione idonea a far fronte a scenari diversi da quello di un attacco nucleare globale.[263] Come si è già avuto modo di vedere nel terzo capitolo, il cambiamento strategico della NATO in direzione di una maggiore gamma di opzioni di risposte occidentali ad un'aggressione era dettato infatti dal tentativo statunitense di formulare alternative all'idea di un conflitto nucleare generale che stava perdendo plausibilità a causa dell'erosione del vantaggio strategico degli stessi Stati Uniti.

Le *Healey-Schröder Guidelines* vennero così definite dai nomi dei Ministri della Difesa che si occuparono di formulare tale documento: il britannico Denis Healey (del governo laburista di Wilson) e il tedesco Gerhard Schröder (ministro della CDU nella Grande Coalizione). Le *Guidelines* traevano origine dalla decisione dei membri del NPG dell'ottobre 1968 di affidare proprio alla Gran Bretagna e alla Germania occidentale (rispettivamente il principale stato nucleare europeo e quello con il maggiore contingente di forze convenzionali stanziate sul proprio territorio) il compito di delineare delle linee guida per la difesa dell'Alleanza Atlantica.[264] In particolare, tali linee guida avrebbero dovuto esaminare alcune

[262] C. Bluth, *The two Germanies and military security in Europe,* cit., p.71.

[263] H.Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca,* cit., pp.186 e segg. Per un riferimento diplomatico tedesco si veda invece: Aufzeichnung des MD Ruete (direttore del Politisches Abteilung II), "Vorläufige Richtlinien für den taktischen Ersteinsatz von Nuklearwaffen durch die NATO", 16/4/1969, geheim, AAPD 1969, Vol.I, Dok. 127, p.491.

[264] Aufzeichnung des MD Ruete (direttore del Politisches Abteilung II), "Vorläufige Richtlinien für den taktischen Ersteinsatz von Nuklearwaffen durch die NATO", 16/4/1969, geheim, AAPD 1969, Vol.I, Dok. 127, pp.490-493; M. Küntzel, *Bonn and the Bomb,* cit., p.114.

precedenti analisi intraprese dai singoli membri del NPG, con lo scopo di ricavarne dei parametri generali per disciplinare l'uso di armi nucleari tattiche.[265] La decisione di affidare un compito così rilevante a due stati europei (di cui uno non-nucleare) era di per sé un evento quasi rivoluzionario nella storia della pianificazione nucleare della NATO e traeva origine dal tentativo statunitense di preservare la coesione nel campo occidentale.[266]

Lo studio di Healey e Schröder fu presentato nella riunione del NPG di Londra del maggio 1969 - dunque durante gli ultimi mesi del governo tedesco di Grande Coalizione – e rappresentò un significativo tassello in quel processo di emancipazione della Repubblica Federale di cui si è parlato nei capitoli precedenti. La discussione su tale documento alla riunione del NPG di Londra rese infatti evidente la divergenza che esisteva tra le opinioni statunitensi e quelle europee relativamente alla concezione strategica della NATO.[267] L'Ambasciatore Grewe a tal proposito osservava:

---

[265] C. Bluth, *Britain, Germany and Western nuclear strategy,* cit., p.185.

[266] Di questa opinione è Helga Haftendorn, che afferma: "Questo episodio può essere interpretato come il fatto che gli USA esano seri relativamente a condividere una maggiore responsabilità con gli europei, e che questi ultimi erano in grado di assumersi tale compito". H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., p.172. Bluth sottolinea invece una certa resistenza degli Stati Uniti a delegare una parte della pianificazione nucleare agli alleati europei. C. Bluth, *Britain, Germany and Western nuclear strategy,* cit., p.185 e C. Bluth, *The two Germanies and military security in Europe,* cit., p.71. La diplomazia tedesca evidenziava in particolare il carattere innovativo della decisione di assegnare per la prima volta un ruolo importante nella pianificazione nucleare dell'Alleanza ad uno stato membro non-nucleare (la stessa BRD): Aufzeichnung des MD Ruete (direttore del Politisches Abteilung II), "Vorläufige Richtlinien für den taktischen Ersteinsatz von Nuklearwaffen durch die NATO", 16/4/1969, geheim, AAPD 1969, Vol.I, Dok. 127, pp.490-491.

[267] C. Bluth, *Britain, Germany and Western nuclear strategy,* cit., pp.190-191. Tale divergenza di opinioni tra USA e alleati europei continuò ad essere presente nelle successive riunioni del NPG, si veda a tal proposito un punto di vista tedesco: Aufzeichnung des MD Ruete (direttore del Politisches Abteilung II), „Ministersitzung der Nuklearen Planungsgruppe der NATO. Vorläufige Richtlinien für den taktischen Ersteinsatz von Nuklearwaffen durch die NATO", 29/10/1969, geheim, AAPD 1969, vol.II, Dok.334, in particolare pp.1186-1187. Il contrasto esistente nel 1969 tra gli Stati Uniti e gli europei – tra i quali soprattutto la Germania occidentale - nell'ambito del NPG è riportato anche dal Segretario Generale della NATO Manlio Brosio nel suo diario: Manlio Brosio, *Diari NATO, 1964-1972* (Bologna: Il Mulino, 2011), pp.618 e segg., (29/5/1969).

> Malgrado la maggiore ricettività della nuova Amministrazione statunitense (*l'Amministrazione Nixon*) nei confronti delle richieste dei partner NATO europei e malgrado i progressi ottenuti a Londra, la seduta non ha potuto cancellare per noi e per diversi altri membri del NPG, soprattutto per gli italiani, l'impressione che, dal punto di vista degli USA, il NPG sia spesso ancora ritenuto un organismo che minaccia di limitare la libertà di azione statunitense. Questo ha condotto nel frattempo ad una sicura delusione per alcuni membri del NPG, che avrà conseguenze svantaggiose anche in altri ambiti delle relazioni europee-americane.[268]

Nell'ambito della pianificazione nucleare, mentre la Germania occidentale cercava di mantenere un chiaro impegno dell'Alleanza Atlantica ad un'*escalation* nucleare, qualora questa si fosse resa necessaria, gli Stati Uniti erano intenzionati invece a sfumare tale opzione e a focalizzare l'attenzione sulla richiesta di un incremento delle capacità convenzionali degli europei.[269]

Dal punto di vista degli Stati Uniti, Henry Kissinger a tal riguardo scriveva:

> Mentre gli analisti civili statunitensi deploravano l'impiego di armi nucleari in quanto inefficace e atto a comportare gravi pericoli di *escalation,* i nostri alleati premevano perché si intraprendesse un corso d'azione contrario alle idee allora prevalenti a Washington. Richiedevano infatti sia la garanzia di un ricorso tempestivo alle armi nucleari tattiche che l'immunità del loro territorio rispetto all'impiego di tali armi. Le discussioni che si svolgevano fin dal 1968 presso il gruppo per la programmazione nucleare della NATO avevano inevitabilmente iniziato a dar luogo a profonde divergenze di opinioni.[270]

Alla base del documento anglo-tedesco vi era effettivamente il tentativo di mantenere elevato il rischio di *escalation* a carico del potenziale aggressore, prospettando un *first use* tempestivo delle armi nucleari dell'alleanza, benché inizialmente limitato e selettivo.[271]

---

[268] Bo. Grewe, z.Z. London, an das AA, „5. Ministersitzung der Nuklearen Planungsgruppe (NPG) in London (29/30 Mai 1969). Allgemeine Bewertung", 30/5/1969, geheim, AAPD 1969, Vol.I, Dok.183, pp. 660-661.

[269] C. Bluth, *The two Germanies and military security in Europe,* cit., pp.74-75.

[270] H. Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca,* cit., p.189.

[271] Jane E. Stromseth, *The origins of flexible response. NATO's debate over strategy in the 1960s* (London: Macmillan Press, 1988), p.184; C. Bluth, *The two Germanies and military security in Europe,* cit., p.86.

In una nota ad uso interno del Ministero degli Esteri tedesco - risalente all'aprile 1969 – venivano esposti i concetti considerati particolarmente importanti dal governo di Bonn:

> Dal punto di vista tedesco i punti fondamentali della bozza (*delle Guidelines*) sono le seguenti osservazioni:
> - La sicurezza dell'Alleanza si basa fondamentalmente su una deterrenza credibile. Essa è credibile se l'aggressore è messo di fronte al rischio di un'*escalation* che alla fine metta in dubbio la propria esistenza nazionale.
> - Nel caso di un conflitto tutti i partner della NATO devono essere solidali. I sacrifici utili e i seri rischi devono essere assunti sia dagli stati direttamente coinvolti sia da quelli che si trovano molto lontani.
> - Le capacità di difesa convenzionali e nucleari sono complementari e collegate in modo indivisibile.
> - Lo scopo principale di un *first use* delle armi nucleari è di natura politica e serve a ripristinare una deterrenza. Il *first use* determina un cambiamento qualitativo fondamentale nella gestione della guerra. Il controllo politico deve essere mantenuto in ogni momento.
> - L'utilizzo di armamenti nucleari presuppone una minaccia diretta all'integrità delle forze armate della NATO o all'integrità del territorio degli stati della NATO. Questo deve essere effettuato tempestivamente, prima dell'esaurimento delle forze convenzionali. Questa situazione può verificarsi presto. (…)
> - L'avversario deve sapere che non vi è nessuna zona, compresa l'Unione Sovietica, che è esclusa dall'utilizzo di armi nucleari. (…)[272]

Nelle riflessioni della classe dirigente tedesca le considerazioni relative all'utilizzo di armi nucleari tattiche erano poi strettamente collegate alla percezione di un vantaggio dell'Unione Sovietica - difficilmente colmabile - nel campo delle forze convenzionali.[273] In una nota dell'ottobre 1969, le armi nucleari tattiche venivano definite il "ponte verso il potenziale nucleare strategico dell'Alleanza", nella concezione di un *continuum* di forze disponibili per la difesa occidentale che doveva appunto andare senza soluzioni di continuità da quelle convenzionali stanziate nel continente europeo all'arsenale strategico

[272] Aufzeichnung des MD Ruete (direttore del Politisches Abteilung II), "Vorläufige Richtlinien für den taktischen Ersteinsatz von Nuklearwaffen durch die NATO", 16/4/1969, geheim, AAPD 1969, Vol.I, Dok. 127, pp.490-491.

[273] Aufzeichnung des MD Ruete (direttore del Politisches Abteilung II), „Ministersitzung der Nuklearen Planungsgruppe der NATO. Vorläufige Richtlinien für den taktischen Ersteinsatz von Nuklearwaffen durch die NATO", 29/10/1969, geheim, AAPD 1969, vol.II, Dok.334, pp.1184-1190.

statunitense.[274] Nella stessa nota, Ruete - direttore del Politisches Abteilung II - si soffermava sulla divergenza di opinioni che continuava a sussistere tra la Germania occidentale e gli USA su tali temi, evidenziando la "novità" della situazione per gli Stati Uniti, i quali, abituati a definire in autonomia le questioni relative alla strategia nucleare, "si trovavano ora di fronte a degli alleati che opponevano loro concetti diversi".

La prospettiva di un *first use* degli armamenti nucleari doveva - nell'ottica degli europei - servire a ristabilire quella credibilità del deterrente nucleare dell'alleanza e quell'*engagement* statunitense che nella dottrina NATO di Risposta Flessibile sembravano essersi affievoliti.[275] Ferma restando la volontà dell'Alleanza Atlantica di controllare il processo di *escalation,* le *Guidelines* miravano dunque ad un utilizzo mirato ed essenzialmente politico delle armi nucleari, per mandare un ammonimento inequivocabile all'eventuale aggressore.[276]

Gli europei, opponendosi sia al concetto statunitense di un'elevata e chiara soglia nucleare[277] sia alla prospettiva di un immediato conflitto globale, prediligevano uno scenario "intermedio", in cui venisse preso in considerazione un uso tempestivo - sebbene "limitato" e "dimostrativo" - degli armamenti

[274] Aufzeichnung des MD Ruete (direttore del Politisches Abteilung II), „Ministersitzung der Nuklearen Planungsgruppe der NATO. Vorläufige Richtlinien für den taktischen Ersteinsatz von Nuklearwaffen durch die NATO", 29/10/1969, geheim, AAPD 1969, vol.II, Dok.334, pp.1184-1190.

[275] B. Heuser, *NATO, Britain, France and the FRG,* cit., p.54.

[276] Secondo lo *Healey-Schröder Report* le armi nucleari tattiche occidentali più che assicurare una vittoria militare in un ipotetico campo di battaglia, dovevano infatti avere una funzione *politica*, consistente nel segnalare al nemico la volontà della NATO di dar luogo ad una escalation controllata. C. Bluth, *Britain, Germany and Western nuclear strategy,* cit., p. 186; Tom Nichols, Douglas Stuart, Jeffrey D. McCausland (eds.), *Tactical Nuclear Weapons and NATO* (U.S. Strategic Studies Institute – SSI Pubblication: Carlisle, PA, 2012), p.48.

[277] H. Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca,* cit., p.188.

nucleari tattici.[278] Tale concezione traeva origine essenzialmente dalla consapevolezza che un uso più massiccio di tali armi avrebbe avuto terribili ripercussioni per gli stessi stati dell'Europa occidentale.[279] Un utilizzo diffuso di armi nucleari tattiche in Europa avrebbe inoltre eliminato - per il contesto europeo - il significato di una distinzione tra armamenti "strategici" e "tattici". Bluth evidenzia a tal riguardo la costante "curiosa dialettica tra assertività e comportamento frenante" della Repubblica Federale Tedesca. Tale dialettica derivava dalla constatazione che, se nel caso di un massiccio attacco sovietico sarebbe stato impossibile concepire una difesa della BRD senza il ricorso alle armi nucleari della NATO, l'utilizzo delle stesse armi avrebbe avuto tuttavia effetti terribilmente devastanti in primo luogo proprio per la popolazione e il territorio tedesco-occidentali.[280]

Le *Guidelines* risultanti dallo studio anglo-tedesco furono adottate dal NPG in occasione del meeting di Warrington (Virginia) del 12 novembre 1969, con il nome di *Provisional Political Guidelines for the Initial Defensive Tactical Use of Nuclear Weapons by NATO* (PPGs). La Germania occidentale fu in quell'occasione rappresentata dal Ministro degli Esteri del nuovo governo SPD-FDP, il socialdemocratico Helmut Schmidt. Sebbene la decisione finale sull'utilizzo delle armi nucleari rimanesse una prerogativa del Presidente degli Stati Uniti e il NPG fosse un organismo di pianificazione e non di *decision-making,* in tale occasione fu anche stabilito - soprattutto grazie alle pressioni tedesche - di migliorare la

[278] Terry Terriff, *The Nixon Administration and the Making of U.S. Nuclear Strategy* (Cornell University Press, 1995), pp.35-41; C. Bluth, *The two Germanies and military security in Europe,* cit., pp.74-75.

[279] C. Bluth, *Britain, Germany and Western nuclear strategy,* cit., p.192.

[280] C. Bluth, *The two Germanies and military security in Europe,* cit., pp.68 e segg.

procedura di consultazione interna dell'Alleanza Atlantica, accordando dunque un peso maggiore alle istanze europee.[281]

I documenti approvati dal NPG nella sessione di novembre 1969 furono infatti due: le *Provisional Political Guidelines for the Initial Defensive Tactical Use of Nuclear Weapons* e le *Guidelines for Consultation procedures on use of Nuclear Weapons.*[282] Relativamente alle regole di consultazione, nell'ambito del NPG venne definito il principio in base al quale la decisione relativa all'utilizzo di armi nucleari tattiche avrebbe dovuto essere presa dagli Sati Uniti, tenendo in particolare considerazione (qualora la situazione lo avesse reso possibile) il parere degli stati membri della NATO che ne sarebbero stati "direttamente coinvolti".[283] Tale questione era comprensibilmente molto rilevante per la Germania occidentale, a causa della sua posizione geostrategica di più probabile "*battlefield country*" nel contesto della Guerra Fredda.[284]

Le *Healey – Schröder Guidelines* vennero adottate come documento del *Nuclear Planning Group,* rimanendo per insistenza degli USA tuttavia "provvisorie", a causa di divergenze tra gli stessi Stati Uniti e gli alleati europei.[285] Il coinvolgimento tedesco in questo studio sull'uso delle armi nucleari tattiche mostrò la determinazione di Bonn a trarre vantaggio da ogni margine di

[281] C. Bluth, *Britain, Germany and Western nuclear strategy,* cit., p.189.

[282] C. Bluth, *The two Germanies and military security in Europe,* cit., p.73.

[283] M. Küntzel, *Bonn and the Bomb,* cit., p.115. Tale questione era già stata affrontata - per iniziativa tedesca - nella terza riunione dei Ministri del *Nuclear Planning Group*, tenutasi a L'Aja nell'aprile del 1969. Si veda a tal proposito: Bo. Grewe, z.Z. Den Haag, an das AA, „3. Ministersitzung der Nuklearen Planungsgruppe (NPG) in den Haag am 18/19 April 1968, Konferenzbericht Nr.1", 19/4/1968, geheim, AAPD 1968, Vol.I, Dok. 133, p.475.

[284] Draft Report on "*Atlantic Political Problems*" prepared by Mr. Erik Blumenfeld (MdB CDU, General Rapporteur Germany), September 1969, North Atlantic Assembly, Political Committee (M 153; PC (69) 12), HSA – AdsD, 1/HSAA007982 (Sacharchiv: Militaria, Bd.8).

[285] T. Terriff, *The Nixon Administration and the Making of U.S. Nuclear Strategy*, cit., pp-40-41; C. Bluth, *Britain, Germany and Western nuclear strategy,* cit., p.189; C. Bluth, *The two Germanies and military security in Europe,* cit., pp.72-76.

autonomia che le si presentasse per cercare di avanzare i propri interessi nazionali.[286] I tedeschi erano particolarmente soddisfatti della propria partecipazione nel NPG e della collaborazione che stavano sperimentando con la Gran Bretagna in questo campo. Un diplomatico della BRD a proposito delle *Guidelines* parlava della base per una "rappresentanza di successo dei vitali interessi tedeschi".[287]

Gli alleati occidentali, dal loro punto di vista, sembravano comprendere progressivamente come - per la coesione dell'Alleanza Atlantica - fosse imprescindibile tenere in particolare considerazione le preoccupazioni tedesche. La Repubblica Federale era in particolare interessata ad un uso tempestivo delle armi nucleari tattiche dell'alleanza (per preservare il territorio tedesco da maggiori distruzioni) e all'opportunità di prendere in considerazione anche "esplosioni dimostrative" per indurre il nemico ad interrompere la sua aggressione.[288] Anche quest'ultima opzione era considerata tuttavia in modo molto critico dall'amministrazione statunitense, che invece non riteneva efficace un impiego dimostrativo delle armi nucleari tattiche nel caso di un attacco sovietico.[289]

In questo periodo la delusione tedesca per il fallimento della MLF sembrò essere compensata da un incremento del peso della BRD nella formulazione della pianificazione nucleare della NATO.[290] Kori Schake sostiene che l'attività tedesca per le *Guidelines* nel NPG rappresenta il caso in cui è probabilmente più evidente

[286] M. Küntzel, *Bonn and the Bomb,* cit., p.114.

[287] Aufzeichnung des MD Ruete (direttore del Politisches Abteilung II), „Ministersitzung der Nuklearen Planungsgruppe der NATO. Vorläufige Richtlinien für den taktischen Ersteinsatz von Nuklearwaffen durch die NATO", 29/10/1969, geheim, AAPD 1969, vol.II, Dok.334, p.1188.

[288] B. Heuser, *NATO, Britain, France and the FRG,* cit., p.55.

[289] H. Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca,* cit., p.189.

[290] Matthias Küntzel intitola proprio „*More rights in Nuclear Planning*" il paragrafo dedicato all'attività tedesca per le *Healey-Schröder Guidelines*, M. Küntzel, *Bonn and the bomb,* cit., p.114.

la crescita dell'influenza tedesca nella NATO.[291] Proprio uno dei politici tedeschi che aveva maggiormente sostenuto l'idea "*hardware*" di MLF, il Ministro della Difesa Schröder (della fazione atlantista della CDU), ebbe dunque l'occasione di rappresentare gli interessi di sicurezza della BRD all'interno dell'organismo di pianificazione nucleare, presentando alla NATO una Germania piuttosto sicura di sé e particolarmente attiva nel contesto dell'elaborazione strategica. Il nuovo Ministro Helmut Schmidt, in carica dalla fine del 1969, definì poi le *Guidelines "a very far-reaching agreement on co-determination for the European partners"*.[292] Si può quindi persino affermare che la BRD sperimentò in quel periodo un parziale incremento del proprio "ruolo nucleare" all'interno della NATO, nonostante la parallela costituzione di un regime di non proliferazione che poneva fine a qualsiasi ambizione nucleare tedesca.[293]

3.2. La Repubblica Federale Tedesca e i SALT: tra sostegno per l'*arms control* e timore di un *decoupling* transatlantico

I negoziati tra le due superpotenze sulle armi nucleari strategiche traevano origine da una proposta dell'Amministrazione Johnson, ma riuscirono ad iniziare solamente alla fine del 1969, divenendo dunque emblematici della proclamata "era di negoziazione" che rappresentava uno degli obiettivi principali del Presidente Nixon.[294] Con gli accordi SALT I venivano per la prima volta stabilite

[291] K. N. Schake, "NATO strategy and the German-American relationship", cit., pp.134-135. Schake a tal proposito enfatizza il ruolo tedesco spingendosi persino ad affermare: "Un'astuta diplomazia e la volontà di lavorare all'interno delle strutture dell'Alleanza resero la Repubblica Federale lo stato più influente di ogni altro alleato – persino degli Stati Uniti – nello stabilire le politiche che dovevano regolamentare l'utilizzo del nucleare."

[292] M. Küntzel, *Bonn and the bomb,* cit., p.115.

[293] Di questa opinione è anche H. Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik ,* cit., p.190.

[294] Per una ricostruzione dei negoziati SALT I si veda Raymond Leonard Garthoff, *Détente and confrontation. American- Soviet relations from Nixon to Reagan* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1994), pp.146-223.

delle misure per limitare quantitativamente le armi strategiche degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica. Nello stesso summit in cui si sottoscrissero i SALT I (maggio 1972) venne inoltre stipulato un accordo relativo ai sistemi di difesa ABM, che fissava per le superpotenze la possibilità di dotarsi di un massimo di due esemplari di tali sistemi.

Nonostante gli *Strategic Arms Limitation Talks* (SALT) fossero coerenti con l'auspicio tedesco-occidentale di un impegno delle superpotenze per la riduzione degli armamenti nucleari, Bonn seguì gli sviluppi di tali negoziati con una diffusa apprensione, manifestando agli USA la richiesta di venire rigorosamente consultati durante tutto il periodo delle trattative.[295] Ancora una volta le parole dell'Ambasciatore Grewe sono utili per comprendere la sensibilità tedesca relativamente a tale tema:

> Il Governo federale era, come tutti gli altri stati della NATO, ben disposto nei confronti del progetto SALT, sebbene con la spiacevole sensazione che i Russi e gli Americani si stessero accordando circa delle questioni che erano di significato esistenziale per la sicurezza di tutti i partner della NATO, senza che si potesse influire su queste decisioni in modo efficace.[296]

Durante i mesi precedenti l'inizio della fase preliminare dei negoziati SALT (17 novembre 1969) si rileva - dall'analisi dei documenti - un'intensa attività diplomatica da parte della Repubblica Federale Tedesca, volta ad analizzare le potenziali ripercussioni degli stessi colloqui sulla sicurezza tedesco-occidentale. Un'analisi della Sezione "Disarmo e *arms control"* del Ministero degli Esteri, inserendo i SALT nel più ampio contesto della sicurezza transatlantica, ne evidenziava ad esempio sia i vantaggi sia gli aspetti che invece rischiavano di

[295] Wolfgang Wagner (direttore della *Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik)*, „Außenpolitik nach dem Regierungswechsel in Bonn", in *Europa Archiv,* 1969, Folge 22, p.782. La *Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik*-DGAP (*German Foreign Policy Association)*, è un importante network indipendente tedesco per l'analisi della politica estera, di cui fanno parte eminenti personalità dell'ambito politico e intellettuale. La DGAP pubblica la prestigiosa rivista *"Europa Archiv",* edita dal 1945, che nel 1995 ha cambiato il suo nome in "*Internationale Politik".*

[296] W. G. Grewe, *Rückblenden, 1976-1951,* cit., p.706.

determinare conseguenze negative dal punto di vista della Germania occidentale.[297] Accogliendo positivamente l'imminente avvio dei colloqui tra USA e URSS sugli armamenti strategici - in linea con l'*Entspannungspolitik* di Bonn e l'articolo VI del TNP - l'analisi tedesca sottolineava tuttavia:

> La *Bundesrepublik* rimane d'altra parte uno stato particolarmente esposto, che ha difficili problemi politici. (…) Partiamo dal presupposto che il peggioramento del contesto internazionale (Vietnam, Medio Oriente, Europa) potrà avere ripercussioni negative sulla disponibilità statunitense ad impegnarsi in colloqui sul disarmo. (…) I SALT si basano sullo status quo e non lo modificheranno. (…) Dei SALT di successo contribuirebbero tuttavia ad una riduzione della sfiducia reciproca nel lungo periodo e potrebbero essere utili per un'evoluzione anche di altri fattori politici in direzione di uno scioglimento delle strutture internazionali.
> I rischi dei SALT non dovrebbero tuttavia essere ignorati. Dovremmo partire dal presupposto che gli Americani tuteleranno i propri interessi di sicurezza. Questi coincidono in gran parte, ma non completamente con gli interessi di sicurezza europei. Non vi è motivo di temere che eventuali risultati dei SALT saranno unilaterali e a spese dell'Europa, tuttavia sussiste questa possibilità teorica. La diplomazia tedesca ed europea terrà conto di questa possibilità.
> È anche immaginabile che lunghi, intensi e promettenti negoziati sul disarmo possano dar luogo ad un bipolarismo sovietico-americano – per evitare il termine "complicità" – che potrebbe rappresentare un peso per la nostra alleanza. Messa davanti alla scelta tra una richiesta degli alleati ed una dell'Unione Sovietica, Washington potrebbe optare per Mosca. L'esistenza di una parità nucleare ha già spinto gli Stati Uniti verso una maggiore considerazione dei sovietici, la necessità di accordi di *arms control* potrebbe rafforzare questa considerazione.[298]

L'analisi interna del Ministero degli Esteri tedesco si concludeva tuttavia con una nota di ottimismo e di fiducia nei confronti degli alleati americani:

> Gli Americani non si sono lasciati sfuggire nessuna occasione per rassicurarci che sono intenzionati a consultarsi strettamente e in modo sostanziale con i loro alleati, prima dell'inizio dei SALT e durante le trattative, in modo da non danneggiare l'alleanza. (…) Dobbiamo fare la nostra parte affinché l'alleanza dia buona prova in occasione dei negoziati.[299]

---

[297] (Ref. II B1), „Deutsche Ostpolitik und europäische Sicherheit. Politische Ausstrahlung vom SALT auf das atlantische Bündnis", 23/6/1969, PA AA, Zwischenarchiv (B 43), Bd.107.255.

[298] (Ref. II B1), „Deutsche Ostpolitik und europäische Sicherheit. Politische Ausstrahlung vom SALT auf das atlantische Bündnis", 23/6/1969, PA AA, Zwischenarchiv (B 43), Bd.107.255.

[299] (Ref. II B1), „Deutsche Ostpolitik und europäische Sicherheit. Politische Ausstrahlung vom SALT auf das atlantische Bündnis", 23/6/1969, PA AA, Zwischenarchiv (B 43), Bd.107.255.

Se infatti la regolamentazione delle forze nucleari di USA e URSS e il perseguimento di un loro equilibrio ad un livello inferiore contribuiva ad allentare la tensione nella comunità internazionale, i SALT avrebbero potuto avere anche l'effetto di "neutralizzare" la capacità strategica delle due superpotenze (in un contesto di ormai raggiunta "parità")[300] e di enfatizzare quindi lo squilibrio che esisteva a scapito del blocco occidentale nell'ambito degli armamenti convenzionali presenti in Europa.[301] Kissinger scrive a tal proposito nelle sue memorie:

> I nostri alleati cominciarono a rendersi conto delle implicazioni strategiche (*dei negoziati SALT*). Un accordo tra Stati Uniti e Unione Sovietica per la limitazione delle armi strategiche avrebbe inevitabilmente sancito la loro parità in questo settore. (…) Non c'era motivo per la sorpresa dei nostri alleati: ma avevano tutte le ragioni di preoccuparsi. L'equilibrio nucleare avrebbe infatti aumentato i pericoli connessi alla superiorità sovietica nel campo degli armamenti convenzionali.[302]

La transizione – attestata dagli accordi SALT I – da uno scenario di grande superiorità strategica statunitense ad uno caratterizzato da "stabilità e parità strategica" con l'Unione Sovietica aveva poi delle ripercussioni psicologiche sui partner minori dell'Alleanza Atlantica, la cui sicurezza dipendeva in primo luogo dalla garanzia nucleare americana.[303]

---

[300] Relativamente a tale concetto si rimanda a R. Garthoff, *Détente and confrontation,* cit., pp.215 e segg., 330-335.

[301] Questo argomento, presente nelle analisi del Ministero degli Esteri tedesco-occidentale già dall'inizio del 1969 (si veda: II B1, Aufzeichnung, "Amerikanisch-sowjetische Gespräche über die Begrenzung strategischer Waffen (SALT)" 27/1/1969, VS-vertraulich, PA AA, B 150, Bd.145), compariva anche nelle analisi dell'Istituto di Ricerca *Stiftung Wissenschaft und Politik* (SWP), si veda ad esmpio: Stiftung Wissenschaft und Politik, "Studie März 1971: SALT und die Westeuropäischen Atommächte", AdsD – HSA, 1/HSAA008179 (Aktengruppe: Sacharchiv; Untergruppe: Militaria, Bd.8, Atomare Waffen; SALT).

[302] H. Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca,* cit., p.323.

[303] Lo stesso Grewe definisce "essenzialmente psicologiche" le possibili ripercussioni dei SALT sui partner europei della NATO; W. G. Grewe, *Rückblenden, 1976-1951,* cit., p.706. Su tale questione anche il Segretario Generale della NATO Brosio si esprimeva in modo simile: *"E' chiaro che la dissuasione strategica è fortemente indebolita, dal punto di vista psicologico e politico, dal semplice fatto di intendersi su un congelamento dell'arsenale atomico*", M. Brosio, *Diari NATO,* cit., p.714., (13/7/1970).

I SALT - non riguardando inoltre le armi nucleari a medio-raggio - erano volti a regolamentare esclusivamente la situazione relativa alle armi strategiche di USA e URSS, lasciando invariata la vulnerabilità degli stati europei occidentali nei confronti della minaccia sovietica.[304] Una limitazione concordata da parte delle superpotenze relativamente ai propri armamenti strategici non avrebbe infatti potuto ridurre il pericolo percepito dagli europei - e specialmente dai tedeschi occidentali - derivante dai missili sovietici MRBMs (*Medium-Range Ballistic Missiles*) dispiegati nel territorio del blocco comunista, che avevano come bersaglio proprio l'Europa occidentale.[305] La Repubblica Federale Tedesca tentò, nella fase iniziale dei negoziati, di spingere gli Stati Uniti a cercare di inserire anche questa categoria di armamenti nei negoziati SALT, in modo che le trattative potessero influire anche sull'equilibrio sub-strategico del contesto europeo.[306] Tale tentativo - nonostante le aperture statunitensi - non andò tuttavia a buon fine e il negoziato rimase limitato ai sistemi ICBM.

L'Unione Sovietica, mentre rifiutava l'inclusione dei propri sistemi MRBMs nel negoziato, avanzava del resto contemporaneamente la richiesta di considerare "strategici" dal suo punto di vista anche i sistemi FBS (*Forward Based System*), ovvero le armi nucleari statunitensi dislocate in Europa e di volerle

[304] W. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., pp.102-106.

[305] B. Heuser, *NATO, Britain, France and the FRG,* cit., p.56; per un commento di un contemporaneo si veda: W. G. Grewe, *Rückblenden, 1976-1951,* cit., p.708.

[306] Tale obiettivo del governo di Bonn è presente in alcune analisi tedesche fin dal periodo precedente l'inizio dei negoziati SALT, si veda ad esempio: Aufzeichnung des MD Bahr (Leiter Pl.), "Grundsätze für die Haltung der Bundesregierung zu SALT", 23/6/1969, AAPD 1969, vol.I, dok. 206, pp.723-724. Per quanto riguarda la richiesta tedesca di includere anche i sistemi sovietici MRBMs nelle trattative SALT tra le due superpotenze, la posizione di Bonn era peraltro comune a quella della maggioranza degli altri stati europei membri della NATO. Si veda ad esempio: Telex, St.Se. Duckwitz an die Bo. in Washington, „SALT-Konsultation im NATO-Rat am 7/4/1970", 8/4/1970, streng geheim, AAPD 1970, vol.I, Dok. 150, pp.583-584; su tale tema si veda anche l'interpretazione di Haftendorn: H. Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik ,* cit., pp.105-106.

pertanto includere nel dialogo sui SALT.[307] Una simile prospettiva era considerata particolarmente pericolosa da parte degli stati dell'Europa occidentale membri dell'Alleanza Atlantica, per i quali le armi nucleari statunitensi stanziate nel continente europeo rappresentavano un pilastro fondamentale della propria sicurezza.[308] I sistemi FBS erano ritenuti infatti dai membri europei della NATO un essenziale contrappeso nei confronti della superiorità convenzionale del Patto di Varsavia nel continente e il simbolo dell'impegno statunitense per la sicurezza dell'Europa.[309]

Alcune analisi tedesco-occidentali evidenziavano poi come un accordo basato su una limitazione esclusivamente quantitativa degli armamenti strategici non aumentasse necessariamente la sicurezza globale del contesto internazionale. Tale prospettiva racchiudeva infatti il pericolo di "spostare" la corsa agli armamenti nucleari in una direzione "qualitativa", ovvero verso la produzione di armi dal potenziale distruttivo sempre maggiore.[310]

---

[307] Se infatti i sistemi FBS americani rientravano nella definizione che l'Unione Sovietica dava di armamenti strategici (sistemi d'arma che permettevano di raggiungere il territorio di uno dei contraenti del trattato), questo non valeva per gli MRBMs sovietici, che infatti non avevano la capacità di colpire gli USA, ma "solo" quella di raggiungere il suolo degli stati dell'Europa occidentale. H. Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik,* cit., pp.105-106.

[308] H. Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik ,* cit., p.106; M. Dembinski, "Differences on Arms Control in German - American relations", cit., p.144.

[309] Per quanto riguarda il valore politico e "psicologico" – oltre che militare - delle armi nucleari statunitensi stanziate in Europa, la questione dell'equilibrio "euro-strategico" e le ricorrenti preoccupazioni per un *decoupling* transatlantico derivanti da ogni modifica della politica di difesa degli Stati Uniti, si veda: William Burr, "A question of confidence: Theater Nuclear Forces and U.S. - West German relations, 1975-1976", Paper presentato alla Conferenza Internazionale *The Euromissiles Crisis and the End of the Cold War,* tenutasi al Ministero degli Affari Esteri, Roma, dal 10 al 12 Dicembre 2009, in via di pubblicazione.

[310] Tale preoccupazione era ad esempio particolarmente sentita da Grewe, in base ad una sua testimonianza risalente al settembre 1970. W. G. Grewe, *Rückblenden, 1976-1951,* cit., p.708. Si veda anche: Aufzeichnung des MDg van Well, "Behandlung des Tagesordnungspunkts 3 "SALT" auf der Bundessicherheitssitzung am 28.September 1972", streng geheim, 21/9/1972, AAPD 1972, vol.II, dok.284, pp.1335-1344.

L'ambiguità di Bonn nei confronti dei SALT si inseriva nel contesto di una comune sensibilità tra i partner europei della NATO. Kissinger rilevava infatti come, nonostante i governi europei avessero manifestato insistentemente a Nixon il proprio interesse per un rapido avvio dei negoziati con l'Unione Sovietica, gli stessi stati dell'Europa occidentale si erano poi dimostrati scettici e preoccupati quando le discussioni tra gli Stati Uniti e l'URSS sui SALT avevano avuto inizio.[311]

Le preoccupazioni tedesche derivanti dalla crescente intesa tra le superpotenze - consacrata dagli accordi SALT firmati a Mosca il 26 maggio 1972 - rientravano del resto nel tradizionale e costante timore di Bonn che una stabilizzazione delle relazioni tra USA e URSS avrebbe potuto condurre ad un *disengagement* statunitense.[312] In Germania occidentale persistevano infatti forti inquietudini nei confronti di ogni possibile accordo "di condominio" tra USA e URSS, che avrebbe - secondo i tedeschi - potuto allentare la coesione del sistema transatlantico e pregiudicare gli interessi europei.[313] Tale timore tedesco fu ulteriormente rafforzato in occasione del raggiungimento del *Prevention of Nuclear War Agreement*, sottoscritto dalle due superpotenze il 22 giugno 1973.[314]

---

[311] H. Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca,* cit., pp.322-324. Kissinger sostiene che le richieste dei governi europei affinché la nuova Amministrazione statunitense si impegnasse con urgenza per dare inizio ai negoziati SALT ebbero un ruolo importante nel determinare il comportamento di Washington in tale questione. Tale considerazione viene più avanti esposta da Kissinger anche nei confronti del più generale processo di distensione: "*Non potevamo placare del tutto l'inquietudine dei nostri alleati: anche se va detto che essa era in larga parte dovuta alle loro insistenze perché imboccassimo la via della distensione, salvo poi ritirarsi spaventati di fronte alle sue conseguenze*".

[312] H. Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik ,* cit., p.106.

[313] Queste inquietudini furono originate soprattutto dall'accordo "*Basic Principles of Mutual Relations*", una sorta di "codice di condotta" stipulato tra Unione Sovietica e Stati Uniti in occasione dello stesso summit di Mosca del Maggio 1972 in cui fu firmato l'accordo SALT I: R. Garthoff, *Détente and confrontation,* cit., pp.325 e segg; e M. Dembinski, "Differences on Arms Control in German - American relations", cit., p.144.

[314] R. Garthoff, *Détente and confrontation,* cit., pp.380-386.

Anche relativamente al tema dei SALT si possono tuttavia riscontrare delle significative sfumature tra le posizioni portate avanti dal governo Brandt-Scheel e quelle rappresentate dalle forze dell'opposizione. I socialdemocratici e i liberali infatti prediligevano un atteggiamento più ottimista nei confronti dei SALT, a causa dei vantaggi che tali negoziati – in quanto parte di un ampio processo di distensione politico-militare - avrebbero potuto produrre anche per la Germania. Il governo SPD-FDP era pertanto un convinto fautore del perseguimento di una sicurezza che si basasse su un equilibrio da raggiungere ad un livello inferiore negli armamenti posseduti da parte delle maggiori potenze.[315]

I socialdemocratici rilevavano tuttavia come il consolidamento dello status quo derivante dai negoziati tra le superpotenze sugli armamenti strategici non fosse coerente con il loro obiettivo di una distensione "dinamica" a livello internazionale. Come riportava Bahr in una nota ad uso interno del Ministero della Difesa e del Ministero degli Esteri, il Ministro della Difesa Schmidt aveva evidenziato proprio tale questione in occasione dell'annuale *Müncher Wehrkundetagung,*[316] tenutasi nel febbraio 1970:

> I colloqui SALT tra USA e URSS vengono considerati dal Ministro con simpatia ma anche con preoccupazione, poiché (….) potrebbero dare origine ad un sensibile turbamento dell'equilibrio militare, (…) (*e in ogni caso poiché*) determinano una sicura stabilizzazione della "*doppia egemonia*". Egli non lo afferma in modo critico, ma si tratta di un *fact of life,* che noi dobbiamo sopportare.[317]

Tra i conservatori tedeschi era invece forte il timore che il nuovo bilateralismo sperimentato dalle superpotenze nell'ambito dei negoziati SALT

[315] "Weißbuch 1970 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage der Bundeswehr", 20/5/1970, dok. 20, in *Abrüstung und Rüstungskontrolle, Dokumentation,* cit., p.55.

[316] La *Müncher Wehrkundetagung* è un importante forum internazionale annuale sulle questioni di politica estera e di sicurezza internazionale, attivo dal 1962 e focalizzato specialmente sulle relazioni transatlantiche.

[317] Leiter Pl. (Egon Bahr), 10/2/1970, „Äußerungen BM Schmidts auf der Münchener Wehrkundetagung, 7/2/1970", AdsD – HSA, 1/HSAA008114 (Aktengruppe: Sacharchiv; Untergruppe: Militaria; Bd.8).

avrebbe potuto indurre gli Stati Uniti a strutturare la propria politica di sicurezza prevalentemente in base alla ricerca di interessi comuni con i sovietici, trascurando al contempo le esigenze europee.[318] Grewe sottolineava a tal riguardo come fosse dannosa per la coesione interna dell'Alleanza Atlantica la percezione europea che gli USA potessero accordare al bilateralismo con l'Unione Sovietica una precedenza rispetto agli interessi di solidarietà del campo occidentale.[319]

Uwe Nerlich, esperto di sicurezza dell'Istituto di Ricerca *Stiftung Wissenschaft und Politik* (SWP), interpretava il summit in occasione del quale vennero sottoscritti gli accordi SALT (prima visita di un presidente americano nella capitale sovietica) come la più grande cesura dall'inizio della politica statunitense di *containment* e allo stesso il segnale della "definitiva conclusione dell'epoca del dopoguerra".[320] Tale evento si poneva inoltre, secondo Nerlich, come uno spartiacque nella storia della Guerra Fredda, simboleggiando un nuovo orientamento (un "cambiamento di priorità") – a suo avviso irreversibile - della politica estera degli Stati Uniti, in direzione di una crescente importanza dell'intesa con l'URSS, che avrebbe potuto avere profonde conseguenze per gli alleati europei e soprattutto per i tedeschi.[321] Come stava diventando evidente in

[318] M. Dembinski, "Differences on Arms Control in German - American relations", cit., p.144.

[319] W. G. Grewe, *Rückblenden, 1976-1951,* cit., pp.706-707. Mettendo in luce l'ambivalenza presente in Europa occidentale relativamente alla prospettiva di una distensione nei rapporti tra le due superpotenze, scrive a tal proposito Grewe: *„Qualora gli alleati avessero l'impressione che il potenziale nemico dell'alleanza venisse considerato da parte del più importante alleato più come un partner che come un oppositore, si sarebbe vicini alla fine dell'alleanza stessa*".

[320] Uwe Nerlich, "Westeuropa und die Entwicklung des amerikanisch-sowjetischen Bilateralismus", in *Europa Archiv,* Folge 20/1972, pp.687-700.

[321] Nerlich sostiene che la principale sfida di questa nuova fase di relazioni internazionali (le cui origini a suo avviso risalivano al periodo della Crisi di Cuba e soprattutto al clima del raggiungimento di un accordo sulla non-proliferazione tra USA e URSS) sarebbe stata quella di mantenere e adattare al nuovo contesto il rapporto tra gli Stati Uniti e l'Europa occidentale, che era nato e cresciuto in un'epoca di confronto tra le due superpotenze. U. Nerlich, "Westeuropa und die Entwicklung des amerikanisch-sowjetischen Bilateralismus", cit., pp.687-700.

quegli anni, la *détente* era del resto un processo fondamentalmente eterogeneo e non sempre coerente, in cui gli interessi delle superpotenze per una stabilizzazione del contesto internazionale e per il mantenimento di ben definite sfere di influenza confliggevano talvolta con la distensione - più dinamica e orientata ad un cambiamento dello status quo - propugnata dagli europei.

3.3. La ratifica del TNP: la strada della non proliferazione come tassello della *détente*

La firma del Trattato di Non Proliferazione nel novembre 1969 da parte del nuovo governo della BRD non coincise con la fine del dibattito su tale questione nella Repubblica Federale Tedesca. Fino alla ratifica parlamentare del trattato, che ebbe luogo nel febbraio 1974, il TNP rimase infatti un tema presente nel contesto politico della Germania occidentale.[322]

Nei primi anni '70 divenne sempre più evidente che gli Stati Uniti avevano sottostimato la resistenza che il trattato avrebbe potuto incontrare negli ambienti conservatori tedesco-occidentali, i quali, anche dopo la firma da parte del governo Brandt-Scheel, rimasero fondamentalmente contrari al trattato.[323] Wilhelm Grewe, che non smussò la sua divergenza di opinioni con Brandt, usò parole particolarmente efficaci per descrivere l'amaro retaggio che il TNP stava lasciando in una parte della classe politica conservatrice. Egli, attestando con rammarico che "non aveva potuto impedire la firma del trattato da parte della Germania occidentale", affermava:

> L'uguaglianza di diritti che la Repubblica Federale aveva raggiunto (…) è stata di nuovo persa a causa del Trattato di Non Proliferazione. (…) La solidarietà dei membri

[322] Uwe Nerlich, "Vor der Bonner Entscheidung über den Nichtverbreitungs-Vertrag", in *Europa Archiv,* 1973, Folge 21, pp.729-738.

[323] O. Bange, "NATO and the Non-Proliferation Treaty", cit., p.165.

> dell'alleanza occidentale è stata danneggiata attraverso la collusione con Mosca da parte della potenza egemone dell'Alleanza. (…) Forse la *Bundesrepublik* non era abbastanza forte per impedire questo sviluppo. Senza dubbio la sua posizione nella seconda metà degli anni '60 era più debole che alla metà degli anni '50, quando l'occidente non poteva fare a meno del suo contributo alla difesa. (…) Tuttavia ho i miei dubbi che siano state sfruttate tutte le possibilità che erano a nostra disposizione.[324]

Nonostante il permanere di alcune posizioni critiche relativamente al TNP, il nuovo governo tedesco-occidentale riteneva che Bonn dovesse muoversi verso una pronta ratifica del trattato, in quanto la politica di difesa e sicurezza non avrebbe dovuto "disturbare la Ostpolitik".[325] I politici socialdemocratici ritenevano inoltre che il perfezionamento dell'adesione tedesca al trattato fosse del resto in linea con la rinuncia compiuta dalla BRD nel 1954 e che pertanto avrebbe rappresentato una continuità della politica estera tedesco-occidentale funzionale al rafforzamento del ruolo internazionale della stessa Germania occidentale.[326]

Alcuni politici della CDU/CSU continuavano tuttavia a portare avanti la propria opposizione alla ratifica del trattato, giungendo a considerare il TNP una questione ancora più importante dell'insieme dei Trattati dell'Ostpolitik. In particolare, Strauß fece circolare nel settembre del 1973 una comunicazione a tutti i parlamentari della CDU/CSU, per intimarli a votare contro il trattato già sottoscritto dal governo nel 1969.[327] In tale lettera il presidente della CSU esponeva le proprie considerazioni e auspicava il mantenimento di tutte le

[324] W. G. Grewe, *Rückblenden, 1976-1951,* cit., pp. 694; 702-703.

[325] W. Wagner, „Außenpolitik nach dem Regierungswechsel in Bonn", cit., p.782.

[326] Si veda ad esempio la posizione, costante nel tempo, di Egon Bahr: Egon Bahr, Aufzeichnung: "Die Behauptungen der Opposition zur Ostpolitik der Bundesregierung", 1970, AdSD - Dep. EB, A 3, 1/EBAA000916 (ex 343 A); Egon Bahr: Manuskript "Atom –Sperrvertrag", Novembre 1973, AdSD – Dep. EB, A 3, 1/EBAA 000311 (ex 112 A).

[327] "Strauß fordert Nein zum Sperrvertrag. Brief an Abgeordnete: „Wichtiger als Ostverträge", in *Frankfurter Neue Presse,* 22/9/1973, AdsD – WBA, A 8 (Bundeskanzler, Mappe 162). L'articolo del quotidiano conservatore riporta come – secondo Strauß – i parlamentari avrebbero dovuto rifiutare un'adesione al TNP che era a suo avviso motivata essenzialmente con argomenti di opportunismo (un rifiuto della BRD "farà irritare gli americani, manderà in collera i russi o sarà male accolto dalla popolazione").

possibili opzioni nucleari - compresa quella di un'eventuale strada nazionale, qualora ogni tentativo di forza nucleare europea condivisa si fosse dimostrato impossibile – e il contemporaneo rifiuto a procedere nella ratifica del trattato.[328]

Tale posizione veniva considerata alquanto pericolosa da parte delle forze governative, che temevano una conseguente "mobilitazione di sfiducia" internazionale nei confronti della Repubblica Federale Tedesca e sostenevano invece come la distensione internazionale – che passava necessariamente attraverso l'adesione tedesca al TNP - convenisse in primo luogo proprio alla Germania.[329] Se la CSU era compatta nel seguire le posizioni radicali portate avanti da Strauß e Seidl,[330] la CDU appariva invece più cauta e divisa al suo interno, ma comunque ancora titubante relativamente alla questione della ratifica del trattato.

Alois Mertes, prima nel suo ruolo di direttore della divisione del Ministero degli Esteri dedicata a "sicurezza europea, disarmo e *arms control*"[331] e in seguito da parlamentare della CDU, continuava ad esempio a esprimere una certa perplessità sull'opportunità di aderire al Trattato di Non Proliferazione, giudicando ancora modesto il contemporaneo impegno per il disarmo da parte

[328] Egon Bahr: Manuskript "Atom –Sperrvertrag", Novembre 1973, AdsD – Dep. EB, A 3, 1/EBAA 000311 (ex 112 A).

[329] Si veda ad esempio: Egon Bahr, Manuskript "Atom –Sperrvertrag", Novembre 1973, AdsD – Dep. EB, A 3, 1/EBAA 000311 (ex 112 A). Bahr sosteneva che occorresse poi assumere una posizione realista, secondo la quale nel contesto degli anni '60/'70 non si poteva più concepire il ruolo della Germania come di una „grande potenza militare", immagine dalla quale i conservatori facevano fatica a prendere le distanze.

[330] Alfred Seidl, proseguendo la sua intensa attività di opposizione al TNP iniziata nella seconda metà degli anni '60, continuava all'inizio degli anni ´70 a pubblicare articoli sulla stampa conservatrice e a scrivere lettere al Cancelliere Brandt in cui ribadiva la contrarietà della CSU al TNP e la necessità di discutere ancora in parlamento prima di giungere ad una ratifica del trattato. Si veda ad esempio: Alfred Seidl a Brandt, 10/9/1973, BArch Koblenz, B 136/6905 (4.20.4, Abrüstung, Allgemeines).

[331] Alois Mertes fu a capo dell'Unterabteilung II B2 del Politische Abteilung del Ministero degli Esteri („Europäische Sicherheit, Regionale Abrüstung, Rüstungsbegrenzung und Rüstungskontrolle") nel periodo 1970-1971.

delle potenze nucleari, stabilito dall'articolo VI dello stesso trattato.[332] Egli non reputava inoltre significativa l'argomentazione spesso usata dai sostenitori del TNP secondo la quale l'adesione tedesca sarebbe stata opportuna, considerato in primo luogo il gran numero di stati che erano diventati ormai parti del trattato. Secondo Mertes, infatti, non era il numero degli stati che avevano aderito al TNP ad essere un utile criterio di valutazione, ma la loro identità, visto che – oltre che la ratifica tedesco-occidentale - mancavano ancora all'appello quelle di un cospicuo numero di potenze soglia (quali ad esempio Brasile, India, Israele, Sudafrica, Italia e Giappone). In occasione del dibattito parlamentare del 5 dicembre 1973 egli utilizzò a tal proposito un'eloquente metafora, per sottolineare come la rinuncia all'opzione nucleare non pesasse allo stesso modo per gli stati della comunità internazionale:

> Nel contesto di questo trattato sono rilevanti, dal punto di vista politico, le potenze nucleari e gli stati potenzialmente nucleari. (…) Se un non udente rinuncia ad andare a un concerto, questa rinuncia rientra più nella "natura delle cose" rispetto alla situazione in cui vi rinunci qualcuno con la capacità di udire.[333]

Dal punto di vista di Mertes era pertanto evidente come per la Germania – stato che aveva la "capacità di udire" - l'adesione al TNP rappresentasse inevitabilmente un percorso difficile e dalla non scontata conclusione.

Il dibattito che vide all'inizio degli anni '70 contrapporsi ancora – sia nella Repubblica Federale che a livello internazionale - i sostenitori e gli oppositori del Trattato di Non Proliferazione fu comunque molto più sobrio e meno acceso rispetto a quello che aveva avuto luogo nella seconda metà del decennio precedente.[334] Uwe Nerlich nota a tal proposito come, dopo la fase dell'intenso

---

[332] Alois Mertes, MdB, an das BK und an BM, "Atomare Abrüstung der Kernwaffengroßmächte", 12/9/1973, BArch Koblenz, B 136/17738 (4.20.4, Abrüstung).

[333] Alois Mertes, Sessione 18 (5/12/1973), *Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages. Sitzungsprotokolle 1972-1976, 7. Legislaturperiode* (Düsseldorf: Droste Verlag, 2010), pp.434-435.

[334] Johannes Bauch, "Fünf Jahre Kernwaffen-Sperrvertrag. Die Genfer Überprüfungskonferenz zum Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen", in *Europa Archiv,* Folge 19/1975, p.606.

conflitto che ebbe luogo in Germania occidentale nella seconda metà degli anni ’60 sul tema del TNP, pochi anni dopo la questione sembrava essere divenuta “un tema politico marginale”, la cui gestione aveva luogo essenzialmente attraverso un “lavoro burocratico di routine, senza l’attenzione dell’opinione pubblica”.[335] La sopravvenuta marginalità del Trattato di Non Proliferazione Nucleare tra i temi di politica estera e di sicurezza in discussione in Germania occidentale è confermata dalla scarsità di documenti diplomatici dedicati a tale questione tra il 1970 e il 1975, soprattutto se comparata con l’abbondanza che si riscontra invece negli anni precedenti alla firma (dalla metà degli anni ’60 al 1969).[336]

Per la Germania occidentale era particolarmente importante riuscire a perfezionare il processo di ratifica prima dell’inizio dei lavori della prima Conferenza di Revisione del Trattato, che doveva essere convocata - come previsto - cinque anni dopo l’entrata in vigore del TNP (verificatasi nel 1970). Solo gli stati che avevano completato l’adesione al trattato avrebbero potuto infatti partecipare a pieno titolo ai lavori di tale conferenza.

---

[335] U. Nerlich, “Vor der Bonner Entscheidung über den Nichtverbreitungs-Vertrag”, cit., pp.729; 736. Nerlich sostiene che nella seconda metà degli anni ´60 il dibattito sul TNP si era trovato a polarizzare la classe politica e l’opinione pubblica tedesco-occidentale con una significativa intensità proprio poiché ebbe luogo in una particolare fase di transizione del contesto interno e internazionale (evoluzione del sistema politico della BRD con la prima esperienza governativa dell’SPD, grande divisione interna alle forze conservatrici dopo la fine dell’era Adenauer, cambiamento di strategia della NATO, inizio di una fase di distensione internazionale…). Simile anche il punto di vista presente in M. Küntzel, *Bonn and the bomb,* cit., p.143. Küntzel sostiene che, dopo la parziale trasformazione del contesto internazionale avvenuta tra la fine degli anni ’60 e l’inizio del decennio successivo, consistente soprattutto nell’avvio della Ostpolitik e nell’ingresso di entrambi gli stati tedeschi all’ONU, la disputa sulla ratifica del TNP – a differenza di quella relativa alla firma – fosse stata più circoscritta e avesse riguardato a questo punto precisamente “solo” la questione del futuro status nucleare della Repubblica Federale Tedesca, prima paradossalmente quasi “celata” dagli altri temi in discussione.

[336] Gli AAPD, che fino al 1969 presentano numerosissimi documenti dedicati alla questione del TNP e al dibattito interno e internazionale sull’adesione tedesca, vedono quasi scomparire l’argomento a partire dal 1970, riflettendo lo spostamento di attenzione della classe dirigente della Repubblica Federale Tedesca in direzione di altri temi quali: il progetto di una Conferenza sulla sicurezza e cooperazione europea, il dibattito sui negoziati SALT e sull’*arms control* convenzionale (MBFR). Tale situazione trova corrispondenza anche nei documenti inediti dell’Archivio Politico del Ministero degli Esteri di Berlino e del Bundesarchiv di Koblenz.

Il ritardo nella ratifica parlamentare (che avvenne nel febbraio 1974) fu motivato inizialmente dal governo tedesco in ragione del consenso esistente tra Italia, Benelux e Germania occidentale circa la necessità di procedere congiuntamente all'adesione al trattato, in seguito al raggiungimento di un accordo soddisfacente tra IAEA e EURATOM. Quest'accordo rispondeva a una richiesta portata avanti in particolare dalla BRD e doveva servire a garantire all'EURATOM – per quanto riguardava gli stati che ne erano membri - un ruolo che fosse riconosciuto a livello internazionale e dalla IAEA nell'ambito dei controlli volti ad impedire che l'uso dell'energia nucleare a scopo pacifico potesse venire dirottato per fini bellici.

La Germania occidentale, stato-soglia con un forte interesse per l'utilizzo industriale dell'energia nucleare, mirava alla realizzazione di un sistema di controlli meno invasivo possibile nel settore del nucleare civile e che rispettasse un principio di uguaglianza tra i "*nuclear haves"* e i *"nuclear have-nots".* La delegazione tedesca ai negoziati tra l'EURATOM e la IAEA, guidata dal responsabile del Ministero degli Esteri per i rapporti con l'EURATOM, Werner Ungerer, rimase piuttosto soddisfatta dall'esito delle trattative.[337] L'intesa tra i due organismi fu infatti oggetto di un'intensa attività diplomatica, iniziata nel novembre del 1971, e venne infine sottoscritta il 5 aprile 1973.[338] Anche dopo questa data tuttavia i processi di ratifica della Repubblica Federale Tedesca e dell'Italia[339] rimasero, a causa di non sopite polemiche interne, ancora in sospeso per un lungo periodo (concludendosi nel febbraio 1974 per la BRD e nel maggio 1975 per l'Italia).

[337] M. Küntzel, *Bonn and the bomb,* cit., pp.136-140; 158-159.

[338] L'accordo fu sottoscritto il 5/4/1973 a Bruxelles da IAEA, EURATOM, Belgio, BRD, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Danimarca. Per una ricostruzione della vicenda dei negoziati relativi alle *safeguards* e alla tutela di un utilizzo pacifico dell'energia nucleare si vedano H. Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik,* cit., pp.173-179, e M. Küntzel, *Bonn and the bomb,* cit., pp.132-142.

[339] Per il caso italiano si rimanda al già citato L. Nuti, *La sfida nucleare,* cit.

Il processo di ratifica parlamentare per il Trattato di Non Proliferazione Nucleare e per l'Accordo tra IAEA e EURATOM cominciò in Germania occidentale nel maggio del 1973.[340] La posizione del governo Brandt-Scheel - favorevole ad una rapida ratifica - venne esposta in un memorandum redatto dalla sezione "Disarmo e *arms control*" del Ministero degli Esteri.[341] Tale documento analizzava dettagliatamente il contenuto del TNP e ripercorreva le principali tappe del dibattito internazionale sul trattato. L'obiettivo del memorandum era essenzialmente quello di cercare di rassicurare l'opposizione relativamente agli aspetti più controversi del TNP. A tal riguardo si sosteneva che Bonn, grazie ad un'efficace azione diplomatica portata avanti soprattutto in occasione di discussioni con i rappresentanti statunitensi, fosse riuscita ad ottenere significativi miglioramenti rispetto alle bozze iniziali dello stesso trattato.

La valutazione finale era che il trattato rappresentava "un importante passo avanti in direzione di una limitazione della corsa agli armamenti nucleari e di un generale disarmo", contribuendo alla costituzione di un "ordine di pace internazionale". Sebbene con l'approvazione del principio della rinuncia all'uso della forza stabilito nel Trattato di Mosca del 1970, l'ingresso della BRD nel *Board of Governors* della IAEA nel 1972 e il raggiungimento dell'accordo IAEA-EURATOM dell'anno seguente fossero state rimosse le principali preoccupazioni tedesche connesse alla ratifica del TNP, il processo di adesione al trattato si concluse solo nel febbraio del 1974.[342]

---

[340] U. Nerlich, "Vor der Bonner Entscheidung über den Nichtverbreitungs-Vertrag", cit., p.737.

[341] Menne (Ref. 220), „Denkschrift zum Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen", allegato a: „Kabinettvorlage zur Vorbereitung der Ratifizierung durch die Bundesrepublik Deutschland", 30/4/1973, PA AA, Zwischenarchiv (B 43), Bd. 107.351.

[342] H. Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik,* cit., p.189.

L'opposizione, guidata in questa fase soprattutto dalla CSU e da alcuni politici della CDU quali Alois Mertes e Karl Carstens,[343] avanzava infatti ancora riserve, relative soprattutto al timore che il TNP potesse ostacolare la costituzione di un'eventuale futura forza nucleare europea e pregiudicare lo status della Germania occidentale nei confronti dei propri alleati.[344]

Nel periodo tra la firma e la ratifica del trattato l'attività diplomatica della BRD relativamente al nucleare fu comunque focalizzata soprattutto sulla volontà di favorire a livello internazionale l'uso pacifico dell'energia atomica e di preservare la massima libertà di azione possibile per il settore industriale tedesco-occidentale.[345] Per quanto riguardava l'uso pacifico dell'energia atomica, Bonn era del resto particolarmente orgogliosa del proprio programma nucleare civile, che si collocava alla fine degli anni '60 ai primi posti tra quelli delle "potenze non nucleari".[346]

Il governo tedesco, dopo la firma del Trattato, mentre si impegnava a portare avanti una distensione internazionale politica e militare che fosse coerente con i concetti di disarmo, *arms control* e non proliferazione, si fece allo stesso tempo interprete di una linea piuttosto assertiva e indipendente nel settore dell'uso pacifico dell'energia nucleare. Tale politica si basava sulla volontà di consolidare il proprio ruolo di potenza nucleare "civile", anche attraverso la cooperazione con stati-soglia che non stavano manifestando l'intenzione di

[343] Karl Carstens fu Presidente del gruppo parlamentare della CDU-CSU dal 1973 al 1976.

[344] VLR Andreae (Ref. 220), Aufzeichnung "Behandlung der Zustimmungsgesetz zum Nichtverbreitungsvertrag vom 1.Juli 1968 und zum Verifikationsabkommen vom 5.April 1973 in Bundestag und Bundesrat. Darstellung der Hauptbedenken der Opposition und der Gegenargumente der Bundesregierung", 17/10/1973, PA AA, Zwischenarchiv (B 43), Bd.107.351.

[345] W. G. Gray, "Abstinence and Ostpolitik", cit., p.259; M. Küntzel, *Bonn and the bomb,* cit., pp.159-165; *Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages***.** *Sitzungsprotokolle 1972-1976*, cit., pp.LVII-LVIII.

[346] C. M. Kelleher, *Germany & the politics of nuclear weapons,* cit.311.

aderire al regime di non proliferazione - e non erano pertanto soggetti ad un sistema di controllo da parte della IAEA - quale ad esempio il Brasile, che peraltro godeva già di una parziale capacità nucleare civile grazie ad un accordo di cooperazione con gli USA.[347]

Il caso della cooperazione tedesca con il Brasile è appunto il più significativo per quanto riguarda l'interesse della BRD a rafforzare, durante la distensione, la propria posizione internazionale nel settore energetico nucleare. Dopo un'intensa attività negoziale, i due stati conclusero il 27 giugno 1975 un accordo di cooperazione nucleare. L'accordo, basato su un'intesa del 1969, venne severamente criticato dagli Stati Uniti in quanto considerato pericoloso per la stabilità del regime di non proliferazione.[348] La Germania, dal suo punto di vista, cercava di sfruttare la propria capacità scientifico-tecnologica nel settore nucleare – che soprattutto a partire dalla costituzione del consorzio internazionale URENCO[349] era particolarmente significativa – per assicurarsi un ruolo chiave

[347] Il Brasile aderì al Trattato di Non Proliferazione Nucleare solo nel 1998, dopo aver portato avanti a partire dalla fine degli anni '60 un programma nucleare civile con l'aiuto della cooperazione internazionale, e dalla fine degli anni '70 anche un parallelo programma nucleare autonomo segreto sviluppato dalle forze armate brasiliane, che tuttavia non giunse mai a produrre ordigni nucleari e venne poi sospeso nel 1990.

[348] MD Hermes an die Bo. in Washington, "Amerikanische Reaktion auf deutsch-brasilianisches Regierungsabkommen über friedliche Nutzung der Kernenergie", 12/6/1975, AAPD 1975, vol.I, dok. 157, pp.739-744. Il "*Brasiliengeschäft"* riguardava l'utilizzo dell'energia nucleare a scopi pacifici e in particolare stabiliva la vendita al Brasile di quattro reattori da parte della BRD e il trasferimento di tecnologia tedesca per la costruzione di un completo ciclo nucleare nello stesso territorio brasiliano. Sul tema si veda: William Glenn Gray, "Commercial Liberties and Nuclear Anxieties: The US-German Feud over Brazil, 1975-1977", in *The International History Review,* 2012, pp.1-26. Le pressioni esercitate dagli Stati Uniti sulla BRD comportarono significative conseguenze nell'ambito del rapporto di cooperazione nucleare tedesco-brasiliano, portando al trasferimento effettivo da parte di Bonn di una tecnologica di arricchimento dell'uranio di livello inferiore rispetto a quella proposta inizialmente. Si veda anche Carlo Patti, "Il Brasile può ma non vuole", in *Quaderni Speciali di Limes,* anno 4, n.2, (giugno 2012), pp.177-183; Carlo Patti, *Brazil in global nuclear order* (Tesi di dottorato in Storia delle Relazioni Internazionali; Facoltà di Scienze politiche "Cesare Alfieri", Università degli Studi di Firenze, 2012).

[349] L'URENCO è un progetto intergovernativo, avviato con il Trattato di Almelo del 4 marzo 1970, che vede la collaborazione di Gran Bretagna, Olanda e Germania (dal 1992 anche degli Stati Uniti) per la produzione di uranio arricchito a scopi civili, attraverso alcuni impianti situati negli stati partner. Lo stabilimento URENCO tedesco di centrifugazione gassosa, ubicato a Gronau, è operativo dal 1985. http://www.urenco.com/page/16/History.aspx (accesso 6/1/2013). Sul tema si veda: Susanna

come paese esportatore di tecnologia nucleare, la cui politica industriale e commerciale poteva anche entrare in concorrenza con quella della superpotenza egemone del campo occidentale.[350]

Del resto era lo stesso TNP a contenere obiettivi in un certo senso contradditori: se in primo luogo mirava a prevenire una proliferazione degli armamenti nucleari, dall'altra parte auspicava una promozione dell'utilizzo pacifico dell'energia nucleare.[351] In tale settore la Germania occidentale - forte anche dell'aumento del proprio status internazionale in seguito al suo ingresso nell'ONU del 1973 - era intenzionata infatti a comportarsi in modo assertivo nel contesto globale, anche a rischio di incorrere in contrasti con i paesi alleati.[352] William Gray afferma a tal proposito che la diplomazia nucleare di Bonn, caratterizzata da una certa "indulgenza" relativamente all'esportazione di tecnologia nucleare, fosse diretta in primo luogo nei confronti delle nazioni industrializzate occidentali.[353] Tale atteggiamento dimostrava una capacità di comportarsi in modo indipendente nell'ambito politico ed economico e risvegliava nella comunità internazionale il sospetto che la Repubblica Federale

---

Schrafstetter e Stephen Twigge, "Spinning into Europe: Britain, West Germany and the Netherlands – Uranium enrichment and the development of the gas centrifuge, 1964 – 1970", in *Contemporary European History,* vol.11, n.2 (maggio 2002), pp.253-272.

[350] Gray parla a tal proposito di un clima di reciproco sospetto tra USA e BRD relativamente alle questioni collegate al nucleare. W. G. Gray, "Commercial Liberties and Nuclear Anxieties", cit.

[351] M. Küntzel, *Bonn and the bomb,* cit., p.125. L'articolo IV del Trattato afferma al punto 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 co-operate in contributing alone or together with other States or international organizations to the further development of the applications of nuclear energy for peaceful purposes."*

[352] Joachim Krause, "German nuclear export policy and the proliferation of nuclear weapons. Another *Sonderweg?",* Paper presented for the Conference "*Germany and Nuclear Nonproliferation",* organized by the Aspen Institute, Berlin, and the Nonproliferation Policy Education Center, Washington, D.C., Berlin, February 26, 2005.

[353] W. G. Gray, "Abstinence and Ostpolitik. Brandt's government and the nuclear question", cit., pp.259-261.

volesse soprattutto proteggere i propri interessi economici - in modo talvolta opportunistico e spregiudicato[354] - invece che sposare completamente la causa della non proliferazione nucleare.[355]

Analizzando i documenti relativi alle sessioni della Commissione Esteri del Bundestag si riscontra come - dopo quattro anni di quasi completa assenza - il tema del Trattato di Non Proliferazione ritornò al centro del dibattito politico tedesco-occidentale solo tra la fine del 1973 e i primi mesi dell'anno seguente. I rappresentanti del governo furono in quel periodo impegnati a contrastare le critiche dell'opposizione conservatrice, la quale stava subendo tuttavia una crisi di coesione interna che non le permetteva di esprimere una posizione unitaria.[356]

Mentre il Cancelliere Brandt cercava di giungere rapidamente alla ratifica parlamentare del TNP, le analisi del Ministero degli Esteri mettevano in risalto le conseguenze negative che una mancata ratifica del trattato da parte della BRD avrebbe potuto produrre. Una nota interna del novembre 1973, redatta congiuntamente dalla Sezione "Disarmo e *Arms Control*" e da quella per le questioni economiche del Ministero, sosteneva che il mancato perfezionamento

---

[354] La Repubblica Federale Tedesca continuò negli anni seguenti a perseguire una politica industriale di esportazione di tecnologia nucleare, oltre che nei confronti del Brasile anche verso altri paesi i cui regimi politici rappresentarono seri rischi per una proliferazione nucleare internazionale, quali il Sud Africa e l'Iran. Si veda a tal riguardo il già citato paper: J. Krause, "German nuclear export policy and the proliferation of nuclear weapons. Another *Sonderweg?",* cit..

[355] W. G. Gray, "Abstinence and Ostpolitik. Brandt's government and the nuclear question", cit., pp.266-267. A tal riguardo Gray parla di una "ambivalenza" tedesco-occidentale relativamente alla questione nucleare, sostenendo che Brandt lasciò in tale settore una "*mixed legacy".* Lo stesso Gray afferma con particolare chiarezza: "*Whatever moral credit the Federal Republic had accumulated during the Brandt years was giving way to a more traditional suspicion of Germany as an opportunistic, export-driven power with little concern for the long-term consequences of its industrial production".*

Anche Dembinski accenna al concetto di "ambivalenza" di Bonn nei confronti del regime di non proliferazione, evidenziando come in alcuni casi il rischio di contribuire – tramite l'esportazione di tecnologia nucleare civile – alla proliferazione nucleare orizzontale fu "deliberatamente ignorato" da parte della Germania occidentale. M. Dembinski, "Differences on Arms Control in German - American relations", cit., p.143.

