

November 15, 1984

**Memorandum by Ministry of Foreign Affairs,
'European cooperation in the field of armaments'**

Citation:

"Memorandum by Ministry of Foreign Affairs, 'European cooperation in the field of armaments'", November 15, 1984, Wilson Center Digital Archive, Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, NATO Series, Box 170, Subseries 1, Folder 072.
<https://wilson-center-digital-archive.dvincitest.com/document/155162>

Summary:

This analysis focuses on the state of European security cooperation, discussing both common defense and coordination of military production. It criticizes the lack of unity, complexity of the current configuration, and its negative impact on transatlantic relations.

Credits:

This document was made possible with support from MacArthur Foundation

Original Language:

Italian

Contents:

Original Scan

Ministero degli Affari Esteri

D.G.A.E. - Segreteria

069/II/1800

Roma, 15 novembre 1984

A P P U N T O

OGGETTO: La cooperazione europea nel campo degli armamenti.

Non esistendo ancora una politica europea di difesa, la cooperazione europea nel campo degli armamenti consiste essenzialmente in un raccordo di politiche nazionali nel settore delle produzioni di difesa ed in una serie di intese di cooperazione a livello industriale.

Le due aree di cooperazione, quella fra Governi e quella fra industrie, sono destinate a sovrapporsi via via che si passa dalla fase delle intenzioni a quella del progetto finalizzato e della produzione.

Industrie e Governi hanno ambedue di fatto, nelle strutture politico-economiche che caratterizzano i Paesi dell'Occidente, un analogo potere di iniziativa per le cooperazioni industriali internazionali; ma nel settore degli armamenti più che in altri, Governi ed industrie si trovano reciprocamente condizionati fin dall'inizio nelle possibilità e nelle modalità di attuazione.

L'estrema complessità delle cooperazioni internazionali nel settore degli armamenti, e l'Europa non fa eccezione, deriva appunto dalla necessità della continua ricerca di un punto comune di equilibrio dinamico tra una vasta molteplicità di fattori, che sono le esigenze operative di carattere militare, le priorità di politica estera, i condizionamenti di costo, il potenziale

Ministero degli Affari Esteri

2.-

tecnologico, gli interessi industriali, le possibilità ed i limiti dell'intervento pubblico, la chiave di ripartizione fra i Paesi cooperanti o coproduttori dei compiti di produzione, dei "ritorni" industriali, della eventuale commercializzazione in Paesi Terzi.

Meno complessa sarebbe la situazione qualora esistesse una politica europea di Difesa, perché almeno alcune di queste variabili diventerebbero dati ed esigenze fisse.

I vari fori europei in cui si discute, a livello politico (Ministri o Sottosegretari) oltreché tecnico-operativo (Direttori Nazionali degli Armamenti), della cooperazione nel settore degli armamenti sono il "Gruppo Indipendente Europeo di Programmazione" (IEPG) (comprendente tutti i Paesi europei membri della Alleanza Atlantica), l'"Eurogruppo" della NATO (comprendente i Paesi predetti meno la Francia) e, per l'avvenire più che per il presente, l'"Unione Europea Occidentale" (UEO) (comprendente Italia, Francia, Gran Bretagna, Germania ed i tre Paesi del Benelux).

o o o

L'"Eurogruppo" è il più antico di questi fori, il più legato all'Organizzazione del Trattato dell'Alleanza Atlantica di cui fa parte, il primo in cui si sia prospettato il problema di una collaborazione europea nel settore degli armamenti, ed anche il primo in cui si sia prospettata l'esigenza di un miglior equilibrio in questo come in altri campi tra Europa e Stati Uniti. L'uscita della Francia nel 1966 dall'Organizzazione integrata dell'Alleanza Atlantica comportò automaticamente anche l'uscita dall'Eurogruppo.

Ministero degli Affari Esteri

3.-

L'IEPG nacque, nel 1977, soprattutto dall'esigenza politica di riportare la Francia nel dialogo sulle questioni trattate dall'Eurogruppo. Si creò quindi questo nuovo raggruppamento, concettualmente collegato all'Alleanza occidentale, ma distinto dalla sua Organizzazione integrata. Nella creazione dell'IEPG ebbe gran peso l'azione diplomatica dell'Italia, che in seguito ne mantenne per lungo tempo la presidenza. L'attuale Presidenza, olandese, sta per giungere al suo termine; volendo evitare di affidare la presidenza ad uno dei Paesi maggiori, le opzioni non sono molte; sembra meritare attenzione, e forse incoraggiamento il desiderio discretamente manifestatoci al riguardo dalla Spagna, per il significato politico che esso comporta in relazione al futuro della permanenza spagnola nell'Alleanza atlantica.

