

Giuseppe Walter Maccotta, L'Unione europea occidentale e la difesa europea (2 ottobre 1984)

Source: Lettera diplomatica. dir. de publ. Capomazza, Benedetto. 02.10.1984, n° 524. Roma: Circolo di studi diplomatici. "L'Unione europea occidentale (U.E.O) e la difesa europea - Riflessioni prima della riunione di Roma", auteur:Maccotta, Giuseppe Walter , p. 1-4.

Archives historiques de l'Union européenne, Florence, Villa Il Poggiolo. Dépôts, DEP. Emanuele Gazzo, EG. EG - Politique de la défense, EG-205.

Copyright: (c) Lettera diplomatica

URL:

http://www.cvce.eu/obj/giuseppe_walter_maccotta_l_unione_europea_occidentale_e_la_difesa_europea_2_ottobre_1984-it-237a7fde-2b7d-4e66-8d7e-2fef786f51a1.html

Last updated: 22/06/2015

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

PALAZZO BORGHESE

Largo della Fontanella di Borghese, 19

00186 ROMA

Tel. 678.14.58

CONFIDENZIALE

LETTERA DIPLOMATICA

Quindicinale n. 524 - Anno XVII

Roma, 2 ottobre 1984

L'UNIONE EUROPEA OCCIDENTALE (U.E.O.) E LA DIFESA EUROPEA - RIFLESSIONI PRIMA DELLA RIUNIONE DI ROMA

Nei prossimi giorni (26 e 27 ottobre) si terrà a Roma una sessione straordinaria dell'Unione Europea Occidentale (U.E.O.) al livello ministri degli Esteri e della Difesa per celebrarne il trentennale, che non avrà importanza semplicemente protocollare se i paesi membri ne approfitteranno per rilanciare la cooperazione in materia di armamenti e difesa europea.

L'U.E.O. fu istituita nell'ottobre 1954 a seguito ed a causa della morte - decretata il 30 agosto con un voto procedurale dell'Assemblea nazionale francese - della Comunità Europea di Difesa (C.E.D.) creata poco più di due anni prima (25 maggio 1952) tra Belgio, Francia, RF di Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi. L'origine politica della C.E.D. era stata la necessità di rafforzare la difesa occidentale, nel clima d'inquietudine causato dalla guerra di Corea, con un contributo della Germania ma senza risuscitare il militarismo tedesco. Dopo una proposta di Churchill al Consiglio d'Europa d'istituire un esercito europeo unificato sottoposto a controllo democratico, si pensò che la formula sovranazionale, tipo quello della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (C.E.C.A.), fosse la più idonea. Il piano, presentato dalla Francia, prevedeva un esercito comune sottoposto ad un ministro pure comune affiancato dal consiglio dei ministri dei paesi membri e responsabile dinanzi ad un'assemblea europea. Le accoglienze, però, non furono entusiaste. Gli americani volevano l'immediato riarmo tedesco; i britannici intendevano starne fuori mantenendo il tradizionale ruolo d'arbitro esterno; i tedeschi erano divisi tra avversari di qualsiasi riarmo e timorosi di discriminazione. Gli unici a non avere motivi di perplessità erano i paesi del Benelux militarmente deboli e l'Italia, che cercava di reinserirsi il più possibile nell'Europa, anche per ragioni interne. I negoziatori concordarono dunque che l'integrazione sarebbe avvenuta al livello divisione, lasciando un carattere nazionale ai contingenti forniti

dai vari paesi e stabilirono che l'assemblea avrebbe presentato proposte per la sua elezione a suffragio universale ed una struttura confederale o federale dell'Europa.

I tempi, però, non erano maturi e specialmente nel paese all'origine del progetto, per una serie di ragioni: diffidenza contro il riarmo tedesco; preoccupazioni per l'assenza della Gran Bretagna; permanenza d'impegni coloniali che imponevano alla Francia di mantenere la piena disponibilità di tutte le sue forze armate. Tutti questi fattori riunirono forze politiche di segno diverso e talvolta opposto nel rigetto della C.E.D..