[356] Si vedano in particolare le sessioni 18 (5/12/1973), 19 (16/1/1974), 20 (23/1/1974), *Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages***.** *Sitzungsprotokolle 1972-1976*, cit.

dell'adesione tedesca al TNP avrebbe avuto pesanti effetti proprio per la Germania occidentale nell'ambito politico-economico.[357] Tale nota sosteneva che un rifiuto tedesco del trattato avrebbe determinato un generale indebolimento della coesione dell'Alleanza Atlantica e un sicuro peggioramento delle relazioni con gli Stati Uniti, dai quali – come si evidenziava – dipendeva la difesa della Repubblica Federale Tedesca. Inoltre, il prevedibile inasprimento dei rapporti con i paesi del Patto di Varsavia, proprio un anno dopo la ratifica del Trattato con l'Unione Sovietica e di quello con la Polonia, avrebbe determinato un grave contraccolpo per l'Ostpolitik di Brandt. Il governo Brandt presentava dunque l'adesione tedesco-occidentale al Trattato di Non Proliferazione come un passaggio ormai indispensabile, funzionale ad una maggiore sicurezza del contesto internazionale e ad un proseguimento della distensione politico-militare.[358]

Il 20 febbraio 1974 il Bundestag approvò a grande maggioranza la ratifica del Trattato di Non Proliferazione (355 voti favorevoli e 90 contrari) e all'unanimità quella dell'Accordo IAEA-EURATOM.[359] Tuttavia, poiché i paesi dell'EURATOM (esclusa la Francia che non aderì al trattato) avevano deciso di procedere congiuntamente al deposito degli strumenti di ratifica del TNP, questa data non significò ancora la conclusione dell'iter di approvazione del trattato e l'entrata in vigore dello stesso per la BRD. Il ritardo italiano nel processo di ratifica parlamentare condizionava infatti il governo tedesco-occidentale e rese possibile questo passaggio finale solo il 2 maggio 1975, tre giorni prima che si aprissero a

[357] Ref. 220/413 Ausw. Amt (van Well e Lautenschlager), „Katalog von in Parlament zu erwartenden Fragen und Antworten zum NV-Vertrag und zum Verifikationsabkommen", 2/11/1973, PA AA, Zwischenarchiv, (B 43), Bd.107.352.

[358] Roth, „Ratifikation des NV-Vertrages. Rede des Herrn Ministers vor dem Bundestag am 8/11/1973", 26/10/1973, PA AA, Zwischenarchiv (B 43), Bd. 107.351.

[359] „Gesetz vom 20/2/1974 zum Verifikationsabkommen EURATOM/IAEO", in *Abrüstung und Rüstungskontrolle, Dokumentation,* cit., Dok.1, pp.134-135; Aufzeichnung des Bo. Roth, „Inkrafttreten des NV-Vertrages und des Verifikationsabkommens", 8/5/1974, AAPD 1974, vol.I, dok.143, pp.611-616.

Ginevra i lavori della prima conferenza di revisione del trattato (5-30 Maggio 1975).

Il primo test nucleare indiano (18 maggio 1974) contribuì a complicare il clima esistente in Germania occidentale relativo al TNP, offrendo agli oppositori la possibilità di negare l'utilità del trattato - in vigore dal marzo 1970 - [360] nel riuscire a porre un efficace freno alla proliferazione nucleare. Come notava Grewe, l'esplosione indiana e il fatto che molti "paesi-soglia" (come Israele, Pakistan e Sudafrica) non avessero aderito al trattato dimostravano come il TNP fosse ancora molto lontano dall'obiettivo che si era posto della costruzione di un regime di non proliferazione che fosse "universale".[361] Nella sua autobiografia del 1979 scriveva a tal proposito Grewe:

> Era diventato sempre più evidente che era stato *naiv* considerare questo trattato soprattutto come uno strumento efficace per impedire una guerra atomica. Questo (il trattato) è stato ed è in primo luogo uno strumento delle superpotenze, (…) per proteggere il vantaggio di potenza che da molto tempo possiedono nei confronti del resto del mondo. (…) (*I veri obiettivi erano)* per gli Stati Uniti quello di cercare di mantenere la sua posizione di potenza e per l'Unione Sovietica quello di denuclearizzare definitivamente la Germania e schiacciarla nel suo status politico-militare di paese di "seconda-classe".[362]

Il test indiano alimentò in Germania occidentale due tipi di preoccupazioni: quella di un "effetto domino" per la proliferazione nucleare internazionale e quella relativa al rischio che gli stati che dovevano ancora completare il processo di ratifica avrebbero potuto temporeggiare o rifiutarsi addirittura di ratificare il TNP.[363] Avendo deciso di aderire al trattato e di sostenere il nuovo regime di non

[360] Il Trattato di Non Proliferazione Nucleare entrò in vigore il 5 Marzo 1970, in seguito alla ratifica da parte dei governi delle tre potenze depositarie (USA, URSS e Gran Bretagna) e di altri 40 stati.

[361] W. G. Grewe, *Rückblenden, 1976-1951,* cit., p.696.

[362] W. G. Grewe, *Rückblenden, 1976-1951,* cit., pp.700; 702.

[363] Su tale tema si veda la nota interna del Ministero degli Esteri tedesco-occidentale, redatta da van Well: van Well (MD, Politisches Abteilung II), a St.Se. Frank, „Auswirkungen des indischen Atomtests auf die Nichtverbreitungspolitik", 6/8/1974, BArch Koblenz, B 136/6906 (4.20.4, Abrüstung, Allgemeines). In tale nota il vantaggio per il governo indiano, derivante dall'esplosione nucleare, viene definito

proliferazione come parte integrante della propria politica di distensione, Bonn all'inizio degli anni '70 sembrava essere tra i maggiori fautori di una più ampia partecipazione possibile al trattato e auspicava pertanto una dura reazione da parte della comunità internazionale nei confronti dell'India.[364]

Per quanto riguardava poi la questione degli stati che dovevano ancora ratificare il TNP, la Repubblica Federale temeva in particolare un ulteriore ritardo da parte dell'Italia che, a causa dell'accordo dei paesi EURATOM a depositare congiuntamente i propri documenti di ratifica, avrebbe finito inevitabilmente per condizionare anche la posizione tedesca.[365] Considerato l'avvicinarsi della data prevista per la prima Conferenza di Revisione (maggio 1975) e il fatto che avrebbero potuto partecipare a tale conferenza solo gli stati che avevano perfezionato l'iter di approvazione, era evidente come Bonn, dopo la ratifica parlamentare tedesca del trattato, intendesse completare in tempi rapidi il proprio processo di adesione.[366]

---

soprattutto in termini di un "aumento di prestigio", che determinava un relativo "orgoglio" nazionale dell'India e un effetto di "integrazione sociale" che metteva temporaneamente sullo sfondo i gravi problemi della società indiana.

[364] van Well (MD, Politisches Abteilung II), a St.Se. Frank, „Auswirkungen des indischen Atomtests auf die Nichtverbreitungspolitik", 6/8/1974, BArch Koblenz, B 136/6906 (4.20.4, Abrüstung, Allgemeines); Randermann (Ref.413 Ausw.Amt), „Stellungnahme der Bundesregierung zum indischen Nukleartest", 24/5/1974, PA AA, Zwischenarchiv (B 43), Bd.107.359. I diplomatici tedeschi del resto rifiutavano generalmente l'idea dell'introduzione di una terza categoria di stati in grado di condurre "soltanto" esplosioni nucleari pacifiche (PNE). Tale posizione era dovuta alla difficoltà di distinguere le esplosioni nucleari pacifiche da simili episodi con finalità militari. Oltre ai documenti sopra indicati si veda anche: Roth, Beauftragter der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle (Unterabt.22), „Vorbereitung der Überprüfungskonferenz zum Nichtverbreitungsvertrag", 18/2/1975, BArch Koblenz, B 136/11011 (4.20.4, Abrüstung).

[365] van Well (MD Poltisches Abteilung II), „Nukleartest in Indien", 27/5/1974, PA AA, Zwischenarchiv (B 43), Bd. 107.359.

[366] Aufzeichnung des Bo. Roth, „Inkrafttreten des NV-Vertrages und des Verifikationsabkommens", 8/5/1974, AAPD 1974, vol.I, dok.143, pp.611-616; Roth, Beauftragter der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle (Unterabt.22), „Vorbereitung der Überprüfungskonferenz zum Nichtverbreitungsvertrag", 18/2/1975, BArch Koblenz, B 136/11011 (4.20.4, Abrüstung).

La coincidenza temporale dell'esplosione indiana con il dibattito relativo alle fonti energetiche che seguì il forte aumento del prezzo del petrolio stabilito dai paesi dell'OPEC a partire dal 1973 ebbe inoltre l'effetto di riportare l'attenzione internazionale sulla questione dello sfruttamento dell'energia nucleare a scopi civili. Tale argomento era comprensibilmente un tema particolarmente sensibile per quei paesi industrializzati che dipendevano dall'importazione di fonti energetiche dall'estero, quale era la Germania occidentale all'inizio degli anni '70.[367]

Nei primi mesi del 1975 la Repubblica Federale Tedesca dedicò una grande attenzione alla preparazione per la Conferenza di Verifica del TNP, che si tenne a maggio a Ginevra. Il Ministero degli Esteri avviò una discussione interna per individuare i temi che Bonn avrebbe dovuto evidenziare in quella sede di dibattito multilaterale, nella speranza di riuscire a perfezionare l'iter di ratifica in tempo. I funzionari del Ministero erano interessati soprattutto a ribadire:

1. la necessità di un maggiore impegno da parte degli stati nucleari in direzione del disarmo;
2. l'impegno della BRD a favore del raggiungimento di un accordo per la messa al bando totale dei test nucleari;
3. l'auspicio della maggiore universalità possibile del regime di non proliferazione, attraverso l'adesione dei paesi-soglia che ancora ne erano fuori;
4. la richiesta della salvaguardia dell'utilizzo dell'energia nucleare a scopi civili;
5. la convinzione tedesca che la costituzione di zone regionali denuclearizzate non dovesse essere considerata alternativa al sistema universalistico del TNP.[368]

[367] Johannes Bauch, diplomatico che faceva parte della Rappresentanza della BRD a Ginevra, parla a tal proposito di uno "shock internazionale" provocato dall'effetto combinato dell'esplosione "pacifica" indiana e della crisi petrolifera del 1973-1974. J. Bauch, "Fünf Jahre Kernwaffen-Sperrvertrag", cit., p.606.

[368] Roth, Beauftragter der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle (Unterabt.22), „Vorbereitung der Überprüfungskonferenz zum Nichtverbreitungsvertrag", 18/2/1975,

Contestualmente al completamento della ratifica parlamentare del TNP da parte dell'Italia, il 2 maggio 1975 la Germania occidentale procedette a depositare i documenti di ratifica del trattato a Londra e a Washington,[369] facendo dunque entrare in vigore il trattato lo stesso giorno. In occasione del perfezionamento del processo di ratifica, il governo tedesco-occidentale rilasciò una dichiarazione in cui esponeva le condizioni che erano alla base dell'adesione di Bonn al Trattato di Non Proliferazione.[370] Tra queste interpretazioni particolare importanza aveva la formulazione della cosiddetta "clausola europea", in base alla quale "nessuna disposizione del trattato poteva venire interpretata in modo da ostacolare l'ulteriore sviluppo dell'integrazione europea, specialmente la creazione di un'Unione Europea con le corrispondenti competenze".[371]

Il governo tedesco-occidentale rimase globalmente piuttosto soddisfatto dello svolgimento della Conferenza di Revisione, alla quale partecipò dunque a pieno titolo. La soddisfazione tedesca riguardava soprattutto il settore dell'utilizzo pacifico dell'energia nucleare, che veniva tutelato anche per gli stati non nucleari parti del TNP.[372] La rinnovata e rafforzata richiesta per un adempimento degli impegni di disarmo a carico delle grandi potenze - effettuata

---

BArch Koblenz, B 136/11011 (4.20.4, Abrüstung); Fröwis (Ref. 220 Ausw. Amt), „Vorbereitung der Überprüfungskonferenz zum NVV", 8/4/1975, BArch Koblenz, B 136/11011 (4.20.4, Abrüstung).

[369] I documenti di ratifica della BRD non vennero invece depositati a Mosca, poiché l'URSS non era disposta ad accettare la "Dichiarazione su Berlino", rilasciata dalla BRD in occasione della legge di ratifica del TNP, che consisteva nel dichiarare che l'adesione tedesco-occidentale al trattato aveva effetto anche relativamente alla città di Berlino. Si vedano: Aufzeichnung des Bo. Roth, „Inkrafttreten des NV-Vertrages und des Verifikationsabkommens", 8/5/1974, AAPD 1974, vol.I, dok.143, pp.611-616; Roth, „Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen. Hinterlegung der Ratifikationsurkunden und Berlin-Erklärung", 28/2/1975, PA AA, Zwischenarchiv (B 43), Bd. 109.375.

[370] „Hinterlegung der Ratifikationsurkunde zum Nichtverbreitungsvertrag durch die Bundesrepublik Deutschland am 2.5.1975", in *Abrüstung und Rüstungskontrolle, Dokumentation,* cit., Dok.37, pp.82-83.

[371] Punto 3, "Hinterlegung der Ratifikationsurkunde zum Nichtverbreitungsvertrag durch die Bundesrepublik Deutschland am 2.5.1975", in *Abrüstung und Rüstungskontrolle, Dokumentation,* cit., Dok.37, p.82; M. Küntzel, *Bonn and the bomb,* cit., pp.145-148.

[372] J. Bauch, "Fünf Jahre Kernwaffen-Sperrvertrag", cit., pp.615-616.

dagli stati non nucleari in occasione della conferenza - rispondeva anch'essa agli interessi tedeschi, ponendosi in continuità con la linea politica portata avanti dai governi della BRD dalla fine degli anni '60.[373] Nonostante questa parziale soddisfazione per il regime di non proliferazione del quale la Germania occidentale era dunque ormai parte a tutti gli effetti, Bonn rimaneva dubbiosa relativamente all'efficacia del trattato nel porre un reale freno alla proliferazione nucleare, poiché numerose potenze soglia nel 1975 rimanevano ancora fuori dal TNP.[374]

CONCLUSIONI

Dall'analisi del processo di adesione tedesco-occidentale al Trattato di Non Proliferazione si evince come Bonn – consapevole del proprio ruolo-chiave nel processo di costituzione di un regime internazionale di non-proliferazione – sfruttò la sua posizione, adottando un comportamento alquanto assertivo per cercare di influenzare tale percorso. La Repubblica Federale, la cui adesione al TNP era reputata fondamentale da parte degli alleati e degli stati del Patto di Varsavia, si rivelò uno degli stati più complicati da gestire nel corso dei negoziati. Il dibattito relativo alle questioni nucleari durante gli anni della distensione diede luogo ad una certa tensione nel rapporto tra la BRD e gli alleati occidentali, che spinse Küntzel a parlare a tal proposito di una "*quarrel between friends",* in cui vi

[373] Bo. Schlaich, Genf, an das AA, „Überprüfungskonferenz zum NV-Vertrag, Abschluss und erste Bewertung", 3/6/1975, AAPD 1975, vol.I, dok. 146, pp.668-676.

[374] J. Bauch, "Fünf Jahre Kernwaffen-Sperrvertrag", cit., p.616. Bauch afferma a tal proposito che, nonostante i numerosi aspetti positivi del TNP e il fatto che nell'anno della prima Conferenza di Revisione fosse notevolmente aumentato il numero degli stati aderenti al trattato, il regime di non proliferazione rimaneva nel 1975 ancora „imperfetto quantitativamente e qualitativamente", proprio a causa del comportamento di alcune potenze-soglia ancora fuori da tale sistema. Il diplomatico tedesco sosteneva che, riguardo a quest'aspetto, "non ci fosse ragione di essere ottimisti".

erano in gioco anche lo status e la libertà di azione della stessa Germania occidentale nel contesto internazionale.[375]

La questione del trattato si veniva inoltre a collocare in un periodo di grande trasformazione del sistema internazionale e degli equilibri di potere interni alla Germania occidentale, determinando spesso una sovrapposizione tra i diversi temi in discussione e una forte polarizzazione della classe politica di Bonn. L'adesione della BRD al trattato finì per rappresentare, come si è già accennato, un tassello di quella politica di distensione che le forze dei governi social-liberali guidati da Brandt e poi da Schmidt intendevano attuare, nella convinzione che una soluzione della questione tedesca non sarebbe potuta prescindere dalla partecipazione attiva della Germania occidentale al processo di *détente* internazionale.

I governi tedeschi ritenevano d'altra parte che, nonostante la persistente egemonia di USA e URSS, il rigido assetto bipolare finora sperimentato nella Guerra Fredda, dopo aver toccato il suo punto più alto, avrebbe potuto dare luogo ad un contesto internazionale maturo per significative trasformazioni.[376] In tale scenario gli stati europei (di entrambi gli schieramenti) sembravano poter acquisire una più ampia libertà di iniziativa politica e una maggiore responsabilità nei confronti della costruzione di un ordine di pace nel loro stesso continente.

---

[375] M. Küntzel, *Bonn and the bomb,* cit., p.166.

[376] *Weißbuch 1971/1972, Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr* (Im Auftrage der Bundesregierung, herausgegeben vom Bundesminister der Verteidigung, Bonn: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1971), p.4.

CAPITOLO QUINTO

LA PARTECIPAZIONE ATTIVA DI BONN NEL PROCESSO MULTILATERALE DI *DÉTENTE* EUROPEA: LA CONFERENZA DI HELSINKI E I NEGOZIATI MBFR

"Der Status quo ist keine heilige Kuh" [1]
Willy Brandt (4/7/1969)

"Das Beste war die dritte Position:
nicht Osten, nicht Westen, sondern Europa.
Es war der ganze Kontinent, der ins Blick und Aktionsfeld rückte, darin lag das Neue".[2]
Peter Bender (1986)

INTRODUZIONE: LA *BUNDESREPUBLIK* E LA MULTILATERALIZZAZIONE DELLA DISTENSIONE POLITICA E MILITARE

Fino alla metà degli anni '60 la rigida posizione di Bonn nei confronti di ogni opportunità di dialogo con gli stati del Patto di Varsavia - basata sul suo tradizionale "*Alleinvertretungsanspruch"* (pretesa di una rappresentanza esclusiva della nazione tedesca) - oltre a condurre progressivamente ad un'*impasse* nella politica estera della BRD, aveva rappresentato un ostacolo per un'eventuale distensione internazionale.[3] Tale situazione si modificò decisamente a partire

[1] *„Lo status quo non è una mucca sacra".* Entwurf „Rede Willy Brandts vor der Deutsche Atlantische Gesellschaft in Frankfurt", 4/7/1969, Dep. Bahr – AdsD, A 3, 1/EBAA000908 (ex.341; Tageskopien 1969).

[2] *„La cosa migliore è stata il delinearsi di una terza posizione, né Est, né Ovest, bensì l'Europa. E' stato l'intero continente che venne messo al centro dell'attenzione e dell'azione. Era questa la novità."* Peter Bender, *Neue Ostpolitik. Von Mauerbau bis zum Moskauer Vertrag* (München: Deutscher Taschenbuch Verlag GmbH & Co. KG, 1986), p.204.

[3] Per un'analisi della politica estera e di sicurezza della Repubblica Federale Tedesca nel periodo precedente la distensione si vedano soprattutto: Gerald R. Hughes*, Britain, Germany and the Cold War*: *the search for a European Détente. 1949-1967* (London; New York: Routledge, 2007); Helga Haftendorn*, Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, 1945 - 2000* (Stuttgart; München: Deutsche Verlags-Anstalt, 2001), trad. in lingua inglese: *Coming of age. German foreign policy*

dalla fine del decennio, quando invece la Repubblica Federale Tedesca si trasformò gradualmente in uno dei maggiori promotori di tale processo.[4]

Dopo aver cominciato ad intessere una rete di accordi bilaterali con gli stati del blocco comunista, Bonn cercò di ricoprire un ruolo particolarmente attivo anche nelle principali discussioni diplomatiche multilaterali dedicate al tema di una distensione politica e militare nel continente europeo, ovvero i negoziati per la Conferenza sulla Sicurezza e Cooperazione in Europa (CSCE) e quelli per le riduzioni di forze convenzionali (*Mutual Balanced Force Reductions,* o MBFR).[5] Analizzati nel loro complesso, i processi diplomatici della CSCE e delle MBFR possono essere considerati due tentativi - strettamente connessi tra loro e gestiti in modo predominante dagli stati europei - miranti ad una "multilateralizzazione" della distensione bilaterale messa in atto dalle due superpotenze a partire dall'inizio degli anni '60.[6]

---

since 1945 (Lanham: Rowman & Littlefield, 2006); Wolfram Hanrieder, *Deutschland, Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, 1949 – 1994* (Paderborn: Schöningh Verlag, 1989), trad. in lingua inglese: *Germany, America, Europe. Forty years of German foreign policy* (New Haven: Yale University Press, 1989); James McAdams*, Germany divided: from the Wall to the reunification* (Princeton: Princeton University Press, 1994).

[4] Sul tema della trasformazione della Germania occidentale da ostacolo a protagonista della distensione si segnalano in particolare: Timothy Garton Ash, *In Europe's name: Germany and the divided continent* (London: Vintage, 1994); Oliver Bange, Gottfried Niedhart (eds.), *Helsinki 1975 and the transformation of Europe* (New York; Oxford: Berghahn Books, 2008); Petri Hakkarainen, *A state of peace in Europe. West Germany and the CSCE, 1966-1975* (New York; Oxford: Bergahan Books, 2011); Arne Hofmann, *The emergence of Détente in Europe. Brandt, Kennedy and the formation of Ostpolitik* (New York: Routledge, 2007); Wilfried Loth, *Overcoming the Cold War. A history of Détente. 1950-1991.* (Basingstoke: Palgrave, 2002). Un volume monografico dedicato alla Ostpolitik del governo di Willy Brandt e specificatamente alla sua politica nei confronti della Repubblica Democratica Tedesca è poi: Mary Elise Sarotte, *Dealing with the devil. East Germany, Détente, and Ostpolitik, 1969-1973* (Chapel Hill; London: The University of North Carolina Press, 2001).

[5] Per quanto riguarda la politica di distensione politico-militare dell'Alleanza Atlantica, Lawrence Kaplan sottolinea una coerenza generale del percorso che andava dal Rapporto Harmel della NATO del 1967 ai negoziati multilaterali della CSCE e delle MBFR dei primi anni '70, giungendo a definire questi ultimi dei *"by-products"* dello stesso Rapporto Harmel; Lawrence S. Kaplan, *The long entanglement. NATO's first fifty years* (Westport, Connecticut; London: Praeger, 1999), p.116.

[6] P. Bender, *Neue Ostpolitik. Von Mauerbau bis zum Moskauer Vertrag,* cit., p.203; H. Haftendorn, *Coming of age,* cit., p.240.

Da un punto di vista strettamente tedesco-occidentale, la CSCE e gli MBFR appaiono come due "*learning processes*" per una partecipazione in contesti diplomatici multilaterali da parte della Repubblica Federale Tedesca.[7] Nel corso di tali negoziati la Germania occidentale dimostrò un particolare dinamismo e una spiccata volontà di avanzare propri specifici interessi nazionali, sfruttando gli accresciuti margini della sua libertà di azione e uscendo definitivamente dall'angusta posizione diplomatica in cui si era venuta a trovare intorno alla metà degli anni '60.[8]

Dopo l'avvio della prima fase "bilaterale" di Ostpolitik - concretizzatasi nel 1970 attraverso il Trattato con l'URSS e quello con la Polonia – i negoziati per la CSCE e quelli per le MBFR divennero pertanto gli strumenti principali della *Entspannungspolitik* tedesco-occidentale, che all'inizio degli anni '70 sembrava pronta per poter continuare a realizzarsi in un ambito multilaterale.[9] Se pertanto i negoziati per una distensione politica e militare nel continente europeo hanno rappresentato - come si è già accennato - una europeizzazione della distensione, specialmente a proposito della CSCE alcuni autori hanno elaborato anche il concetto di una "europeizzazione della Ostpolitik" di Brandt.[10]

Questo capitolo analizzerà dunque in primo luogo l'approccio della Repubblica Federale Tedesca nei confronti della proposta sovietica di una conferenza sulla sicurezza e cooperazione in Europa e il successivo

---

[7] L'idea di „*learning process*" relativamente alla CSCE è ripresa da P. Hakkarainen, *A state of peace in Europe,* cit., p.252, e si ritiene adeguata anche per descrivere il caso dei paralleli negoziati MBFR.

[8] Helga Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik zwischen Sicherheitsbefriedigung und Friedenssicherung. Zur Außenpolitik der BRD 1955-1973* (Düsseldorf: Bertelsmann Universitätsverlag, 1974); H. Haftendorn, *Coming of age,* cit., p.188.

[9] H. Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik,* cit., pp.302-316; O. Bange, G. Niedhart (eds.), *Helsinki 1975 and the transformation of Europe,* cit.

[10] Si veda in particolare P. Hakkarainen, *A state of peace in Europe,* cit., pp.161-169.

comportamento della BRD nelle discussioni per la Conferenza di Helsinki.[11] L'ultima parte del capitolo sarà poi dedicata al ruolo della Germania occidentale nell'ambito dei negoziati per un controllo degli armamenti nel settore convenzionale. La presente ricerca tenterà in particolare di evidenziare – nel contesto dei già citati negoziati multilaterali - l'interazione tra la dinamica di "adattamento" e quella di "emancipazione" della politica estera di Bonn nei confronti delle posizioni rappresentate dai propri alleati.[12]

Lo studio del percorso politico-diplomatico che si concluse il 1 agosto 1975 con l'approvazione a Helsinki dell'Atto Finale della Conferenza per la Sicurezza e Cooperazione in Europa è indispensabile per comprendere la politica estera e di sicurezza della Germania occidentale durante il periodo della *détente.* La BRD seppe cogliere l'occasione della CSCE per promuovere un'ampia collaborazione e una distensione tra gli stati dei due blocchi, cercando inoltre di combinare il riconoscimento (almeno *de facto*) della realtà post-bellica desiderato dai sovietici con il mantenimento della possibilità di un'evoluzione pacifica verso la propria riunificazione nazionale.[13] L'esame dei negoziati per la CSCE consente anche di

[11] Per quanto riguarda il comportamento della Repubblica Federale Tedesca nell'ambito delle discussioni relative alla Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa si vedano soprattutto: H. Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik,* cit., P. Hakkarainen, *A state of peace in Europe,* cit., e i seguenti saggi in volumi collettanei: Oliver Bange, "An intricate web: *Ostpolitik,* the European Security System and German unification", in O. Bange, G. Niedhart (eds.), *Helsinki 1975 and the transformation of Europe,* cit., pp.23-38; Petri Hakkarainen, "From linkage to freer movement. The FRG and the nexus between Western CSCE preparations and *Deutschlandpolitik,* 1969-1972", in Andreas Wenger, Vojtech Mastny, Christian Neunlist (eds.), *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965-1975* (New York: Routledge, 2008), pp.164-182; Gottfried Niedhart, "Peaceful change of frontiers as a crucial element in the West German strategy of transformation", in O. Bange, G. Niedhart (eds.), *Helsinki 1975 and the transformation of Europe,* cit., pp.39-52; Bernd Schaefer, ""Europe must not become Greater Finland". Opponents of the CSCE - the German CDU/CSU and China", in A. Wenger, V. Mastny, C. Neunlist (eds.), *Origins of the European Security System,* cit., pp.124-141.

[12] Queste categorie interpretative, utili nell'analisi della storia della politica estera e di sicurezza della Repubblica Federale Tedesca dal dopoguerra in avanti, sono presenti soprattutto nei volumi di Wolfram Hanrieder e di Helga Haftendorn: W. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., e H. Haftendorn, *Coming of age,* cit.

[13] G. Niedhart, "Peaceful change of frontiers as a crucial element in the West German strategy of transformation", cit.

mettere in luce come nel contesto storico della Guerra Fredda alcuni *"junior partner"* siano potuti riuscire – in determinate situazioni – ad esercitare una significativa influenza sulle potenze egemoni. Alcuni autori, analizzando infatti i lavori della Conferenza di Helsinki, hanno ad esempio evidenziato come i nove stati della Comunità Europea siano riusciti in quell'occasione a rappresentare con decisione una propria posizione comune – per certi aspetti differente da quella degli Stati Uniti – contribuendo in tal modo alla determinazione dell'agenda della CSCE.[14] I negoziati per la Conferenza concorsero pertanto a rivelare anche un allentamento della rigida struttura bipolare della Guerra Fredda e il progressivo affermarsi di uno scenario internazionale caratterizzato da un maggiore multipolarismo.[15]

La Conferenza di Helsinki è un tema molto studiato dalla letteratura sulla Guerra Fredda.[16] L'interpretazione del processo negoziale e dell'Atto Finale stesso è un argomento spesso controverso nel dibattito storiografico, all'interno del quale si riscontrano sia posizioni che sottolineano le conseguenze rivoluzionarie

---

[14] Angela Romano, *From Détente in Europe to European Détente. How the West shaped the Helsinki CSCE* (Bruxelles: Peter Lang, 2009) e Angela Romano, "Alleanza Atlantica e CSCE. Prove tecniche di "Polo Europeo"" in *Ventunesimo Secolo,* Anno 5, n.9 (2006), pp.79-113; e Daniel Möckli, *European foreign policy during the Cold War. Heath, Brandt, Pompidou and the short dream of political unity* (London; New York: I. B. Tauris, 2009) e Daniel Möckli, "The EC Nine, the CSCE, and the changing pattern of European security", in A. Wenger, V. Mastny, C. Neunlist (eds.), *Origins of the European Security System,* cit., pp.145-163.

[15] L. S. Kaplan, *The long entanglement,* cit., pp.116 e segg.

[16] Per una testimonianza diretta relativa ai negoziati della conferenza si rimanda a: Luigi Vittorio Ferraris, *Testimonianze di un negoziato. Helsinki – Ginevra – Helsinki, 1972-1975* (Padova: Cedam, 1977) e John J. Maresca, *To Helsinki. The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973-1975* (Durham: Duke University Press, 1987); monografie che presentano invece delle evidenti tesi interpretative del processo della CSCE sono ad esempio: Daniel Charles Thomas, *The Helsinki effect. International norms, human rights, and the demise of communism* (Princeton: Princeton University Press, 2001) e A. Romano, *From Détente in Europe to European Détente. How the West shaped the Helsinki CSCE*, cit.; due volumi collettanei, pubblicati entrambi nel 2008, dedicati alla Conferenza di Helsinki sono poi: O. Bange, G. Niedhart (eds.), *Helsinki 1975 and the transformation of Europe,* cit., e A. Wenger, V. Mastny, C. Neunlist (eds.), *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965-1975*, cit.

della conferenza in chiave di una progressiva erosione del blocco comunista,[17] sia letture dalle quali emerge un presunto valore "normalizzatore" della CSCE come uno degli strumenti per il consolidamento dello *status quo* della Guerra Fredda.[18]

La discussione storiografica sulla Conferenza di Helsinki è peraltro strettamente collegata a quella più ampia sulla distensione internazionale, fenomeno in cui si possono rilevare al contempo aspetti "statici" e "dinamici"[19] e che riguarda diverse dimensioni delle relazioni interstatali, quali ad esempio la sicurezza, i rapporti politici e quelli economico-commerciali. La sessione conclusiva della CSCE, con la firma di un documento internazionale – sebbene non giuridicamente vincolante - da parte dei rappresentanti di 35 stati di entrambi gli schieramenti[20] (compresi i due stati tedeschi) e anche non allineati, rappresentò comunque in se stessa il simbolo di un disgelo internazionale e il raggiungimento di un *modus vivendi* tra i due campi della Guerra Fredda.

Mentre l'idea di una conferenza sulla sicurezza e cooperazione in Europa era stata sponsorizzata dal Patto di Varsavia con sempre maggiore insistenza dalla metà degli anni '60,[21] la proposta di avviare dei negoziati sulle forze convenzionali

---

[17] Si vedano soprattutto D. C. Thomas, *The Helsinki effect,* cit., e A. Romano, *From Détente in Europe to European Détente,* cit.

[18] Vicine a questo tipo di interpretazione sono ad esempio le analisi di Jeremi Suri e di Petri Hakkarainen. A tal proposito si vedano in particolare: Jeremi Suri, "Détente and human rights: American and West European perspectives on international change", in *Cold War History,* vol.8, n.4, (2008), pp.527-545; e P. Hakkarainen, "From linkage to freer movement. The FRG and the nexus between Western CSCE preparations and *Deutschlandpolitik,* 1969-1972", cit., pp.164-182; anche Lawrence Kaplan abbraccia tale lettura: Lawrence S. Kaplan, *NATO divided, NATO united. The evolution of an alliance* (Westport, Connecticut; London: Praeger, 2004), p.63.

[19] Da menzionare, come contributo alla riflessione sugli aspetti "statici" e "dinamici" della distensione, è l'articolo di Jussi M. Hanhimäki, "Conservative goals, revolutionary outcomes: the paradox of Détente", in *Cold War History,* vol.8, n.4 (2008), pp.503-512.

[20] L'Atto Finale di Helsinki fu sottoscritto da tutti gli stati europei di entrambi i blocchi, tranne l'Albania, oltre che dagli Stati Uniti e dal Canada.

[21] Vladislav Martin Zubok, *A failed empire. The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev* (University of North Carolina Press: 2007); Csaba Békés, "The Warsaw Pact, the German question and the birth of the CSCE process, 1961-1970", in O. Bange, G. Niedhart (eds.), *Helsinki 1975 and*

stanziate nel continente europeo fu avanzata nell'estate del 1968 da parte degli stati della NATO. Lanciando il cosiddetto "segnale di Reykiavik"[22] e rinnovando negli anni seguenti tale proposta, gli stati membri dell'Alleanza Atlantica vincolarono il proprio consenso per la CSCE ad un'intesa con l'URSS riguardante lo svolgimento di parallele discussioni su MBFR.[23] Dopo una fase di reciproca diffidenza nei confronti della proposta del blocco avversario, le due alleanze giunsero nel 1972 ad un accordo per l'apertura "parallela" di entrambi i negoziati, stabilendo in questo modo un collegamento tra la dimensione politica e quella militare della distensione in Europa.[24] Le discussioni preliminari per la CSCE poterono così iniziare a Helsinki nel novembre del 1972 e simili colloqui esplorativi per un processo di *arms control* convenzionale vennero intrapresi a Vienna due mesi dopo. I due negoziati furono pertanto fin dall'inizio collegati tra loro, dal punto di vista sia dei contenuti sia dell'arco temporale in cui si svolsero.[25]

Tra la fine degli anni '60 e l'inizio del decennio successivo la questione delle forze convenzionali presenti nel continente europeo era diventata estremamente delicata per Bonn, specialmente alla luce dei già illustrati sviluppi del contesto internazionale in materia nucleare e strategica. Nel campo convenzionale l'equilibrio europeo era infatti sbilanciato a favore del blocco sovietico e la Germania occidentale era – comprensibilmente, a causa della sua posizione

---

the transformation of Europe, cit., pp.113-128; Douglas Selvage, "The Warsaw Pact and the European Security Conference, 1964-1969. Sovereignty, hegemony, and the German question", in A. Wenger, V. Mastny, C. Neunlist (eds.), *Origins of the European Security System,* cit., pp.85-106.

[22] La proposta occidentale di aprire un negoziato con gli stati del Patto di Varsavia sul tema di riduzioni "mutue e bilanciate" degli armamenti convenzionali presenti in Europa fu espressa - come si dirà meglio più avanti - in occasione di una riunione dei governi dell'Alleanza Atlantica tenutasi a Reykjavik nel giugno del 1968 e divenne pertanto nota come "segnale di Reykjavik".

[23] John G. Keliher, *The negotiations on Mutual and Balanced Force Reductions. The search for arms control in Central Europe* (New York: Pergamon Press, 1980), pp.16-33.

[24] Raymond Leonard Garthoff, *Détente and confrontation. American - Soviet relations from Nixon to Reagan* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1994), pp.127-135.

[25] Helga Haftendorn, "The link between CSCE and MBFR. Two sprouts from one bulb", in A. Wenger, V. Mastny, C. Neunlist (eds.), *Origins of the European Security System,* cit., pp.237-258.

geografica – lo stato dell'Alleanza Atlantica che si sentiva maggiormente minacciato da tale situazione. La Repubblica Federale Tedesca fu pertanto uno degli stati più interessati ai negoziati MBFR, vedendovi benefici politici e militari.[26]

In particolare, la BRD riteneva che riduzioni reciproche delle forze convenzionali dei due blocchi avrebbero potuto sia scongiurare un temuto ritiro unilaterale di parte delle truppe statunitensi stanziate in Europa, sia contribuire ad un processo di graduale trasformazione del sistema di sicurezza del continente. Sebbene – a differenza di quelli per la Conferenza di Helsinki – i negoziati MBFR non condussero a tangibili risultati fino al 1990 (arenandosi peraltro a metà degli anni '80 dopo più di un decennio di faticosa attività diplomatica), una breve analisi dei primi anni di tali trattative aggiunge elementi a mio avviso importanti per delineare le principali caratteristiche dell'evoluzione di un'identità di sicurezza tedesco-occidentale durante il periodo affrontato.

[26] La letteratura relativa al ruolo della Repubblica Federale Tedesca nell'ambito dei negoziati MBFR è ad oggi ancora molto limitata e piuttosto datata. Oltre al volume di John Keliher, che affronta la questione dei negoziati MBFR in modo generale: J. G. Keliher, *The Negotiations on Mutual and Balanced Force Reductions*, cit., sul comportamento specifico della Germania occidentale si vedano: Christoph Bluth, *The two Germanies and military security in Europe* (Houndmills, Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan, 2002); H. Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik,* (1974) cit.; e Martin Müller, *Politik und Bürokratie. Die MBFR-Politik der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1967 und 1973* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1988)*;* e i seguenti articoli e saggi: Christoph Bluth, "The origins of MBFR: West German policy priorities and conventional arms control", in *War in History,* vol. 7 (2000), pp.199-224; H. Haftendorn, "The link between CSCE and MBFR", cit., e Wilfried Loth, "The road to Vienna: West German and European security from 1969 to 1973", in Wilfried Loth, Georges-Henri Soutou (eds.), *The making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War. 1965-1975* (London; New York: Routledge, 2008), pp.153-167.

1. LA GERMANIA OCCIDENTALE E LA COSTRUZIONE DI UN NUOVO SISTEMA DI SICUREZZA EUROPEO ATTRAVERSO LA CSCE

1.1. *"Die Zeit muss dann für sie reif sein".*[27] La Repubblica Federale Tedesca e la proposta di una conferenza sulla sicurezza e la cooperazione europea: da una prudente attesa all'interesse per un ampio *"Vernetzung"*[28] (1967 - 1972)

La prima proposta formale di convocazione di una conferenza sulla sicurezza e la cooperazione europea (che riprendeva peraltro precedenti iniziative diplomatiche sovietiche) fu avanzata dal blocco comunista nel luglio del 1966, in occasione di una riunione tenutasi a Bucarest tra i rappresentanti di governo degli stati del Patto di Varsavia.[29] Tale iniziale proposta era inserita in una dichiarazione estremamente polemica nei confronti del campo occidentale (e soprattutto degli Stati Uniti e della Repubblica Federale Tedesca) al quale veniva attribuita la responsabilità per la situazione di continua tensione nel continente europeo.[30] La "Dichiarazione di Bucarest" inaugurò la campagna diplomatica messa in atto dall'Unione Sovietica tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70 in favore di una conferenza europea per discutere le principali questioni connesse alla

[27] L'espressione significa „Il tempo dovrà essere maturo (*per una conferenza sulla sicurezza e cooperazione in Europa*)". BM Willy Brandt, „Verteidigungspolitischen Debatte vor dem Deutschen Bundestag", 141.Sitzung, WBA – AdsD, A 3, 267 (7/12/1967).

[28] Il termine è ripreso dal volume di Timothy Garton Ash sulla storia della Germania durante la Guerra Fredda. Per "*Vernetzung*" - letteralmente "rete, collegamento, *network*" - Ash intende un complesso di legami di cooperazione politica, economico-commerciale, culturale e scientifica, che la Repubblica Federale Tedesca divenne dalla metà degli anni '60 sempre più interessata a stabilire con gli stati del blocco sovietico. Tale concetto consisteva in una declinazione specificatamente tedesco-occidentale dell'idea di "*bridge-building*" statunitense e dunque nel cuore stesso della *Entspannungspolitik* di Brandt, mirante a perseguire una distensione internazionale che riuscisse anche a - nelle parole di Brandt - "penetrare i blocchi esistenti" e, sviluppando un complesso di interessi comuni tra le diverse parti del continente europeo, "superare nel lungo periodo le divisioni caratteristiche della Guerra Fredda presenti in Europa". Si vedano T. G. Ash, *In Europe's name,* cit., pp.258-279, e il discorso di Willy Brandt ad Harvard del 1962, citato dallo stesso Timothy Garton Ash.

[29] C. Békés, "The Warsaw Pact, the German question and the birth of the CSCE process, 1961-1970", cit., pp.114-119; D. Selvage, "The Warsaw Pact and the European Security Conference, 1964-1969", cit., pp.85-91.

[30] R. L. Garthoff, *Détente and confrontation,* cit., p.129.

sicurezza e all'assetto politico-territoriale del continente. I toni polemici, unitamente al fatto che si escludeva chiaramente la possibilità di un'eventuale partecipazione degli Stati Uniti e del Canada all'auspicata conferenza, determinarono il rifiuto da parte del campo occidentale di prendere seriamente in considerazione la proposta sovietica.[31]

L'intenzione dell'URSS era quella di utilizzare una simile conferenza per ottenere una legittimazione internazionale dello status quo post-bellico europeo (e pertanto il consolidamento della propria egemonia nell'Europa dell'Est, impedendo una riunificazione tedesca) e per indebolire nel contempo la presenza politico-militare statunitense nel continente, anche in vista della "scadenza" nel 1969 dell'originario mandato ventennale della NATO.[32] L'Unione Sovietica si proponeva di raggiungere tali obiettivi coinvolgendo gli stati dell'Europa occidentale in una discussione diplomatica sulla sicurezza e la cooperazione europea, sulla scorta del vago progetto della creazione di un nuovo sistema di sicurezza collettivo nel continente, che avrebbe dovuto superare le alleanze esistenti e promuovere una generale distensione internazionale. L'obiettivo sovietico di assicurarsi il riconoscimento dell'assetto politico-territoriale europeo tramite un'iniziativa diplomatica multilaterale rendeva essenziale una partecipazione della Repubblica Federale Tedesca all'auspicata conferenza.[33] Alcuni autori sostengono pertanto che in una prima fase la CSCE si ponesse fondamentalmente come una conferenza sulla Germania e sul posizionamento

[31] A. Romano, *From Détente in Europe to European Détente,* cit., pp.55 e segg.

[32] Marie-Pierre Rey, "The URSS and the Helsinki process, 1969-1975. Optimism, doubt, or defiance?", in A. Wenger, V. Mastny, C. Neunlist (eds.), *Origins of the European Security System,* cit., pp.65-71; Svetlana Savranskaya, "Unintended consequences: Soviet interests, expectations and reactions to the Helsinki Final Act", in O. Bange, G. Niedhart (eds.), *Helsinki 1975 and the transformation of Europe,* cit., pp.175-190, in particolare qui pp.176-181.

[33] H. Haftendorn, *Coming of age,* cit., p.183.

dei due stati tedeschi nel contesto internazionale.[34] A tal riguardo Uwe Nerlich - esperto tedesco di sicurezza - definiva all'epoca gli Stati Uniti, l'Unione Sovietica e la Germania occidentale come i tre "stati-chiave" del sistema europeo degli anni '60 -'70.[35]

Gli Stati Uniti si dimostrarono in principio decisamente contrari al progetto sovietico, in quanto lo consideravano un'iniziativa puramente propagandistica che avrebbe potuto innescare spinte centrifughe all'interno dell'Alleanza Atlantica, indebolendone la coesione e il ruolo internazionale.[36] Il pericolo maggiore insito nella proposta di una conferenza di questo tipo era proprio, secondo l'Amministrazione statunitense, quello di determinare una grave incrinatura nei rapporti tra gli USA e i loro alleati europei. Henry Kissinger a tal riguardo evidenzia nelle sue memorie la combinazione di una "straordinaria perseveranza" della diplomazia sovietica e di un comprensibile "desiderio di allentamento della tensione" diffuso a livello internazionale - e soprattutto nel continente europeo - alla fine degli anni '60.[37] Egli scrive:

> La tenacia sovietica era rafforzata dal desiderio – ormai diffuso in Occidente – di porre fine alla guerra fredda, dovuto anche alla delusione causata dal Vietnam. Nella misura in cui la *leadership* americana all'interno della NATO cominciò ad essere messa in discussione, l'opinione pubblica dei Paesi alleati iniziò a cercare soluzioni alternative al problema della propria sicurezza.[38]

---

[34] Oliver Bange, Gottfried Niedhart, "Die "Relikte der Nachkriegszeit" beseitigen. Ostpolitik in der zweiten außenpolitischen Formationsphase der Bundesrepublik Deutschland und ihre internationalen Rahmenbedingungen 1969-1971", in *Archiv für Sozialgeschichte,* vol.44 (2004), p.17.

[35] Uwe Nerlich, "Der Wandel des „europäischen Systems" und die Idee einer gesamteuropäischen Konferenz", in *Europa Archiv,* Folge 12/1970, pp.415-423.

[36] Michael Cotey Morgan, "North America, Atlanticism, and the making of the Helsinki Final Act", in A. Wenger, V. Mastny, C. Neunlist (eds.), *Origins of the European Security System,* cit., pp. 25-45.

[37] Henry Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca, 1969-1973* (Milano: SugarCo, 1980), p.331.

[38] H. Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca,* cit., p.331.

La diffusa riduzione della percezione[39] di una minaccia diretta proveniente dal blocco comunista spingeva infatti alcuni membri europei della NATO (principalmente Belgio, Italia e Danimarca) a valutare con un certo interesse la prospettiva di negoziati multilaterali per una cooperazione tra le due parti del continente europeo, che sembravano poter in futuro apportare vantaggi anche allo stesso campo occidentale.[40] Ciononostante, gli stati dell'Europa occidentale reagirono generalmente con freddezza alla proposta sovietica di una conferenza pan-europea, rifiutandosi di valutarla seriamente soprattutto a causa dell'esclusione degli alleati statunitensi da tale iniziativa diplomatica.

A tal proposito Willy Brandt, sebbene fosse interessato ad avviare una riflessione a livello internazionale circa la prospettiva di istituire un nuovo sistema di sicurezza europeo, era convinto che la sicurezza di Bonn fosse imprescindibile da una stretta alleanza con gli USA e che pertanto nel breve periodo non sarebbe stato prudente concepire tale "*europäische Friedensordnung*"[41] senza una compartecipazione degli stessi Stati Uniti.[42] Tale opinione era del resto condivisa all'interno dell'SPD e Helmut Schmidt, Presidente del gruppo parlamentare socialdemocratico tra il 1967 e il 1969, sosteneva ad esempio nell'estate del 1967 come fossero difficilmente concepibili "nuove soluzioni per la sicurezza europea che potessero rendere possibile già nel 1969 il superamento del Patto Atlantico e del Patto di Varsavia" e che pertanto in quella fase era – dal punto di vista di Bonn

[39] Oliver Bange e Gottfried Niedhart sottolineano a tal proposito la necessità che, nell'ambito delle ricerche sul periodo della distensione, non venga trascurata la dimensione delle percezioni reciproche tra i due campi; O. Bange, G. Niedhart, *Helsinki 1975 and the transformation of Europe,* cit., pp.6-7.

[40] A. Romano, *From Détente in Europe to European Détente,* cit., pp.142 e segg.

[41] "*Europäische Friedensordnung"* significa letteralmente "ordine di pace europeo."

[42] Willy Brandt, "Interview des Herrn BM mit der *Bild – Zeitung* am 10.1.67", WBA – AdsD, A-3, 246 (Publizistische Äußerungen; Europäische Sicherheitssystem); Deutscher Bundestag: 111 Sitzung (7.6.67), BM Brandt su „Bündnispolitik, Abrüstungsprobleme, Nichtausbreitung", WBA – AdsD, A-3, 254.

- necessario perseguire un rafforzamento dell'alleanza occidentale e una prosecuzione della stessa NATO.[43]

Tra gli stati dell'Alleanza Atlantica, la Repubblica Federale Tedesca era inoltre particolarmente titubante rispetto alla proposta di una conferenza, in quanto Bonn si rifiutava di prendere in considerazione lo scenario di una partecipazione della DDR ad un consesso diplomatico internazionale in una posizione di parità nei confronti degli altri stati europei e della stessa Germania occidentale.[44] La DDR era peraltro determinata a partecipare attivamente a tutti i negoziati multilaterali che fossero stati avviati, spinta dall'obiettivo di ottenere – grazie anche alla propria presenza in tali forum di discussione – il più ampio riconoscimento internazionale possibile.[45] Come per il Trattato di Non Proliferazione, anche in questo caso per la Repubblica Federale Tedesca si poneva dunque il tema dello status della Germania comunista in quanto partecipante ad un accordo internazionale a cui avrebbe dovuto aderire anche la BRD.[46] Inoltre, temendo un probabile utilizzo propagandistico dell'eventuale conferenza da parte dell'Unione Sovietica, in Germania occidentale tale iniziativa veniva in principio considerata "superflua" all'interno del già ricco panorama diplomatico in cui Bonn aveva intenzione di impegnarsi, nell'ambito del quale per il momento si riteneva di dover accordare una priorità ai negoziati bilaterali.[47]

Il governo Kiesinger-Brandt, in carica dal dicembre 1966, era infatti persuaso dell'opportunità di avviare – prima di un'eventuale conferenza pan-

[43] Helmut Schmidt (Vorsitzende der SPD Fraktion), Intervista per "*Deutschlandfunk*", 6.8.1967; WBA – AdsD, A-7, Mappe 20, pp.60-75.

[44] C. Bluth, *The two Germanies and military security in Europe,* cit., p.33.

[45] H. Haftendorn, *Coming of age,* cit., p.141.

[46] H. Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik,* cit., p.304. Scrive a tal proposito la Haftendorn: „Oltre che un effetto *stabilizzatore,* la conferenza avrebbe potuto avere anche un effetto di *legittimazione".*

[47] U. Nerlich, "Der Wandel des „europäischen Systems", cit., p.423.

europea – un processo di Ostpolitik a livello bilaterale con alcuni stati del Patto di Varsavia (in primo luogo con l'Unione Sovietica) e di cercare di raggiungere in tale campo i primi risultati.[48] Dal punto di vista della Repubblica Federale sembrava infatti più prudente cercare di risolvere le principali problematiche connesse al rapporto della BRD con gli stati del campo sovietico - tra cui anche la Germania comunista - prima di arrivare ad una conferenza, per evitare che proprio le controversie relative alla questione tedesca potessero creare un'*impasse* nell'ambito dei negoziati multilaterali.[49] Oltre che condizionare dunque la convocazione della CSCE alle iniziative diplomatiche bilaterali di Bonn nei confronti del blocco comunista, la Grande Coalizione decise anche di subordinare il proprio consenso alla conferenza al raggiungimento di progressi specifici nelle relazioni intra-tedesche e alla conclusione di un accordo soddisfacente sulla situazione della città di Berlino, che avrebbe dovuto essere stipulato tra le quattro potenze vincitrici della Seconda Guerra Mondiale.[50] Tale atteggiamento rifletteva un iniziale disegno di Bonn di fare un uso strumentale della proposta sovietica, per cercare di ottenere nel breve periodo vantaggi nel campo della propria Ostpolitik.[51]

Nonostante le perplessità relative al progetto di CSCE e la propria intenzione di utilizzare in modo "tattico" tale questione, il governo tedesco-occidentale cercava allo stesso tempo di non mostrarsi del tutto contrario alla proposta sovietica. Con questo atteggiamento Kiesinger e Brandt intendevano evitare che la comunità internazionale continuasse a percepire la Repubblica Federale Tedesca come il maggiore ostacolo al processo di distensione. A tal

[48] C. Bluth, *The two Germanies and military security in Europe,* cit., p.34.

[49] H. Haftendorn, *Coming of age,* cit., pp.183-139.

[50] H. Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik,* cit., pp.312-313.

[51] P. Hakkarainen, "From linkage to freer movement. The FRG and the nexus between Western CSCE preparations and *Deutschlandpolitik,* 1969-1972", cit., pp.165-167.

proposito Helga Haftendorn definisce il comportamento iniziale di Bonn rispetto al progetto della CSCE come un tattico "scetticismo flessibile".[52]

All'interno della Grande Coalizione stava peraltro maturando un certo interesse nei confronti dell'idea della conferenza da parte delle forze politiche socialdemocratiche, le quali ritenevano opportuno che Bonn cercasse di assumere un ruolo attivo in ogni possibile ambito negoziale per tutelare meglio e in modo diretto i propri interessi nazionali. Egon Bahr, direttore del *Planungsstab* del Ministero degli Esteri dal novembre 1967, considerava a tal riguardo con interesse la prospettiva di realizzare – nel lungo periodo - un nuovo sistema di sicurezza europeo attraverso un dialogo ed una vasta cooperazione tra le due parti dell'Europa.[53] In un dibattito relativo alla politica di difesa, tenutosi nel dicembre 1967 al *Bundestag*, il Ministro degli Esteri Brandt accennava poi alla possibile conferenza, affermando in modo eloquente:

> Noi vediamo per noi stessi non un ruolo passivo, bensì un ruolo attivo, nei processi di consultazione bilaterali e multilaterali, nell'ambito di un'intesa con i nostri alleati, con l'obiettivo di elaborare delle idee relative ad una proposta per gli stati del Patto di Varsavia.(…) Non sarebbe realistico aspettarsi oggi o nel prossimo futuro un'ampia soluzione dei problemi europei.(…) Noi vogliamo sostituire la diffidenza con la cooperazione e superare la divisione dell'Europa.(…) Un giorno si arriverà anche a una conferenza sulle questioni della sicurezza e di un ordine di pace in Europa. Ma questa dovrà essere ben preparata. Il tempo dovrà essere maturo per questa (*la conferenza*).[54]

Che il tempo nel 1967-1968 non fosse – secondo la Germania occidentale - ancora maturo per la conferenza lo si deduce dall'analisi dei documenti tedeschi. In una nota del marzo 1968 redatta dal Ministero degli Esteri tedesco e indirizzata a tutte le rappresentanze diplomatiche e consolari all'estero e a tutte le unità dello stesso Ministero, il governo di Bonn esponeva ad esempio quali fossero – dal

[52] H. Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik,* cit., p.303.

[53] Si veda ad esempio: Egon Bahr, "Aufzeichnung: Gesamteuropäisches Sicherheitssystem", 23.11.1967, Dep. Bahr – AdsD, A-3, 1/EBAA000915 (ex.342).

[54] BK Willy Brandt, "Verteidigungspolitischen Debatte vor dem Deutschen Bundestag, 141. Sitzung", 7.12.1967; WBA – AdsD, A-3, 267.

proprio punto di vista - le condizioni indispensabili perché si potesse tenere la conferenza proposta dai sovietici:

- l'inclusione degli Stati Uniti fin da principio nei lavori della conferenza, a causa della loro importanza per la sicurezza in Europa e della loro responsabilità nei confronti dell'intera Germania;

- il fatto che i responsabili a Berlino Est, sfruttando il carattere multilaterale di una tale conferenza, non si sarebbero dovuti trovare nella situazione di poter imporre un riconoscimento giuridico internazionale dell'altra parte della Germania in qualità di stato sovrano.[55]

Il documento dichiarava senza esitazione che, finché i sovietici non avessero rinunciato a pretese giudicate massimaliste, la Repubblica Federale Tedesca avrebbe considerato una tale conferenza europea come uno "strumento inopportuno", che al momento "non prometteva alcun esito positivo".[56]

In seguito ad altri appelli per una distensione in Europa lanciati dal blocco comunista (Karlovy Vary - Cecoslovacchia, aprile 1967; Sofia, marzo 1968), gli stessi rappresentanti degli stati del Patto di Varsavia giunsero – dopo una breve "pausa diplomatica" connessa alla crisi cecoslovacca dell'agosto 1968 - a formulare il 17 marzo 1969 a Budapest una nuova dichiarazione in favore della convocazione di una conferenza europea.[57] La crisi nei rapporti sino-sovietici, la volontà di rimuovere a livello internazionale la memoria dei drammatici eventi della Primavera di Praga, e il desiderio di avviare una vantaggiosa cooperazione

[55] Hans Ruete (MD, Leiter Politische Abteilung II; AA-II B2), "Europäische Sicherheit", 26/3/1968, PA AA, B 14, Bd.1188.

[56] Hans Ruete (MD, Leiter Politische Abteilung II; AA-II B2), "Europäische Sicherheit", 26/3/1968, PA AA, B 14, Bd.1188. Tale forte scetticismo, seppure abbinato ad un appoggio di base nei confronti dell'idea di negoziati multilaterali sulla sicurezza europea, si riscontra anche in un'altra nota interna dell'unità II B 2 del Ministero degli Esteri elaborata il 9 aprile 1968: Lankes, (Ref.II B 2), "Aufzeichnung: Europäische Sicherheitskonferenz (ESK); derzeitiger Stand", 9/4/1968, PA AA, B 43, Bd.797.

[57] Il testo dell'appello, tradotto in inglese, è pubblicato quasi integralmente nella seguente collezione di documenti sulla storia del Patto di Varsavia: "Appeal for a European Security Conference", March 17, 1969, Document n.63, in Vojtech Mastny e Malcolm Byrne (eds.), *A cardboard castle? An inside history of the Warsaw Pact, 1955-1991* (The National Security Archive, Washington; Center for Security Studies, ETH Zurich; Central European University Press: 2005), pp. 330-331.

economica con il campo occidentale, determinarono un ammorbidimento nell'impostazione dell'offensiva diplomatica sovietica.[58] L' "Appello di Budapest" era infatti meno polemico ed ideologico rispetto a quelli precedenti, ridimensionando ad esempio il tema dello scioglimento delle due alleanze rispetto all'istanza propositiva di una cooperazione tra gli stati, e diede luogo ad un intenso dibattito nel campo occidentale circa la linea politica da adottare nei confronti di tale iniziativa diplomatica.[59] Secondo le parole di Paul Frank, Segretario di Stato del Ministero degli Esteri tedesco-occidentale dal 1970 al 1973:

> L'atteggiamento gradualmente più positivo dell'Alleanza Atlantica (*nei confronti della proposta di una conferenza sulla sicurezza e cooperazione europea*) derivava in primo luogo dalla consapevolezza che i problemi relativi alla sicurezza e alla cooperazione in Europa sarebbero stati comunque, con o senza la conferenza, nell'agenda politica occidentale e sarebbe stato pertanto preferibile affrontarli insieme.[60]

L'interesse occidentale per una discussione sulla proposta sovietica aumentò inoltre quando – il 6 maggio del 1969 - il governo finlandese fece circolare un memorandum ufficiale in cui veniva proposto di designare la neutrale Finlandia come sede della eventuale conferenza europea.[61] Avendo Helsinki inviato tale proposta oltre che a tutti i governi europei anche agli Stati Uniti e al Canada in qualità di potenziali partecipanti alla conferenza, gli occidentali interpretarono il memorandum finlandese come un passo in avanti rispetto ai

[58] C. Békés, "The Warsaw Pact, the German question and the birth of the CSCE process, 1961-1970", cit., pp.113-128; per un'analisi approfondita della politica estera sovietica di quel periodo si rimanda a V. M. Zubok, *A failed empire,* cit.

[59] H. Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik,* cit., p.301.

[60] Paul Frank, "Zielsetzungen der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen europäischer Sicherheitsverhandlungen", in *Europa Archiv,* Folge 5/1972, p.154.

[61] Christian Neunlist, „Expanding the East-West dialog beyond the bloc division. The Neutrals as negotiators and mediators, 1969-1975", in A. Wenger, V. Mastny, C. Neunlist (eds.), *Origins of the European Security System,* cit., pp.201-221.

precedenti appelli del Patto di Varsavia, in cui la partecipazione degli stati nordamericani veniva categoricamente esclusa.[62]

Petri Hakkarainen – nella sua ricerca sul ruolo della Repubblica Federale Tedesca nel processo di Helsinki -[63] sostiene che il periodo "formativo" della CSCE, nel quale il campo occidentale elaborò la propria relativa linea politica, risale proprio alla fase tra il 1969 e il 1972. L'analisi di tali anni, durante i quali gli stati membri dell'Alleanza Atlantica esaminarono e discussero i principali temi che vennero poi affrontati a Helsinki e a Ginevra con il Patto di Varsavia, è particolarmente utile per indagare il comportamento della Germania occidentale e il ruolo cruciale che essa svolse nel processo negoziale della Conferenza di Helsinki.

Il governo di Bonn nelle prime settimane che seguirono il memorandum finlandese - pure accennando ad un tiepido sostegno nei confronti del progetto della conferenza – si diceva convinto che il fulcro della distensione in quella fase avrebbe dovuto essere sul disarmo e sul controllo degli armamenti, ribadendo dunque con forza all'interno del campo occidentale l'idea di fare pressione sui governi del Patto di Varsavia per discutere in primo luogo delle MBFR.[64] Spinti anche dall'atteggiamento dei liberali del FDP, che nel loro ruolo di opposizione si esprimevano in favore di un maggiore attivismo di Bonn in Europa relativamente alla politica di sicurezza, i socialdemocratici tedeschi iniziarono poi a valutare con

[62] Per un punto di vista tedesco si veda: "MD Reute an die Ständige Vertregung bei der NATO in Brüssels", telex 12/5/1969, AAPD 1969, vol.I, Dok.155, pp.584-587. Il diplomatico tedesco supponeva che ci fosse stata una collaborazione del governo finlandese con Mosca relativa alla redazione del memorandum di Helsinki, che rivelava come il veto sovietico sulla partecipazione di USA e Canada si stesse probabilmente allentando.

[63] P. Hakkarainen, *A state of peace in Europe,* cit.

[64] Jürgen Von Alten (VLR in Pl.), a Leiter del Pl. (Bahr), 7/5/1969, „Westliche Gegenposition zur Budapester Deklaration (Entwurf)", PA AA, Zwischenarchiv (B 9), Bd.178.364.

sempre maggiore interesse la prospettiva di una conferenza europea.[65] Tale iniziativa sembrava infatti coerente sia con la nuova Ostpolitik perseguita dall'SPD sia con il tradizionale obiettivo di Bonn di raggiungere un rango il più possibile uguale rispetto agli altri stati del campo occidentale.[66] Tuttavia, per evitare un pericoloso indebolimento dell'Alleanza Atlantica, i socialdemocratici tedeschi erano convinti che fosse imprudente aderire precipitosamente al progetto della CSCE, che per potersi rivelare vantaggioso anche dal punto di vista occidentale necessitava viceversa di un'accurata preparazione.

Tale posizione era del resto in linea con quella della maggioranza degli stati membri della NATO, che reagirono globalmente con un certo scetticismo e una grande cautela anche all'Appello di Budapest.[67] Nonostante infatti il governo britannico ad esempio riconoscesse un'evoluzione "positiva" nella strategia diplomatica adottata dall'URSS – riscontrata nell'ammorbidimento dei toni utilizzati a Budapest - Londra continuava ad esprimere una forte diffidenza per il progetto sovietico.[68] Temendo che la proposta del Patto di Varsavia potesse avere un impatto negativo sulla coesione del campo occidentale, la Gran Bretagna preferiva dunque continuare ad optare per un atteggiamento dilatorio nei confronti della stessa conferenza.[69] Negli Stati Uniti la Casa Bianca seguitava

---

[65] H. Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik,* cit., pp.305 e segg.

[66] U. Nerlich, "Der Wandel des „europäischen Systems"", cit., p.416;

[67] D. C. Thomas, *The Helsinki effect,* cit., pp.35-39.

[68] Luca Ratti, *Britain, Ost- and Deutschlandpolitik, and the CSCE. 1955-1975* (Bern: Peter Lang Publishing, 2008), pp.207 e segg; particolarmente incentrato sulle preoccupazioni britanniche relative alla proposta diplomatica sovietica è anche il saggio: Luca Ratti, "Britain, the German question and the transformation of Europe: from *Ostpolitik* to the Helsinki Conference, 1963-1975", in O. Bange, G. Niedhart (eds.), *Helsinki 1975 and the transformation of Europe,* cit., pp.83-97.

[69] Per una dettagliata analisi della politica estera e di sicurezza della Gran Bretagna durante la distensione si vedano tra gli altri: Brian White, *Britain, détente and changing East-West relations* (London: Routledge, 1992) che copre anche il periodo della crisi della distensione e della "nuova guerra fredda"; e Edoardo Sorvillo, *La Gran Bretagna, la distensione e la sicurezza europea. Dalla crisi della NATO all'Atto Finale di Helsinki (1966-1975),* Tesi di Dottorato, Università degli Studi di Firenze, Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri", XIX ciclo, in particolare qui pp.89 e segg; pp.164 e segg. Edoardo Sorvillo

inoltre a respingere categoricamente il progetto sovietico, non reputando sufficienti le "concessioni" accordate dal Patto di Varsavia in occasione del summit di Budapest, ovvero la velata apertura ad un'eventuale partecipazione di USA e Canada alla conferenza e la possibilità di tenere in piedi, almeno nel breve periodo, le alleanze esistenti.[70] Una posizione differente era invece quella portata avanti dalla Francia, sia durante la presidenza di de Gaulle sia nel corso di quella di Georges Pompidou, in carica a partire dal giugno del 1969. I francesi si mostravano infatti interessati all'idea della conferenza, tuttavia volevano evitare che tale iniziativa diplomatica si trasformasse in una discussione tra i due "compatti" blocchi della Guerra Fredda e privilegiavano di conseguenza un approccio realmente multipolare al dialogo sulla sicurezza europea.[71]

Dal momento che un'ipotetica conferenza europea avrebbe inevitabilmente affrontato temi di fondamentale rilevanza per la Germania occidentale, la maggioranza della classe politica socialdemocratica della BRD era convinta della necessità di interpretare un ruolo attivo nei relativi negoziati, per poter appunto garantire nel modo migliore gli interessi tedeschi.[72] Riprendendo un'espressione usata in quel periodo da Egon Bahr, era convinzione diffusa che:

---

sottolinea come - all'interno della diplomazia britannica - tale atteggiamento dilatorio nei confronti della proposta sovietica fosse dovuto anche al fatto che si desiderava completare il processo di adesione inglese alla Comunità Europea prima dello svolgimento di una conferenza pan-europea, sia per assicurarsi il raggiungimento di tale obiettivo senza "complicare" il relativo iter con forti prese di posizione in delicate questioni internazionali (quali la CSCE), sia perché una partecipazione britannica alla Conferenza di Helsinki in qualità di membro della CEE sembrava poter avere dei significativi vantaggi per lo stesso Regno Unito. Sull'adesione della Gran Bretagna alla CEE si rimanda soprattutto a: Ilaria Poggiolini, *Alle origini dell'Europa allargata. La Gran Bretagna e l'adesione alla CEE (1972-1973)* (Milano: Unicopli, 2004).

[70] H. Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca,* cit., p.332. Scrive a tal proposito Kissinger: "non ero disposto a considerare la rinuncia a due pregiudiziali semplicemente assurde come una concessione."

[71] A. Romano, *From Détente in Europe to European Détente,* cit., pp.148-150; Marie-Pierre Rey, "France and the German question in the context of *Ostpolitik* and the CSCE, 1969-1974", in O. Bange, G. Niedhart (eds.), *Helsinki 1975 and the transformation of Europe,* cit., pp.53-66.

[72] Si veda ad esempio Egon Bahr, "Aufzeichnung des Planungsstabs", 24/9/1969, AAPD 1969, Vol.II, Dok.301, pp.1072-1078.

Chi vuole rendere più sicura la pace, deve essere pronto a negoziare.[73]

D'altro canto – dal punto di vista della SPD – era importante anche evitare di muoversi in modo eccessivamente autonomo e isolato nell'ambito delle discussioni sulla futura conferenza, per non rischiare di destare (a Est come a Ovest) sospetti relativi ad un presunto rinnovato nazionalismo tedesco, difficilmente "controllabile" nel contesto europeo degli anni '60 e '70.

Secondo i socialdemocratici tedeschi era a tal proposito fondamentale procedere in accordo con gli altri stati dell'Alleanza Atlantica, con i quali era quindi auspicabile un'intensa consultazione sul tema della conferenza, per evitare che l'iniziativa diplomatica del Patto di Varsavia potesse danneggiare la coesione transatlantica.[74] In tale contesto, la Germania occidentale avrebbe dovuto cercare di svolgere un ruolo propositivo ed essere disposta ad aperture nei confronti del blocco comunista, confutando quell'immagine di intransigente e revanscista *cold warrior* che la propaganda sovietica continuava ad attribuirle.

Interpretando la Dichiarazione di Budapest come una, seppure essenzialmente tattica, "sorprendente inversione di rotta" del Patto di Varsavia[75] - in quanto prendeva le distanze dai precedenti appelli, più polemici e massimalisti, - nel marzo del 1969 il Ministro degli Esteri Brandt manifestava una prudente disponibilità tedesca a discutere di un'eventuale conferenza europea, nel caso in cui si fossero verificate alcune condizioni da lui reputate necessarie.[76]

---

[73] Egon Bahr, "Manuskript: Es gibt wieder deutsche Politik", s.d., (1970), Dep. Bahr – AdsD, A-3, 1/EBAA00917 (ex.343-A).

[74] H. Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik,* cit., p.314.

[75] Willy Brandt, „Rede in der Haushaltsdebatte des Deutschen Bundestages am 19. März 1969", in Willy Brandt, *Reden und Interviews, 1968-1969* (Bonn: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1969), p.165.

[76] Willy Brandt, "Stellungnahme zum Aufruf der Budapester Konferenz für die ungarische Nachrichtenagentur MIT am 18. März 1969", in W. Brandt, *Reden und Interviews, 1968-1969,* cit., pp.162-163.

Tali presupposti erano - a giudizio di Brandt - in primo luogo una meticolosa preparazione della futura CSCE e inoltre l'inderogabile partecipazione di Stati Uniti e Canada,[77] l'assenza di precondizioni poste dal blocco comunista e l'esistenza di realistiche prospettive di successo per la conferenza stessa.[78] Brandt e Bahr si convinsero dunque gradualmente che alla Germania occidentale sarebbe convenuto non lasciar cadere l'opportunità di una discussione multilaterale sui problemi relativi alla sicurezza del continente europeo, tra i quali la questione tedesca avrebbe presumibilmente trovato un ampio spazio. Come ribadiva Willy Brandt nel luglio 1969, in occasione di un discorso per la *Deutsche Atlantische Gesellschaft,* l'azione politica di Bonn si sarebbe dovuta basare sul concetto di "*Wandel durch Annäherung",*[79] espresso da Egon Bahr fin dal 1963 poiché, nelle parole di Brandt:

> Se avremo successo nel generale riavvicinamento e nella cooperazione tra le due parti dell'Europa, la divisione della Germania si allenterà e si avanzerà verso una nuova dimensione.[80]

A tal riguardo lo stesso Bahr sfruttò l'occasione del congresso dell'SPD della primavera del 1970 proprio per esprimere una forte critica ai partiti

[77] Nelle analisi di Egon Bahr il tema della partecipazione degli Stati Uniti alla futura conferenza veniva presentato spesso congiuntamente con quello della partecipazione sovietica alla stessa CSCE. Bahr riteneva opportuno infatti che entrambe le superpotenze prendessero parte al negoziato multilaterale Est-Ovest sulla sicurezza dell'Europa in quanto necessarie garanti dello stesso sistema europeo. E. Bahr, "Aufzeichnung des Planungsstabs", 24/9/1969, AAPD 1969, Vol.II, Dok.301, pp.1072-1078.

[78] H. Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik,* cit., p.306.

[79] "*Wandel durch Annäherung"* significa "cambiamento attraverso il riavvicinamento"; tale concetto, che divenne poi il più noto slogan della Ostpolitik, fu formulato pubblicamente per la prima volta da Egon Bahr in occasione di un suo discorso alla *Evangelische Akademie* di Tutzing (cittadina vicino a Monaco) nel luglio del 1963 e indicava che l'unica strada per raggiungere un cambiamento dello status quo europeo e una riunificazione nazionale tedesca sarebbe stata non quella di "aspettare un miracolo", bensì quella di passare "con pazienza e perseveranza" attraverso un processo di avvicinamento graduale ("con molti passi e molte stazioni") nei confronti degli stati del campo avversario. Tale concezione rappresentava – nel contesto tedesco-occidentale dell'inizio degli anni '60 - una prospettiva politica radicalmente innovativa rispetto al passato. Per il testo di tale discorso si rimanda a: "Wandel durch Annäherung (1963)", in Egon Bahr, *Sicherheit für und vor Deutschland. Vom Wandel durch Annäherung zur Europäischen Sicherheitsgemeinschaft* (München; Wien: Carl Hanser Verlag, 1991), pp.11-17.

