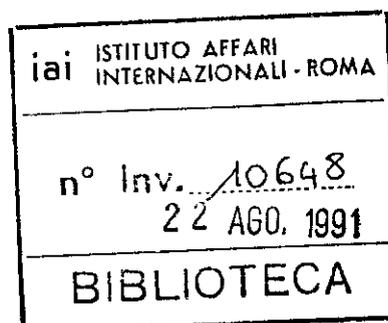


LA SICUREZZA IN EUROPA  
<Seminario bilaterale Italia-Spagna>  
Istituto Affari Internazionali  
Fundacion Jose Ortega y Gasset  
CeMISS  
Roma, 30-31/III/1990

- a. (Programma)
- b. "Partecipanti italiani"
- c. "Partecipanti spagnoli"
  - 1. "La politica di sicurezza italiana"/ Carlo Jean
  - 2. "La cooperazione europea nel settore dell'industria degli armamenti"/ Maurizio Cremasco
  - 3. "La cooperacion europea Mediterraneo occidental"/ José Luis Buhigas
  - 4. "The European security system between past and future"/ Stefano Silvestri



SEMINARIO BILATERALE ITALIA-SPAGNA  
(1° incontro)  
30-31 Marzo 1990

LA SICUREZZA IN EUROPA

ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI

FONDAZIONE  
ORTEGA Y GASSET

Centro Alti Studi della Difesa  
Roma Piazza della Rovere, 83

VENERDI' 30 MARZO

- 09,30      La politica di sicurezza dell'Italia  
Relatore: Carlo Jean (CEMISS)  
(discussione)
- 10,30      La politica di sicurezza della Spagna  
Relatore: Fernando Rodrigo (Ortega y Gasset)  
(discussione)
- 11,30      Coffee break
- 11,45      La cooperazione europea in materia di sicurezza  
nel settore dell'industria degli armamenti  
Relatore: Maurizio Cremasco (IAI)  
(discussione)
- 13,30      Pranzo
- 15,30      Le relazioni Est-Ovest e il disarmo in Europa  
Relatore: José Luis Buhigas (Ministerio de Asuntos  
Exteriores, Madrid)  
(discussione)
- 17,00      Fine della riunione

SABATO 31 MARZO

- 09,30      La cooperazione europea nel Mediterraneo  
occidentale  
relatore: Enrique Panes (Ministerio de Asuntos  
Exteriores, Madrid)  
(discussione)
- 10,45      Coffee break
- 11,00      Le prospettive della sicurezza europea  
relatore: Stefano Silvestri (IAI)  
(discussione)
- 13,30      Pranzo

E' prevista la traduzione simultanea Italiano-Spagnolo

PARTECIPANTI ITALIANI  
(in ordine alfabetico)

- Pietro Ercole Ago, Consigliere d'ambasciata (31)
- ✓ Roberto Aliboni, Direttore delle Ricerche IAI (30/31)
- Antonio Armellini, DGAP Ministero Affari Esteri (30/31)
- Marco Baccin, DGAP Ministero Affari Esteri (30)
- Francesco Bascone, DGAP Ministero Affari Esteri (31)
- ✓ Gianni Bonvicini, Direttore; IAI (30/31)
- Marco Carnovale, IAI
- ✓ Maurizio Cremasco, Senior Fellow IAI (30/31)
- Aldo Ferraguto, Aeritalia (30/31)
- Pier Benedetto Francese, C.Uff.V, Ministero Affari Esteri (30)
- ✓ Laura Guazzone, IAI
- Sergio Attilio Iesi, Finmeccanica (31)
- ✓ Carlo Jean, Direttore CEMISS (30/31)
- Roberto La Comare, Selenia (30/31)
- Barbara Marengo, Osservatore Romano
- Alessandro Massai, Segretario Commissione Esteri, Camera dei Dep.
- Cesare Merlini, Presidente Istituto Affari Internazionali (30/31)
- Egidio Ortona, Presidente ISPI (31)
- Giuseppe Rondonotti, Direttore RITAD (30)
- Natalino Ronzitti, IAI (30)
- Antonio Scognamiglio, Selenia
- ✓ Stefano Silvestri, Vice Presidente IAI (30/31)
- Victoria Stuart Moore, Ambasciata USA
- Alberto Tavani, Fin. Breda (30/31)
- J Roberto Zadra, IAI (30/31)
- 
- Francesca Pica (osservatore) (30/31)

PARTECIPANTI SPAGNOLI  
(in ordine alfabetico)

- D. Juan Arias, Corresponsal del periodico El País en Roma
- ✓ D. José Luis Buhigas, Asesor en materia de disarmo del Ministro de Asuntos Exteriores
- ✓ D. Gonzalo Cerezo, Revista Espagnola de Defensa
- D. Andrés Collado, Embajada de Espagna en Roma
- ✓ D. Antonio Cosano, Asesor Ejecutivo del Ministro de Defensa
- D. Juan de Luis, Asesor para Asuntos Internacionales, Secretaria de Estado, Ministerio de Defensa
- D. Javier Melendo, Direction de Politica de Defensa, Ministerio dde Defensa
- D. Emilio Menéndez del Valle, Embajador de Espana en Roma
- ✓ D. Enrique Panes, Director Adjunto de Politica, Ministerio de Asuntos Exteriores
- ✓ D. Antonio Remiro, Prof. de Derecio Internacional, Director Programa Relaciones Internacionales, Fundación José Ortega y Gasset
- ✓ D. Fernando Rodrigo, Director, Ortega y Gasset
- D. Carlos Spottorno, Ministro Consejero de la Embajada de Espana en Roma

LA POLITICA DI SICUREZZA ITALIANA

Gen. D. Carlo JEAN

1. Considerazioni generali

Data la sua collocazione geostrategica l'Italia rappresenta da un lato la parte sud dell'Europa Centrale, dall'altro la parte nord dell'Europa Meridionale. Divide inoltre il Mediterraneo in due bacini con caratteristiche notevolmente differenziate per quanto riguarda le condizioni della sicurezza.

Questa tipicità geografica di paese continentale da un lato e marittimo dall'altro si riflette sulla politica di sicurezza e di difesa nazionale, sulle missioni operative, sulla dottrina e sulle strutture delle Forze Armate Italiane.

I cardini fondamentali della politica di sicurezza italiana sono l'Alleanza Atlantica e l'integrazione europea. I due aspetti sono strettamente correlati. Secondo l'Italia, esse devono costituire per tutto l'Occidente il quadro di riferimento del futuro ordine di sicurezza in Europa. In particolare l'integrazione europea e una politica europea comune per il Mediterraneo, sia di cooperazione che di sicurezza, costituiscono obiettivi centrali ed indispensabili per l'instaurazione nel Mediterraneo di un sistema di stabilità.

Nella dimensione Est-Ovest, la politica generale italiana vede uno sviluppo prima economico e poi politico della Comunità Europea verso est, in particolare nel bacino balcanico-danubiano, in vista dell'instaurazione progressiva di una vera e propria comunità di sicurezza dall'Atlantico agli Urali. Lo sviluppo dei negoziati sul disarmo e sulla cooperazione per la sicurezza in Europa deve tener conto di tale obiettivo. L'Alleanza Atlantica rimane in questo quadro l'elemento fondamentale per garantire la coesione dell'Occidente contrastando le spinte disgregatrici e neutralistiche che stanno emergendo. I progetti di "casa comune europea", di "confederazione

europea" dall'Atlantico agli Urali e di negoziati da condurre esclusivamente a livello dei 35 Stati CSCE, escludendo ogni rilevanza degli aggruppamenti regionali e subregionali, contrastano con tale obiettivo. Il "tetto" di sicurezza fornito dalla CSCE sarebbe un tetto senza casa. Date le instabilità e le tensioni nazionali che stanno emergendo, è utopistico e pericoloso pensare di fare a meno delle solidarietà e delle convergenze esistenti, che valorizzano le omogeneità fra gli stati. Si rischia di destabilizzare l'intero continente, ritornando ad una forma di sistema europeo degli equilibri fra gli stati-nazione. Solo un quadro europeo e atlantico può consentire, in particolare di assorbire i problemi derivanti dall'unificazione tedesca. Di questo deve tener conto la politica di sicurezza in Europa e tiene conto, come vedremo in seguito, quella italiana nelle sue duplici componenti di "defence planning" e di "arms control".

Per quanto riguarda il Mediterraneo, l'Italia considera che esiste la possibilità di una maggiore multilateralizzazione della politica di sicurezza europea nel mediterraneo, tendendo al coordinamento degli accordi bilaterali esistenti tra Italia, Spagna e Francia in un contesto trilaterale. Beninteso, esso va considerato una tappa per una politica europea per il Mediterraneo e non deve comportare un'esclusione degli Stati Uniti. Anche qui l'obiettivo di lungo periodo è rappresentato dalla realizzazione di una Comunità euroafricana o mediterranea, di cui potrà essere un precursore una "conferenza sulla sicurezza e sulla cooperazione nel Mediterraneo" (una specie di CSCE), che potrebbe emergere dalla riunione di Palma di Majorca del prossimo ottobre. Nella politica generale di sicurezza statunitense, il Mediterraneo è stato considerato sia Europa sia out-of-area; la NATO, a sua volta, nella Regione Sud, più che essere un'alleanza multilaterale vera e propria, si è basata su di un

insieme di rapporti bilaterali con gli Stati Uniti. Il problema che si pone è quello di vedere come le trasformazioni in corso fra i due blocchi influiscano sulla situazione politica di sicurezza europea per l'area.

## 2. Evoluzione della sicurezza in Europa

La definizione di una realistica politica della sicurezza richiede oggi un approccio del tutto nuovo, che in effetti nuovo non è perché è quello tradizionale della politica di sicurezza del periodo pre-nucleare e del sistema della "balance of power". Secondo questo approccio la sicurezza non è diretta contro minacce immediate, ma contro rischi e pericoli più diffusi. Il quadro di incertezza che va instaurandosi ha bisogno di una linea di condotta basata sulle certezze, sulle organizzazioni e sulle solidarietà esistenti.

In tale quadro, si pone la necessità del mantenimento della Nato, anche in caso di scomparsa formale o di fatto del Patto di Varsavia. Il mantenimento dell'Alleanza presenta notevoli vantaggi. In primo luogo, assorbe e neutralizza l'impatto dell'unificazione tedesca sulla coesione dell'Europa Occidentale e, in definitiva, attutisce le preoccupazioni "storiche" di taluni paesi dell'Europa Orientale. In secondo luogo, fornisce una risposta alla mancanza dell'armamento nucleare di taluni stati europei. Infine, con la possibilità di rinforzi dagli Stati Uniti, consentirà anche in futuro di limitare il livello degli armamenti in Europa Occidentale. Evidentemente vi dovrà essere un nuovo bilanciamento nell'ambito dell'Alleanza tra organi, responsabilità ed oneri, europei e statunitensi. L'Alleanza Atlantica ha quindi importanti funzioni residuali da svolgere, che non possono essere svolte da nessun altro organismo.

Ma per assolvere a tali funzioni, la Nato non può trasformarsi da organizzazione in una semplice assicurazione degli Stati Uniti alla

sicurezza dell'Europa Occidentale. In altre parole, la Nato non può essere sostituita dalla semplice istituzionalizzazione dei rapporti tra Washington e la Cee, che pure è indispensabile per molte ragioni. L'Alleanza Atlantica, ridotta a semplice accordo politico, perderebbe la sua efficacia che invece è necessaria almeno per tutta l'attuale fase di trasformazione. Ciò comporta il mantenimento, limitato finchè si vuole, delle forze nucleari e convenzionali degli Stati Uniti sul territorio europeo, nonchè le predisposizioni perchè in caso di necessità si realizzi un rapido afflusso in Europa delle forze americane.