Gli americani reagirono molto negativamente (lo «agonizing reappraisal» di Foster Dulles) ma siccome per loro il vero problema non era d'unificare gli eserciti europei ma di disporre di truppe tedesche, la soluzione di ricambio fu presto trovata, rianimando il trattato di Bruxelles - alleanza difensiva conclusa nel 1947 tra Gran Bretagna, Francia e Benelux - e facendovi entrare gli ex nemici già associati alla C.E.D.. Dopo una conferenza a Londra, nell'ottobre 1954 vennero siglati, a Parigi, accordi che ponevano fine all'occupazione militare alleata della Germania occidentale, cambiando lo «status» delle truppe ivi stazionate e restituendole la sovranità. Il trattato di Bruxelles veniva trasformato nella U.E.O. concepita come un collegamento tra paesi europei ed alleanza atlantica.

L'U.E.O., autorizzata a sorvegliare i limiti del riarmo convenzionale tedesco (aboliti, formalmente, solo di recente, provocando una veemente protesta diplomatica sovietica) e le scorte nucleari centrali, avrebbe potuto diventare - per riprendere le parole di un esperto - un «organismo multilaterale catalizzatore dell'identità europea in materia di difesa». In realtà prevalse invece la tesi che fosse una «struttura

portante per inserire nell'organismo atlantico lo sforzo difensivo dell'Europa occidentale, Germania compresa». Ulteriori restrizioni furono imposte per evitare duplicazioni con la NATO. L'esistenza di un articolo del trattato istitutivo che, riprendendo quello di Bruxelles, prevedeva l'assistenza reciproca immediata e con qualsiasi mezzo in caso d'aggressione, non si è mai tradotta nella creazione di un sistema di difesa europea occidentale e l'articolo è rimasto un puro impegno.

Ciò spiega perché, praticamente, l'U.E.O. abbia sempre vegetato, come un organo sussidiario dell'alleanza atlantica, con compiti concreti solo per il controllo degli armamenti tedeschi (attraverso una speciale agenzia diretta sempre da un ufficiale generale italiano). Malgrado l'esistenza di un segretariato permanente, faceva parlare di sé solo in occasione delle riunioni annuali del consiglio dei ministri e dell'assemblea parlamentare, a Parigi. Belle parole ma pochi fatti: tanto che un commentatore ha potuto definirla «siège idéal de toutes les arrières-pensées pour la défense européenne».

L'U.E.O. è tornata alla ribalta nel 1981 ad opera di Mitterrand appena eletto, il quale interpretava un interesse obbiettivo della Francia d'utilizzare un organismo istituzionalmente competente per trattare i problemi della difesa europea, ridivenuti d'attualità a causa della questione degli euromissili e delle sue ripercussioni in Germania. Le nuove tendenze che si manifestavano nella Repubblica Federale, ponendo fine al consenso generale sulla politica estera, imponevano più che mai di essere certi che essa avrebbe mantenuto la piena adesione del passato all'alleanza atlantica ed all'Europa e che tale adesione avrebbe continuato a prevalere tanto sui rapporti intertedeschi che sulla «Ostpolitik». So che i pareri non sono unanimi (neppure nel nostro Circolo) sul peso di ciascuno di questi fattori e sull'evoluzione della politica estera tedesca. Ma non vi è dubbio che il timore di uno slittamento anche parziale costituisce una serissima preoccupazione, specialmente per la Francia minacciata di essere direttamente esposta nei confronti dell'U.R.S.S. con relativa fine del già scarso valore deterrente e quindi politico della «force de frappe». Donde tutta una serie di azioni di Mitterrand per appoggiare la determinazione del governo di Bonn in materia di euromissili, di cui una è stata il rilancio dell'U.E.O.

Tuttavia, tradurre nei fatti questa solida intesa franco-tedesca, paragonabile a un matrimonio d'interesse, è la quadratura del circolo per ciò che attiene alla difesa. La dottrina ufficiale francese continua ad essere che la «force de frappe» serve unicamente a difendere il santuario nazionale e gli «interessi essenziali» della Francia. Politicamente è stata sepolta (da tempo) la teoria gollista della difesa a giro d'orizzonte e il bilancio della difesa del governo socialista

(quando vi partecipavano anche i comunisti) ha persino riconosciuto che le armi nucleari sono puntate esclusivamente contro l'U.R.S.S.. La valutazione di quali siano gli interessi essenziali, che spetta al presidente della Repubblica, rimane volutamente nel vago: ufficialmente perché l'incertezza è parte essenziale della deterrenza, in realtà perché è l'unico modo di non turbare il consenso generale sulle armi nucleari.