[80] Willy Brandt, "Entwurf, Rede vor der Deutsche Atlantische Gesellschaft in Frankfurt, 4.7.1969"; Dep. Bahr – AdsD, A-3, 1/EBAA000908 (ex.341).

dell'opposizione "nazionalista e conservatrice" che stavano ostacolando il nuovo corso politico inaugurato da Bonn, ai quali lo stesso Bahr rivolgeva un "appello alla ragionevolezza" affinché "avessero il coraggio di riconoscere" che:

> la politica che essi hanno portato avanti finora non ha consentito progressi per la popolazione della Germania, consolidandone anzi la divisione. (…). Una soluzione al nostro problema nazionale è ora concepibile (*nel lungo periodo, dato che* "anche tra dieci anni probabilmente esisteranno la BRD e la DDR") solo nel contesto di un superamento complessivo della divisione europea e non invece in uno scenario isolato.[81]

Le forze politiche conservatrici rimanevano invece alquanto critiche riguardo alla CSCE, temendo di contribuire ad avviare un processo diplomatico che si sarebbe dimostrato – a loro avviso – vantaggioso unicamente per l'Unione Sovietica e, al contrario, rischioso per la tenuta dell'Alleanza Atlantica e per gli interessi nazionali tedeschi.[82] Erik Blumenfeld, parlamentare della CDU e *General Rapporteur* per la *Bundesrepublik* alla *North Atlantic Assembly* della NATO[83] era ad esempio alquanto pessimista circa i possibili esiti di una conferenza europea. Non nutrendo alcuna fiducia nelle intenzioni di Mosca (a "*suspicious world power*"), Blumenfeld temeva che la CSCE e l'intero processo di distensione avrebbero determinato un contesto pericolosamente sbilanciato a favore del campo sovietico e nel settembre 1969 scriveva:

> L'invasione della Cecoslovacchia ha mostrato come l'URSS non sia politicamente disposta – per quanto lei stessa e i suoi alleati possano parlare di migliorare le relazioni con l'Occidente - a liberalizzare in alcun senso la struttura politica esistente. (…) Date queste circostanze, sarebbe credibile aspettarsi una conferenza di sicurezza europea che possa condurre ad un qualche progresso relativamente allo status quo nel continente e alla riunificazione tedesca, o verso intese tramite le quali gli stati

[81] Egon Bahr, "Entwurf: Parteitag, s.d., Mai/Juni 1970", Dep. Bahr – AdsD, A-3, 1/EBAA000916 (ex.343 A).

[82] W. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., p.102; B. Schaefer, "'Europe must not become Greater Finland'. Opponents of the CSCE - the German CDU/CSU and China", cit.

[83] La *North Atlantic Assembly* della NATO, o *NATO Parlamentary Assembly* è un organismo, attivo dal 1955, composto da parlamentari degli stati membri dell'Alleanza Atlantica che lavorano in comitati e sottocomitati su settori specifici dell'azione transatlantica, riunendosi poi in una riunione plenaria due volte all'anno.

> occidentali potrebbero assistere, più di quanto facciano oggi, i paesi dell'Europa dell'Est alleati con l'URSS nel proprio desiderio di maggiore libertà? (…) Rimane difficile, considerata l'intransigenza sovietica, capire quali siano i comparabili vantaggi (*rispetto a quelli che otterrebbe facilmente l'URSS*), che l'Occidente potrebbe guadagnare (*dalla CSCE*).[84]

Anche Wilhelm Grewe, Ambasciatore tedesco presso la NATO tra il 1962 e il 1971, nonostante ammettesse di essersi gradualmente persuaso "dell'utilità e della inevitabilità" che l'Alleanza Atlantica adottasse una propria politica di distensione, era decisamente dubbioso circa l'opportunità di accogliere l' "offensiva di distensione di Mosca" e di dar seguito al "propagandistico" progetto di una conferenza pan-europea.[85] Grewe sosteneva infatti come fosse necessario tenere presente che i concetti sovietici di "coesistenza pacifica" e di distensione non miravano ad un'effettiva riconciliazione con il campo occidentale, bensì celavano - a suo parere - la costante intenzione del Patto di Varsavia di cogliere ogni opportunità disponibile per "contribuire al declino" dell'Alleanza Atlantica.[86]

Il diplomatico conservatore, polemizzando con il concetto di distensione quale teorizzato negli ambienti socialdemocratici, era pertanto convinto che non si potesse – da parte occidentale – auspicare che da una fase di distensione internazionale si sarebbe potuta innescare una trasformazione interna del blocco comunista. Egli riporta nelle sue memorie il proprio "grande scetticismo"

---

[84] Erik Blumenfeld (MdB CDU, General Rapporteur Germany), "Draft Report on *Atlantic Political Problems",* North Atlantic Assembly; Political Committee, September 1969, HSA – AdsD, 1/HSAA007982 (Aktengruppe: Sacharchiv; Untergruppe: Militaria; Bd.8, NATO).

[85] Wilhelm G. Grewe, *Rückblenden, 1976-1951. Aufzeichnungen eines Augenzeugen deutscher Außenpolitik von Adenauer bis Schmidt* (Frankfurt am Main, Berlin, Wien: Propyläen, 1979), pp.663 e segg.

[86] W. G. Grewe, *Rückblenden, 1976-1951,* cit., p.671. Tale visione pessimista relativamente alle prospettive di una distensione, in cui Grewe intravedeva possibili benefici prevalentemente per il campo comunista e al contempo gravi pericoli per l'Occidente, è molto simile a quella di Manlio Brosio, Segretario Generale della NATO tra il 1964 e il 1971, con il quale lo stesso Ambasciatore tedesco aveva un ottimo rapporto personale. Si vedano: Manlio Brosio, "Kann die NATO eine Entspannung überleben?", in *Europa Archiv,* Folge 10/1971, pp.341-353 e Manlio Brosio, *Diari NATO, 1964-1972* (Bologna: Il Mulino, 2011), in particolare per un giudizio di Brosio sulla futura "inevitabile" CSCE si vedano le pp.655-657.

relativamente alla proposta sovietica di una conferenza, confermando anche a posteriori che - a suo avviso - il campo occidentale avesse sbagliato ad aderirvi

> troppo presto e senza una sufficiente assicurazione relativa alla propria posizione e ad equivalenti contrappesi da parte dell'Est.[87]

Tuttavia, se si esclude la posizione di alcuni diplomatici conservatori all'interno del Ministero degli Esteri (come lo stesso Grewe), si riscontra come – negli anni della Grande Coalizione – proprio l'*Auswärtiges Amt* divenne l'ambiente istituzionale centrale all'interno del quale fu elaborata la linea politica di Bonn nei confronti del progetto di CSCE, che fu poi adottata da parte del successivo governo Brandt-Scheel. Le riflessioni tedesco-occidentali su un'ipotetica conferenza europea sulla sicurezza ampliarono dunque la frattura esistente nel campo della politica estera tra la Cancelleria di Kurt Kiesinger e lo stesso *Auswärtiges Amt* a guida socialdemocratica.[88]

Come abbiamo già riscontrato relativamente all'adesione della BRD al Trattato di Non Proliferazione, le divisioni all'interno del governo Kiesinger-Brandt non permettevano all'inizio del 1969 l'elaborazione di una posizione tedesco-occidentale coerente sul tema della CSCE e, palesando una crescente paralisi della politica estera della Grande Coalizione, limitavano di conseguenza il peso diplomatico internazionale di Bonn. Mentre il governo in carica di Grande Coalizione cercava dunque di portare avanti una prudente posizione di attesa, la proposta del Patto di Varsavia di convocare una conferenza sulla sicurezza in Europa divenne successivamente un tema centrale nel dibattito della campagna elettorale tedesca dell'estate-autunno del 1969.[89]

---

[87] W. G. Grewe, *Rückblenden, 1976-1951,* cit., pp.671-672.

[88] P. Hakkarainen, *A state of peace in Europe,* cit., pp.47-49.

[89] H. Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik,* cit., p.307.

Dopo la formazione del governo Brandt-Scheel nell'autunno del 1969, la posizione di Bonn nei confronti del progetto CSCE divenne gradualmente più definita, anche grazie al passaggio del Ministero della Difesa dalla guida conservatrice di Gerhard Schröder a quella del socialdemocratico Helmut Schmidt, decisamente più favorevole alla convocazione della conferenza europea. Helga Haftendorn mette in risalto come l'Ostpolitik portata avanti da Brandt – insieme ad alcuni fattori di mutamento del contesto internazionale – a suo avviso contribuì decisamente ad un ampliamento dei margini d'azione disponibili per la BRD, ampliamento che fu funzionale ad un atteggiamento determinato ed intraprendente di quest'ultima nei confronti della conferenza.[90] La firma del TNP da parte del governo della Repubblica Federale Tedesca nel novembre del 1969 e l'intensa attività di Bonn nel campo dell'Ostpolitik - che cominciò a dare risultati concreti nel 1970[91] - ridussero infatti gradualmente il timore degli stati del Patto di Varsavia nei confronti di un revanscismo tedesco, facilitando di conseguenza un generale processo di riconciliazione e di distensione nel continente europeo.[92]

I primi *Ostverträge,* contenendo di fatto un parziale riconoscimento dello status quo postbellico, anticiparono alcuni elementi della CSCE ed ebbero inoltre l'effetto di "preparare" gradualmente la società tedesco-occidentale ad abbracciare una politica estera maggiormente realista e scevra di illusioni rispetto a quella portata avanti precedentemente da Bonn.[93] Come sottolineano in particolare Oliver Bange, Gottfried Niedhart e Andreas Wenger, l'Ostpolitik di

[90] H. Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik,* cit., pp.311-312.

[91] Nel 1970 la Repubblica Federale Tedesca - sotto il governo Brandt-Scheel - riuscì a stipulare il Trattato con l'Unione Sovietica (12 agosto 1970) e quello con la Polonia (7 dicembre 1970).

[92] H. Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik,* cit., p.313.

[93] W. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., pp.20; 202-204. Hanrieder sostiene che la concretizzazione – tramite un "*treaty package"* - della nuova Ostpolitik portata avanti dalla Repubblica Federale Tedesca simboleggiò l'inizio di un processo di riconciliazione europea e fu funzionale a dotare la futura CSCE di un "reale contenuto politico".

Brandt fu dunque senza dubbio una precondizione della multilateralizzazione della *détente.*[94] Il governo Brandt, secondo Hakkarainen, era inoltre consapevole che un'accorta gestione del negoziato multilaterale di Helsinki avrebbe potuto rappresentare un "antidoto" europeo contro le pericolose - a giudizio degli europei - tentazioni delle superpotenze di gestire l'ordine internazionale in maniera eccessivamente bilaterale.[95]

Se dunque il sostegno del nuovo governo nei confronti del progetto di CSCE trovava le sue basi nell'auspicio di un impiego strumentale della proposta sovietica, d'altro canto nella BRD iniziò a svilupparsi rapidamente anche un interesse "sostanziale" per la potenziale utilità che una simile occasione negoziale avrebbe potuto rappresentare per il campo occidentale e soprattutto per la Repubblica Federale Tedesca.[96] All'interno della classe dirigente tedesco-occidentale si cominciò a considerare inoltre con interesse crescente lo scenario di un'auspicata progressiva liberalizzazione del campo comunista, che si sarebbe potuta innescare attraverso un'efficace e concertata azione diplomatica degli stati dell'Europa occidentale.[97] Secondo tale prospettiva, a fronte di alcune concessioni al Patto di Varsavia (giudicate peraltro da Brandt e Bahr solamente "formali", in

[94] Oliver Bange, Gottfried Niedhart, "Introduction", in O. Bange, G. Niedhart (eds.), *Helsinki 1975 and the transformation of Europe,* cit., pp.1-21; Andreas Wenger, "Crisis and opportunity: NATO's transformation and the multilateralization of détente, 1966-1968", in *Journal of Cold War Studies,* vol.6, n.1 (Winter 2004), pp.22-74.

[95] P. Hakkarainen, *A state of peace in Europe,* cit., p.252.

[96] La categoria di un "approccio strumentale", consistente nella "*realpolitik* dei *linkages* di breve periodo" e quella di un "approccio sostanziale-ideologico", ovvero "strategico e di lungo periodo", della Repubblica Federale Tedesca nei confronti del progetto per una Conferenza per la Sicurezza e Cooperazione in Europa sono state formulate da Petri Hakkarainen. Si veda P. Hakkarainen, *A state of peace in Europe,* cit., in particolare pp.2; 59; 68-100.

[97] Tale scenario aveva cominciato in realtà ad essere analizzato con interesse all'interno del Ministero degli Esteri di Bonn già dalla fase finale del governo di Grande Coalizione, si veda ad esempio: Carl Werner Sanne, (VLR in Pl) a Leiter der Pl, 12/6/1969, "Deutsche Beteiligung an einer Europäischen Sicherheitskonferenz (ESK)", PA AA, Zwischenarchiv (B 9), Bd.178.364.

quanto erano già implicite nella situazione presente),[98] la Conferenza di Helsinki - lungi dal minare la coesione occidentale - sarebbe invece potuta diventare uno strumento dell'Alleanza Atlantica per tentare di indurre un processo di disgregazione nel blocco comunista.

Tale concetto era del resto già presente in alcuni scritti e dichiarazioni di Brandt risalenti al periodo precedente la propria elezione a Cancelliere. In un articolo scritto dallo stesso Brandt nell'estate del 1967 per la rivista "*Außenpolitik*", egli – all'epoca Ministro degli Esteri – accennava ad esempio a "interessi nazionali che stavano assumendo un peso sempre crescente negli stati dell'Europa dell'Est".[99] Tali istanze, sebbene avessero potuto - a giudizio di Brandt – creare probabilmente una "situazione ancora più complessa e nuovi problemi", dovevano spingere Bonn a servirsi della maggiore libertà di movimento di cui godeva nel contesto internazionale della distensione, mirando nel lungo periodo ad un'evoluzione della Guerra Fredda e alla possibilità di un cambiamento del sistema internazionale. In occasione del Consiglio Nordatlantico che aveva approvato il Rapporto Harmel (14 dicembre 1967) Brandt aveva peraltro già sostenuto come non si potesse più considerare il Patto di Varsavia come un monolite, a causa di "tendenze divergenti all'intero del campo comunista" che – per quanto non andassero sopravvalutate - potevano secondo lui dare luogo ad un contesto interessante per la distensione europea.[100]

---

[98] Egon Bahr a tal proposito affermava già nel 1970: "*Posso solo ridere quando qualcuno ci rimprovera di aver rinunciato a qualcosa. A che cosa, se non ai vincoli delle nostre illusioni, avremmo realmente rinunciato?",* Egon Bahr, "Entwurf: Parteitag", s.d., Mai/Juni 1970, Dep. Bahr – AdsD, A-3, 1/EBAA000916 (ex.343 A).

[99] Willy Brandt, "Entspannungspolitik mit langem Atem. Das Erreichte sichern und eine dauerhafte gerechte Friedensordnung in Europa errichten", Artikel für die Zeitschrift *„Außenpolitik",* August 1967, WBA – AdsD, A-3, 258.

[100] "Speech by BM Brandt at the NATO Ministerratstagung, Brüssels", 14.12.1967; WBA – AdsD, A-3, 267.

Il nuovo governo social-liberale della Repubblica Federale Tedesca cominciò pertanto dal 1969 a manifestare sempre maggior interesse nei confronti della conferenza e dei suoi potenziali effetti in termini di un "pacifico *rollback*"[101] dei "satelliti" di Mosca, avvicinandosi in questo modo alla posizione francese[102] e attirandosi invece le critiche degli alleati più diffidenti, come la Gran Bretagna e gli Stati Uniti.[103] All'interno dell'Amministrazione statunitense non vi era tuttavia una posizione univoca a proposito della conferenza: se infatti Nixon e Kissinger si dimostrarono – soprattutto in una prima fase - particolarmente scettici e indifferenti verso la proposta sovietica, il Dipartimento di Stato manifestava un certo interesse nel progetto e aveva un punto di vista più disponibile ai negoziati.[104]

Nel *North Atlantic Council* (NAC) di dicembre 1969 a Bruxelles gli stati membri della NATO – tra cui la BRD, rappresentata dal nuovo governo social-liberale, – manifestarono congiuntamente per la prima volta una propria cauta disponibilità circa l'apertura di negoziati multilaterali per la convocazione della

---

[101] L'espressione è di Maurice Schumann, Ministro degli Affari Esteri francese dal 1969 al 1973 sotto la presidenza di Georges Pompidou, ed è citata in: Stephan Kieninger, "Transformation or status quo: the conflict of stratagems in Washington over the meaning and purpose of the CSCE and MBFR, 1969-1973", in O. Bange, G. Niedhart (eds.), *Helsinki 1975 and the transformation of Europe,* cit., p.70.

[102] M. P. Rey, "France and the German question in the context of *Ostpolitik* and the CSCE, 1969-1974", cit., pp.53-66.

[103] L. Ratti, *Britain*, *Ost- and Deutschlandpolitik, and the CSCE. 1955-1975,* cit., pp.207 e segg; 227; M. C. Morgan, "North America, Atlanticism, and the making of the Helsinki Final Act", cit., pp.25-45; per una testimonianza diretta relativa al punto di vista della Casa Bianca si veda invece: H. Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca,* cit., p.764.

[104] Per quanto riguarda la posizione degli Stati Uniti e le sue sfaccettature, consistenti soprattutto nel contrasto tra la Casa Bianca e il Dipartimento di Stato americano relativamente alla questione della CSCE, si vedano: Jussi M. Hanhimäki, "'They can write it in Swahili': Kissinger, the Soviets, and the Helsinki accords, 1973-1975", in *Journal of Transatlantic Studies,* vol.1, n.1 (2003), pp.37-58; M. C. Morgan, "North America, Atlanticism, and the making of the Helsinki Final Act", cit., pp.25-45; Jeremi Suri, "Henry Kissinger and the reconceptualization of European security, 1969-1975", in A. Wenger, V. Mastny, C. Neunlist (eds.), *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited*, *1965-1975*, cit., pp.46-64; S. Kieninger, "Transformation or status quo. The conflict of stratagems in Washington over the meaning and purpose of the CSCE and MBFR, 1969-1973", cit., pp.67-82; oltre al già citato volume di memorie di Henry Kissinger: H. Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca,* cit., pp.330-334; 760-764.

conferenza.[105] Nella stessa occasione, i governi dell'Alleanza Atlantica ribadirono la propria intenzione (espressa formalmente la prima volta nel giugno del 1968) di coinvolgere il Patto di Varsavia in trattative riguardanti un negoziato di *arms control* convenzionale nell'Europa centrale, questione che era per la NATO una priorità rispetto agli appelli sovietici per una CSCE.[106] I rappresentanti degli stati della NATO avallarono poi la volontà degli alleati tedeschi di subordinare l'inizio dei negoziati Est-Ovest per la conferenza al raggiungimento di progressi diplomatici relativamente alla questione tedesca.[107] La posizione di Bonn rimaneva tuttavia alquanto delicata, come si può riscontrare dalle parole del direttore del *Planungsstab* Dirk Oncken:

> La KES (*Konferenz für Europäische Sicherheit)* ci pone un dilemma fondamentale:
>
> - Se sosteniamo la KES, corriamo il rischio di favorire la politica di status quo sovietica,
>
> - Se respingiamo la KES, corriamo invece il rischio di auto-isolarci all'interno dell'opinione pubblica occidentale. (…)
>
> Una KES potrebbe tendere ad assumere il carattere di "*Ersatzfriedenskonferenz" (ovvero sostituto di una conferenza di pace).* La DDR farà peraltro tutto il possibile affinché si raggiunga un tale risultato. E tra i probabili circa 30 stati partecipanti solo pochi non hanno preso parte alla guerra (*la Seconda Guerra Mondiale*) in posizione contraria alla Germania del Terzo Reich. Se già in passato un obiettivo sovietico era quello di ridare vita ad alleanze del tempo di guerra in campo psicologico, questo vale anche oggi.[108]

---

[105] A. Romano, *From Détente in Europe to European Détente,* cit., pp.71-78.

[106] H. Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik,* cit., pp.318-319.

[107] Sul *linkage* tra il progetto di CSCE e l'*Ostpolitik* e la *Deutschlandpolitik* di Bonn, si veda P. Hakkarainen, *A state of peace in Europe,* cit., pp.69-72. Per quanto riguarda un punto di vista statunitense su tale questione, Kissinger nelle sue memorie sostiene piuttosto trionfalmente come il merito di tale *linkage* diplomatico tra l'inizio della CSCE e i progressi nell'ambito della questione tedesca fosse da attribuire in primo luogo ad un'avveduta strategia politica della Casa Bianca. H. Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca,* cit., pp.332-333.

[108] „Aufzeichnung des MD Oncken. Betr: Fragenkomplex: Konferenz für Europäische Sicherheit (KES), Vorschläge zum weiteren Behandlung der Angelegenheit", 5/5/1970, AAPD 1970, Vol.II, Dok.197, pp.718-722.

In occasione del successivo Consiglio dei Ministri degli Esteri della NATO, tenutosi a Roma il 26 e 27 maggio del 1970, i 14 rappresentanti degli stati membri dell'alleanza confermarono la propria disponibilità ad avviare discussioni multilaterali esplorative con i governi interessati, "per sondare la possibilità di convocare una conferenza o una serie di conferenze sulla sicurezza e la cooperazione europea", rilanciando al contempo ancora una volta il "segnale di Reykjavik".[109] Tra il 1969 e il 1970 si venne pertanto a costituire un contesto diplomatico internazionale in cui tutti i principali elementi della distensione (Ostpolitik, dialogo intra-tedesco, controllo degli armamenti, negoziati per un nuovo ordinamento di pace, sicurezza e cooperazione nel continente europeo) erano strettamente collegati tra loro.[110] All'interno di questo complesso intreccio diplomatico la CSCE – come sostiene Daniel Thomas – sembrava dunque essere divenuta "ostaggio" della questione tedesca, ribadendo il ruolo cruciale della Germania nel sistema internazionale degli anni della *détente.*[111]

Nella *Bundesrepublik* i parlamentari e i diplomatici conservatori mantenevano una posizione critica nei confronti del progetto di conferenza, ammonendo ripetutamente il governo Brandt dei rischi che – a loro avviso – si sarebbero corsi nel caso di un imprudente consenso occidentale eccessivamente affrettato alla CSCE, che avrebbe presagito trattative mal preparate e pericolose soprattutto per la posizione internazionale di Bonn. Il parlamentare della CDU Erik Blumenfeld, in un documento preparato nel giugno del 1970 per la *North Atlantic*

[109] H. Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik,* cit., pp.321-322.

[110] Tali questioni erano poi dal punto di vista specifico della Germania occidentale ancora più interconnesse tra loro, in quanto il governo Brandt aveva deciso di collegare la ratifica parlamentare del Trattato di Mosca e di quello con la Polonia al raggiungimento di una sistemazione soddisfacente rispetto alla questione di Berlino, la quale costituiva a sua volta una precondizione posta da Bonn per l'inizio dei negoziati della Conferenza di Helsinki; si veda W. Hanrieder, *Germany, America, Europe,* cit., pp.102; 203. Sugli *Ostverträge* e il relativo complesso intreccio diplomatico si rimanda poi soprattutto a M. E. Sarotte, *Dealing with the devil,* cit., in particolare qui pp.87 e segg; 137.

[111] D. C. Thomas, *The Helsinki effect,* cit., 38.

Assembly, esprimeva la propria preoccupazione che le iniziative diplomatiche della Ostpolitik e la futura conferenza europea avrebbero potuto condurre ad un allentamento dei legami della BRD con l'Alleanza Atlantica e ad una neutralizzazione della stessa Germania.[112] Blumenfeld – come si è già visto - aveva infatti una visione alquanto pessimista relativamente alle conseguenze della *détente* sulla situazione di Bonn e scriveva:

> La politica del Cancelliere Brandt è scivolata in una zona pericolosa (…) e finirà per cadere nelle braccia dell'Unione Sovietica. (…) Si ritiene che il governo federale abbia pesanti e dirette responsabilità rispetto alla pericolosità della situazione attuale (…) nella quale all'Unione Sovietica è consentito di presentarsi come la paladina dello status quo territoriale nell'Europa Centrale. (…) Ciò che appare di cruciale importanza è il prezzo che il governo della Repubblica Federale e di conseguenza tutto l'Occidente dovrà pagare in cambio di alcune concessioni umanitarie da parte della DDR.[113]

A proposito poi dell'idea di provare a indurre una liberalizzazione nel campo comunista, Blumenfeld liquidava tale "ingenua" speranza, sostenendo che il blocco sovietico rappresentasse ancora negli anni '70 una realtà monolitica ed escludendone dunque la possibilità di un processo, anche parziale, di multipolarizzazione interna. L'Unione Sovietica conservava anzi - secondo Blumenfeld - un'inesorabile spinta espansionistica e, nel caso in cui Bonn fosse andata "troppo veloce e troppo lontano, e senza una piena consultazione con USA, Gran Bretagna e Francia", lo scenario che si prospettava sarebbe stato a suo giudizio drammatico:

> L'ombra del Comunismo si proietterebbe proprio attraverso l'Europa occidentale industrializzata, già scoraggiata a causa del proprio fallimento nel raggiungere l'unità politica e spaventata dalla prospettiva di una riduzione dell'impegno americano per la

[112] Erik Blumenfeld (MdB CDU, General Rapporteur Federal Republic of Germany), "Draft report on *Atlantic Political Problems",* North Atlantic Assembly - Political Committee, June 1970, BArch Koblenz, B 136/6921 (4.21.2, NATO, Europäische Zusammenarbeit innerhalb der NATO), pp.7-14.

[113] E. Blumenfeld, "Draft report on "*Atlantic Political Problems",* North Atlantic Assembly - Political Committee, June 1970, cit., pp.8-9.

> propria difesa. (…) Ciò renderebbe l'Europa occidentale una facile preda per un ricatto sovietico e per delle pressioni politiche e militari.[114]

Egli concludeva la parte del report dedicata alla CSCE affermando che non bisognasse avere fretta di convocare la conferenza, in quanto tale iniziativa sarebbe stata, per il momento, quantomeno "prematura" rispetto allo scenario internazionale.[115]

Nel frattempo all'interno del governo Brandt-Scheel il percorso di avvicinamento alla proposta sovietica di conferenza paneuropea si stava ormai affermando. Tale consenso fu palesato il 1 luglio del 1970, quando – grazie ad una fuga di notizie – la stampa tedesco-occidentale rese pubblico il cosiddetto "*Bahr-Papier"*, ovvero un documento strettamente confidenziale relativo al negoziato che Egon Bahr stava conducendo con il Ministro degli Esteri sovietico Andrej Gromyko in vista del Trattato con l'URSS (firmato poi il 12 agosto).[116] In tale documento, tra i dieci punti su cui si stava costruendo l'accordo con l'Unione Sovietica, vi era proprio quello relativo al "consenso circa il progetto di una conferenza sulle questioni del rafforzamento della sicurezza e cooperazione in Europa".

Un passaggio fondamentale per sbloccare la strada verso la convocazione della conferenza fu poi la disponibilità del Patto di Varsavia, a partire dal luglio 1970, ad accettare l'idea di una partecipazione di Stati Uniti e Canada, lasciando

---

[114] E. Blumenfeld, "Draft report on "*Atlantic Political Problems",* North Atlantic Assembly - Political Committee, June 1970, cit., pp.9-11.

[115] E. Blumenfeld, "Draft report on "*Atlantic Political Problems",* North Atlantic Assembly - Political Committee, June 1970, cit., p.14.

[116] La fuga di notizie e la pubblicazione – non autorizzata – del documento sul rotocalco tedesco *Bild-Zeitung,* destò grande scalpore in Germania occidentale, in quanto sembrava che Bonn stesse trattando il consenso tedesco alla CSCE in modo segreto nell'ambito di conversazioni diplomatiche con i sovietici, senza concordare la propria posizione con gli alleati occidentali. Il testo del "*Bahr-Papier"* è pubblicato in E. Bahr, *Sicherheit für und vor Deutschland,* cit., pp.36-39.

definitivamente cadere il precedente veto.[117] Tale evoluzione nell'atteggiamento del blocco comunista rivelava che l'interesse dell'Unione Sovietica per una distensione e una cooperazione con il campo occidentale sembrava essere divenuto ormai decisamente predominante rispetto all'obiettivo di cercare di indurre un *decoupling* nel sistema politico-militare transatlantico.[118] Nel 1970 d'altronde la posizione del Patto di Varsavia nei confronti della futura conferenza e più in generale della stessa distensione si stava gradualmente svincolando dalle rigide richieste che la DDR (e inizialmente anche la Polonia) avevano precedentemente posto come precondizioni per la CSCE.[119] Questi sviluppi dimostravano come soprattutto l'Unione Sovietica non fosse disposta a mettere in pericolo le prospettive di tale iniziativa diplomatica a causa dell'inflessibilità politica e ideologica dei propri alleati tedeschi.[120]

Nell'ambito diplomatico tedesco-occidentale, un cambiamento che ebbe ripercussioni sulla posizione portata avanti da Bonn nei confronti della conferenza fu poi la sostituzione nell'aprile del 1971 di Wilhelm Grewe con Franz Krapf nella carica di Rappresentante Permanente della BRD presso il Consiglio della NATO. Tale avvicendamento contribuì ad un maggiore sostegno da parte di Bonn per la CSCE, in quanto Grewe era stato fino ad allora interprete di un linea diplomatica legata alle forze politiche più conservatrici e si era mostrato dunque alquanto

[117] Tale punto di svolta fu espresso in occasione di una riunione dei Ministri degli Esteri degli stati del Patto di Varsavia che si tenne a Budapest nel luglio del 1970. Si veda: C. Békés, "The Warsaw Pact, the German question and the birth of the CSCE process, 1961-1970", cit., pp.124-125.

[118] R. L. Garthoff, *Détente and confrontation,* cit., p.131.

[119] Federica Caciagli, "The GDR's targets in the early CSCE process. Another missed opportunity to freeze the division of Germany, 1969-1973", in A. Wenger, V. Mastny, C. Neunlist (eds.), *Origins of the European Security System,* cit., pp.107-123; Wanda Jarzabek, "Preserving the status quo or promoting change. The role of the CSCE in the perception of polish authorities", in O. Bange, G. Niedhart (eds.), *Helsinki 1975 and the transformation of Europe,* cit., pp.144-159.

[120] C. Békés, "The Warsaw Pact, the German question and the birth of the CSCE process, 1961-1970", cit., pp.113-128; D. Selvage, "The Warsaw Pact and the European Security Conference, 1964-1969. Sovereignty, hegemony, and the German question", cit., pp.85-106.

diffidente rispetto alle prospettive di distensione internazionale e a qualsiasi tipo di negoziato Est-Ovest, determinando talvolta situazioni di attrito con il Ministro degli Esteri Brandt fino al 1969 e in seguito con lo stesso governo tedesco a guida SPD-FDP. L'arrivo alla NATO di Franz Krapf, il cui noto passato nazista è stato poi al centro di un'accesa polemica in Germania all'inizio del ventunesimo secolo,[121] appariva ai socialdemocratici un evento globalmente positivo, in quanto – secondo le parole di un senatore dell'SPD – egli si mostrava spesso "più imparziale e non così legato ai precedenti partiti di governo".[122]

Mentre la classe dirigente della *Bundesrepublik* si mostrava sempre più interessata alla futura conferenza (giungendo persino ad avanzare l'idea di sfruttare la città di Berlino come possibile sede per una parte delle trattative o un eventuale *follow-up* della CSCE),[123] all'inizio degli anni '70 Bonn cercò anche di

[121] La polemica ebbe luogo in Germania a partire dai primi anni del 2000, in occasione di una campagna di informazione volta a fare chiarezza sul passato di alcuni diplomatici che avevano prestato servizio nell'*Auswärtiges Amt* durante la seconda metà del '900 ed erano stati precedentemente implicati con il regime nazista. Il dibattito scaturì soprattutto dopo che nel 2004, in accordo con la disposizione dell'allora Ministro degli Esteri tedesco Joschka Fischer di non pubblicare necrologi interni che onorassero diplomatici dal passato nazista, l'*Auswärtiges Amt* non aveva pubblicato il necrologio per la morte di Franz Krapf, il quale dai primi anni '30 era stato membro delle SS e anche durante la guerra aveva servito fedelmente il regime hitleriano. L'iniziativa di Fischer (del partito dei Verdi), in polemica con la presunta consuetudine del Ministero degli Esteri tedesco di trascurare la questione dei diplomatici ex membri del partito nazista, e l'episodio relativo al mancato necrologio per Krapf, scatenarono un acceso dibattito nell'opinione pubblica tedesca e all'interno dello stesso *Auswärtiges Amt.* Il Ministro Fischer decise allora di istituire una commissione *ad hoc* di storici per produrre uno studio complessivo relativamente a tale tema (che fu pubblicato poi, tra le polemiche, nel 2010 con il titolo *"Das Amt und die Vergangenheit. Deutsche Diplomaten im Dritten Reich und in der Bundesrepublik"*). Sulla questione si vedano ad esempio l'articolo di Rainer Blasius, "Fischers Gedenkpraxis", in *Frankfurter Allgemeine Zeitung,* 9.2.2005, (http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/auswaertige-amt-fischers-gedenkpraxis-1208733.html); e quello di Jan Friedmann e Kalus Wiegrefe, "Historians deliver damning verdict: study highlights German Foreign Ministry's role in Holocaust", in *Spiegel Online International,* 25.10.2010, (http://www.spiegel.de/international/germany/historians-deliver-damning-verdict-study-highlights-german-foreign-ministry-s-role-in-holocaust-a-725248.html).

[122] Heinz Ruhnau, (Senator für Inneres, Hamburg, SPD) "Bericht über die 17. Nordatlantische Versammlung in Ottawa (23.-29. September 1971)", inviato il 13.10.1971 a Horst Ehmke, (Chief of staff of BK), BArch Koblenz, B 136/6921 (4.21.2., NATO, Europäische Zusammenarbeit innerhalb der NATO).

[123] Per una breve ricostruzione di tale poco nota proposta, che circolò in alcuni ambienti occidentali soprattutto tra la primavera e l'inverno del 1971, si rimanda qui a: P. Hakkarainen, *A state of peace in Europe,* cit., pp.190-193. Un accenno è presente in "Aufzeichnung des VLR Freiherr von Groll. Betr: Zusammenhang zwischen KSE und Deutschlandpolitik. Behandlung in der Vierergruppe und in der

assumere un ruolo di mediazione tra le differenti posizioni dei propri alleati nei confronti del progetto di una conferenza europea.[124] Se infatti la Francia cercava di attenuare il meccanismo dei *linkages* per accelerare la convocazione della conferenza, Washington al contrario non aveva abbandonato la sua linea consistente nel tentativo di frenare il progetto sovietico, per evitare che da parte europea un eccessivo "entusiasmo per la distensione" avesse potuto condurre a pericolose concessioni dell'Alleanza Atlantica nei confronti del disegno di Mosca.[125]

La posizione del campo occidentale era dunque alquanto delicata, come dimostrano le parole pronunciate dal Segretario Generale della NATO Manlio Brosio in occasione della *North Atlantic Assembly* del novembre del 1970:

> Un diffuso timore è quello di un eccessivo senso di euforia, che condurrebbe ad una pericolosa diminuzione degli sforzi difensivi, che invece rimangono sempre assolutamente necessari, anche in un periodo di distensione. Ma il rischio opposto sembra ancora più pericoloso, cioè l'apparire come un blocco occidentale ostile ad ogni processo di conciliazione. Bisogna quindi essere cauti e attenti nelle valutazioni, ma non opporre un rigido rifiuto.[126]

A proposito della possibile creazione di un nuovo sistema di sicurezza collettivo per il continente europeo, Brosio aggiungeva poi:

> Per il momento, l'equilibrio delle forze che ha assicurato la pace e la sicurezza agli stati atlantici per 21 anni, rimane la soluzione migliore. (…) C'è un indissolubile collegamento tra il mantenimento della piena capacità della NATO – compreso il suo

NATO", geheim, 4/5/1971, AAPD 1971, vol.II, dok.154, pp.715-727, in cui si parla di una idea – strettamente segreta – relativa ad un eventuale svolgimento a Berlino di una parte dei lavori della CSCE come „possibile compensazione per l'Occidente, poiché quest'ultimo aveva acconsentito alla proposta dell'Est di tenere tale conferenza".

[124] P. Hakkarainen, *A state of peace in Europe,* cit., p.109.

[125] Il timore della Casa Bianca nei confronti di un'eccessiva "euforia paneuropea" per la distensione è riportata ad esempio da: "Bo. Pauls, Washington, an das AA. Betr: Besuch des BM Scheel in den USA; Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSE)", 8/2/1971, AAPD 1971, vol.I, Dok.53, pp.268-272.

[126] "Speech by Mr. Manlio Brosio, Secretary General of NATO to the North Atlantic Assembly, The Hague, 9th November 1970, (NATO Press Service), HSA – AdsD, 1/HSAA007982 (Aktengruppe: Sacharchiv; Untergruppe: Militaria; Bd.8, NATO).

> continuo miglioramento e modernizzazione – e il successo di qualsiasi possibile negoziazione Est-Ovest. Senza il solido supporto di un'adeguata forza discussioni di questo tipo sarebbero destinate a concludersi non con una distensione, bensì con un *appeasement,* dando luogo non ad accordi giusti, ma ad un disastro.[127]

Il periodo tra il 1970 e il 1972 fu caratterizzato da un'intensa consultazione all'interno del campo occidentale, volta a predisporre una posizione negoziale comune per la futura conferenza.[128] In tale contesto l'Alleanza Atlantica dimostrò una notevole flessibilità e la capacità di saper combinare i diversi interessi degli stati membri, al fine di rispondere in modo coerente all'offensiva diplomatica sovietica senza al contempo danneggiare la propria coesione interna.[129] La richiesta di Bonn di avviare i negoziati per la conferenza solo successivamente al raggiungimento di risultati concreti nell'ambito della propria Ostpolitik venne rispettata dai suoi alleati dal momento che, quando - nel consiglio NATO del maggio 1972 - l'Alleanza Atlantica acconsentì formalmente ad intraprendere delle discussioni preliminari con il Patto di Varsavia in vista della CSCE, l'azione diplomatica tedesco-occidentale aveva già fatto registrare alcuni significativi sviluppi.[130]

Nel corso del 1971 e soprattutto in seguito al raggiungimento dell'Accordo su Berlino da parte delle Quattro Potenze vincitrici della Seconda Guerra Mondiale (3 settembre 1971) ai governi occidentali divenne sempre più evidente

---

[127] "Speech by Mr. Manlio Brosio, Secretary General of NATO to the North Atlantic Assembly, The Hague, 9th November 1970, (NATO Press Service), HSA – AdsD, 1/HSAA007982 (Aktengruppe: Sacharchiv; Untergruppe: Militaria; Bd.8, NATO). Sulla visione complessiva del Segretario Generale della NATO Manlio Brosio relativamente alla distensione si rimanda ai suoi già citati diari, dai quali traspare un forte pessimismo: Manlio Brosio, *Diari NATO,* cit.

[128] A. Romano, *From Détente in Europe to European Détente,* cit.

[129] H. Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik,* cit., p.316.

[130] Ci si riferisce qui alla firma dell'Accordo Quadripartito su Berlino del 1971 (che – sebbene non fosse stato negoziato da Bonn – rappresentava una delle precondizioni del governo Brandt per lo svolgimento della CSCE), alla ratifica del Trattato di Mosca e di quello con la Polonia da parte del *Bundestag* nel 1972, alla sottoscrizione di alcuni accordi specifici intra-tedeschi relativi alla situazione della città di Berlino e ai progressi nelle discussioni tra la Repubblica Federale Tedesca e la DDR per la conclusione di un trattato tra i due stati tedeschi, che fu poi stipulato nel dicembre del 1973, ovvero poche settimane dopo l'inizio dei negoziati preliminari per la CSCE; H. Haftendorn, *Coming of age,* cit., p.183.

che la questione della CSCE non consisteva più nel dibattito relativo ad uno scenario remoto, rappresentando invece un tema che riguardava ormai il prossimo futuro. Il Ministro degli Esteri Walter Scheel, considerando Berlino un "*test case*", una settimana dopo la conclusione dell'accordo di Berlino scriveva in un articolo:

> Il *Berlin-Abkommen* (*Accordo su Berlino*) è la prova che un'intesa con l'Est è possibile. (…) Tutti gli stati della NATO avevano concordato che, dopo che si fosse resa possibile una soddisfacente regolamentazione della situazione di Berlino, bisognasse prepararsi alla Conferenza sulla Sicurezza e Cooperazione in Europa. (…) La *Bundesrepublik* porterà un contributo costruttivo ad una tale conferenza. (…) La KSE e il progetto MBFR sono il futuro. Con essi può iniziare un'era di molteplici contatti e di rafforzamento della sicurezza e della cooperazione in Europa.[131]

A tal riguardo, il governo tedesco riteneva che il consolidamento dell'Alleanza Atlantica e della Comunità Europea avrebbero dovuto rappresentare le condizioni indispensabili per qualsiasi politica di distensione, anche nell'ambito di una conferenza paneuropea. Come sosteneva nel 1972 Paul Frank, Segretario di Stato del Ministero degli Esteri tedesco:

> La Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (*dal punto di vista del campo occidentale*) rappresenta, più di ogni altro progetto Est-Ovest, una esortazione alla unione.[132]

Gli stati membri della NATO avviarono pertanto una discussione interna volta ad individuare i temi per le imminenti discussioni Est-Ovest e – a partire dal Consiglio Nordatlantico del dicembre 1971 - si affermò gradualmente l'idea di voler indirizzare il confronto diplomatico con il Patto di Varsavia anche verso la tematica della "libertà di circolazione per persone, informazioni e idee".[133] Tale questione venne poi enfatizzata nelle discussioni all'interno della Comunità

[131] Walter Scheel, "Beitrag zum Thema "Bündnis und Entspannung" in „*Publik"* vom 9. September 1971, in Walter Scheel, *Reden und Interviews* (Oktober 1969 – Februar 1972), (München: Herausgegeben vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1972), pp.438-442.

[132] P. Frank, "Zielsetzungen der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen europäischer Sicherheitsverhandlungen", cit., p.156.

[133] D. C. Thomas, *The Helsinki effect,* cit., pp.47 e segg.

Europea, i cui membri in una riunione a L'Aja nel novembre del 1972 ribadirono l'intenzione di accordare - nell'ambito dei temi della futura conferenza - la massima priorità ai diritti umani.[134] Dopo l'ufficializzazione del consenso occidentale ad avviare i negoziati preliminari per la CSCE – espressa, come si è accennato, nel Consiglio NATO del maggio 1972 - , nel dibattito transatlantico relativo alla definizione di una possibile agenda per la conferenza si cominciarono a delineare posizioni che divergevano notevolmente sia per i contenuti sia per lo stile che si intendeva proporre nel futuro negoziato pan-europeo.

Mentre ad esempio gli Stati Uniti e la Gran Bretagna, nel caso in cui si fosse giunti ad una conferenza, erano convinti della necessità di affrontare subito con gli avversari le questioni più delicate (quali la libertà di circolazione di beni, persone e informazioni), Bonn si esprimeva invece in favore di un approccio più cauto, volto ad evitare che un difficile confronto con il blocco comunista sui temi maggiormente spinosi potesse irrigidire Mosca ed impedire futuri progressi negoziali.[135] Del resto l'approccio "*Moscow-first*", consistente nell'assumere che ogni forma di distensione europea sarebbe dovuta passare in primo luogo attraverso un accordo con l'Unione Sovietica, era alla base anche dell'Ostpolitik di Brandt e non a caso il primo degli *Ostverträge* che il governo Brandt-Scheel aveva ritenuto di dover concludere era stato proprio il Trattato di Mosca.[136] Nella preferenza di Bonn per l'introduzione in un primo momento di tematiche sulle quali un accordo generale in una discussione Est-Ovest sembrava relativamente più facile da raggiungere vi era inoltre la convinzione del governo Brandt che un approccio "realistico" alla conferenza, da parte occidentale, avrebbe potuto

[134] D. Möckli, *European foreign policy during the Cold War. Heath, Brandt, Pompidou and the short dream of political unity,* cit., pp.56-68.

[135] P. Hakkarainen, "From linkage to freer movement. The FRG and the nexus between Western CSCE preparations and *Deutschlandpolitik,* 1969-1972", cit., pp.172-177.

[136] P. Bender, *Neue Ostpolitik. Von Mauerbau bis zum Moskauer Vertrag,* cit., p.170.

complessivamente condurre a maggiori risultati rispetto ad un comportamento più massimalista.[137]

Da parte della diplomazia tedesco-occidentale, un'accurata (*"sorgfältig"*) preparazione ai negoziati era considerata inoltre la chiave grazie alla quale la CSCE avrebbe potuto trasformarsi in un successo dal punto di vista degli interessi della Repubblica Federale Tedesca.[138] I funzionari dell'*Auswärtiges Amt* responsabili per la CSCE (in particolare i componenti della divisione II-A3 del *Politische Abteilung*, denominata "*Sonderfragen der Ost-West Beziehungen"*[139] e guidata dal 1971 da Götz von Groll) dedicarono i mesi immediatamente precedenti l'inizio dei negoziati preliminari ad elaborare accuratamente la posizione che avrebbe dovuto poi essere rappresentata dalla delegazione tedesca. Una nota redatta all'inizio del 1972 dalla Rappresentanza Permanente tedesca alla NATO relativamente all'approssimarsi dell'inizio della conferenza sottolineava come la Germania occidentale – a differenza dell'Unione Sovietica – non considerasse la CSCE "un fine in se stesso", bensì uno strumento da costruire insieme al fine di utilizzarlo poi, in aggiunta ai negoziati bilaterali dell'Ostpolitik, per la realizzazione di una distensione europea.[140]

---

[137] P. Hakkarainen, *A state of peace in Europe,* cit., pp.161-169. Per quanto riguarda l'opportunità di tenere un comportamento realista e pragmatico nell'ambito del generale processo di distensione, volto dunque ad individuare in primo luogo i potenziali interessi comuni agli stati di entrambi i blocchi, si veda il discorso pronunciato da Karl Wienand, parlamentare SPD, in occasione della *North Atlantic Assembly* de L'Aja del 10 nov.1970, "Der Parlamentarische Geschäftsführer der SPD Bundestagfraktion, Karl Wienand", NATO – Parlamentarierkonferenz, Den Haag, 10.11.1970, HSA – AdsD, 1/HSAA007982 (Aktengruppe: Sacharchiv; Untergruppe: Militaria; Bd.8, NATO).

[138] P. Frank, "Zielsetzungen der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen europäischer Sicherheitsverhandlungen", cit., p.154.

[139] La denominazione "*Sonderfragen der Ost-West Beziehungen"* del Reparto II-A3 significa "Questioni specifiche relative alle relazioni Est-Ovest".

[140] I trattati dell'Ostpolitik venivano qui considerati come parte di un „processo organico" di distensione, di cui la CSCE avrebbe dovuto rappresentare un ulteriore strumento; si veda: Vertretung der BRD bei der NATO an das AA (II A3), „Multilaterale Vorbereitungen der KSZE; Deutsche Arbeitspapier", 21/1/1972, PA AA, Zwischenarchiv (B 28), Bd.111.521.

Il governo di Bonn non cessava inoltre di ribadire la necessità di avviare parallelamente i negoziati MBFR, senza i quali un dialogo Est-Ovest sulla distensione sarebbe stato a suo avviso incompleto. La posizione della Germania occidentale nei confronti dei due negoziati è espressa efficacemente da un'espressione che compare in un documento redatto dall'unità II B-2 dell'*Auswärtiges Amt* (*Europäische Sicherheit*) e risalente al settembre del 1972, ovvero due mesi prima dell'inizio dei *Multilateral Preparatory Talks* (o MPT) per le trattative sulle MBFR:

> Relazione tra le due iniziative multilaterali Est-Ovest.
> Il principio deve essere: MBFR senza KSZE si,
> KSZE senza MBFR no.[141]

La Germania occidentale tentò inizialmente, senza successo, di far inserire nell'agenda della CSCE anche le tematiche relative agli aspetti militari della sicurezza e alla questione del controllo degli armamenti convenzionali.[142] All'interno della NATO tuttavia non vi era una posizione condivisa relativamente a tale richiesta e l'alleanza occidentale acconsentì infine alla suddivisione (auspicata dall'URSS) degli argomenti da discutere con il Patto di Varsavia in due diversi processi negoziali - indipendenti e paralleli - ovvero quello di Ginevra/Helsinki per gli aspetti "non militari" della sicurezza e quello degli MBFR di Vienna per le questioni relative al controllo degli armamenti.

La conferenza tornò ad essere nel frattempo un tema elettorale, nella campagna per le elezioni federali di Bonn dell'autunno 1972. Willy Brandt cercò,

---

[141] Ruth, (Ref. II B2), „Betr: Aspekte der militärischen Sicherheit", 5/9/1972, PA AA, Zwischenarchiv (B 43), Bd.107.296.

[142] SI vedano ad esempio: "Bo. Grewe, Brüssel (NATO), an das AA. Betr: Beiderseitige ausgewogene Truppenverminderung als Thema einer Europäischen Sicherheitskonferenz", telex 27/2/1970, AAPD 1970, vol.I, Dok.80, pp.326-329; „Ref. II A3 (*Ost-West Beziehungen)* Leitlinien der Bundesregierung für die Europäische Sicherheitskonferenz", 18/5/1972, AAPD 1972, vol.I, dok.138, pp.578-584; sul tema si rimanda anche alle analisi di P. Hakkarainen, *A state of peace in Europe,* cit., pp.94-99; e H. Haftendorn, "The link between CSCE and MBFR", cit., pp.237-258.

ed ottenne, una sua riconferma come Cancelliere presentando il proprio governo SPD-FDP come uno dei protagonisti dello sviluppo di una distensione europea. Dopo aver raggiunto alcuni primi risultati in tal senso, Brandt intendeva continuare il percorso di *détente* internazionale attraverso i negoziati della CSCE, vedendo a tal proposito con favore la partecipazione di entrambi gli stati tedeschi a tale iniziativa. Accennando ai benefici del superamento della rigidità che aveva caratterizzato la politica estera di Bonn fino alla seconda metà degli anni '60 e implicitamente ammonendo i cittadini tedeschi dei pericoli che potevano derivare da un cambiamento di rotta in politica estera nel caso di una vittoria conservatrice, nel novembre del 1972 il Cancelliere Brandt – in occasione di una manifestazione elettorale - affermava:

> Ancora fino a pochi anni fa qualsiasi progetto per una conferenza del genere (*la CSCE*) sarebbe andato a monte a causa del problema della partecipazione della DDR. Noi abbiamo superato tale ostacolo ad un miglioramento della situazione in Europa. Sono personalmente convinto che il contributo di entrambi gli stati tedeschi ad una tale conferenza sia particolarmente importante. Per la prima volta essi lavoreranno per un obiettivo comune invece che l'uno contro l'altro. (…) Questo sviluppo sarebbe stato impossibile senza la politica estera e la *Deutschlandpolitik* di questo governo.[143]

Il Partito Socialdemocratico, oltre a propugnare lo stabilirsi di relazioni sempre più profonde con la DDR (a livello sia dei governi, sia delle società), riteneva peraltro auspicabile l'ammissione all'ONU di *entrambi* gli stati tedeschi, i quali in tal modo avrebbero ottenuto un importante riconoscimento internazionale, assumendosi al contempo una maggiore corresponsabilità nell'ambito del sistema internazionale.[144]

---

[143] "SPD Vorsitzende, BK Brandt: SPD – Wahlkundgebung in Worms", 16.11.1972, SPD – Pressemitteilungen und Informationen, WBA – AdsD, A-3, 475.

[144] Si veda a tal riguardo il documento che venne poi prodotto dall'SPD *Parteivorstand* per il congresso del partito dell'aprile 1973, quindi a negoziati per la CSCE già in atto: "Antragsentwurf des Parteivorstands: Außenpolitik, Sicherheitspolitik, Entspannungspolitik. Vorbereitung des Parteitages vom 10 bis 14 April 1973 in Hannover), HSA – AdsD, 1/HSAA0006025 (Aktengruppe: SPD Parteivorstand; Untergruppe Parteipräsidium, Bd.6). In tale documento si parla della necessità di intraprendere una

Tra i vari argomenti che vennero affrontati dai diplomatici di Bonn nel periodo precedente l'inizio dei lavori per la CSCE, una posizione preminente venne poi assunta dalla questione dell'ordine in cui avrebbero dovuto essere sedute le delegazioni in occasione degli imminenti negoziati, che si preannunciava divenire un tema spinoso per la Germania occidentale.[145] Tale questione era infatti particolarmente delicata, dal momento che, se fosse stata utilizzata - come era effettivamente previsto – la lingua inglese, la Germania occidentale si sarebbe trovata rappresentata dalla denominazione "Federal Republic of Germany", sedendosi dunque sotto la lettera "F", mentre la Germania comunista, o "German Democratic Republic", avrebbe potuto essere ricondotta alla lettera "G", appropriandosi pertanto nominalmente in modo esclusivo della "germanicità" dello stato. Considerata la costante centralità della questione tedesca per la *Bundesrepublik* e il fatto che questa sarebbe stata, in assoluto, la prima occasione diplomatica ufficiale di co-presenza di entrambi gli stati tedeschi, all'interno del Ministero degli Esteri di Bonn tale eventualità era giudicata inaccettabile. L'opzione sopra indicata sembrava infatti poter contribuire ad un eccessivo riconoscimento internazionale della DDR e sminuire allo stesso tempo lo status della Repubblica Federale Tedesca, che si era appena allontanata a fatica dalla pretesa di rappresentanza esclusiva della Germania, ma – comprensibilmente - non era disposta a lasciare tale prerogativa all'altro stato tedesco.[146]

"strada lunga e faticosa", per fare in modo che i due stati tedeschi, indipendenti ma facenti parte di un'unica nazione, potessero passare "*vom Nebeneinander zum Miteinander*".

[145] Su tale questione specifica si vedano in particolare: Kristina Spohr Readman, "National interests and the power of "language": West German diplomacy and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1972-1975", in *The Journal of Strategic Studies*, vol.29, n.6 (2006), pp.1082-1091, e P. Hakkarainen, *A state of peace in Europe,* cit., pp.215-218.

[146] Nelle efficaci parole di Kristina Spohr Readman, la disposizione ufficiale delle delegazioni alla Conferenza di Helsinki sembravano "directly *affecting,* as well as *reflecting* the German-German relationship"; K. Spohr Readman, "National interests and the power of "language"", cit., p.1083.

La questione era stata analizzata all'interno del Ministero degli Esteri già dalla primavera del 1972 e la BRD aveva avanzato per tempo al governo finlandese la richiesta che la delegazione di Bonn potesse venire elencata ufficialmente sotto la lettera corrispondente al carattere nazionale del proprio stato, qualunque fosse stata la lingua utilizzata alla conferenza. Nonostante sembrasse essersi trovato un accordo tra la BRD e Helsinki, consistente nell'uso delle denominazioni "Germany, Federal Republic" e "Germany, Democratic Republic", a poche settimane dall'inizio dei negoziati preliminari la questione ritornò attuale, poiché il governo finlandese accennò invece all'utilizzo dei nomi ufficiali in lingua inglese, ovvero "Federal Republic of Germany" per la BRD e "German Democratic Republic" per la DDR.[147] Sebbene l'irritazione di Bonn fosse enorme, il governo tedesco era restio a prendere in considerazione l'eventualità di annullare per protesta la propria partecipazione alla conferenza, temendo la responsabilità di un simile gesto e l'isolamento internazionale che poteva derivarne. Dopo essersi tuttavia assicurata entro il 21 novembre 1972 (in una straordinaria "corsa contro il tempo") il sostegno da parte dei propri alleati, la Repubblica Federale giunse infine a minacciare ai sovietici e ai finlandesi la sua intenzione di non partecipare alle sessione di apertura delle trattative qualora la propria richiesta non fosse stata accolta.[148]

La "disputa alfabetica" fu infine risolta grazie alla decisione finlandese – della sera precedente l'apertura dei negoziati preliminari - di utilizzare ufficialmente la lingua francese per le denominazioni degli stati partecipanti, combinata con la scelta di anteporre il carattere "nazionale" nella scrittura di entrambi i nomi ("*Allemagne, République fédérale d'* " e " *Allemande, République*

[147] P. Hakkarainen, *A state of peace in Europe,* cit., p.216.

[148] Per una ricostruzione di come si giunse all'ultimatum di Bonn si rimanda qui all'articolo di K. Spohr Readman, "National interests and the power of "language"", cit., pp.1087-1090.

démocratique "), provvedimenti questi che ebbero inoltre l'effetto "clamoroso" e altamente simbolico di far sedere le delegazioni dei due stati tedeschi vicine e all'inizio della lista.[149] Il risultato vide una significativa soddisfazione di Bonn, sia per l'appoggio che la BRD aveva ricevuto dai propri alleati occidentali in questa "piccola" controversia sia perché la disposizione delle delegazioni dei due stati tedeschi una vicino all'altra sembrava sottolineare il concetto frequentemente espresso da Brandt dell'esistenza di un'anomala divisione di un'unica nazione tedesca in due stati, che non potevano dunque considerarsi reciprocamente davvero "stranieri".

1.2. I negoziati per la Conferenza di Helsinki e gli interessi specifici della Repubblica Federale Tedesca: una *"quiet diplomacy"*[150] molto determinata (22 novembre 1972 – 1 agosto 1975)

La prima fase del processo negoziale della CSCE ebbe luogo nei pressi di Helsinki (a Dipoli) tra il 22 novembre 1972 e l'8 giugno 1973 e consistette, come si è accennato, in negoziati preliminari volti a stabilire l'agenda e le procedure relative alle vere e proprie trattative per la conferenza. In Germania occidentale la gestione dei negoziati era affidata essenzialmente all'appena riorganizzata unità II-A3, che a partire dall'ottobre 1972 fu denominata "212", con la delega per

[149] Petri Hakkarainen sostiene che, poiché fu anteposto "*Allemagne*" a "*République fédérale d'"* e "*Allemande*" a "*République démocratique*", l'utilizzo della lingua francese rappresentava a quel punto solo un cambiamento "puramente cosmetico" da parte del governo finlandese (dettato probabilmente dalla volontà di Helsinki di non apparire eccessivamente cedevole nei confronti della richiesta della Germania occidentale), dal momento che si sarebbe potuto raggiungere ugualmente il risultato auspicato da Bonn utilizzando lo stesso accorgimento e applicandolo però alla lingua inglese, come del resto inizialmente previsto nell'ambito delle discussioni tra la BRD e la Finlandia; P. Hakkarainen, *A state of peace in Europe,* cit., p.217. Si nota qui tuttavia che, con l'utilizzo della lingua inglese, poteva risultare evidente come solamente la Germania occidentale avesse necessitato di un "espediente", dato che la denominazione ufficiale inglese della DDR ("*German Democratic Republic*") sarebbe stata in tal caso modificata in modo minimo ("*Germany, Democratic Republic"*), cambiandone peraltro forzatamente il significato letterale (non più "Repubblica Democratica Tedesca", ma "di Germania").

[150] T. G. Ash, *In Europe's name,* cit., p.263.

"*Fragen der allgemeinen Ost-West Beziehungen, u.a. Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*" ("Questioni delle generali relazioni Est-Ovest, in particolare CSCE"), ancora guidata da von Groll, che rimase peraltro in carica per tutta la durata delle discussioni diplomatiche che condussero all'Atto Finale.[151] Il Cancelliere Brandt salutò l'inizio dei negoziati preparatori asserendo che, in tale iniziativa diplomatica, l'Alleanza Atlantica avrebbe potuto e dovuto dimostrare la propria volontà di sicurezza e distensione, in adempimento al Rapporto Harmel adottato cinque anni prima dalla stessa NATO.[152]

L'approccio prevalente all'interno del campo occidentale consisteva nell'evitare un metodo negoziale "*bloc-to-bloc*" in favore della partecipazione su una base di uguaglianza di ogni singola delegazione come rappresentante di uno stato sovrano e indipendente, per cercare di tutelare le posizioni degli stati neutrali e non allineati, incentivando allo stesso tempo i satelliti europei dell'Unione Sovietica a servirsi di una (seppur parziale) libertà di manovra dai dettami di Mosca.[153] Tale strategia, sostenuta soprattutto dalla Francia, era ritenuta da Bonn particolarmente utile anche per gli obiettivi nazionali della Germania occidentale.

---

[151] Nell'ottobre del 1972 ebbe luogo una generale riorganizzazione interna del Ministero degli Affari Esteri della Repubblica Federale Tedesca, dalla quale risultarono le modifiche dei codici numerici di tutti i dipartimenti e l'assegnazione di denominazioni spesso diverse da quelle precedenti. Si vedano a tal proposito gli organigrammi ufficiali allegati alle raccolte degli *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland* - AAPD (Herausgegeben im Auftrag des Auswärtigen Amts vom Institut für Zeitgeschichte, Oldenbourg).

[152] Ansprache des BK anl. der Eröffnung der 18. Jahrestagung der Nordatlantischen Versammlung am 22. November 1972 im Deutsche Bundestag, Material für die Presse, BArch Koblenz, B136/6920 (4.21.2., NATO), pp.2-3.

[153] A tal riguardo, all'interno del Patto di Varsavia vi erano effettivamente spinte da parte di alcuni governi (ad esempio soprattutto quello romeno) in direzione di una maggiore autonomia dall'Unione Sovietica per quanto riguardava la politica estera, che si traducevano nel tentativo di evitare che nell'ambito della Conferenza di Helsinki venisse adottato un approccio "*bloc-to-bloc*", rigidamente controllato dalle due superpotenze. Si veda a tal proposito: Mihail E. Ionescu, "Romania, *Ostpolitik* and the CSCE, 1967-1975", in O. Bange, G. Niedhart (eds.), *Helsinki 1975 and the transformation of Europe,* cit., pp.129-143.

Le discussioni preliminari furono progressivamente sempre più dominate dagli stati dell'Europa occidentale e in misura significativa dalla Repubblica Federale Tedesca che, con la riconferma della coalizione SPD-FDP nelle elezioni del 19 novembre 1972 (svoltesi solo pochi giorni prima dell'inizio dei MPT), aveva espresso un'approvazione popolare nei confronti della politica portata avanti dal governo Brandt.[154]

Mentre i sovietici intendevano discutere in primo luogo la questione dei principi che avrebbero dovuto regolare i rapporti tra gli stati partecipanti, i membri europei dell'Alleanza Atlantica volevano soprattutto evitare che dalla conferenza potesse risultare un congelamento dello status quo del continente.[155] Gli stati dell'Europa occidentale, abbandonando gradualmente la loro iniziale posizione "difensiva", cominciarono poi a prospettare l'idea di sfruttare l'iniziativa diplomatica sovietica per trascinare gli stati del Patto di Varsavia in discussioni più ampie.[156] La conferenza paneuropea veniva dunque progressivamente considerata dagli europei occidentali non solo come un rischio ma anche come un'opportunità per avviare con l'altra parte del continente un confronto su molteplici tematiche.[157]

Tale confronto – secondo gli stati dell'Europa occidentale – avrebbe dovuto riguardare non solo un "codice di condotta" delle relazioni interstatali ma ad esempio anche i principi di base relativi al comportamento dei governi in

[154] In tali elezioni sia l'SPD che l'FDP ottennero un significativo incremento nelle loro preferenze, confermando la solidità del governo costituito sulla coalizione social-liberale (che registrava uno scarto percentuale di circa dieci punti rispetto a CDU-CSU) e rafforzando dunque anche la propria maggioranza al *Bundestag*.

[155] A. Romano, "Alleanza Atlantica e CSCE. Prove tecniche di "Polo Europeo"", cit., pp.79-113.

[156] A. Romano, *From Détente in Europe to European Détente,* cit.; come efficacemente sostiene Peter Bender nell'ambito della propria concezione di una "offensiva di distensione": "L'Est voleva una conferenza, l'Occidente pose le condizioni", P. Bender, *Neue Ostpolitik. Von Mauerbau bis zum Moskauer Vertrag,* cit., p.203.

[157] D. Möckli, „The EC Nine, the CSCE, and the changing pattern of European security", cit., p.147.

materia di diritti umani e libertà fondamentali. All'interno della Comunità Europea si cominciò dunque ad affiancare al concetto di distensione "tra i governi", un approccio "*people-first*" alle relazioni internazionali, mirante ad una distensione che coinvolgesse anche la "dimensione umana".[158] A tal riguardo Walter Scheel - Ministro degli Esteri tedesco dell'FDP - era convinto che l'unico modo per poter ottenere una solida distensione internazionale sarebbe stato quello di perseguirla non solo nell'ambito delle relazioni tra gli stati ("come prevalentemente si è fatto finora"), bensì anche nell'ambito del contatti tra le persone.[159]

La tematica connessa alle condizioni vigenti negli stati del Patto di Varsavia relativamente ai diritti umani e alle libertà fondamentali era di particolare interesse per la Germania occidentale, in primo luogo per la situazione drammatica subita dalla popolazione tedesca a causa della divisione del proprio paese.[160] Il governo tedesco-occidentale era tuttavia al contempo consapevole che la decisione degli stati della CE di voler affrontare la questione dei diritti umani in sede diplomatica avrebbe potuto comportare dei rischi soprattutto a carico degli stessi abitanti del blocco comunista che ci si proponeva di aiutare.[161] Gli stati occidentali avrebbero potuto essere infatti accusati da parte dell'Unione Sovietica di interferire negli affari interni di competenza dei governi del Patto di

[158] D. Möckli, „The EC Nine, the CSCE, and the changing pattern of European security", cit., pp.145-159; A. Romano, *From Détente in Europe to European Détente,* cit.

[159] Scheel sosteneva a tal riguardo che tra i cittadini europei esistesse una base naturale di interessi comuni, sui quali non avevano alcuna influenza i confini statali e le linee di divisione ideologica". Walter Scheel, "Randbemerkungen zur Europäischen Sicherheitskonferenz", in *„Süddeutsche Zeitung",* 20. Januar 1973, in Walter Scheel, *Reden und Interviews II* (März 1972 – März 1974), (Augsburg: Herausgegeben vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1974), pp.184-185; Walter Scheel, „Beitrag in der Wochenzeitung *„Die Zeit"* vom 1. Juni 1973. *Der lange Marsch zur Entspannung – Warum die Helsinki-Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa?",* in W. Scheel, *Reden und Interviews II* (März 1972 – März 1974), cit., pp.249-254.

[160] P. Hakkarainen, *A state of peace in Europe,* cit., in particolare si vedano pp.182-190; 233-238.

[161] H. Haftendorn, *Coming of age,* cit., p.184.

Varsavia, i quali si temeva che potessero reagire a tali "intrusioni" in modo violento e repressivo nei confronti della propria popolazione. Occorreva pertanto, secondo Scheel, cercare innanzitutto di creare un clima di fiducia tra le delegazioni, rassicurando Mosca che l'intento del campo occidentale non sarebbe stato quello di innescare dei processi rivoluzionari nel campo sovietico. In un articolo per il "*Süddeutsche Zeitung"* della fine di gennaio 1973 Scheel scriveva infatti:

> L'impulso (*della CSCE*) dovrà essere poi ripreso dalla gente dell'Europa. (…) Negli stati socialisti vi è tuttora il timore che i contatti umani e un miglioramento dello scambio di informazioni possano venire utilizzati per modificare il loro sistema sociale. Anche negli stati occidentali vi erano timori di questo tipo all'epoca di un fortissimo anticomunismo. Noi dobbiamo pertanto chiarire loro (*ai governi del Patto di Varsavia*) che l'*Entspannungspolitik* non può e non dovrebbe servire come uno strumento per l'eliminazione di un qualsiasi sistema sociale. Il suo contenuto essenziale è proprio il rispetto delle relazioni esistenti, la rinuncia alla violenza e lo sviluppo pacifico di una cooperazione.[162]

Pur sottolineando l'opportunità di evitare un eccessivo ottimismo nei confronti dei lavori della Conferenza, all'interno del campo occidentale il governo tedesco era probabilmente quello più convinto del fatto che la CSCE rappresentasse una seria occasione – del tutto nuova - per la realizzazione di una distensione nel continente europeo. Il Ministro degli Esteri Scheel scriveva infatti nel gennaio 1973:

> La CSCE non condurrà ad un improvviso cambiamento. Le cose che questa può invece determinare sono: un forte senso di una comune responsabilità (*tra i partecipanti*), una più ampia base per la nostra sicurezza e nuove modalità di incontro e di cooperazione. La distensione potrebbe raggiungere in Europa un "*point of no return*", oltre il quale questa non potrebbe più venire annullata.[163]

Dopo un iniziale periodo di apparente disinteresse, a partire dal 1971 anche la Gran Bretagna aveva smussato gradualmente la propria posizione di

---

[162] W. Scheel, "Randbemerkungen zur Europäischen Sicherheitskonferenz", in *Süddeutsche Zeitung,* 20. Januar 1973, in W. Scheel, *Reden und Interviews II* (März 1972 – März 1974), cit., pp.184-185.

[163] W. Scheel, "Randbemerkungen zur Europäischen Sicherheitskonferenz", in *Süddeutsche Zeitung,* 20. Januar 1973, in W. Scheel, *Reden und Interviews II* (März 1972 – März 1974), cit., p.185.

contrarietà alla conferenza, ritenendo che, se – come ormai sembrava evidente alla diplomazia britannica – una CSCE era "inevitabile", allora bisognava dimostrarsi più flessibili e cercare di trasformare l'insidiosa iniziativa del Patto di Varsavia in un'opportunità per il campo occidentale.[164] Durante gli MPT, i britannici – pur irritati talvolta dall'eccessivo dinamismo diplomatico di Bonn – cominciarono dunque progressivamente a riconoscere le potenziali implicazioni positive connesse ai negoziati della CSCE e ad assumere un ruolo più attivo in tale ambito, privilegiando in tal senso l'avvicinamento alla CE rispetto alla partnership transatlantica.[165]

Gli Stati Uniti continuavano invece a non essere interessati al progetto della conferenza, ma – stretti nella difficile scelta tra "seguire gli europei o adottare un impraticabile ruolo di ostruzionismo",[166] decisero in questa fase di tenere un basso profilo nell'ambito delle discussioni, lasciando dunque che fossero i loro alleati europei a "guidare" il campo occidentale. Tale linea di basso profilo negoziale era del resto coerente con la tendenza statunitense di voler

[164] L. Ratti, *Britain, Ost- and Deutschlandpolitik, and the CSCE. 1955-1975,* cit., pp.216 e segg; 229-232.

[165] Keith Hamilton evidenzia come la Gran Bretagna – messa in difficoltà dal comportamento eccessivamente unilaterale degli USA nel contesto internazionale e dall'ingombrante posizione francese in Europa – cominciò gradualmente (soprattutto poi in seguito all'elezione nel 1974 di un nuovo governo laburista sotto la guida di Harold Wilson) a reputare vantaggioso un proprio ruolo più dinamico e propositivo nell'ambito dei negoziati multilaterali per la Conferenza di Helsinki; si veda Keith Hamilton, "Cold War by other means: British diplomacy and the conference on security and cooperation in Europe, 1972-1975", in Wilfried Loth, Georges-Henri Soutou (eds.), *The making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War. 1965-1975* (London; New York: Routledge, 2008), pp.168-182. Luca Ratti sostiene a tal proposito che questo processo di "conversione" dell'atteggiamento della Gran Bretagna rispetto alla Conferenza di Helsinki (e più in generale nei confronti della "agenda di trasformazione" insita nella politica di *détente* europeo-occidentale) avvenne solo molto lentamente e con una diffusa riluttanza da parte della classe politica e diplomatica britannica. Su questo punto si vedano L. Ratti, *Britain, Ost- and Deutschlandpolitik, and the CSCE. 1955-1975,* cit., p.233; e anche A. Romano, *From Détente in Europe to European Détente,* cit., pp.150-152.