L'indispensabile presenza militare americana in Europa va collegata alla permanenza di una dissuasione nucleare minima da considerare come un essenziale principio ordinatore della stabilità strategica sul continente. Se le armi nucleari hanno tolto alla guerra ogni strumentalità, non si vede perchè si debba procedere ad una denuclearizzazione totale e tornare alle condizioni di conflittualità del mondo pre-nucleare. La stabilità conseguibile con le sole forze convenzionali non potrà mai essere completa, come dimostra l'esperienza storica. Anche l'URSS va accettando questo principio del deterrente nucleare minimo, che è tale in quanto garantisce la continuità della funzione dissuasiva delle armi nucleari sub-strategiche, togliendo però ad esse qualsiasi significativa capacità operativa di influire sulle operazioni convenzionali. La sua adozione comporterà non solo una forte riduzione degli attuali arsenali di teatro, ma anche la loro modifica qualitativa con l'eventuale eliminazione di alcune categorie (quelle a minore gittata) delle armi nucleari ora in dotazione alle forze dei due blocchi.

Gli accordi regionali che diversi paesi vanno sottoscrivendo sono da

considerare come un ulteriore principio ordinatore di un sistema di sicurezza collettivo europeo.

La conflittualità interna al sistema può essere contenuta attraverso la costruzione di subsistemi regionali che assicurino localmente una maggiore stabilità, specie controllando le forze destabilizzanti di carattere nazionalistico. In questo senso, è auspicabile la creazione di una rete di istituzioni di sicurezza subregionali che abbiano una capacità sia di prevenzione che di gestione di possibili crisi. Esse riguardano soprattutto l'area danubiana-balcanica, le cui tensioni sono sicuramente, dopo quelle esistenti all'interno dell'URSS, le più pericolose per la stabilità europea. Solo un'azione congiunta dell'Europa, che promuova anche gli accordi subregionali, come quello prospettato dal Presidente cecoslovacco Havel per il coordinamento delle politiche estere dell'Ungheria, della Polonia e della Cecoslovacchia, può avere un effetto stabilizzatore.

Anche la Comunità europea sarà posta di fronte a scelte vitali per il suo futuro. Le decisioni che assumerà in questo periodo di trasformazione incideranno sulla sua natura per i prossimi decenni. Essa dovrà in sostanza decidere se essere un raggruppamento generale di stati indipendenti, pur con una sola area economica unificata o se divenire una vera e propria entità politica.

La vera alternativa che confronta oggi la Comunità non è quella fra integrazione ed espansione, ma quella fra integrazione e frammentazione, sotto le pressioni convergenti dei nazionalismi e delle sfide rappresentate da un lato dall'ipotesi di una casa comune europea e dall'altro da quella di un sistema di sicurezza paneuropeo in cui i singoli stati facciano direttamente capo alla CSCE.

L'indubbia attrazione dell'Est europeo e l'evoluzione dei rapporti tra Est ed Ovest determinano la possibilità non solo di attuare integralmente quanto previsto dall'articolo 30.6 dell'Atto Unico, ma

anche di estendere le competenze della comunità nel settore della sicurezza e della difesa, accelerando il processo di integrazione politica europea.

Tale obiettivo può essere concretamente realizzato utilizzando l'UEO come struttura transitoria di raccordo tra Comunità e Alleanza Atlantica, e da vedere quasi come un braccio armato della Comunità. Una maggiore specializzazione europea nel settore militare diventerà essenziale sia per motivi di economicità e di efficacia sia per compensare in ambito europeo le carenze esistenti nei vari modelli di difese nazionali, ora equilibrate dagli Stati Uniti a livello Nato.

La situazione in rapido mutamento rende difficile anche qualsiasi negoziato in corso. Il quadro di riferimento politico dei negoziati CFE di Vienna è stato superato dagli avvenimenti che si stanno verificando in Germania, nell'Europa dell'Est e nella stessa Unione Sovietica, nonché dalle misure unilaterali preannunciate e in parte già attuate, di riduzione degli armamenti e di ritiro delle forze. E' necessario concludere al più presto tale negoziato prima che scompaia uno dei suoi protagonisti cioè il Patto di Varsavia. Ma la scomparsa formale o di fatto non comporta quella della NATO che è stata istituita nel 1948 per proteggere l'Europa Occidentale dall'URSS e non dal PdV, che fu costituito nel 1955.

La continuazione del processo di riduzione delle forze nel CFE 2 implica un mutamento molto rilevante, anche perchè l'evoluzione politica è tale che verosimilmente il PdV non potrà più costituire un interlocutore valido e univoco. I CFE 2 dovranno possedere maggiore flessibilità proprie per le maggiori incertezze da cui traggono origine rispetto al quadro di riferimento più preciso ~~nel~~<sup>in</sup> cui prese vita il CFE 1. L'ipotesi più probabile, come già detto, è che si possano valorizzare le organizzazioni esistenti, quali la Nato e la CEE, e attivarne altre, in modo da realizzare una rete regionale e

subregionale di accordi di autodifesa e di sicurezza collettiva, da coordinare e da armonizzare nel quadro CSCE. Quest'ultima potrebbe a sua volta istituzionalizzarsi dando vita ad organismi permanenti, ma solo con compiti di coordinamento tra i vari sottosistemi e senza responsabilità dirette sulla sicurezza europea.

### 3. Evoluzione della sicurezza in Mediterraneo

Il processo di disarmo e di distensione tra Est ed Ovest, con la diminuzione del confronto tra le due superpotenze e il possibile avvio di forme di cooperazione tra di esse (come in Medio Oriente o nel Golfo) disinnescerà sicuramente parte della conflittualità nel Terzo Mondo, che ha sempre avuto potenza indotta dalle logiche e dai meccanismi del sistema bipolare. Nel Terzo Mondo si è svolto in sostanza un gioco a somma nulla fra i due blocchi e la conflittualità veniva in parte stimolata dalla competizione tra le due superpotenze. L'attenuarsi di tale presenza competitiva comporta un rischio di scalata di possibili conflitti per ragioni endogene, per un fenomeno di frammentazione e di diffusione di potenza non più controllato dai meccanismi e dagli interessi propri del sistema bipolare. Questa situazione aumenta strutturalmente la possibilità di confronti armati localizzati e l'esposizione delle medie potenze regionali che si trovano ad essere coinvolte in ragione della loro collocazione geografica. La conflittualità nel Terzo Mondo, con tutto quello che esso comporta anche nel settore della sicurezza militare, vede quindi aumentato il suo profilo di minaccia diretta e indiretta nei Paesi geograficamente più sensibili e vulnerabili.

Le profonde e rapide trasformazioni che hanno investito la quasi totalità dei Paesi dell'Europa Centro-Orientale hanno avuto finora un effetto che appare irreversibile: lo spostamento del baricentro delle relazioni politico-economiche in Europa Centrale. Unificazione tedesca,

stabilità dell'area danubiano-balcanica, futuro dell'URSS e del Patto di Varsavia nelle loro forme attuali: sono queste, e tali rimarranno per molto tempo ancora, le grandi questioni all'ordine del giorno della politica internazionale. Ciò implica evidentemente un rischio di marginalizzazione dell'area mediterranea. Naturalmente nessun governo europeo pone la questione in termini di una scelta netta e definitiva tra aree di interesse prioritario e nessuno afferma che per evitare l'Est sia necessario abbandonare a sé stessi i paesi mediterranei non europei. Tuttavia il rischio di una caduta d'interesse e di "tensione" politica verso l'area esiste, come esiste il rischio che l'Europa non possa credibilmente agire in modo efficace su scenari così diversi ed impegnativi, tanto in termini economici che politici.

La proposta di un'Europa "a cerchi concentrici" lanciata da Gustave Delors e fatta propria da diversi paesi europei, tra cui l'Italia, mira appunto a conciliare i diversi processi politici in atto: quello della CEE verso il mercato unico e l'integrazione politica, quello dell'Europa Orientale verso la democratizzazione e l'apertura dei mercati, quello dei rapporti con la sponda sud del Mediterraneo dal Golfo a Gibilterra, senza dimenticare i paesi EFTA che, per ragioni evidenti, sono i più vicini e i più interessati all'allargamento dell'integrazione economica. Perché questo disegno abbia successo è necessario agire in diversi campi: quello economico, quello politico, quelli relativi alla sicurezza e alla cooperazione.

Prioritario appare in particolare il settore della cooperazione. Infatti, senza un deciso aumento delle disponibilità di bilancio, tanto su base bilaterale che multilaterale (CEE), lo sforzo supplementare che l'Europa Occidentale è chiamata a compiere non sarebbe sostenibile in modo efficace. A questo proposito, uno scenario ottimistico è quello che prevede un aumento nel medio termine degli aiuti all'1 % del PIL (attualmente la media europea è dello 0,4 %), ottenibile attraverso i benefici del mercato unico. Ciò consentirebbe una divisione di massima

degli aiuti in proporzione accettabile per tutti i destinatari (un quarto ai paesi dell'Est, un quarto al bacino mediterraneo, il resto agli altri paesi in via di sviluppo). D'altro canto, legare la cooperazione al sostegno delle democrazie nascenti, come si tende a fare ora, impone sforzi crescenti non solo nell'Europa centro-orientale ma anche in America Latina, con cui peraltro paesi sud europei come la Spagna e l'Italia intendono mantenere rapporti preferenziali. Tuttavia, nelle condizioni attuali, la percezione che esista un trade off obbligato tra aiuti all'Est e aiuti a Sud si va facendo strada rapidamente e ogni proposta in senso opposto che non tenga conto della necessità di un aumento dei fondi rischia di restare allo stato meramente dichiaratorio o di "wishful thinking".

L'area del bacino mediterraneo può essere considerata, dal punto di vista della sicurezza, sotto due aspetti: come fianco sud dell'Alleanza Atlantica (contenimento di un attacco sovietico da sud attraverso gli stretti) e come "fuori-area" rispetto alla NATO. Il primo aspetto non è di immediato rilievo nell'attuale assetto dinamico delle relazioni internazionali; anche perché interessa quasi esclusivamente la parte orientale del bacino mediterraneo. Limitandoci dunque al "fuori-area" e al settore occidentale, occorre operare una distinzione preliminare tra interessi politico-strategici in senso lato e minacce specifiche. I primi si riferiscono ad un interesse generale per la stabilità, condiviso oltre che dai paesi sud-europei, dalla quasi totalità dei paesi della sponda sud. Il controllo delle correnti immigratorie, la sicurezza delle linee di rifornimento energetico, il rispetto di vincoli di carattere ambientale sono problemi verso i quali appare necessaria la maggiore attenzione.

Circa le minacce specifiche alla sicurezza, emerge una serie di potenziali rischi come: la proliferazione delle capacità missilistiche e chimiche, il perdurare di tensioni e conflitti locali, la scarsa

stabilità socio-economica di diversi stati, il nazionalismo e l'integralismo religioso e politico, la possibile crescita di un pericoloso tecnoterrorismo. Tutto ciò configura una situazione non solo di pericolo diffuso che impone vigilanza e cautela, ma anche di vere e proprie minacce ai territori.

La minaccia si può distinguere in tre forme principali anche se nel teatro mediterraneo è aleatoria qualsiasi classificazione:

- minaccia "anonima", portata da movimenti/gruppi/formazioni privi di connotazione nazionale ufficiale: tale minaccia che si concretizza fondamentalmente attraverso azioni di terrorismo o azioni ad esso assimilabili, presenta caratteristiche di imprevedibilità, rapidità di esecuzione, assenza di vincoli geografici, irragionevolezza, estrema difficoltà di soluzione negoziata, impossibilità di contro-azioni dissuasive o di ritorsione; essa si può tradurre in rapimenti, sequestri aerei o navali, occupazione di proprietà nazionali (ambasciate, piattaforme, ecc.) prese di ostaggi, minamento di zone di mare, ecc.;
- minaccia "diretta", causata da tensioni/attriti con altri paesi, sfocianti in azioni militari contro il territorio del tipo "colpi di mano" o in attacchi aerei o missilistici o in attacchi al traffico mercantile;
- minaccia "indiretta", derivante da azioni militari condotta da paesi terzi contro paesi amici.