L'idea che la R.F. di Germania potesse essere anche indirettamente partecipe del fatto nucleare militare è stata a lungo «tabù» in Francia come altrove. L'opposizione di De Gaulle fece fallire un persistente progetto americano (1963-65) di creare una forza nucleare multinazionale della NATO (25 navi con equipaggio misto ciascuna con 8 missili Polaris), cui avrebbero partecipato i tedeschi. In quel tempo, la tesi dei francesi era che la «force de frappe» sarebbe stata il loro «cadeau de noces dans la corbeille de l'Europe» (come mi disse testualmente il capo gabinetto di Couve de Murville): un'Europa per cui proponevano un certo tipo d'organizzazione col piano Fouchet, respinto da belgi ed olandesi e di cui si continua a discutere se non sia stato una delle tante occasioni perdute per cominciare a far seriamente l'Europa.

Da alcuni anni, la posizione dei francesi — sia per coerenza o logica, sia facendo di necessità virtù — sta evolvendo nel senso di capire che, se la Francia vuole conservarsi il baluardo tedesco, deve pagarne un prezzo, quanto meno contribuendo a difenderlo con l'estensione del concetto di santuario dal Reno all'Elba. Alcuni uomini politici dell'opposizione lo hanno dichiarato chiaramente; presidente e governo evitano di pronunziarsi in modo esplicito per non suscitare un vespaio. Tuttavia, hanno preso alcune decisioni significative, quali la scelta dei futuri missili terrestri a più ampia gittata, l'approntamento della fabbricazione della bomba a neutrone, la creazione di una forza di rapido intervento strutturata in modo da intervenire sul campo di battaglia avanzato, cioè in territorio tedesco, accanto alle forze NATO e malgrado la perdurante non integrazione della Francia a queste ultime.

Rimane tuttavia il dubbio che un capo di stato francese oserebbe ordinare l'impiego delle armi nucleari per difendere l'alleato tedesco, rischiando l'olocausto di tutta la Francia. È un dubbio molto più fondato e comprensibile di quello sulla protezione nucleare automatica da parte degli americani, per la quale hanno sempre optato i tedeschi vanificando sul nascere una parte degli accordi De Gaulle-Adenauer. Peralto, al momento attuale le relazioni tedesco-americane non sono più esattamente le stesse e Bonn tende ad assumere una linea politica più autonoma invece di esser il «primo della classe» atlantico. Oggi, dunque, un rapporto più stretto con la Francia potrebbe parzialmente compensare l'attenuazione di quello con gli Stati Uniti.

È difficile, forse impossibile, prevedere sino a che punto i tedeschi siano disposti a spingersi in materia nucleare o gli altri a permetterlo. La posizione ufficiale di Bonn rimane negativa, tanto da aver rifiutato persino di condividere la chiave dei Pershing lasciando tutte le responsabilità agli americani. Tuttavia, negli ultimi mesi si sono registrati sintomi d'evoluzione, man mano che aumentano il peso politico ed il desiderio d'autonomia della Repubblica Federale, oltre tutto il paese più esposto alle conseguenze di una guerra nucleare. In proposito si sono levate voci anche autorevoli, ma quando ad esprimersi è stato il portavoce del partito democristiano al potere, la replica sovietica è stata immediata e non equivoca, confermando che la nuclearizzazione della Germania potrebbe costituire un «casus belli». È significativo d'altra parte che, per la prima volta, la direzione degli affari nucleari della NATO sia stata affidata ad un generale tedesco, benché naturalmente senza potere per decidere dell'impiego delle armi.

Non posso analizzare qui in dettaglio i problemi di una difesa unitaria europea, che attualmente è come un'equazione con tante incognite da non potersi risolvere. Infatti, non esiste Europa unita senza una difesa comune, che per esser seria deve essere anche nucleare (e spaziale), e senza la R.F. di Germania che nessuno, tedeschi inclusi, vuole che sia una potenza nucleare. Un rebus, ma che ci si dovrebbe impegnare a sciogliere nel futuro.