[166] J. Suri, "Henry Kissinger and the reconceptualization of European security, 1969-1975", cit., p.59. Nelle sue memorie Henry Kissinger sottolinea il grave rischio di isolamento all'interno della NATO che gli Stati Uniti avrebbero corso nel caso in cui avessero continuato a rifiutare drasticamente le aperture sovietiche; si veda H. Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca,* cit., p.332.

cercare – nei difficili anni della guerra del Vietnam – di delegare in parte la gestione della politica europea agli stessi stati dell'Europa occidentale.[167]

Nonostante poi il tentato rilancio della solidarietà transatlantica messo in atto dall'Amministrazione Nixon con la proclamazione tra l'altro del 1973 come "Anno dell'Europa", dall'analisi dei lavori per la Conferenza di Helsinki si riscontra in realtà una certa freddezza nei rapporti tra le due sponde dell'Atlantico, dovuta ad una ormai evidente divergenza di interessi e di valutazioni in vari ambiti, che si acuì poi nel corso degli anni '70.[168] Lo scarso interesse statunitense nei confronti della Conferenza di Helsinki è riscontrabile nella pressoché totale assenza di tale questione nelle memorie di Richard Nixon e di Henry Kissinger, se paragonate ad esempio con le memorie di Hans-Dietrich Genscher (Ministro degli Esteri della BRD dal 1974 al 1992) nelle quali il tema della CSCE, nell'entusiastica interpretazione fornita dal politico tedesco, occupa un intero capitolo, oltre ad essere menzionato frequentemente altrove.[169]

Sin dalla fase dei negoziati preliminari del 1972-1973, la Repubblica Federale Tedesca si dimostrò un attore cruciale del campo occidentale, rivelandosi in grado di muoversi in modo maturo nella prima occasione

---

[167] Per un'analisi approfondita della politica estera statunitense sotto l'Amministrazione Nixon si rimanda a William Bundy, *A tangled web. The making of foreign policy in the Nixon Presidency* (New York: Hill and Wang, 1999); e Robert S. Litwak, *Détente and the Nixon Doctrine. American foreign policy and the pursuit of stability, 1969-1976* (Cambridge University Press, 1984); per il periodo precedente e focalizzati soprattutto sulle relazioni transatlantiche si vedano invece: Massimiliano Guderzo, *Interesse nazionale e responsabilità globale. Gli Stati Uniti, l'Alleanza atlantica e l'integrazione europea negli anni di Johnson, 1963-69* (Firenze: Aida, 2000); e Thomas Alan Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe. In the shadow of Vietnam* (Cambridge, Massachusetts; London: Harvard University Press, 2003).

[168] Per quanto riguarda in particolare l'ambito della sicurezza, si veda: Marilena Gala, "From INF to SDI. How Helsinki reshaped the transatlantic dimension of European security*",* in Leopoldo Nuti (ed.), *The crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975-1985* (London; New York: Routledge, 2008), pp.111-123.

[169] Si vedano Hans-Dietrich Genscher, *Erinnerungen* (Berlin: Siedler, 1995), cap.4; Henry Kissinger, *White House years* (Boston; Toronto: Little Brown, 1979); Henry Kissinger, *Years of upheaval* (Boston: Little Brown, 1982); Richard Milhous Nixon, *The memoirs of Richard Nixon* (London: Sidgwick and Jackson, 1978).

diplomatica multilaterale in cui si trovava a partecipare in posizione di uguaglianza con gli altri stati della comunità internazionale. L'azione diplomatica della BRD consisteva nel perseguire un equilibrio tra i propri interessi nazionali e le posizioni – non sempre coincidenti - degli alleati, cercando allo stesso tempo di porre sempre l'enfasi sulla dimensione multilaterale e comunitaria, per evitare di apparire eccessivamente "indipendente".[170] L'analisi dei negoziati preliminari rivela in particolare una crescente "nuova assertività" internazionale della Repubblica Federale Tedesca e una determinazione della diplomazia tedesco-occidentale nel porre una notevole attenzione nel meticoloso lavoro redazionale e "linguistico" di stesura dei principi, di cui sono testimonianza i numerosissimi documenti sulla CSCE conservati all'*Auswärtiges Amt.*[171]

L'analisi dei documenti tedeschi mostra inoltre come il lavoro negoziale relativo alla Conferenza di Helsinki venisse spesso deliberatamente affidato ai funzionari del Ministero degli Esteri, mentre la Cancelleria risultava più direttamente coinvolta nelle discussioni per le MBFR, giudicate – dal punto di vista della Germania occidentale – un forum di discussione ancora più delicato rispetto alla CSCE.[172] Tale modalità di gestione "burocratizzata" del negoziato, condotta da un gruppo di alcuni influenti funzionari del Ministero, tendeva ad escludere in maniera significativa l'opposizione parlamentare (CDU-CSU) da un

[170] K. Spohr Readman, "National interests and the power of "language", cit., pp.1077-1120; P. Hakkarainen, *A state of peace in Europe,* cit., p.110. Per quanto riguarda in generale il bilanciamento operato in quel periodo dalla Repubblica Federale Tedesca tra gli interessi "collettivi" occidentali e quelli specificatamente nazionali e l'enfasi posta talvolta intenzionalmente dalla classe politico-diplomatica della BRD sulla dimensione europea o atlantica rispetto a quella propriamente nazionale, (nelle parole di Ash: "*using Europe – semantically and diplomatically – as a means to the achievement of national ends"*), si veda l'analisi di Timothy Garton Ash, che rimanda proprio a tale concetto anche nel titolo del suo volume: T. G. Ash, *In Europe's name,* cit., pp.19-27, e segg.

[171] Una particolare attenzione alla questione del linguaggio è presente nell'articolo: K. Spohr Readman, "National interests and the power of "language"", cit.

[172] Questo aspetto è stato riscontrato anche da P. Hakkarainen, *A state of peace in Europe,* cit., pp.176-182.

possibile ruolo nell'elaborazione della linea politica della Repubblica Federale Tedesca.

Questo sistema di gestione delle trattative da parte del governo di Bonn si può desumere – oltre che dai documenti dell'*Auswärtiges Amt* - anche dall'analisi delle sessioni della Commissione Esteri del *Bundestag*, nelle quali il tema della CSCE è pressoché assente fino all'autunno del 1973, dunque fino all'inizio della fase dei negoziati di Ginevra.[173] Poiché – come si è detto – la fase fondamentale di formazione della strategia politica della Germania occidentale per quanto riguardava la CSCE fu in realtà quella che andava dall'Appello di Budapest del 1969 all'inizio dei lavori di Ginevra e in particolare il periodo relativo alle discussioni preliminari di Dipoli (1972-1973), risulta evidente come il parlamento (e di conseguenza l'opposizione) fosse stato di fatto quasi estromesso da tale elaborazione. Il coinvolgimento parlamentare rispetto alla Conferenza di Helsinki –tramite periodiche relazioni a proposito dell'andamento dei negoziati da parte di esponenti del Ministero - avvenne pertanto quando la linea politica tedesco-occidentale era stata ormai sostanzialmente già stabilita e messa in pratica negli MPT, non lasciando molto spazio per eventuali cambiamenti di rotta.

I negoziati preliminari di Dipoli terminarono con un documento finale dal titolo "Raccomandazioni finali delle consultazioni di Helsinki", che consisteva nelle linee guida relative all'agenda e all'organizzazione dei lavori per la CSCE e lanciava

[173] In realtà, a parte una sessione del 1971 (11/11/1971) e un paio di sessioni del 1973 dedicate alla CSCE (23/5/1973; 17/10/1973) – consistenti peraltro "solo" in brevi *briefings* di rappresentanti del Ministero degli Esteri (soprattutto Klaus Blech) relativamente all'andamento dei negoziati – vere e proprie discussioni nell'ambito della Commissione Esteri parlamentare si ebbero esclusivamente nel corso del 1975, dunque in una fase ormai molto avanzata delle trattative di Ginevra. *Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages. Sitzungsprotokolle 1969-1972, 6. Legislaturperiode* (Düsseldorf: Droste Verlag, 2007); *Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages. Sitzungsprotokolle 1972-1976, 7. Legislaturperiode* (Düsseldorf: Droste Verlag, 2010).

ufficialmente il "processo di Helsinki".[174] Il governo Brandt-Scheel espresse ripetutamente la propria soddisfazione per il modo in cui si erano svolti i negoziati preliminari e per i risultati raggiunti in tale periodo.[175]

Nei negoziati preparatori venne stabilito di procedere ai lavori della conferenza in tre distinte fasi: a) una riunione a livello di Ministri degli Esteri da svolgersi a Helsinki, b) una successiva fase negoziale tramite specifiche commissioni a Ginevra, c) una conferenza finale nuovamente a Helsinki, in occasione della quale i rappresentanti politici degli stati partecipanti avrebbero dovuto approvare i risultati delle precedenti trattative.[176] Nelle discussioni preliminari venne inoltre stabilito di suddividere i temi da affrontare nei negoziati della conferenza in tre gruppi, definiti "panieri". Il primo paniere avrebbe dovuto comprendere i principi relativi alle relazioni interstatali, il secondo stabilire modalità e settori della cooperazione tra gli stati partecipanti, mentre il terzo gruppo di misure avrebbe dovuto occuparsi della questione concernente il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.[177]

La riunione a livello dei Ministri degli Esteri che aprì formalmente i lavori della CSCE ebbe luogo dunque a Helsinki dal 3 al 7 luglio 1973 - subito dopo i MPT - e fu la prima circostanza in cui i funzionari delle due Germanie parteciparono ufficialmente ad un tavolo diplomatico multilaterale rappresentando stati sovrani con uguali diritti. Walter Scheel (Ministro degli Esteri della BRD), nel suo discorso in occasione di tale evento, diede risalto alla novità di tale iniziativa diplomatica e

---

[174] Il testo delle "*Final Recommendation of the Helsinki Consultations*", anche detto "*Blue Book",* (Helsinki, giugno 1973) è consultabile on-line dal sito internet dell'OSCE, http://www.osce.org/mc/40213 (ultimo accesso 19/2/2013).

[175] Walter Scheel, "Aktuelle Probleme der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland", in *Europa Archiv,* Folge 13/1973, pp.433-438.

[176] "*Final Recommendation of the Helsinki Consultations*", cit.

[177] "*Final Recommendation of the Helsinki Consultations*", cit.

ai progressi che il contesto internazionale aveva già sperimentato nel corso degli ultimi decenni:

> Nel 1948, venticinque anni fa, cominciava una delle crisi più gravi su Berlino, che rifletteva la fragilità dello scenario europeo. Oggi si riuniscono qui per la prima volta i Ministri degli Esteri per parlare di sicurezza e cooperazione in Europa. (…) Per la prima volta tutti i paesi partecipano attivamente ad una politica di distensione. (…) Noi vogliamo ponti di cooperazione che attraversino le divisioni tra i sistemi. (…) E' stato detto più volte – e io condivido questo punto di vista - che la CSCE sarebbe una transizione tra una distensione bilaterale ed una multilaterale. Io considero questa conferenza come un test per capire se tale passaggio è possibile. (…) Non sono pessimista, né per natura, né in questo caso. Credo che i lavori preparatori abbiano posto al contrario la prospettiva di un corso di successo.[178]

In un rapporto preparato alla fine di agosto 1973 dall'unità 212 dell'*Auswärtiges Amt,* i funzionari tedeschi traevano un primo bilancio dei negoziati preliminari appena conclusisi a Dipoli.[179] In tale analisi si esprimeva una certa soddisfazione per le discussioni finora svolte nell´ambito della CSCE e ci si poneva l´obiettivo di proseguire il lavoro diplomatico soprattutto nel campo dei contatti umani, poiché:

> crediamo che la distensione in Europa possa essere solida solo nel caso in cui questa non rimanga solo una faccenda tra i governi, bensì coinvolga anche le persone.[180]

Nel documento si sottolineava tuttavia come la stessa conferenza presentasse dei rischi per entrambi i blocchi e pertanto bisognasse procedere con un'estrema cautela, rimanendo "vigili" (*wachsam*) ed evitando di nutrire eccessive aspettative.[181]

---

[178] Walter Scheel, „Rede auf der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa am 4. Juli 1973 in Helsinki", in W. Scheel, *Reden und Interviews II* (März 1972 – März 1974), cit., pp.271-278.

[179] Krüger (Ref.212- KSZE) an das Ref.201 "*Atlantisches Bündnis und Verteidigung"*), „Vortrag des Herrn Staatssekretär (d'ora in poi St.Se) über Sicherheitspolitik; KSZE", 30/8/1973, PA AA, Zwischenarchiv (B 28), Bd.111.501.

[180] Krüger (Ref.212- KSZE) an das Ref.201 "*Atlantisches Bündnis und Verteidigung"*), „Vortrag des Herrn St.Se. über Sicherheitspolitik; KSZE", 30/8/1973, PA AA, Zwischenarchiv (B 28), Bd.111.501.

[181] Krüger (Ref.212- KSZE) an das Ref.201 "*Atlantisches Bündnis und Verteidigung"*), „Vortrag des Herrn St.Se. über Sicherheitspolitik; KSZE", 30/8/1973, PA AA, Zwischenarchiv (B 28), Bd.111.501.

In seguito alla riunione dei Ministri degli Esteri a Helsinki, le discussioni si spostarono a Ginevra, dove dal 18 settembre 1973 al 21 luglio 1975 – attraverso un intenso lavoro in commissioni tematiche – ebbero luogo i veri e propri negoziati della Conferenza.

Nell'ambito dei negoziati, come si è già accennato, gli stati della CE (passati proprio nel 1973 da sei a nove)[182] misero in pratica efficacemente il meccanismo intergovernativo di cooperazione politica europea (EPC) da poco rielaborato,[183] coordinando le proprie posizioni e riuscendo a giocare un ruolo di primo piano per tutto il periodo dei lavori.[184] L'attivismo diplomatico comunitario evitò un possibile protagonismo delle due superpotenze, nei confronti del quale gli europei occidentali erano particolarmente preoccupati, vedendovi il costante rischio di un "condominio" sul continente.[185] Le delegazioni europee-occidentali riuscirono inoltre a tenere testa al desiderio dell'Unione Sovietica nei confronti di una rapida conclusione delle trattative e a rendere possibile al contrario un'accurata discussione multilaterale su ognuno degli argomenti concordati in

[182] Il 1 gennaio 1973 ebbe luogo il primo allargamento comunitario, in quanto la Danimarca, l'Irlanda e il Regno Unito entrarono ufficialmente a far parte della Comunità Europea, portando dunque il numero dei membri dagli originali sei a nove.

[183] L'idea di una cooperazione politica europea era stata ripresa – dopo i falliti tentativi risalenti agli anni '50 e ai primi anni '60 – dai sei stati membri della CEE in occasione della conferenza svoltasi a L'Aja all'inizio di dicembre del 1969, che aveva rilanciato complessivamente (negli ambiti del completamento, allargamento e approfondimento) il processo di integrazione europea. La questione della Cooperazione Politica Europea era stata poi affrontata nel "Rapporto Davignon" adottato dal Consiglio dei Ministri di Lussemburgo del 27 ottobre 1970 e, dopo un periodo di incontri periodici informali, venne infine istituzionalizzata a partire dal 1975 attraverso riunioni di consultazione all'interno di un nuovo organismo intergovernativo, denominato "Consiglio Europeo".

[184] Per le origini della *European Political Cooperation* (EPC) si vedano, oltre a Mark Gilbert, *Storia politica dell'integrazione europea* (Roma; Bari: Laterza, 2012) e a Giuseppe Mammarella, Paolo Cacace*, Storia e politica dell'Unione Europea. 1926-2005* (Roma; Bari: Laterza, 2008), soprattutto Maria Eleonora Guasconi, *L'Europa tra continuità e cambiamento. Il vertice dell'Aja del 1969 e il rilancio della costruzione europea* (Firenze: Polistampa, 2004); e D. Möckli, *European foreign policy during the Cold War. Heath, Brandt, Pompidou and the short dream of political unity,* cit. Per quanto riguarda specificatamente la cooperazione politica dell'Europa occidentale nell'ambito dei negoziati per la CSCE si rimanda qui in particolare alle pp.57-68 e 99-139 del citato testo di Möckli e al volume di A. Romano, *From Détente in Europe to European Détente,* cit. pp.78 e segg; e 157-166.

[185] A. Romano, *From Détente in Europe to European Détente,* cit. p.80.

occasione degli MPT.[186] La prospettiva di giungere velocemente alla fase finale dei negoziati, oltre ad essere costantemente caldeggiata dall'URSS, era in realtà considerata con favore anche da parte statunitense, determinando una diffusa inquietudine e una certa irritazione tra i diplomatici di Bonn. Scrivendo all'*Auswärtiges Amt* nel giugno del 1974*,* l'Ambasciatore tedesco a Washington Berndt von Staden riportava la sensazione di un "quasi-accordo" tra le superpotenze consistente nel cercare di non prolungare eccessivamente le discussioni di Ginevra:

> Sembra evidente che le considerazioni sovietiche e americane circa la tempistica della KSZE, almeno nelle ultime due settimane, non siano solamente procedute in parallelo, bensì si sarebbero anche avvicinate. Questo sviluppo può avere un'influenza – promossa anche attraverso il memorandum sovietico trasmesso l'11 giugno – su una veloce conclusione del lavoro concreto per la conferenza e una conclusione della seconda fase prima di quanto risponderebbe alla concezione dei Nove. E' anche chiaro che gli USA sarebbero inoltre più inclini degli europei ad una conclusione della Conferenza ad un livello di Capi di Stato e di Governo. Gli sviluppi qui delineati comunque non sorprendono, poiché il governo americano ha sempre considerato la KSZE come uno strumento dal valore specifico più limitato, rispetto a come la reputano gli stati europei. Washington ha del resto sempre valutato la partecipazione occidentale alla conferenza essenzialmente come una concessione all'Unione Sovietica che in primo luogo era da inserire nella generale concezione delle relazioni USA-URSS.[187]

Le considerazioni dell'Ambasciatore tedesco erano in parte mitigate da una fiducia di base nutrita nei confronti degli alleati statunitensi, ma danno comunque l'idea di una seria preoccupazione che l'impegno diplomatico dei Nove potesse essere danneggiato dal comportamento degli USA, interessati in primo luogo a non recare danno alla propria politica di distensione bilaterale con l'Unione Sovietica:

---

[186] Sulla volontà - costante almeno fino al 1974 - dell'Amministrazione statunitense di non prolungare eccessivamente le discussioni di Ginevra, si veda: M. C. Morgan, "North America, Atlanticism, and the making of the Helsinki Final Act", cit., pp.30-34.

[187] Bo. von Staden, Washington, an das AA, „KSZE, amerikanische Haltung", geheim, telex, 18/6/1974, AAPD 1974, vol.I, dok.179, pp.771-774.

> Il governo americano è consapevole che la posizione occidentale rispetto alla KSZE non può essere determinata primariamente da interessi relativi al rapporto bilaterale americano-sovietico. (…) Questo è stato confermato dalla rassicurazione data da Kissinger al Ministro degli Esteri tedesco lo stesso 11 giugno, che il governo americano nell'ambito della KSZE accorda un gran valore alla solidarietà con gli alleati e non sarebbe dunque disponibile a concessioni unilaterali nei confronti dell'Unione Sovietica. Ciò non esclude tuttavia che il peso politico americano possa essere impiegato per la formazione di una posizione occidentale alla KSZE che eviti impedimenti nell'ambito della politica di distensione USA-URSS. (…) Una tale "filosofia" non è la migliore base di partenza per un avanzamento nel terzo paniere e nelle *Confidence Building Measures* della KSZE. (…) A tal riguardo sono d'accordo con le argomentazioni del rapporto dell'Ambasciata tedesca a Mosca, nella quale si richiama l'attenzione sul pericolo che un'armonia USA-URSS nel campo della KSZE possa portare non solo a minori concessioni sovietiche, ma anche ad una soddisfazione dei principali desideri sovietici nell'ambito del catalogo dei principi. [188]

Lo stesso von Staden, in una comunicazione segreta al Ministero degli Esteri tedesco, nel novembre del 1974 continuava ad esprimere con preoccupazione la medesima percezione, notando tuttavia una "palese differenza di opinioni" tra i funzionari del Dipartimento di Stato americano - più vicini alla sensibilità degli alleati europei – e la linea portata avanti invece dalla Casa Bianca.[189] Berndt von Staden parlava di "due differenti mentalità" che influenzavano il processo decisionale statunitense, nelle quali si sarebbero contrapposti aspetti relativi alla dimensione atlantica e all'equilibrio Est-Ovest. In tale documento l'Ambasciatore tedesco riferiva infatti al Ministero di Bonn che, mentre il Dipartimento di Stato sembrava considerare la CSCE in relazione alle "esigenze collettive dell'Alleanza Atlantica", la cui coesione politica era importante da tutelare[190], Kissinger al contrario valutava la CSCE secondo

[188] Bo. von Staden, Washington, an das AA, „KSZE, amerikanische Haltung", geheim, telex, 18/6/1974, AAPD 1974, vol.I, dok.179, pp.771-774.

[189] Bo. von Staden, Washington, an das AA, "KSZE", geheim, telex, 7/11/1974, AAPD 1974, vol.II, dok.326, pp.1443-1446.

[190] L'Ambasciatore Berndt von Staden riportava come secondo la divisione del Dipartimento Stato responsabile per la CSCE „mentre gli europei dovevano avere riguardo per gli interessi globali degli USA, allo stesso tempo anche gli americani avrebbero dovuto sostenere gli interessi degli europei nel miglior modo possibile." Bo. von Staden, Washington, an das AA, "KSZE", geheim, telex, 7/11/1974, AAPD 1974, vol.II, dok.326, pp.1443-1446.

l'aspetto predominante del rapporto globale tra le superpotenze. Secondo le parole di von Staden:

> Secondo questa prospettiva la CSCE occuperebbe in confronto ai SALT e alle MBFR una posizione considerevolmente più bassa nella lista delle priorità della politica estera americana. (…) Mentre Kissinger all'inizio aveva espresso i maggiori timori a causa di possibili conseguenze negative della CSCE sulla capacità di difesa occidentale e sulla coesione dell'alleanza e in quel contesto avrebbe dichiarato anche che la conferenza non avrebbe dovuto avere successo, nell'ultimo periodo egli – non da ultimo grazie all'impressione della compattezza europeo-occidentale – è passato radicalmente a reputare la CSCE un possibile oggetto di scambio nell'ambito di un globale accomodamento degli interessi tra le due superpotenze. Nulla evidenzia meglio tale tendenza che la disponibilità di Kissinger, malgrado la propria scarsissima predilezione per la CSCE, a concedere al leader sovietico un incontro al vertice come fase conclusiva, senza preoccuparsi molto del resto rispetto ai risultati concreti.[191]

Il sospetto nei confronti di una volontà degli USA di giungere rapidamente ad una conclusione delle trattative emergeva anche dall'opinione del Segretario Generale della NATO, l'olandese Jospeh Luns,[192] secondo quanto viene riportato in un documento dell'*Auswärtiges Amt* relativo ad una conversazione avvenuta nel luglio 1974 tra il Ministro degli Esteri tedesco Hans-Dietrich Genscher e lo stesso Luns.[193] Secondo tale documento:

> Luns espresse la propria impressione che gli americani, nelle loro conversazioni a Mosca,[194] si sarebbero forse spinti troppo lontano, poiché all'Alleanza era stato detto che un vertice conclusivo sarebbe stato immaginabile solo una volta che questa avrebbe approvato i risultati della seconda fase della KSZE. A Mosca si sarebbe appreso invece che si potrebbe arrivare alla conferenza al vertice già alla fine dell'anno.[195]

---

[191] Bo. von Staden, Washington, an das AA, "KSZE", geheim, telex, 7/11/1974, AAPD 1974, vol.II, dok.326, pp.1443-1446.

[192] L'olandese Joseph Luns subentrò all'italiano Manlio Brosio nell'ottobre del 1971, ricoprendo la carica di Segretario Generale della NATO fino al maggio del 1984.

[193] "Gespräch des BM Genscher mit NATO-Generalsekretär Luns", AA, Ref.010, 12/7/1974, AAPD 1974, vol.II, dok.214, pp.943-946.

[194] Si fa qui probabilmente riferimento alle ultime conversazioni USA-URSS sul tema della CSCE, tenutesi in occasione della visita di Nixon e Kissinger in Unione Sovietica del 27 giugno-3 luglio 1974.

[195] "Gespräch des BM Genscher mit NATO-Generalsekretär Luns", AA, Ref.010, 12/7/1974, AAPD 1974, vol.II, dok.214, pp.943-946.

I diplomatici tedeschi evidenziavano in tale documento come, al contrario, non si dovesse avere fretta a concludere il processo negoziale, poiché ci si augurava di raggiungere dei risultati nelle questioni ancora aperte, come quella di evitare la creazione di un organismo permanente per il *follow-up* di Helsinki e quella di ottenere una disposizione sul cambiamento pacifico dei confini (di cui si parlerà più avanti) che fosse stata soddisfacente dal punto di vista sia tedesco sia dell'opzione europea. Su quest'ultimo punto il documento dell'*Auswärtiges Amt* sottolineava come i sovietici aspirassero ad ottenere un "trattato di pace europeo", concetto ovviamente inammissibile per Bonn.

La differenza di opinioni che si riscontrava talvolta tra la delegazione tedesco-occidentale e quella statunitense durante il processo negoziale di Helsinki rifletteva peraltro le diverse concezioni di distensione portate avanti dai due governi alleati. Come si legge in una nota risalente alla primavera del 1974, redatta dal direttore del *Planungsstab* Guido Brunner e indirizzata al nuovo Ministro degli Esteri Hans-Dietrich Genscher:

> Considerata la nostra posizione strategica, la nostra idea di sicurezza deve essere concorde con quella degli USA. Ma essa non è identica. Attraverso la Germania corre la linea divisoria dei due sistemi e la nostra questione nazionale non è risolta. (…) Se la distensione dovrà aumentare la nostra sicurezza, allora la nostra concezione di distensione dovrà essere ancora più esigente rispetto a quella – più modesta – degli americani. La cooperazione, i contatti umani e gli incontri non sono per noi solo questioni di equilibrio globale, bensì ci si pongono quotidianamente nel nostro stesso paese come problemi della nostra propria gente. (…) La BRD deve fare affidamento sulla distensione in misura maggiore rispetto agli altri stati. (…) Noi ci aspettiamo dalla distensione qualcosa di più che gli altri (…) e questo non dovrebbe renderci impazienti e avventati.[196]

I negoziati per la Conferenza di Helsinki divennero un test per la maturità politica dell'Europa occidentale, rivelando una solidarietà di fondo all'interno della compagine comunitaria e un certo "compattamento" della sponda europea

[196] Guido Brunner (Leiter Pl.) a BM, „Der Begriff 'Entspannung' im Ost-West-Verhältnis", 31/5/1974, PA AA, Zwischenarchiv (B 1), Bd. 178.580, pp.6-7.

dell'Alleanza Atlantica, che superavano dunque il clima talvolta piuttosto competitivo che aveva caratterizzato i rapporti bilaterali tra gli europei e Mosca durante gli anni precedenti.[197] Proprio grazie all'attivismo europeo il campo occidentale riuscì ad abbandonare la posizione essenzialmente "reattiva" e difensiva del periodo precedente, in favore di un comportamento gradualmente più propositivo e incalzante nei confronti del blocco comunista. Nel campo occidentale, oltre alla NATO e alla EPC, vi era inoltre una terza cornice all'interno della quale venivano discussi i temi della conferenza europea, ovvero il "Gruppo di Bonn",[198] un gruppo di consultazione costituito dai rappresentanti di Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia e BRD. I tedeschi, partecipando in tutte e tre le sedi di discussione, erano dunque in grado di avanzare con un certo peso i propri specifici interessi nazionali all'interno del campo occidentale.[199]

Dal punto di vista specifico della Repubblica Federale Tedesca, le discussioni per la CSCE vennero a costituire un *framework* multilaterale ideale nel quale la diplomazia tedesco-occidentale poteva perseguire gli interessi nazionali della BRD.[200] Inoltre, l'inclusione del tedesco tra le lingue ufficiali della conferenza (inglese, russo, francese, italiano e spagnolo) permetteva un'agevole e "precisa" discussione tra i diplomatici della BRD e quelli della DDR nella propria madrelingua, rappresentando inoltre in se stessa l'esistenza di una – seppur remota – possibilità per una risoluzione della questione tedesca nel senso di una

[197] A. Romano, "Alleanza Atlantica e CSCE. Prove tecniche di "Polo Europeo"", cit., pp.79-82.

[198] Il "Gruppo di Bonn" consisteva in delle riunioni periodiche – tenutesi a partire dalla metà degli anni '50 - in occasione delle quali i rappresentanti di Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia (ovvero le tre potenze occidentali vincitrici della Seconda Guerra Mondiale) e della Repubblica Federale Tedesca discutevano soprattutto di problematiche relative alla situazione della città di Berlino e alla questione tedesca in generale, ma anche di altri temi rilevanti di politica estera.

[199] P. Hakkarainen, "From linkage to freer movement. The FRG and the nexus between Western CSCE preparations and *Deutschlandpolitik,* 1969-1972", cit., pp.166-167.

[200] P. Hakkarainen, *A state of peace in Europe,* cit., p.8.

riunificazione nazionale, aspetto che la classe dirigente di Bonn non mancò di sottolineare.[201]

Nell'ambito delle discussioni di Ginevra relative al primo paniere, la Germania occidentale era determinata ad evitare che il principio riguardante l'inviolabilità dei confini europei (il futuro principio III) potesse pregiudicare un successivo sviluppo della questione tedesca in direzione di una riunificazione nazionale.[202] I diplomatici tedeschi concentrarono pertanto la propria attività negoziale nel cercare di affiancare al concetto di rispetto dell'inviolabilità delle frontiere una clausola concernente la possibilità di cambiamenti pacifici e consensuali degli stessi confini degli stati europei.[203] Le implicazioni di tale principio erano evidenti nel caso nazionale tedesco, ma potevano risultare utili anche per la prospettiva di un percorso di integrazione politica europea sempre più avanzato. Per quanto riguardava i principi relativi alle relazioni tra gli stati, la Repubblica Federale Tedesca si trovò a dover contrastare soprattutto la rigida posizione della Germania comunista che, tramite la CSCE, intendeva raggiungere un ampio riconoscimento internazionale come stato sovrano indipendente - separato dalla BRD - e impedire dunque definitivamente la possibilità di futuri cambiamenti di frontiere, specialmente concernenti il territorio dei due stati tedeschi.[204]

---

[201] Per quanto riguarda l'inclusione del tedesco tra le lingue ufficiali dei lavori della CSCE e la conseguente costituzione di un "gruppo di lingua tedesca" quasi-ufficiale, estraneo ad ogni logica di alleanza (in quanto composto da funzionari di BRD, DDR, Svizzera, Austria, Liechtenstein), si veda soprattutto: K. Spohr Readman, "National interests and the power of "language"", cit., pp.1091-1098; 1118; Helga Haftendorn sottolinea "l'impatto psicologico" dell'utilizzo del tedesco tra le lingue ufficiali, H. Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik,* cit., p.339.

[202] H. Haftendorn, *Coming of age,* cit., p.185.

[203] G. Niedhart, "Peaceful change of frontiers", cit., pp.39-52.

[204] F. Caciagli, "The GDR's targets in the early CSCE process", cit., pp.107-123.

La clausola di "*peaceful change*" fu in principio sostenuta quasi esclusivamente dalla Repubblica Federale Tedesca e venne solo gradualmente abbracciata dalle delegazioni degli altri stati del campo occidentale.[205] Genscher riporta nelle proprie memorie come – nella sua percezione – in una prima fase dei negoziati non solo l'URSS ma anche gli alleati occidentali fossero ancora preoccupati per un eventuale interesse della BRD relativo ad un "revanscismo orientale", che andasse oltre la questione della riunificazione dei due stati tedeschi.[206] Nonostante Bonn avesse preferito l'inserimento della clausola sui cambiamenti pacifici delle frontiere nello stesso principio in cui veniva stabilito il carattere di inviolabilità dei confini europei (il principio III) rispetto all'effettiva introduzione di tale concetto nella parte relativa al primo principio (relativo alla sovranità degli stati),[207] la delegazione della BRD si poteva ritenere piuttosto soddisfatta per il risultato di tale battaglia diplomatica.[208] Secondo il parere di Guido Brunner, direttore del *Planungsstab,* la formulazione di tale concetto si presentava nell'ambito dell'Atto Finale in modo più rispondente agli interessi di Bonn rispetto a come la stessa questione era stata affrontata nel Trattato di

[205] Aufzeichnung des MD van Well, "Betr: KSZE, Gespräch Kissingers mit Gromyko in Moskau über den Grundsatz der friedlichen Grenzänderung", 5/7/1974, AAPD 1974, vol.II, dok.198, pp.875-877.

[206] Hans-Dietrich Genscher, *Rebuilding a house divided. A memoir by the architect of Germany's Reunification* (New York: Broadway Books, 1998), pp.96-97.

[207] Il tema della precisa collocazione della clausola di *„peaceful change"* all'interno del catalogo di principi era molto controverso e rimase una questione aperta fino agli ultimi mesi del negoziato (primavera 1975). Si vedano a tal proposito: Aufzeichnung des MD van Well. Betr: KSZE; Sowjetische Kritik an unserer Formulierung der „Unverletzlichkeit der Grenzen", 13/11/1973, AAPD 1973, vol.III, dok.375, pp.1826-1830; Aufzeichnung des VLR I.Klasse Fleischhauer, „Betr: KSZE, Aussage zur friedlichen Grenzänderung", telex, 2/5/1975, AAPD 1974, vol.I, dok.140, pp.604-607; Aufzeichnung des MD van Well, „Betr: Deutschland- und berlinpolitische Aspekte des Prinzipienkatalogs der KSZE", 4/6/1974, AAPD 1974, vol.I, dok.158, pp.671-676; Aufzeichnung des MD van Well, "Betr: KSZE, Gespräch Kissingers mit Gromyko in Moskau über den Grundsatz der friedlichen Grenzänderung", 5/7/1974, AAPD 1974, vol.II, dok.198, pp.875-877 (in questo documento la BRD proponeva come *second best* un collegamento con il principio IV, ovvero „Integrità territoriale"); MD van Well an die Bo. in Moskau, „Betr: KSZE-Prinzipiendeklaration; *peaceful change",* telex, 28/1/1975, AAPD 1975, vol.I, dok.18, pp.100-104.

[208] G. Niedhart, "Peaceful change of frontiers", cit., pp.46-49.

Mosca del 1970.[209] Bilanciata infatti dalla possibilità di cambiamenti delle frontiere nazionali "in conformità al diritto internazionale, con mezzi pacifici e mediante accordo" (presente nel principio I), la legittimazione internazionale dello status quo europeo tanto cercata dai Sovietici (fondata principalmente sui principi I, III, IV e VI) veniva quantomeno parzialmente intaccata.[210]

Nei negoziati di Ginevra, peraltro con il forte sostegno della delegazione di Bonn,[211] venne poi stabilito che, nell'ambito delle norme che dovevano regolare le relazioni interstatali, tutte le disposizioni presenti nel catalogo dei principi avrebbero avuto la stessa importanza, eliminando dunque ogni tentazione di interpretarle accordando loro un arbitrario ordine di priorità.[212] Il principio dell'equivalenza delle disposizioni, di cui Bonn fu la maggiore fautrice in sede negoziale, fu successivamente più volte richiamato dal governo della Repubblica Federale Tedesca soprattutto per sottolineare che il principio relativo alla inviolabilità dei confini avrebbe dovuto avere lo stesso rango rispetto a quello che

[209] MDg Brunner, z.Z. Genf, an das AA, „Betr: Unverletzlichkeit der Grenzen", telex, 22/3/1974, AAPD 1974, vol.I, dok.102, pp.422-424.

[210] Il testo dell'Atto Finale della CSCE è disponibile online sul sito della *Organization for Security and Co-operation in Europe* (OSCE), l'organismo che nel 1995 istituzionalizzò il processo nato con la Conferenza di Helsinki e proseguito con le riunioni periodiche che si tennero dalla seconda metà degli anni '70 alla metà degli anni '90, si veda: http://www.osce.org/mc/39501?download=true (ultimo accesso 11/2/2013).

[211] Aufzeichnung des MD van Well, z.Z. München, „Betr: Gespräch des BM (Genscher) mit Außenminister Kissinger am 6.Juli 1974 in Miesbach", 6/7/1974, AAPD 1974, vol.II, dok.202, pp.889-892; Gesandter Boss, Brüssel (NATO), an das AA, „Betr: KSZE; Konsultation im NATO-Rat", telex, 3/12/1974, AAPD 1974, vol.II, dok.351, p.1166.

[212] Durante i negoziati, i sovietici si erano infatti mostrati decisi a voler accordare una posizione preminente al principio sulla intangibilità delle frontiere rispetto alle altre disposizioni fissate nel decalogo. Nell'Atto Finale, alla fine del catalogo dei principi si dice: "*Tutti i principi sopra enunciati sono di importanza fondamentale e, di conseguenza, saranno applicati in modo eguale e senza riserva, ciascuno di essi essendo interpretato tenendo conto degli altri.",* si veda "Helsinki Final Act", 1/8/1975, disponibile on-line dal sito internet dell'OSCE (ultimo accesso 21/2/2013): http://www.osce.org/mc/39501?download=true.

stabiliva la possibilità di cambiamenti pacifici e consensuali delle stesse frontiere.[213]

Per quanto riguardava i confini, il governo tedesco era inoltre convinto dell'opportunità di perseguire una maggiore permeabilità delle frontiere, tramite accordi di cooperazione in diversi ambiti e una maggiore circolazione di persone e informazioni tra gli stati europei. Tale obiettivo era funzionale ad un auspicato riavvicinamento tra le due parti divise dell'Europa (compresi i due stati tedeschi), che avrebbe avuto come primo risultato l'alleggerimento dei costi della Guerra Fredda che ricadevano sulla popolazione del continente europeo (*menschliche Erleichterung*)[214], oltre a creare gradualmente un contesto in cui sarebbe stato più facile realizzare un'eventuale riunificazione tedesca.

Il tradizionale revisionismo di Bonn rispetto alla propria questione nazionale non sarebbe stato pertanto abbandonato in favore di un'incondizionata accettazione dello status quo, bensì era divenuto parte di una strategia politica di lungo periodo, in coerenza del resto con la nuova Ostpolitik.[215] Il principio relativo

---

[213] *Weißbuch 1975/1976. Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr* (Im Auftrage der Bundesregierung, herausgegeben vom Bundesminister der Verteidigung: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung), p.74.

[214] Tale espressione (ricorrente nei documenti tedeschi e analizzata nel volume di Timothy Garton Ash) è difficilmente traducibile in italiano ed indica il concetto di un "alleggerimento/sollievo per le persone" che, evidenziando appunto la dimensione umana della ricerca di un *modus vivendi* nel contesto della Guerra Fredda, avrebbe dovuto essere - secondo il governo di Bonn - il cardine della distensione europea, si veda: T. G. Ash, *In Europe's name,* cit., pp.136 e segg. Ash sottolinea a tal riguardo come i contatti umani tra le due parti del continente venissero considerati dalla BRD sia dei mezzi per raggiungere una "normalizzazione" dei rapporti Est-Ovest in Europa, sia un fine in sé stessi.

[215] G. Niedhart, "Peaceful change of frontiers", cit., p.42; O. Bange, "An intricate web. *Ostpolitik,* the European Security System and German Unification", cit., pp.23-38. Analizzando il progetto di politica estera e di sicurezza portato avanti da Brandt e da Bahr, Oliver Bange parla di un "*Gesamtkonzept",* ovvero un "progetto complessivo" in cui, attraverso trattati e altre iniziative diplomatiche, la *Neue Ostpolitik* tedesca era collegata in modo coerente ad una particolare idea di sicurezza collettiva europea. Il governo Brandt – come si è già accennato – poiché riteneva possibile una riunificazione nazionale soltanto in una prospettiva di lungo periodo e come conseguenza della creazione di un contesto generale di distensione in Europa, ribaltava il tradizionale assunto politico della Repubblica Federale Tedesca, consistente nel voler anteporre la risoluzione della questione tedesca ad ogni possibile forma di distensione europea. Al contrario, nelle parole di Bahr, "*la distensione ha la priorità rispetto alla riunificazione*". Si vedano a tal

ad una libera circolazione delle persone e ad un incremento nello scambio di informazioni rappresentava peraltro uno dei capisaldi della politica estera del governo Brandt, come dimostra il fatto che tale concetto fosse già presente nei cosiddetti "20 Punti di Kassel", formulati nel maggio del 1970 in occasione dell'incontro a Kassel (BRD) tra lo stesso Cancelliere e il Presidente del Consiglio della DDR Willi Stoph.[216]

Coerentemente con il contenuto degli accordi specifici per la città di Berlino (sulle comunicazioni e sul transito di persone) conclusi dal governo Brandt con la DDR a partire dal 1971, la dimensione dei "contatti umani" fu dunque uno tra i temi centrali dell'azione diplomatica di Bonn nei negoziati della CSCE.[217] A tal riguardo, la diplomazia tedesco-occidentale si batté per inserire all'interno del "decalogo" dei principi di comportamento tra gli stati un'apposita disposizione che prescrivesse il rispetto dei diritti umani individuali e delle libertà fondamentali da parte dei governi partecipanti.

---

proposito il documento programmatico del gruppo parlamentare dell'SPD del marzo 1969, nel quale si ribadiva la necessità di perseguire in primo luogo una distensione europea, che avrebbe poi avuto conseguenze positive anche relativamente alla questione tedesca: "Entwurf der SPD- Bundestagsfraktion, "Sozialdemokratische Sicherheits- und Verteidigungspolitik 1969", für den SPD Parteitag 1969, Marzo 1969; WBA – AdsD, A-7, Mappe 9, pp.114-120; e la seguente annotazione di Bahr: Egon Bahr, "Aufzeichnung: Vorteile aus Moskauer Vertrag und Bahrpapier", 9.2.1972, Dep. Bahr – AdsD, A-3, 1/EBAA000931 (ex.345-A). Sul tema si veda anche il già citato documento elaborato da Bahr relativo alla sicurezza europea: "Konzeption der europäischen Sicherheit (1973)", in E. Bahr, *Sicherheit für und vor Deutschland,* cit., pp.60-82.

[216] Willy Brandt, "Erklärung in der Vormittagssitzung des Treffens mit dem Vorsitzenden des Ministerrats der DDR, Willi Stoph, am 21. Mai 1970 in Kassel", in Bundeskanzler Brandt, *Reden und Interwies* (Oktober 1969 – Juli 1971), (Bonn: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1971), pp.228-232. I punti di Kassel specificatamente dedicati alla dimensione dei contatti umani erano il 14 (*Reiseverkehr und Freizügigkeit*), 15 (*Probleme aus der Trennung von Familien*), 16 (*Probleme nachbarschaftlich zu lösen*) e il 17 (*Zusammenarbeit auf dem Gebieten des Verkehrs, des Post- und Fernmeldewesens, des Informationsaustauschs, der Wissenschaft, der Erziehung, der Kultur der Umweltfragen und des Sports*) .

[217] P. Hakkarainen, *A state of peace in Europe,* cit.; *Weißbuch 1973/1974. Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr* (Im Auftrage der Bundesregierung, herausgegeben vom Bundesminister der Verteidigung: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1974), p.44.

Tale battaglia diplomatica si rivelò vincente, poiché nel documento finale della conferenza il principio relativo alla tutela dei diritti umani (il VII, che nominava specificatamente la libertà di pensiero, coscienza, religione o credo), fu approvato all'interno del decalogo in posizione di equivalenza rispetto alle altre disposizioni concernenti le relazioni tra gli stati, divenendo pertanto a tutti gli effetti una "norma trans-europea".[218] Questo risultato sanciva una novità "rivoluzionaria" nella storia delle relazioni internazionali, accordando per la prima volta alla questione del rispetto dei diritti umani all'interno dei singoli paesi lo status di materia di interesse a livello interstatale. Anche il principio VIII rivestiva un particolare interesse dal punto di vista della Germania occidentale, in quanto stabiliva il concetto di autodeterminazione dei popoli, che la classe politico-diplomatica della Repubblica Federale collegava in primo luogo alla situazione vigente nella DDR, oltre che a quella degli altri stati dell'Europa orientale.[219]

Il decalogo dei principi che avrebbero dovuto guidare le relazioni tra gli stati partecipanti consisteva dunque nelle seguenti disposizioni:

1. Eguaglianza sovrana tra gli Stati
2. Rinuncia alla minaccia o all'uso della forza
3. Inviolabilità delle frontiere
4. Integrità territoriale degli Stati
5. Risoluzione pacifica delle controversie
6. Non interferenza negli affari interni
7. Rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
8. Eguaglianza dei diritti e autodeterminazione dei popoli

[218] In questo caso, riprendendo la definizione presente nel volume di Daniel Thomas, si usa il termine "norma" in senso generico come "disposizione", senza implicare un significato prettamente giuridico di "norma di diritto internazionale". D. C. Thomas, *The Helsinki effect,* cit., pp.258-259.

[219] Sul principio di autodeterminazione vi era una condivisione da parte di tutte le forze parlamentari tedesco-occidentali, opposizione conservatrice compresa. Si veda a tal riguardo la mozione congiunta presentata al *Bundestag* da SPD, FDP, CDU/CSU in occasione della repressione sovietica della Primavera di Praga, nella quale si nomina il principio di autodeterminazione dei popoli come uno degli irrinunciabili cardini della politica di Bonn; "Antrag der Bundestagfraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP. Außenpolitische Debatte", 25.9.1968, HSA – AdsD, 1/HSAA005085, Bd.1 (Fraktionsvorstand, Arbeitskreis I: Außenpolitik und Gesamtdeutsche Frage).

9. Cooperazione tra gli Stati
10. Adempimento in buona fede degli obblighi di diritto internazionale[220]

Sebbene dunque originariamente concepiti dall'URSS in chiave anti-tedesca, i principi relativi all'inviolabilità dei confini e al non-intervento nelle questioni interne di altri stati, se considerati congiuntamente alla questione della tutela dei diritti umani (principio VII) e al principio di autodeterminazione dei popoli (principio VIII), sembravano in realtà implicare una notevole limitazione per la "Dottrina Brezhnev".[221]

Nell'Atto Finale - allegata al decalogo di principi del primo paniere - vi era anche una parte di documento concernente le cosiddette "*Confidence-Building Measures"* (CBMs), ovvero misure che rientravano essenzialmente nel campo della sicurezza militare e che dovevano servire a ridurre il livello di tensione presente nel continente europeo, contribuire alla costruzione di un clima di fiducia tra gli stati partecipanti alla CSCE e limitare, di conseguenza, il rischio di confronti militari dovuti ad errori o incomprensioni.[222] Le CBMs stabilivano ad esempio l'opportunità di notificare ingenti movimenti di truppe e di avviare degli scambi di osservatori per monitorare aspetti relativi a manovre militari, oltre ad enunciare un generale impegno a favorire misure di disarmo e controllo degli armamenti nella direzione di un auspicato disarmo generale e completo.[223]

---

[220] "Helsinki Final Act", cit.

[221] A. Romano, *From Détente in Europe to European Détente,* cit., pp.53; 97. Sebbene l'Alleanza Atlantica non potesse di fatto impedire che si verificassero nuovamente drammatici episodi simili a quelli della repressione di Praga, Angela Romano sottolinea come, durante i negoziati per la CSCE, l'intento occidentale divenne quello di innalzare almeno il costo globale di un intervento militare sovietico nella propria sfera di influenza, offrendo al contempo all'Unione Sovietica dei benefici per un suo comportamento più tollerante e cooperativo.

[222] "Helsinki Final Act", cit.

[223] "Helsinki Final Act", cit.

Le *Confidence-Building Measures* furono proposte dagli stati dell'Alleanza Atlantica e vennero sostenute convintamente dalla delegazione della Germania occidentale, che accordava loro una funzione essenzialmente politica.[224] La posizione tedesca rispecchiava la concezione elaborata dal governo Brandt di una complementarietà degli aspetti politici e militari della distensione e della stessa sicurezza.[225] Il governo di Bonn considerava dunque le CBMs come una parte irrinunciabile all'interno del negoziato di Ginevra, come dimostra ciò che scriveva il Segretario di Stato agli Esteri Paul Frank all'Ambasciata tedesca negli USA nel maggio del 1974:

> Le CBM sono per noi un elemento autonomo all'interno del complesso-KSZE. Una soddisfacente soluzione della questione dei pacifici cambiamenti di frontiere non può rappresentare pertanto una compensazione nei confronti di un fallimento del tema delle CBM. Le due tematiche devono essere affrontate separatamente. Nemmeno un collegamento con i principi del terzo paniere è da prendere in considerazione.[226]

L'inserimento di tali misure fu fortemente osteggiato da parte dell'Unione Sovietica, che le interpretava come un'ingerenza negli affari di giurisdizione interna dei singoli stati sovrani ed era inoltre restia ad affrontare temi relativi agli aspetti militari della sicurezza nell'ambito della Conferenza di Helsinki. Il tentativo sovietico di applicare tali misure esclusivamente in aree territoriali di confine tra uno stato ed un altro venne decisamente respinto in primo luogo dalla delegazione di Bonn, decisa a non avallare un'idea di differenti zone di sicurezza

---

[224] "VLR I.Klasse Ruth an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel. Betr: KSZE – militärische Aspekte der Sicherheit; Rahmendokument für eine Vereinbarung über vertrauensbildende Maßnahmen", telex 31/8/1973, AAPD 1973, vol.II, dok.269, pp.1332-1334; „VLR I.Klasse Ruth an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel. Betr: KSZE – vertrauensbildende Maßnahmen", telex, 17/9/1973, AAPD 1973, vol.II, dok.283, pp.1385-1389; VLR I.Ruth (Ref.221 *„Sicherheit in Europa"*), „Arbeitspapier Vertrauensbildende Maßnahmen", 7/12/1973, PA AA, Zwischenarchiv (B 43), Bd.107.362.

[225] Gesandter Freiherr von Groll, z.Z. Genf, an das AA, „Betr: KSZE – Militärische Aspekte der Sicherheit", telex, 28/3/1974, AAPD 1974, vol.I, dok.108, pp.458-461; si veda anche *Weißbuch 1975/1976. Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr*, cit., p.77.

[226] St.Se. Frank an die Bo. in Washington, "Betr: KSZE, vertrauensbildende Maßnahmen", telex, 17/5/1974, AAPD 1974, vol.I, dok.150, pp.635-638.

nel continente europeo e a difendere invece il concetto di una "indivisibilità della sicurezza europea".[227]

La questione della cooperazione "nel campo dell'economia, della scienza e tecnologia e dell'ambiente" – affrontata nel secondo paniere – rientrava anch'essa strettamente negli interessi della Repubblica Federale Tedesca. Per quanto riguardava infatti le relazioni economico-commerciali e industriali tra i due blocchi, la BRD era uno degli stati leader nel settore. I trattati dell'Ostpolitik si erano peraltro già occupati di porre le basi per avviare solidi rapporti di collaborazione economica con gli stati del Patto di Varsavia, che potessero contribuire a "normalizzare" le relazioni Est-Ovest.[228] Entrambe le alleanze - oltre che gli stati non allineati – erano interessate ad affrontare soprattutto la tematica della cooperazione nel settore economico in quanto, divenendo progressivamente evidente una generale interdipendenza economica all'interno della comunità internazionale, si presumeva che da tali accordi sarebbero potuti derivare reciproci vantaggi.[229] Le discussioni sul secondo paniere furono dunque le meno complicate, sia nei negoziati preliminari sia a Ginevra.

Il terzo paniere della conferenza era quello specificamente dedicato alla cooperazione nella dimensione umanitaria e dunque relativo alla questione dei

[227] In aggiunta al concetto di indivisibilità della sicurezza europea (una costante nell'elaborazione politica di Bonn), i diplomatici tedeschi evidenziavano in tale nota anche come l'idea di applicare le CBMs solo a strisce di territorio contigue alle frontiere rappresentava una concezione obsoleta della sicurezza e della strategia militare. Infatti „grazie ai sempre più veloci mezzi di locomozione a disposizione dei moderni eserciti, l'idea di "*Grenzstreifen"* – per profonde che possano essere queste – corrisponde ad una situazione di movimentazione e manovre militari del tempo passato". Si veda: Gescher (Ref.221 „*Sicherheit in Europa*"), an das Ref.212 („*KSZE*"), "Betr: Rede des BM in Kopenhagen (EPZ) am 20. November 1973; KSZE: vertrauensbildende Maßnahmen", 16/11/1973, PA AA, Zwischenarchiv (B 28), Bd.111.522.

[228] Per quanto riguarda la dimensione economica della *détente* (fenomeno prevalentemente europeo) e soprattutto il modo in cui le tematiche relative alla cooperazione economico-commerciale vennero affrontate nell'ambito della Conferenza di Helsinki si veda Juhana Aunesluoma, "Finlandisation in reverse: the CSCE and the rise and fall of economic détente, 1968-1975", in O. Bange, G. Niedhart (eds.), *Helsinki 1975 and the transformation of Europe,* cit., pp.98-112.

[229] A. Romano, *From Détente in Europe to European Détente,* cit., pp.43-47.

"contatti umani" e agli scambi nel campo della cultura e dell'educazione. Per quanto riguardava tali ambiti, gli stati dell'Europa occidentale focalizzarono la discussione soprattutto sul tema della libera circolazione di persone e di informazioni tra gli stati europei. Introducendo tali argomenti nelle trattative, il campo occidentale riuscì di fatto a porre le basi per una diffusione dei propri valori democratici.[230] La tematica della cooperazione culturale rientrava poi anch'essa nel concetto di alleviamento dei costi drammatici che gravavano sulla popolazione dell'Europa divisa ed era pertanto coerente con l'obiettivo tedesco di aumentare la permeabilità dei confini per rendere più "sopportabile" la Guerra Fredda.

Le delegazioni dei governi dell'Europa occidentale divennero gradualmente sempre più convinte che le misure discusse nel secondo e terzo paniere avrebbero potuto indurre una progressiva liberalizzazione nelle società del blocco comunista, favorendo un allentamento del dominio di Mosca sull'Europa orientale.[231] Distinguendosi dal persistente scetticismo della Casa Bianca in materia, anche i funzionari dello *State Department's Bureau of European Affairs* americano e alcune personalità di spicco del Partito Democratico degli Stati Uniti cominciarono a considerare con grande attenzione tale possibile risvolto del processo negoziale della CSCE.[232]

---

[230] D. C. Thomas, *The Helsinki effect,* cit.

[231] Wilfried Loth parla a tal proposito di una accezione "difensiva" presente nella distensione prospettata dall'Unione Sovietica, consistente nel tentativo di Mosca di utilizzare le iniziative diplomatiche di tale periodo per rafforzare e stabilizzare i regimi del Patto di Varsavia, e di un aspetto invece "offensivo" insito nella concezione occidentale di distensione, mirante ad un'erosione del blocco comunista tramite la promozione di libertà fondamentali e diritti umani nel campo avversario. Si veda: W. Loth, *Overcoming the Cold War. A history of Détente,* cit.; e sullo stesso argomento anche A. Romano, *From Détente in Europe to European Détente,* cit., pp.80; 93.

[232] Per la contrapposizione tra una concezione di distensione "*bridge-building*" e una "*status quo oriented*" all'interno dell'Amministrazione statunitense, si veda: S. Kieninger, "Transformation or status quo: the conflict of stratagems in Washington over the meaning and purpose of the CSCE and MBFR, 1969-1973", cit. Per quanto riguarda invece la posizione di Zbigniew Brzezinski (futuro Consigliere per la Sicurezza Nazionale nell'Amministrazione Carter dal 1977 al 1981) e la sua strategia di "*peaceful*

Il dibattito che iniziò nell'ambito della Conferenza di Helsinki ampliò di fatto la nozione di sicurezza fino ad allora generalmente accettata, in favore di una nuova concezione (definita talvolta "*soft security*" o "*human security*") che includeva appunto - oltre alla tradizionale dimensione militare - anche una dimensione umana.[233] A tal proposito, un documento prodotto dall'SPD nel settembre del 1975, asserì poi che un potenziamento della distensione Est-Ovest che comprendesse anche l'aspetto dei rapporti umani avrebbe contributo – "in maniera equivalente e parallela rispetto alla dimensione militare" – a tutelare la sicurezza nel continente europeo.[234]

L'ambito nel quale fu più marcata la differenza nello stile negoziale tra gli USA e la Germania occidentale - cui si è accennato nelle pagine precedenti - fu probabilmente quello delle discussioni sul terzo paniere. In seguito ad una evoluzione nell'atteggiamento dell'Amministrazione statunitense, la delegazione di Washington passò appunto da una posizione negoziale di basso profilo ad un comportamento alquanto incalzante nei confronti dell'Unione Sovietica. Tale atteggiamento generava spesso un clima di confronto piuttosto acceso tra statunitensi e sovietici, rispecchiando del resto come, dopo il raggiungimento del TNP nel 1968 e dei SALT nel 1972, lo sviluppo della distensione tra le due superpotenze non sembrava più così promettente come nei primissimi anni '70.[235]

---

engagement" nei confronti del Patto di Varsavia, si rimanda a Patrick G. Vaughan, "Zbigniew Brzezinski and the Helsinki Final Act", in L. Nuti (ed.), *The crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev*, cit., pp.11-25.

[233] Per quanto riguarda il concetto di "*human security*" si vedano soprattutto: Jussi M. Hanhimäki, *The rise and fall of détente. American foreign policy and the transformation of the Cold War* (Washington D.C.: Potomac Books, 2013), pp.71-74; 151; D. Möckli, „The EC Nine, the CSCE, and the changing pattern of European security", cit., p.159; G. Niedhart, "Peaceful change of frontiers", cit., p.43.

[234] "Vorlage für die Sitzung des Parteivorstandes am 29.9.1975: Antrage des SPD Parteivorstandes zur Außen- und Sicherheitspolitik", HSA – AdsD, 1/HSAA006215 (Aktengruppe: SPD Parteivorstand, Bd.6).

[235] R. L. Garthoff, *Détente and confrontation,* cit.

La delegazione della Repubblica Federale Tedesca era convinta che, soprattutto nelle trattative sulla tematica dei diritti umani, fosse necessario mantenere una posizione risoluta ma "realistica", per evitare il rischio di un fallimento dell'intero processo negoziale. A tal proposito, il Rappresentante Permanente tedesco presso la NATO Franz Krapf nel settembre del 1974 scriveva in una comunicazione per il Ministero degli Esteri di Bonn:

> Vi sarebbero difficoltà relative a differenze di opinione (*all'interno dell'Alleanza Atlantica*) per quanto concerne il terzo paniere. Qui bisognerebbe essere realisti. (…) Vi è un grande pericolo consistente nel fatto che, con pretese esagerate, l'Occidente potrebbe trovarsi a breve davanti all'alternativa tra ritrattare ampiamente le proprie richieste, rimettendoci in tal modo considerevolmente nel proprio prestigio, o al contrario far fallire la conferenza, così facendo mettendo a rischio l'intero processo di distensione. Le trattative di Ginevra possono nuocere in modo rilevante al clima delle relazioni Est-Ovest. Gli USA nell'ambito del terzo paniere non vogliono formulare dei testi che rappresentino già una posizione minimalista. Bisogna tuttavia elaborare delle misure che siano realistiche.[236]

La delegazione tedesco-occidentale portava avanti gli interessi della Repubblica Federale cercando di evitare un atteggiamento provocatorio nei confronti del campo comunista, poiché temeva che un tale comportamento avrebbe potuto irritare eccessivamente gli stati del Patto di Varsavia e dare luogo ad un clima negoziale teso e ad un irrigidimento di Mosca, giudicati controproducenti per gli stessi obiettivi dell'Alleanza Atlantica. Alcuni studiosi parlano a tal proposito di una "*quiet diplomacy*" della Germania occidentale,[237] intenzionata a perseguire con decisione i propri interessi senza tuttavia innescare accese polemiche con gli avversari. Come notava con soddisfazione il direttore del *Planungsstab* Guido Brunner traendo un bilancio intermedio dei negoziato alla fine del 1973:

[236] Bo. Krapf, Brüssel (NATO), an das AA, „KSZE; Konsultation im NATO-Rahmen", telex, 13/9/1974, AAPD 1974, vol.II, dok.262, pp.1155-1157.

[237] T. G. Ash, *In Europe's name,* cit., pp.263 e segg.

Il ruolo della delegazione della *Bundesrepublik* è stato considerato costruttivo dall'Est, senza che questo pregiudicasse al contempo la posizione occidentale.[238]

Il governo di Bonn concepiva del resto la CSCE all'interno di un processo di distensione basato su un'auspicata *evoluzione* e non una (a suo giudizio ben più rischiosa) *rivoluzione* del contesto internazionale.[239] Tale comportamento negoziale – in linea con l'idea di base dell'*Entspannungspolitik* di auspicare cambiamenti graduali e nel lungo periodo - era alquanto diverso dall'approccio adottato nell'ultima fase delle trattative dagli Stati Uniti che, come si è detto, si caratterizzava invece per un piglio polemico e provocatorio e che spesso portava ad uno scontro diplomatico con gli stati del campo sovietico. Questa differenza tra l'atteggiamento aggressivo e massimalista degli Stati Uniti e quello più pragmatico e graduale della Germania occidentale per quanto riguardava la Conferenza di Helsinki divenne poi sempre più evidente nell'ambito degli incontri di *follow-up* del processo della CSCE che si tennero tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80.[240]

---

[238] MDg Brunner, z.Z. Genf, an das AA, Betr: „KSZE-Zwischenbilanz", telex, 14/12/1973, AAPD 1973, vol.III, dok.418, pp.2040-2042.

[239] P. Hakkarainen, "From linkage to freer movement. The FRG and the nexus between Western CSCE preparations and *Deutschlandpolitik,* 1969-1972", cit., pp.172-177; T. G. Ash, *In Europe's name,* cit., pp.176-185. Per un riferimento sulla concezione tedesca di evoluzione del contesto internazionale e sul modo in cui questa si inseriva nella politica di sicurezza di Bonn, si vedano le 60 linee guida della politica di sicurezza della BRD, formulate tra il 1970 e il 1971, in particolare punto n.20. "60 Leitlinien unserer längerfristigen Sicherheitspolitik", allegate a: Leiter Pl. (Dirk Oncken) a St.Se. e BM, „Sicherheitspolitische Bedingungen für eine Europäische Friedensordnung", 14/1/1971, PA AA, Zwischenarchiv (B 9), Bd.178.364.

[240] A proposito del comportamento negoziale di Bonn, il "*Weißbuch 1973/1974",* pubblicato dal Ministero della Difesa tedesco-occidentale, parla di una strategia politica della Repubblica Federale Tedesca volta al perseguimento di risultati che siano "*greifbar",* dove "*greifbar"* può significare sia "*concreti/tangibili"*, sia "*a portata di mano",* trasmettendo dunque sia l'idea di concretezza sia probabilmente quella di non voler forzare eccessivamente il Patto di Varsavia verso posizioni su cui sarebbe stato difficile raggiungere un consenso, mirando al contrario a ciò che era "*realisticamente possibile". Weißbuch 1973/1974. Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland,* cit., p.44. Focalizzato proprio sull'ambito negoziale dei *follow-up* del processo di Helsinki tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80 e sui diversi atteggiamenti degli Stati Uniti e della Repubblica Federale Tedesca in riferimento alla crisi della distensione, è ad esempio il seguente contributo: Michael R. Lucas, "Creative tension: The United States and the Federal Republic in the CSCE", in Detlef Junker (ed.), The United States and

Un quarto e ultimo paniere dei temi discussi nell'ambito dei negoziati stabiliva infatti che il processo multilaterale avviato ad Helsinki avrebbe dovuto essere monitorato negli anni seguenti, in occasione di periodiche riunioni della CSCE, la prima delle quali si sarebbe dovuta tenere nel 1977 a Belgrado. La questione di un *follow-up* del processo di Helsinki era stata un argomento approfonditamente dibattuto nei negoziati. L'Unione Sovietica aveva infatti cercato inizialmente di ottenere un organismo permanente di controllo, lasciando tuttavia in un secondo momento cadere tale proposta, quando divenne evidente che il contrappeso della legittimazione della sfera di influenza sovietica sarebbe consistito in un accordo relativo alla dimensione umanitaria della cooperazione Est-Ovest.[241] I governi del Patto di Varsavia giunsero allora ad accordare un peso ancora maggiore al principio di non ingerenza negli affari interni di ogni stato, perdendo dunque gradualmente ogni interesse nei confronti di un rigoroso monitoraggio sull'attuazione dell'Atto Finale. I presupposti per una qualche forma di *follow-up* di Helsinki erano tuttavia ormai stati posti e, riprendendo un'efficace frase di Floribert Baudet, "la distensione non poteva più essere semplicemente proclamata, andava ora dimostrata".[242]

Esaminando la fase finale dei lavori della conferenza, si può rilevare come nella Repubblica Federale Tedesca l'opposizione conservatrice si mostrasse

---

Germany in the era of Cold War, 1945-1990, A handbook, vol. 2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), pp.40-46.

[241] Questa inversione di rotta della delegazione sovietica è riportata ad esempio nel documento relativo a delle consultazioni tra i funzionari dell'*Auswärtiges Amt* e quelli del Ministero degli Esteri francese tenutesi alla fine di luglio del 1975, si veda: (Ref.202), Gespräch des St.Se. Gehlhoff mit dem Generalsekretär im französischen Außenministerium, de Courcel, geheim, 21/7/1975, AAPD 1975, vol.II, dok.213, pp.984-986; sullo stesso tema si veda anche la nota diplomatica dell'unità 212 dell'*Auswärtiges Amt* risalente al settembre 1975, nella quale si sottolinea come nell'ambito della CSCE l'Unione Sovietica fosse gradualmente passata – durante i negoziati di Ginevra – ad una posizione di difensiva: Aufzeichnung des VLR Gehl (Ref.212), "Stand der Ost-West Beziehungen nach Helsinki", VS-NfD, 24/9/1975, AAPD 1975, vol.II, dok.282, pp.1301-1309.

[242] Floribert Baudet, ""It was Cold War and we wanted to win". Human rights, "détente", and the CSCE", in A. Wenger, V. Mastny, C. Neunlist (eds.), *Origins of the European Security System,* cit., p.194.

alquanto critica nei confronti del processo negoziale, ritenendo che il governo Brandt fosse colpevole di *appeasement* nei confronti del Patto di Varsavia. All'interno del Ministero degli Esteri tedesco-occidentale era di conseguenza frequente la redazione di studi ed analisi che avevano lo scopo di presentare i benefici che Bonn avrebbe potuto ricavare dalla stessa CSCE.

In uno di tali documenti, elaborato nel gennaio 1974 da von Groll, (a capo dell'unità 212 del Ministero, responsabile per la CSCE), il diplomatico tedesco sosteneva ad esempio che tramite la conferenza non si sarebbe giunti a "risultati spettacolari" né per un campo né per l'altro, tuttavia la stessa conferenza stava rappresentando un utile forum per un primo tentativo di una sistemazione degli interessi con il blocco orientale.[243] La Guerra Fredda – secondo von Groll - non sarebbe finita, ma si sarebbe in tal modo "attenuata". Il diplomatico in tale documento sosteneva dunque come – a suo avviso – la conferenza fosse da considerarsi un successo per l'Occidente già prima che essa iniziasse, in quanto grazie al meccanismo dei *linkages* con la questione tedesca e con l'*arms control,* si era riusciti a conseguire il raggiungimento dell'Accordo su Berlino e l'inizio delle trattative MBFR in tempi piuttosto rapidi. Oltre a tali vantaggiosi "effetti indiretti" sugli altri processi negoziali, la CSCE, contrariamente ai timori di scollamento dell'Alleanza Atlantica, aveva avuto invece un effetto positivo proprio sulla coesione del campo occidentale (e soprattutto tra i Nove europei, definiti qui il "motore della strategia diplomatica occidentale"). Già solo per questi risultati sarebbe valsa la pena - secondo von Groll - di aver acconsentito ad intraprendere i negoziati e oltre a questi bisognava poi aggiungere i vantaggi contenuti nel

[243] VLR von Groll (212), "Argumentenkatalog KSZE: *Was gewinnt der Westen mit seiner Teilnahme an der KSZE?*" , 4/1/1974, PA AA, Zwischenarchiv (B 9), Bd.178.364.

documento finale, che avrebbe dovuto costituire una "piattaforma comune" per un miglioramento complessivo della situazione nel continente europeo.[244]

Nel maggio 1974 Hans-Dietrich Genscher prese il posto di Walter Scheel (che fu eletto Presidente della Repubblica Federale) al Ministero degli Esteri sotto il governo Schmidt, formatosi in seguito alle dimissioni del Cancelliere Brandt per lo "scandalo Guillaume".[245] Tale cambiamento alla guida del Ministero non implicò significative modifiche nell'azione diplomatica portata avanti dalla Germania occidentale nei negoziati di Helsinki, poiché Genscher proveniva dallo stesso Partito Liberale (FDP) di Scheel ed era inoltre persuaso – come peraltro anche il Cancelliere Schmidt - dell'opportunità di proseguire nell'ambito della CSCE la politica messa in atto dal precedente governo.

Genscher era convinto che la Conferenza di Helsinki rappresentasse un nuovo fondamentale "ambito operativo" per la politica estera - in via di emancipazione - della Repubblica Federale Tedesca, che poteva permetterle di svolgere un ruolo "attivo e influente" nelle relazioni Est-Ovest.[246] Secondo Genscher, nell'ambito di tale *framework* multilaterale la Germania occidentale

[244] Tra i probabili esiti vantaggiosi del processo di Helsinki il diplomatico tedesco menzionava ad esempio la possibilità di cambiamenti pacifici dei confini, le considerazioni relative ai diritti umani e all'autodeterminazione dei popoli e un "*menschliche Erleichterung";* VLR von Groll (212), "Argumentenkatalog KSZE: *Was gewinnt der Westen mit seiner Teilnahme an der KSZE?"* , 4/1/1974, PA AA, Zwischenarchiv (B 9), Bd.178.364.

[245] Alla fine di aprile del 1974 si venne a sapere che uno dei più stretti collaboratori di Willy Brandt, Günther Guillaume, era una spia a servizio dei servizi segreti del regime della DDR e lo scandalo politico che ne derivò condusse alle dimissioni dello stesso Cancelliere (il 6 maggio) e alla formazione di un nuovo governo sostenuto dalla stessa coalizione SPD-FDP e guidato dal socialdemocratico Helmut Schmidt, che aveva ricoperto il ruolo di Ministro della Difesa nel primo governo Brandt (1969-1972) e di Ministro dell'Economia e delle Finanze nel secondo governo Brandt (1972-1974). Willy Brandt mantenne la carica di Presidente del Partito Socialdemocratico (che ricopriva dal 1964) fino al 1987 e poi *ad honorem* fino alla sua morte nel 1992. Per una ricostruzione degli episodi connessi all' "*affaire* Guillaume" si rimanda qui alle memorie dello stesso Cancelliere Brandt: Willy Brandt, *Memorie* (Milano: Garzanti, 1991), pp.334-361.