Nel campo della sicurezza ciò che ha caratterizzato i rapporti nell'area mediterranea è stata la prevalenza del bilateralismo sul multilateralismo, sia al livello di intra-area (mi riferisco soprattutto ai tre paesi più interessati, Francia, Spagna e Italia) che inter-area (cioè tra paesi europei e nord-africani). Ogni sforzo di coordinamento sovranazionale ha incontrato finora limiti notevoli, sia a livello NATO che a livello UEO. La prima, come si è già accennato, considera per

definizione l'area mediterranea esclusivamente come "fianco sud" di una possibile direttrice di conflitto Est-Ovest. Il fuori-area, anche nei momenti di crisi non ha mai mutato il suo status da "contingenza periferica" a "interesse vitale" nella dottrina ufficiale dell'Alleanza. La seconda, pur avendo tentato di quando in quando di promuovere un maggiore coordinamento internazionale (ad esempio, il documento Caro in materia di terrorismo internazionale) non ha sostanzialmente svolto alcun ruolo significativo. Nella migliore delle ipotesi non si è andati al di là, in entrambi i casi, di generici richiami alla necessità di "consultazioni" (come per l'invio delle flotte nel Golfo) o si è dovuto creare un nuovo referente istituzionale ad hoc (invio della Forza Multinazionale di Pace nel Libano).

Tuttavia il prevalere del modello bilaterale non è esente da alcuni rischi, soprattutto ove non sia inserito in un quadro regionale il più possibile stabile e sicuro. Si tratta quindi di promuovere anche per l'area mediterranea quello che appare come il modello più promettente per le relazioni internazionali in Europa, all'Est come all'Ovest.

La sicurezza europea è unitaria. L'unitarietà esclude l'esistenza di aree a sicurezza differenziata. La sicurezza è globale e comprende azioni preventive di stabilizzazione economico-politico-sociale, la gestione di un sistema di dissuasione per prevenire lo scoppio di conflitti e la disponibilità di una capacità di intervento sufficiente per difendersi da attacchi diretti o per ripristinare la stabilità. La stabilizzazione nel Centro Europa non solo non deve comportare un aumento dell'instabilità nel Mediterraneo, ma deve contribuire a risolvere dei problemi esistenti nell'area nell'ambito di un sistema di sicurezza collettivo.

Quello che si vuol dire è che il processo di disarmo e di distensione tra est ed ovest dovrebbe da un lato consentire di superare le difficoltà che hanno sinora ostacolato l'estensione al bacino del Mediterraneo di un regime reciproco di sicurezza simile a quello

previsto nel quadro del negoziato CSCE e, d'altro canto dovrebbe permettere l'elaborazione di una politica di sicurezza europea coerente con tale regime di sicurezza. L'estensione al bacino del Mediterraneo di un quadro collettivo di sicurezza quale quello previsto dai tre panieri di Helsinki è un problema che emergerà nella prossima conferenza di Palma di Majorca. E' un problema questo che riguarda l'Europa nel suo complesso. I provvedimenti da adottare potranno riguardare all'inizio solo misure operative, cioè di fiducia, trasparenza e stabilità come un seminario sulle dottrine militari per estendersi in una fase successiva a misure strutturali, cioè a riduzioni quantitative e qualitative delle forze.

In sostanza, la politica di sicurezza europea per il Mediterraneo non può avere dimensioni solo politico-economico-sociali, né può consistere solo in una rete di accordi bilaterali come quelli esistenti tra Italia e Spagna né deve riguardare solo i paesi dell'Europa meridionale. Solo un'iniziativa europea potrebbe dare efficacia e stabilità al sistema. Non si tratta di elaborare accordi impegnativi e formalizzati, anche perché non esistono minacce ben definite e polarizzate. Esistono però dei rischi che possono essere fronteggiati efficacemente solo attraverso l'interoperabilità delle forze di intervento e dei sistemi di gestione delle crisi; il potenziamento dell'intelligence strategico e del "warning"; un più puntuale coordinamento delle politiche degli aiuti allo sviluppo e dell'assistenza militare; un controllo coordinato dell'export di armamenti e delle tecnologie strategicamente critiche. Non mi nascondo naturalmente i problemi cui il coordinamento in questi settori potrebbe dare luogo. Ma è importante, credo, che se ne cominci a parlare.

Alcuni segnali incoraggianti in questo senso sono già giunti: la conclusione di accordi con Egitto e Marocco per collaborare nella lotta al terrorismo internazionale, l'inizio di un dialogo tra la Francia, la Spagna e l'Italia per cooperare nel campo dei satelliti militari di osservazione e telecomunicazione, le iniziative franco-italo-spagnole

volte ad accrescere l'integrazione operativa delle flotte nel Mediterraneo, oltre al coordinamento preesistente in sede CEE per definire una politica contro il terrorismo e per tracciare le grandi linee di una politica economica e commerciale europea nel Mediterraneo. Altre cose andranno poi fatte a breve scadenza: un maggiore coordinamento trilaterale (senza escludere la creazione di nuovi organismi e gruppi di lavoro) da parte di Francia, Italia e Spagna per tutte le questioni mediterranee; il coinvolgimento, fino al maggior grado possibile di coordinamento, degli Stati Uniti, il cui ruolo nell'Europa dopo le trasformazioni all'Est dovrà essere rafforzato in diverse aree, per evitare un "Decoupling" sempre possibile; infine, una istituzionalizzazione del dialogo tra le due sponde del Mediterraneo.

#### 4 Missioni operative delle Forze Armate italiane

Il modello di difesa italiano considera la difesa e la sicurezza dell'Italia strettamente interrelate con la sicurezza complessiva dell'area di interesse strategico in cui il Paese è inserito. La politica di sicurezza deve tenere essenzialmente conto del permanere, anche se in forma e intensità molto attenuate, del confronto tra l'Est e l'Occidente, del rischio legato all'instabilità dei rapporti Nord-Sud, nonché delle vulnerabilità esistenti nei traffici marittimi, con particolare riferimento agli approvvigionamenti energetici.

Il principio ispiratore della politica in esame si scinde in due componenti:

- il principio della sicurezza collettiva, applicato nei rapporti Est-Ovest;
- il perseguimento della stabilità nelle relazioni Nord-Sud, all'interno possibilmente del contesto della sicurezza internazionale (ONU), collettiva europea o atlantica.

Tali due componenti hanno più di un punto di contatto e di reciproco condizionamento. Esiste comunque un condizionamento di entrambe le esigenze sulle strutture quali-quantitative dello strumento militare

italiano. L'Italia, sotto il profilo militare, è suddivisa in due scacchieri, uno a Nord-Est e l'altro a Sud. L'impiego delle forze è articolato secondo 5 missioni operative. La 1<sup>a</sup> missione riguarda la difesa della frontiera a Nord-Est. La 2<sup>a</sup> si riferisce alla difesa a Sud e alle linee di comunicazione marittime. La 3<sup>a</sup> missione è la difesa dello spazio aereo. La 4<sup>a</sup> considera la difesa del territorio al di fuori della difesa a Nord-Est. La 5<sup>a</sup> missione riguarda le azioni di pace e di sicurezza, nonché di protezione civile.

I caratteri evolutivi della situazione internazionale non modificano questa suddivisione, ma non c'è dubbio che orientano in maniera diversa il peso e l'attenzione dedicati alle singole missioni. La difesa a Nord-Est perde parte della sua immanenza, considerando sia la riduzione delle forze nel quadro dei negoziati sia ~~per~~ il crescente aumento dei tempi di preavviso per un attacco alla frontiera. La difesa a Sud e la 5<sup>a</sup> missione interforze, ambedue dedicate al bacino del Mediterraneo e all'"out-of-area", vedono invece aumentare le loro esigenze sia come responsabilità operative dirette sia in termini di disponibilità di mezzi e di sistemi d'arma sia in funzione di "intelligence" e di "early warning". L'assolvimento di queste due missioni richiede un maggior grado di cooperazione con gli altri paesi europei dell'area (e con gli Stati Uniti) e ciò presuppone un incremento del coordinamento politico e militare tra i Paesi interessati.

Rimane comunque costante l'obiettivo della politica di sicurezza italiana: prevenzione di una guerra e cioè, principalmente, dissuasione. Qualora la dissuasione dovesse fallire, si dovrà fare ricorso alla difesa del territorio, della popolazione e degli interessi vitali del Paese (ad es. della libertà di traffici marittimi). Purtroppo la natura indefinita e aleatoria delle minacce e i condizionamenti che eventuali iniziative aggressive esterne subiranno da fattori politici interni rendono estremamente difficoltoso e comunque instabile qualsiasi sistema di dissuasione, imponendo una grande flessibilità agli strumenti di dissuasione e di intervento.

ici ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° inv. 10648

22 AGO 1991

BIBLIOTECA

SEMINARIO BILATERALE ITALIA SPAGNA  
(1° incontro)  
30-31 marzo 1990

LA SICUREZZA IN EUROPA

ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI

FONDAZIONE  
ORTEGA Y GASSET

CASD  
Roma, Piazza della Rovere, 83

LA COOPERAZIONE EUROPEA NEL SETTORE DELL'INDUSTRIA  
DEGLI ARMAMENTI

di

MAURIZIO CREMASCO

DRAFT. DA NON RIPRODURRE E NON CITARE.

LA COOPERAZIONE EUROPEA NEL SETTORE DELL'INDUSTRIA DEGLI ARMAMENTI.

DI MAURIZIO CREMASCO.

## 1. IL QUADRO DI RIFERIMENTO DELLA NATO.

Il primo quadro a cui occorre fare riferimento per un'analisi sulle prospettive di sviluppo dell'industria europea degli armamenti e' quello della NATO, sia in termini di tendenze strategiche -- quali sistemi d'arma per quale dottrina -- sia in termini di progetti in corso di realizzazione e di programmi in corso di considerazione.

Ufficialmente, la dottrina per ora non e' cambiata, nonostante la rivoluzione politica avvenuta nei paesi dell'Est europeo, e si basa ancora sui due pilastri della difesa avanzata e della risposta flessibile e graduata e sul concetto dell'attacco alle forze di seconda e terza schiera (FOFA = Follow On Forces Attack), destinate ad alimentare la penetrazione in territorio NATO nell'ipotesi di un conflitto tra le due alleanze in Europa.

La modernizzazione delle armi nucleari ha perso di priorita' e significato e deve confrontarsi con obiettive difficolta' di carattere politico. I paesi europei, dopo il trattato INF e la sostanziale dissoluzione del Patto di Varsavia come alleanza militare sottomessa a Mosca, non sono disposti ad accettare lo spiegamento di un nuovo missile nucleare americano in sostituzione del missile LANCE.

La NATO sta quindi tentando di convincere i paesi membri a non rallentare la modernizzazione delle armi convenzionali e a puntare sulle nuove tecnologie per continuare a conservare il proprio vantaggio "qualitativo".

D'altra parte, anche la possibilita' della conclusione entro il 1990 di un trattato CFE sulla limitazione delle armi convenzionali alimenta la corsa ai sistemi d'arma ad alta componente tecnologica.

Se i paesi dell'Europa, dall'Atlantico agli Urali, dovranno ridurre entro precisi limiti il numero dei sistemi d'arma terrestri e aerei oggi in discussione al negoziato di Vienna (carri armati, veicoli blindati, artiglierie, aerei ed

elicotteri da combattimento), e' logico immaginare che ogni paese tendera' all'acquisizione di sistemi molto avanzati, con elevate prestazioni nello svolgimento delle loro missioni operative, e con capacita' multiruolo.

I programmi selezionati dal CNAD (Conference of National Armaments Directors) della NATO, attualmente in fase di negoziazione, o di ricerca e sviluppo da parte di consorzi formati da industrie americane ed europee, e in parte finanziati con i fondi previsti dall'Emendamento Nunn-Roth-Warner del 1985, o in fase di piu' o meno completa dissoluzione sono i seguenti:

- ADA project support environments. Partecipanti: Usa, Canada, Gran Bretagna, Francia, Germania, Olanda, Norvegia e Italia.