L'IEPG, dopo un inizio faticoso, è andato acquistando progressivamente peso, proprio perché è l'unico foro che comprende tutti i Paesi europei dell'Alleanza. Per questo stesso motivo gli Stati Uniti guardano ora all'IEPG come ad una sorta di "interlocutore naturale" nel dialogo transatlantico sugli armamenti. L'IEPG terrà prossimamente all'Aja (22-23 novembre) la sua prima riunione a livello Ministri (finora le riunioni sono state a livello Sottosegretari).

o o o

Per quel che riguarda l'UEO, il suo futuro come sede di cooperazione europea nel campo degli armamenti appare ancora incerto. Dopo la riunione del mese scorso a Roma per il trentennale, i contenuti della cosiddetta "rivitalizzazione" non risultano definiti.

Esiste, nell'UEO, un organismo in semiletargo, il Comitato Permanente Armamenti (CPA) che potrebbe teoricamente costituire quadro per una cooperazione operativa. Ma gli stessi Paesi del

Ministero degli Affari Esteri

4.-

L'UEO indicano per ora l'IEPG come il foro in cui la cooperazione europea per gli armamenti si è svolta e può continuare a svolgersi in maniera soddisfacente.

In realtà, il significato della rivitalizzazione dell'UEO è per ora essenzialmente un "segnale" politico, e per di più dal disegno ancora incerto: per alcuni fa premio l'esistenza di un'assemblea parlamentare (sia pure non direttamente eletta); per altri, alcune caratteristiche del trattato UE0 (si tratta fra l'altro dell'unica alleanza occidentale con un impegno automatico di intervento nel caso di aggressione ad uno dei Paesi membri) lo renderebbero particolarmente idoneo a costituire la base di una vera politica europea di difesa.

Invero, l'attribuzione immediata di funzioni concrete all'UEO per la cooperazione nel campo degli armamenti presenta varie incognite, fra cui quella di un eventuale allargamento ad altri Paesi europei (la Spagna si è già manifestata in questa direzione): un rifiuto può essere politicamente inopportuno; una accettazione provocherebbe richieste di altri Paesi europei, la cui accettazione finirebbe rapidamente con il coprire l'area dell'IEPG, rendendo così inutile, almeno per il settore armamenti, un esercizio a parte.

o o o

L'esistenza di sedi di discussione e di intese fra i Paesi europei nel settore degli armamenti non significa che tali sedi siano omnicomprensive (cioè che comprendano tutti i programmi di cooperazione) o che esse comprendano la gestione dei programmi.

Vi sono, sia pure allo stato di progetto e studio, programmi di importanza prioritaria, come quello dell'aereo da combattimento europeo del futuro (EFA), cui partecipano cinque Paesi (Italia, Francia, Regno Unito, Germania e Spagna) senza che e

Ministero degli Affari Esteri

5.-

sia inquadrato in una sede europea multilaterale, anche se vi sono sollecitazioni di altri Paesi per inquadrarlo nell'IEPG (ma la soluzione potrebbe essere diversa, anche per permettere una eventuale partecipazione del Canada).

Anche per i programmi inquadrati nell'IEPG la gestione dei programmi stessi avviene al di fuori del foro multilaterale, che costituisce essenzialmente una sede di verifica e di reciproca informazione. Le realtà industriali e di rapporti interstatali che sottendono i fori multilaterali istituzionalizzati hanno ancora una forza propria prevalente, e ciò spiega la facilità con cui può variare la geometria dei raggruppamenti di Paesi nelle formule multilaterali di cooperazione per gli armamenti.

o o o

Un aspetto a parte della cooperazione europea nel campo degli armamenti è l'insieme dei rapporti con gli Stati Uniti.

Un aspetto travagliato, che si esprime in quello che si è convenuto di chiamare il "dialogo transatlantico".

Lo squilibrio nella cooperazione per gli armamenti tra Europa e Stati Uniti è di carattere fisiologico ed è aggravato da fattori politici, economici, ed anche psicologici. Vi è anzitutto la differenza della dimensione economica, e del potenziale scientifico e tecnologico, differenza in cui la dispersione di risorse determinata dalla mancanza di unità e di una reale "divisione del lavoro" nel polo europeo funge da moltiplicatore.

Vi è il nazionalismo industriale americano che in campo militare assume spesso aspetti virtualmente preclusivi verso acquisti di armamenti europei e verso formule di cooperazione e di coproduzione veramente equilibrate.

Vi è una tendenza americana latente, espressa anche in epoca relativamente recente e nemmeno in termini troppo velati, dal Generale Rogers, a privilegiare la cooperazione per gli ar-

Ministero degli Affari Esteri

6.-

mamenti con i tre Paesi europei che hanno un potenziale industriale maggiore, tendenza che si rispecchia politicamente nel maggior peso attribuito, all'interno dell'Alleanza, alla cosiddetta "area centrale" rispetto al "fianco sud".