[246] H. D. Genscher, *Rebuilding a house divided,* cit., p.58; H. D. Genscher, „Realistische Entspannungspolitik. Erklärung der Bundesregierung zur Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europe, abgegeben vom BM vor dem Deutschen Bundestag am 25. Juli 1975", in Hans-Dietrich Genscher, *Deutsche Außenpolitik* (Reden), (Stuttgart: Verlag Bonn Aktuell, 1977), pp.63-81.

aveva infatti l'opportunità di mostrare la propria capacità di prendere l'iniziativa e avanzare una politica estera particolarmente rispondente ai propri interessi nazionali, sulla base di una piattaforma condivisa dall'Alleanza Atlantica e soprattutto dalla Comunità Europea. Nei primi anni '70 Genscher era stato tra i fautori della "nuova" politica estera tedesco-occidentale, che implicava sia il "tentativo di ottenere ciò che sembrava irraggiungibile" sia la necessità di arrivare tuttavia a dei compromessi con il blocco comunista, e a tal proposito nelle sue memorie traspare un giudizio piuttosto severo sulla *Politik der Stärke* che aveva caratterizzato la BRD negli anni '50 e '60:

> La politica del "tutto o niente" che, fino al 1969 – inizio della nuova politica nei confronti dell'Est – aveva subito una sconfitta dopo l'altra, era terminata.[247]

Come a tal proposito afferma in modo efficace Hakkarainen, dal punto di vista della Repubblica Federale Tedesca "trovare modi per scendere a patti con le esistenti divisioni dell'Europa era spesso almeno altrettanto importante rispetto al tentativo di superare le stesse divisioni".[248]

L'atteggiamento tedesco-occidentale a Ginevra si caratterizzò per una notevole perseveranza fino all'ultima fase delle trattative, atteggiamento che - come si è già visto - confliggeva talvolta con il nervosismo dimostrato dalla delegazione di Washington, impaziente di giungere ad una conclusione del negoziato. Nell'estate del 1974 alcuni diplomatici tedeschi riferivano al Ministero che i negoziati della CSCE erano diventati sempre più complicati e che la situazione rimaneva "insoddisfacente" dal punto di vista di Bonn, poiché "riguardo ad alcuni punti essenziali un accordo con il Patto di Varsavia non

[247] H. D. Genscher, *Rebuilding a house divided,* cit., pp.98-99.

[248] P. Hakkarainen, *A state of peace in Europe,* cit., p.8.

sembrava ancora essere in vista" a causa dell'intransigenza sovietica.[249] Successivamente, in un rapporto relativo alle consultazioni nel Consiglio NATO di dicembre 1974, un funzionario tedesco descriveva la posizione espressa dal rappresentante di Bonn, vicina a quella canadese[250] e invece parzialmente divergente da quella espressa dagli USA e dalla Norvegia:

> L'Ambasciatore Blech per quanto riguarda la tempistica ha spiegato che tutti i partecipanti vorrebbero una rapida conclusione della conferenza, tuttavia la velocità non dovrebbe avvenire a costo della coscienziosità ("*Sorgfalt"*). (…) Il tempo adoperato nella discussione dei principi ne è valso la pena. Il fattore tempo è meno importante rispetto a quello che si può raggiungere nella sostanza. (…) L'Est si aspetta che la coesione occidentale possa incrinarsi a causa della questione delle diverse priorità.[251]

Contestando l'interpretazione della CSCE quale un *Ersatzfriedensvertrag* ("surrogato di un trattato di pace") avanzata spesso provocatoriamente dai conservatori,[252] il Ministro degli Esteri Genscher nell'ultima fase dei negoziati metteva in risalto soprattutto le potenzialità del "processo di Helsinki" come strumento per avviare possibili trasformazioni all'interno del Patto di Varsavia.[253] Genscher si riferiva in particolare ad un'eventuale liberalizzazione delle società

---

[249] Si veda ad esempio: von Groll (Ref.212), an das Ref.201, (*„Atlantisches Bündnis und Verteidigung"*), „Betr: NATO-Ministertagung in Ottawa", 11/6/1974, PA AA, Zwischenarchiv (B 28), Bd.111.522.

[250] Per una breve ricostruzione della posizione del Canada ai negoziati della CSCE si veda: M. C. Morgan, "North America, Atlanticism, and the making of the Helsinki Final Act", cit., pp.34-45.

[251] Gesandter Boss, Brüssel (NATO) an das AA, „Betr: KSZE; Konsultation im NATO-Rat", telex, 3/12/1974, AAPD 1974, vol.II, dok.351, pp.1559-1567, qui pp.1165-1166, sullo stesso punto si veda anche: Gesandter Boss, Brüssel (NATO) an das AA, „Betr: KSZE; Konsultation im NATO-Rahmen", telex, 11/2/1975, AAPD 1975, vol.I, dok.24, pp.134-140.

[252] "Rede von BM Hans-Dietrich Genscher vor dem Bundesrat, 11.7.1975", HSA – AdsD, 1/HSA006655 (Aktengruppe: Bundeskanzler); su tale concetto si veda anche la nota redatta da Günter Dahlhoff, Bo. Genf, „KSZE – Grundsätze zwischenstaatlicher Beziehungen aus deutscher Sicht", 30/5/1975, PA AA, Zwischenarchiv (B 28), Bd.100.022. Il diplomatico tedesco ribadiva qui come il catalogo dei principi rappresentasse un *„engagement* politico-morale", e in nessun modo potesse essere considerato un trattato di diritto internazionale o un "*Ersatzfriedensvertrag".*

[253] La concezione della CSCE come un "inizio di un processo", era già presente del resto nelle valutazioni di alcuni politici e diplomatici della Repubblica Federale Tedesca che risalivano all'inizio degli anni '70, si veda ad esempio: P. Frank, "Zielsetzungen der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen europäischer Sicherheitsverhandlungen" (1972), cit., pp.156-157; W. Scheel, "Randbemerkungen zur Europäischen Sicherheitskonferenz", in *Süddeutsche Zeitung,* 20. Januar 1973, in W. Scheel, *Reden und Interviews II* (März 1972 – März 1974), cit., pp.184-185.

degli stati comunisti e alla crescita di un multipolarismo all'interno del blocco sovietico, processi che avrebbero concorso ad una conseguente erosione del potere dell'URSS.[254] Sebbene - secondo Genscher - la distensione non dovesse "condurre all'illusione della sicurezza",[255] egli appariva tuttavia decisamente ottimista relativamente ai futuri sviluppi della *détente* europea e alla capacità di quest'ultima di contribuire ad un processo di evoluzione politica (e non violenta) dello status quo.

Il governo di Bonn era però consapevole della prevedibile operazione propagandistica che l´URSS avrebbe potuto mettere in atto nel tentativo di presentare i risultati della CSCE come un univoco trionfo sovietico, consistente nel congelamento della realtà post-bellica europea.[256] In una nota preparatoria redatta dalla divisione 201 del Ministero degli Esteri ("*Atlantisches Bündnis und Verteidigung",* ovvero "Alleanza Atlantica e Difesa") in vista del discorso del Cancelliere Schmidt al vertice NATO di fine maggio 1975, si sottolineava infatti l'esigenza di prestare attenzione al modo in cui il negoziato di Helsinki avrebbe dovuto essere interpretato e presentato all'opinione pubblica occidentale.[257] Nella dichiarazione al summit della NATO Schmidt avrebbe dovuto a tal proposito

[254] Si vedano su tale punto alcune analisi interne del Ministero degli Esteri, come: VLR von Groll (212), "Argumentenkatalog KSZE: *Was gewinnt der Westen mit seiner Teilnahme an der KSZE?"* , 4/1/1974, PA AA, Zwischenarchiv (B 9), Bd.178.364.

[255] H. D. Genscher, *Rebuilding a house divided,* cit., p.61.

[256] Bo. Sahm, Moskau, an das AA, "Betr: KSZE, Sowjetische Haltung", telex, 12/2/1974, AAPD 1974, vol.I, dok.45, pp.181-187. L'Ambasciatore tedesco a Mosca sottolineava come il regime sovietico, avendo sempre considerato la CSCE come un irrinunciabile cardine della propria politica di distensione, era a quel punto determinato a presentare la realizzazione della conferenza come il coronamento della propria linea politico-diplomatica. La percezione del diplomatico tedesco era del resto ampiamente condivisa tra i governi occidentali e tale tema divenne un argomento di discussione tra i paesi membri della NATO nel periodo immediatamente successivo alla conclusione della Conferenza. Si veda: Bo. Krapf, Brüssel (NATO), an das AA, „Betr: Konsultationen über die Implementierung der KSZE-Beschlüsse", telex, 19/9/1975, AAPD 1975, vol.II, dok.275, pp.1275-1278.

[257] Auswärtiges Amt, (Ref.201), „Entwurf für eine Erklärung des Herrn BK vor dem NATO-Gipfel", NATO Konferenz in Brüssels, 29.5.1975/30.5.1975, BArch Koblenz, B 136/16765 (4.2.4, Besuche des Bundeskanzler und andere Persönlichkeiten im Ausland).

evidenziare lo scopo e le potenzialità del processo di Helsinki, presentando quest'ultimo come il "presupposto per una normalizzazione delle relazioni tra stati, nazioni e persone", dalla quale – dal punto di vista dell'Alleanza Atlantica - poteva derivare un miglioramento dello scenario internazionale.[258]

In Germania occidentale il dibattito interno sullo svolgimento dei negoziati per la CSCE aveva peraltro contribuito, all'inizio degli anni '70, ad una polarizzazione della classe dirigente, ampliando il divario esistente in politica estera tra la maggioranza di governo (SPD-FDP) e l'opposizione. Mentre infatti socialdemocratici e liberali esprimevano soddisfazione per l'avvicinarsi di una – a loro avviso - positiva conclusione dei negoziati di Helsinki (Brandt giunse a tal proposito a sostenere che, sebbene ci si trovasse solo all'inizio di una nuova epoca di confronto e cooperazione, "ci si era senz'altro lasciati alle spalle l'era della Guerra Fredda"[259]), il 24 e 25 luglio 1975 i partiti conservatori all'opposizione tentarono invece *in extremis* di ostacolare con una mozione parlamentare la sottoscrizione dell'Atto Finale da parte del Cancelliere Schmidt, venendo tuttavia sconfitti in tale prova di forza.[260] Non necessitando l'Atto Finale un processo di ratifica parlamentare, il potere del *Bundestag* in questo caso era limitato in realtà alla facoltà di raccomandare o sconsigliare l'esecutivo relativamente alla sottoscrizione dello stesso documento.

[258] Auswärtiges Amt, (Ref.201), „Entwurf für eine Erklärung des Herrn BK vor dem NATO-Gipfel", NATO Konferenz in Brüssels, 29.5.1975/30.5.1975, BArch Koblenz, B 136/16765 (4.2.4, Besuche des Bundeskanzler und andere Persönlichkeiten im Ausland).

[259] "Vortrag der Vorsitzende der SPD Brandt (KSZE), Gesellschaft UDSSR-BRD, Moskau", 4.7.1975; WBA - AdsD, A-3, 633; „SPD Vorsitzende Willy Brandt, Interview für die Sendung *´Kennzeichen D´*, Zweiten Deutschen Fernsehen-ZDF: *Was haben die Deutschen von der KSZE zu erwarten?*", SPD Pressemitteilungen und Informationen (KSZE), 22.7.1975; WBA – AdsD, A-3, 634.

[260] Bernd Schaefer sottolinea tale episodio come l'unico significativo caso di una forte opposizione all'Atto Finale da parte di una forza politica del campo occidentale. Sebbene l'iniziativa fosse stata concepita soprattutto dai bavaresi della CSU, la CDU – che, dopo una timida evoluzione nella propria posizione, appariva nel 1975 meno radicale nella sua opposizione alla Conferenza di Helsinki - si allineò tuttavia in modo compatto ai propri alleati cristiano-sociali, per evitare di trasmettere l'immagine di una coalizione conservatrice divisa al proprio interno. Si veda: B. Schaefer, ""Europe must not become Greater Finland". Opponents of the CSCE - the German CDU/CSU and China", cit., pp.124; 135-136.

In tale occasione Willy Brandt difese i risultati della Conferenza di Helsinki, accennando alla necessità di valutarli nell'ambito di una prospettiva di lungo periodo e affermando:

> Sebbene con la Conferenza non inizi un'età dell'oro, poiché le divisioni europee non sono state eliminate, i muri non sono stati ancora demoliti, si fronteggiano ancora eserciti assai armati e continua il confronto tra sistemi sociali differenti e valori di base divergenti, (…) è diventato ora possibile un dialogo pan-europeo attraverso la grande linea di separazione del 1945, (…) nel quale la pace deve essere più importante di tutte le ideologie. Mi rallegro del fatto che (*su tale dialogo)* sarà possibile fare una specie di bilancio intermedio a Belgrado nel 1977, in modo che i popoli d'Europa abbiano il diritto di sperimentare cosa stia succedendo rispetto ai testi che sono stati negoziati così faticosamente.[261]

E' da sottolineare come Brandt, rispetto ad un *follow-up* di Helsinki, nominasse i "popoli d'Europa" e non gli stati, avallando pertanto un concetto di distensione basato sulle persone oltre che sui governi.[262] A proposito poi dell'opposizione parlamentare dei conservatori rispetto alla CSCE Brandt aggiungeva:

> Con la grave posizione dei partiti dell'Unione, contrari alla Conferenza di Helsinki, la BRD è isolata. (…) Si potrebbe arrivare infatti solo ad un binario morto se non si volesse collaborare con l'Est in quanto troppo pericoloso e se contemporaneamente ci si isolasse dall'Occidente, ritenendo gli uni troppo vigliacchi e gli altri troppo socialisti![263]

Anche il Ministro degli Esteri Genscher valutava positivamente l'esito della seconda fase della Conferenza (ovvero quella dei negoziati veri e propri tenutisi a Ginevra), analizzando davanti al parlamento i risultati delle trattative sotto i tre diversi aspetti che interessavano la BRD: in quanto stato appartenente

---

[261] "Rede der Sozialdemokratische Bundestagsabgeordnete und Vorsitzende der SPD Brandt, Debatte Deutsche Bundestag", 25.7.1975, Informationen der Sozialdemokratische Fraktion in Deutschen Bundestag; WBA – AdsD, A-3, 634.

[262] L'inscindibile binomio tra la „distensione tra i governi" e la „distensione tra i cittadini" era centrale nella visione dei governi SPD-FDP in carica nella Repubblica Federale Tedesca all'inizio degli anni '70, si veda: *Weißbuch 1975/1976. Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr,* cit., p.77.

[263] "Rede der Sozialdemokratische Bundestagsabgeordnete und Vorsitzende der SPD Brandt, Debatte Deutsche Bundestag", 25.7.1975, Informationen der Sozialdemokratische Fraktion in Deutschen Bundestag; WBA – AdsD, A-3, 634.

all'Alleanza Atlantica, alla Comunità Europea e alla nazione tedesca.[264] Genscher sosteneva che, a causa della propria posizione geografica e della propria storia nazionale, la Repubblica Federale Tedesca aveva indubbiamente un "rapporto speciale" con la conferenza:

> Nessuno trascurerebbe più di noi il proprio dovere nazionale, qualora volesse esitare a prendere in considerazione anche la più piccola *chance* che potrebbe infine alleggerire il destino di questa nazione divisa. (…) Nella nostra situazione ovviamente anche un piccolo progresso giustificherebbe un grande sforzo. Ciò che è stato raggiunto dovrebbe essere valutato pertanto solo rispetto alle reali possibilità e non invece guardando a ciò che sarebbe auspicabile.[265]

Dopo aver espresso apprezzamento nei confronti della delegazione tedesco-occidentale (e della direzione di Guido Brunner e poi di Klaus Blech) per "la determinazione, la costanza e l'impegno" con cui aveva rappresentato gli interessi di Bonn, il Ministro degli Esteri esponeva quali fossero – a suo giudizio – le potenzialità dei negoziati appena conclusisi:

> Possiamo, in un'Europa divisa dolorosamente a causa di differenti sistemi politici, agevolare i contatti e la convivenza della popolazione. Possiamo, al di là dei confini tra i sistemi, promuovere la cooperazione tra gli stati e tra la gente a vantaggio di tutti. Possiamo infine raggiungere una condizione di pace in Europa, nella quale ci aspettiamo che anche il popolo tedesco possa riottenere la propria unità attraverso una libera autodeterminazione. La nostra realistica *Entspannungspolitik* serve alla pace e chi lo nega deve indicare allora un'alternativa.[266]

---

[264] Hans-Dietrich Genscher, „Realistische Entspannungspolitik. Erklärung der Bundesregierung zur Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europe, abgegeben vom Bundesminister des Auswärtigen vor dem Deutschen Bundestag am 25. Juli 1975", in H. D. Genscher, *Deutsche Außenpolitik,* cit., pp.63-81.

[265] H. D. Genscher, „Realistische Entspannungspolitik. Erklärung der Bundesregierung zur Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europe, abgegeben vom Bundesminister des Auswärtigen vor dem Deutschen Bundestag am 25. Juli 1975", in H. D. Genscher, *Deutsche Außenpolitik,* cit., pp.64-65.

[266] H. D. Genscher, „Realistische Entspannungspolitik. Erklärung der Bundesregierung zur Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europe, abgegeben vom Bundesminister des Auswärtigen vor dem Deutschen Bundestag am 25. Juli 1975", in H. D. Genscher, *Deutsche Außenpolitik,* cit., p.66.

Le forze politiche socialdemocratiche e liberali, respingendo le accuse di neutralismo avanzate in quelle settimane nei propri confronti dai conservatori,[267] si ritenevano dunque soddisfatte per lo svolgimento dei negoziati della CSCE, nell'ambito dei quali la Repubblica Federale Tedesca aveva investito un enorme impegno diplomatico.

La solenne cerimonia conclusiva della Conferenza per la Sicurezza e Cooperazione in Europa ebbe luogo a Helsinki dal 30 luglio al 1 agosto 1975, con la sottoscrizione dell'Atto Finale da parte dei rappresentanti dei 35 stati che avevano preso parte ai lavori.[268] E' interessante notare come, a causa dei cambiamenti di leadership avvenuti nel 1974, alcuni tra i principali stati del campo occidentale che aderirono all'Atto Finale furono rappresentati da esponenti politici diversi (Gerald Ford, Harold Wilson, Valery Giscard d'Estaing, Helmut Schmidt) da quelli in carica durante la fase iniziale dei negoziati, mentre il regime sovietico era rappresentato ancora da Leonid Brezhnev, che aveva lanciato la proposta della conferenza più di dieci anni prima.

[267] Si veda ad esempio: Egon Bahr, "Manuskript: Kein Raum für Neutralismus", (s.d., Oktober 1973), Dep. Bahr – AdsD, A-3, 1/EBAA000310 (ex.112-A). Bahr sosteneva qui come il non perseguire nell'immediato futuro la riunificazione tedesca non indicasse un presunto neutralismo del governo SPD-FDP (evocato a suo giudizio in modo polemico e strumentale da parte dell'opposizione), bensì un realismo politico che mancava ai partiti conservatori. Sullo stesso tema si veda anche il comunicato dell'SPD del 1.4.1974, nel quale si dichiarava: "gli sforzi per realizzare nuove strutture di pace, come documentano la CSCE e gli MBFR, non riducono il significato della NATO per noi", "Kommunique über die Sitzung des Vorstandes der SPD am 1.4.1974 in Bonn", HSA – AdsD, 1/HSAA006021 (Aktengruppe: SPD Parteivorstand, Bd.6).

[268] "Helsinki Final Act", cit.

1.3. L'Atto Finale come naturale sviluppo della (nuova) politica estera tedesco-occidentale: non un *"Ersatzfriedensvertrag"*[269] ma una proiezione multilaterale della Ostpolitik

Sebbene il dibattito storiografico relativo alle interpretazioni dell'Atto Finale sia alquanto vivace, analizzando il processo diplomatico della Conferenza di Helsinki dal punto di vista della politica estera tedesco-occidentale si può sostenere che la CSCE abbia rappresentato innanzitutto una prosecuzione della nuova Ostpolitik di Bonn in un contesto multilaterale europeo.[270]

Nel documento finale della conferenza (definito da Bender "un compromesso fino all'ultima virgola")[271] erano del resto presenti gli stessi elementi di accettazione e superamento dello status quo che si riscontravano nella Ostpolitik "bilaterale" della Repubblica Federale Tedesca e trovavano espressione nell'efficace formula di Egon Bahr "*Wandel durch Annäherung".* Se infatti con l'Atto Finale Bonn rinunciava a perseguire nel breve periodo una politica attiva nei confronti della riunificazione tedesca, confermando l'accettazione *de facto* – seppure temporanea – della realtà post-bellica europea, nel contempo alcuni passaggi del documento finale della CSCE ponevano le basi per un successivo possibile superamento dello status quo nel continente. Relativamente ad esempio alla clausola del possibile cambiamento pacifico dei confini, Klaus Blech, difendendo davanti ai parlamentari tedeschi l'Atto Finale nella fase finale dei negoziati, affermò:

---

[269] "*Ersatzfriedensvertrag"* significa letteralmente "surrogato di un trattato di pace" ed è un termine specifico che ricorre frequentemente nelle dichiarazioni dei politici tedesco-occidentali e nei documenti diplomatici della BRD relativi alla Conferenza di Helsinki. Dal punto di vista di Bonn, il maggior pericolo connesso ad una conferenza sulla sicurezza e cooperazione in Europa era infatti quello che tale iniziativa avesse potuto condurre ad una completa cristallizzazione e legittimazione dello status quo politico-territoriale del continente, sancendo dunque in modo permanente la divisione post-bellica dell'Europa e della nazione tedesca e venendo a porsi - di fatto - come il sostituto di quel trattato di pace con la Germania che non era mai stato stipulato dopo la Seconda Guerra Mondiale.

[270] O. Bange, "An intricate web. *Ostpolitik*, the European Security System and German Unification", cit., p.24.

[271] P. Bender, *Neue Ostpolitik. Von Mauerbau bis zum Moskauer Vertrag,* cit., p.203.

(*Alcuni passaggi del documento finale)* ci potranno risultare utili, (…) sebbene infatti il catalogo dei principi non risolverà alcun problema, esso può fornire tuttavia delle norme di comportamento utili per la risoluzione dei problemi stessi.[272]

Anche Egon Franke, Ministro socialdemocratico per le Relazioni Intratedesche, in occasione di uno degli ultimi accesi dibattiti sulla CSCE nell'ambito della Commissione Esteri del *Bundestag* (14 luglio 1975), aveva rassicurato l'opposizione del fatto che i risultati della conferenza non avrebbero escluso la possibilità di una riunificazione tedesca e che era particolarmente importante che Bonn - rispetto alla propria questione nazionale - non si isolasse dalla posizione prevalente nel campo occidentale.[273] Franke riconosceva inoltre soprattutto alla delegazione tedesca il merito di essere riuscita ad evitare che la CSCE si trasformasse pericolosamente in una conferenza sulla Germania, affrontando invece un'ampia gamma di questioni.

I partecipanti alla Conferenza di Helsinki stabilirono inoltre che l'Atto Finale non avrebbe dovuto avere lo status giuridico di un trattato vincolante secondo il diritto internazionale, rappresentando dunque "soltanto" un'ufficiale dichiarazione di intenti conclusiva dei negoziati.[274] Tale documento finale stabiliva pertanto intenzioni e principi di base senza tuttavia avere un effetto giuridicamente prescrittivo per i governi coinvolti.

Durante l'ultima fase dei negoziati alcuni parlamentari conservatori di Bonn (tra cui soprattutto Georg Kliesing e Alois Mertes)[275] avevano criticato la

---

[272] Klaus Blech, "55. Sitzung, 18/6/1975", in *Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages. Sitzungsprotokolle 1972-1976,* cit., p.1381.

[273] Egon Franke, "57. Sitzung, 24/7/1975), in *Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages. Sitzungsprotokolle 1972-1976,* cit., pp.1453-1455.

[274] La definizione dell'Atto Finale come una "*Absichtserklärung"*, ovvero "Dichiarazione di intenti" è quella che compare nel *Weißbuch 1975/1976,* la pubblicazione ufficiale del Ministero della Difesa di Bonn, *Weißbuch 1975/1976. Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr*, cit., p.74.

[275] Georg Kliesing era un influente politico della CDU, membro del *Bundestag* ed esperto di politica di difesa. Alois Mertes, di cui si è già parlato nei precedenti capitoli, era anche egli un

prospettiva di concludere il lungo periodo delle trattative con un documento finale non giuridicamente vincolante e pertanto reputato privo di utilità pratica per il futuro, in quanto sarebbero poi state possibili interpretazioni contraddittorie da parte dei singoli governi partecipanti.[276] Il diplomatico Klaus Blech - direttore del *Planungsstab* nel 1975, spesso incaricato di riferire in parlamento sul tema della CSCE - aveva respinto tale critica sostenendo che l'Atto Finale, rappresentando un forte impegno "morale e politico", avrebbe avuto una forma in realtà funzionale proprio agli interessi di Bonn. Blech evidenziava infatti come, mentre da una parte sarebbe stato auspicabile dal punto di vista della BRD stabilire in forma di trattato internazionale il contenuto del terzo paniere, dall'altra parte la Germania occidentale avrebbe fatto fatica ad accettare come giuridicamente vincolanti altre parti del documento (nell'ambito del primo paniere) che "non risultavano particolarmente attraenti" per Bonn.[277] Gli stati dell'Alleanza Atlantica erano riusciti infatti ad evitare un riconoscimento *de jure* dello status quo politico-territoriale postbellico nel continente europeo (confermando un proprio riconoscimento *de facto*, che del resto era implicitamente già esistente prima della CSCE).

Nonostante dunque i sovietici potessero ritenersi soddisfatti dalla Conferenza, in quanto i principi del primo paniere sembravano sancire un riconoscimento collettivo dello status quo nel continente europeo, gli occidentali erano tuttavia riusciti ad inserire degli elementi che - comprendendo la dimensione dei diritti umani e una cooperazione in diversi ambiti tra le società

---

parlamentare del gruppo CDU, che in precedenza (1969-1971) aveva ricoperto la carica diplomatica di VLR e Direttore della divisione "*Europäische Sicherheit, Regionale Abrüstung, Rüstungsbegrenzung und Rüstungskontrolle"* nel Ministero degli Esteri.

[276] 43. Sitzung, 29/1/1975, *Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages. Sitzungsprotokolle 1972-1976,* cit., pp.1063 e segg.

[277] Klaus Blech, „43. Sitzung, 29/1/1975", in *Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages. Sitzungsprotokolle 1972-1976,* cit., pp.1063 e segg.

europee - si sarebbero nel lungo periodo rivelati pericolosi per la stessa Unione Sovietica.[278] Ciò che l'URSS a Helsinki aveva ritenuto essere un impegno "solamente superficiale" nei confronti delle disposizioni sui diritti umani e le libertà fondamentali, concesso come contrappeso ad una propria legittimazione internazionale, si trasformò infatti gradualmente in un catalizzatore per gli eventi rivoluzionari che condussero alla dissoluzione della stessa sfera di egemonia sovietica e alla fine della Guerra Fredda.[279] Wilfried Loth riconosce a tal proposito nella politica di distensione occidentale le caratteristiche di una "espressione di forza e fiducia in sé stessa dell'Alleanza Atlantica", che contribuirono a porre in essere i prerequisiti per la straordinaria trasformazione del sistema internazionale.[280]

---

[278] A. Romano, *From Détente in Europe to European Détente,* cit., pp.37-53. Angela Romano sostiene a tal riguardo che la tesi che interpreta la CSCE come una vittoria della diplomazia sovietica sia del tutto insostenibile, in quanto con l'Atto Finale in realtà l'Unione Sovietica non ottenne nulla di più di ciò che aveva già precedentemente conseguito, considerando che lo status quo territoriale era già stato di fatto riconosciuto dai trattati dell'Ostpolitik e che non sussistevano altri rilevanti guadagni politici o economici per l'URSS che non fossero stati compensati da vantaggi per il campo occidentale. Dello stesso parere è Richard Davy, il quale ritiene che, grazie ad una "tenace" azione diplomatica dell'Europa occidentale, l'Atto Finale divenne una "agenda per il cambiamento", respingendo di fatto un intento stabilizzatore per lo status quo propugnato da *entrambe* le superpotenze e trasformandosi invece in "un'arma" per ottenere la trasformazione dello scenario internazionale; Richard Davy, "Helsinki myths: setting the record straight on the Final Act of the CSCE, 1975", in *Cold War History,* vol.9, n.1 (2009), pp.1-22.

[279] Per quanto riguarda la trasformazione del terzo paniere della CSCE da "*instrumental bargaining*" nel processo diplomatico Est-Ovest a un "*entrapment*" per l'Unione Sovietica, che finì per minare irreversibilmente il tradizionale principio di "non-interferenza negli affari interni" vigente nelle relazioni inter-statali, si vedano soprattutto: Sarah B. Snyder, *Human Rights activism and the end of the Cold War. A transnational history of the Helsinki network* (Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2011) e D. C. Thomas, *The Helsinki effect,* cit., p.3. Daniel Thomas nella sua analisi stabilisce un collegamento diretto tra la Conferenza di Helsinki e il crollo del sistema sovietico, attraverso il cosiddetto "*Helsinki effect*", ovvero l'impatto che la CSCE - nelle disposizioni relative alla dimensione dei diritti umani – ebbe sui regimi repressivi del Patto di Varsavia, avviando una trasformazione dell'intero contesto politico internazionale. Si veda anche O. Bange, G. Niedhart, *Helsinki 1975 and the transformation of Europe,* cit., nella cui introduzione (pp.1-16) gli autori affrontano il tema della trasformazione della CSCE in uno "strumento multilaterale per il cambiamento", concepito - a loro avviso - intenzionalmente dagli stati del campo occidentale. All'interno dello stesso volume collettaneo di Bange e Niedhart sopra citato si veda poi nello specifico il saggio dedicato proprio a tale argomento: S. Savranskaya, "Unintended consequences: Soviet interests, expectations and reactions to the Helsinki Final Act", cit., pp.175-190.

[280] W. Loth, *Overcoming the Cold War,* cit.

Per quanto riguarda specificatamente il comportamento diplomatico della Germania occidentale, Petri Hakkarainen sostiene come l'obiettivo politico della BRD relativamente ai negoziati per la CSCE consistesse più nel tentativo di rendere la Guerra Fredda maggiormente "tollerabile" per i cittadini europei, che in quello di porre le basi per un superamento dello status quo.[281] Sono infatti indubbie le conseguenze di lungo periodo della Conferenza di Helsinki sulle vicende che condussero alla fine della Guerra Fredda e all'implosione dell'Unione Sovietica, tuttavia è opinabile quanto questi effetti siano stati frutto di una *deliberata* strategia della BRD (e più in generale del campo occidentale). Guido Brunner, direttore del *Planungsstab* dal 1972 al 1974 nonché portavoce della delegazione di Bonn durante gli MPT, affermava ad esempio nel 1973:

> La Conferenza (…) è qualcosa del tutto inedito, (...). Non si tratta tuttavia di costituire un nuovo sistema di sicurezza con un nuovo equilibrio o di voler sostituire il sistema di integrazione dell'Europa occidentale con un sistema di cooperazione paneuropeo.[282] Si tratta di avviare per la prima volta dalla fine della guerra un dialogo tra i diversi sistemi economici e sociali esistenti nel nostro continente con l'obiettivo di concepire regole del gioco comuni per una collaborazione e competizione pacifica. (…) Quello che vogliamo non è dunque lo scioglimento delle strutture di potere esistenti. Ci prefiggiamo invece di includere *(nel dialogo Est-Ovest)* i contatti tra le persone, tra le categorie professionali e tra le società come fattori che in sé stessi contribuiscono al processo di distensione. (...) Quando si raggiungerà una situazione nella quale tutti i governi partecipanti dichiareranno la propria disponibilità ad assumersi maggiore responsabilità nel settore relativo agli scambi e ai contatti non solo tra i governi ma anche tra le persone, allora si darà origine ad un nuovo stato di cose in Europa. Sarà un inizio molto modesto, tuttavia nuovo in senso rivoluzionario.[283]

Da quanto sopra citato, lo scenario "rivoluzionario" poteva essere dunque inteso come un contesto in cui fosse stato possibile "disciplinare" la Guerra

---

[281] P. Hakkrainen, *A state of peace in Europe,* cit., pp.255-256. Secondo Hakkarainen l'azione diplomatica della Germania occidentale nell'ambito dei negoziati per la CSCE era volta a "lasciare aperta una possibilità di cambiamento, senza tuttavia perseguirla attivamente".

[282] Sul fatto che il sistema di Helsinki non dovesse "sostituire la Comunità Europea" si veda anche W. Scheel, „Beitrag in der Wochenzeitung *„Die Zeit"* vom 1. Juni 1973. *Der lange Marsch zur Entspannung – Warum die Helsinki-Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa?",* in W. Scheel, *Reden und Interviews II* (März 1972 – März 1974), cit., pp.249-254.

[283] Guido Brunner, "Das Ergebnis von Helsinki. Die Vorbereitungen für die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa", in *Europa Archiv,* Folge 13/1973, pp.439-441.

Fredda attraverso delle regole comuni. Non era tuttavia chiaro se l'obiettivo che ci si poneva fosse quello (più limitato) di rendere maggiormente sopportabile la situazione esistente nel continente europeo, grazie ad una *de-escalation* delle tensioni, o quello di avviare un processo di dissoluzione del campo comunista attraverso la promozione di una crescente permeabilità dei suoi confini. A tal riguardo si concorda qui con Hakkarainen sulla necessità di non leggere eccessivamente gli eventi storici dalla prospettiva di chi sa già cosa sia poi accaduto negli anni seguenti e di cercare di basare l'interpretazione storica quanto più possibile sui documenti dell'epoca.[284] Come sostiene più in generale a proposito della distensione Jussi Hanhimäki, bisogna a tal riguardo anche provare a distinguere tra le conseguenze intenzionali e quelle invece non programmate che nel lungo periodo sono derivate dalle politiche di distensione messe in atto negli anni '60 e '70.[285]

La distensione che si stava costruendo nel continente europeo si dimostrò molto più profonda rispetto a quella sviluppata a livello di superpotenze e riuscì a resistere alla crisi internazionale della seconda metà degli anni '70,[286] poiché - riportando le parole di Genscher – "tutti i partecipanti erano interessati ad un proseguimento del processo di CSCE e si evitò pertanto una possibile ricaduta nella Guerra Fredda".[287] Il Cancelliere Schmidt, in occasione del proprio discorso ufficiale alla sessione conclusiva della conferenza, parlò a tal proposito di "ponti

[284] P. Hakkarainen, *A state of peace in Europe,* cit.

[285] Jussi Hanhimäki parla a tal proposito di una „eredità rivoluzionaria" e spesso "non intenzionale" della distensione; si veda J. M. Hanhimäki, *The rise and fall of détente,* cit., pp.143-154; in modo simile Jeremi Suri sostiene che gli effetti di lungo periodo del processo di Helsinki siano classificabili come "conseguenze non intenzionali", J. Suri, "Détente and human rights", cit., p.530.

[286] L. Nuti (ed.), *The crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev,* cit., e in particolare il saggio, presente in tale volume, dedicato al ruolo e alle percezioni dei due stati tedeschi durante il periodo di "crisi della distensione": Oliver Bange, " 'Keeping détente alive'. Inner-German relations under Schmidt-Honecker 1974-1978", pp.230-243; sullo stesso tema anche W. Loth, *Overcoming the Cold War,* cit.

[287] H. D. Genscher, *Rebuilding a house divided,* cit., p.110.

di cooperazione tra i due sistemi" (espressione già usata da Scheel nel 1973)[288], sottolineando sia la soddisfazione per il processo negoziale svolto, sia al contempo la necessità di non nutrire eccesive aspettative riguardo le sue possibili conseguenze nel breve periodo sul sistema internazionale:

> Il *Bundestag* e i cittadini del mio paese considerano i risultati di questa conferenza con approvazione, ma anche con tutta la sobrietà del caso. A decenni di confronto non può infatti seguire rapidamente una nuova epoca di cooperazione. E per il processo di distensione non è sufficiente un impulso eccezionale; occorre invece il nostro costante impegno per un progresso continuo. Ovviamente un accordo tra 35 stati spesso può essere raggiunto solamente su un piccolo comun denominatore. (…) Tuttavia, per la prima volta nei documenti di questa conferenza sono stati messi per iscritto importanti formule relative al raggiungimento della pace attraverso la distensione e la cooperazione tra i popoli dell'Est e dell'Ovest, considerandole una comune intenzione politica. Sono state pertanto stabilite delle norme con le quali in futuro tutti gli stati partecipanti si dovranno misurare, (…) per dimostrare che non si è trattato solamente di un artificiale lavoro della diplomazia e far seguire i fatti alle parole. (…) In questo esperimento storico, è infatti in gioco la credibilità di ogni singolo governo dell'Est e dell'Ovest.[289]

Willy Brandt, che al tempo dell'Atto Finale non aveva più responsabilità di governo ma era ancora Presidente dell'SPD, era poi convinto che la Conferenza di Helsinki avesse innescato un processo di crescita dell'Europa, trasformando tale continente in

> qualcosa di più che un semplice territorio nel quale i Russi e gli Americani delimitavano le proprie zone di influenza.[290]

Mentre per gli Stati Uniti la Conferenza di Helsinki era stata "solamente" uno dei numerosi tavoli negoziali aperti con l'Unione Sovietica durante gli anni

[288] W. Scheel, „Rede auf der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa am 4. Juli 1973 in Helsinki", in W. Scheel, *Reden und Interviews II* (März 1972 – März 1974), cit., p.271.

[289] BK Helmut Schmidt, „Erklärung in der Schlusskonferenz der KSZE am 30.7.1975 in Helsinki", HSA – AdsD, 1/HSAA006655 (Aktengruppe: Bundeskanzler; Untergruppe: Auslandreisen; Bd.2).

[290] „SPD Vorsitzende Willy Brandt, Interview für die Sendung *´Kennzeichen D´*, Zweiten Deutschen Fernsehen-ZDF: *Was haben die Deutschen von der KSZE zu erwarten?*", SPD Pressemitteilungen und Informationen (KSZE), 22.7.1975; WBA – AdsD, A-3, 634.

della distensione,[291] dal punto di vista dell'Europa occidentale la CSCE aveva infatti senza dubbio rappresentato un'opportunità politica del tutto nuova, in occasione della quale i Nove avevano potuto elaborare una propria "identità europea".[292] L'importanza acquisita dalla Comunità Europea nell'ambito del negoziato – la prima occasione diplomatica in cui questa si presentò come un "soggetto politico", e venne (con riluttanza) riconosciuta di fatto come tale anche dall'URSS - fu resa evidente dalla firma dell'Atto Finale da parte di Aldo Moro nella doppia veste di Presidente del Consiglio italiano e di Presidente di turno del Consiglio della CE.[293]

Nel corso dei negoziati l'Europa occidentale diede prova di una spiccata capacità di iniziativa e di una certa "indipendenza" politica dalla superpotenza statunitense e – a tal riguardo – Angela Romano parla di una particolare "solidarietà europea, prevalente su quella atlantica".[294] Tale aspetto trova significativi riscontri proprio nell'evoluzione – per certi versi opportunistica - del comportamento della Repubblica Federale Tedesca nell'ambito dei negoziati per la CSCE. Constatando infatti la crescente efficacia del meccanismo comunitario di cooperazione politica nel contesto della Conferenza, la BRD si trasformò gradualmente dal più leale partner europeo degli USA allo stato più attivo nell'ambito della CE, privilegiando dunque sempre di più il *framework* europeo

[291] J. M. Hanhimäki, "'They can write it in Swahili': Kissinger, the Soviets, and the Helsinki accords, 1973-1975", cit.

[292] A. Romano, *From Détente in Europe to European Détente,* cit. p.82; D. C. Thomas, *The Helsinki effect,* cit., pp.51; 261; D. Möckli, „The EC Nine, the CSCE, and the changing pattern of European security", cit., pp.147-149; Daniel Möckli definisce la CSCE "*the Europe's chance to shape détente*" e a proposito dei Nove parla di una "*community of values*".

[293] Per quanto riguarda l'intransigenza europea su tale richiesta, si veda A. Romano, *From Détente in Europe to European Détente,* cit., pp.210-212.

[294] A. Romano, "Alleanza Atlantica e CSCE. Prove tecniche di "Polo Europeo"", cit., p.95.

rispetto a quello fornito dalla NATO per avanzare la propria posizione negoziale.[295]

Se, come si è già accennato, l'interpretazione del processo di Helsinki fornita soprattutto da Genscher e da Brandt era particolarmente positiva, tra i politici e i diplomatici conservatori di Bonn la conclusione della CSCE e la sottoscrizione dell'Atto Finale vennero invece spesso interpretate come un trionfo sovietico, al quale la politica dell'Alleanza Atlantica aveva "ingenuamente" contribuito.[296] L'ambasciatore Wilhelm Grewe – sebbene avesse osservato gli eventi della CSCE solamente da lontano, avendo terminato il suo incarico di Rappresentante Permanente alla NATO nel 1971 - concludeva il suo volume di memorie con un bilancio finale sulla sua carriera di diplomatico accomunando emblematicamente proprio la Conferenza di Helsinki e il Trattato di Non Proliferazione Nucleare e scrivendo:

> La politica nei confronti dell'Europa si era trascinata da una delusione all'altra. Progetti quali la EVG (*acronimo tedesco per "Europäischen Verteidigungsgemeinschaft", ovvero CED: Comunità Europea di Difesa*) e la MLF (*Multilateral Force*) sono falliti. Altri, che io giudicavo in modo scettico o criticavo – come il TNP e la CSCE – hanno invece preso piede.[297]

Lo stesso Grewe - in un altro passaggio delle sue memorie – nonostante definisse l'Atto Finale "lo spettacolare apice della *Entspannungspolitik"* e ne riconoscesse alcuni limitati aspetti positivi - affermava che con tale documento l'occidente aveva "regalato" all'Unione Sovietica l'obiettivo da essa tenacemente perseguito a partire dalla fine della guerra, ovvero "la solenne approvazione di uno status quo fondato sulla conquista, l'annessione e l'occupazione militare".[298] Tale punto

[295] P. Hakkarainen, *A state of peace in Europe,* cit., cap.4-5; pp.131-135; 249-252.

[296] Sulla posizione dei conservatori tedeschi si veda ad esempio: B. Schaefer, ""Europe must not become Greater Finland", cit., pp.124-141.

[297] W. G. Grewe, *Rückblenden, 1976-1951,* cit., p.720.

[298] W. G. Grewe, *Rückblenden, 1976-1951,* cit., pp.664; 673; 675-676.

di vista, che sottolineava un presunto *appeasement* occidentale nei confronti dell'Unione Sovietica, era del resto in linea con la reazione prevalente nella stampa occidentale, oltre che nell'opinione pubblica degli stessi paesi dell'Alleanza Atlantica, pur poco partecipe al dibattito.[299]

Per quanto riguardava poi le conseguenze della CSCE sui movimenti di dissenso all'interno del Patto di Varsavia – che nel 1979 (quando egli scrisse le sue memorie) cominciavano a divenire evidenti –, Grewe da una parte metteva in dubbio il fatto che queste derivassero da un'intenzionale strategia dell'occidente e dall'altra parte sosteneva che la politica di "*bridge-building*" potesse in realtà rivelarsi pericolosa proprio per gli stessi popoli del blocco comunista coinvolti, poiché avrebbe finito per provocare una risposta repressiva da parte dell'URSS.[300]

Grewe era nel 1979 talmente convinto del trionfo sovietico ad Helsinki, che affermava che l'Atto Finale, rappresentando una concessione del debole campo occidentale nei confronti del Patto di Varsavia, in realtà "non aveva nulla a che vedere" con i propositi del Rapporto Harmel.[301] Il diplomatico tedesco si domandava pertanto se, dal punto di vista occidentale, fosse stato giusto aderire ad un'iniziativa diplomatica che aveva - come era a suo giudizio prevedibile - prodotto risultati molto limitati per l'Alleanza Atlantica e nello stesso tempo accordato invece un enorme guadagno "politico e psicologico" all'Unione Sovietica.[302] Egli inoltre riteneva grave il fatto che l'occidente non fosse riuscito ad imporre l'inserimento delle discussioni sulle riduzioni di truppe stanziate in Europa centrale – ovvero della questione a suo avviso più rilevante per gli interessi nazionali tedeschi - all'interno dei negoziati sulla CSCE, accontentandosi

[299] A. Romano, *From Détente in Europe to European Détente,* cit., pp.32-37.

[300] W. G. Grewe, *Rückblenden, 1976-1951,* cit., pp.677-678.

[301] W. G. Grewe, *Rückblenden, 1976-1951,* cit., pp.675; 678.

[302] W. G. Grewe, *Rückblenden, 1976-1951,* cit., p.676.

di lasciarle invece arrancare in un tavolo diplomatico separato.[303] Menzionando a tal proposito in modo polemico il suo allontanamento forzoso dallo scenario diplomatico europeo verso l'Ambasciata di Tokyo, Grewe nelle sue memorie sostiene che i governi tedeschi non fossero stati in grado di sfruttare a proprio vantaggio la connessione tra i negoziati MBFR e quelli per la CSCE e scrive:

> Il calcolo relativo al fatto che gli MBFR avrebbero potuto essere utili nell'evitare riduzioni unilaterali (*statunitensi*) di truppe si è avverato. L'altro obiettivo della politica di MBFR, consistente nell'impedire una conferenza di sicurezza europea, nel ritardarla o condurla verso una strada che avrebbe potuto essere coerente con gli obiettivi occidentali, non si è invece realizzato. A Bonn il collegamento degli MBFR con le istanze generali riguardanti la sicurezza e la cooperazione in Europa è stato sostenuto solamente in modo temporaneo, esitante e confuso. Quando e per quale ragione si è quasi rinunciato a questo, è a me ignoto. Ero stato infatti tempestivamente trasferito a Tokyo.[304]

A prescindere dalle divergenti interpretazioni relative alla conferenza e al suo documento conclusivo, nella classe politica di Bonn – come del resto negli altri stati del campo occidentale – sembrava esserci consenso sul fatto che in realtà il processo di Helsinki avrebbe dovuto essere valutato soltanto in un periodo successivo alla conclusione della CSCE, in base a come i regimi del blocco sovietico si sarebbero comportati rispetto alle disposizioni dell'Atto Finale. In una comunicazione al Ministero degli Esteri, l'Ambasciatore Franz Krapf riportava a tal proposito le discussioni relative all'attuazione della CSCE avvenute in ambito NATO - nel Consiglio del settembre 1975 - , ribadendo il ruolo politico della stessa NATO nell'ambito del processo di *détente* ed evidenziando come gli stati dell'Alleanza Atlantica reputassero necessario monitorare congiuntamente i problemi che sarebbero potuti scaturire dai negoziati di Helsinki

> considerando il fatto che, nella fase post-KSZE, nel Patto di Varsavia si sta già delineando chiaramente un'interpretazione della KSZE divergente da quella

[303] Su questo punto il diplomatico tedesco era particolarmente polemico, si veda: W. G. Grewe, *Rückblenden, 1976-1951,* cit., pp.672-674.

[304] W. G. Grewe, *Rückblenden, 1976-1951,* cit., p.674.

occidentale, che i mass-media del blocco orientale stanno propagando intensivamente. (…) Particolarmente urgente attualmente è la situazione relativa agli scambi di informazioni previsti nell'ambito delle CBMs.[305] (…) La campagna di stampa sovietica sta contraddicendo lo spirito di Helsinki (…). Le consultazioni all'interno della NATO durante la fase negoziale della KSZE hanno dato buoni risultati, sia in relazione agli esiti della Conferenza in quanto tale, sia riguardo alla coesione dell'Alleanza e dovrebbero pertanto essere proseguite anche nella fase di attuazione (*della stessa conferenza).*[306]

Nell'ottica del governo social-liberale di Bonn, la successiva concretizzazione dell'Atto Finale avrebbe dunque rappresentato un test per la volontà di pace dei regimi del Patto di Varsavia e di conseguenza un banco di prova per l'intera politica di distensione.[307] Le analisi del Ministero degli Esteri tedesco nel 1975 evidenziavano in particolare la volontà di Bonn di non avallare la "doppia morale" portata avanti dal regime di Mosca, consistente nel divieto di ingerenza negli affari interni del blocco comunista, da applicare nei confronti degli occidentali, e in una parallela pretesa sovietica della facoltà di intervenire nelle vicende politiche dei propri alleati. [308] Tale doppia morale implicava pertanto una presunta impossibilità per l'Alleanza Atlantica di monitorare ad esempio l'adempimento del terzo paniere di Helsinki negli stati del Patto di Varsavia,

[305] La criticità di tale ambito, già nella fase immediatamente successiva alla conclusione della CSCE, era confermata nella pubblicazione ufficiale del Ministero della Difesa di Bonn, *Weißbuch 1975/1976. Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr*, cit., pp.74-77.

[306] Bo. Krapf, Brüssel (NATO), an das AA, „Betr: Konsultationen über die Implementierung der KSZE-Beschlüsse", telex, 19/9/1975, AAPD 1975, vol.II, dok.275, pp.1275-1278. Un'opinione divergente venne rappresentata in tale occasione dalla Francia, la quale non reputava necessaria una sistematica prosecuzione delle consultazioni multilaterali in ambito NATO dopo la conclusione della CSCE. I delegati francesi cercavano con tale posizione di depotenziare il ruolo politico della stessa Alleanza Atlantica, prediligendo invece l'utilizzo del forum di discussione europeo (EPC) e soprattutto il ritorno ad una dimensione bilaterale delle trattative Est-Ovest.

[307] Nel *Weißbuch 1973/1974* pubblicato dal Ministero della Difesa tedesco-occidentale, la CSCE veniva del resto definita – congiuntamente con i negoziati MBFR – un "nuovo strumento diplomatico, grazie al quale potrà venire misurata a livello internazionale la disponibilità nei confronti della distensione di tutti gli stati partecipanti."; *Weißbuch 1973/1974. Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr*, cit., p.43.

[308] Si veda ad esempio: Ref. 212/213, "Perspektiven der Entspannung in Europa", Nov.1975, PA AA, Zwischenarchiv (B 28), Bd.111.659.

mentre l'URSS cercava al contempo di conservare intatta la propria "dottrina Brezhnev".

In tale contesto, per tutelare la pace e la sicurezza in Europa, favorendo allo stesso tempo un miglioramento dello status quo nel continente, sarebbe stato necessario – nelle parole di un diplomatico tedesco – che il campo occidentale dimostrasse "almeno altrettanta perseveranza e pazienza quanta quella collaudata durante gli anni del negoziato di Helsinki".[309]

2. *"MUTUAL AND BALANCED FORCE REDUCTIONS"*, OVVERO LA DIMENSIONE MILITARE DELLA *DÉTENTE* EUROPEA

2.1. *"Politische und militärische Sicherheit sind unteilbar"*[310] : l'attivismo di Bonn per l'apertura dei negoziati MBFR (1967-1973)

La questione relativa alla mancanza di un equilibrio nelle forze convenzionali schierate dai due campi in Europa si impose prepotentemente all'attenzione occidentale a partire dalla metà degli anni '60. Con i progressi tecnologici sovietici e il conseguente raggiungimento di una parità strategica tra le due superpotenze, dal punto di vista occidentale la tematica del rapporto tra le forze armate convenzionali delle rispettive alleanze era divenuta infatti ancora più delicata rispetto ai decenni precedenti e necessitava di essere affrontata con urgenza.[311] Nonostante la superiorità qualitativa di cui godeva il sistema di sicurezza transatlantico in tale settore, il vantaggio numerico a favore del Patto di

[309] Aufzeichnung des VLR Gehl (Ref.212), "Stand der Ost-West-Beziehungen nach Helsinki", VS-NfD, 24/9/1975, AAPD 1975, vol.II, dok.282, pp.1301-1309.

[310] L'espressione significa: "*La sicurezza politica e quella militare sono indivisibili*", W. Scheel, "Interview mit der Zeitschrift "*Zivilverteidigung"* vom 31. Januar 1973, in W. Scheel, *Reden und Interviews (II),* cit., pp.200-205.

[311] Helga Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution. A crisis of credibility, 1966-1967* (Oxford: Clarendon Press, 1996), pp.393-394.

Varsavia determinava una crescente inquietudine negli stati dell'Europa occidentale, soprattutto in seguito alla graduale trasformazione del paradigma strategico della NATO in direzione della dottrina di "Risposta Flessibile".[312]

Dopo aver dichiarato congiuntamente nel Rapporto Harmel (14 dicembre 1967) che la sicurezza militare poteva e doveva essere compatibile con una politica di distensione, gli stati membri della NATO si convinsero gradualmente dell'opportunità di provare a proporre al blocco sovietico l'apertura di negoziati per un controllo degli armamenti convenzionali in Europa centrale.[313] La possibilità di avviare tali trattative veniva del resto esplicitamente menzionata proprio nel "Documento sui futuri compiti dell'Alleanza" (Rapporto Harmel) varato alla fine del 1967, nel quale - al punto 13 – si asseriva che l'Alleanza stava studiando possibili misure di disarmo e *arms control,* "compresa la possibilità di *balanced force reductions".*[314] Nel 1968 questa tematica divenne oggetto di riflessioni congiunte in sede transatlantica e di analisi teoriche condotte dai singoli stati occidentali. Per comprendere come Bonn arrivò a sostenere il "Segnale di Reykjavik" (giugno 1968) con il quale l'Alleanza Atlantica propose al Patto di Varsavia l'avvio di negoziati su "*Mutual and Balanced Force Reductions"* (MBFR), occorre analizzare brevemente quale fosse stato in Germania occidentale

[312] Per quanto riguarda il cambiamento di dottrina strategica che avvenne all'intero della NATO alla fine degli anni '60, si rimanda al cap. 3.2 di questa tesi. L'abbandono della dottrina di Rappresaglia Massiccia implicava infatti necessariamente un aumento nell'importanza da accordare alle forze convenzionali. Si veda a tal proposito: Frederick Zilian Jr., "The shifting military balance in Central Europe", in D. Junker (ed.), *The United States and Germany in the era of Cold War,* cit., pp.155-162. Helga Haftendorn nel suo volume sulla crisi della NATO del 1966-1967 evidenzia la discrepanza tra il cambiamento concettuale strategico dell'Alleanza Atlantica e le forze militari di cui il campo occidentale disponeva per la difesa comune nello stesso periodo, le quali dipendevano in ultima analisi dalle decisioni nazionali dei singoli stati membri; H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit.

[313] Per un'analisi del Rapporto Harmel si veda il cap. 3.3 della tesi.

[314] Il punto 13 del Rapporto Harmel ("*Report on the future tasks of the Alliance*"), 13-14/12/1967, recita testualmente: "*The Allies are studying disarmament and practical arm control measures, including the possibility of balanced force reductions. These studies will be intensified. Their active pursuit reflects the will of the Allies to work for an effective détente with the East*." Il testo del documento è consultabile online dal sito internet della NATO: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_26700.htm.

il contesto di elaborazione politico-militare su tale tema negli anni immediatamente precedenti.

Se – come si è avuto modo di vedere nel quarto capitolo – la Repubblica Federale Tedesca era interessata a difendere un proprio *"Mitsprache",* ovvero una sorta di "diritto di parola" relativamente alla politica nucleare dell'Alleanza Atlantica, tale pretesa era comprensibilmente ancora più marcata per quanto riguardava la dimensione convenzionale delle forze armate, in quanto la BRD deteneva negli anni '60 il maggior contingente di forze convenzionali schierato nel continente europeo.[315] In Germania occidentale, già a partire dalla metà degli anni '60, erano stati peraltro elaborati studi e modelli relativi alla fattibilità di possibili riduzioni reciproche di truppe in Europa centrale. Tale questione veniva analizzata nel quadro di un processo di disarmo da attuare "per gradi", che sembrava da un punto di vista tedesco poter produrre dei significativi benefici *militari* e *politici* già nel breve periodo.[316]

Alcune analisi su questo tema vennero elaborate da parte di un gruppo di lavoro istituito dal governo tedesco nel 1965 e coordinato dal Generale in pensione Adolf Heusinger il quale - dopo un passato nell'esercito dell'Impero Tedesco, della Repubblica di Weimar e del regime nazista - nella giovane Repubblica Federale Tedesca era stato consigliere militare di Adenauer e, oltre a svolgere poi un'importante carriera nell'ambito della *Bundeswehr,* aveva ricoperto cariche di rilievo anche nella NATO (fu presidente del *Military Committee* dal 1961 al 1964).[317] In occasione di un primo report ufficiale del 1966, il "Gruppo Heusinger", composto da esperti e funzionari del Ministero della

[315] I dati sui contingenti delle due alleanze, ripartiti per i singoli stati, sono riportati in J. G. Keliher, *The negotiations on Mutual and Balanced Force Reductions,* cit., pp.63-64.

[316] C. Bluth, "The origins of MBFR", cit., pp.199-224.

[317] Sull'attività del Gruppo Heusinger si vedano: C. Bluth, *The two Germanies and military security in Europe,* cit., pp.36-37; e H. Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik,* cit., pp.243-245.

Difesa, di quello degli Esteri e della Cancelleria, evidenziò la necessità per la BRD e per la NATO in generale di mantenere un'adeguata capacità di difesa anche in un periodo di ridotte tensioni internazionali, ammonendo tuttavia al contempo la classe politica tedesco-occidentale che Bonn non poteva permettersi di rimanere in disparte nel processo di distensione europea.[318] E' significativo notare qui come il binomio costituito dal mantenimento di una sufficiente sicurezza e dall'opportunità di sperimentare una politica di distensione rappresentasse già *in nuce* il concetto di base presente poi nel Rapporto Harmel della NATO del 1967.

Le considerazioni espresse dal Gruppo Heusinger tra il 1965 e il 1967 contribuirono pertanto a porre le fondamenta di una "nuova" politica di sicurezza per la Repubblica Federale Tedesca. Le analisi teoriche di tale gruppo di lavoro si concentravano sullo studio di possibili riduzioni delle truppe stanziate dalle due alleanze in Europa centrale e giunsero alla conclusione che eventuali riduzioni reciproche avrebbero potuto determinare benefici *politici* e non solo esclusivamente *militari*, potendo dunque essere considerate un importante contributo alla distensione.[319] I due aspetti vantaggiosi che sarebbero potuti derivare da eventuali negoziati sulle MBFR erano - da un punto di vista tedesco-occidentale - in primo luogo la riduzione del rischio di un conflitto nel continente europeo e inoltre un sostegno indiretto e potenzialmente sovversivo ad una progressiva emancipazione dell'Europa dell'Est, dovuto alla riduzione dei contingenti sovietici presenti negli stati controllati dall'URSS.[320]

Anche Egon Bahr evidenziava sin dal 1967-1968 le ripercussioni positive che un negoziato per la riduzione di truppe avrebbe potuto avere per l'evoluzione

[318] C. Bluth, "The origins of MBFR", cit., p.203.

[319] Aufzeichnung des Bo. Schnippenkötter, "Studie über Streitkräftereduzierung (Heusinger-Studie), Stand und Vertretung", 2/11/1967, streng geheim, AAPD 1967, vol.III, dok.377, pp.1477-1479.

[320] C. Bluth, *The two Germanies and military security in Europe,* cit., pp.37; 143.

politica degli stati satelliti dell'Unione Sovietica – e soprattutto della DDR – in quanto si poteva immaginare che, venendo a ridursi i contingenti sovietici adibiti alla funzione di controllo-occupazione di tali paesi, probabilmente non sarebbe più stata scontata una loro assoluta fedeltà al regime di Mosca.[321] Bahr era convinto dunque che la gestione dell'*arms control* convenzionale non avrebbe dovuto in nessun modo essere delegata alle superpotenze, proprio perché il maggiore interesse per tali trattative era da ricondurre ai "popoli dell'Europa centrale", che subivano da decenni l'accumulo nei propri paesi del potenziale distruttivo più consistente – in termini di armamenti ed eserciti – di tutto il contesto internazionale.[322]

In un'altra nota scritta nell'aprile del 1968, Egon Bahr (a quel tempo direttore del *Planungsstab* del Ministero degli Esteri) esaminava vantaggi e rischi di eventuali riduzioni di truppe in Europa centrale.[323] Bahr sosteneva che tutte le misure di disarmo e di distensione avrebbero avuto ripercussioni fondamentalmente positive sul clima politico europeo, soprattutto nel caso in cui queste fossero state accompagnate da paralleli accordi nel campo della cooperazione Est-Ovest. Egli tuttavia evidenziava anche i pericoli insiti in tale processo di distensione:

> Non si dovrebbe ignorare che l'attesa distensione danneggerà la coesione all'interno delle alleanze, senza che si possa calcolare in anticipo se quest'effetto sarà maggiore a Est o a Ovest. (…) Le misure (*di disarmo e di distensione militare*) influenzeranno direttamente l'equilibrio tra le alleanze e all'interno delle stesse (…) e potranno suscitare importanti controversie tra gli alleati. (…) Una riduzione di truppe

[321] Si veda a tal riguardo soprattutto il noto studio sulla sicurezza europea, elaborato nel 1968 da Egon Bahr nel suo ruolo di direttore del *Planungsstab* del Ministero degli Esteri, più volte aggiornato dallo stesso autore e pubblicato poi nella già citata raccolta di scritti di Bahr: E. Bahr, "Konzeption der europäischen Sicherheit", in E. Bahr, *Sicherheit für und vor Deutschland,* cit., pp.60-82, in particolare qui pp.65-70.

[322] Egon Bahr, *Zu meiner Zeit* (München: Siedler, 1998), p.502.

[323] Egon Bahr, Aufzeichnung „Abrüstungs- und Entspannungsmaßnahmen", 23.4.1968, Dep.Bahr – AdsD, 1/EBAA000835 (ex 316; Mappe 3; Europäische Sicherheit; 1968).

> probabilmente avrà gli effetti politici più rilevanti sull'opinione pubblica, poiché la ridotta tensione nel continente europeo sarà visibile alle popolazioni. All'interno dell'Alleanza (*Atlantica*) potranno esserci tuttavia delle difficoltà, connesse ad esempio al relativo rafforzamento o indebolimento di un contingente nazionale (si vedano le considerazioni olandesi contro una preponderanza tedesca determinata dal ritiro di truppe statunitensi) o alle differenze nel carico dei singoli budget di difesa degli stati.[324]

Per quanto concerneva la situazione della Germania comunista, Bahr immaginava delle conseguenze globalmente positive nel caso in cui si fosse giunti a delle riduzioni di truppe in Europa centrale:

> Il regime della Zona (DDR) perderebbe il sostegno fornitogli dalle truppe straniere. Esso guadagnerebbe tuttavia in termini di libertà di azione in ogni campo. Il regime acquisterebbe un riconoscimento nazionale e internazionale. Dall'altra parte però questo (*il regime della DDR*) dovrebbe avere un maggiore riguardo per la propria opinione pubblica. I presupposti per una trasformazione del regime della Zona migliorerebbero considerevolmente.[325]

In un altro appunto di Egon Bahr, risalente sempre al 1968, il politico socialdemocratico sottolineava poi come le ripercussioni di eventuali riduzioni di truppe sarebbero state principalmente politiche:

> Lo scopo politico di tali riduzioni di truppe è l'attenuazione delle tensioni in Europa. Un effetto collaterale è l'abbassamento delle spese per armamenti. Tuttavia non è intenzione delle (*trattative* sulle) riduzioni di truppe quella di modificare l'equilibrio politico o di sicurezza in Europa. Esse non dovrebbero costituire la soluzione dei problemi politici, bensì solo dare luogo ad un clima nel quale tale soluzione sarebbe facilitata.[326]

La prospettiva che dei negoziati sulle MBFR si concretizzassero era tuttavia - secondo lo stesso Bahr - ancora quanto meno dubbia:

> Non è sicuro che l'Est sia disponibile a tali trattative, soprattutto dal momento in cui esso è consapevole dell'esistenza di una certa volontà (*occidentale*) nei confronti di

[324] E. Bahr, Aufzeichnung „Abrüstungs- und Entspannungsmaßnahmen", 23.4.1968, Dep.Bahr – AdsD, 1/EBAA000835 (ex 316; Mappe 3; Europäische Sicherheit; 1968).

[325] E. Bahr, Aufzeichnung „Abrüstungs- und Entspannungsmaßnahmen", 23.4.1968, Dep.Bahr – AdsD, 1/EBAA000835 (ex 316; Mappe 3; Europäische Sicherheit; 1968).

[326] Egon Bahr, Aufzeichnung: Truppenreduzierungen, 1968, Dep.Bahr – AdsD, 1/EBAA000835 (ex 316; Mappe 3: Europäische Sicherheit; 1968).

riduzioni unilaterali di truppe ed esso si può pertanto aspettare che ciò avvenga senza una contropartita.[327]

Pur esprimendo un generale consenso nei confronti delle riduzioni di truppe schierate in Europa, i socialdemocratici tedeschi prendevano tuttavia le distanze dalle posizioni radicali avanzate in modo ricorrente dall'Unione Sovietica, consistenti ad esempio nella proposta di concordare il ritiro di tutti i contingenti stranieri dal territorio europeo. A tal riguardo il presidente del gruppo parlamentare dell'SPD Helmut Schmidt nell'estate del 1967 affermava che tali posizioni erano da considerarsi puramente propagandistiche e che, sebbene fosse auspicabile un dialogo Est-Ovest per la riduzione delle truppe stanziate in Europa, una totale smobilitazione dei contingenti stranieri non sarebbe stata al momento né verosimile né raccomandabile, essendo la sicurezza di Bonn dipendente proprio dalla presenza militare statunitense in Germania occidentale.[328]

Nell'ambito delle analisi tedesco-occidentali su possibili MBFR sono da menzionare inoltre quelle svolte dalla *Stiftung Wissenschaft und Politik – SWP,* noto istituto di ricerca tedesco collegato con i Ministeri degli Affari Esteri e della Difesa.[329] Nell'ambito della SWP, Uwe Nerlich e Dieter Kalix elaborarono nel 1968-1969 uno schema relativo alle riduzioni di truppe nel continente europeo, che

[327] E. Bahr, Aufzeichnung: Truppenreduzierungen, 1968, Dep.Bahr – AdsD, 1/EBAA000835 (ex 316; Mappe 3: Europäische Sicherheit; 1968).

[328] Intervista a Helmut Schmidt, (Vorsitzende der SPD Fraktion), 6/8/1967 (Deutschlandfunk), WBA – AdsD, A 7, Mappe 20.

[329] La *Stiftung Wissenschaft und Politik* ("Fondazione Scienza e Politica") è un prestigioso indipendente *think-tank* tedesco attivo dalla metà degli anni '60 (fino al 2000 con sede ad Ebenhausen, vicino a Monaco e attualmente a Berlino), designato come unico istituto di ricerca ufficiale del governo della Germania occidentale (ora della Germania unita). La sua attività consiste sia nel rappresentare essa stessa un forum di discussione rispetto a temi di attualità politica, sia nell'elaborazione di ricerche e analisi su questioni specifiche di politica estera e di sicurezza effettuate da esperti di alto profilo, con lo scopo di fornire documentazioni e formulare pareri per il *Bundestag* e per lo stesso governo federale. Durante il periodo in esame tali analisi venivano prese in grande considerazione dai governi tedeschi e il loro impatto riusciva spesso ad orientare la linea politica ufficiale tedesca, soprattutto per quanto riguardava il processo decisionale relativo al controllo degli armamenti.

divenne noto con il nome di "Model 75".[330] Tale studio ipotizzava dei tagli asimmetrici delle forze convenzionali dei due blocchi, nella misura estremamente significativa di un globale 75%, composto da due percentuali leggermente diverse da applicare alle truppe statunitensi (circa 37%) e a quelle sovietiche (circa 39%), in ragione delle diverse dimensioni numeriche di partenza.[331] Questo modello evidenziava la necessità di un'iniziale drastica riduzione nelle truppe straniere presenti in Europa centrale (da attuarsi prevalentemente in BRD, DDR, Polonia e Cecoslovacchia), per promuovere in primo luogo una parziale smilitarizzazione dei satelliti dell'Unione Sovietica, i quali erano politicamente e militarmente controllati da Mosca principalmente proprio tramite l'ingente dispiegamento di forze armate convenzionali sovietiche.

Il Modello 75, favorendo dunque un'evoluzione dinamica dello scenario europeo, in una prospettiva di lungo periodo era anche coerente con la costante domanda tedesco-occidentale per una riunificazione nazionale. Tale proposta, a causa della sua eccessiva radicalità, non raccolse il consenso dell'*establishment* militare della stessa Repubblica Federale Tedesca[332] e non ebbe dunque un seguito concreto a livello diplomatico, determinando anzi un'inquietudine da

[330] Per una descrizione dettagliata di tale modello si veda: M. Müller, *Politik und Bürokratie. Die MBFR-Politik der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1967 und 1973,* cit., pp.70-81. Müller riporta come il nome del modello derivasse in primo luogo dall'entità delle riduzioni proposte, menzionando tuttavia come gli autori del SWP probabilmente con tale nome facevano anche riferimento alla data (1975) in cui si supponeva che il modello avesse potuto probabilmente condurre ai risultati previsti.

[331] C. Bluth, *The two Germanies and military security in Europe,* cit., pp.123-125. Nell'ottica del Modello 75, le riduzioni proposte avrebbero praticamente eliminato la minaccia militare sovietica nei confronti dell'Europa occidentale (alla quale specialmente la BRD era sensibile), in quanto si riteneva che le truppe rimanenti in Europa dell'Est - prevalentemente ridotte ai contingenti nazionali degli stati del Patto di Varsavia – sarebbero state decisamente meno adatte ad intraprendere un massiccio attacco alla NATO nello scenario europeo, oltre che politicamente meno fedeli alla linea dettata da Mosca rispetto alle stesse forze armate convenzionali sovietiche. In tal modo il modello elaborato dalla SWP intendeva modificare in modo decisivo lo status quo nel continente europeo e infliggere contemporaneamente un duro colpo alla "Dottrina Brezhnev", che sarebbe diventata per Mosca impraticabile, a meno di non rinnegare gli eventuali accordi presi con la NATO in sede di negoziati MBFR e di andare pertanto incontro a pesanti sanzioni (che la SWP auspicava fossero inserite negli accordi).

[332] C. Bluth, *The two Germanies and military security in Europe,* cit., pp.124-125.

parte degli alleati di Bonn, che temevano un'eccessiva smilitarizzazione della Germania occidentale. Nonostante dunque le prime analisi elaborate nella *Bundesrepublik* non avessero ripercussioni dirette nel processo decisionale occidentale, queste fornirono un utile *background* concettuale di informazioni e valutazioni ad uso della classe dirigente tedesco-occidentale, che consentì poi a Bonn di interpretare un ruolo attivo, una volta che - all'inizio degli anni '70 - fu messa in moto l'iniziativa diplomatica relativa alle riduzioni di forze armate convenzionali.

Come si è precedentemente accennato, la prima proposta ufficiale relativa a possibili trattative su un *arms control* delle forze convenzionali nel continente europeo fu avanzata dai membri dell'Alleanza Atlantica il 25 giugno del 1968, in occasione del Consiglio Nordatlantico tenutosi a Reykjavik, divenendo pertanto nota come "il Segnale di Reykjavik".[333] Con tale segnale – dovuto soprattutto all'impulso del Ministro degli Esteri belga Pierre Harmel e di quello della BRD Willy Brandt - il campo occidentale invitava gli stati del Patto di Varsavia ad una discussione multilaterale relativamente alla dimensione più prettamente militare della distensione europea, con lo scopo di raggiungere un equilibrio militare tra i due blocchi ad un livello inferiore rispetto a quello esistente, grazie a delle riduzioni "mutue e bilanciate" (da qui l'acronimo MBFR – *Mutual Balanced Force Reductions*) delle truppe dislocate in Europa. L'annuncio occidentale intendeva anche reagire all'intensa campagna diplomatica del Patto di Varsavia relativa alla conferenza di sicurezza europea e tentare di riguadagnare l'iniziativa nell'ambito della distensione internazionale. Il Segnale di Reykjavik non ebbe però un immediato seguito politico-diplomatico, soprattutto a causa della brutale

[333] Per il testo della proposta di Reykjavik si veda: "Vorschlag der NATO über beiderseitige und ausgewogene Truppenverminderungen" vom 24./25.6.1968: das Signal von Reykjavik", in *Abrüstung und Rüstungskontrolle, Dokumentation. Dokumente zur Haltung der Bundesrepublik Deutschland* (Bonn, Herausgegeben im Auftrag des Auswärtigen Amts: Köllen Druck & Verlag GmbH, 1978), pp.39-40.

repressione sovietica della Primavera di Praga che segnò una – seppur breve – brusca interruzione nel processo di distensione internazionale.[334]

Lo shock provocato in Europa occidentale dagli eventi collegati alla crisi cecoslovacca dell'agosto 1968 testimoniava peraltro come la questione degli armamenti convenzionali presenti nel contesto europeo fosse di estrema delicatezza per gli stessi stati europei, la cui vicinanza geografica al confine con il blocco sovietico determinava una sensazione di costante vulnerabilità. La repressione della Primavera di Praga generò infatti – a causa della permanenza di nuovi contingenti sovietici in Cecoslovacchia anche dopo la crisi – un'accentuazione dello squilibrio a favore del Patto di Varsavia già esistente in Europa centrale per quanto riguardava il settore convenzionale e alimentò un diffuso timore per eventuali ulteriori interventi sovietici nei confronti dei regimi meno ortodossi (come in particolare Romania e Jugoslavia).