- 155mm autonomous precision guided munition. Partecipanti: Usa, Canada, Francia, Germania, Olanda, Spagna, Italia e Turchia.

- Modular Stand-Off Weapons (MSOW). Partecipanti iniziali: Usa, Canada, Gran Bretagna, Francia, Germania, Spagna e Italia. Francia e Spagna si ritiravano nel 1988. Il ritiro di Stati Uniti e Gran Bretagna nel settembre del 1989 ha presumibilmente segnato la morte del programma. E' difficile infatti che RFT, Spagna e Italia da sole vogliano continuare a finanziarlo.

- Multifunctional Information Distribution System (MIDS). Partecipanti iniziali: Usa, Canada, Gran Bretagna, Francia, Germania, Norvegia, Spagna e Italia. Entro la meta' del 1989 si erano gia' ritirate la Gran Bretagna, la Norvegia e la RFT. Il Canada avrebbe espresso l'intenzione di seguirne l'esempio.

- NATO Identification System (NIS). Per lo sviluppo partecipano: Usa, Gran Bretagna, Francia, Germania e Italia. Per lo scambio di informazioni partecipano: Canada, Belgio, Danimarca, Spagna e Turchia.

- Stand-off Airborne Radar Demonstration System (ARDS). Partecipanti: Usa, Gran Bretagna e Francia.

- Advanced Short Take-Off and Vertical Landing technology. Partecipanti: Usa e Gran Bretagna.

- Enhanced fighter maneuverability. Partecipanti: Usa e Germania.

- Advanced sea mine. Partecipanti: Usa e Gran Bretagna.

- NATO frigate 1990 (NFR 90). Partecipanti iniziali: Usa, Canada, Gran Bretagna, Francia, Germania, Olanda, Spagna e Italia. Nell'ottobre del 1989 Francia, Gran Bretagna e Italia uscivano dal programma. La RFT, la Spagna e l'Olanda si ritiravano nel dicembre dello stesso anno. Anche se gli Stati Uniti e il Canada dovessero continuare a collaborare il NFR 90 non potrebbe piu' essere considerato un progetto NATO.

- Post 2000 tactical area communications. Partecipanti: Usa, Canada, Gran Bretagna, Francia e Italia.

- Alternate Warheads. Army Tactical Missile System (ATACMS). Partecipanti: Usa e Italia.
- Electro-optical imaging sensor pod. Per i velivoli da ricognizione RF-4, partecipanti: Usa e Germania. Per i velivoli F-16, partecipanti: Usa e Olanda.
- Hawk Missile Mobility Enhancement. Partecipanti: Usa e Belgio.
- NATO anti-air warfare system. Partecipanti: Usa, Canada, Gran Bretagna, Germania, Olanda e Italia.

E' interessante notare che i ritiri dai programmi sono tutti avvenuti negli ultimi due anni soprattutto a causa dei tagli ai bilanci della difesa.

La NATO ha recentemente adottato il CAPS (Conventional Armaments Planning System), un programma destinato a coordinare i requisiti e le esigenze di acquisizione di nuove armi dei paesi dell'Alleanza, al fine di stimolare e facilitare la cooperazione interalleata e ridurre le duplicazioni e lo spreco di risorse.

## 2. L'INDIPENDENT EUROPEAN PROGRAM GROUP (IEPG).

Oltre a quanto viene fatto dal CNAD per la razionalizzazione della produzione di armamenti e per stimolare la cooperazione intra-europea e transatlantica, e' necessario considerare un secondo quadro di riferimento, ossia quello del Gruppo Europeo Indipendente di Programmazione (IEPG).

Negli ultimi tre anni, l'IEPG si e' mosso con particolare energia, definendo i primi Staff Targets europei per equipaggiamenti militari, lanciando una serie di joint ventures nel settore della R&S avanzata (i cosiddetti Cooperative Technology Projects), esaminando quali misure prendere per promuovere la collaborazione tra le industrie europee per lo sviluppo e la produzione di sistemi ad alta tecnologia e stabilendo il programma di massima per la creazione di un mercato unico europeo degli armamenti negli anni 90.

Infatti, nella conferenza ministeriale dell'IEPG del novembre 1988, i ministri della difesa concordavano nello stabilire precise procedure intese a stimolare la competizione "border-crossing", ossia intereuropea, sia per i contratti di produzione che di manutenzione.

A questo scopo i paesi dell'IEPG si sono impegnati a pubblicare i loro requisiti di produzione e manutenzione in forma standardizzata in modo da accrescere le opportunita' di partecipazione competitiva per tutte le loro industrie della

difesa. Le agenzie di acquisizione nazionali si sono assunte la responsabilita' di designare dei "centri di registrazione" a cui le industrie dei paesi dell'IEPG potranno rivolgersi per candidarsi come possibili fornitori. Le procedure nazionali e i criteri per invitare le industrie a partecipare e competere saranno tali da permettere il loro sicuro accesso in ogni fase del processo. Le informazioni sulle opportunita' di partecipazione sul mercato di ogni paese e la lista dei potenziali fornitori verranno centralizzati a livello di Segretariato Permanente dell'IEPG, la cui responsabilita' sara' anche quella di registrare i contratti conclusi sulla base della competizione "border crossing".

Tuttavia, nella consapevolezza dei problemi che l'introduzione in Europa di tale tipo di competizione avrebbe potuto sollevare, i Ministri della difesa dei paesi dell'IEPG decidevano di stabilire, per un periodo transitorio, un sistema flessibile e pragmatico di "juste retour" sulla base delle capacita' e degli interessi vitali di ogni singolo paese partecipante.

Infine, nella riunione ministeriale del 1989, i ministri adottavano un piano europeo a lungo termine di cooperazione industriale nel settore della difesa denominato EUCLID (European Cooperative Long-Term Initiative in Defence), modellato sul progetto civile "EUREKA" della CE, e teso alla progressiva eliminazione della frammentazione e duplicazione della ricerca tecnologica e della produzione europea di armamenti, e ad accrescere la competitivita' europea nei confronti di Giappone e Stati Uniti.

L'IEPG ha elaborato un elenco iniziale di 11 Aree di Priorita' Tecnologica (Common European Priority Areas o CEPA) che il programma dovrebbe esplorare:

- Tecnologia Radar.
- Micro-elettronica.
- Materiali compositi.
- Sistemi di avionica modulari.
- Cannone elettromagnetico.
- Intelligenza artificiale.
- Riduzione della segnatura radar.
- Opto-elettronica.
- Sistemi di sorveglianza basati nello spazio.
- Acustica sottomarina.
- Tecnologia dei simulatori.

All'Italia e' stata offerta la responsabilita' della CEPA riguardante la opto-elettronica, mentre varie industrie italiane avrebbero gia' espresso interesse per le aree della intelligenza artificiale e dei sistemi di simulazione.

Ogni CEPA verra' suddivisa in un piccolo numero -- tra cinque e sei -- di Progetti di Ricerca Tecnologica (Research Technology Projects o RTP) sui quali verra' aperta la competizione tra consorzi industriali multinazionali. Le industrie europee saranno incoraggiate a presentare loro RTP per un finanziamento nell'ambito del programma EUCLID.

Si prevede che l'intero programma verra' finanziato inizialmente con una cifra annuale pari a circa 120 milioni di ECU.

Infine, nella riunione IEPG del febbraio 1990 in Scozia, erano presentati i "bollettini dei contratti" con gli elenchi dei progetti dei paesi membri aperti alla collaborazione. Nel bollettino italiano erano inclusi circa un centinaio di progetti.

### 3. LE TENDENZE DEL MERCATO INTERNAZIONALE.

Il mercato internazionale delle armi e degli equipaggiamenti militari e' oggi caratterizzato da alcune linee di tendenza che, se dovessero continuare (come appare molto probabile), ne modificherebbero in modo significativo la fisionomia.

La prima e' quella di una flessione della richiesta da parte dei paesi del Terzo Mondo, fino a pochi anni fa i principali acquirenti della produzione di armi dei paesi industrializzati dell'Occidente. Nel 1984 il valore delle esportazioni verso il Terzo Mondo era il 67,6% del valore totale. Nel 1986, tale percentuale era scesa al 66%. Nel 1988, essa era ulteriormente diminuita fino a toccare il 61,4%.

Da una parte, tale flessione e' dovuta alla recessione economica dei primi anni ottanta che, sia pure in diversa misura, ha investito tutti i paesi del Terzo Mondo; alla accumulazione, per molti paesi in via di sviluppo, di un debito con l'estero che non consente ulteriori acquisti di armamenti; e alla caduta del prezzo del petrolio che ha privato i tradizionali maggiori acquirenti del Medio Oriente di quelle risorse finanziarie largamente usate negli anni settanta per considerevoli spese militari.

D'altra parte, essa e' dovuta al vertiginoso aumento dei costi dei moderni sistemi d'arma, alla saturazione degli arsenali dei paesi in via di sviluppo e alla loro tendenza a modernizzare o piu' semplicemente a migliorare le prestazioni operative degli armamenti di cui dispongono, piuttosto che sostituirli con nuovi sistemi.

Infine, anche i paesi del Terzo Mondo, almeno quelli non direttamente coinvolti in dispute regionali, sembrano guardare con particolare attenzione a cio' che sta avvenendo in Europa e appaiono sensibili allo sforzo che i paesi dell'Est e dell'Ovest stanno compiendo per giungere a concrete misure di disarmo convenzionale.

La seconda linea di tendenza riguarda l'apparizione sul mercato internazionale delle armi dei produttori del Terzo Mondo e il loro progressivo affermarsi come importanti competitori delle industrie occidentali nelle forniture ai paesi in via di sviluppo. La percentuale delle esportazioni di questi nuovi produttori verso il Terzo Mondo e' cresciuta dal 3,3% nel periodo 1977-1981 al 4,5% negli anni 1982-86.

Per ora, i produttori del Terzo Mondo non sono ancora in grado di competere con i paesi industrializzati nei settori piu' tecnologicamente avanzati della produzione militare, e si trovano inoltre in svantaggio rispetto alle condizioni di vendita (crediti, offsets, produzione su licenza, etc) che i paesi occidentali sono in grado di offrire.

Ma il trend esiste e, se non va sopravvalutato, non va nemmeno sottovalutato. In effetti, se i settori degli equipaggiamenti e dei sistemi minori appaiono sempre piu' impenetrabili alle esportazioni delle industrie occidentali, che non possono permettersi i prezzi dei produttori del Terzo Mondo, i settori delle armi ad alta componente tecnologica, e in particolare i settori dell'elettronica applicata ai sistemi d'arma, sono ancora totale dominio dei paesi piu' industrializzati (ed e' presumibile che lo rimarranno per il prevedibile futuro).

La terza linea di tendenza appare quella di uno spostamento del mercato internazionale delle armi dal Medio Oriente, ma con l'esclusione dei paesi del Golfo Persico, all'Asia. Infatti, mentre nel 1984 il Medio Oriente rappresentava il 48% delle importazioni totali del Terzo Mondo, nel 1988 tale percentuale era scesa al 39%. Parallelamente, il Sud-Est Asiatico, la cui percentuale di importazioni di armi nel 1984 era del 12%, toccava quattro anni dopo il 22% del valore totale.

#### 4. LE TENDENZE DEI MERCATI INTERNI E LA RISPOSTA DELLE INDUSTRIE. LE CONCENTRAZIONI E LE FUSIONI NAZIONALI E INTERNAZIONALI.

Le tendenze dei mercati interni sono influenzate da una serie di elementi che possono essere così schematicamente descritti.