Questo orientamento americano trova un riflesso speculare, nella tendenza dei tre Paesi europei in questione (Francia, Germania e Gran Bretagna) a mantenere tra loro un dialogo privilegiato nel settore degli armamenti.

Questa tendenza, non dichiarata e anzi negata dagli interessati, ha trovato espressione nei periodici incontri dei tre ministri della difesa, incontri che vengono presentati come semplici riunioni di lavoro per discutere della gestione di problemi pratici comuni.

E' peraltro significativo che questi "problemi pratici comuni" vengano indicati proprio come riguardanti in prima linea il settore degli armamenti. Ed è del pari significativo che le cooperazioni franco-tedesche per gli armamenti, in cui è spesso prevalente l'intenzione politica, di privilegiare i rapporti industriali e militari tra i due Paesi (come nella vicenda recente dell'elicottero anticarro che avrebbe dovuto farsi fra Germania e Italia, e si farà invece fra Germania e Francia) guardino spesso alla Gran Bretagna, come partner aggiuntivo prioritario.

Questo atteggiamento dei tre europei maggiori, che trova talvolta appoggio in alcuni orientamenti americani (anche se diversamente motivati) è anzitutto lesivo delle legittime aspettative italiane per una posizione paritaria tra i Paesi europei più industrializzati nel settore degli armamenti, ogni qualvolta la nostra industria, come avviene nella maggior parte dei casi, sia in grado di offrire produzioni e tecnologie del tutto valide sotto il profilo operativo, e pienamente concor

./...

Ministero degli Affari Esteri

7.-

renziali sul piano economico. Per contrastare queste tendenze ad una collaborazione privilegiata a tre l'Italia sta promuovendo ed istituzionalizzando (oltre agli incontri che già hanno luogo fra Direttori Nazionali degli armamenti) una serie di periodici incontri bilaterali (al vertice, a livello ministri ed a livello direttori degli affari economici) con ciascuno dei tre Paesi maggiori e con la Spagna. Questi incontri mirano ad allontanare la minaccia di un direttorio settoriale a tre, inserendo il nostro Paese nel dialogo con nuove iniziative concrete di collaborazione in cui l'Italia sia presente fin dall'inizio, o con un concreto e fattuale inserimento nelle cooperazioni esistenti o iniziate, ogniqualvolta ciò sia praticamente possibile. L'inclusione della Spagna in questa nostra ottica operativa mira ad allargare il nucleo centrale delle produzioni europee di armamenti ad un Paese economicamente in espansione e provvisto di un potenziale industriale di tutto rispetto, con il vantaggio complementare di accrescere il peso specifico dei nostri interventi contro le coagulazioni di tipo direttoriale.

Vi è infine la tendenza dell'attuale Amministrazione di Washington ad applicare all'interno dell'Alleanza criteri fondati prevalentemente sull'efficienza, sulla produttività, su una distribuzione dei compiti rispondente ad esigenze operative di carattere globale.

Questa tendenza, cui gli alleati europei non possono negare il pregio della razionalità e della praticità, comporta d'altro canto, se spinta oltre un certo limite, effetti negativi sul piano degli equilibri interni, sia politici che economici, dell'Alleanza, perché finisce col rafforzare l'egemonia americana e, all'interno dell'Europa, quella dei Paesi maggiori.

Questo spiega le reazioni sfumate che si sono avute in Europa (e tanto più sfumate via via che si passa dai Paesi

Ministero degli Affari Esteri

8.-

maggiori agli altri) ad iniziative americane in sé di grande interesse, come quella delle proposte Weiberger per una più ampia ed efficace assunzione nel settore militare delle nuove tecnologie e delle tecnologie emergenti, o quella del cosiddetto "rapporto Currie" per l'instaurazione di rapporti di cooperazione più razionali ed efficienti tra le industrie che producono armamenti.

Si riconosce peraltro in Europa che le nuove concezioni che Washington cerca di accreditare all'interno dell'Alleanza nel settore degli armamenti, possono comportare per gli europei vantaggi notevoli sul piano della sicurezza collettiva ed anche su quello politico puro.

Una maggiore efficienza ed un miglior coordinamento nella produzione comune di armamenti convenzionali moderni ed efficienti, con largo impiego delle nuove tecnologie di quelle emergenti può contribuire ad alzare la soglia nucleare nella strategia di difesa dell'Europa, con il doppio effetto di allontanare la minaccia di una guerra atomica e di diminuire la dipendenza politica dell'Europa dagli Stati Uniti.

U. Tullio