Nonostante il brutale intervento condotto in primo luogo dall'URSS in Cecoslovacchia avesse dimostrato come nel breve periodo i sovietici non fossero disposti a tollerare un allentamento del controllo nella propria zona di egemonia, le analisi elaborate all'interno dell'*Auswärtiges Amt* subito dopo la crisi confermavano la volontà di Bonn di sostenere l'offerta negoziale delle MBFR. Come si legge infatti in una direttiva del Ministero degli Esteri risalente al settembre del 1968, tale proposta appariva dal punto di vista della BRD ancora più necessaria che in passato, "per ragioni politiche e militari".[335]

Una delle principali motivazioni alla base della proposta occidentale di discussioni sulle MBFR era quella di tentare di evitare delle pesanti riduzioni

[334] R. L. Garthoff, *Détente and confrontation*, cit., p.128.

[335] Si veda ad esempio: Rantzau (II B2), "Weisung an unsere NATO-Vertretung zu dem Bericht des Politischen Ausschusses über *Political Implications of the Czechoslovakia Crisis*", 30/9/1968, PA AA, B 43, Bd.798.

unilaterali delle truppe statunitensi schierate in Europa.[336] Una diminuzione unilaterale nell'ambito di tali forze armate americane veniva infatti invocata da una parte della classe politica degli Stati Uniti, con sempre maggiore insistenza a partire dalla metà degli anni '60. Tale tendenza - peraltro sostenuta in misura crescente dall'opinione pubblica statunitense - trovava ad esempio espressione nelle risoluzioni presentate ripetutamente al Congresso a partire dal 1966 da parte del leader del Partito Democratico al Senato Mike Mansfield, che auspicavano un taglio sostanziale nelle truppe americane di stanza in Europa occidentale.[337]

L'idea di una riduzione delle forze USA schierate nel continente europeo era dovuta ad una moltitudine di ragioni, tra le quali spiccavano il costante auspicio di un "più equo" *burden-sharing* transatlantico e la diffusa insofferenza per la guerra in Vietnam, che si riflettevano in una contrarietà nei confronti della sovraesposizione degli Stati Uniti nello scenario internazionale e in un crescente sentimento antimilitarista tra i cittadini statunitensi.[338] L'insieme di tali ragioni motivava la conseguente richiesta, sostenuta da una parte dell'*establishment* e dell'opinione pubblica statunitensi, di ridurre le spese militari destinate allo scenario europeo[339] e rendeva evidente una parziale perdita di centralità

[336] Bisogna qui notare come – soprattutto a causa dei problemi di bilancio degli Stati Uniti e dell'aggravarsi del conflitto indocinese - durante gli anni '60 avessero già avuto luogo alcune riduzioni nelle truppe statunitensi schierate in Europa occidentale. A tal riguardo si rimanda a: T. Michael Ruddy, "A limit to Solidarity. Germany, the United States, and the Vietnam War", in D. Junker (ed.), *The United States and Germany in the era of Cold War,* cit., pp.128-130; e F. Zilian Jr., "The shifting military balance in Central Europe", cit., pp.158-159. R. L. Garthoff, *Détente and confrontation*, cit., p.533.

[337] Steven J. Brady, "The U.S. congress and German- American relations", in D. Junker (ed.), *The United States and Germany in the era of Cold War,* cit., pp.82-88.

[338] John Lewis Gaddis, *Strategies of containment. A critical appraisal of postwar American National Security Policy* (Oxford: Oxford University Press, 1982), pp.320 e segg; L. S. Kaplan, *The long entanglement,* cit., pp.121-142; 152.

[339] Come efficacemente scrive Steven Brady a proposito dei problemi economici statunitensi: "*Congress now expressed more concern over the balance of payments than the balance of power*"; S. J. Brady, "The U.S. congress and German- American relations", cit., p.83. Su tale aspetto si veda anche: Hubert Zimmermann, *Money and security. Troops, monetary policy, and West Germany's relations with*

dell'Europa nel contesto internazionale globale della fine degli anni '60 rispetto all'"euro-centrismo" che si era riscontrato nei primi due decenni della Guerra Fredda, oltre che l'affievolirsi delle ragioni del "*double containment*" americano dell'immediato dopoguerra.[340]

Dal punto di vista dell'Amministrazione statunitense, le origini della proposta MBFR erano dunque da ricercarsi soprattutto nel tentativo di contrastare la pressione del Congresso per apportare tagli nelle truppe americane dislocate in Europa e nell'esigenza di proporre al Patto di Varsavia un *linkage* con l'idea sovietica di una conferenza sulla sicurezza.[341] Diversamente da tale interpretazione "strumentale" delle MBFR, il Ministro degli Esteri tedesco Brandt – pur condividendo le motivazioni del governo statunitense e rifiutando egli stesso ogni prospettiva di riduzioni occidentali unilaterali – considerava un negoziato sull'*arms control* convenzionale un'iniziativa di per se stessa interessante che poteva, congiuntamente con la conferenza voluta dai sovietici, fornire una cornice multilaterale funzionale alla propria Ostpolitik.[342] Secondo Brandt e Bahr tali trattative avrebbero potuto sviluppare una fiducia reciproca tra i due campi e si sarebbero di conseguenza potute trasformare in un punto di partenza per una tanto auspicata (dalla BRD) evoluzione del sistema di sicurezza europeo in direzione di una possibile riunificazione nazionale tedesca, attraverso

---

the United States and Britain, 1950-1971 (Cambridge, UK; Nex York: German Historical Institute, Washington D.C. and Cambridge University Press, 2002), pp.189 e segg.

[340] Per "*double containment*" si intende la politica adottata dagli Stati Uniti a partire dall'immediato dopoguerra, mirante a contenere con mezzi politico-economici sia l'Unione Sovietica sia la Germania occidentale, la cui ripresa post-bellica veniva considerata dagli USA una necessità per gli equilibri internazionali e per il sistema transatlantico e al contempo una questione che - presentando il rischio dell'emergere di uno stato tedesco nuovamente forte e potenzialmente egemonico nel continente europeo - andava opportunamente tenuta sotto controllo.

[341] S. Kieninger, "Transformation or status quo. The conflict of stratagems in Washington over the meaning and purpose of the CSCE and MBFR, 1969-1973", cit., pp.71-74; C. Bluth, *The two Germanies and military security in Europe,* cit., pp.133-135.

[342] H. Haftendorn, "The link between CSCE and MBFR. Two sprouts from one bulb", cit., p.241; C. Bluth, "The origins of MBFR", cit., pp.199-224.

una sequenza in cui Ostpolitik, TNP, MBFR, CSCE e questione nazionale erano strettamente collegate tra loro.[343] Come si legge in un rapporto elaborato in un'importante riunione dell'SPD del luglio del 1967:

> La BRD deve portare tre elementi in un tale sistema di sicurezza (*nuovo sistema di sicurezza europeo)*:
> - rinuncia alle armi nucleari;
> - riduzione del livello delle truppe;
> - rinuncia giuridicamente vincolante all'utilizzo della forza.[344]

Il Partito socialdemocratico tedesco, seguendo la linea espressa dal Ministro degli Esteri Brandt, inserì poi l'auspicio per dei negoziati sulle MBFR all'interno del proprio documento programmatico presentato al congresso del marzo 1969.[345] Fino al 1969-1970 i socialdemocratici tedeschi accarezzavano l'ipotesi di inserire la questione MBFR all'interno della conferenza proposta dai sovietici, per gestire in modo integrato le principali tematiche politiche e militari connesse alla sicurezza europea, giungendo tuttavia ad abbandonare presto tale ipotesi a causa dell'opposizione sovietica e anche della mancanza di un accordo nel campo occidentale su tale aspetto.[346]

All'interno della compagine governativa della Grande Coalizione (1966-1969) vi era peraltro una grande divergenza di opinioni sul tema delle MBFR, rappresentata dalle posizioni del Ministro degli Esteri Brandt, favorevole a negoziati, e di Gerhard Schröder (CDU), Ministro degli Esteri nei precedenti governi conservatori di Adenauer e Erhard e a quel tempo Ministro della Difesa,

---

[343] O. Bange, "An intricate web. *Ostpolitik,* the European Security System and German Unification", cit., pp.31-32.

[344] „Gemeinsame Sitzung von SPD Parteivorstand, Parteirat und Kontrollkommission der SPD", 1/7/1967, WBA – AdsD, A 3, 256.

[345] Entwurf der SPD – Bundestagsfraktion "Sozialdemokratische Sicherheits- und Verteidigungspolitik 1969" für den SPD Parteitag 1969, marzo 1969; WBA – AdsD, A 7, Mappe 9.

[346] Si vedano ad esempio: E. Bahr, Aufzeichnung: Truppenreduzierungen, 1968, Dep.Bahr – AdsD, 1/EBAA000835; „Entwurf einer gemeinsamen Vorlage des Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums der Verteidigung an der Bundessicherheitsrat", 28.1.1970, HSA – AdsD, 1/HSAA008114 (Aktengruppe: Sacharachiv, Untergruppe: Militaria; Strategie/Truppenreduzierung, MBFR).

decisamente più restio ad intraprendere tale percorso.[347] L'istituzione, durante il governo di Grande Coalizione, di un sotto-dipartimento presso l'*Auswärtiges Amt* dedicato al controllo degli armamenti e al disarmo (*Unterabteilung II-B; Abrüstung und Rüstungskontrolle*) oltre a manifestare l'interesse di Bonn per tali tematiche, rappresentò del resto anche una mossa astuta da parte del Ministero degli Esteri guidato da Brandt. Questa modifica nell'organizzazione interna di tale ministero - operativa dal 1967 - consentiva infatti di accentrare la gestione delle questioni connesse all'*arms control* all'interno dello stesso Ministero degli Esteri, estromettendo parzialmente il Ministero della Difesa. Negli anni in cui agli Esteri vi era Willy Brandt mentre al Ministero della Difesa il conservatore Schröder, risulta evidente come la creazione della nuova unità ministeriale volesse avere almeno in parte l'effetto di "riservare" un controllo socialdemocratico sulla tematica del controllo degli armamenti. Il fatto che il primo funzionario ad occupare il ruolo di direttore della sotto-divisione *"Abrüstung und Rüstungskontrolle"* e "incaricato del governo per le questioni di disarmo e controllo degli armamenti" fosse Swidbert Schnippenkötter,[348] diplomatico riconducibile agli ambienti conservatori (negli anni '50 aveva ad esempio lavorato con Walter Hallstein) mitigò in parte le ripercussioni di tale mossa, fin quando tale ruolo non fu affidato nell'agosto del 1969 ad Hellmuth Roth, ex consulente militare per l'SPD e dunque più vicino alle posizioni socialdemocratiche.

Divergenze tra le forze politiche a parte, il sostegno tedesco-occidentale per i negoziati MBFR era comunque generalmente ben più radicato e convinto

[347] Christoph Bluth sottolinea come la divergenza di opinioni tra SPD e CDU all'interno della Grande Coalizione finì per divenire, relativamente alla politica di sicurezza, un vero e proprio "scontro istituzionale", che vedeva opporsi il Ministero degli Esteri di Willy Brandt e il Ministero della Difesa a guida conservatrice; C. Bluth, *The two Germanies and military security in Europe,* cit., pp.120-121.

[348] Nel capitolo quarto di questa ricerca - dedicato all'analisi della posizione tedesca relativamente al TNP - si è già detto del dissidio tra le posizioni espresse su tale tematica da Willy Brandt, all'epoca del suo incarico di Ministro degli Esteri e da alcuni diplomatici conservatori come Wilhelm Grewe e lo stesso Swidbert Schnippenkötter.

rispetto a quello dei propri alleati, presso i quali prevaleva invece l'idea di utilizzarli come un "espediente". Se infatti non si può negare che la Germania occidentale fosse realmente preoccupata per la prospettiva di riduzioni unilaterali statunitensi che avrebbero esasperato la situazione di vulnerabilità tedesca,[349] le riflessioni all'interno della classe politica della Repubblica Federale Tedesca rispetto ad un controllo degli armamenti convenzionali non si limitavano a tale timore. L'interesse di Bonn nei confronti delle MBFR si riscontra del resto nel grande risalto che i documenti d'archivio tedeschi risalenti al periodo 1967-1975 accordano a tale tematica.

D'altro canto, la classe dirigente tedesco-occidentale considerava indubbiamente gli eventuali tagli unilaterali di forze convenzionali americane alquanto pericolosi sia dal punto di vista strettamente militare sia da quello politico e "psicologico", in termini di percezione di un calo dell'impegno degli Stati Uniti nel continente europeo. In una dichiarazione del governo di Bonn risalente al dicembre 1967 relativa alla politica di difesa tedesca, si diceva in modo eloquente:

> Entrambi gli obiettivi della politica di sicurezza tedesca – la tutela della nostra sicurezza in cooperazione con i nostri partner dell'Alleanza Atlantica e un'attiva politica di controllo degli armamenti – sono raggiungibili solo nel caso in cui l'attuale rapporto di

[349] Il significativo titolo di un'intervista realizzata dal settimanale tedesco "*Der Spiegel"* al Senatore statunitense Mansfield nell'estate del 1967 era „*Wir sind nicht die Polizisten der Welt*", ovvero "non siamo i poliziotti del mondo", evidenziando ai lettori tedeschi la tendenza degli USA verso un *disengagement* dal contesto europeo, quantomeno sul piano militare. Un indice di tale preoccupazione si rileva dalle numerose informazioni raccolte dai funzionari tedeschi relativamente alle dichiarazioni espresse da parte dei politici statunitensi (soprattutto dal Senatore Mansfield) che propugnavano una linea isolazionista, consistente in primo luogo in riduzioni unilaterali di truppe degli Stati Uniti dal continente europeo. Si veda ad esempio: von Hase, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, "Äußerungen des US Senators Mansfield nach Forderungen über Truppenreduzierungen in der BRD", 11.10.1967, BArch Koblenz, B 136/6915 (4.21.1; Reduzierung des US – Streitkräfte in Europa, 1967-1968). Sulla necessità – espressa da Bonn - di promuovere il concetto di "reciprocità" all'interno del dibattito occidentale relativo alle riduzioni di truppe dall'Europa, si vedano: Ref. II A7, Vermerk "Verteidigungsminister-Konferenz der NATO; Parallele Truppenverminderungen in Ost und West", 8/5/1967, PA AA, B 150, Bd.102; Aufzeichnung des Bo. Schnippenkötter, "Parallele Truppenverminderung, deutsch-amerikanischer Dialog zur Frage der Reziprozität", geheim, 7/9/1967, AAPD 1967, vol.III, dok.318, pp.1259-1260.

> forza militare non venga modificato a svantaggio dell'Occidente. Gli alleati, e con essi il governo tedesco, si comporterebbero in modo irresponsabile se riducessero le proprie forze di combattimento in assenza di una contropartita. (…) Il governo tedesco è disponibile ad intraprendere ogni passo necessario e a sostenere ogni proposta che possano contribuire ad una riduzione degli armamenti militarmente equilibrata nell'ambito sia nucleare sia convenzionale. Esso è tuttavia convinto che iniziali mosse unilaterali renderebbero più difficile un'attiva politica di controllo degli armamenti invece di facilitarla.[350]

Simili osservazioni relative al pericolo di tagli unilaterali nell'ambito delle truppe americane si trovano in alcuni scritti di Egon Bahr. In una – qui già citata - nota da lui redatta nell'aprile del 1968 si legge infatti:

> La BRD ripone la propria fiducia nell'Alleanza e la propria sicurezza si è finora basata ampiamente sulla presenza degli USA. Un ritiro degli Stati Uniti (*nel caso in cui fosse limitato al solo territorio tedesco*) potrebbe avere un effetto destabilizzante a livello interno (aumento di tendenze estremiste o neutraliste).[351]

Una solida difesa convenzionale della Germania occidentale da parte delle truppe statunitensi era divenuta ancora più indispensabile in seguito all'adozione nel 1967 della dottrina di "Risposta Flessibile", che aveva accentuato l'importanza dei contingenti militari convenzionali e contemporaneamente dato luogo ad una certa frustrazione tedesca per aver dovuto subire i dettami di Washington.[352] La questione delle riduzioni di truppe statunitensi dal territorio della Germania occidentale occupava del resto già dal 1966 un posto centrale nell'ambito del dialogo tra gli USA e la stessa Repubblica Federale Tedesca, a causa delle crescenti difficoltà incontrate dal governo tedesco di Ludwig Erhard (CDU-CSU/FDP) nel rispettare gli accordi finanziari di compensazione esistenti per lo spiegamento delle truppe degli alleati nella BRD.[353]

---

[350] Entwurf – Regierungserklärung für die Verteidigungsdebatte des Deutschen Bundestages am 6.12.1967, (4.12.1967), Dep.Bahr – AdsD, 1/EBAA001060 (ex 401).

[351] Egon Bahr, Aufzeichnung „Abrüstungs- und Entspannungsmaßnahmen", 23.4.1968, Dep.Bahr – AdsD, 1/EBAA000835 (ex 316; Mappe 3).

[352] A tal riguardo si veda il capitolo 3.2 di questa tesi.

[353] H. Zimmermann, *Money and security,* cit., pp.189-207.

Tale argomento era stato affrontato approfonditamente nel 1966 e 1967 soprattutto in occasione di discussioni trilaterali che avevano coinvolto anche la Gran Bretagna, la quale stava soffrendo difficoltà economiche simili a quelle degli Stati Uniti e intendeva anch'essa riconsiderare parzialmente il proprio impegno militare nella BRD.[354] La crisi economico-finanziaria che investiva la Gran Bretagna e gli Stati Uniti era dovuta in primo luogo ad una generale redistribuzione del potere economico internazionale in corso nella seconda metà degli anni '60, resasi evidente dal deficit nella bilancia dei pagamenti sperimentato dagli stessi due paesi, al quale contribuivano le spese militari per il mantenimento delle truppe all'estero; nel caso statunitense l'effetto era inoltre esasperato dai problemi economici connessi alla crisi indocinese. Tali fattori determinarono negli anni della distensione una crescente frattura tra il sistema di sicurezza transatlantico (e le sue esigenze) e l'ordine monetario internazionale, come analizzato in una ricerca dello storico tedesco Hubert Zimmermann.[355] Le difficoltà economico-monetarie degli USA culminarono poi nell'agosto del 1971,

[354] Tali discussioni trilaterali (le cosiddette "*offset trilateral discussions*"), resesi estremamente delicate anche alla luce dell'annuncio della Francia di ritirarsi dalle strutture integrate militari della NATO, ebbero luogo in diversi round negoziali che si tennero dal 19 ottobre del 1966 al 28 aprile del 1967, quando fu concluso un accordo stipulato tra USA, Gran Bretagna e BRD con l'obiettivo di riesaminare il sistema di sicurezza transatlantico e le sue basi economiche. Con tale accordo (consistente in realtà in un pacchetto di diversi accordi formulati nel periodo delle trattative) venivano regolamentati in modo integrato alcuni tagli (di entità ridotta) nelle forze armate anglo-americane di stanza in Germania occidentale (di cui quelli statunitensi erano inseriti nella logica di un "*rotation plan*"), la rinegoziazione degli accordi di compensazione finanziari ("*offset agreements*") tra la gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e lo stato ospitante (BRD) in termini di acquisto garantito da parte di quest'ultimo di beni militari e civili e di obbligazioni finanziarie anglo-americani. Scongiurando una crisi che – originatasi dalla questione delle truppe e degli "*offset payments*" – si sarebbe potuta estendere con conseguenze drammatiche per la tenuta della NATO, i colloqui trilaterali riuscirono invece a concludersi con un'intesa complessiva tra i tre alleati relativa al *burden-sharing*, che sembrò non solo affrontare tale questione specifica bensì anche consolidare globalmente la stessa Alleanza Atlantica, contribuendo ad un avvicinamento delle reciproche posizioni degli stati membri anche su altri temi (come l'NPT e la dottrina strategica). Per una ricostruzione dettagliata di tale crisi e delle discussioni trilaterali del 1966-1967, con un'attenzione particolare alla situazione tedesca, si vedano: H. Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution,* cit., pp.251-294; 393-397; e H. Zimmermann, *Money and security,* cit., pp.171-238.

[355] Hubert Zimmermann ha dedicato un volume proprio alla interrelazione tra la politica monetaria e la politica di sicurezza di Stati Uniti, Gran Bretagna e Germania occidentale nel contesto internazionale tra gli anni '50 e l'inizio degli anni '70: H. Zimmermann, *Money and security,* cit.

quando le drammatiche decisioni di politica finanziaria prese dal Presidente Nixon (sospensione della convertibilità dollaro-oro e svalutazione della stessa valuta statunitense) determinarono il definitivo abbandono dell'ordine monetario concordato a partire dalla Conferenza di Bretton Woods del 1944 e in vigore dal dopoguerra.[356]

Tornando alla dimensione della sicurezza, convinti dell'impatto positivo che un abbassamento del livello di confronto militare avrebbe potuto avere sul contesto politico europeo e delle potenzialità che le MBFR avevano per un rinnovamento dell'architettura di sicurezza europea, Brandt e Bahr consideravano tali negoziati come un tassello irrinunciabile della propria politica estera. Nelle analisi di Egon Bahr, durante il suo periodo a capo del *Planungsstab* del Ministero degli Esteri, le riduzioni di truppe acquisivano una rilevanza fondamentale a causa di una loro presunta capacità di ristrutturare in modo radicale le alleanze che si fronteggiavano con un grado di militarizzazione che aveva il suo apice nell'Europa centrale e nello specifico proprio nei due stati tedeschi. Discostandosi – almeno parzialmente – dalle elaborazioni più "rivoluzionarie" concepite da Egon Bahr (che giungevano in ultima analisi ad auspicare la dissoluzione di entrambi i blocchi) Brandt sosteneva invece come i negoziati MBFR avrebbero potuto contribuire ad una profonda riorganizzazione dei rapporti tra i due campi, pur mantenendo in essere le due alleanze.[357]

Brandt - da Ministro degli Esteri - si fece poi promotore nel 1968 della proposta di includere progressivamente nell'area di competenza degli eventuali

[356] Duccio Basosi, *Il governo del dollaro. Interdipendenza economica e potere statunitense negli anni di Richard Nixon, 1969-1973* (Firenze: Polistampa, 2006); H. Zimmermann, *Money and security,* cit., pp.236-237. Per una testimonianza di tali eventi da un punto di vista interno all'Amministrazione Nixon si veda: H. Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca,* cit., pp.750-760.

[357] W. Loth, "The road to Vienna: West German and European security from 1969 to 1973", cit., pp.153-167.

negoziati Est-Ovest sulle MBFR l'intero continente europeo e non solo la sua parte centrale.[358] Secondo Willy Brandt era infatti fondamentale che l'area interessata da questi negoziati fosse la più ampia possibile e soprattutto decisamente più grande dei due soli stati tedeschi (prospettiva quest'ultima che, a suo avviso, avrebbe provocato diffusi timori nella comunità internazionale nei confronti di una Germania neutrale all'interno di una Europa "immutata").[359] Questa convinzione era peraltro coerente con il costante rifiuto dei socialdemocratici tedeschi di avallare il concetto di una "eccezionalità" della propria situazione nazionale che richiedesse un "trattamento speciale", come se la questione tedesca fosse stata isolata dal complessivo contesto europeo.[360] Ciò che la classe politica socialdemocratica tedesca temeva maggiormente a tal riguardo era la creazione di "zone di differente sicurezza" all'interno della stessa Alleanza Atlantica.[361] Se dunque – nell'opinione prevalente nell'SPD – la regione di applicazione delle MBFR avrebbe dovuto essere la più ampia possibile, per quanto riguardava invece gli armamenti da includere in tali negoziati, gli stessi socialdemocratici tedeschi intendevano circoscrivere le discussioni al solo ambito delle forze convenzionali.

Le armi nucleari di teatro che gli Stati Uniti avevano dispiegato in Europa occidentale a partire dalla metà degli anni '50 rappresentavano infatti il collegamento tra gli armamenti convenzionali presenti nello stesso continente

---

[358] O. Bange, "An intricate web. *Ostpolitik,* the European Security System and German Unification", cit., p.31.

[359] W. Loth, "The road to Vienna: West German and European security from 1969 to 1973", cit., pp.153-167.

[360] L'espressione „*keine Sonderbehandlung*" ("nessun trattamento speciale") ricorre infatti spesso nei documenti dei socialdemocratici tedeschi.

[361] Egon Bahr, "Kein Raum für Neutralismus", ottobre 1973, Dep.Bahr – AdsD, 1/EBAA000310 (ex 112-A). In tale nota Bahr replicava alle accuse di CDU-CSU nei confronti della linea politica socialdemocratica che – secondo i conservatori – avrebbe favorito una progressiva neutralizzazione della Germania occidentale.

europeo e le forze nucleari strategiche statunitensi e dunque un fondamentale tassello nel sistema di sicurezza integrato della NATO, il cui indebolimento avrebbe dato luogo ad un pericoloso vuoto nel *continuum* della difesa e deterrenza transatlantica. Considerando le forze nucleari di teatro statunitensi l'elemento centrale per la garanzia della propria sicurezza nazionale ed avendo tali armi costituito fin dagli anni '50 l'ideale compensazione per lo squilibrio convenzionale presente nel continente europeo, i tedeschi – a differenza di Washington, che manifestava una parziale apertura in tal senso - non erano pertanto disposti a negoziare con il Patto di Varsavia relativamente a tale categoria di armi.[362]

Durante il governo di Grande Coalizione l'azione del Ministro degli Esteri Brandt in favore di MBFR era stata almeno in parte frenata dal Ministero della Difesa a guida conservatrice, convinto che le forze NATO in Europa occidentale fossero già a livelli minimi rispetto alla coerenza con la propria funzione e pertanto la loro dimensione non fosse negoziabile.[363] All'interno dei partiti CDU-CSU prevaleva inoltre l'opinione che la crisi cecoslovacca avesse dimostrato come i tempi non fossero ancora maturi per aprire un dialogo Est-Ovest sul controllo degli armamenti, considerata la perdurante aggressività sovietica.[364]

Il sostegno presente in una parte della classe dirigente tedesco-occidentale per l'apertura di discussioni con il Patto di Varsavia relativamente alle forze convenzionali divenne dunque più marcato con la formazione del governo Brandt-Scheel nell'ottobre del 1969. La nomina del socialdemocratico Schmidt a Ministro

[362] J. G. Keliher, *The negotiations on mutual and balanced force reductions,* cit., pp.96-100.

[363] C. Bluth, "The origins of MBFR", cit., pp.207-211.

[364] Per un'opinione di stampo conservatrice si veda questo report scritto nel 1969 da Erik Blumenfeld (MdB, CDU): Draft report on "Atlantic Political Problems", prepared by Mr. Erik Blumenfeld (General Rapporteur Germany), September 1969, North Atlantic Assembly, Political Committee, HSA – AdsD, 1/HSAA007982 (Aktengruppe: Sacharchiv; Untergruppe: Militaria; Bd.8, NATO).

della Difesa portò in quel ministero un bagaglio di convinzioni relative alla politica di sicurezza tedesco-occidentale radicalmente differenti rispetto alla precedente guida di Schröder. Nonostante infatti il Ministero della Difesa riportasse nelle proprie analisi ufficiali un'inquietante superiorità in termini numerici da parte delle forze convenzionali del Patto di Varsavia dislocate nello scenario europeo rispetto a quelle di cui disponeva l'Alleanza Atlantica,[365] Schmidt evidenziava i benefici di un eventuale negoziato Est-Ovest che vertesse proprio su riduzioni reciproche di tali contingenti.

Per comprendere le preoccupazioni tedesche di quel periodo, che contribuivano a motivare il sostegno socialdemocratico per i negoziati MBFR è utile riportare qui parte del discorso del Ministro della Difesa Schmidt alla *Münchner Wehrkunde-Tagung* del 7 febbraio 1970, come riportato dal Direttore del *Planungsstab* dello stesso Ministero:

> (*Il Ministro della Difesa Schmidt*) ha grande comprensione per il sentimento messo in moto dal Senatore Mansfield, per il meccanismo psicologico in atto nell'opinione pubblica americana e per il governo degli stessi Stati Uniti, che si trova sotto la necessità di avere riguardo per tutto questo. Tra le possibili risposte alle riduzioni statunitensi il Ministro enumera un improbabile sforzo sostitutivo dell'Europa (…); l'idea insostenibile – da un punto di vista politico interno ed esterno, oltre che finanziario – di colmare le lacune grazie ai (contingenti) tedeschi; continuare una politica volta a prendere tempo per ritardare la temuta operazione statunitense; (…); e la più grave ma la più probabile risposta che sarà quella di accettare (*le riduzioni unilaterali degli USA*). (…) Il Ministro ha una piena fiducia nelle rassicurazioni degli USA e nel fatto che il governo statunitense saprà valutare correttamente l'equilibrio di potenza globale. (…) Noi abbiamo bisogno dei soldati americani sul territorio europeo per ragioni di strategia militare non di meno che per motivi psicologici. (…) Il Ministro si adopera da 12 anni per iniziative occidentali miranti ad una riduzione reciproca. In Europa non ha trovato molto sostegno e in America nemmeno. (…) Il senso di un'iniziativa BFR, che non è stato ancora pienamente compreso, sarebbe quello di

[365] Si veda ad esempio: *Weißbuch 1970. Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage der Bundeswehr* (Im Auftrag der Bundesregierung, herausgegeben vom Bundesminister der Verteidigung: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung , 1970), pp.18-20.

> mettere l'URSS nella posizione di dover rispondere e non in quella di fare solo proposte.[366]

Sostenendo che l'Occidente non avrebbe dovuto soffrire di alcun "complesso di inferiorità" nei confronti del campo avversario, Schmidt era convinto che – dal punto di vista dell'Alleanza Atlantica - non vi fosse alcun rischio nel proporre il negoziato MBFR e che pertanto i governi occidentali dovevano impegnarsi per convincere i propri cittadini circa l'opportunità di tale percorso. La conclusione di tale ragionamento suonava come un appello affinché l'Alleanza Atlantica si muovesse con decisione in direzione dei negoziati sull'*arms control* convenzionale in Europa e un monito a non perseguire posizioni massimaliste che avrebbero minato la credibilità della posizione negoziale occidentale e spinto l'Unione Sovietica a rifiutare drasticamente la prospettiva di tali trattative:

> In ragione di questo, l'Occidente non dovrebbe sperperare eccessivamente il proprio tempo, per filosofeggiare circa le asimmetrie di base esistenti in Europa. Poiché se noi esitiamo ancora a lungo, nel frattempo saranno i Fulbright e i Mansfield a provvedere per dar luogo ad un'asimmetria ancora maggiore.[367]

Partendo dunque dal presupposto che la mancanza di un negoziato sulle MBFR avrebbe prima o poi causato le riduzioni unilaterali di forze degli Stati Uniti tanto dibattute nel Congresso americano, Schmidt era un convinto sostenitore dell'esigenza di aprire un dialogo intra-europeo con gli stati del Patto di Varsavia che comprendesse anche la dimensione militare delle proprie relazioni. Tale opinione era del resto condivisa dalla Cancelleria di Brandt.

Brandt trasformò infatti la proposta MBFR in una parte integrante della propria politica estera e di sicurezza, considerando indispensabile che la

[366] Leiter Pl., Äußerungen BMVtg Schmidts auf der Münchner Wehrkunde-Tagung, 7.2.1970, „Möglichkeit von US-Truppenabzügen; BFR", HSA – AdsD, 1/HSAA008114 (Aktengruppe: Sacharchiv; Untergruppe: Militaria; Strategie/Truppenreduzierung MBFR).

[367] Leiter Pl., Äußerungen BMVtg Schmidts auf der Münchner Wehrkunde-Tagung, 7.2.1970, „Möglichkeit von US-Truppenabzügen; BFR", HSA – AdsD, 1/HSAA008114 (Aktengruppe: Sacharchiv; Untergruppe: Militaria; Strategie/Truppenreduzierung MBFR).

riconciliazione politica perseguita dalla nuova Ostpolitik venisse accompagnata da un percorso di riduzione del livello di confronto militare con gli stessi stati del Patto di Varsavia. Il controllo degli armamenti era inoltre uno dei cardini della linea politica del piccolo partito liberale (FDP) che si trovava alla guida del Ministero degli Esteri nella persona di Walter Scheel.[368] Nella concezione di *Entspannungspolitik* tedesco-occidentale gli MBFR divennero pertanto un mezzo essenziale per promuovere la dimensione di sicurezza della *détente*, in assenza della quale qualsiasi progetto di riconciliazione e stabilizzazione politica europea sarebbe stato – a giudizio del governo Brandt - del tutto velleitario.[369] La diminuzione del livello di conflittualità politica tra le due parti del continente europeo che si stava raggiungendo soprattutto proprio grazie alla Ostpolitik, se pure non poteva annullare le divisioni esistenti, sembrava tuttavia poter rendere possibile una riduzione del grado di militarizzazione presente in Europa e aprire la strada ad una concezione di sicurezza basata su una dimensione più politica ed economica che strettamente militare.

Grazie soprattutto all'impulso tedesco e britannico, l'appello occidentale del 1968 in favore dell'avvio di trattative MBFR venne rinnovato dagli stati membri della NATO in occasione del Consiglio Nordatlantico di dicembre 1969 (Bruxelles) e - in misura ancora più incisiva (seppure ancora vaga nei dettagli) – di quello del maggio 1970 (Roma).[370] Il Ministero degli Esteri tedesco occidentale

[368] Barry M. Blechman, Cathleen S. Fisher (eds.), *The silent partner. West Germany and arms control* (Cambridge Mass.: Ballinger Publishing Company, 1988), pp.167-180.

[369] Il Segretario di Stato per gli Affari Esteri Paul Frank definiva a tal proposito gli MBFR un elemento centrale della politica di distensione della Germania occidentale, che avrebbe potuto - in una prospettiva di lungo periodo e nell'ambito di un percorso "non privo di rischi" - "consentire una transizione dal confronto al negoziato", si veda: P. Frank, „Zielsetzungen der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen europäischer Sicherheitsverhandlungen", cit., pp.158-160.

[370] Per il testo del NAC di Roma, 26/27 maggio 1970: "Ministertagung des Nordatlantikrates in Rom am 26/27.5.1970 zu MBFR", in *Abrüstung und Rüstungskontrolle, Dokumentation,* cit., dok.23, pp.59-61. Nel comunicato si esprimeva l'impegno degli stati membri della NATO per dei negoziati miranti al raggiungimento di una relazione „più stabile" tra Est e Ovest che "avrebbe potuto rendere possibile il

produsse nell'aprile del 1970 un proprio modello per riduzioni di truppe in Europa centrale, nel quale si diceva che l'altissima concentrazione di forze convenzionali da entrambi i lati del confine europeo tra i due blocchi era "un'espressione di sfiducia reciproca e rappresentava una ragione di apprensione".[371] In tale documento si ribadiva la necessità di sfruttare il progressivo calo di tensioni in atto a livello internazionale per dare luogo ad una "fase di discussione". Tenendo presente il vantaggio geografico in termini logistici e la superiorità quantitativa di cui godeva l'Unione Sovietica nell'ambito delle forze convenzionali, il documento tedesco evidenziava l'urgenza di riequilibrare tali asimmetrie in base ad alcuni criteri, tra cui i principali erano:

- le riduzioni equilibrate e reciproche di forze armate sono importanti soprattutto per l'Europa centrale, poiché qui il confronto militare è più massiccio;

- le forze armate straniere e quelle locali dovrebbero venire ridotte contemporaneamente; (…)

- un controllo sufficiente dell'adempimento degli accordi nella zona di riduzioni, così come un'adeguata possibilità di monitoraggio (…) devono essere garantiti;

- misure aggiuntive per rendere più difficile attacchi a sorpresa e per salvaguardare sufficienti tempi di pre-allarme devono essere prese in considerazione, soprattutto al fine di mitigare il vantaggio geografico del Patto di Varsavia. (…)

Il governo della BRD si è occupato ad un alto livello politico della questione MBFR, (…) con lo scopo di rivolgere, in occasione della riunione dei ministri della NATO di maggio 1970, una concreta offerta di colloqui ai membri del Patto di Varsavia. Ciò appare necessario per:

- chiarire in modo univoco che la questione di una equilibrata riduzione del confronto militare in Europa è parte integrante di qualsiasi discussione circa la sicurezza europea, in qualunque forum essa si svolga;

- prevenire il pericolo che il concetto di MBFR venga spinto in secondo piano nella discussione sulla sicurezza europea; (…)

---

superamento dei problemi ancora irrisolti che dividevano l'Europa". Tra i negoziati auspicati – ferma restando l'importanza della stessa Alleanza Atlantica e del suo potenziale di difesa – vi era quello su "riduzioni reciproche progressive ed equilibrate delle truppe presenti in Europa", che avrebbe dovuto svolgersi "senza pregiudicare i vitali interessi di sicurezza" di entrambi i campi.

[371] Aufzeichnung des Ref. II B2, „Beiderseitige ausgewogene Truppenverminderung (MBFR)", Arbeitspapier, deutsche Vorlage im NATO-Rat vom 16/4/1970, AAPD 1970, vol.I, dok. 160, pp.611-614.

- opporre alle vaghe proposte degli stati del Patto di Varsavia circa possibili temi di discussione, riguardanti la sicurezza europea una proposta concreta, ben fondata e convincente da parte degli stati della NATO. Già solo l'inizio di una discussione tra Est e Ovest circa le MBFR rappresenterebbe un progresso per la sicurezza europea.[372]

Spronando gli alleati ad occuparsi con maggiore dedizione alle analisi per MBFR, il Ministero degli Esteri di Bonn auspicava che in breve tempo si potesse giungere a formulare una proposta coerente e dettagliata su tali negoziati da proporre al campo comunista:

> Tale concreta proposta della NATO non si dovrebbe limitare ad una ripetizione degli appelli degli alleati, che finora non hanno avuto risposta positiva, bensì dovrebbe fare un chiaro passo in avanti, che potrebbe aversi soprattutto attraverso un'espressione di quali siano i criteri reputati essenziali da parte della NATO per le MBFR.[373]

Hans-Georg Wieck, Direttore del *Planungsstab* del Ministero della Difesa tedesco, concepiva in primo luogo le trattative MBFR come un "accordo parziale per la riduzione dei pericoli", nel quadro di una generale ridefinizione di un *modus vivendi* con il campo comunista (perseguita anche attraverso la CSCE, i SALT e i trattati dell'Ostpolitik) alla quale si poteva aspirare nel contesto internazionale dei primi anni '70.[374] Il governo di Bonn era peraltro convinto che – a prescindere dall'esito di un eventuale negoziato – i colloqui MBFR presentassero significativi vantaggi per la Repubblica Federale Tedesca, tra i quali spiccavano l'esistenza di un'occasione occidentale per riprendere l'iniziativa nei confronti del Patto di Varsavia e l'idea che, almeno per la durata delle trattative, sarebbe stata meno probabile una riduzione unilaterale delle truppe statunitensi e britanniche.[375] In Germania occidentale inoltre si faceva strada l'idea che si dovesse usare la

---

[372] Aufzeichnung des Ref. II B2, „Beiderseitige ausgewogene Truppenverminderung (MBFR)", Arbeitspapier, deutsche Vorlage im NATO-Rat vom 16/4/1970, AAPD 1970, vol.I, dok. 160, pp.611-614.

[373] Aufzeichnung des Ref. II B2, „Beiderseitige ausgewogene Truppenverminderung (MBFR)", Arbeitspapier, deutsche Vorlage im NATO-Rat vom 16/4/1970, AAPD 1970, vol.I, dok. 160, pp.611-614.

[374] Hans-Georg Wieck, "Politische und militärische Probleme ausgewogener Truppenreduzierungen in Europa", in *Europa Archiv,* Folge 22/1970, pp.807-814.

[375] Si veda ad esempio: "Entwurf einer gemeinsamen Vorlage des Auswärtiges Amtes und des Bundesministeriums der Verteidigung an der Bundessicherheitsrat", 28.1.1970, HSA – AdsD, 1/HSAA008114 (Aktengruppe: Sacharchiv; Untergruppe: Militaria; Strategie/Truppenreduzierung, MBFR).

proposta MBFR per testare una disponibilità reale del Patto di Varsavia – che andasse oltre le dichiarazioni propagandistiche sovietiche - nei confronti di un percorso di distensione nel continente europeo.[376]

L'Unione Sovietica, come si è avuto modo di osservare nei paragrafi precedenti, era molto più interessata al progetto di una conferenza sugli aspetti politici della sicurezza europea e inizialmente non accolse favorevolmente la proposta occidentale. Tale posizione subì una graduale evoluzione, che condusse Leonid Brezhnev nel marzo del 1971 a dichiararsi per la prima volta favorevole ad eventuali riduzioni di forze armate convenzionali in Europa centrale, seppure - a suo avviso – la priorità avrebbe dovuto essere accordata all'idea sovietica di una conferenza paneuropea sulla sicurezza.[377] Dal punto di vista di Mosca un accordo sulle riduzioni di truppe, oltre a rendere possibile il tradizionale obiettivo sovietico di convocare una conferenza paneuropea, avrebbe consentito anche un prezioso alleggerimento dell'ingente carico di spese militari che gravava sul proprio fragile sistema economico.

L'annuncio del leader sovietico, lasciando intravedere la prospettiva di riduzioni reciproche, evitò di fatto l'approvazione al Congresso statunitense dell'ennesimo emendamento presentato da Mansfield, che nella versione del

[376] P. Frank, „Zielsetzungen der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen europäischer Sicherheitsverhandlungen", cit., p.159.

[377] R. L. Garthoff, *Détente and confrontation*, cit., p.133; J.G. Keliher, *The negotiations on mutual and balanced force reductions,* cit., pp.24-29; 48; 145. La mossa dei sovietici era stata probabilmente dettata – oltre che da considerazioni di tipo economico (ridurre le ingenti spese militari) e opportunistico (ottenere l'assenso occidentale per la "propria" CSCE) – anche dalla convinzione che fosse preferibile trattare con gli Stati Uniti (unica potenza occidentale in grado di garantire, secondo loro, uno status quo in Europa) piuttosto che assistere a massicce riduzioni di truppe statunitensi dalle incerte conseguenze sulla stabilità politico-militare della parte occidentale dello stesso continente europeo. I sovietici temevano infatti che, per compensare precipitose e consistenti riduzioni di forze anglo-americane, la Germania occidentale avrebbe potuto essere tentata di procedere ad un rafforzamento della propria *Bundeswehr,* la qual cosa veniva considerata da Mosca un pericoloso incentivo all'aumento del nazionalismo tedesco che – sempre secondo l'URSS - poteva sfociare in un revanscismo nei confronti in primo luogo della DDR. E' peraltro indubbio che la leadership sovietica fosse al corrente delle pressioni subite in quel periodo dall'Amministrazione Nixon provenienti da parte del Congresso e della società civile statunitense.

1971 prevedeva una drastica riduzione unilaterale della presenza convenzionale degli USA in Europa nella significativa misura del 50%.[378] L'ambasciatore della Germania occidentale a Washington Rolf Pauls riportava tuttavia come la vittoria della Casa Bianca contro la proposta Mansfield rappresentasse solamente una battuta d'arresto temporanea per tale linea politica, rimanendo essa "virulenta" negli Stati Uniti e – secondo il diplomatico tedesco – pronta a tornare alla ribalta alla prossima occasione "in mancanza di rapidi passi concreti in direzione di negoziati MBFR".[379]

Alla luce della crescente pressione interna statunitense per riduzioni unilaterali e in considerazione della sopraggiunta disponibilità sovietica nei confronti di un tavolo negoziale, l'idea di discussioni sulle MBFR divenne sempre più attraente per l'Amministrazione Nixon, che decise di farsi fautrice di tale iniziativa nell'ambito della NATO. In seguito alla parziale apertura da parte sovietica, l'Alleanza Atlantica decise dunque nel corso del 1971 di provare ad intraprendere una missione esplorativa con lo scopo di sondare il campo avversario circa le prospettive di eventuali trattative sulle MBFR, affidando poi tale incarico all'ex Segretario Generale della NATO Manlio Brosio (appena sostituito, nell'ottobre dello stesso anno, con Joseph Luns).[380] L'idea della missione esplorativa di Brosio, il quale era peraltro alquanto scettico circa tale

[378] J. L. Gaddis, *Strategies of containment,* cit., p.320. La straordinaria coincidenza temporale della dichiarazione di disponibilità di Brezhnev per delle ipotetiche discussioni con il campo occidentale sull'*arms control* convenzionale (espressa una prima volta nel marzo 1971 e poi ribadita il 14 maggio 1971, cinque giorni prima del voto del Congresso USA sulla "risoluzione Mansfield") rispetto all'andamento congressuale dell'emendamento presentato dal senatore Mansfield (bocciato il 19 maggio 1971 dal Senato statunitense) spinse ironicamente Manlio Brosio a parlare del "senatore Brezhnev, venuto in aiuto dell'Amministrazione Nixon", per far fallire la risoluzione sui tagli militari americani; si veda: M. Brosio, *Diari NATO, 1964-1972,* cit., p.783.

[379] Bo. Pauls, Washington, an das AA, "MBFR", telex, 20/5/1971, AAPD 1971, vol.II, dok.179, pp.810-812.

[380] J. G. Keliher, *The negotiations on mutual and balanced force reductions,* cit., pp.30-31; M. Müller, *Politik und Bürokratie,* cit., pp.168-171.

compito,[381] non ebbe poi un seguito concreto a causa dell'indifferenza mostrata da Mosca nei confronti di questo approccio (i sovietici preferivano discussioni individuali con i singoli stati occidentali) e soprattutto della mancanza di una posizione coerente all'interno della stessa NATO.[382] La questione dell'*arms control* convenzionale rimase pertanto sullo sfondo durante tutto il 1971 e i primi mesi dell'anno seguente, senza che si registrassero significativi progressi in direzione di un'effettiva apertura di tali trattative.

Da parte tedesco-occidentale si riscontravano peraltro sia un'intensa attività concettuale relativa a possibili modelli di riduzioni da negoziare, sia una diffusa "pazienza" in attesa di nuovi segnali provenienti dal campo comunista.[383] Il 1 aprile 1971 il governo tedesco rese pubblico un modello aggiornato per le riduzioni di truppe, elaborato grazie al contributo dell'SWP. Tale modello, denominato "*Bausteinkonzept"* o "*building-block concept",* sottolineava come Bonn considerasse le MBFR un processo da realizzarsi per gradi e in un arco temporale non breve.[384] Il Ministero degli Esteri tedesco era giunto progressivamente a considerare le MBFR una questione autonoma, che poteva

[381] Per il punto di vista dello stesso Brosio sulle MBFR e specificatamente poi sul proprio incarico esplorativo, si rimanda a M. Brosio, *Diari NATO, 1964-1972,* cit., pp.782-786; 790-800; 816; 824.

[382] L'indifferenza sovietica veniva registrata in occasione del NAC svoltosi a Bonn a fine maggio 1972, il cui comunicato recitava: "I ministri (…) sono del parere che tali negoziati (…) debbano essere preparati tramite opportuni colloqui esplorativi. Si dispiacciono inoltre del fatto che il governo sovietico non abbia reagito all'offerta fatta degli stati membri dell'Alleanza nell'ottobre del 1971 di entrare in discussioni esplorative. Questi propongono pertanto che tali colloqui preliminari multilaterali relativi a riduzioni di truppe reciproche e bilanciate vengano intrapresi il più presto possibile o prima o parallelamente a quelli relativi alla CSCE". Per il testo del comunicato si veda: "Ministertagung des Nordatlantikrats in Bonn vom 30/31.5.1972 zu MBFR", in *Abrüstung und Rüstungskontrolle, Dokumentation,* cit., dok.28, p.66.

[383] La necessità di "non avere fretta" e di attendere che i tempi fossero maturi per intraprendere il negoziato MBFR si trova espressa dal Ministro degli Esteri Walter Scheel ancora fino al 1973, quando Scheel affermava: "una volta che le trattative saranno in corso noi dovremo essere sicuri che ogni gradino sia equilibrato (…). Nessuno tra noi alleati si dovrà pentire di aver avviato tale percorso"; W. Scheel, "Aktuelle Probleme der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland", cit., pp.435-436.

[384] M. Müller, *Politik und Bürokratie,* cit., pp.88-118. Per un riferimento da fonte primaria si veda: Aufzeichnung des Bo. Roth (II B2), "Elemente künftiger MBFR-Verhandlungsoptionen", 16/3/1971, AAPD 1971, vol.I, dok.95, pp.447-464.

venire affrontata sia nel contesto di una CSCE sia in modo indipendente.[385] Da parte tedesca, benché nel 1971-1972 si fosse dunque ammorbidito l'iniziale *linkage* tra MBFR e CSCE, persisteva comunque la convinzione che non fosse concepibile una conferenza sulla sicurezza europea dalla quale risultassero assenti le tematiche connesse con la dimensione militare della sicurezza.

Nelle valutazioni tedesco-occidentali relative ai negoziati MBFR traspariva peraltro – oltre ad un sostegno per tale proposta – anche la percezione dei rischi insiti in tale iniziativa diplomatica.[386] In una nota redatta nel novembre 1971 da Berndt von Staden, Direttore della Divisione Politica del Ministero degli Esteri, si menzionava ad esempio il pericolo che riduzioni di truppe occidentali avrebbero potuto dar luogo ad una crisi di credibilità della dottrina di Risposta Flessibile, determinando un allarmante abbassamento della soglia nucleare che avrebbe accentuato la possibilità che la Germania divenisse il "campo di battaglia nucleare europeo".[387] Nonostante questo e altri rischi, von Staden sosteneva comunque che - dal punto di vista di Bonn - vi erano "ragioni fondamentali per il proseguimento della politica-MBFR".

Negli Stati Uniti – in modo speculare a quanto accadeva per la CSCE – lo scetticismo della Casa Bianca nei confronti dei negoziati multilaterali per MBFR (evidenziato dai continui riferimenti di Nixon e Kissinger ad un uso "strumentale" della proposta come arma contro i tentativi del Congresso guidati da

[385] St.Se. Frank an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel, „MBFR, Arbeitsprogramm des Politischen Ausschusses auf Gesandtenebene", 29/4/1971, telex, AAPD 1971, vol.I, dok.147, pp-690-692.

[386] Si vedano ad esempio: Aufzeichnung des MD von Staden, "MBFR, Thesen zur Risikobewertung", geheim, 22/11/1971, AAPD 1971, vol.III, dok.408, pp.1796-1800 di cui si parla qui di seguito, e Aufzeichnung des VLR Ruth (II B2), "MBFR, Ergebnisprotokoll der Klausurtagung über MBFR auf Schloß Gymnich am 18/2/1972", 3/3/1972, AAPD 1972, vol.I, dok.46, pp.212-217.

[387] Aufzeichnung des MD von Staden, "MBFR, Thesen zur Risikobewertung", geheim, 22/11/1971, AAPD 1971, vol.III, dok.408, pp.1796-1800.

Mansfield)[388] era accompagnato da una posizione differente portata avanti dall'Ufficio per gli Affari Europei del Dipartimento di Stato. In tale ambito la proposta MBFR, come del resto la CSCE, lungi dal presentare il pericolo di una "finlandizzazione" dell'Europa occidentale (come paventava la Casa Bianca), veniva considerata al contrario una possibile leva per innescare un cambiamento nel segno di una progressiva liberalizzazione nell'assetto politico del blocco sovietico.[389] La determinazione della Casa Bianca di accordare la massima priorità ad un dialogo "preferenziale" con l'Unione Sovietica e soprattutto dunque ai negoziati SALT in corso di svolgimento, non permise tuttavia un significativo impegno di Washington nella questione MBFR.

Nell'Alleanza Atlantica mancava del resto una posizione condivisa relativamente ai negoziati e mentre la Francia era contraria[390] e la Gran Bretagna quantomeno scettica, all'interno del campo occidentale il paese più interessato all'iniziativa diplomatica per le MBFR era proprio la Repubblica Federale Tedesca del governo Brandt-Scheel, che aveva del resto coniato la già citata formula "sì a MBFR e CSCE; sì a MBFR senza CSCE, ma niente CSCE senza MBFR".[391]

Confinante essa stessa con la "cortina di ferro" ed essendo dunque lo stato occidentale più esposto alla minaccia sovietica, la BRD reputava fondamentale il

[388] Per una testimonianza diretta di tali eventi relativi alla politica interna statunitense si rimanda alle memorie di Henry Kissinger, nelle cui pagine le critiche agli emendamenti presentati da Mansfield sono durissime: H. Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca,* cit., pp.743-750.

[389] S. Kieninger, "Transformation or status quo. The conflict of stratagems in Washington over the meaning and purpose of the CSCE and MBFR, 1969-1973", cit., pp.73-74.

[390] La contrarietà della Francia nei confronti dei negoziati MBFR derivava soprattutto dal rifiuto del governo francese di ammettere qualsiasi tipo di "controllo esterno" sulle proprie forze armate nazionali e dalla sua opposizione all'idea di porre ulteriori precondizioni occidentali all'inizio dello svolgimento della Conferenza di Helsinki, fortemente voluta da Parigi. Si vedano a tal riguardo soprattutto: D. Möckli, *European foreign policy during the Cold War*, cit., p.105; e M. P. Rey, "France and the German Question in the context of *Ostpolitik* and the CSCE, 1969-1974", cit., pp.59-62.

[391] Tale formula si trova ad esempio espressa in: Aufzeichnung des Bo. Roth (II B2), „Überlegungen zur weiteren Entwicklung von MBFR", 27/6/1972, AAPD 1972, vol.I, dok.189, pp.823-826.

tentativo di discutere con gli stati del campo avversario a proposito di riduzioni delle truppe in Europa centrale, per allentare la tensione nel continente e contribuire alla costituzione di un ordine di pace europeo più stabile in cui fosse scongiurato il rischio di una degenerazione militare (anche accidentale) del confronto tra i due blocchi. Criticando l'Amministrazione statunitense, che considerava le MBFR come uno strumento isolato dalle altre questioni aperte nel contesto del dialogo Est-Ovest, il governo Brandt concepiva invece tali negoziati solo nell'ambito di un concetto di distensione "integrato", in cui i vari temi erano strettamente connessi tra loro.[392] Come ribadivano infatti in più occasioni il Cancelliere Brandt e il Ministro degli Esteri Scheel, non era opportuno considerare il controllo degli armamenti come una questione dalle caratteristiche puramente tecnico-militari. Le tematiche relative al disarmo e all'*arms control* dovevano – secondo Scheel – essere inserite in un contesto *politico* più ampio, poiché eventuali negoziati in tale settore avrebbero avuto ripercussioni positive non solo dal punto di vista militare-strategico ma anche da quello più propriamente politico.[393] Il governo di Bonn sottolineava inoltre come il nuovo sistema di sicurezza europeo che avrebbe potuto originarsi dai negoziati MBFR sarebbe stato senza dubbio meno dispendioso dal punto di vista economico e dunque più sostenibile per tutti i partecipanti.[394]

Mentre i socialdemocratici e i liberali erano convinti fautori di un dialogo Est-Ovest sugli armamenti convenzionali, la classe politica conservatrice (all'opposizione dalla fine del 1969) esprimeva invece un sostegno decisamente

---

[392] *Weißbuch 1971/1972. Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr (*Im Auftrag der Bundesregierung, herausgegeben vom Bundesminister der Verteidigung, Bonn: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1971), pp.9-11.

[393] W. Scheel, „Erklärung vor dem Bundestag am 15.Dezember 1971", in W. Scheel, *Reden und Interviews,* cit., pp.476-482.

[394] *Weißbuch 1970. Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage der Bundeswehr,* cit., pp.10-11.

più prudente agli MBFR, temendo uno scivolamento della Repubblica Federale Tedesca verso posizioni di neutralismo che l'avrebbero isolata dai propri preziosi alleati.[395] Il governo Brandt-Scheel nel 1971 e 1972 continuava a commissionare l'elaborazione di studi specifici sulle implicazioni di eventuali riduzioni di truppe in Europa. Il Ministero della Difesa guidato da Schmidt a tal proposito lavorava congiuntamente con quello degli Esteri per cercare di formulare una possibile posizione negoziale da presentare qualora fosse giunto da parte sovietica un assenso a tali discussioni. Nelle analisi tedesco-occidentali di quel periodo si ribadiva che la presenza militare degli USA in Europa (nella forma di armi nucleari tattiche e truppe di terra) dovesse rimanere il principale presupposto per una pace stabile nel continente, almeno fino a quando un accordo sulle MBFR non fosse stato raggiunto, nel cui quadro si sarebbero potute ridiscutere le caratteristiche di base dell'architettura di sicurezza europea.[396]

Il timore per un ritiro unilaterale statunitense (non concordato con gli alleati europei) di parte delle truppe dislocate in Europa rimaneva intenso anche dopo il fallimento dell'emendamento Mansfield nella versione presentata nel maggio del 1971 al Congresso americano. Tale preoccupazione – oltre a trasparire dalle analisi redatte all'interno dell'esecutivo di Bonn – era anche alla base di specifiche iniziative da parte di politici e diplomatici tedeschi, tra le quali vi era ad esempio l'avvio di una comunicazione diretta tra l'Ambasciatore della BRD a Washington Rolf Pauls e lo stesso senatore statunitense Mike Mansfield. In una lettera del gennaio 1972 Pauls perorava la causa degli MBFR, scrivendo al senatore Mansfield:

---

[395] Clay Clemens, "The CDU/CSU and Arms Control", in B. M. Blechman, C. S. Fisher (eds.), *The silent partner. West Germany and arms control,* cit., pp.61-127.

[396] *Weißbuch 1971/1972. Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr,* cit., p.6.

> Non posso condividere il vostro scetticismo nei confronti degli MBFR. Mentre infatti la proposta MBFR è certamente complessa e probabilmente non produrrà rapidi risultati, essa apre a nostro avviso una prospettiva di lungo periodo non solo per quanto riguarda una massiccia riduzione delle spese militari, ma anche relativamente a una concreta riduzione delle tensioni politiche tra Est e Ovest in Europa. E' evidente tuttavia come una politica di questo tipo richieda sforzi continui e pazienti e sia concepibile solamente sulla base della permanenza della forza e solidarietà della NATO. (…) Se vogliamo raggiungere una *détente* dovremmo cercare di non peggiorare l'equilibrio esistente ma di abbassarlo ad un livello inferiore. Ridurre la nostra forza avrebbe invece l'unico effetto di erodere le basi sulle quali siamo attualmente e dalle quali possiamo fare progressi verso l'obiettivo che è vostro come nostro: una pace più sicura a costi ridotti.[397]

Sostenendo poi come le capacità degli stati europei (e soprattutto della Germania occidentale) di contribuire in misura maggiore alle spese per la difesa collettiva fossero – a giudizio dell'Ambasciatore tedesco – spesso sopravvalutate dagli alleati americani, Pauls auspicava un rafforzamento del dialogo tra le due sponde dell'Atlantico per cercare di promuovere in modo coerente una generale distensione tra i due campi, preservando contemporaneamente nel modo migliore possibile la forza dell'Alleanza Atlantica.[398]

Il Cancelliere Brandt fece poi dell'MBFR un tema centrale nelle discussioni con Brezhnev in occasione del loro incontro in Crimea nel settembre del 1971, presentando al leader sovietico i vantaggi reciproci di tale iniziativa.[399] L'instancabile attività dei tedeschi nei confronti dell'apertura dei negoziati, che venivano considerati dal governo di Bonn nell'ottica di un processo di lungo periodo mirante ad una generale riconciliazione europea, non corrispondeva dunque all'atteggiamento dell'Amministrazione statunitense. Il governo di Washington valutava positivamente gli MBFR "solo" in quanto strumento tecnico

[397] Bo. Rolf Pauls, Washington, an das AA, "Gespräch mit Senator Mansfield", 20/1/1972, Pauls Brief für Mansfield, 19/1/1972, PA AA, Zwischenarchiv (B 43), Bd.107.297.

[398] Bo. Rolf Pauls, Washington, an das AA, "Gespräch mit Senator Mansfield", 20/1/1972, Pauls Brief für Mansfield, 19/1/1972, PA AA, Zwischenarchiv (B 43), Bd.107.297.

[399] H. Haftendorn, "The link between CSCE and MBFR. Two sprouts from one bulb", cit., p.248; C. Bluth, *The two Germanies and military security in Europe,* cit., p.136; M. Müller, *Politik und Bürokratie,* cit., pp.149-151.

per ottenere una rapida riduzione di truppe e placare le iniziative interne, evitando pertanto di formulare obiettivi eccessivamente ambiziosi e collegamenti con le altre problematiche del contesto internazionale.[400]

La situazione si sbloccò a livello internazionale nel maggio del 1972 quando, in occasione dell'incontro al vertice tra Nixon e Brezhnev,[401] le due superpotenze trovarono un accordo per un'apertura parallela di entrambi i tavoli negoziali proposti durante gli anni precedenti (ovvero la CSCE e gli MBFR).[402] Si deve qui menzionare come tale intesa ebbe luogo appena una settimana dopo la ratifica del Trattato di Mosca e di quello di Varsavia da parte del *Bundestag* (17 maggio 1972), rendendo evidente come il destino degli eventuali negoziati multilaterali MBFR e CSCE fosse strettamente connesso con l'andamento della Ostpolitik di Brandt e dei relativi *Ostverträge.* Lo stesso Cancelliere Brandt, al termine di una manifestazione elettorale che ebbe luogo pochi giorni prima della riconferma del consenso popolare per il proprio governo, si presentava ai cittadini come il fautore di una politica estera che aveva contribuito in modo sostanziale all'apertura di nuove prospettive di cui si stavano per cogliere i frutti:

> Entrambi questi grandi progetti (*CSCE e MBFR*) potranno adesso trovare una realizzazione, poiché i trattati di Mosca e Varsavia, l'intesa su Berlino e i nostri accordi con la DDR hanno preparato il paesaggio politico europeo per tutto questo.[403]

La partecipazione di Bonn a tali nuove iniziative diplomatiche dipendeva tuttavia dall'imminente esito elettorale poiché, nel caso di una vittoria conservatrice, la Germania occidentale non avrebbe potuto sfruttare i margini

[400] C. Bluth, *The two Germanies and military security in Europe,* cit., pp.133-146.

[401] Il summit a cui ci si riferisce è quello tra Nixon e Brezhnev tenutosi a Mosca dal 22 al 30 maggio del 1972, durante il quale furono firmati gli accordi di *arms control* SALT I e ABM (oltre a diversi altri protocolli aggiuntivi) tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica.

[402] R. L. Garthoff, *Détente and confrontation*, cit., p.134.

[403] Willy Brandt, „Rede auf der Abschlußkundgebung des Wahlkampfes am 17.November 1972 in Essen", in Bundeskanzler Brandt, *Reden und Interviews (II)* (August 1971 – Januar 1973), (Bonn: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1973), p.507.

d'azione che si stavano per lei prospettando e che richiedevano – a giudizio di Brandt – un lavoro paziente e tenace per raggiungere "ciò che era possibile" e un allontanamento dalla fallimentare "politica del tutto o niente" cui ci si era affidati in passato, di cui era rappresentante lo sfidante alla Cancelleria della CDU Rainer Barzel.[404]

Il governo di Bonn riteneva opportuno svolgere le trattative MBFR a Helsinki, stessa sede della CSCE, in modo da sottolineare la stretta interconnessione tra i due tavoli negoziati e al contempo facilitare l'organizzazione logistica delle delegazioni degli stati che partecipavano ad entrambe le iniziative. Sarebbe stato in ogni caso da evitare - a giudizio del governo tedesco - lo svolgimento delle discussioni sugli armamenti convenzionali a Ginevra (sede considerata favorevolmente invece dagli USA), poiché tale città ospitava già, oltre ai lavori del Comitato dei 18 dell'ONU per il disarmo, anche le discussioni bilaterali SALT e ne sarebbe pertanto potuta derivare una certa sovrapposizione per quanto riguardava la partecipazione delle due superpotenze e un pericolo di egemonizzazione dell'iniziativa diplomatica delle MBFR proprio da parte di Stati Uniti e URSS.[405] Come si è detto nei paragrafi precedenti fu deciso infine di svolgere i due negoziati in sedi diverse, designando Helsinki per la conferenza sulla sicurezza e Vienna – su proposta sovietica - per le MBFR.

Il dialogo Est-Ovest per delle riduzioni mutue e bilanciate di forze convenzionali in Europa si aprì così il 31 gennaio del 1973 a Vienna, nella forma di colloqui multilaterali esplorativi che durarono fino al 23 giugno dello stesso anno. Nonostante la presenza di truppe francesi nell'area stabilita di competenza per i

[404] W. Brandt, „Rede auf der Abschlußkundgebung des Wahlkampfes am 17.November 1972 in Essen", in Brandt, *Reden und Interviews (II),* cit., p.507.

[405] Aufzeichnung des VLR Kroneck (II B2, 221) "MBFR, Gegenwärtiger Stand der Angelegenheit", 3/11/1972, AAPD 1972, vol.III, dok. 359, pp.1651-1655. Questo punto è sottolineato da: W. Loth, "The road to Vienna: West German and European security from 1969 to 1973", cit., p.162.

futuri negoziati, il governo di Parigi decise di non partecipare a tale iniziativa diplomatica, rifiutando sia la logica "*bloc-to-bloc*" delle trattative, sia la delimitazione geografica della zona interessata dalle discussioni MBFR. A tali negoziati presero dunque parte i sette stati facenti parte della NATO (Stati Uniti, Canada, Gran Bretagna, Repubblica Federale Tedesca, Belgio, Olanda, Lussemburgo, con l'eccezione della Francia) e i quattro stati del Patto di Varsavia (Unione Sovietica, Polonia, Repubblica Democratica Tedesca, Cecoslovacchia) che avevano proprie forze dislocate nella zona stabilita, oltre ad alcuni "*flank states*"[406] che - pur non rientrando nell'area di competenza delle MBFR - assistevano alle stesse discussioni ma con uno status particolare, in quanto le loro forze armate non sarebbero state toccate dai negoziati.

Nel corso delle discussioni esplorative la delegazione della Repubblica Federale Tedesca espresse in più occasioni lo stretto collegamento che – a suo avviso – si sarebbe dovuto stabilire tra la dimensione politica e quella militare della sicurezza europea, considerando i due tavoli negoziali aperti a Helsinki/Ginevra e a Vienna come un inscindibile binomio.[407] Nel contesto

[406] Tali stati erano: Danimarca, Norvegia, Italia, Grecia, Turchia (per la NATO) e Bulgaria, Romania e Ungheria (per il Patto di Varsavia). Considerando dunque partecipanti diretti e indiretti, da parte della NATO presero parte tutti gli stati membri tranne la Francia e l'Islanda, mentre da parte del blocco comunista erano presenti le delegazioni di tutti gli stati membri del Patto di Varsavia. Intorno alla questione della partecipazione ungherese vi fu un'intensa controversia tra gli occidentali, che avrebbero voluto includere l'Ungheria nel gruppo dei "partecipanti diretti", e il Patto di Varsavia che invece ottenne che la delegazione ungherese avesse lo status di partecipante speciale, più vantaggioso per i propri interessi. Dopo alcuni mesi di stallo nei negoziati preliminari, proprio a causa della controversia relativa alla partecipazione ungherese, il Patto di Varsavia riuscì a raggiungere il proprio obiettivo anche grazie ad un collegamento proposto dai sovietici tra lo status di partecipazione dell'Italia e quello della stessa Ungheria; J. G. Keliher, *The negotiations on mutual and balanced forces reductions,* cit., pp.36-39. Il diplomatico tedesco Wilhelm Grewe menziona nelle sue memorie la controversia relativa alla partecipazione ungherese, conclusasi - a suo avviso - con una "grave concessione" dell'Alleanza Atlantica che era il segno di un'eccessiva arrendevolezza generale nei confronti delle pretese avanzate dal Patto di Varsavia sotto la copertura di un interesse per la distensione; W. G. Grewe, *Rückblenden, 1976-1951,* cit., pp.672-673.

[407] Si veda ad esempio: "Erklärung der Bundesrepublik Deutschland (Gesandter Dr. Ruth) bei den vorbereitenden Gesprächen über MBFR am 15.5.1973", in *Abrüstung und Rüstungskontrolle, Dokumentation,* cit., dok.30, pp.70-71.

esistente, nelle parole del capo della delegazione tedesca ai colloqui preliminari Friedrich Ruth, si sarebbe potuta raggiungere una situazione di pace in Europa solamente nel caso in cui gli stati europei si fossero presi la responsabilità di:

> lavorare per progressi concreti nel campo di una collaborazione che presenta vantaggi per tutte le parti in questione (…) tentando di ridurre, attraverso accordi, i pericoli del confronto militare soprattutto dove questi sono maggiormente evidenti, ovvero in Europa centrale.[408]

Durante le discussioni preliminari entrambe le alleanze dovevano ancora definire una propria posizione comune. La delegazione di Bonn manifestava un certo nervosismo per l'atteggiamento degli Stati Uniti, come si evince dalle parole di Hellmuth Roth (incaricato del governo per le questioni di "disarmo e controllo degli armamenti") che riportava un primo bilancio parziale dei colloqui preparatori:

> La delegazione americana non solo ha fatto pressioni nei confronti dei suoi stessi alleati per un rapido sviluppo a Vienna, ma ha reso anche pubblicamente evidente come questa abbia premura, a causa di ragioni interne, a non far fallire per nessun motivo i colloqui di Vienna, essendo inoltre a suo avviso meno importante che si giunga ad un chiarimento su questioni di sostanza rispetto al fatto di rispettare la tabella di marcia stabilita a Mosca nel settembre del 1972 (*tra Henry Kissinger e i rappresentanti sovietici*). Tutto ciò ha avuto soprattutto l'effetto di accordare nei negoziati di Vienna un prezioso vantaggio all'Unione Sovietica.[409]

Nel campo occidentale si esaminarono soprattutto le tre opzioni presentate il 30 aprile del 1973 dalla delegazione degli Stati Uniti nell'ambito di un'analisi complessiva sulle prospettive di riduzioni reciproche di truppe.[410] La

---

[408] Friedrich Ruth era in quel periodo VLR I. a capo della divisione 221 del Ministero degli Esteri (*„Sicherheit in Europa, Abrüstung und Rüstungskontrolle; regional"); "*Erklärung der Bundesrepublik Deutschland (Gesandter Dr. Ruth) bei den vorbereitenden Gesprächen über MBFR am 15.5.1973", in *Abrüstung und Rüstungskontrolle, Dokumentation,* cit., dok.30, pp.70-71.

[409] Aufzeichnung des Bo. Roth, "MBFR, Explorationen in Wien und weiteres Vorgehen", 7/3/1973, AAPD 1973, vol.I, dok.72, pp.348-350).

[410] Bo. von Staden, Washington, an das AA, "MBFR, amerikanische Vorschläge", geheim, telex, 27/4/1973, AAPD 1973, vol.I, dok.120, pp.596-599. Nell'analisi storiografica l'analisi delle tre opzioni del modello statunitense presenta delle discordanze, si confrontino ad esempio a tal proposito: M. Müller, *Politik und Bürokratie,* cit., pp.227-239 e C. Bluth, *The two Germanies and military security in Europe,* cit.,

prima opzione prevedeva, attraverso un processo in varie fasi distinte ma collegate tra loro, la riduzione multilaterale in primo luogo di truppe straniere e successivamente di quelle locali appartenenti agli stati dell'area di competenza MBFR, in base al criterio di soglie comuni da calcolarsi globalmente per ogni alleanza. La seconda opzione invece – considerata dagli USA la più vantaggiosa nel breve periodo - consisteva in riduzioni da applicarsi in modo esclusivo alle forze convenzionali delle due superpotenze con lo scopo di raggiungere una parità numerica determinata, anche in questo caso, da un tetto massimo comune. Tale modello era stato formulato da Washington per mandare rapidamente un segnale nei confronti delle iniziative di opposizione interna miranti a ingenti riduzioni unilaterali delle truppe statunitensi impiegate per la difesa degli alleati europei. La terza opzione proponeva infine un'offerta negoziale aggiuntiva alle prime due che – qualora si fosse reso necessario – consisteva nella riduzione di alcuni armi nucleari tattiche USA in cambio della rimozione di contingenti di forze convenzionali sovietiche.