- Maggiore competitività del mercato.
- Supercapacità del mercato.
- Riduzione dei bilanci della difesa.
- Aumento delle spese di ricerca e sviluppo, che spesso devono essere sostenute dalle stesse industrie.
- Diminuzione degli ordini da parte delle forze armate, soprattutto in termini di numero di maggiori sistemi d'arma, e tendenza a mantenere i sistemi in dotazione anche oltre i termini di scadenza della loro vita operativa, cercando di ovviare con parziali modernizzazioni ai più evidenti fattori di invecchiamento.
- Tendenza delle Amministrazioni della Difesa a imporre contratti a prezzi fissi.
- Necessità delle industrie della difesa di mantenere un adeguato livello tecnologico per non essere escluse dal mercato e poter competere o cooperare alla pari con gli altri partners internazionali. Lo stesso vale per la capacità di sviluppare e produrre sistemi d'arma complessi, o almeno un alto numero di loro componenti.
- Maggiore attenzione dedicata ai costi full-cycle.
- Più elevata sinergia tra capacità dei sistemi e sofisticazione dei loro componenti elettronici.

Le industrie stanno cercando di affrontare questi problemi attraverso una serie di misure:

- di ristrutturazione interna, con accorpamento e consolidamento di settori critici, per esempio quelli dei componenti elettronici;
- di maggiore attenzione, se non proprio di riconversione, al comparto di produzione civile. In altre parole, alle applicazioni civili di tecnologie sviluppate sulla base di requisiti militari;
- di concentrazione dei propri sforzi su quelle "nicchie" di mercato in cui già dispongono di una certa preminenza in termini di livello di esportazioni e di tecnologia;
- di espansione esterna con trasferimento di tecnologia e accordi offset per espandere la loro quota di mercato;
- puntando alla partecipazione a "joint ventures" e a consorzi internazionali;
- dando maggiore importanza ai contratti di retrofit o di parziale modernizzazione dei sistemi d'arma.

Tuttavia, la tendenza principale delle industrie della difesa appare quella verso le concentrazioni e le fusioni sia sul piano interno che internazionale.

Cerchiamo di illustrare il fenomeno attraverso alcuni esempi di quello che sta avvenendo nei principali paesi europei.

#### Francia.

Nel settore dell'avionica e dei sistemi di bordo, tre industrie -- la CROUZET, la SNEFA e la Electronique Aerospatiale (EAS) controllate dalla nazionalizzata AEROSPATIALE -- si sono unite con la divisione Avionique Generale della THOMSON-CSF per formare un unico gruppo capace di una vendita annuale stimata a 5 miliardi di franchi (4 miliardi nel solo settore dell'avionica). Il nuovo gruppo e' controllato insieme dalla AEROSPATIALE e dalla THOMSON-CSF.

Inoltre, la THOMSON-CSF ha acquistato la maggior parte delle attivita' di difesa della olandese PHILIPS. Così' la THOMSON-CSF non solo e' diventata la piu' grande industria europea della difesa, ma anche la seconda maggiore industria elettronica del mondo nel settore militare.

#### Gran Bretagna.

La GEC (General Electric Co.) e' finalmente riuscita, dopo il tentativo del 1985, fallito per l'opposizione della Commissione inglese sui monopoli e del competente ufficio della Commissione Europea, ad assumere il controllo, questa volta insieme alla tedesca SIEMENS, della PLESSEY, una delle sue maggiori competitori. La divisione della PLESSEY tra la GEC e la SIEMENS accresce la capacita' delle due industrie di competere sul mercato internazionale, con effetti destinati a farsi lungamente sentire nella Comunita' Europea. La GEC ha inoltre stabilito uno stretto legame con la General Electric statunitense, la quale ha recentemente investito circa 325 milioni di dollari in una serie di programmi cooperativi che spaziano dalle turbine a gas alla tecnologia medica. In quest'ultimo settore la ditta americana appare destinata a diventare la seconda maggiore produttrice in Europa di equipaggiamenti elettronici per la medicina.

#### Germania Federale.

Nel maggio del 1989, e' avvenuta la creazione del gruppo DEUTSCHE AEROSPACE AG che ha portato imprese tecnologicamente avanzate -- la DORNIER GmbH, la MTU (Motoren und Turbinen Union) e la TELEFUNKEN SYSTEMTECHNIK -- sotto il controllo della DAIMLER BENZ (57,5% per la DORNIER e 100% per la MTU). Si stima che le revenues del gruppo per il 1989 abbiano

toccato gli 8 miliardi di marchi (4,25 miliardi di dollari).

Con l'acquisizione anche della MBB la maggioranza delle industrie aerospaziali tedesche sono riunite oggi sotto l'ala della DAIMLER-BENZ AG. Tale acquisizione consente alla DAIMLER BENZ di competere con gli altri due giganti europei, la francese AEROSPATIALE e la inglese BRITISH AEROSPACE (BA).

Italia.

Nel settore delle concentrazioni e' da citare l'acquisto da parte dell' AERITALIA di due sussidiarie italiane della inglese FERRANTI International Signal FCL: la ELMER Spa e la LABEN Spa, tutte e due membri dell'ISC European Technologies Group, sotto la direzione della ISC Industrie per lo Spazio e le Comunicazioni Spa. La ELMER e' specializzata nello sviluppo e produzione di apparati radio ad alta tecnologia, sistemi di navigazione e sistemi di guerra elettronica. Le attivita' della LABEN comprendono la produzione di sistemi elettronici per applicazioni spaziali, in particolare equipaggiamenti per la gestione dati da impiegare nei satelliti. Piu' recentemente, l'AERITALIA ha assunto una partecipazione del 35% di due societa' del Gruppo MAGNAGHI, la MAGNAGHI Milano e la MAGNAGHI Napoli.

Inoltre, secondo il "Financial Times" del 26 gennaio 1990, la FERRANTI ITALIA sarebbe stata acquistata dalla FINMECCANICA.

Per quanto riguarda poi il settore della collaborazione internazionale, bastera' citare la creazione della EURODYNAMICS, integrazione della ricerca e della produzione missilistica della francese THOMSON-CSF e dell'inglese BRITISH AEROSPACE, con un previsto giro d'affari annuale di circa 2 miliardi e mezzo di dollari; la creazione del consorzio EUROSAM per lo sviluppo e la produzione di missili superficie-aria per impiego terrestre e navale a cui partecipano le francesi AEROSPATIALE e THOMSON-CSF e l'italiana SELENIA; la collaborazione tra MARCONI SPACE e MATRA SPACE.

Per il futuro, e' prevista la nascita di un polo elicotteristico europeo destinato a raggruppare le attivita' nel settore dell'ala rotante della tedesca MBB (Deutsche Aerospace) e della francese AEROSPATIALE con un giro d'affari annuo stimato in 10 miliardi di franchi. E, probabilmente, anche la creazione di un secondo gruppo missilistico europeo tra MATRA, AEROSPATIALE e Deutsche Aerospace.

## 5. L'INCIDENZA DEI NEGOZIATI SUL CONTROLLO DEGLI ARMAMENTI.

Come già accennato in precedenza, non vi è dubbio che la conclusione di un accordo Est-Ovest a Vienna nel negoziato CFE sulla riduzione delle armi convenzionali dall'Atlantico agli Urali inciderebbe in modo significativo sulle strategie aziendali, sulle prospettive di sviluppo e sulla produzione delle industrie europee della difesa, soprattutto se le riduzioni previste dall'accordo fossero attuate, in termini temporali, parallelamente alla creazione di un mercato unico europeo per gli armamenti.

L'imposizione di livelli massimi consentiti per ogni singolo paese europeo per una serie di sistemi d'arma maggiori (carri armati, artiglierie, veicoli blindati per il trasporto truppa, aerei ed elicotteri da combattimento), non potrà non spingere verso una maggiore razionalizzazione della base industriale europea, in particolare se il mercato internazionale dovesse dare ulteriori segni di stanchezza e di saturazione, non offrendo più alle industrie dell'Europa un prezioso sbocco alla loro produzione.

Imporre un numero fisso di carri armati, o di veicoli blindati, o di aerei da combattimento per ogni paese europeo, con un totale massimo di sistemi permesso in tutta l'area del negoziato, vuol dire in pratica imporre un limite alla produzione per i singoli mercati interni -- e quindi per il mercato europeo nel suo complesso -- con le ipotesi di esportazione come unico, sempre più incerto e aleatorio riferimento per dimensionare la produzione totale.

Inoltre, è logico prevedere che le previste riduzioni avverranno attraverso l'eliminazione dei sistemi più vecchi e meno sofisticati e che in ogni paese i militari punteranno, nel rispetto del numero chiuso, a sistemi tecnologicamente molto avanzati -- nel caso dei velivoli, capaci di svolgere più di una missione bellica -- in modo da sfruttare al massimo il fattore qualitativo nel contesto del rapporto di forze con l'eventuale avversario.

Cio' significa che le industrie produttrici di sistemi di basso o medio livello tecnologico si troveranno tra l'incudine di un mercato interno sostanzialmente chiuso e il martello di una più intensa competizione sul mercato internazionale da parte dei produttori emergenti del Terzo Mondo e di quei paesi europei occidentali che stanno uscendo dalla loro condizione di paesi LDDI (Less Developed Defense Industry), ossia con industrie della difesa ancora sottosviluppate.

Infine, un trattato CFE, alimentando le percezioni della pubblica opinione europea di una diminuita, se non scomparsa, minaccia militare da Est, rafforzerà l'attuale tendenza a un livellamento, se non a un declino, nella crescita dei bilanci militari dei paesi europei, disattendendo in misura ancora maggiore l'impegno preso in ambito NATO per il mantenimento di un tasso di aumento del 3% in termini reali (una percentuale anche in passato raggiunta solo da pochi paesi dell'Alleanza).

Ma anche un piccolo incremento delle spese della difesa potrebbe non essere sufficiente a dare ossigeno alle industrie degli armamenti, soprattutto in quei paesi dove la base industriale è già superiore alle capacità di assorbimento del mercato interno in condizioni normali, obbligando a compiere scelte politicamente e industrialmente molto complesse e difficili.

#### 6. LA CRESCITA DELL'INDUSTRIA DELLA DIFESA DEI PAESI EUROPEI LDDI (LESS DEVELOPED DEFENSE INDUSTRY).

Un ultimo, importante elemento del quadro europeo è rappresentato dallo sviluppo dell'industria degli armamenti dei tre paesi LDDI dell'Europa -- Grecia, Portogallo e Turchia.

Si tratta di un fenomeno che, almeno inizialmente, offre ai paesi più industrializzati dell'Europa interessanti prospettive di sbocco e di inserimento attraverso accordi per la produzione su licenza o progetti di cooperazione, superando la fase della semplice assistenza militare e degli aiuti economici, principalmente forniti dagli Stati Uniti e, soprattutto nel caso della Turchia, dalla Repubblica Federale di Germania.

Tuttavia, le industrie della difesa di questi paesi non potranno poi non diventare nuovi competitori delle altre industrie europee sul mercato internazionale degli armamenti in quei settori di basso e medio livello tecnologico, già resi più difficilmente penetrabili dalla presenza dei produttori del Terzo Mondo, che operano senza molti condizionamenti o preoccupazioni di carattere politico.

Le industrie dei paesi LDDI sono particolarmente tese alla partecipazione di joint ventures, viste sostanzialmente in termini industriali, ossia come il modo più semplice e rapido per espandere la loro base industriale della difesa, per accrescere l'occupazione, per gli eventuali fall-out dal settore militare a quello civile, per i vantaggi offerti dagli immancabili accordi di offset e di compensazione.

## 7. CONCLUSIONI.

Sulla base dell'analisi precedente e' possibile avanzare una serie di considerazioni conclusive.

Parallelamente allo sforzo condotto dalla Comunita' Europea per la creazione di un singolo mercato, appare evidente la seria intenzione dei paesi europei di realizzare anche un mercato unico per gli armamenti. All'IEPG sarebbe affidato il compito di stimolare, guidare e coordinare le varie fasi di tale processo di integrazione.