Nella Repubblica Federale Tedesca l'analisi statunitense venne diffusamente criticata in quanto – secondo Bonn – era stata dettata unicamente dalle esigenze interne degli Stati Uniti e non da considerazioni globali sugli interessi dell'Alleanza, mostrandosi inoltre miope nel non considerare gli MBFR come un potenziale strumento per la *détente.*[411] Il Ministro della Difesa Georg

pp.153-168. Tale contraddizione è dovuta ad un'inversione delle caratteristiche delle Opzioni I e II. Dall'esame delle fonti primarie utilizzate si ritiene accurata la ricostruzione di Martin Müller.

[411] Tale divergenza di opinioni tra USA e BRD e la conseguente critica tedesca nei confronti di un utilizzo esclusivamente e strumentale degli MBFR da parte statunitense risaliva del resto agli anni che precedettero l'inizio dei colloqui, si vedano ad esempio: Aufzeichnung des Bo. Roth (II B2), "MBFR, deutsch-amerikanischer Gedankenaustausch", 3/7/1971, geheim, AAPD 1971, vol.II, dok.227, pp.1045-1050, in cui il diplomatico tedesco afferma che, a differenza degli Stati Uniti, per i quali gli MBFR erano "una questione essenzialmente tattica", di importanza inferiore rispetto al Vietnam e ai SALT, la Germania occidentale considerava gli MBFR "una questione di rango principale"; e Bo. Pauls, Washington, an das AA, "MBFR, amerikanische Haltung", geheim, telex, 13/4/1972, AAPD 1972, vol.I, dok.96, pp.397-400.

Leber (SPD), al termine delle discussioni preliminari per gli MBFR, affermava a tal proposito in una riunione del partito:

> Dipende da noi se riusciremo a fare in modo che gli MBFR non siano degradati ad un unico gesto e dunque a una riduzione delle truppe isolata e simbolica, e diano piuttosto luogo ad autentici e concreti risultati.[412]

Lo stesso Leber del resto non si fece scrupoli a esprimere con chiarezza il proprio punto di vista e criticare alcuni aspetti delle opzioni statunitensi anche in modo pubblico di fronte agli altri rappresentanti dell'Alleanza Atlantica.[413] Il Ministro della Difesa della BRD riteneva che le MBFR avrebbero potuto dar luogo ad un processo *politico* di lunga durata, da sviluppare per gradi e con estrema cautela, nell'ambito del quale un ruolo importantissimo era da riservarsi alle "*associated measures"* e alla gestione parallela della situazione riguardante le truppe straniere e quelle locali nazionali (ovvero le cosiddette "*indigenous national forces"* o in tedesco "*einheimisch"*). Leber era infatti particolarmente convinto della necessità di includere rapidamente nel negoziato anche le truppe nazionali degli stati europei, per evitare di trasformare un potenziale accordo multilaterale sulle MBFR in un'intesa tra le due superpotenze che avrebbe potuto "dare origine ad un segnale sbagliato nei confronti delle popolazioni europee."[414] La battaglia diplomatica per le *indigenous national forces* doveva infatti – secondo Georg Leber - consentire una partecipazione attiva dell'Europa e scongiurare un indebolimento della coesione della NATO, dovuto alla percezione di un

[412] „BMVtg Georg Leber, den Parteirat über wichtige Aspekte zu den MBFR-Verhandlungen", Kommuniqué über die gemeinsame Sitzung von Parteirat, Parteivorstand und Kontrollkommission der SPD am 23.6.1973 in Berlin, HSA – AdsD, 1/HSAA008114 (Aktengruppe: Sacharchiv; Untergruppe: Militaria; Strategie/Truppenreduzierung, MBFR).

[413] Erklärung vom BMVtg Georg Leber in der Ministerratssitzung des DPC, am 7.6.1973", HSA – AdsD, 1/HSAA009057 (Bd.2).

[414] Erklärung vom BMVtg Georg Leber in der Ministerratssitzung des DPC, am 7.6.1973", HSA – AdsD, 1/HSAA009057 (Bd.2). Secondo il Ministro Leber bisognava evitare di distinguere tra forze locali e straniere, in favore di un'analisi complessiva delle forze armate della NATO e del Patto di Varsavia.

disengagement statunitense.[415] Il governo Brandt decise comunque di appoggiare l'Opzione I, auspicando tuttavia opportune modifiche per accentuare il ruolo dei contingenti nazionali dei paesi coinvolti e per renderla più efficace in termini di "misure aggiuntive" relative al monitoraggio degli accordi e alle disposizioni per la creazione di un clima di fiducia.[416]

Mentre permaneva la mancanza di una base negoziale comune tra i due blocchi, all'interno del campo occidentale non si riusciva pertanto a concordare una proposta collettiva, nonostante le intense consultazioni che ebbero luogo nei primi mesi del 1973.[417] Come dichiarò peraltro Scheel alla riunione degli stati membri della NATO di Copenaghen del giugno 1973, gli MBFR – oltre a rappresentare un potenziale contributo per una *détente* europea – sarebbero stati anche "un test per la solidarietà dell'Alleanza Atlantica".[418]

L'improduttività delle trattative preliminari spinse Götz von Groll, diplomatico tedesco a capo dell'unità "212" del Ministero degli Esteri[419] a definire

[415] BMVtg Georg Leber a BK Willy Brandt, 16.4.1973, HSA – AdsD, 1/HSAA009057 (Bd.2). In tale lettera al Cancelliere Brandt, il Ministro della Difesa riporta un parziale disaccordo con il Ministro degli Esteri Scheel (FDP), a suo giudizio troppo incline ad adattarsi alle posizioni statunitensi. Per quanto riguarda tale divergenza di opinioni tra Leber e Scheel si veda anche: BM Scheel a BMVtg Leber, 2/4/1973, PA AA, B 2, Bd.223. In quest'ultima lettera, Scheel ammoniva il Ministro della Difesa del fatto che – nella situazione attuale – una posizione troppo critica da parte di Bonn nei confronti della linea statunitense avrebbe potuto condurre ad un pericoloso isolamento della BRD all'interno dell'Alleanza. Sebbene dunque Scheel comprendesse le riflessioni di Leber circa la necessità di includere prontamente anche le forze nazionali locali nei negoziati, il Ministro degli Esteri auspicava una maggiore cautela e flessibilità nei confronti delle esigenze degli USA.

[416] Runderlaß des Bo. Roth, „MBFR, Erörterung des „Guidelines Paper", geheim, 30/5/1973, AAPD 1971, vol.II, dok.171, pp.901-902.

[417] Gesandter Ruth, z.Z. Wien, an das AA, „MBFR-Explorationen in Wien, Abschlußbericht", telex, 28/6/1973, AAPD 1973, vol.II, dok.207, pp.1080-1084.

[418] Gescher (Ref.221), „Rede des Herrn BM bei der NATO-Frühjahrskonferenz in Kopenhagen am 14.Juni 1973", 30/5/1973, PA AA, Zwischenarchiv (B 43), Bd. 107.368.

[419] L'Unità 212 del Ministero degli Esteri era denominata: "*Fragen der allgemeinen Ost-West Beziehungen"* ("Questioni delle generali relazioni Est-Ovest").

tali colloqui "*Plenar-Cocktails",* ovvero "Cocktail plenari".[420] A differenza infatti dei lavori preliminari per la CSCE (di cui si è parlato nei paragrafi precedenti) al termine dei quali gli stati partecipanti avevano trovato l'accordo su un documento programmatico piuttosto preciso che servì poi da traccia per lo svolgimento delle trattative vere e proprie, i colloqui di Vienna non produssero nessuna intesa relativa ai futuri negoziati MBFR se non uno scarno comunicato finale rilasciato il 28 giugno 1973,[421] in cui si fissava una possibile data di inizio delle trattative per il mese di ottobre, lasciando intravedere l'estrema difficoltà che tale iniziativa diplomatica avrebbe dovuto affrontare.

2.2. *"Ein Prozeß von langer Dauer",*[422] un faticoso processo senza risultati concreti: la delusione della Germania occidentale (1973 - 1975)

La "*Conference on the mutual reduction of forces and armaments and associated measures in Central Europe"* - meglio nota come "negoziato per le MBFR" - si aprì a Vienna il 30 ottobre del 1973, più di cinque anni dopo il segnale di Reykjavik. E' significativo notare qui che l'inizio di tali trattative ebbe luogo poco più di un mese dopo che entrambi gli stati tedeschi erano divenuti membri a pieno titolo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.[423] La centralità del ruolo dei due stati tedeschi fu confermata dalla decisione di accordare proprio al tedesco –

[420] *Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages. Sitzungsprotokolle 1972-1976,* cit., Sitzung 15, 17/10/1973, pp.339-358.

[421] "Kommuniqué zum Abschluß der vorbereitenden Konsultationen zu MBFR in Wien vom 28.6.1973", in *Abrüstung und Rüstungskontrolle, Dokumentation,* cit., dok.31, p.72.

[422] Nei documenti tedesco-occidentali di questo periodo era frequente parlare dei negoziati MBFR come di un "processo di lunga durata", che avrebbe richiesto un atteggiamento paziente e tenace da parte occidentale affinché si potessero ottenere dei risultati concreti. L'arco temporale che si reputava necessario a tale scopo era tuttavia di circa cinque anni, non immaginandosi la classe dirigente di Bonn che le trattative si sarebbero trascinate senza significativi passi avanti per un periodo ben più lungo, ovvero fino alla metà degli anni '80.

[423] La Repubblica Federale Tedesca e la Repubblica Democratica Tedesca fecero contemporaneamente il loro ingresso all'ONU il 18 settembre del 1973.

ribadendo del resto la scelta effettuata per i negoziati di Helsinki – lo status di lingua ufficiale delle trattative, insieme a inglese, francese e russo.[424]

In occasione dell'apertura dei negoziati, l'Ambasciatore Wolfgang Behrends, a capo della delegazione tedesca alle trattative di Vienna, evidenziava l'anomalia presente nel fatto che, nel periodo trascorso dal segnale di Reykjavik, i notevoli sviluppi positivi nelle relazioni politiche tra gli stati europei erano stati tuttavia accompagnati "da un livello di confronto militare rimasto immutato, evidente nella straordinariamente grande concentrazione delle forze armate" nel continente.[425] Il diplomatico tedesco, nel suo discorso del 30 ottobre 1973, sottolineava quali fossero gli aspetti che la Germania occidentale considerava essenziali per una buona riuscita di tale iniziativa diplomatica, ovvero in primo luogo la necessità di preservare le strutture di sicurezza esistenti e quella di mantenere una sicurezza invariata per tutti i partecipanti ("*unverminderte Sicherheit"*), insistendo tuttavia che questa dovesse essere tutelata "in considerazione delle note disparità esistenti in tale ambito". Questa valutazione implicava - secondo la delegazione tedesca - l'obiettivo di perseguire una "approssimativa parità" nelle forze armate stanziate in Europa attraverso un concetto di "soglie comuni", che escludeva ogni possibile procedura basata su identiche riduzioni numeriche.

Ciò che colpisce analizzando la politica di Bonn relativa alle MBFR – in misura ancora maggiore rispetto a quanto si è riscontrato rispetto alla Conferenza di Helsinki – è la quasi totale assenza di tale tema nelle discussioni della Commissione Esteri del *Bundestag.* Negli anni precedenti all'inizio dei negoziati e

[424] "Protokoll der Plenarsitzung der vorbereitenden Konsultationen zu MBFR vom 14.5.1973", in *Abrüstung und Rüstungskontrolle, Dokumentation,* cit., dok.29, pp.67-69.

[425] "Erklärung der Bundesrepublik Deutschland (Bo. Behrends) zur Eröffnung der MBFR-Verhandlungen am 30.10.1973, in *Abrüstung und Rüstungskontrolle, Dokumentation,* cit., dok.33, pp.76-78.

successivamente nel periodo di trattative esaminato (1973-1975) il processo di formazione della linea politica tedesco-occidentale rispetto a tale argomento sembra non essere passato attraverso una discussione parlamentare ed essersi svolto al contrario quasi esclusivamente all'interno del potere esecutivo (Cancelleria, Ministero della Difesa e Ministero degli Esteri). Un ruolo prevalente fu svolto in tale ambito dalla sotto-divisione dell'*Auswärtiges Amt* dedicata al disarmo e al controllo degli armamenti (la numero II-B, denominata poi 22 a partire dall'ottobre del 1972). Ferma restando la centralità dell'esecutivo nel sistema politico tedesco-occidentale per quanto riguarda la formazione della politica estera e di sicurezza, bisogna tuttavia notare come - negli stessi anni analizzati - il dibattito parlamentare (nell'ambito del *Bundestag* e della sua Commissione Esteri) era invece alquanto intenso su altri temi di politica estera, quali i trattati dell'Ostpolitik e il Trattato di Non Proliferazione Nucleare.

I negoziati MBFR procedettero dall'inizio con un'estrema difficoltà, dovuta in primo luogo alla mancanza di un accordo tra i due campi relativamente all'opportunità di perseguire riduzioni *"equivalenti o simmetriche"* (in base dunque ad una stessa percentuale) o al contrario "*asimmetriche"* (ossia secondo due distinte dimensioni numeriche, per il raggiungimento di un comune limite massimo).[426] Tale controversia aveva origine da una situazione di squilibrio presente nelle forze armate convenzionali in Europa centrale, che vedeva il Patto di Varsavia in una posizione di vantaggio numerico rispetto alla NATO.[427] Data questa condizione di partenza, l'Alleanza Atlantica propugnava la necessità di riduzioni asimmetriche in direzione di soglie comuni ("*equal ceilings"* invece che "*equal reductions"*), processo che – oltre a ridurre il livello militare di entrambe le parti - avrebbe dunque potuto anche annullare il vantaggio sovietico sul piano

[426] J. G. Keliher, *The negotiations on mutual and balanced force reductions,* cit., p.52.

[427] F. Zilian Jr., "The shifting military balance in Central Europe", cit., pp.155-162.

convenzionale. Gli stati del Patto di Varsavia, al contrario, auspicavano delle riduzioni simmetriche e rifiutavano il concetto occidentale di riduzioni "bilanciate", riferendosi pertanto spesso ai negoziati con l'acronimo di "MFR". La mancanza del consenso persino sulla denominazione delle trattative era dunque emblematica di un negoziato nel quale le parti in causa non riuscivano ad esprimere alcun minimo comune denominatore.[428]

Gli occidentali, inoltre, favorivano una suddivisione delle trattative in due distinte fasi, la prima dedicata unicamente a riduzioni nelle forze statunitensi e sovietiche[429] (che corrispondeva approssimativamente alla originaria "opzione II" presentata dalla delegazione statunitense ai colloqui preliminari e caldeggiata dagli stessi USA) e la seconda che avrebbe dovuto comprendere anche le *indigenous national forces*. Il Patto di Varsavia appoggiava invece l'idea di affrontare le riduzioni militari a carico di tutti gli stati partecipanti a partire dall'inizio delle trattative.[430] L'assenza di dati condivisi tra i due blocchi relativamente alle dimensioni quantitative delle rispettive forze armate determinò poi ricorrenti accuse reciproche e l'impossibilità di giungere ad un accordo.[431] La situazione era peraltro estremamente delicata, considerata la cosiddetta "*geographical disparity",* ovvero la prossimità geografica dell'Unione Sovietica alla zona interessata dai negoziati se paragonata alla distanza che separava gli Stati Uniti dalla stessa Europa centrale.[432] Era evidente infatti come in

[428] J. G. Keliher, *The negotiations on mutual and balanced force reductions,* cit., pp.40-42.

[429] La prima fase prospettata nella prima proposta ufficiale occidentale (22 novembre 1973) era stata evidentemente concepita per contrastare in modo rapido ed adeguato la minaccia rappresentata dalle risoluzioni Mansfield nei confronti dell'Amministrazione statunitense e dei governi degli alleati europei.

[430] R. L. Garthoff, *Détente and confrontation*, cit., p.535.

[431] J. G. Keliher, *The negotiations on mutual and balanced force reductions,* cit., pp.119-121; C. Bluth, *The two Germanies and military security in Europe,* cit., pp.176-179.

[432] Tale aspetto veniva frequentemente menzionato con preoccupazione da parte tedesco-occidentale, si vedano ad esempio il discorso che il capo della delegazione della BRD a Vienna tenne il 30

caso di emergenza – nonostante l'evoluzione tecnologica nel campo della movimentazione delle truppe – l'URSS avrebbe potuto con una maggiore facilità e rapidità (oltre che con un minore costo economico) riposizionare le proprie forze armate come rinforzi nello scenario europeo rispetto a quanto avrebbe potuto fare Washington.[433]

Dal punto di vista della *Bundesrepublik* i negoziati MBFR rappresentavano un necessario "completamento" delle trattative SALT e una preziosa occasione per perseguire in maniera diretta e non mediata gli interessi tedesco-occidentali in un ambito multilaterale.[434] Ciò che la Germania occidentale reputava particolarmente interessante nelle trattative per le MBFR era infatti proprio la possibilità di scongiurare accordi tra le superpotenze in qualità di rappresentanti dei due blocchi, accordi che avrebbero potuto determinare scenari che non coincidevano con gli interessi europei.[435] A tal proposito la diplomazia tedesco-occidentale si esprimeva del resto in modo contrario anche alla proposta statunitense di concepire nei negoziati MBFR una prima fase, del tutto distinta dalle successive, che avrebbe dovuto riguardare solamente le truppe di USA e URSS, e ammetteva tali discussioni unicamente nell'ottica di un programma integrato tra tutti gli stati coinvolti. Diversamente dalla CSCE, tuttavia, in tale

---

ottobre 1973, in occasione dell'apertura dei negoziati MBFR: "Erklärung der Bundesrepublik Deutschland (Bo. Behrends) zur Eröffnung der MBFR-Verhandlungen am 30.10.1973, in *Abrüstung und Rüstungskontrolle, Dokumentation,* cit., dok.33, p.77; e l'analisi ufficiale pubblicata dal Ministero della Difesa della BRD per il biennio 1975-1976: *Weißbuch 1975/1976. Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr,* cit., pp.78-79.

[433] F. Zilian Jr., "The shifting military balance in Central Europe", cit., 157-159; J. G. Keliher, *The negotiations on mutual and balanced force reductions,* cit., p.66.

[434] *Weißbuch 1973/1974. Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr*, cit., pp.46-47.

[435] W. Loth, "The road to Vienna: West German and European security from 1969 to 1973", cit., pp.153-167. Nonostante le rassicurazioni statunitensi, la prospettiva di un'intesa preferenziale tra USA e URSS veniva menzionata con timore in modo ricorrente nei documenti tedeschi, si veda ad esempio: Aufzeichnung des Bo. Roth (II B2), "MBFR, deutsch-amerikanischer Gedankenaustausch", 3/7/1971, geheim, AAPD 1971, vol.II, dok.227, pp.1045-1050.

iniziativa diplomatica il governo tedesco valutava favorevolmente un approccio di tipo *bloc-to-bloc* (nonostante si evitasse di definirlo in questo modo), in quanto – dal punto di vista strettamente militare – era a suo giudizio sensato considerare un bilancio complessivo delle forze armate presenti in Europa a livello delle due alleanze esistenti.[436]

L'entusiasmo di Bonn per le trattative MBFR – testimoniato anche dall'impegno diretto della stessa Cancelleria tedesca – diede luogo talvolta ad un certo nervosismo da parte statunitense. L'Amministrazione americana temeva infatti un'imprudente subordinazione da parte tedesca dell'imperativo di sicurezza transatlantica nei confronti di una concezione di distensione declinata dalla BRD in un modo non sempre coincidente con la visione di Washington. Il governo statunitense era infatti meno ottimista di quello tedesco rispetto ai benefici di un'effettiva riduzione del livello militare in Europa, temendo piuttosto un esito complessivamente destabilizzante per il contesto europeo.[437]

Dopo un iniziale round di trattative nel novembre del 1973, in cui ebbe luogo il primo scambio di proposte formali da parte delle due alleanze,[438] divenne evidente alle delegazioni partecipanti che i negoziati non sarebbero stati né brevi né semplici, poiché la divergenza di opinioni era considerevole ed entrambi i campi sembravano decisi a non cedere agli obiettivi degli avversari. Alla fine di novembre del 1973 Wolfgang Behrends, capo della delegazione della BRD a

[436] Si veda ad esempio: Erklärung vom BMVtg Georg Leber in der Ministerratssitzung des DPC, am 7.6.1973", HSA – AdsD, 1/HSAA009057 (Bd.2).

[437] L. S. Kaplan, *NATO divided, NATO united,* cit., pp.63-64.

[438] J. G. Keliher, *The negotiations on mutual and balanced force reductions,* cit., pp.52-67; 84-85. La prima proposta negoziale ufficiale fu espressa l'8 novembre del 1973 da parte del Patto di Varsavia e fu seguita da quella della NATO, resa pubblica il 22 novembre 1973. Per la proposta occidentale si veda: Bo. Roth, an die Bo. in Wien, "MBFR, Rahmenvorschlag", 22/11/1973, telex, AAPD 1973, vol.III, dok.386, pp.1874-1877.

Vienna, scriveva in una comunicazione all'*Auswärtiges Amt* che "lo stato delle trattative non dava luogo ad ottimismo".[439]

Mentre infatti il Patto di Varsavia proponeva riduzioni simmetriche in base a misure percentuali miranti a preservare lo status quo militare presente in Europa centrale, gli stati occidentali intendevano proprio intaccare quell'equilibrio esistente e – pur tutelando "i reciproci legittimi interessi di sicurezza di entrambe le alleanze" auspicavano non solo l'abbassamento del livello di militarizzazione ma anche una modifica nell'equilibrio tra i due campi in direzione di una maggiore parità delle forze.[440] In tal modo gli stati della NATO avrebbero voluto attenuare il proprio costante timore di un attacco militare a sorpresa effettuato con un massiccio uso di forze convenzionali, che il Patto di Varsavia – in un'ipotesi di grave crisi internazionale – sarebbe stato in grado di lanciare grazie alla propria superiorità numerica in tale ambito.

La Germania occidentale era comprensibilmente un attore chiave di questo processo negoziale. Oltre al fatto che il territorio stesso della BRD costituiva una delle zone di competenza delle riduzioni di forze straniere, una questione delicata da affrontare era proprio la situazione dell'esercito tedesco.[441] I sovietici, nell'ambito delle trattative MBFR, cercavano infatti di soddisfare il loro tradizionale obiettivo di imporre una massiccia riduzione alla *Bundeswehr* tedesca la quale, rappresentando il contingente nazionale decisamente più numeroso tra quelli presenti nella zona di competenza del negoziato, avrebbe secondo il Patto

[439] Bo. Behrends, Wien (MBFR-Delegation) an das AA, "MBFR, Beurteilung des bisherigen Verhandlungsverlaufs", 30/11/1973, geheim, AAPD 1973, vol.III, dok.397, 1950-1956. Wolfgang Behrends in tale comunicazione evidenziava la debolezza della posizione occidentale, dovuta ad un processo "lungo ed estremamente faticoso" di consultazione interna alla NATO, da cui scaturivano proposte "lacunose" poiché riguardo ad alcune questioni non vi era ancora una posizione comune dell'Alleanza Atlantica.

[440] J. G. Keliher, *The negotiations on mutual and balanced force reductions,* cit., pp.67; 93.

[441] Per una trattazione dettagliata di tale tema si rimanda a: M. Müller, *Politik und Bürokratie,* cit., pp.201-239.

di Varsavia dovuto subire i tagli numericamente più pesanti tra gli stati della NATO.[442] L'intenzione sovietica di evitare ogni eventuale *build-up* da parte della *Bundeswehr* e - qualora possibile - di determinare delle riduzioni nell'esercito tedesco,[443] era dettata dal voler precludere a Bonn un potenziale futuro tentativo di perseguire la propria riunificazione nazionale grazie all'utilizzo di mezzi militari, e dunque dall'obiettivo di assicurarsi una perdurante divisione della Germania.[444]

Dal punto di vista di Bonn era d'altra parte essenziale che anche la stessa *Bundeswehr* fosse interessata dalle riduzioni, per ragioni di pressione interna (volontà di ridurre le spese militari) e per assicurarsi una partecipazione diretta al negoziato, evitando che il sistema di sicurezza europeo venisse gestito in base ad accordi bilaterali tra le due superpotenze dal quale gli stati europei avrebbero potuto essere estromessi.[445] Le pressioni sovietiche per una gestione separata della questione relativa all'esercito della BRD erano tuttavia talmente intense in tal senso che l'Ambasciatore Franz Krapf (Rappresentante della BRD presso la NATO) nel dicembre 1975 affermava:

> Dovrà essere evitato, in modo congiunto, che il negoziato MBFR si trasformi in una conferenza sulla *Bundeswehr.*[446]

La delegazione di Bonn era poi particolarmente determinata nel voler discutere anche le *"associated measures",* che venivano menzionate anche nella

[442] Aufzeichnung des VLR I. Klasse Ruth, "MBFR, sowjetisches Drängen auf Einbeziehung der Bundeswehr", 1/2/1974, geheim, AAPD 1974, vol.I, dok.32, pp.134-138.

[443] La logica che i sovietici volevano imporre in tale ambito (e che veniva rifiutata da parte occidentale e soprattutto tedesca) era quella di stabilire congiuntamente dei "*sub-ceilings*", ovvero delle soglie massime su base nazionale, per determinare le riduzioni di truppe delimitando non solo l'entità complessiva delle forze convenzionali dei due blocchi ma anche la dimensione di ogni specifico contingente nazionale. La delegazione di Bonn insisteva invece circa il "carattere collettivo" che avrebbero dovuto avere le soglie stabilite.

[444] J. G. Keliher, *The negotiations on mutual and balanced force reductions,* cit., pp.66-67.

[445] C. Bluth, *The two Germanies and military security in Europe,* cit., pp.154 e segg; H. Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik,* cit., pp.277-279.

[446] Bo. Krapf, Brüssel (NATO), an das AA, „NATO-Ministerrat, Erörterung von MBFR-Option III in der restricted session", geheim, telex, 12/12/1975, AAPD 1975, vol.II, dok.381, pp.1795-1796.

denominazione ufficiale dei negoziati MBFR.[447] In aggiunta alle riduzioni di forze armate, le trattative infatti avrebbero dovuto vertere anche su ulteriori misure volte a aumentare la stabilità del continente europeo e ridurre i timori reciproci nei confronti di attacchi a sorpresa e dell'innescarsi di conflitti a causa di errori di percezioni e incomprensioni.[448] Tali misure comprendevano la regolamentazione di un sistema di monitoraggio degli accordi eventualmente stipulati e le *Confidence-Building Measures* (CBMs), di cui si è già parlato nei paragrafi sulla CSCE.

In ragione della propria delicata posizione geostrategica come stato di confine tra i due campi della Guerra Fredda, la Germania occidentale si impegnò per l'introduzione di serie misure di CBMs, nella convinzione che le riduzioni di truppe avrebbero dovuto essere accompagnate da intese miranti appunto ad aumentare la fiducia reciproca tra le due alleanze e ad allentare il grado di tensione nel continente europeo. L'attivismo diplomatico di Bonn in tale settore non venne a mancare quando le CBMs furono affrontate nei negoziati della Conferenza di Helsinki (e infine introdotte nel documento finale), in quanto in tale contesto esse rappresentavano – come del resto ogni altro principio stabilito nell'Atto Finale – misure la cui attuazione da parte degli stati partecipanti era "solamente" volontaria, non essendo tale documento un trattato internazionale giuridicamente vincolante.

L'impegno della Germania occidentale nell'ambito dei negoziati di Vienna condusse progressivamente ad una considerevole frustrazione, in quanto divenne evidente al governo della BRD che i propri alleati non condividevano gli ambiziosi obiettivi di Bonn in tali trattative e che – anche supponendo una posizione coerente all'interno della NATO nella direzione auspicata dalla Repubblica

[447] C. Bluth, *The two Germanies and military security in Europe,* cit., pp.156-166.

[448] J. G. Keliher, *The negotiations on mutual and balanced force reductions,* cit., pp.129-143.

Federale – sarebbe stato alquanto difficile che l'Unione Sovietica acconsentisse ad una linea negoziale tendente nel lungo periodo ad una trasformazione dello status quo europeo.[449] Confrontandosi dunque con un'Alleanza Atlantica globalmente scettica nei confronti delle proposte negoziali di Bonn e con l'atteggiamento dei sovietici che – una volta "ottenuta" la CSCE - non sembravano realmente motivati a giungere ad un accordo sulle MBFR, la Repubblica Federale Tedesca perse gradualmente interesse per le trattative di Vienna, assumendo con il passare del tempo una posizione di più basso profilo.

Con l'introduzione il 16 dicembre del 1975 da parte della NATO della cosiddetta "Opzione III" elaborata nel 1973 dagli USA, il campo occidentale giunse ad offrire al Patto di Varsavia un "*mixed package",* consistente nella rimozione *una tantum* di alcune armi nucleari tattiche statunitensi dispiegate in Europa occidentale per compensare un'auspicata massiccia riduzione nelle forze armate convenzionali sovietiche di stanza nel continente europeo.[450] La Repubblica Federale Tedesca appoggiò in modo alquanto tiepido l'estensione delle trattative a tale classe di armi nucleari schierate nel territorio europeo.[451] La riluttanza tedesca ad includere determinate categorie di armamenti nucleari facenti parte dell'arsenale occidentale nei negoziati MBFR, condivisa peraltro da tutte le forze politiche della *Bundesrepublik,* era da ricollegarsi alla costante preoccupazione di Bonn per un pericoloso *decoupling* nucleare della superpotenza alleata dal contesto tedesco e per il rischio di una progressiva denuclearizzazione della BRD

[449] C. Bluth, *The two Germanies and military security in Europe,* cit., pp.144-145.

[450] J. G. Keliher, *The negotiations on mutual and balanced force reductions,* cit., pp.99-101.

[451] Delle valutazioni tedesco-occidentali, che risalgono al periodo precedente rispetto alla data in cui la proposta fu presentata ufficialmente al Patto di Varsavia, si trovano espresse ad esempio in: Aufzeichnung des Bo. Roth, "Einbeziehung nuklearer Elemente (Option III des amerikanischen MBFR-Papiers vom April 1973), Trilaterale Konsultationen in Washington", 21/3/1974, geheim, AAPD 1974, vol.I, dok.101, pp.419-424; Aufzeichnung des MD van Well, "MBFR, Option III", 2/5/1975, geheim, AAPD 1975, vol.I, dok.101, pp.448-457; Aufzeichnung des VLR I. Klasse Ruth, 22/9/1975, geheim, AAPD 1975, vol.II, dok.277, pp.1282-1286.

che si sarebbe potuta verificare in assenza di rilevanti misure di disarmo nucleare riguardanti l'Europa orientale. Nonostante le rassicurazioni di Washington che tale proposta consisteva in un'unica offerta, non replicabile in futuro, i tedeschi temevano l'eventualità che invece si desse luogo ad un precedente che avrebbe potuto modificare la linea negoziale dell'Alleanza Atlantica in direzione dell'inclusione generalizzata di alcune forze nucleari occidentali nelle trattative MBFR, come del resto auspicavano gli stati del Patto di Varsavia.[452] L'Opzione III mise inoltre in difficoltà il governo Schmidt, che – dubbioso esso stesso relativamente all'opportunità di tale mossa da parte della NATO – si trovò a dover affrontare una forte opposizione interna da parte dei partiti conservatori, irremovibilmente ostili a tale proposta.

La perdurante mancanza di una posizione condivisa all'interno dell'alleanza occidentale contribuì a far naufragare le già scarse possibilità iniziali che i negoziati MBFR potessero produrre un qualche accordo significativo con il campo sovietico. Nelle parole dello studioso Martin Müller, da parte occidentale "ci si presentava come *demandeur* senza tuttavia avere una posizione negoziale".[453] Mentre nei documenti della Repubblica Federale Tedesca si riscontra un interesse sostanziale nelle trattative, gli stessi diplomatici tedeschi lamentavano talvolta come i negoziati MBFR venissero gestiti dai governi partecipanti in modo tattico rispetto alle altre questioni aperte e pertanto accelerati o frenati secondo le esigenze contingenti.

Bisogna qui tuttavia notare come anche da parte tedesco-occidentale non vi fosse un forte consenso intorno ad una ben definita posizione negoziale. Nella ricerca più specifica (seppure alquanto datata) che esiste in letteratura su tale tema, Müller mette in evidenza proprio come - rispetto alla questione MBFR -

[452] C. Bluth, *The two Germanies and military security in Europe,* cit., pp.172-176.

[453] M. Müller, *Politik und Bürokratie,* cit., p.ii.

nella linea politica di Bonn coesistessero contemporaneamente più "opzioni" diverse, dalle quali il governo doveva tentare di formulare un efficace compromesso e che determinavano talvolta una certa "schizofrenia" diplomatica tedesca.[454] La posizione tedesca risultava pertanto essere una complessa sintesi delle diverse tendenze presenti nella classe dirigente di Bonn, tra le quali spiccavano la volontà di modificare la situazione politico-militare nella sfera d'egemonia sovietica espressa dagli esperti dell'SWP; l'idea di una sicurezza da raggiungere tramite un *modus vivendi* basato sulla distensione nei rapporti con gli avversari, propugnata da Brandt; il concetto di un *arms control* nella versione "cooperativa" e mirante ad una stabilità militare sostenuta dai Ministri della Difesa SPD Schmidt e Leber; il perseguimento di una maggiore efficienza complessiva della NATO e di un'irrinunciabile parità numerica appoggiato dalle forze conservatrici e dall'Amministrazione statunitense, scettiche rispetto alle possibilità di un effettivo accordo che fosse vantaggioso per entrambi i blocchi. L'ombra di riduzioni unilaterali delle truppe statunitensi continuava peraltro a fare da sfondo ai negoziati MBFR, determinando un'oscillazione continua della posizione statunitense in base alle dinamiche parlamentari interne e alimentando i timori tedeschi di *disengagement.*[455]

L'esistenza di uno stallo nei negoziati risulta evidente dalle dichiarazioni rilasciate nella primavera del 1975 per conto dei partecipanti del campo occidentale da parte del rappresentante olandese il quale, tracciando un bilancio

[454] M. Müller, *Politik und Bürokratie,* cit., pp.273-285. L'autore rileva ben sei differenti concezioni relative alle MBFR presenti in Germania occidentale, alle quali corrispondevano precisi obiettivi che ci si proponeva di raggiungere attraverso tali negoziati.

[455] Bo. von Staden, Washington, an das AA, "Gespräch zwischen Außenminister Kissinger und BM a.D. Dr. Schröder, MdB, am 6 Mai. Amerikanische Truppen in Europa", 7/5/1975, telex, AAPD 1975, vol.I, dok.107, pp.484-485. Von Staden riporta qui come Kissinger sconsigliasse i tedeschi da „un ottimismo di lungo periodo", poiché nel Congresso rimanevano presenti forze che invocavano riduzioni di truppe statunitensi e inoltre sarebbe potuto accadere che le forze dislocate in Europa "una volta che abbiano raggiunto i propri obiettivi" sarebbero potute essere utili "in altre parti del mondo".

del primo anno e mezzo di trattative riportava le difficoltà che si stavano riscontrando e che sembravano non potersi risolvere in un breve periodo.[456] Un simile pessimismo si riscontra anche nei rapporti prodotti dai funzionari della delegazione tedesco-occidentale durante il 1975.[457]

Le trattative per le riduzioni reciproche di forze militari in Europa centrale proseguirono infatti senza raggiungere accordi, subendo le ripercussioni del progressivo deterioramento della distensione internazionale nella seconda metà degli anni '70 e arenandosi definitivamente al termine degli anni '80, quando tale tematica divenne, nel marzo 1989, oggetto di un nuovo tavolo negoziale. Le nuove trattative - non più circoscritte all'Europa centrale ma estese all'intero continente europeo – condussero poi alla sottoscrizione del *Treaty on Conventional Forces in Europe* (CFE), firmato nel novembre del 1990 in un contesto internazionale ormai drasticamente mutato rispetto a quello della Guerra Fredda.[458]

Nell'arco temporale analizzato in questa ricerca (1967-1975), il negoziato MBFR non condusse dunque a risultati tangibili, andando avanti lungo un percorso segnato da innumerevoli controversie e polemiche tra i due blocchi. Nel settore dell'*arms control* convenzionale infatti le due contrapposte alleanze non riuscirono a convergere su un interesse comune, rimanendo arroccate ognuna su proprie intransigenti posizioni e dando luogo dunque a trattative dal contenuto

[456] Press briefing by Ambassador W. de Vos Van Steenwijk (Niederland) on behalf of the Western participants in the MBFR Negotations, 17.4.1975, BArch Koblenz, B 136/17738 (4.20.4; Abrüstung).

[457] Si veda ad esempio: Bo. Behrends, Wien (MBFR-Delegation), an das AA, "MBFR, Abschlußbericht über die sechste Verhandlungsrunde", geheim, telex, 18/7/1975, AAPD 1975, vol.II, dok.211, pp.976-978.

[458] Il Trattato CFE mirava al raggiungimento di un equilibrio militare ad un livello più basso di militarizzazione dell'intero continente europeo e si basava sulla determinazione di soglie comuni da rispettare per ogni categoria di forze armate convenzionali. Si veda a tal proposito: C. Bluth, *The two Germanies and military security in Europe,* cit., pp.211-232.

complesso e alquanto tecnico, che proseguirono faticosamente fino alla fine della Guerra Fredda senza raggiungere alcun esito concreto.

CONCLUSIONI

Esaminando i due importanti negoziati multilaterali che ebbero luogo durante gli anni della distensione, si può affermare che la CSCE e le MBFR rappresentarono le prime piattaforme diplomatiche multilaterali per l'espressione di una nuova assertività politica tedesca. La Germania occidentale, parallelamente alla continuazione della propria Ostpolitik bilaterale, aveva infatti l'opportunità di partecipare in modo diretto sia alle discussioni di Helsinki (insieme ad altri 34 stati) sia a quelle di Vienna (molto più ristrette, poiché i partecipanti diretti erano "solo" 11), giungendo ad essere in tal modo uno degli stati europei senza dubbio più attivi dal punto di vista diplomatico durante il periodo della distensione.

Il comportamento di Bonn nell'ambito di tali trattive rispondeva alla logica della "*offensive Entspannung"* (letteralmente "distensione offensiva") di cui parlava Peter Bender, storico e giornalista coevo di tali eventi.[459] La politica estera tedesco-occidentale nel periodo della *détente* si fondava infatti innanzitutto sul concetto che Bonn dovesse comportarsi in modo attivo in ogni ambito negoziale possibile per avanzare i propri specifici interessi nazionali, coerentemente con l'irrinunciabile principio di autodeterminazione. Se dunque da una parte era fondamentale invertire la tendenza di un pericoloso isolamento internazionale che la Germania occidentale aveva rischiato arroccandosi in posizioni rigide tra la

[459] Peter Bender, *Offensive Entspannung. Möglichkeit für Deutschland,* (Köln: Kiepenheuer & Witsch, 1964).

fine degli anni ’50 e il decennio successivo, al contempo - a giudizio dei governi Brandt e Schmidt - non si doveva temere di esprimere a livello internazionale delle posizioni che fossero ritenute più consone ai propri interessi e dunque accettare anche il rischio di divergenze rispetto alla linea messa in atto dai propri alleati e persino dagli stessi Stati Uniti. Helga Haftendorn sostiene a tal riguardo in modo significativo come la linea politica tedesca per le MBFR non avesse in realtà per destinatario il campo comunista bensì gli stessi alleati occidentali di Bonn, ai quali la Repubblica Federale Tedesca intendeva mostrare la propria emancipazione nello scenario internazionale.[460] Nelle parole di Egon Bahr, dopo l’avvio della nuova Ostpolitik a livello bilaterale, era venuto il momento di affrontare con lo stesso spirito indipendente la “seconda fase della Ostpolitik”, ovvero quella relativa alla sicurezza europea, di cui si occupavano la CSCE e gli MBFR.[461]

Occorre inoltre sottolineare come il comportamento pragmatico di Bonn - volto a cercare accordi per un *modus vivendi* con il Patto di Varsavia, anche a costo di rilevanti compromessi – dovette confrontarsi con l’atteggiamento degli Stati Uniti, che nei negoziati di Helsinki e di Vienna oscillava tra un marcato scetticismo-indifferenza e slanci massimalisti che avevano peraltro spesso l’unico risultato di provocare i sovietici con proposte non negoziabili, contribuendo dunque ad uno stallo diplomatico. Mentre tuttavia le trattative riguardanti la CSCE e i suoi *follow-up* riuscirono a proseguire registrando alcuni significativi sviluppi durante tutta la Guerra Fredda, il negoziato di Vienna divenne presto vittima del riacutizzarsi della tensione internazionale, evidente soprattutto nel peggioramento delle relazioni tra gli Stati Uniti e l’Unione Sovietica tra la fine degli anni ’70 e l’inizio del decennio successivo.

[460] H. Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik,* cit., p.272.

[461] E. Bahr, *Zu meiner Zeit*, cit., pp.498-499.

Nonostante la mancanza di risultati concreti, i negoziati MBFR testimoniarono tuttavia una volontà condivisa nella comunità internazionale circa l'opportunità di non interrompere un dialogo Est-Ovest riguardante la dimensione militare della distensione. Bahr nota a tal riguardo nelle sue memorie il progresso sperimentato a suo avviso dal sistema internazionale della Guerra Fredda, consistente nel fatto che sembrava ormai divenuto quasi "normale" che gli avversari potessero incontrarsi per discutere, per cercare di "riportare una vittoria in un tavolo negoziale e non più su un campo di battaglia".[462] Gli MBFR evidenziarono inoltre come tale dialogo non poteva risolversi in modo esauriente all'interno dei negoziati SALT, in quanto questi ultimi coinvolgevano solo le due superpotenze e solo gli armamenti nucleari strategici, rendendo pertanto necessario – soprattutto a giudizio degli stati dell'Europa occidentale – un *framework* che fosse invece per quanto possibile multilaterale e con al centro l'istanza delle forze convenzionali, questione particolarmente delicata per l'intero continente europeo.

Il fallimento dei negoziati MBFR evidenziò come, mentre la struttura internazionale stava diventando "politicamente" multipolare (come risultava chiaro dall'emergere della Cina come grande potenza mondiale e dal dinamismo europeo durante la distensione in iniziative quali l'Ostpolitik e la CSCE), lo stesso sistema internazionale rimaneva allo stesso tempo rigidamente bipolare dal punto di vista militare e strategico. In tale contesto la mancanza di un accordo possibile tra le due superpotenze rappresentò un ostacolo insuperabile per il raggiungimento di un accordo generale sull'*arms control*.

[462] E. Bahr, *Zu meiner Zeit,* cit., p.500.

CONCLUSIONI

Dall'analisi delle tematiche affrontate in questa tesi si evince come il processo che è stato definito di "emancipazione politica" della Germania occidentale non sia circoscrivibile alla sua politica nei confronti del blocco comunista, essendo al contrario riscontrabile – secondo l'interpretazione qui proposta - anche negli altri ambiti della politica estera di Bonn. Sebbene probabilmente meno evidente e radicale rispetto agli sviluppi della nuova Ostpolitik, un percorso di indipendenza politica e di maggiore assertività è senza dubbio rintracciabile anche nella posizione della BRD concernente il dibattito sulla sicurezza dell'Alleanza Atlantica e lo svolgimento dei negoziati relativi all'*arms control,* tematica quest'ultima divenuta centrale nel contesto internazionale degli anni '60.

Per ricostruire l'evoluzione della politica di sicurezza della Germania occidentale durante gli anni della distensione si è reso necessario approfondire in particolar modo l'elaborazione politica all'interno del Partito Socialdemocratico (SPD). Nello scenario politico della BRD tra il 1967 e il 1975 si registra infatti una significativa e crescente prevalenza dell'influenza dei socialdemocratici rispetto al peso delle altre forze politiche. Il ruolo preminente dell'SPD nel governo della Repubblica Federale Tedesca cominciò ad essere rilevante a partire dalla fine del 1966, quando Willy Brandt venne nominato Vicecancelliere e Ministro degli Esteri nel governo della *Große Koalition* (tra CDU/CSU e SPD), in occasione della prima partecipazione dei socialdemocratici ad una coalizione di governo dalla nascita stessa della BRD. Nel 1969 il peso dell'SPD si fece ancora maggiore con l'elezione di Brandt a Cancelliere in un governo di coalizione tra i socialdemocratici e il piccolo partito liberale, a cui fu affidato il Ministero degli Esteri con la nomina di

Ministro a Water Scheel. Questa coalizione rimase al potere anche dopo le dimissioni di Brandt e la formazione, nel 1974, del governo Schmidt-Genscher, rappresentando pertanto l'assetto politico centrale della BRD nell'arco di tempo analizzato.

Nell'ambito della politica di sicurezza si sviluppò - durante gli anni esaminati – un intenso dibattitto che talvolta condusse ad una notevole polarizzazione della classe politica di Bonn. I partiti conservatori, all'opposizione dal 1969 in poi, decisero di contrastare l'azione governativa focalizzando la propria battaglia politica in larga misura sui temi della politica estera. La CDU e la CSU si dimostrarono infatti alquanto scettiche – quando non decisamente ostili – alle iniziative politico-diplomatiche miranti ad una distensione militare, temendo un indebolimento della sicurezza della NATO e della stessa BRD e palesando come per una parte consistente dei cittadini della Repubblica Federale Tedesca fosse difficile prendere le distanze in modo netto dalla *Politik der Stärke* e dalla Dottrina Hallstein dell'epoca di Adenauer.

Nel dibattito politico interno alla BRD si registra una dinamica apparentemente "antitetica" tra le linee dei due principali partiti rispetto al rapporto della Germania con i suoi alleati occidentali. Per quanto riguarda l'Ostpolitik, l'SPD divenne il partito maggiormente propenso ad un'emancipazione dagli Stati Uniti, attirandosi spesso le accuse di neutralismo e di *appeasement* nei confronti del Patto di Varsavia da parte delle forze conservatrici, le quali si autoproclamavano le alleate più affidabili per gli stessi USA. Per quanto concerneva invece il dibattito nell'ambito della NATO (sul cambiamento di dottrina strategica, sul TNP, sulla CSCE e i negoziati MBFR), i politici della CDU/CSU apparivano al contrario molto più critici nei confronti degli USA e della linea della NATO rispetto alle forze socialdemocratiche e liberali. Dal loro punto di vista, i socialdemocratici respingevano le accuse di neutralismo dell'opposizione,

sostenendo come una politica di sicurezza eccessivamente critica nei confronti degli Stati Uniti rischiasse di essere controproducente per gli stessi obiettivi tedeschi e di condurre ad un pericoloso isolamento internazionale, in cui Bonn aveva del resto già rischiato di trovarsi durante lo stallo politico dei primi anni '60. Ad un'analisi più approfondita la posizione di forte critica alla superpotenza egemone portata avanti dalla classe politica conservatrice appare dunque essere stata sostanzialmente piuttosto velleitaria. Benché l'SPD sembrasse interpretare una linea di maggiore prudenza e disponibilità alla mediazione con gli alleati (adattandosi spesso alle decisioni di questi ultimi), in tale comportamento si può tuttavia leggere un reale percorso di emancipazione di una Germania occidentale che cominciava a sviluppare e avanzare ben definiti interessi nazionali.

Seppure risulti evidente come la politica estera di Bonn fosse in quegli anni dettata dalla convinzione che una generale distensione europea sarebbe stata in primo luogo funzionale proprio ad una risoluzione (nel lungo periodo) della questione tedesca, appare tuttavia riduttivo interpretare ogni ambito dell'azione politica della BRD nel quadro dell' "obiettivo Ostpolitik". E' innegabile infatti che il comportamento di Bonn nell'ambito dei dibattiti transatlantici sulla sicurezza non fosse scevro da considerazioni "opportunistiche", consistenti nella consapevolezza che la propria Ostpolitik esigesse l'appoggio dell'Alleanza Atlantica e che pertanto non fosse saggio giungere a degli strappi nel rapporto con gli stessi alleati. Per quanto concerne la politica di sicurezza ci sembra utile provare tuttavia a svincolarsi – almeno parzialmente – da un paradigma interpretativo troppo incentrato sulla Ostpolitik di Brandt. Nonostante siano infatti visibili delle strette connessioni tra i temi trattati in questa tesi e la Ostpolitik (che peraltro è rimasta sullo sfondo - ma ben presente - in tutta la trattazione), non si deve a nostro avviso cedere alla facile tentazione di leggere tutta la politica estera e di sicurezza tedesco-occidentale degli anni della

distensione nell'ottica degli interessi di Bonn relativi al processo diplomatico di apertura verso il blocco comunista.

La politica di sicurezza della BRD degli anni '60 e '70 presenta certamente significativi elementi di continuità, quali il costante timore di un *decoupling* della sicurezza transatlantica, la determinazione a preservare un principio di *"equal security"* all'interno della NATO, l'obiettivo della riunificazione nazionale e l'insofferenza nei confronti di un "condominio" USA-URSS in Europa, che – secondo Bonn – avrebbe finito senz'altro per trascurare gli interessi degli stessi europei. Ciononostante, durante gli anni della distensione, la Repubblica Federale Tedesca mostrò l'intenzione di voler subordinare il proprio adattamento nei confronti della linea politico-strategica dell'Alleanza occidentale ad un serio tentativo di far valere la propria posizione in ogni occasione in cui ciò le sarebbe stato consentito. Fermo restando il rifiuto di una "*singularization"* della situazione della BRD (e la conseguente prassi di Bonn di presentare le proprie istanze come interessi comuni europei), i governi della Germania occidentale ribadivano al contempo il diritto ad esporre una particolare sensibilità tedesco-occidentale dovuta alla specifica percezione da parte della *Bundesrepublik* dei pericoli e delle minacce internazionali, che derivava dalla collocazione geografica tedesca oltre che dalla ancora irrisolta questione nazionale.

Se sono evidenti i casi in cui la Germania occidentale dovette infine cedere ad una linea stabilita da Washington malgrado non la considerasse rispondente ai propri interessi (il caso più eclatante fu probabilmente la tanto dibattuta adesione al TNP), si deve peraltro riconoscere come la classe politico-diplomatica di Bonn in tutto il periodo esaminato non rinunciasse ad esporre una propria posizione e non si esimesse dal criticare soprattutto gli USA quando reputava la loro politica non coerente con gli interessi comuni dell'Alleanza Atlantica (si pensi ad esempio ai negoziati CSCE e MBFR). Nonostante spesso la Germania occidentale non

riuscisse a conseguire i risultati da essa auspicati nei vari dibattiti relativi alla politica di sicurezza occidentale (contrariamente ai contemporanei successi della Ostpolitik), non si deve a nostro avviso sottovalutare il notevole e per certi versi inedito attivismo politico-diplomatico di Bonn anche in tale campo.

A partire dalla seconda metà degli anni ’60 la politica di sicurezza tedesco-occidentale iniziò un processo di emancipazione dalla linea tenuta in passato. Come tuttavia si deduce da quanto si è osservato a proposito di dibattiti quali la trasformazione della dottrina strategica della NATO, l’adesione al TNP e i negoziati multilaterali di Helsinki e di Vienna, la classe politica di Bonn dovette constatare che - anche negli anni della distensione - il concetto di “*Sicherheit für und vor Deutschland”* era ancora assolutamente presente nel contesto internazionale. Sebbene infatti la Repubblica Federale Tedesca riuscisse – almeno in parte – ad avanzare interessi autonomi in ogni campo della propria politica estera, i governi della BRD dovettero costantemente rilevare (spesso con malcelata irritazione) che il sistema internazionale rimaneva improntato, per volontà sia dei propri alleati sia del blocco comunista, ad un principio cardine vigente fin dall’immediato dopoguerra, ovvero quello di tenere sotto controllo la Germania ed evitare suoi sviluppi politici eccessivamente indipendenti e dunque potenzialmente destabilizzanti per l’intero ordinamento europeo. Mentre durante la prima fase della storia della Repubblica Federale Tedesca tale principio era stato particolarmente esplicito (ad esempio nella strategia di *double containment* statunitense), durante gli anni ’60 e ’70 - nonostante il maggior margine di autonomia resosi disponibile per la classe politica di Bonn - il concetto di sicurezza *dalla* Germania rimaneva tutta centrale nella comunità internazionale e trovava evidenza nei sospetti suscitati in entrambe le alleanze dalla nuova linea politica più indipendente di Bonn. Se da un lato infatti la crescita politica ed economica della BRD aveva risvolti indubbiamente positivi per ambedue i blocchi,

tali sviluppi sembravano poter anche aprire la possibilità di una risoluzione della questione tedesca nel senso di un potenziale superamento della divisione della Germania, prospettiva che originava una diffusa apprensione nel sistema internazionale.

L'analisi della dimensione di sicurezza della politica tedesco-occidentale ci ha poi permesso di evidenziare il dilemma centrale della storia della Repubblica Federale Tedesca durante questa seconda fase di Guerra Fredda, consistente nella difficoltà di conciliare la necessaria dipendenza dalle garanzie militari statunitensi con un'aspirazione crescente ad intraprendere una politica estera più autonoma e meglio corrispondente ai propri interessi nazionali. Specialmente a causa del clima di ridefinizione della linea strategico-politica dell'Alleanza Atlantica e di relativa crisi di coesione interna del blocco occidentale (esasperata dalla decisione di de Gaulle di far uscire la Francia dalle strutture integrate di difesa), la politica di sicurezza di Bonn alla fine degli anni '60 si trovava in una condizione di "sorvegliata speciale" da parte dei propri alleati.

Studiando la politica di sicurezza della BRD abbiamo infine potuto confermare l'interpretazione storiografica che mette in luce le differenti caratteristiche tra la distensione tra le due superpotenze e quella concepita invece dai governi tedeschi. Se Stati Uniti e Unione Sovietica cercavano in primo luogo di creare per via negoziale un equilibrio globale più stabile e regolamentato rispetto ai decenni precedenti, a livello europeo la distensione ebbe infatti anche la conseguenza di porre i presupposti per un processo di trasformazione di ampio respiro, dovuto allo straordinario incremento di contatti in ogni campo possibile tra i governi e tra i cittadini delle due parti dell'Europa divisa.

Secondo il governo social-liberale guidato prima da Brandt e poi da Schmidt, la nuova Ostpolitik si legava del resto necessariamente anche al

concetto di un “sistema di sicurezza collettivo europeo”. Malgrado i contorni di tale nozione rimanessero spesso alquanto vaghi, si deve senza dubbio constatare la rilevanza di tale concetto nell’elaborazione politica tedesco-occidentale. Gli esponenti politici dell’SPD e dell’FDP ritenevano infatti vantaggioso – oltre che coerente – accompagnare il processo di distensione politica avviato con l’Ostpolitik ad una opportuna distensione militare. L’attività politico-diplomatica della Germania occidentale portata avanti nel campo della sicurezza durante l’arco di tempo analizzato derivava pertanto dalla convinzione di Bonn che distensione politica e distensione militare fossero due percorsi inscindibili e da perseguire parallelamente, dalla cui realizzazione avrebbero beneficiato sia il contesto internazionale ed europeo sia la stessa questione tedesca.

Benché negli anni della distensione fosse riscontrabile un generale supporto dei governi della Repubblica Federale Tedesca nei confronti della politica di sicurezza dell’Alleanza Atlantica, la Germania occidentale avanzava in modo netto la richiesta di venire maggiormente consultata e coinvolta da parte dei propri alleati. Anche nel campo della politica di sicurezza - proprio quello in cui erano stati più palesi gli stretti limiti imposti alla Repubblica Federale Tedesca dalla sua fondazione - la BRD cominciò quindi dalla metà degli anni ‘60 a cercare di aumentare il proprio peso decisionale all’interno del campo occidentale e far emergere suoi interessi politico-strategici, non sempre in linea con quelli degli alleati. Il comportamento della Repubblica Federale Tedesca nel processo di *arms control* e il suo contributo nel settore della politica di sicurezza dell’Alleanza Atlantica rispondevano ad esigenze tanto strategico-militari quanto politiche, rappresentando in un certo senso un test per la maturità politica della BRD nel campo occidentale. Se infatti il nuovo corso di politica estera della Repubblica Federale Tedesca - inaugurato con l’inizio della *détente* – rimase saldamente ancorato all’Alleanza Atlantica e non fu accompagnato dalle tendenze

neutralistiche tanto temute dagli alleati occidentali, nella linea portata avanti dalla BRD è tuttavia sicuramente riscontrabile un processo di aumento di indipendenza (soprattutto da Washington). Tale sviluppo preparò le basi per la progressiva differenziazione che si manifestò nei rapporti transatlantici relativamente alla politica di sicurezza tra la fine degli anni ’70 e l’inizio degli anni ’80, dovuta a diversi interessi nazionali e ad una percezione non sempre condivisa delle minacce da affrontare.

Se si analizzano in modo integrato i temi di cui si è parlato in questa ricerca (dottrina strategica NATO, TNP, CSCE, MBFR), si può rilevare come il dibattito sulla dimensione della sicurezza tedesca in quel periodo sembrava svilupparsi lungo un percorso in cui ogni passaggio sbloccava di fatto la strada per quello successivo. Per quanto riguarda la posizione della Repubblica Federale Tedesca appare evidente come spesso il confronto tra le diverse posizioni vertesse più intorno a *come* e *quando* arrivare ad un certo traguardo, rispetto al *se* arrivarci; emblematica in tal senso è l’adesione di Bonn al Trattato di Non Proliferazione. Durante la distensione la Germania occidentale si dimostrò dunque un attore ormai maturo e in grado di esporre con una dose di necessario pragmatismo i propri interessi nello scenario internazionale. Tuttavia rimanevano evidenti gli stretti limiti in cui – anche all’inizio degli anni ’70 – la politica estera tedesco-occidentale era costretta a muoversi.

FONTI E BIBLIOGRAFIA

1. Fonti Primarie

1.1. Archivi

- **Politisches Archiv des Auswärtigen Amts - PA AA; Berlin (Archivio Politico del Ministero degli Esteri)**

  - B 1 - Ministerbüro
  - B 2 – Büro Staatsekretär
  - B 9 – Planungsstab
  - B 14 – NATO, Verteidigung und Abrüstung
  - B 24 – Frankreich, Belgien, Niederland, Luxemburg, Italien
  - B 28 – KSZE
  - B 32 – USA, Kanada
  - B 38 – Berlin und Deutschland als Ganzes
  - B 40 – Ost/West Beziehungen
  - B 43 – Abrüstung und Sicherheit
  - B 80 – Völkerrecht und Staatsverträge
  - B 130 – Offen gelegte Akten der Verschlussaktenregistraturen
  - B 150 – Dokumente für die Edition *„Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland“*

  - Nachlass Wilhelm Grewe

- **Friedrich Ebert Stiftung, Archiv der sozialen Demokratie – AdsD; Bonn (Archivio della Socialdemocrazia - SPD)**

- **Egon Bahr Depositum (Dep. Bahr)**
    - Tageskopien (Aktengruppe 3)
    - Auswärtiges Amt / Planungsstab (Aktengruppe 10)

- **Willy Brandt Archiv (WBA)**
    - Publizistische Äußerungen, 1933 – 1992 (Aktengruppe 3)
    - Außenminister und Vizekanzler (Große Koalition), 1966 – 1969 (Aktengruppe 7)
    - Bundeskanzler und Bundesregierung, 1969 – 1974 (Aktengruppe 8)

- **Helmut Schmidt Archiv (HSA)**
    - Fraktionsvorstand, Fraktionsvorsitzender (Bd.1)
    - Bundesminister (Untergruppe: BMVtg) (Bd.1)
    - Politische Tätigkeit 1961-1965, außer Innensenator (Bd.1)
    - Bundeskanzler (Untergruppen: Bundesminister und Bundesministerien; Auslandsreisen) (Bd.2)
    - SPD – Parteivorstand (Untergruppen: Allgemeines; Parteipräsidium; Abteilungen, Referate, Ausschüsse und Arbeitsgemeinschaften) (Bd.6)
    - Allgemeine Korrespondenz (Untergruppe: Allgemeine Korrespondenz 1967-1969) (Bd.7)
    - Sacharchiv (Untergruppen: Parteien, politische Ideologie, Weltanschauung; Militaria, Zivilverteidigung) (Bd.8)

- **Bundesarchiv – BArch; Koblenz**
  (Archivi Federali Tedeschi)

- **B 136 – Bundeskanzleramt (ufficio del Cancelliere)**
  - B 136, Aktengruppe: 4.2/Außenpolitik

    Untergruppe:
    - 4.2.4/Staatsbesuche des Bundeskanzlers im Ausland, Besuche ausländischer Persönlichkeiten, Betreuung ausländischer Besucher
  - B 136, Aktengruppe: 4.20/Rüstungsangelegenheiten

    Untergruppen:
    - 4.20.2/ABC atomare, biologische und chemische Waffen; Antiraketensystem ABM
    - 4.20.4/Abrüstung
  - B136, Aktengruppe 4.21/Internationale Wehr und Rüstungsangelegenheiten

    Untergruppen:
    - 4.21.1/Militärische Angelegenheiten der einzelnen Länder
    - 4.21.2/NATO, Europäische Zusammenarbeit innerhalb der NATO

- **Documenti del NHP: „*Nuclear History Program*“**

Collezione di documenti declassificati provenienti dal Ministero della Difesa e altro materiale del NHP, conservato attualmente presso il Militärgeschichtiliches Forschungsamt - MGFA (Istituto di ricerca per la storia militare); Potsdam.

1.2. Raccolte ufficiali di documenti

- **Documenti diplomatici della Repubblica Federale Tedesca: *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland* (AAPD)**

Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1967 (3 vol., Ilse Dorothee Pautsch, Jürgen Klöckler, Matthias Peter, Harald Rosenbach (eds.), Wissenschaftlicher Leiter Rainer A. Blasius; Herausgegeben im Auftrag des Auswärtigen Amts vom Institut für Zeitgeschichte, München: Oldenbourg, 1998;)

Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1968 (2 vol., Mechthild Lindemann, Matthias Peter (eds.), Wissenschaftlicher Leiter Rainer A. Blasius; Herausgegeben im Auftrag des Auswärtigen Amts vom Institut für Zeitgeschichte, München: Oldenbourg, 1999)

Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1969 (2 vol., Franz Eibl, Hubert Zimmermann (eds.), Wissenschaftlicher Leiter Rainer A. Blasius; Herausgegeben im Auftrag des Auswärtigen Amts vom Institut für Zeitgeschichte, München: Oldenbourg, 2000)

Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1970 (3 vol., Ilse Dorothee Pautsch, Daniela Taschler, Franz Eibl, Frank Heinlein, Mechthild Lindemann, Matthias Peter (eds.), Wissenschaftlicher Leiter Rainer A. Blasius; Herausgegeben im Auftrag des Auswärtigen Amts vom Institut für Zeitgeschichte, München: Oldenbourg, 2001)

Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1971 (3 vol., Martin Koopmann, Matthias Peter, Daniela Taschler (eds.), Wissenschaftliche Leiterin Ilse Dorothee Pautsch; Herausgegeben im Auftrag des Auswärtigen Amts vom Institut für Zeitgeschichte, München: Oldenbourg, 2002)

Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1972 (3 vol., Mechthild Lindemann, Daniela Taschler, Fabian Hilfrich (eds.), Wissenschaftliche Leiterin Ilse Dorothee Pautsch; Herausgegeben im Auftrag des Auswärtigen Amts vom Institut für Zeitgeschichte, München: Oldenbourg, 2003)

Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1973 (3 vol., Matthias Peter, Michael Kieninger, Michael Ploetz, Mechthild Lindemann, Fabian Hilfrich (eds.), Wissenschaftliche Leiterin Ilse Dorothee Pautsch;

Herausgegeben im Auftrag des Auswärtigen Amts vom Institut für Zeitgeschichte, München: Oldenbourg, 2004)

Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1974 (2 vol., Daniela Taschler, Fabian Hilfrich, Michael Ploetz (eds.), Wissenschaftliche Leiterin Ilse Dorothee Pautsch; Herausgegeben im Auftrag des Auswärtigen Amts vom Institut für Zeitgeschichte, München: Oldenbourg, 2005)

Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1975 (2 vol., Michael Kieninger, Mechthild Lindemann, Daniela Taschler (eds.), Wissenschaftliche Leiterin Ilse Dorothee Pautsch; Herausgegeben im Auftrag des Auswärtigen Amts vom Institut für Zeitgeschichte, München: Oldenbourg, 2006)

- **Verbali delle riunioni della Commissione Affari Esteri del *Bundestag***

Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages. Sitzungsprotokolle 1965-1969, 5. Legislaturperiode (Düsseldorf: Droste Verlag, 2006)

Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages. Sitzungsprotokolle 1969-1972, 6. Legislaturperiode (Düsseldorf: Droste Verlag, 2007)

Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages. Sitzungsprotokolle 1972-1976, 7. Legislaturperiode (Düsseldorf: Droste Verlag, 2010)

- ***Weißbücher* editi dal Ministero della Difesa della BRD**

Weißbuch 1969 zur Verteidigungspolitik der Bundesregierung (Im Auftrage der Bundesregierung, herausgegeben vom Bundesminister der Verteidigung (Bonn: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1969)

Weißbuch 1970. Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage der Bundeswehr (Im Auftrag der Bundesregierung, herausgegeben vom Bundesminister der Verteidigung: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung , 1970)

*Weißbuch 1971/1972. Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr (*Im Auftrag der Bundesregierung, herausgegeben vom Bundesminister der Verteidigung, Bonn: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1971)

Weißbuch 1973/1974. Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr (Im Auftrag der Bundesregierung, herausgegeben vom Bundesminister der Verteidigung, Bonn: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1974)

Weißbuch 1975/1976. Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr (Im Auftrag der Bundesregierung, herausgegeben vom Bundesminister der Verteidigung, Bonn: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1976)

- **Altre raccolte ufficiali di documenti della Repubblica Federale Tedesca**

Abrüstung und Rüstungskontrolle, Dokumentation. Dokumente zur Haltung der Bundesrepublik Deutschland (Bonn, Herausgegeben im Auftrag des Auswärtigen Amts: Köllen Druck & Verlag GmbH, 1978)

Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumente von 1949 bis 1994 (Herausgegeben von Auswärtigen Amts; Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1995)

- **Documenti Diplomatici degli Stati Uniti:**
  ***The Foreign Relations of the United States series* (FRUS), United States**

Foreign Relations of the United States, 1964-1968, vol. XV, Germany and Berlin (James E. Miller, David S. Patterson (eds.); United States Government Printing Office: Washington, 1999)

Foreign Relations of the United States, 1969-1976, vol. XXXIX, European Security (Douglas E. Selvage, Edward C. Keefer (eds.); United States Government Printing Office: Washington, 2007)

Foreign Relations of the United States, 1969-1976, vol. XL, Germany and Berlin 1969-1972 (David C. Geyer, Edward C. Keefer (eds.); United States Government Printing Office: Washington, 2007)

1.3. Raccolte pubblicate di discorsi, scritti e interviste

Egon Bahr, *Sicherheit für und vor Deutschland. Vom Wandel durch Annäherung zur Europäischen Sicherheitsgemeinschaft* (München; Wien: Carl Hanser Verlag, 1991)

Willy Brandt, *Die Berliner Ausgabe, vol.4: Auf dem Weg nach vorn. Willy Brandt und die SPD, 1947-1972* (Daniela Münkel ed.; Berlin, 2000); *vol.5: Die Partei der Freiheit. Willy Brandt und die SPD, 1972-1992* (Karsten Rudolph ed.; Bonn, 2002); *vol.6: Ein Volk der guten Nachbarn. Außen- und Deutschlandpolitik, 1966-1974* (Frank Fischer ed.; Bonn, 2005); *vol.9: Die Entspannung unzerstörbar machen. Internationale Beziehungen und deutsche Frage, 1974-1982* (Frank Fischer ed.; Bonn, 2003) (herausgegeben von Helga Grebing, Gregor Schöllgen, Heinrich August Winkler, im Auftrag der „Bundeskanzler Willy Brandt Stiftung"; Bonn: Dietz, 2000-2009)

Willy Brandt, *Reden und Interviews, 1968-1969* (Bonn: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1969)

Bundeskanzler Brandt, *Reden und Interwies* (Oktober 1969 – Juli 1971), (Bonn: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1971)

Bundeskanzler Brandt, *Reden und Interviews (II)* (August 1971 – Januar 1973), (Bonn: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1973)

Hans-Dietrich Genscher, *Deutsche Außenpolitik* (Reden), (Stuttgart: Verlag Bonn Aktuell, 1977)

Walter Scheel, *Reden und Interviews* (Oktober 1969 – Februar 1972), (München: Herausgegeben vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1972)

Walter Scheel, *Reden und Interviews II* (März 1972 – März 1974), (Augsburg: Herausgegeben vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1974)

1.4. Volumi di memorialistica

Egon Bahr, *Zu meiner Zeit* (München: Siedler, 1998)

Willy Brandt, *Memorie* (Milano: Garzanti, 1991)

Willy Brandt, *People and politics. The years 1960-1975* (London: William Collins Sons & Co., 1978)

Willy Brandt, *Politica di pace in Europa* (Milano: Sugar, 1971)

Manlio Brosio, *Diari NATO, 1964-1972* (Bologna: Il Mulino, 2011)

Gerald R. Ford, *A time to heal. The autobiography of Gerald R. Ford* (New York: Harper & Row, The Reader's Digest Association, 1979)

Hans-Dietrich Genscher, *Rebuilding a house divided. A memoir by the architect of Germany's Reunification* (New York: Broadway Books, 1998)

Wilhelm G. Grewe, *Rückblenden, 1976-1951. Aufzeichnungen eines Augenzeugen deutscher Außenpolitik von Adenauer bis Schmidt* (Frankfurt am Main, Berlin, Wien: Propyläen, 1979)

Henry Kissinger, *Anni di crisi (1973-1974)* (Milano: SugarCo, 1982)

Henry Kissinger, *Gli anni della Casa Bianca (1969-1973)* (Milano: SugarCo, 1980)

Richard M. Nixon, *The memoirs of Richard Nixon* (London: Sidgwick & Jackson, 1978)

2. Fonti secondarie

2.1. Volumi

Timothy Garton Ash, *In Europe's name: Germany and the divided continent* (London: Vintage, 1994)

Oliver Bange, Gottfried Niedhart (eds.), *Helsinki 1975 and the transformation of Europe* (New York; Oxford: Berghahn Books, 2008)

Duccio Basosi, *Il governo del dollaro. Interdipendenza economica e potere statunitense negli anni di Richard Nixon, 1969-1973* (Firenze: Polistampa, 2006)

Peter Bender, *Neue Ostpolitik. Von Mauerbau bis zum Moskauer Vertrag* (München: Deutscher Taschenbuch Verlag GmbH & Co. KG, 1986)

Jeremy Bernstein, *Hitler's Uranium Club* (New York: Springer Verlag, 2001)

Barry M. Blechman, Cathleen S. Fisher (eds.), *The silent partner. West Germany and arms control* (Cambridge Mass.: Ballinger Publishing Company, 1988)

Marc Bloch, *Apologia della storia, o mestiere di storico* (Torino: Einaudi, 1969)

Christoph Bluth, *Britain, Germany and Western nuclear strategy* (Oxford: Clarendon Press, 1995)

Christoph Bluth, *The two Germanies and military security in Europe* (Houndmills, Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan, 2002)

John Breuilly, *La formazione dello stato nazionale tedesco (1800-1871),* (Bologna: Il Mulino, 2004)

McGeorge Bundy, *Danger and survival. Choices about the bomb in the first fifty years* (New York; Toronto: Random House, 1988)

William Bundy, *A tangled web. The making of foreign policy in the Nixon Presidency* (New York: Hill and Wang, 1999)

Peter Burke, *Storia e teoria sociale* (Bologna: Il Mulino, 1995)

Paul Buteux, *The politics of nuclear consultation in NATO: 1965-1980* (Cambridge: Cambridge University Press, 1983)

Edward H. Carr, *Sei lezioni sulla storia* (Torino: Einaudi, 1966)

Federico Chabod, *Lezioni di metodo storico* (Roma; Bari: Laterza, 1985)

Mark Cioc, *Pax Atomica. The nuclear defense debate in West Germany during the Adenauer era* (New York: Columbia University Press, 1988)

Gordon A. Craig, Alexander L. George (eds.), *Force and statecraft: diplomatic problems of our time* (Oxford University Press, 1990)

Alexander J. De Grand, *L'Italia fascista e la Germania nazista* (Bologna: Il Mulino, 1999)

Mario Del Pero, Federico Romero (eds.), *Le crisi transatlantiche. Continuità e trasformazioni* (Roma: Biblioteca di Studi Americani, Edizioni di storia e letteratura, 2007)

Ennio Di Nolfo, *Storia delle relazioni internazionali. 1918-1999* (Bari: Laterza, 2003)

Saki R. Dockrill, Geraint Hughes (eds.), *Palgrave Advances in Cold War History* (Pagrave Macmillan, 2006)

Matthew Evangelista, *Unarmed forces: the transnational movement to end the Cold War* (Ithaca: Cornell University Press, 1999)

Luigi Vittorio Ferraris, *Testimonianze di un negoziato: Helsinki-Ginevra-Helsinki, 1972-1975* (Padova: Cedam, 1977)

Carole Fink, Bernd Schaefer (eds.), *Ostpolitik, 1969-1974: European and global responses* (Cambridge University Press, 2009)

Lawrence Freedman, *The evolution of nuclear strategy* (London: The International Institute for Strategic Studies, Macmillan Press, 1989)

Axel F. Gablik, *Strategische Planungen in der Bundesrepublik Deutschland, 1955-1967. Politische Kontrolle oder militärische Notwendigkeit?* (Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft – Nuclear History Program NHP, 1996)

John Lewis Gaddis, Philip H. Gordon, Ernest R. May, Jonathan Rosenberg (eds.), *Cold War statesmen confront the bomb: nuclear diplomacy since 1945* (New York: Oxford University Press Inc., 1999)

John Lewis Gaddis, *La Guerra Fredda. Cinquant'anni di paura e di speranza* (Milano: Arnoldo Mondadori Editore, 2005)

John Lewis Gaddis, *Strategies of containment. A critical appraisal of postwar American National Security Policy* (Oxford: Oxford University Press, 1982)

Roberto Gaja, *Introduzione alla politica estera dell'era nucleare. 1945-1985* (Milano: Franco Angeli, 1987)

Marilena Gala, *Il paradosso nucleare. Il Limited Test Ban Treaty come primo passo verso la distensione* (Firenze: Polistampa, 2002)

Raymond Leonard Garthoff, *Détente and confrontation. American-Soviet relations from Nixon to Reagan* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1994)

Francis J. Gavin, *Nuclear statecraft. History and strategy in America's atomic age* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 2012)

David C. Geyer, Bernd Schaefer (eds.), *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972* (German Historical Institute, Washington D.C., Bulletin n. 34 – Supplement 1, 2004)

Mark Gilbert, *Storia politica dell'integrazione europea* (Roma; Bari: Laterza, 2012)

Bertrand Goldschmidt, *Il nucleare. Storia politica dell'energia nucleare* (Napoli: Liguori, 1986)

Bertrand Goldschmidt, *Le rivalità atomiche* (Milano: Il Saggiatore di Alberto Mondadori Editore, 1968)

William Glenn Gray, *Germany's Cold War. The global campaign to isolate East Germany. 1949-1969* (Chapel Hill; London: University of North Carolina Press, 2003)

Sean Greenwood*, Britain and the Cold War. 1945-1991* (Basingstoke: Macmillan, 2000)

Maria Eleonora Guasconi, *L'Europa tra continuità e cambiamento. Il vertice dell'Aja del 1969 e il rilancio della costruzione europea* (Firenze: Polistampa, 2004)

Massimiliano Guderzo, *Interesse nazionale e responsabilità globale. Gli Stati Uniti, l'Alleanza atlantica e l'integrazione europea negli anni di Johnson, 1963-1969* (Firenza: Aida, Il Maestrale, 2000)

Roberto Guidi, (pseudonimo di Roberto Gaja), *Politica estera e armi nucleari* (Bologna: Cappelli, 1964)

Helga Haftendorn, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik zwischen Sicherheitsbefriedigung und Friedenssicherung. Zur Außenpolitik der BRD 1955-1973* (Düsseldorf: Bertelsmann Universitätsverlag, 1974)

Helga Haftendorn*, Coming of age. German foreign policy since 1945* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2006)

Helga Haftendorn, *NATO and the nuclear revolution. A crisis of credibility, 1966-1967* (Oxford: Clarendon Press, 1996)

Petri Hakkarainen, *A state of peace in Europe. West Germany and the CSCE, 1966-1975* (New York; Oxford: Bergahan Books, 2011)

Fred Halliday, *The making of the Second Cold War* (London: Verso, 1983)

Jussi M. Hanhimäki, *The flawed architect. Henry Kissinger and the American foreign policy* (Oxford: Oxford University Press, 2004)

Jussi M. Hanhimäki, *The rise and fall of détente. American foreign policy and the transformation of the Cold War* (Washington D.C.: Potomac Books, 2013)

Jussi M. Hanhimäki, George-Henri Soutou, Basil Germond (eds.), *The Routledge Handbook of Transatlantic Security* (London, New York: Routledge, 2010)

Jussi M. Hanhimäki, Benedikt Schoenborn, Barbara Zanchetta, (eds.), *Transatlantic relations since 1945. An introduction* (New York: Routledge, 2012)

Wolfram Hanrieder, *Germany, America, Europe. Forty years of German foreign policy* (New Haven: Yale University Press, 1989)

Hope M. Harrison, *Driving the Soviets up the Wall. Soviet-East German relations, 1953-1961* (Princeton: Princeton University Press, 2003)

Beatrice Heuser, *NATO, Britain, France and the FRG. Nuclear strategies and forces for Europe*, 1949-2000 (Basingstoke: Macmillan, 1997)

Beatrice Heuser, *The bomb. Nuclear weapons in their historical, strategic and ethical context* (London; New York: Longman, 2000)

Arne Hofmann, *The emergence of Détente in Europe. Brandt, Kennedy and the formation of Ostpolitik* (New York: Routledge, 2007)

Christoph Hoppe, *Zwischen Teilhabe und Mitsprache. Die Nuklearfrage in der Allianzpolitik Deutschlands, 1959-1966* (Nuclear History Program – NHP; Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1993)

Jacques E.C. Hymans, *The psychology of Nuclear Proliferation. Identity, emotions, and foreign policy* (Cambridge University Press, 2006)

David Holloway, *Stalin and the bomb: the Soviet Union and atomic energy, 1939-1956* (New Haven; London: Yale University Press, 1994)

Gerald R. Hughes*, Britain, Germany and the Cold War*: *the search for a European Détente. 1949-1967* (London; New York: Routledge, 2007)

Robert Jervis, *The meaning of the nuclear revolution. Statecraft and the prospect of Armageddon* (Ithaca; London: Cornell University Press, 1989)

Chen Jian, *Mao's China and the Cold War* (Chapel Hill; London: The University of North Carolina Press, 2001)

Detlef Junker, (ed.) *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990. A handbook,* vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004)

Lawrence S. Kaplan, *The long entanglement. NATO's first fifty years* (Westport, Connecticut; London: Praeger, 1999)

Lawrence S. Kaplan, *NATO divided, NATO united. The evolution of an alliance* (Westport, Connecticut; London: Praeger, 2004)

John G. Keliher, *The negotiations on Mutual and Balanced Force Reductions. The search for arms control in Central Europe* (New York: Pergamon Press, 1980)

Catherine McArdle Kelleher, *Germany and the politics of nuclear weapons* (New York; London: Columbia University Press, 1975)

Matthias Küntzel, *Bonn and the bomb. German politics and the nuclear option* (London; Boulder, Colorado: Pluto Press, 1995)

Melvyn P. Leffler, *For the soul of mankind. The United States, the Soviet Union and the Cold War* (New York: Hill and Wang, 2007)

Melvyn P. Leffler, Odd Arne Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War* (Cambridge University Press, 2010)

Robert S. Litwak, *Détente and the Nixon Doctrine. American foreign policy and the pursuit of stability, 1969-1976* (Cambridge University Press, 1984)

Fredrik Logevall and Andrew Preston (eds.), *Nixon in the world. American foreign relations, 1969-1977* (Oxford; New York: Oxford University Press, 2008), pp.146-163.