Le maggiori industrie dei paesi europei tecnologicamente piu' avanzati vi si stanno preparando attraverso una accorta politica di razionalizzazione della produzione, meditate scelte di fusione e di cooperazione, strategie aziendali di lungo periodo, etc., con una marcata tendenza verso la internazionalizzazione dei maggiori progetti di sviluppo e produzione e verso la specializzazione "monopolistica" di alcune industrie in specifici settori di produzione, in particolare nell'avionica, nell'elettronica e negli equipaggiamenti di supporto. Un solo esempio: tutti i piu' importanti programmi europei di armamenti in campo aerospaziale per i prossimi dieci anni sono programmi internazionali.

Comunque, il risultato finale del processo di ristrutturazione e razionalizzazione dell'industria della difesa europea sara' condizionato da diversi elementi in parte strutturali, in parte politici e in parte manageriali. Determinante sara' la volonta' politica di ciascun paese della Comunita' di superare gli egoismi nazionalistici e le probabili resistenze di parte degli industriali, sacrificando a una visione di lungo periodo gli interessi di breve termine.

Gli elementi destinati a incidere, direttamente o indirettamente, sulle industrie europee degli armamenti sono molti e diversificati nei loro effetti: aumento esponenziale dei costi dei sistemi d'arma ad alta componente tecnologica; tendenza al declino (nel migliore dei casi al livellamento in termini reali) dei bilanci della difesa; percezione di una minaccia militare da Est drasticamente minore rispetto al passato; ripercussioni di un accordo tra la NATO e il Patto di Varsavia sulla riduzione delle forze convenzionali in Europa; diminuzione delle spese militari dei paesi del Terzo Mondo, con conseguente contrazione del mercato internazionale degli armamenti; aumento della lotta per aggiudicarsi settori di tale mercato dovuto alla crescente presenza delle industrie produttrici del Terzo Mondo e dei paesi europei in procinto di uscire dalla loro condizione di paesi LDDI;

aumento della competitività' anche all'interno del mercato europeo nel corso del suo processo di integrazione, soprattutto se dovesse essere totalmente aperto alle industrie americane.

Gli effetti della contrazione del mercato internazionale si sono già fatti sentire, con una flessione delle vendite e del fatturato di molte industrie di armamenti europee. Un solo esempio riguardante l'Italia: a causa della contrazione del mercato estero e delle più rigide regole imposte alle esportazioni di armamenti, l'Italia è passata dal sesto posto tra i paesi esportatori, con un fatturato di 973 milioni di dollari nel 1983, al dodicesimo posto nel 1988 con fatturato di soli 247 milioni di dollari.

D'altra parte, con o senza trattato CFE, l'industria europea degli armamenti appare destinata a contrarsi sotto l'effetto di due degli elementi già citati: l'alto costo dei sistemi d'arma ad alta componente tecnologica e la prevedibile stagnazione dei bilanci della difesa della maggioranza dei paesi europei, Italia inclusa.

In effetti, molti paesi, sotto la pressione del fattore finanziario, stanno optando per l'ammodernamento tecnologico dei sistemi in dotazione alle forze armate, anziché puntare alla loro sostituzione con l'acquisto di nuovi sistemi. Solo alcuni esempi: il Belgio ha deciso di modernizzare 20 dei 60 MIRAGE V delle sue forze aeree per mantenerli in servizio fino all'anno 2000 e di ritirare gli altri 40 al termine della loro vita operativa. Inoltre, ha deciso l'upgrading dei propri carri LEOPARD-1. La RFT ha deciso la modernizzazione dei suoi velivoli F-4. La Turchia da diversi anni porta avanti programmi di modernizzazione dei propri carri armati M-48. La stessa cosa intenderebbe fare la Grecia. Il Portogallo ha in programma la modernizzazione dei suoi velivoli da trasporto C-130 e dei velivoli antisom F-3 ORION. La Spagna intende modernizzare i suoi velivoli da combattimento MIRAGE-III. La Gran Bretagna intenderebbe modernizzare la linea dei velivoli SEA-HARRIER. La stessa tendenza si registra per i mezzi navali, un campo dove anche gli Stati Uniti hanno adottato i cosiddetti Ship Life Extension Programs.

Ma la tendenza a puntare a contratti di modernizzazione tecnologica, di retrofit o di upgrading dei maggiori sistemi d'arma si sta rivelando proficua anche in campo internazionale. Già oggi la AVIONS MARCEL DASSAULT - BREGUET AVIATION ha in corso programmi di ammodernamento dei vari modelli dei vecchi aerei MIRAGE in possesso a molti paesi del Terzo Mondo; . La stessa FERRANTI; la SMITHS INDUSTRIES, la GEC, la THOMSON-CSF (modernizzazione dei velivoli cinesi), la SAAB-SCANIA sono tutte industrie attive nel mercato degli upgrading. In questo contesto, il mercato asiatico appare

particolarmente promettente.

La tecnologia continuerà a svolgere un ruolo di punta nello sviluppo e nella produzione dei sistemi d'arma della quarta e quinta generazione. Ma la tecnologia avanzata può essere acquisita -- in uno scenario non improbabile di maggiore competizione tra Europa, Stati Uniti e Giappone nel post-1992, e quindi di minore disponibilità da parte americana a trasferimenti di know-how tecnologico -- solo attraverso un significativo incremento delle spese di R&S. D'altra parte, l'emergere di nuovi settori tecnologici (dalla optronica, all'intelligenza artificiale, ai nuovi materiali, etc.) spinge alla creazione di nuove strutture e di nuove strategie di mercato.

La specializzazione potrà diventare un passaggio obbligato, soprattutto nel settore degli equipaggiamenti, dell'avionica e dei sistemi di supporto, se si vuole conservare efficienza e competitività. Le industrie più forti in Europa saranno quelle che sapranno concentrare la loro attività in settori selezionati e tecnologicamente di punta. E tale concentrazione è già in atto.

Per motivi di costo, e forse domani per i limiti imposti da un trattato Est-Ovest sulla riduzione delle forze convenzionali, è cresciuta l'importanza di quei particolari equipaggiamenti o componenti, che offrano ad un sistema d'arma la possibilità di svolgere più di una missione bellica. Appare questo un altro settore di produzione suscettibile di sviluppo.

Nel complesso, tuttavia, le prospettive globali non sembrano particolarmente allettanti o incoraggianti per la produzione di armamenti, sia negli Stati Uniti che in Europa. Molti fattori puntano nella direzione opposta, anche a quella semplice di un mantenimento degli attuali livelli di produzione e di occupazione, e di un proseguimento dei molti progetti di cooperazione internazionale attualmente in fase di ricerca e sviluppo, o di iniziale elaborazione. Essi puntano, infatti, verso un significativo ridimensionamento del settore industriale della difesa, che andrebbe affrontato con un'adeguata strategia e appoggiato da una concreta volontà politica. Proprio due elementi che, più che altrove in Europa, sembrano essere assenti nel panorama italiano.

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 10648

22 AGO. 1991

BIBLIOTECA

28.3.90  
Nº 162

CONFERENCIA SEMINARIO BILATERAL ITALIA-ESPAÑA.  
(ROMA MARZO 30 Y 31)

LA COOPERACION EUROPEA MEDITERRANEO OCCIDENTAL

I. INTRODUCCION

El Mediterráneo es ante todo un punto de referencia geográfico, un espacio frontera, como diría Braudel, en el que se entrecruzan y al tiempo convergen distintos sistemas político-ideológicos y en el que se manifiestan importantes disparidades económicas, sociales y políticas entre las dos riberas. A nivel estratégico se puede señalar que el Mediterráneo es una zona cerrada y de dimensiones limitadas y, en este sentido, debe entenderse no sólo como el espacio marítimo determinado por sus aguas y los espacios terrestres de sus países ribereños, sino que es necesario integrar en su ámbito a otros países o situaciones, no estrictamente pertenecientes a sus orillas, pero cuya dinámica afecta a la geo-política mediterránea.

Múltiples han sido los intentos de establecer un sistema global ordenador de las relaciones mediterráneas. Para algunos era imprescindible, en primer lugar, la instauración de un orden formal de seguridad que redujese o en su caso eliminase la presencia militar de las dos superpotencias y lograrse crear ese ansiado "lago de paz".

Cuáles han sido las iniciativas en este sentido?, Casi todas ellas provenientes de la URSS y de los países de Europa Oriental. La mayoría de ellas se articulaban en torno a un enfoque Este-Oeste, muy presente hasta hace pocos años en este escenario.

Pero frente a esta concepción global en la que se primaban los aspectos de seguridad sobre los de cooperación, otro enfoque fue abriéndose camino. Este basaba su análisis en la necesidad de homogeneizar el escenario mediterráneo mediante la eliminación de las disparidades económicas y sociales. Ello era sólo posible si se llevaba a cabo un importante esfuerzo de cooperación.

Dentro de este enfoque habría que entender entre otros la política global mediterránea lanzada por la Comunidad en los años 70.

Posteriormente y en un pasado reciente surgieron nuevas iniciativas. Ante la imposibilidad de celebrar una conferencia que englobase la totalidad de la cuenca mediterránea éstas se quisieron centrar en un primer momento en un ámbito geográfico más limitado y, en cierto sentido, menos conflictivo como era el Mediterráneo Occidental. El Presidente francés Mitterrand lanza esta idea por primera vez durante su visita a Marruecos en el año 1983. Esta no llega a fructificar y es relanzada por el Primer Ministro italiano Bettino Craxi en el año 1986. Más tarde los Países No Alineados mediterráneos tratan de retomar esta iniciativa apadrinados por Yugoslavia y Argelia y adoptan en Brioni una nueva acción mediterránea que privilegiando los aspectos de cooperación no excluyesen las cuestiones de seguridad.

Desde entonces los países meridionales europeos y particularmente Francia, Italia y España han ido madurando su reflexión sobre su política mediterránea. A través de los subgrupos de reflexión estratégica del Mediterráneo (hispano-italiano, hispano-francés) se ha logrado alcanzar una comunidad de análisis sobre el escenario de la cuenca y se ha llegado a la conclusión de que frente a los desafíos a los que se verán enfrentadas las futuras relaciones euro-magrebíes es necesario reconducir esa vieja iniciativa del Mediterráneo Occidental y dotarla de una nueva proyección y dinamismo.

Esta actitud de trilateralizar el ejercicio, a la que se sumó posteriormente Portugal, da pie para resucitar la antigua iniciativa del Mediterráneo Occidental y es el origen de la recientemente celebrada reunión de Roma a nivel de expertos.

## II. REUNION DE ROMA

La reunión se ha llevado a cabo en un momento sumamente oportuno. Los acontecimientos que el Continente Europeo está viviendo estos últimos meses, las profundas mutaciones geopolíticas a las que asistimos, hacen todavía más relevante el hecho de que cuatro países europeos, miembros de la CEE junto a los cinco países del Magreb, miembros de la UMA, se reúnan y decidan iniciar una concertación regional, estableciendo unas nuevas bases de cooperación.

Es indudable que dado el nuevo contexto internacional y en particular la disminución de la tensión Este-Oeste, las tensiones Norte-Sur se pongan aún más en evidencia y en especial en la cuenca mediterránea. Las

perspectivas favorables que parecen presidir las relaciones entre las dos superpotencias y la reducción de los focos de tensión en el teatro de Europa central y oriental, hace aún más necesario que por parte de los países meridionales europeos se preste una mayor atención a una zona tan vital para los intereses europeos como es el Mar Mediterráneo.

Por otra parte el Gobierno español que acaba de celebrar una reunión de nuestros Embajadores en los países del Magreb, conoce la inquietud y preocupación de las autoridades de esos países ante el proceso de reformas políticas y económicas que viven los países de Europa central y oriental. Una de las conclusiones a las que se llegó fue el señalar que estos procesos de cambio no sólo no deben de ir en detrimento de nuestras relaciones con el Norte de Africa sino que exigen una mayor acción de nuestro país en este área. El Magreb, al cobrar protagonismo la dinámica norte-sur respecto al este-oeste, se constituye en área de máximo interés para España. Esta aseveración ha llevado a nuestro Gobierno a potenciar su dimensión mediterránea en todos sus aspectos.