Wilfried Loth, *Overcoming the Cold War. A history of Détente. 1950-1991.* (Basingstoke: Palgrave, 2002)

Wilfried Loth, Georges-Henri Soutou (eds.), *The making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War. 1965-1975* (London; New York: Routledge, 2008)

N. Piers Ludlow (ed.), *European Integration and the Cold War. Ostpolitik-Westpolitik, 1965-1973* (New York: Routledge, 2007)

Geir Lundestad, *"Empire" by Integration. The United States and European Integration, 1945-1997* (New York: Oxford University Press, 1998)

Giuseppe Mammarella, Paolo Cacace*, Storia e politica dell'Unione Europea. 1926-2005* (Roma; Bari: Laterza, 2008)

John J. Maresca, *To Helsinki. The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973-1975* (Durham: Duke University Press, 1987)

Vojtech Mastny e Malcolm Byrne (eds.), *A cardboard castle? An inside history of the Warsaw Pact, 1955-1991* (The National Security Archive, Washington; Center for Security Studies, ETH Zurich; Central European University Press: 2005)

Militärgeschichtlichen Forschungsamt, *Verteidigung im Bündnis. Planung, Aufbau und Bewährung der Bundeswehr. 1950-1972* (München: Bernard & Graefe, Verlag für Wehrwesen, 1975)

James McAdams*, Germany divided: from the Wall to the reunification* (Princeton: Princeton University Press, 1994)

Daniel Möckli, *European foreign policy during the Cold War. Heath, Brandt, Pompidou and the short dream of political unity* (London; New York: I. B. Tauris, 2009)

Martin Müller, *Politik und Bürokratie. Die MBFR-Politik der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1967 und 1973* (Baden-Baden: Stiftung Wissenschaft und Politik SWP, Nomos Verlagsgesellschaft, 1988)

Tom Nichols, Douglas Stuart, Jeffrey D. McCausland (eds.), *Tactical Nuclear Weapons and NATO* (U.S. Strategic Studies Institute – SSI Pubblication: Carlisle, PA, 2012)

Leopoldo Nuti, *La sfida nucleare. La politica estera italiana e le armi atomiche. 1945-1991* (Bologna: Il Mulino, 2007)

Leopoldo Nuti (ed.), *The crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev. 1975-1985* (London; New York: Routledge, 2008)

John van Oudenaren, *Détente in Europe. The Soviet Union and the West since 1953* (Durham; London; Duke University Press, 1991)

Ilaria Poggiolini, *Alle origini dell'Europa allargata. La Gran Bretagna e l'adesione alla CEE (1972-1973)* (Milano: Unicopli, 2004)

Silvio Pons, Federico Romero (eds.), *Reinterpreting the end of the Cold War. Issues, interpretations, periodizations* (Abington, Oxon; New York: Frank Cass, 2005)

Luca Ratti, *Britain, Ost- and Deutschlandpolitik, and the CSCE. 1955-1975* (Bern: Peter Lang Publishing, 2008)

Jeffrey T. Richelson, *Spying on the Bomb. American Nuclear Intelligence from Nazi Germany to Iran and North Korea* (New York: Norton, 2006)

Angela Romano, *From Détente in Europe to European Détente. How the West shaped the Helsinki CSCE* (Bruxelles: Peter Lang, 2009)

Federico Romero, *Storia della guerra fredda. L'ultimo conflitto per l'Europa* (Torino: Einaudi, 2009)

Mary Elise Sarotte, *Dealing with the devil. East Germany, Détente, and Ostpolitik, 1969-1973* (Chapel Hill; London: The University of North Carolina Press, 2001)

Thomas Schelling, *The strategy of conflict* (Oxford University Press, 1963)

Helmut Schmidt, *Defence or retaliation. A German contribution to the consideration of NATO's strategic problem* (Edinburgh and London; Oliver and Boyd: 1962)

Matthias Schulz, Thomas Alan Schwartz (eds.), *The strained Alliance. U.S.-European relations from Nixon to Carter* (German Historical Institute of Washington D.C.; Cambridge, New York: Cambridge University Press: 2010)

Thomas Alan Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe. In the shadow of Vietnam* (Cambridge, Massachusetts; London: Harvard University Press, 2003)

Giles Scott-Smith, Valérie Aubourg (eds.), *Atlantic, Euratlantic, or Europe-America?* (Paris: Soleb, 2011)

James J. Sheehan, *Where have all the soldiers gone? The transformation of modern Europe* (Boston; New York: Mariner Books, Houghton Mifflin Harcourt, 2008)

Martin J. Sherwin, *A world destroyed. Hiroshima and its legacies* (New York: Alfred A. Knopf, 1973)

Mark Smith, *NATO enlargement during the Cold War. Strategy and system in the Western Alliance* (Houndmills: Palgrave, 2000)

Sarah B. Snyder, *Human Rights activism and the end of the Cold War. A transnational history of the Helsinki network* (Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2011)

Jane E. Stromseth, *The origins of flexible response. NATO's debate over strategy in the 1960s* (London: Macmillan Press, 1988)

Jeremi Suri, *Power and protest. Global revolution and the rise of Détente* (Cambridge Mass.; London: Harvard University Press, 2003)

Terry Terriff, *The Nixon Administration and the Making of U.S. Nuclear Strategy* (Cornell University Press, 1995)

J. K. A. Thomaneck, Bill Niven, *La Germania dalla divisione all'unificazione* (Bologna: Il Mulino, 2005)

Daniel Charles Thomas, *The Helsinki effect. International norms, human rights, and the demise of communism* (Princeton: Princeton University Press, 2001)

Marc Trachtenberg, *A constructed peace. The making of the European settlement 1945-1963* (Princeton: Princeton University Press, 1999)

Marc Trachtenberg (ed.), *Between empire and alliance. America and Europe during the Cold War* (Lanhan: Rowman and Littlefield Publishers, 2003)

Marc Trachtenberg, *History & Strategy* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1991)

Marc Trachtenberg, *The Cold War and after. History, theory, and the logic of International Politics* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2012)

Marc Trachtenberg, *The craft of International History. A guide to method* (Princeton University Press: 2006)

Christian Tuschhoff, *Deutschland, Kernwaffen und die NATO, 1949-1967. Zum Zusammenhalt von und friedlichem Wandel in Bündnissen* (Nuclear History Program – NHP, Internationale Politik und Sicherheit, Stiftung Wissenschaft und Politik SWP; Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2002)

Andreas Wenger, Vojtech Mastny, Christian Neunlist (eds.), *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965-1975* (New York: Routledge, 2008)

Andreas Wenger, Christian Neunlist, Anna Locher (eds.), *Transforming NATO in the Cold War: challenges beyond deterrence in the 1960s* (USA and Canada: Routledge, 2007)

Odd Arne Westad, *The global Cold War. Third World interventions and the making of our times* (New York: Cambridge University Press, 2005)

Brian White, *Britain, détente and changing East-West relations* (London: Routledge, 1992)

Lawrence S. Wittner, *The struggle against the bomb,* Stanford Nuclear Age Series, (Stanford: Stanford University Press) *Vol. 1- One world or none. A history of the world nuclear disarmament movement through 1953.* (Stanford University Press, 1993) vol.2- *Resisting the bomb: a history of the world nuclear disarmament movement, 1954-1970* (Stanford University Press, 1997)- vol.3- *Toward nuclear abolition: a history of the world nuclear disarmament movement, 1971 to the present* (Stanford University Press, 2003)

Ralph F. Young, *Dissent in America: voices that shaped a nation* (Longman Pub. Group, 2008)

Philip Zelikow, Condoleezza Rice, *Germany unified and Europe transformed. A study in statecraft* (Cambridge, Massachusetts; London: Harvard University Press, 1995)

Hubert Zimmermann, *Money and security. Troops, monetary policy, and West Germany's relations with the United States and Britain, 1950-1971* (Cambridge, UK; Nex York: German Historical Institute, Washington D.C. and Cambridge University Press, 2002)

Vladislav Martin Zubok, *A failed empire. The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev* (University of North Carolina Press: 2007)

Vladislav Martin Zubok, Constantine Pleshakov, *Inside the Kremlin's Cold War. From Stalin to Khrushchev* (Cambridge Massachusetts; London: Harvard University Press, 1997)

2.2. Articoli, Saggi, Papers

Emmanuel Adler, “The emergence of cooperation: national epistemic communities and the international evolution of the idea of arms control”, in *International Organization* vol. 46, n.1 (Winter 1992), pp.101-145.

Achille Albonetti, “Storia segreta della bomba italiana ed europea”, in *Limes,* 2/1998 “La bomba globale”, pp.157-171.

Juhana Aunesluoma, “Finlandisation in reverse: the CSCE and the rise and fall of economic détente, 1968-1975”, in Oliver Bange, Gottfried Niedhart (eds.), *Helsinki 1975 and the transformation of Europe* (New York; Oxford: Berghahn Books, 2008), pp.98-112.

Bruna Bagnato, “NATO in the mid-‘60s: the view of Secretary-General Manlio Brosio”, in Christian Nuenlist e Anna Locher (eds.), *Transatlantic relations at stake: aspects of NATO, 1956-1972* (Zurich: ETH Center for Security Studies, 2006), pp.165-187.

Oliver Bange, “An intricate web: *Ostpolitik,* the European Security System and German unification”, in Oliver Bange, Gottfried Niedhart (eds.), *Helsinki 1975 and the transformation of Europe* (New York; Oxford: Berghahn Books, 2008), pp.23-38.

Oliver Bange, Gottfried Niedhart, “Die “Relikte der Nachkriegszeit“ beseitigen. Ostpolitik in der zweiten außenpolitischen Formationsphase der Bundesrepublik Deutschland und ihre internationalen Rahmenbedingungen 1969-1971”, in *Archiv für Sozialgeschichte,* vol.44 (2004), pp.415-448.

Oliver Bange, “ ‘Keeping détente alive’. Inner-German relations under Schmidt-Honecker 1974-1978”*,* in Leopoldo Nuti (ed.), *The crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev. 1975-1985* (London; New York: Routledge, 2008), pp.230-243.

Oliver Bange, “NATO and the Non-Proliferation Treaty. Triangulations between Bonn, Washington, and Moscow” in Andreas Wenger, Christian Nuenlist, Anna Locher (eds.), *Transforming NATO in the Cold War. Challenges beyond deterrence in the 1960's* (London: Routledge, 2007), pp.162-180.

Oliver Bange, “Ostpolitik - Etappen und Desiderata der Forschung. Zur Internationalen Einordnung von Willy Brandts Außenpolitik*”,* in *Archiv für Sozialgeschichte* (AfS), vol. 46 (2006), pp.713-736.

Duccio Basosi, “Helsinki and Rambouillet. US attitudes towards trade and security during the early CSCE process, 1972-1975“, in Andreas Wenger, Vojtech Mastny, Christian Neunlist (eds.), *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965-1975* (New York: Routledge, 2008), pp.222-236.

Johannes Bauch, “Fünf Jahre Kernwaffen-Sperrvertrag. Die Genfer Überprüfungskonferenz zum Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen“, in *Europa Archiv,* Folge 19/1975, pp.606-616.

Floribert Baudet, ““It was Cold War and we wanted to win”. Human rights, ‘*détente’*, and the CSCE”, in Andreas Wenger, Vojtech Mastny, Christian Neunlist (eds.), *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965-1975* (New York: Routledge, 2008), pp.183-198.

Csaba Békés, “The Warsaw Pact, the German question and the birth of the CSCE process, 1961-1970”, in Oliver Bange, Gottfried Niedhart (eds.), *Helsinki 1975 and the transformation of Europe* (New York; Oxford: Berghahn Books, 2008), pp.113-128.

Bernhard Blumenau, “West Germany and the United States during the Middle East Crisis of 1973. ‘Nothing but a semi-colony’”, in Jussi M. Hanhimäki, George-Henri Soutou, Basil Germond (eds.), *The Routledge Handbook of Transatlantic Security* (London, New York: Routledge, 2010), pp.123-137.

Klaus Blech, “Die KSZE als Schritt im Entspannungsprozeß. Bemerkungen zu allgemeinen Aspekten der Konferenz“, in *Europa Archiv,* 22/1975, pp.682-692.

Christoph Bluth, “Reconciling the irreconcilable: Alliance politics and the paradox of Extended Deterrence in the 1960s”, in *Cold War History,* vol.1, n.2 (2001), pp.73-102.

Christoph Bluth, “The origins of MBFR: West German policy priorities and conventional arms control”, in *War in History,* vol.7, n.2 (2000), pp.199-224.

Jeffrey Boutwell, “The politics and ideology of SPD security policies”, in Barry M. Blechman, Cathleen S. Fisher (eds.), *The silent partner. West Germany and arms control* (Cambridge Mass.: Ballinger Publishing Company, 1988), pp.129-165.

Mark Philip Bradley, “Decolonization, the Global South, and the Cold War, 1919-1962”, in Melvyn P. Leffler, Odd Arne Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War* (Cambridge University Press, 2010) vol.1, pp.464-485.

Steven J. Brady, “The U.S. congress and German - American relations”, in Detlef Junker (ed.), *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990. A handbook,* vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), pp-82-88.

Hal Brands, “Non-Proliferation and the dynamics of the Middle Cold War: the Superpowers, the MLF, and the NPT”, in *Cold War History,* vol.7, n.3 (2007), pp.389-423.

Hal Brands, “Progress unseen: U.S. Arms Control policy and the origins of Détente, 1963-1968”, in *Diplomatic History,* vol.30, n.2 (April 2006), pp.253-285.

Hal Brands, “The United States, Germany and the multilateralization of international relations”, in Detlef Junker (ed.), *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990. A handbook,* vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), pp.47-53.

Willy Brandt, “Aktuelle Fragen der deutschen Außenpolitik“, in *Europa Archiv,* Folge 13/1971, pp.437-442.

Michael Broer, “The NATO Double-Track decision, the INF Treaty, and the SNF controversy: German-American relations between consensus and conflict”, in Detlef Junker (ed.), *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990. A handbook,* vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), pp.148-154.

Steven G. Brooks and William C. Wohlforth, “Power, globalization, and the end of the Cold War”, in *International Security,* vol. 25, n. 3 (Winter 2000/01), pp.5-53.

Manlio Brosio, “Kann die NATO eine Entspannung überleben?”, in *Europa Archiv,* Folge 10/1971, pp.341-353.

Archie Brown, “The Gorbachev revolution and the end of the Cold War”, in Melvyn P. Leffler, Odd Arne Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War* (Cambridge University Press, 2010) vol. 3, pp.244-266.

Guido Brunner, “Das Ergebnis von Helsinki. Die Vorbereitungen für die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“, in *Europa Archiv,* Folge 13/1973, pp.439-444.

Federica Caciagli, “The GDR’s targets in the early CSCE process. Another missed opportunity to freeze the division of Germany, 1969-1973”, in Andreas Wenger, Vojtech Mastny, Christian Neunlist (eds.), *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965-1975* (New York: Routledge, 2008), pp.107-123.

Laurent Cesari, “France and NATO from 1966 to 1976”, in Wilfried Loth, Georges-Henri Soutou (eds.), *The making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War. 1965-1975* (London; New York: Routledge, 2008), pp.91-102.

Clay Clemens, “The CDU/CSU and Arms Control”, in Barry M. Blechman, Cathleen S. Fisher (eds.), *The silent partner. West Germany and arms control* (Cambridge Mass.: Ballinger Publishing Company, 1988), pp.61-127.

Eckart Conze, “Expectations of dominance and partnership rhetoric: The Federal Republic of Germany in the crossfire of American and French policy, 1945-1990”, in Detlef Junker (ed.), *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990. A handbook,* vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), pp.54-61.

Michael Cox, “From the Truman Doctrine to the Second Superpower Détente. The Rise and Fall of the Cold War”, in *Journal of Peace Research,* vol. 27, n.1 (Feb. 1990), pp.25-41.

Richard Crockatt, “Book Review” di Jeremi Suri, *Power and protest: global revolution and the rise of détente* (Cambridge M.A.; London: Harvard University Press, 2003) in *Cold War History,* vol.5, n.1 (2005), pp.123-125.

Richard Davy, “Helsinki myths: setting the record straight on the Final Act of the CSCE, 1975”, in *Cold War History,* vol.9, n.1 (2009), pp.1-22.

Matthias Dembinski, “Differences on Arms Control in German - American relations”, in Detlef Junker (ed.), *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990. A handbook,* vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), pp.140-147.

Jürgen Diesel, „Die Verhandlungen über den Kernwaffen-Sperrvertrag seit Herbst 1966“, in *Europa Archiv,* Folge 8/1968, pp.295-302.

Jost Dulffer, “Cold War history in Germany”, in *Cold War History,* vol.8, n.2 (2008), pp.135-156.

Andrey Edemskiy, “Dealing with Bonn. Leonid Brezhnev and the Soviet response to West German Ostpolitik”, in Carole Fink, Bernd Schaefer (eds.),

Ostpolitik, 1969-1974: European and global responses (Cambridge University Press, 2009), pp.15-38.

David C. Engerman, "Ideology and the origins of the Cold War, 1917-1962", in Melvyn P. Leffler, Odd Arne Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War* (Cambridge University Press, 2010) vol. 1, pp.20-43.

Matthew Evangelista, "Atomic Ambivalence. Italy's evolving attitude toward nuclear weapons", in Giampiero Giacomello e Bertjan Verbeek, *Italy's foreign policy in the twenty-first century. The new assertiveness of an aspiring middle power* (Lanham: Lexington Books, 2011)

Laura Fasanaro, "Eurocommunism. An East German perspective", in Leopoldo Nuti (ed.), *The crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev. 1975-1985* (London; New York: Routledge, 2008), pp.244-255.

Fiorella Favino, "Washington's economic diplomacy and the reconstruction of the US leadership", in Leopoldo Nuti (ed.), *The crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev. 1975-1985* (London; New York: Routledge, 2008), pp.165-176.

Carole Fink, Bernd Schaefer, "Ostpolitik and the world, 1969-1974", in Carole Fink, Bernd Schaefer (eds.), *Ostpolitik, 1969-1974: European and global responses* (Cambridge University Press, 2009), pp.1-11.

Martha Finnemore, "Norms, culture, and insights from Sociology's Institutionalism", in *International Organization* vol. 50, 2 (Spring 1996), pp.325-347.

Paul Frank, "Zielsetzungen der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen europäischer Sicherheitsverhandlungen", in *Europa Archiv,* Folge 5/1972, pp.153-160.

Paul Fussell, "Thank God for the atom bomb", in Paul Fussell, *Thank God for the atom bomb and other essays* (New York: Summit Books, 1988), pp.211-222.

John Lewis Gaddis, "Grand strategies in the Cold War", in Melvyn P. Leffler, Odd Arne Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War* (Cambridge University Press, 2010), vol. 2, pp.1-21.

Marilena Gala, "From INF to SDI. How Helsinki reshaped the transatlantic dimension of European security", in Leopoldo Nuti (ed.), *The crisis of Détente in*

Europe. From Helsinki to Gorbachev. 1975-1985 (London; New York: Routledge, 2008), pp.111-123.

Francis J. Gavin, "The myth of flexible response: United States strategy in Europe during the 1960s", in *The International History Review,* 23/4 (2001), pp.847-875.

Dieter Gescher, "Die Debatte über den Nichtverbreitungsvertrag in den Vereinten Nationen", in *Europa Archiv,* Folge 14/1968, pp.508-516.

David C. Geyer, "The missing link: Henry Kissinger and the back-channel negotiations on Berlin", in David C. Geyer, Bernd Schaefer (eds.), *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972* (German Historical Institute, Washington D.C., Bulletin n. 34 – Supplement 1, 2004), pp.80-97.

Mark Gilbert, "Gli anni settanta: un decennio di tensione e disattenzione nelle relazioni transatlantiche", in Mario Del Pero, Federico Romero (eds.), *Le crisi transatlantiche. Continuità e trasformazioni* (Roma: Biblioteca di Studi Americani, Edizioni di storia e letteratura, 2007), pp.45-64.

Bertrand Goldschmidt, "The negotiation of the Non-Proliferation Treaty (NPT)", *IAEA Bulletin,* vol.2 (1979), n.3/4, pp.73-80.

Georg Graf von Baudissin, "Europäische Sicherheit: Kriterien und Anforderungen. Ein Vorschlag zur Begriffserklärung", in *Europa Archiv,* Folge 1/1969, pp.13-20.

Wolf Graf von Baudissin, "NATO-Strategie im Zeichen der Friedenserhaltung. Politische und militärische Überlegungen zur Strategie der 'flexiblen Reaktion'" in *Europa Archiv,* Folge 17/1968, pp.627-638.

Wolf Graf von Baudissin, "Grenzen und Möglichkeiten militärischer Bündnissysteme. Sicherheitspolitische Perspektiven im kommenden Jahrzehnt", in *Europa Archiv,* Folge 1/1970, pp.1-10.

Ronald J. Granieri, "Odd man out? The CDU-CSU, *Ostpolitik,* and the Atlantic Alliance", in Matthias Schulz, Thomas Alan Schwartz (eds.), *The strained Alliance. U.S.-European relations from Nixon to Carter* (German Historical Institute of Washington D.C.; Cambridge, New York: Cambridge University Press: 2010), pp.83-101.

William Glenn Gray, "Abstinence and Ostpolitik. Brandt's government and the nuclear question", in Carole Fink, Bernd Schaefer (eds.), *Ostpolitik, 1969-*

1974: European and global responses (Cambridge University Press, 2009), pp.244-268.

William Glenn Gray, "Commercial Liberties and Nuclear Anxieties: The US-German Feud over Brazil, 1975-1977", in *The International History Review,* 2012, pp.1-26.

Wilhelm G. Grewe, "Über den Einfluß der Kernwaffen auf die Politik", in *Europa Archiv,* Folge 3/1967*,* pp.77-94.

Maria Eleonora Guasconi, "Europe and the EMS challenge. Old and new forms of European integration in the '70s"*,* in Leopoldo Nuti (ed.), *The crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev. 1975-1985* (London; New York: Routledge, 2008), pp.177-189.

Christian Hacke, "The United States and the German question", in Detlef Junker (ed.), *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990. A handbook,* vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), pp.18-25.

Helga Haftendorn, "The Harmel Report and its impact on German Ostpolitik"*,* in Wilfried Loth, Georges-Henri Soutou (eds.), *The making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War. 1965-1975* (London; New York: Routledge, 2008), pp.103-116.

Helga Haftendorn, "The link between CSCE and MBFR. Two sprouts from one bulb", in Andreas Wenger, Vojtech Mastny, Christian Neunlist (eds.), *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965-1975* (New York: Routledge, 2008), pp.237-258.

Helga Haftendorn, "50 anni fa la Germania aderiva alla NATO", in *Rivista della NATO* (Estate 2005), http://www.nato.int/docu/review/2005/issue2/italian/history.html

Petri Hakkarainen, "From linkage to freer movement. The FRG and the nexus between Western CSCE preparations and *Deutschlandpolitik,* 1969-1972", in Andreas Wenger, Vojtech Mastny, Christian Neunlist (eds.), *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965-1975* (New York: Routledge, 2008), pp.164-182.

Keith Hamilton, "Cold War by other means: British diplomacy and the conference on security and cooperation in Europe, 1972-1975"*,* in Wilfried Loth, Georges-Henri Soutou (eds.), *The making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War. 1965-1975* (London; New York: Routledge, 2008), pp.168-182.

Jussi M. Hanhimäki, “Conservative goals, revolutionary outcomes: the paradox of Détente”, in *Cold War History,* vol.8, n.4 (2008), pp.503-512.

Jussi M. Hanhimäki, “Détente in Europe, 1962-1975”, in Melvyn P. Leffler, Odd Arne Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War* (Cambridge University Press, 2010) vol. 2, pp.198-218.

Jussi M. Hanhimäki, “Searching for a balance. The American perspective”, in N. Piers Ludlow (ed.), *European Integration and the Cold War. Ostpolitik-Westpolitik, 1965-1973* (New York: Routledge, 2007), pp.152-173.

Jussi M. Hanhimäki, “’They can write it in Swahili’: Kissinger, the Soviets, and the Helsinki accords, 1973-1975”, in *Journal of Transatlantic Studies,* vol.1, n.1 (2003), pp.37-58.

Hope M. Harrison, “The Berlin Wall, Ostpolitik and Détente”*,* in David C. Geyer, Bernd Schaefer (eds.), *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972* (German Historical Institute, Washington D.C., Bulletin n. 34 – Supplement 1, 2004), pp.5-18.

Beatrice Heuser, “The development of NATO’s nuclear strategy”, in *Contemporary European History,* vol.4, n.1 (1994), pp.37-66.

Beatrice Heuser, “The Soviet response to Euromissiles crisis”*,* in Leopoldo Nuti (ed.), *The crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev. 1975-1985* (London; New York: Routledge, 2008), pp.137-149.

Fabian Hilfrich, “West Germany’s long year of Europe. Bonn between Europe and the United States”, in Matthias Schulz, Thomas Alan Schwartz (eds.), *The strained Alliance. U.S.-European relations from Nixon to Carter* (German Historical Institute of Washington D.C.; Cambridge, New York: Cambridge University Press: 2010), pp.237-256.

William J. Hitchcock, “The Marshall Plan and the creation of the West”*,* in Melvyn P. Leffler, Odd Arne Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War* (Cambridge University Press, 2010) vol.1, pp.154-174.

David Holloway, “Nuclear weapons and the escalation of the Cold War, 1945-1962”, in Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad, (eds.), *The Cambridge History of the Cold War*, (Cambridge University Press, 2010) vol. 1, pp.376-397.

Helmut Hubel, *“*Cooperation and conflict in the German and American policies toward regions outside Europe”*,* in Detlef Junker (ed.), *The United States*

and Germany in the era of Cold War, 1945-1990. A handbook, vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), pp.69-75.

Mihail E. Ionescu, "Romania, *Ostpolitik* and the CSCE, 1967-1975", in Oliver Bange, Gottfried Niedhart (eds.), *Helsinki 1975 and the transformation of Europe* (New York; Oxford: Berghahn Books, 2008), pp.129-143.

Wanda Jarzabek, "Preserving the status quo or promoting change. The role of the CSCE in the perception of polish authorities", in Oliver Bange, Gottfried Niedhart (eds.), *Helsinki 1975 and the transformation of Europe* (New York; Oxford: Berghahn Books, 2008), pp.144-159.

Chen Jian, "The path toward Sino-American rapprochement, 1969-1972", in David C. Geyer, Bernd Schaefer (eds.), *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972* (German Historical Institute, Washington D.C., Bulletin n. 34 – Supplement 1, 2004), pp.26-52.

Loch K. Johnson, Annette Freyberg, "German-American intelligence relations. An ambivalent partnership", in Detlef Junker (ed.), *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990. A handbook,* vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), pp.171-177.

Karl Kaiser, "No unity without security. The security features of German Unification", in Detlef Junker (ed.), *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990. A handbook,* vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), pp.178-185.

Sean N. Kalic, "Reagan's SDI announcement and the European reaction. Diplomacy in the last decade of Cold War", in Leopoldo Nuti (ed.), *The crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev. 1975-1985* (London; New York: Routledge, 2008), pp.99-110.

Lawrence S. Kaplan "Il 40° anniversario del Rapporto Harmel" in *Rivista della NATO,* (primavera 2007), http://www.nato.int/docu/review/2007/issue1/italian/history.html

Lawrence S. Kaplan, "The development of the NATO Archives", in *Cold War History,* vol.3, n.3, (2003), pp.103-106.

Stephan Kieninger, "Transformation or status quo. The conflict of stratagems in Washington over the meaning and purpose of the CSCE and MBFR, 1969-1973", in Oliver Bange, Gottfried Niedhart (eds.), *Helsinki 1975 and the transformation of Europe* (New York; Oxford: Berghahn Books, 2008), pp.67-82.

Holger Klitzing, “To grin and bear it. The Nixon Administration and Ostpolitik”, in Carole Fink, Bernd Schaefer (eds.), *Ostpolitik, 1969-1974: European and global responses* (Cambridge University Press, 2009), pp.80-110.

Noam Kochavi, “Researching Détente: new opportunities, contested legacy”, in *Cold War History,* vol. 8, n. 4 (2008), pp.419-425.

Wolfgang Krieger, “German - American security relations, 1968-1990”, in Detlef Junker (ed.), *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990. A handbook,* vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), pp.111-125.

Wolfgang Krieger, “The Germans and the nuclear question”, Detlef Junker, Manfred F. Boemeke, Janine S. Micunek (eds.), *Occasional Paper n.14 - Fifth Alois Mertes Memorial Lecture,* German Historical Institute, Washington D.C., (Washington, 1995).

Dieter Krüger, “Schlachtfeld Bundesrepublik? Europa, die deutsche Luftwaffe und der Strategiewechsel der NATO, 1958-1968“, in *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte,* 2/2008, pp.171-225.

Klaus Larres, “West Germany and European Unity in the U.S. foreign policy”, in Detlef Junker (ed.), *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990, A handbook,* vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), pp.62-68.

Michael E. Latham, “The Cold War in the Third World, 1963-1975”, in Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War* (Cambridge University Press, 2010), vol. 2 pp.258-280.

Robert Ned Lebow, “The long peace, the end of the Cold War, and the failure of Realism”, in *International Organization,* vol.48, n.2 (Spring 1994), pp.249-277.

Werner Link, “Ostpolitik: Détente German-style and adapting to America”, in Detlef Junker (ed.), *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990. A handbook,* vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), pp.33-39.

Werner D. Lippert, “Economic diplomacy and East-West trade during the era of Détente. Strategy or obstacle for the West?”, in Leopoldo Nuti (ed.), *The crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev. 1975-1985* (London; New York: Routledge, 2008), pp.190-201.

Fredrik Logevall, “The Indochina wars and the Cold War, 1945-1975”, in Melvyn P. Leffler, Odd Arne Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War* (Cambridge University Press, 2010), vol. 2, pp.281-304.

Sara Lorenzini, “Ostpolitik revisited: Globalising Ostpolitik”, in *Cold War History,* vol. 9, n.2 (2009), pp.223-242.

Wilfried Loth, “Book Review” di Arne Hofmann, *The emergence of Détente in Europe: Brandt, Kennedy and the formation of Ostpolitik* (London; New York: Routledge, 2007), in *Cold War History,* vol.9, n.3 (2009), pp.448-449.

Wilfried Loth, “Détente and European integration in the policies of Willy Brandt and Georges Pompidou”, in N. Piers Ludlow (ed.), *European Integration and the Cold War. Ostpolitik- Westpolitik, 1965-1973* (New York: Routledge, 2007), pp.53-66.

Wilfried Loth, “The road to Vienna: West German and European security from 1969 to 1973”, in Wilfried Loth, Georges-Henri Soutou (eds.), *The making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War. 1965-1975* (London; New York: Routledge, 2008), pp.153-167.

Michael R. Lucas, “Creative tension: The United States and the Federal Republic in the CSCE”, in Detlef Junker (ed.), *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990, A handbook,* vol. 2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), pp.40-46.

Piers Ludlow, “An insulated Community? The Community institutions and the Cold War, 1965 to 1970”, in N. Piers Ludlow (ed.), *European Integration and the Cold War. Ostpolitik- Westpolitik, 1965-1973* (New York: Routledge, 2007), pp.137-151.

Piers Ludlow, “European integration and the Cold War”, in Melvyn P. Leffler, Odd Arne Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War* (Cambridge University Press, 2010), vol. 2, pp.179-197.

Vojtech Mastny, “Superpower Détente: US - Soviet relations, 1969-1972”, in David C. Geyer, Bernd Schaefer (eds.), *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972* (German Historical Institute, Washington D.C., Bulletin n. 34 – Supplement 1, 2004), pp.19-25.

Vojtech Mastny, “Was 1968 a strategic watershed of the Cold War?”, in *Diplomatic History,* vol. 29, N. 1 (January 2005), pp.149-177.

John G. McGinn, “The politics of collective inaction. NATO’s response to the Prague Spring”, in *Journal of Cold War Studies,* (Fall 1999, vol. 1, n. 3), pp.111-138.

Annette Messemer, “Konrad Adenauer: defence diplomat on the backstage”, in John Lewis Gaddis, Philip H. Gordon, Ernest R. May, Jonathan Rosenberg (eds.), *Cold War statesmen confront the bomb. Nuclear diplomacy since 1945* (New York: Oxford University Press Inc., 1999)

Michael Middeke, “Anglo - American nuclear weapons cooperation after the Nassau Conference: the British policy of interdependence”, in *Journal of Cold War studies,* (Spring 2000, vol. 2, n. 2), pp.69-96.

Daniel Möckli, “The EC Nine, the CSCE, and the changing pattern of European security”, in Andreas Wenger, Vojtech Mastny, Christian Neunlist (eds.), *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965-1975* (New York: Routledge, 2008), pp.145-163.

Michael Cotey Morgan, “North America, Atlanticism, and the making of the Helsinki Final Act”, in Andreas Wenger, Vojtech Mastny, Christian Neunlist (eds.), *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965-1975* (New York: Routledge, 2008), pp.25-45.

Harald Müller, “Germany and WMD Proliferation“, in *The Nonproliferation Review* (Summer 2003), pp.1-20.

Norman Naimark, “The sovietization of Eastern Europe, 1944 - 1953”*,* in Melvyn P. Leffler, Odd Arne Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War* (Cambridge University Press, 2010), vol. 1, pp.175-197.

Holger Nehring, “Diverging perceptions of security. NATO, nuclear weapons, and social protest”, in Andreas Wenger, Christian Nuenlist, Anna Locher (eds.), *Transforming NATO in the Cold War. Challenges beyond deterrence in the 1960's* (London: Routledge, 2007), pp.131-147.

Uwe Nerlich, “Der Wandel des ‘europäischen Systems‘ und die Idee einer gesamteuropäischen Konferenz“, in *Europa Archiv,* Folge 12/1970, pp.415-423.

Uwe Nerlich, “Vor der Bonner Entscheidung über den Nichtverbreitungs-Vertrag”, in *Europa Archiv,* Folge 21/1973, pp.729-738.

Uwe Nerlich, “Westeuropa und die Entwicklung des amerikanisch-sowjetischen Bilateralismus“, in *Europa Archiv,* Folge 20/1972, pp.687-700.

Christian Neunlist, “Expanding the East-West dialog beyond the bloc division. The Neutrals as negotiators and mediators, 1969-1975”, in Andreas Wenger, Vojtech Mastny, Christian Neunlist (eds.), *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965-1975* (New York: Routledge, 2008), pp.201-221.

Gottfried Niedhart, “Ostpolitik and its impact on the Federal Republic’s relationship with the West”, in Wilfried Loth, Georges-Henri Soutou (eds.), *The making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War. 1965-1975* (London; New York: Routledge, 2008), pp.117-132.

Gottfried Niedhart, “Ostpolitik: Phases, short - term objectives, and grand design”, in David C. Geyer, Bernd Schaefer (eds.), *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972* (German Historical Institute, Washington D.C., Bulletin n. 34 – Supplement 1, 2004), pp.118-136.

Gottfried Niedhart, “Peaceful change of frontiers as a crucial element in the West German strategy of transformation”, in Oliver Bange, Gottfried Niedhart (eds.), *Helsinki 1975 and the transformation of Europe* (New York; Oxford: Berghahn Books, 2008), pp.39-52.

Gottfried Niedhart, “The Federal Republic of Germany between the American and Russian superpowers: ’old friend’ and ‘new partner’”, in Detlef Junker (ed.), *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990. A handbook,* vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), pp.26-32.

Gottfried Niedhart, “U.S. détente and West German *Ostpolitik:* parallels and frictions“, in Matthias Schulz, Thomas Alan Schwartz (eds.), *The strained Alliance. U.S.-European relations from Nixon to Carter* (German Historical Institute of Washington D.C.; Cambridge, New York: Cambridge University Press: 2010), pp.23-44.

Robert S. Norris, William M. Arkin, William Burr, “Where they were”, in *The Bulletin of Atomic Scientists,* (November-December 1999), pp.26-35.

Leopoldo Nuti, “Gli anni ottanta: le relazioni transatlantiche durante la presidenza Reagan”, in Mario Del Pero, Federico Romero (eds.), *Le crisi transatlantiche. Continuità e trasformazioni* (Roma: Biblioteca di Studi Americani, Edizioni di storia e letteratura, 2007), pp.65-83.

Leopoldo Nuti, “Negotiating with the enemy and having problems with the allies. The impact of the Non-Proliferation Treaty on transatlantic relations”, in

Basil Germond, Jussi M. Hanhimäki and Georges-Henri Soutou (eds.), *The Routledge Handbook of Transatlantic Security* (London; New York: Routledge, 2010), pp.89-102.

Leopoldo Nuti, "The origins of 1979 dual track decision", in Leopoldo Nuti (ed.), *The crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev. 1975-1985* (London; New York: Routledge, 2008), pp.57-71.

Leopoldo Nuti, "The F-I-G story revisited", in Leopoldo Nuti, Cyril Buffet (eds.), *Dividing the Atom. Essays on the history of nuclear proliferation in Europe,* num. speciale di *Storia delle Relazioni Internazionali,* vol.13, n.1 (1998), pp.69-100.

Christian F. Ostermann, "The role of East Germany in American policy", in Detlef Junker (ed.), *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990. A handbook,* vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), pp.96-103.

Helen Parr, "Book Review" di Terry Macintyre, *Anglo-German relations during the Labour Governments 1964-1970: NATO strategy, détente and European Integration* (Manchester; Manchester University Press, 2007) in *Diplomacy & Statecraft,* vol.19, n.2 (2008), pp.361-363.

Carlo Patti, "Il Brasile può ma non vuole", in *Quaderni Speciali di Limes,* anno 4, n.2, (giugno 2012), "A qualcuno piace atomica", pp.177-183.

Vladimir O. Pechatnov, "The Soviet Union and the world, 1944-1953", in Melvyn P. Leffler, Odd Arne Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War* (Cambridge University Press, 2010), vol. 1, pp.90-111.

Andrew Priest, "From hardware to software. The end of the MLF and the rise of the Nuclear Planning Group" in Andreas Wenger, Christian Nuenlist, Anna Locher (eds.), *Transforming NATO in the Cold War. Challenges beyond deterrence in the 1960's* (London: Routledge, 2007), pp.148-161.

Sergey Radchenko, "The Sino-Soviet split", in Melvyn P. Leffler, Odd Arne Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War, vol. II, Crisis and Détente* (Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2010), pp.-349-372.

Luca Ratti, "Britain, the German question and the transformation of Europe: from *Ostpolitik* to the Helsinki Conference, 1963-1975", in Oliver Bange, Gottfried Niedhart (eds.), *Helsinki 1975 and the transformation of Europe* (New York; Oxford: Berghahn Books, 2008), pp.83-97.

Marie-Pierre Rey, “Chancellor Brandt’s Ostpolitik, France, and the Soviet Union”, in Carole Fink, Bernd Schaefer (eds.), *Ostpolitik, 1969-1974: European and global responses* (Cambridge University Press, 2009), pp.111-125.

Marie-Pierre Rey, “France and the German question in the context of *Ostpolitik* and the CSCE, 1969-1974”, in Oliver Bange, Gottfried Niedhart (eds.), *Helsinki 1975 and the transformation of Europe* (New York; Oxford: Berghahn Books, 2008), pp.53-66.

Marie-Pierre Rey, “The URSS and the Helsinki process, 1969-1975. Optimism, doubt, or defiance?”, in Andreas Wenger, Vojtech Mastny, Christian Neunlist (eds.), *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965-1975* (New York: Routledge, 2008), pp.65-71.

Joachim Rohde, “The transfer of American military technology to German”, in Detlef Junker (ed.), *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990. A handbook,* vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), pp.163-170.

Angela Romano, "Alleanza Atlantica e CSCE. Prove tecniche di ‘Polo Europeo’" in *Ventunesimo Secolo,* Anno 5, n.9 (2006), pp.79-113.

Emily S. Rosenberg, “Consumer capitalism and the end of the Cold War”, in Melvyn P. Leffler, Odd Arne Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War* (Cambridge University Press, 2010), vol. 3, pp.489-512.

Bernd Rother, “Between East and West. Socialdemocracy as an alternative to communism and capitalism. Willy Brandt’s strategy as President of the Socialist International”, in Leopoldo Nuti (ed.), *The crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev. 1975-1985* (London; New York: Routledge, 2008), pp.217-229.

T. Michael Ruddy, “A limit to Solidarity. Germany, the United States, and the Vietnam War”, in Detlef Junker (ed.), *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990. A handbook,* vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), pp.126-132.

Amin Saikal, “Islamism, the Iranian revolution, and the Soviet invasion of Afghanistan”, in Melvyn P. Leffler, Odd Arne Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War* (Cambridge University Press, 2010), vol. 3, pp.112-134.

Daniel Sargent, “Book Review” di Fredrik Logevall, Andrew Preston (eds.), *Nixon in the world: American foreign relation, 1969-1977* (Oxford; New York: Oxford University Press, 2008), in *Cold War History,* vol.9, n.4 (2009), pp.532-533.

Mary Elise Sarotte, “Book Review” di Oliver Bange, Goffried Niedhart (eds.), *Helsinki 1975 and the transformation of Europe* (New York; Oxford: Berghahn Books, 2008), in *Cold War History,* vol.10, n.2 (2010), pp.275-276.

Mary Elise Sarotte, “The Basic Treaty in the context of international relations”*,* in David C. Geyer, Bernd Schaefer (eds.), *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972* (German Historical Institute, Washington D.C., Bulletin n. 34 – Supplement 1, 2004), pp.109-117.

Mary Elise Sarotte, “The frailties of grand strategies. A comparison of détente and Ostpolitik”, in Fredrik Logevall and Andrew Preston (eds.), *Nixon in the world. American foreign relations, 1969-1977* (Oxford; New York: Oxford University Press, 2008), pp.146-163.

Svetlana Savranskaya, “Human rights movement in the URSS after the signing of Helsinki Final Act and the reaction of Soviet authorities”*,* in Leopoldo Nuti (ed.), *The crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev. 1975-1985* (London; New York: Routledge, 2008), pp.26-40.

Svetlana Savranskaya, “Unintended consequences: Soviet interests, expectations and reactions to the Helsinki Final Act”, in Oliver Bange, Gottfried Niedhart (eds.), *Helsinki 1975 and the transformation of Europe* (New York; Oxford: Berghahn Books, 2008), pp.175-190.

Bernd Schaefer, “’Europe must not become Greater Finland’. Opponents of the CSCE - the German CDU/CSU and China”, in Andreas Wenger, Vojtech Mastny, Christian Neunlist (eds.), *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965-1975* (New York: Routledge, 2008), pp.124-141.

Bernd Schaefer, “The Nixon Administration and West German *Ostpolitik,* 1969-1973”, in Matthias Schulz, Thomas Alan Schwartz (eds.), *The strained Alliance. U.S.-European relations from Nixon to Carter* (German Historical Institute of Washington D.C.; Cambridge, New York: Cambridge University Press: 2010), pp.45-64.

Bernd Schaefer, “’Washington as a place for the German campaign’: The US Government and the CDU\CSU opposition, 1969-1972”, in David Geyer, Bernd Schaefer (eds.), *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972* (German Historical Institute, Washington D.C., Bulletin n. 34 – Supplement 1, 2004), pp.98-108.

Kori N. Schake, “NATO strategy and the German-American relationship”*,* in Detlef Junker (ed.), *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-*

1990. A handbook, vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), pp.133-139.

Walter Scheel, "Aktuelle Probleme der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland", in *Europa Archiv,* Folge 13/1973, pp.433-438.

Benedikt Schoenborn, "Bargaining with the bear: Chancellor Erhard's bid to buy German reunification, 1963-1964", in *Cold War History,* vol.8, n.1 (2008), pp.23-53.

Benedikt Schoenborn, "NATO forever? Willy Brandt's heretical thoughts on an alternative future", in Jussi M. Hanhimäki, George-Henri Soutou, Basil Germond (eds.), *The Routledge Handbook of Transatlantic Security* (London, New York: Routledge, 2010), pp.74-88.

Susanna Schrafstetter, "The long shadow of the past: history, memory and debate over West Germany's nuclear status, 1954-1969", in *History & Memory,* vol. 16, n.1 (Spring/Summer 2004), pp.118-145.

Susanna Schrafstetter e Stephen Twigge, "Spinning into Europe: Britain, West Germany and the Netherlands – Uranium enrichment and the development of the gas centrifuge, 1964 – 1970", in *Contemporary European History,* vol.11, n.2 (maggio 2002), pp.253-272.

Paul W. Schroeder, "Did the Vienna settlement rest on a Balance of Power?", in *American Historical Review,* vol. 97 (June 1992), pp.683-706, e il commento di Robert Jervis, 716-724.

Matthias Schulz, "The reluctant European. Helmut Schmidt, the European Community, and transatlantic relations", in Matthias Schulz, Thomas Alan Schwartz (eds.), *The strained Alliance. U.S.-European relations from Nixon to Carter* (German Historical Institute of Washington D.C.; Cambridge, New York: Cambridge University Press: 2010), pp.279-307.

Matthias Schulz, Thomas A. Schwartz, "The Superpower and the Union in the making. U.S.-European relations, 1969-1980", in Matthias Schulz, Thomas Alan Schwartz (eds.), *The strained Alliance. U.S.-European relations from Nixon to Carter* (German Historical Institute of Washington D.C.; Cambridge, New York: Cambridge University Press: 2010), pp.355-373.

Klaus Schwabe, "Détente and multipolarity. The Cold War and German-American relations, 1968-1990", in Detlef Junker (ed.), *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990. A handbook,* vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), pp.1-17.

Lowell Schwartz, “Book Review” di Richard Saull, *Rethinking theory and history of the Cold War: the state, military power and social revolution* (London: Frank Cass Publishing, 2001) e di Odd Arne Westad (ed.), *Reviewing the Cold War: approaches, interpretations, theory* (London: Frank Cass Publishing, 2001), in *Cold War History,* vol.4, n.2 (2004), pp.198-200.

Thomas Alan Schwartz, “Book Review” di Jussi M. Hanhimäki, *The flawed architect: Henry Kissinger and American foreign policy* (New York; Oxford: Oxford University Press, 2004), in *Cold War History,* vol. 6, n. 1 (2006), pp.150-152.

Thomas Alan Schwartz, “Legacies of Détente: a three-way discussion”, in *Cold War History,* vol.8, n.4 (2008), pp.513-525.

Secretary-General’s High Level Panel, ONU: “A more secure world: our shared responsibility” (United Nations, 2004), http://www.iciss.ca/menu-en.asp

Jennifer W. See, “An uneasy truce: John F. Kennedy and Soviet-American Détente, 1963”, in *Cold War History,* vol.2, n.2 (2002), pp.161-194.

Douglas Selvage, “The politics of lesser evil. The West, the polish crisis and the CSCE review conference in Madrid, 1981-1983”*,* in Leopoldo Nuti (ed.), *The crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev. 1975-1985* (London; New York: Routledge, 2008), pp.41-53.

Douglas Selvage, “The Treaty of Warsaw: the Warsaw Pact context”*,* in David C. Geyer, Bernd Schaefer (eds.), *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972* (German Historical Institute, Washington D.C., Bulletin n. 34 – Supplement 1, 2004), pp.67-79.

Douglas Selvage, “The Warsaw Pact and the European Security Conference, 1964-1969. Sovereignty, hegemony, and the German question”, in Andreas Wenger, Vojtech Mastny, Christian Neunlist (eds.), *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965-1975* (New York: Routledge, 2008), pp.85-106.

James J. Sheehan, “The future of the European State: some historical reflections on the German case,” in *Bulletin of the German Historical Institute* (Washington D.C.) n. 42 (Spring 2008), pp.9-20.

Martin Sherwin, “Hiroshima and modern memory”, in *The Nation,* 10/10/81, pp.223-231.

Sarah B. Snyder, “The United States, Western Europe, and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1972-1975”, in Matthias Schulz, Thomas

Alan Schwartz (eds.), *The strained Alliance. U.S.-European relations from Nixon to Carter* (German Historical Institute of Washington D.C.; Cambridge, New York: Cambridge University Press: 2010), pp.257-275.

Kristina Spohr Readman, “National interests and the power of “language”: West German diplomacy and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1972-1975”, in *The Journal of Strategic Studies,* vol.29, n.6 (2006), pp.1077-1120.

Zara Steiner, “On writing international history: chaps, maps and much more,” in *International Affairs*, vol.73, n.3 (1997), pp. 531-546.

Henry L. Stimson, "The decision to use the Atomic Bomb", in *Harper's Magazine,* Feb. 1947, pp.197-210.

Jeremi Suri, “Book Review” di Wilfried Loth, *Overcoming the Cold War: a history of Détente, 1950-1991* (Houndmills; New York: Palgrave, 2002), in *Cold War History,* vol.5, n.1 (2005), pp.125-127.

Jeremi Suri, “Counter-cultures: the rebellions against the Cold War order, 1965-1975”, in Melvyn P. Leffler, Odd Arne Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War* (Cambridge University Press, 2010), vol. 2, pp.460-481.

Jeremi Suri, “Détente and human rights: American and West European perspectives on international change”, in *Cold War History,* vol.8, n.4, (2008), pp.527-545.

Jeremi Suri, “Explaining the end of the Cold War: A new historical consensus”, in *Journal of Cold War Studies*, (Fall 2002, vol. 4, n. 1), pp.60-92.

Jeremi Suri, “Henry Kissinger and the reconceptualization of European security, 1969-1975”, in Andreas Wenger, Vojtech Mastny, Christian Neunlist (eds.), *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965-1975* (New York: Routledge, 2008), pp.46-64.

Jeremi Suri, “The normative resilience of NATO. A community of shared values amid public discord”, in Andreas Wenger, Christian Nuenlist, Anna Locher (eds.), *Transforming NATO in the Cold War. Challenges beyond deterrence in the 1960's* (London: Routledge, 2007), pp.15-30.

Stephen F. Szabo, “The United States and German Unification”, in Detlef Junker (ed.), *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990. A handbook,* vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), pp.104-110.

Stephen F. Szabo, “West German public attitudes on Arms Control”, in Barry M. Blechman, Cathleen S. Fisher (eds.), *The silent partner. West Germany and arms control* (Cambridge Mass.: Ballinger Publishing Company, 1988), pp.195-230.

Nina Tannenwald, “The Nuclear Taboo: The United States and the normative basis of nuclear Non-Use”, in *International Organization,* vol. 53, n. 3, (Summer 1999), pp.433-468.

Carsten Tessmer, “’Thinking the unthinkable’ to ‘make the impossible possible’”: Ostpolitik, intra-German policy, and the Moscow Treaty, 1969-1970”*,* in David C. Geyer, Bernd Schaefer (eds.), *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972* (German Historical Institute, Washington D.C., Bulletin n. 34 – Supplement 1, 2004), pp.53-66.

Antonio Varsori, “Gli anni sessanta: la crisi della NATO”, in Mario Del Pero, Federico Romero (eds.), *Le crisi transatlantiche. Continuità e trasformazioni* (Roma: Biblioteca di Studi Americani, Edizioni di storia e letteratura, 2007), pp.26-43.

Patrick G. Vaughan, “Zbigniew Brzezinski and the Helsinki Final Act”*,* in Leopoldo Nuti (ed.), *The crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev. 1975-1985* (London; New York: Routledge, 2008), pp.11-25.

Wolfgang Wagner, “Außenpolitik nach dem Regierungswechsel in Bonn”, in *Europa Archiv,* Folge 22/1969, pp.775-786.

Irwin M. Wall, “The United States and two Ostpolitiks: de Gaulle and Brandt”*,* in Wilfried Loth, Georges-Henri Soutou (eds.), *The making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War. 1965-1975* (London; New York: Routledge, 2008), pp.133-150.

Mike Wallace, “The battle of the Enola Gay", in *Radical Historians' Newsletter,* 1995, pp.317-337.

Alexander Wendt, “Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics”, in *International Organization,* vol.46, n.2 (Spring 1992), pp.391-425.

Andreas Wenger, “Crisis and opportunity: NATO’s transformation and the multilateralization of détente, 1966-1968”, in *Journal of Cold War Studies,* vol.6, n.1 (Winter 2004), pp.22-74.

Andreas Wenger, “NATO’s transformation in the 1960s and the ensuing political order in Europe”, in Andreas Wenger, Christian Nuenlist, Anna Locher (eds.), *Transforming NATO in the Cold War. Challenges beyond deterrence in the 1960's* (London: Routledge, 2007), pp.221-242.

Andreas Wenger, Vojtech Mastny, “New perspectives on the origins of the CSCE process”, in Andreas Wenger, Vojtech Mastny, Christian Neunlist (eds.), *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965-1975* (New York: Routledge, 2008), pp.3-22.

Andreas Wenger, Daniel Möckli, “Power shifts and new security needs. NATO, European identity, and the reorganization of the West, 1967-1975”, in Jussi M. Hanhimäki, George-Henri Soutou, Basil Germond (eds.), *The Routledge Handbook of Transatlantic Security* (London, New York: Routledge, 2010), pp.103-122.

Andreas Wenger, Jeremi Suri, “At the crossroads of Diplomatic and Social History: The nuclear revolution, dissent and Détente”, in *Cold War History,* vol.1, n.3 (2001), pp.1-42.

Hans-Georg Wieck, “Politische und militärische Probleme ausgewogener Truppenreduzierungen in Europa”, in *Europa Archiv,* Folge 22/1970, pp.807-814.

Richard Wiggers, “Two States, one Nation: The international legal basis of German-American relations from Ostpolitik to Unification”, in Detlef Junker (ed.), *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990. A handbook,* vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), pp.76-81.

Andreas Wilkens, “New *Ostpolitik* and European integration. Concept and policies in the Brandt era”, in N. Piers Ludlow (ed.), *European Integration and the Cold War. Ostpolitik- Westpolitik, 1965-1973* (New York: Routledge, 2007), pp.67-80.

John W. Young, “Book Review” di Gunnar Skogmar (ed.), *The United States and the nuclear dimension of European integration* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004), in *Cold War History,* vol.6, n.1 (2006), pp.137-138.

Shu Guang Zhang, “The Sino-Soviet alliance and the Cold War in Asia, 1954-1962”*,* in Melvyn P. Leffler, Odd Arne Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War* (Cambridge University Press, 2010), vol. 1, pp.353-375.

Frederick Zilian Jr., “The shifting military balance in Central Europe”*,* in Detlef Junker (ed.), *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-*

1990. A handbook, vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), pp.155-162.

Matthias Zimmer, “The German political parties and the United States”, in Detlef Junker (ed.), *The United States and Germany in the era of Cold War, 1945-1990, A* handbook, vol.2, 1968-1990 (New York: Cambridge University Press, 2004), pp.89-95.

2.3. Fonti secondarie non pubblicate

Oliver Bange, “Ostpolitik as a source of intra-bloc tensions“, Paper presented at the Lemnitzer Centre for NATO Studies; Ohio State University (Project “Détente and Ostpolitik”, http://www.detente.de/ostpolitik/publications/download/article11.pdf)

Oliver Bange, “Ostpolitik - the hidden Agenda“, open paper delivered at the London School of Economics, 26/02/2003 (Project “Détente and Ostpolitik”, http://www.ostpolitik.net/ostpolitik/publications/download/article3.pdf)

William Burr, “A question of confidence: Theater Nuclear Forces and U.S.-West German relations, 1975-1976”, Paper presentato alla Conferenza Internazionale “*The Euromissiles Crisis and the End of the Cold War”,* tenutasi al Ministero degli Affari Esteri, Roma, dal 10 al 12 Dicembre 2009, in via di pubblicazione.

Joachim Krause, “German nuclear export policy and the proliferation of nuclear weapons. Another *Sonderweg?”,* Paper presented for the Conference “*Germany and Nuclear Nonproliferation”,* organized by the Aspen Institute, Berlin, and the Nonproliferation Policy Education Center, Washington, D.C., Berlin, February 26, 2005.

Carlo Patti, *Brazil in global nuclear order* (Tesi di dottorato in Storia delle Relazioni Internazionali; Facoltà di Scienze politiche “Cesare Alfieri”, Università degli Studi di Firenze, 2012)

Giordana Pulcini, *L’opposizione al SALT II: controllo degli armamenti e politica interna negli Stati Uniti, 1974-1980* (Tesi di dottorato in Storia delle Relazioni Internazionali; Università degli Studi Roma Tre, Facoltà di Scienze Politiche, 2008)

Edoardo Sorvillo, *La Gran Bretagna, la distensione e la sicurezza europea. Dalla crisi della NATO all’Atto Finale di Helsinki, 1966-1975* (Tesi di dottorato in Storia delle Relazioni Internazionali; Facoltà di Scienze Politiche “Cesare Alfieri”, Università degli Studi di Firenze, 2008)

2.4. Siti Internet

Das Bundesarchiv, (BArch), Archivi Federali della Germania - (http://www.bundesarchiv.de/index.html.de)

Bundeskanzler Willy Brandt Stiftung, Berlin – (http://www.willy-brandt.de)

Friedrich Ebert Stiftung, (FeS), Archiv der sozialen Demokratie (AdsD), Bonn, Bad Godesberg – http://www.fes.de/archiv/adsd_neu/index.htm

NATO, North Atlantic Treaty Organization - http://www.nato.int/cps/en/natolive/index.htm (NATO Strategy Documents: http://www.nato.int/archives/strategy.htm)

OSCE, Organization for Security and Co-operation in Europe – www.osce.org (http://www.osce.org/who/timeline/1970s)

Politisches Archiv des Auswärtigen Amts, (PA AA), Berlin - http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/PolitischesArchiv/Uebersicht_node.html

Progetto www.detente.de - progetto di ricerca di storia internazionale finanziato da *Volkswagen Stiftung,* sul tema: "*Ostpolitik and the CSCE" (The CSCE, transforming Europe; Détente and Ostpolitik),* presso il "*Seminar für Neuere Geschichte*", Universität Mannheim; coordinatori: prof. Oliver Bange e prof. Gottfried Niedhart

"Der Spiegel" – (http://www.spiegel.de)

United States of America, Department of State, Office of the historian – FRUS, (http://history.state.gov/historicaldocuments)

"*Die Zeit"* – (http://www.zeit.de)

Quando in una calda giornata di metà agosto, un mese dopo la laurea, ho visto con mio papà da un internet-point di Terni che era uscita la data del concorso di dottorato e l'idea di intraprendere questa strada ha cominciato a farsi concreta, non potevo immaginare quanto impegnativi ed entusiasmanti allo stesso tempo sarebbero stati questi anni. Se – come dice Erri De Luca – bisogna considerare le pagine che scriviamo come *"una sequenza di passi in montagna, dove è rischioso a morte il margine di errore*", questo non mi ha spaventata, spingendomi piuttosto a riflettere sulle parole che compongono quello che voglio dire ogni volta.

Maestro di tutto questo e di molto altro è stato il professor Leopoldo Nuti. Lo ringrazio qui per l'interesse con cui ha seguito la mia ricerca e per come mi ha insegnato a pormi le domande giuste e a cercare risposte rigorose: è stato il miglior *Doktorvater* che potessi augurarmi.

Ringrazio poi i colleghi del "gruppo Nuti": Marilena, Laura, Mattia, Edoardo, Giordana e Flavia che, in questi anni di lavoro "solitario", mi hanno consentito di provare anche la bella sensazione di far parte di una squadra, composta da persone simpaticissime oltre che di grande qualità scientifica. All'Università sono contenta di aver conosciuto anche altri dottorandi, nonché amici, con cui poter fare un pezzo di strada insieme: Simona, Azzurra, Michele e Niccolò. In questi anni di formazione accademica devo molto inoltre alla straordinaria esperienza della Summer School di Allumiere: l'incontro con tutti i "*Boot Campers",* docenti e studenti, è stato una grande fonte di crescita e di ispirazione. Fra tutti ringrazio qui specialmente Christine Leah, perché le nostre reciproche mail sul gestire i momenti tosti sono state un potente incoraggiamento verso questo traguardo.

Desidero poi ringraziare gli archivisti e gli studiosi che mi hanno dato un prezioso aiuto durante il periodo di ricerca che ho trascorso in Germania: Johannes von Boeselager e Mareike Fossenberger (del PA AA di Berlino); Sven Haarmann, Christoph Stamm e Barbara Richter (dell'AdsD di Bonn); Ferdinand Bach e Lars Amelung (del BArch di Koblenz); Dieter Krüger e Helmut Hammerich (del MGFA di Potsdam); e Oliver Bange, che mi ha dato utili consigli con la sua solita cordialità.

Tra le persone conosciute in Germania voglio qui citare Cristina Eßer, Filippo Triola e Felix Bohr, giovani ricercatori con cui ho condiviso le difficoltà e le soddisfazioni del lavoro in archivio.

A metà tra le persone collegate con la ricerca e le "altre" devo poi ringraziare la mia maestra di tedesco Friedgard; quando approdai la prima volta all'*Österreich Institut,* dicendole che volevo imparare il tedesco per fare un

dottorato sulla storia della Germania, la sfida che mi ero scelta mi sembrava impossibile e lei mi ha aiutata a vincerla (*Ich habe es geschafft!*).

Fuori dal mondo accademico, voglio innanzitutto ringraziare la Germania, che mi ha accolta così bene sotto ogni aspetto. Nell'ambito di quest'esperienza sono state preziose le persone che mi hanno ospitata durante i miei viaggi di ricerca: Doreen e Marcel e i loro bimbi, nella speciale atmosfera di Südstern; Daniela, le passeggiate a Bonn e la nostra tisana "*Innere Ruhe"*; Sabina e Ulrich e tutta la loro bella famiglia, la loro casa piena di cultura e il piano a coda, non dimenticherò mai il modo in cui mi hanno fatta sentire subito a casa e tra i ricordi hanno un posto speciale le colazioni insieme con i giornali, a parlare di politica e di storia.

Voglio qui ringraziare anche la mia maestra di pianoforte Maria Szpadrowska e le mie piccole allieve, che mi hanno insegnato come nella vita bisogna cercare di conservare un po' di spazio anche per qualcos'altro di importante: solo nell'ultimo periodo il "vortice-tesi" mi ha risucchiata e spero che mi abbiano potuta capire.

Ringrazio poi i miei amici: i torinesi sempre vicini, Alessandra, Sara, Valentina e tutti gli altri; e tutti i "romani", compresi quelli che sono emigrati: Chiara, Valeria, Petra e Lisa che so che in fondo ci sono sempre; Ale, Alice, Angelo, Aurora, Claudia, Gianlu e Chiara, Francesca, Gabriele, Gianluca, Irene, Simone, Sara, Rosapaola, Paola e Marco.

Un pensiero speciale è per la mia famiglia: i nonni innanzitutto, sempre così attenti ai miei progressi; Papà e Mamma che mi hanno insegnato a fare i "*planning*" e ad essere contemporaneamente flessibile, e hanno sempre creduto tanto in me anche nei momenti in cui io stessa ero piena di dubbi; il piccolo Luca, cittadino davvero europeo; mia sorella Giovi, che tifa per me da lontano e può ben capire gli alti e bassi di un dottorato; Claas, con il quale improvviso sessioni intensive di conversazioni in tedesco a Natale e a Ferragosto; e mio fratello Giorgio, che da bravo ingegnere quando "filosofeggio" troppo mi riporta subito alla concretezza.

Infine, ringrazio i più importanti: la mia vecchia scrivania che ha sorretto questo lavoro fino all'ultimo con uno sforzo eroico, e Marco, compagno di tutte queste avventure.