A nivel económico, nuestro país ha tomado la decisión de impulsar el relanzamiento de la política mediterránea de la CEE que ha iniciado una nueva fase gracias al documento presentado por la Comisión el pasado mes de diciembre. Nuestro país considera que "la política mediterránea renovada" deberá en cualquier caso subrayar la "especificidad" de los países de la UMA y en este sentido defenderá que el futuro marco formal que en su día establezca la CEE con los países del Norte de Africa tome en especial consideración las características y rasgos específicos de estos países y en particular la existencia de la UMA. En este sentido el contenido de los futuros Acuerdos deberá dar prioridad a proyectos inter e intra regionales.

A nivel de cooperación y como una nueva vía de nuestra acción mediterránea, nuestro país considera que este nuevo foro a 9 deberá erigirse como marco fundamental para impulsar todas aquéllas acciones e iniciativas que nuestras relaciones bilaterales o comunitarias no puedan desarrollar, es decir, dinamizar sectores de cooperación que los tradicionales canales de nuestra acción exterior no serían capaces de movilizar.

Es por ello que mi país cree que esta iniciativa del Mediterráneo Occidental permitirá sentar las bases de una nueva política regional concertada. La afinidad de los problemas, las intensas relaciones históricas que unen a estos países de esta zona del Mediterráneo (pensemos en las relaciones hispano-marroquíes, o franco-magrebíes, o italo-tunecinas, o italo-libias), los intereses comunes de toda índole (políticos, de seguridad, económicos y culturales), y la reciente constitución de la UMA que ha

permitido iniciar un proceso de integración regional con visos de futuro, hace todavía más necesaria una atención más prioritaria por parte de los países del Sur de Europa hacia esta área geográfica al objeto de apoyar y consolidar una dinámica de integración en la zona, integración que para nosotros es sinónimo de estabilidad. Todos estos elementos hacen que el Mediterráneo Occidental se constituya como el primer núcleo de cooperación que servirá sin duda como modelo y obligado punto de referencia para futuras iniciativas que engloben la totalidad del Mediterráneo.

Nuestro país comparte el enfoque que tanto Portugal, Italia y Francia han querido dar a esta nueva fórmula de solidaridad mediterránea. Un enfoque pragmático y gradual que privilegie en un primer momento los aspectos de cooperación para lograr homogeneizar lo más posible un escenario que sigue mostrando disparidades económicas y sociales.

En este sentido y para impulsar este proceso nuestro Gobierno considera muy positiva la idea de celebrar una reunión de Ministros de AA.EE. de los 9 que probablemente tendrá lugar en Roma durante el último trimestre del año.

Dentro del contexto de la cooperación del Mediterráneo Occidental consideramos que los campos de actuación deberían concentrarse en:

\* Intercambio de puntos de vista e información sobre las políticas y programas de cooperación nacionales y una eventual concertación de los mismos.

\* Adopción en su momento de programas y proyectos mediterráneos específicos.

\* Intercambio de puntos de vista sobre las futuras relaciones CEE-UMA sin que estas evaluaciones supongan el inicio de ningún tipo de negociación, etc..

No obstante y dado el nuevo contexto geopolítico internacional, mi país considera que los aspectos de seguridad no deben ser excluidos en este foro.

Es indudable que la seguridad en el Mediterráneo debe ser considerada como algo indivisible. Dificilmente se pueden crear compartimentos estancos en esta cuenca cuando la proliferación armamentística y el desarrollo tecnológico de los nuevos equipos militares imposibilitan la creación de "paraísos" desmilitarizados.

Es por ello que mi Gobierno está llevando a cabo una reflexión sobre la oportunidad de trasladar al ámbito mediterráneo la experiencia positiva de la CSCE. El Ministro de Asuntos Exteriores español, Sr. Fernández-Ordoñez, evocó

esta idea en la recientemente celebrada conferencia de Ottawa, refiriéndose posteriormente a esta misma idea en la reunión ministerial de los Doce en Dublín.

Cuáles son las razones y motivos que ha movido a mi Administración a iniciar esta reflexión?. Entre los que considero más fundamentales señalaré:

- \* Hay un interés objetivo por parte de España en evitar el traslado al Mediterráneo de la tensión y el armamento que caracterizaba la confrontación Este-Oeste (Centroeuropa).
- \* Para España la amenaza Sur-Norte es mucho mayor que la Este-Oeste, como también la conciencia del riesgo para la seguridad de la inestabilidad social en la orilla Sur del Mediterráneo.
- \* Desde el punto de vista de los intereses estratégicos españoles, un "rearme" del Norte de Africa resulta un factor negativo a tener en cuenta.
- \* La dinámica y avances en las negociaciones de control de armamentos (medidas de confianza y desarme) en Europa, hace cada vez más probable que medidas de la misma naturaleza (y en primer lugar de confianza) tengan que ser contempladas irremediabilmente en la Cuenca del Mediterráneo.

Estas reflexiones van además acompañadas de unas primeras conclusiones:

1. No sería positivo al menos en una primera fase propiciar un mimetismo absoluto entre los mecanismos y estructuras CSCE y los de una eventual CSCM, por diversos motivos:

- \* Homogeneidad relativa en el caso de la CSCE, frente a heterogeneidad mucho más profunda en el Mediterráneo.
- \* Prioridad de la dimensión seguridad en su sentido estricto en la CSCE, frente a la económica y de cooperación en el Mediterráneo.
- \* Profundas diferencias socio-culturales que se manifiestan sobre todo en el plano de los derechos humanos.

2. Un planteamiento realista exigiría limitarse en principio a la participación de los países europeos del Mediterráneo Occidental y a los del Magreb. No obstante la iniciativa debe tener una visión global que incluya en el

futuro la participación del resto de los países de la CSCE y de la Cuenca Mediterránea.

En este sentido consideramos que por la inexistencia de conflictos regionales (pensemos en el escenario oriental: árabo-israelí; la situación del Líbano; greco-turco, etc.), el Mediterráneo Occidental ofrece un escenario más favorable para el inicio del establecimiento de unas medidas de confianza y seguridad. En cualquier caso estas medidas deberían ser **graduales** y comenzar por las denominadas conceptuales: no uso de la fuerza, solución de controversias por medios pacíficos. Posteriormente se podrían introducir algunas otras como la notificación de actividades y maniobras, intercambio de información estática, etc.. Se podría en un primer momento excluir a los dispositivos navales, elemento éste que sabemos produce reticencias en alguno de nuestros países aliados, etc..o

Por otra parte al incorporar el término "seguridad" a este nuevo marco de cooperación, resulta conveniente aceptar el principio de que este concepto debe interpretarse en términos amplios, es decir, que la seguridad se consigue no sólo mediante los condicionamientos tradicionales que la configuran, sino además mediante la cooperación política, cultural, tecnológica e, incluso, en el ámbito de la dimensión humanitaria. Este último es uno de los aspectos de más difícil concreción dada la heterogeneidad existente entre las dos riberas del Mediterráneo y las concepciones opuestas sobre lo que se entiende por derechos humanos y libertades de la persona entre los países de tradición judeo-cristiana y los países árabo-islámicos.

Quisiera concluir con una renovada apuesta por la cooperación en el Mediterráneo Occidental.

Este ámbito geográfico más limitado nos permite iniciar un ejercicio en el que si se mantienen buenas dosis de pragmatismo y voluntarismo se podrá iniciar una nueva vía de cooperación esencial para el futuro de la región.

En la dimensión económica parece claro que sólo países magrebíes con una larga y rica experiencia comercial pueden emprender nuevos proyectos de cooperación económica que complementen y apoyen los esfuerzos que ya se realizan a nivel bilateral y comunitario.

En la dimensión de cooperación "strictu sensu" todo un abanico de posibilidades se abre y el mejor conocimiento del terreno y de las necesidades por parte de Italia, Francia y España de todos estos países magrebíes permitirá sin duda enfrentarse con mayor garantía de éxito al futuro reto de unas sociedades con graves disparidades económicas, fuertes tendencias demográficas y renovados impulsos religiosos.

En cuanto a la dimensión cultural, a pesar de las últimas tendencias disgregadoras entre el mundo europeo y el islámico, los 9 países del Mediterráneo Occidental son los que podrían en cualquier caso arbitrar nuevas fórmulas de tolerancia y convivencia civilizacional. Si las nuevas experiencias que se están aplicando en nuestros distintos países (Francia, Italia, España) para integrar o asimilar a las distintas comunidades magrebíes fracasan, las futuras perspectivas de las relaciones euro-árabes se ensombrecerían de forma dramática. Si nosotros los europeos del Sur no logramos crear un espacio intra-cultural entre las dos riberas, qué se podrá esperar de los demás socios de Europa del Norte.

Por último la dimensión de seguridad también encuentra en este pequeño escenario un buen laboratorio de pruebas. Es indudable que éste es indivisible pero algunos experimentos podrían iniciarse con carácter probatorio en este limitado ámbito del Mediterráneo Occidental.

Es por todo ello que considero que la cooperación en el Mediterráneo Occidental no es un proyecto que surja de forma forzada sino que las propias condiciones que ofrece su ámbito geográfico y las excelentes circunstancias políticas existentes en la actualidad, han permitido madurar la iniciativa que ve felizmente en estos momentos su comienzo de forma esperanzadora.

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° inv. 10648

22 AGO, 1991

BIBLIOTECA



to 195.000 and will probably fall even lower, with the dwindling down of the Soviet threat (80-100.000? None?). Other NATO forces in Germany will probably have to follow suit, given that a "2+4" agreement will progressively devolve the former responsibilities of the Four to the new German state.

Thus, the CFE talks are about completely overtaken by events. The aims defined by negotiations are already bypassed by announced or expected unilateral withdrawal of the Soviets. A CFE treaty might still be useful, nonetheless, in order to make permanent the present changes, guaranteeing that they will be verified and might not be circumvented.

CFE negotiations could also help governments and public opinion in measuring the difference existing between announced or expected changes and the changes that have effectively taken place. We are commonly speaking as if we were already in a new military situation, while changes are coming at a much slower pace, and will usually not be implemented for a number of years: meanwhile a stable military balance will have to be maintained.

Soviet troops might remain in Poland only, even if some Soviet forces might stay in the former GDR territory for some time after the unification, these forces could not possibly have any operational military significance or role. The idea of a neutralized united Germany with a kind of Berlin status (or even the idea of a Eastern Germany with a Berlin status), under the joint military control of the Four Powers is fully inconsistent with the actual scope of the "2+4" negotiations, and does not take into account political and economic realities. No one today can possibly think in terms of new "unequal treaties" to be forced upon Germany. And a "neutral" Germany would be a much more powerful cause of de-stabilization in Europe than a united Germany integrated into the Western system. This simple truth seems to be largely understood also in Moscow, even if domestic political perceptions might confuse and delay somewhat the explicit endorsement of it.

\*\*\*\*\*

The Atlantic Alliance, therefore, might outlast the end of the Warsaw Pact. Some doubts might be cast, however, on the survival of NATO as a vital military organization.

A new security order is in the making, but its structure and functions are still muddled in the mist generated by the brisk transformations going on. A united Germany will be an essential member of the future Atlantic Alliance, as Federal Germany is an essential member of the present one. Indeed, without Germany no viable NATO is possible in Europe and completely different patterns of alliances will emerge.

The attempt to maintain NATO unchanged, however, seems to conflict with the aim of maintaining the membership of the new united Germany (with its new constraints and priorities). And

at the same time, accommodating German requests could end up destroying its military and political coherence.

Some of the positive functions of NATO should be made to survive in any new security order:

- the "stabilizing element" represented by the American presence in Europe (it helps to "balance" intra-European relationships)
- the mechanism of consultation, information, co-decision and reciprocal commitment, between Americans and Europeans
- the power to balance the Soviet military might on the continent
- the moderating effect on arms race, especially where nuclear weapons have been concerned.

The most important function of NATO, however, is the maintenance of a credible, extended and flexible nuclear deterrence. Present European changes are relatively innocuous because they are unfolding in this "solid" framework. The same applies for the Soviet Union: the disintegration of its military empire and of its Eastern European "security belt" is not starting a "roll back" of the other powers over Soviet territories, to grab parts of it, mainly because nuclear deterrence still works.

The difficulty of envisaging the future of Allied deterrence strategy is coupled with the difficulty of assessing the new threat from the East: both general war and more limited attack scenarios are difficult to assess, as they involve a large amount of complex political assumptions and many uncertainties. The number and quality of possible emergencies is expanding (including crisis management scenarios, out of area scenarios, scenarios without Soviet involvement, etc.). A distinction has to be made between threats, that are declining, and risks, that might be increasing and should require careful planning (they might be military only but will more probably stem from a combination of non military factors, also requiring non military options, strategies and means). NATO is not geared politically and institutionally to deal with them.

Nuclear deterrence could evolve as a kind of new mutual deterrence aimed at reassuring both the East and the West that incoming instabilities will not translate into military confrontation and/or adventures. Conversely, a new mutual deterrence could help maintain an essential and limited number of nuclear systems in Europe, thus avoiding a complete de-nuclearization of Germany (a situation that, sooner or later, might be conducive to German nuclear re-armament).

The problem arises, however, of the military means

necessary to keep deterrence working. While the USSR will certainly maintain a credible array of nuclear delivery systems, NATO will probably be unable to modernize the LANCE missiles and will therefore be deprived of any surface-to-surface tactical nuclear system (with the possible exception of the French Hadès). Artillery fired atomic projectiles and Atomic demolition mines (AFAP and ADM) will have probably to be eliminated too. NATO's theatre nuclear forces will be reduced to airborne systems only, possibly modernized with TASM-like systems (stand-off, medium range air-to-surface missiles). This evolution might have some serious disadvantages, however:

- it would deprive NATO of equal tactical capabilities with the USSR,
- it would strain the capabilities of combat aircraft, giving them costly dual missions,
- it would be vulnerable to preventive strikes, thus increasing the instability of the nuclear balance,
- it would be open to strong Soviet objections, since the new stand-off missiles would be capable of striking Soviet territory, while tactical land-based missiles, respecting the range-limits established by the Washington INF Treaty, would not.

Some of these objections (but not the last one) could be overcome if all Soviet theatre nuclear forces will be withdrawn from Eastern Europe and/or if the USSR will agree to a "third zero" option, scrapping all its remaining tactical missiles and AFAP.

Conventional defence should be adapted to this ever changing scenario, and to the political, economic and social need to reduce military expenditures. In theory, smaller armed forces, with a higher percentage of long-term voluntary soldiers, putting less emphasis on a large standing and armored Army, favoring new lighter infantry formations, highly mobile, equipped with high technology weapon systems, could be coupled with a strengthening of the Air and Naval branches and increased investments in R&D, as well as in space technologies, electronics, communications, command and control.

Smaller forces and lower defence budgets require greater integration and a deep specialization of roles, investments and operational missions of allied forces: a difficult aim that has always escaped NATO planners in the past.

NATO should remain an essential element of the future security system in Europe (mainly because it will assure the continuity of the American presence in, and commitment to, Western European defence, balancing the USSR). It might be unable to cope with these new tasks and problems, however, if a more stable and responsible Western European defence and



present alliances. On the contrary, a stable framework of an overall european security can only be based on the interlocking number of security arrangements and sub-regional alliances aimed at avoiding the reconstitution of a system of unrestricted national sovereignties trying to balance each other on their national terms and means.

A key factor in determining the shape of the new security system to come will, therefore, be the future of Western European security cooperation and integration (in the WEU, in the EC, in a new EDC or in any other conceivable form).

Any new security system, however, will have to be based on a more sound economic and political basis: that is, it will have to deal with the problems of the newly liberated Eastern European countries.

As we noted previously, this responsibility will fall mainly on Western European shoulders: the present arrangement giving to the EC Commission overall coordinating responsibilities for the granting of economic aid to these countries is, therefore, a sound one and could be a starting point for even larger responsibilities.

As of today, East European countries do not have a clear security concept spelled out. Their debate is oscillating among old fears, new hopes and the survival of confused conceptions of national autonomy and neutralism. While Poland is mainly worried by the re-birth of Germany, Czechoslovakia favors the departure of both the US and the USSR troops from Europe and Hungary is declaring a kind of "tous azimuts" defence posture.

Western Europe is mainly concerned that the Eastern political evolutions do not upset European security and stability as a whole. Eastern Europe, on the contrary, seems to be more interested that security priorities do not hinder its political and economic revolution.

A possibility will be for the Soviets to try to play the perception of a German danger in order to salvage some of their old sphere of influence. They will have also the opposite opportunity, however, of trying to establish better direct relationships with the Germans in an attempt to come back to a more traditional power politics game.

\*\*\*\*\*

It has to be stressed, therefore, the need for recognizing some guiding principles such as: the refusal of unitary East-West security systems, institutional hierarchies or primacies between countries or security regimes, the freedom to organize self-defence (multilaterally) and the refusal of going back to the older system of unrestricted national sovereignty.

The West should define the model for the East. Full

recognition should be given, however, to the economic and social problems stemming from the process of liberation from communism.

\*\*\*\*\*

In Central Europe, for more than forty years, the confrontation between East and West has effectively removed from the political picture intra-European national conflicts. No such result has been achieved in the Mediterranean, where borders between the two "blocs" are muddled and dubious and alliances frail and changeable. A "balance of mutual impotence" has been created, failing to impose long-lasting order and stability on this area.

In Nato terms, moreover large part of the Mediterranean is "out of area". For many years, Americans and Europeans remained at odds on the problem of out of area commitments, with the US trying not to be obliged to support the dwindling European colonial empires. No common strategy was conceived, therefore, that could be dealt with through the common machinery of the Atlantic Alliance. The issue was already present in the 1967 Harmel report: "Crises and conflicts arising outside the area may impair its (NATO) security either directly or by affecting the global balance. Allied countries contribute individually within the United Nations and other international organizations to the maintenance of international peace and security, and to the solution of important international problems. In accordance with established usage the Allies, or those of them who wish to do so, will also continue to consult on such problems without commitment and as the case demands."

This formula has been repeated at length in the final communique[s] of the subsequent North Atlantic Council meetings.

The most important factor influencing the security perceptions of the Mediterranean countries, therefore, is the search for coherence between the strategic aims of the major external powers and the local interests and policies.

The main problem for the Southern European members of the Alliance is understanding the scope of the "vital interests" guaranteed by the Alliance. This term has a direct bearing on the extension of American nuclear deterrence. According to the traditional behavior of the Alliance, Central European interests have been considered somewhat more "vital" than the Southern European and Mediterranean ones. It is also true, however, that, at least in principle, the Southern European allies are equally "vital": this is the key pillar of extended deterrence for the Southern Region.

Out-of-area interests are more "opinionable" than "vital", however. A policy of greater involvement in overseas contingencies, resulting in a de facto linking the Southern Region of Nato and out-of-area crisis management - even for simple reasons of geographic proximity - will inevitably blur

the strategic assessment of what is "vital" and what is "opinable", diminishing the strategic importance of present distinctions.

Thus, NATO will have to deal with the setting up of many strategies "à la carte" without loosing its political and military coherence. Differing perceptions and alternate priorities of arms procurement will grow, straining NATO internal consensus and efficiency.

Southern European perceptions of the threat are equally out of line with the main thrust of the Atlantic Alliance. The Spanish attention to the threat from the South, or the Greek concentration on the Turkish threat, are just two of the many anomalies. Each Southern European country has its own view of the Mediterranean and of its military needs.

Portugal, while firmly integrated with the Atlantic strategic theatre, has a somewhat residual role for the ground defence of North Eastern Italy.

Spain, much less integrated in the Allied structure and planning, is effectively reducing its utility as American bridgehead in the South, and has up to now maintained its traditional strategic "isolation" from the European theatres.

France, apart from being a central European power of its own right, is possibly the strongest Mediterranean military power, after the US, but its military and strategic commitment in the area is apparently aimed mainly at establishing a kind of "Western Mediterranean" sanctuary, in line with the traditional appreciation of the Mediterranean as a "flank".

Italy is torn between conflicting interests and perceptions. It has a dual role, European and Mediterranean: its North Eastern border would be part of a Central European confrontation between East and West, while its Central Mediterranean location exposes the country to completely different threats and strategic requirements.

While Greece fears Turkey more than the Warsaw Pact, the latter is also part of the Middle Eastern strategic theatre and, sharing a common border and a Sea with the USSR, is probably the most exposed country of the Mediterranean and the less covered by an absolute Allied guarantee.

The Southern Region and the Mediterranean, therefore, are deeply concerned by the future evolution of the European Security system.

Italy's interest in developing a common Western European approach is boosted by the risk of being marginalized and or cut from the main European scene. The same is true for the other Southern European countries.

Should a fragmented scenario take place, these countries will fluctuate between their strong political preferences toward the West (France, UK) and their economic and geo-strategic ties with Central Europe. Should Germany become a new international reality by itself, separated from the European integration process, the Southern European countries will probably be divided between a pro-German and pro-French party. With one great exception: their dependence from a bilateral alliance with the US will probably increase.

A case in point is the idea, apparently quite fashionable today, of a "diversionary" or "compensatory" role of the Southern Flank, while the Center is reducing military forces. Given the political changes occurring in Central Europe, and considering, moreover, the greater risks connected with any war on the Central Front, could we assume that Nato would be willing or capable to reciprocate?

The perception of being drafted for fighting a distant war without fair reciprocity from the Allies, is certainly feeding the existing "neutralist" tendencies in some Southern European countries. All the more so, if the out of area crises are taken into account: the utilization of the Mediterranean bases and communication lanes by the United States, without prior consultation and agreement, increases the probability of irresponsible behavior from the Southern Allies.

All the Southern European countries hold a bias in favor of Europe, at least in principle. "Isolation" from the mainstream of European politics has always been a major problem, for all these countries. Democratic regimes, in all these countries, have played repeatedly the "European card" for strengthening themselves. In the case of Greece and Spain (and in the case of the Italian Communist Party), a greater European defence cooperation is seen as a way out from the present "unequal relationship" with the US and a more acceptable justification for increasing their commitment to common defense. Europe is at the same time the main aim and the main trouble of the Turkish foreign policy, torn between its willingness to join the EC and the WEU and its nationalistic reaction against the present European rejection of the Turkish yearning.

Southern expectations and perceptions are not necessarily shared by the other Europeans. Could a "European pillar" be more oriented toward the South than the present Nato system? Presently after all the US is the only non-Mediterranean Nato ally effectively engaged in the Mediterranean, with considerable military forces. A recent decision of West Germany to send some naval forces in the Mediterranean, to help Nato to close the gap created by the American, French and Italian naval engagement in the Gulf, is a step in the good direction. In military terms, however, no real alternative exists to the permanence of the US present commitment for the defence of the Eastern Mediterranean allies and for the maintenance of an acceptable balance of Air Forces.

No European pillar, therefore, could make without the US, in the South as well as in the entire Nato area. The European pillar, however, could be useful for at least two other reasons.

The first is a political one. The main problem of the Southern Flank is its perception of isolation and lack of a clear international "identity". A greater European integration could supply both (even if it could have some contrary effect on Turkey if appropriate compensatory steps are not taken).

The second is a strategic one. The importance and danger of the crises developing out of the Nato area is growing rapidly. Western Europe cannot ignore the requirements of world order, and European countries are increasingly asked to share the burden of managing overseas crises. Both the Western European Union (to be enlarged soon to Spain and Portugal) and the EC machinery have been already involved with out of area problems of various nature. A greater European coordination would make sense and would certainly help to establish a more balanced relationship between the American way of dealing with out of area crises and the European interests and priorities. Such a coordination, moreover, could ease some of the problems experienced by the Southern European countries, increasing the Allied solidarity in the Mediterranean while allowing for a differentiated (but still consensual) approach.

isi ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° 1. v. 10648

22 AGO. 1991

BIBLIOTECA