L'ipotesi odierna è quella, più modesta, di una maggiore cooperazione tra i paesi europei per potenziare la difesa convenzionale nell'ambito NATO. Questo è, da qualche tempo, un tema favorito degli stessi americani, i quali perseguono alcuni obiettivi importanti anche per loro: che gli europei continuino ad accettare la loro protezione nucleare e quindi supremazia, accrescano il contributo finanziario all'alleanza calmando le reazioni di certi americani i quali suggeriscono persino un'evacuazione delle truppe stanziate in Europa, acquistino armamenti sofisticati fabbricati negli Stati Uniti o su licenza americana. Kissinger, per invogliare, ha proposto, in un'intervista al settimanale «Time», che il comandante generale dello SHAPE sia un europeo. Quello attuale, il generale Rogers, non perde occasione per sostenere pubblicamente la necessità di accrescere le forze convenzionali europee della NATO, sottolineando il vantaggio di elevare la «soglia nucleare». A quel che pare, il capo di stato maggiore generale e primo vice ministro della difesa sovietico, maresciallo Ogarkov, sosteneva un concetto analogo per ciò che riguarda l'U.R.S.S., in contrasto con il partito convinto – forse anche per motivi politici – di dover continuare a privilegiare gli armamenti nucleari, e sarebbe stato sostituito per questo.

L'U.E.O. può svolgere un ruolo importante come sede di accordi di cooperazione multilaterale intesi a produrre armi nuove, tecnologicamente più perfeziona-

te, tali da compensare con la qualità una certa superiorità quantitativa del patto di Varsavia. La realizzazione di un'Europa industriale dovrebbe essere meno difficile di quella di un'Europa della difesa o della moneta. Ma esistono anche in questo campo ardui ostacoli, tra cui uno dei principali è la propensione degli industriali europei, spinti da criteri del profitto e dalla competitività che sono dominanti nel mondo capitalista e liberista, a cooperare con «partners» d'oltre oceano, che apportano capitali, tecnologie e mercati nuovi, piuttosto che tra di loro. In sede C.E.E. il piano ESPRIT è stato approvato dopo lunghe e laboriose discussioni ma già i paesi si stanno disputando per le commesse. Un'altra iniziativa di carattere militare concerne la produzione in comune di un nuovo apparecchio aereo, decisa a Madrid dai ministri della Difesa di cinque paesi tra cui il nostro: ma le industrie aeronautiche britannica e francese sono in competizione serrata per la scelta del motore. Molto spesso la cooperazione con gli americani è favorita o imposta dai governi e l'Italia ne è uno dei casi, come talvolta ci rimproverano i «partners» quando impariamo lezioni di europeismo.

Tanto queste circostanze, quanto le difficoltà prevedibili che i governi incontrerebbero per ottenere nuovi crediti, rendono scettici perfino di fronte agli obiettivi più modesti che si potrebbero proporre in sede U.E.O.. La composizione di quest'organismo non è del resto ideale. La Gran Bretagna non è entrata anima e corpo in Europa, continua a guardare al «gran largo» di churchilliana memoria o preferire quel che resta di Commonwealth o di relazione privilegiata con gli Stati Uniti. Le dichiarazioni del suo ministro della Difesa Haseltine che per difendere l'Europa basta, oggi come ieri, la NATO, lasciano pochi dubbi in proposito. Belgio e Paesi Bassi conducono una politica prevalentemente mercantile quando non indulgono a sirene neutraliste. Posta dinnanzi alla scelta tra Stati Uniti ed Europa, generalmente l'Italia non esita e come criticarci se, in fondo, la seconda non esiste? Comunque la composizione della U.E.O. è migliore di quella della C.E.E. ove discorsi ed azioni in materia di difesa sono resi difficili dalla presenza di un membro neutrale e di altri paesi capricciosi o recalcitranti.

A formare il «nociolo duro» restano la R.F. di Germania e la Francia. La necessità di superare le loro rivalità fu una delle origini del processo integrativo europeo, che almeno in questo ha raggiunto l'obiettivo. Una cooperazione più stretta in materia di difesa può rafforzare i loro legami, che sono il fondamento della C.E.E., ed è accettabile da parte degli Stati Uniti nella misura in cui accresce il contributo europeo alle spese di difesa ed attenua le tentazioni pacifiste e neutraliste tedesche. Nel mese di luglio, l'«Herald Tribune» ha pubblicato un articolo ove si sosteneva la tesi che Francia e Germania possiedono, anche da sole, risorse politiche, economiche, scienti-

fico-tecniche e militari tali da poter costituire un centro d'attrazione e di potere di portata mondiale. Un passo importante verso la loro cooperazione nel campo della difesa è stato compiuto con la creazione di una commissione permanente mista, decisa da Mitterrand e Kohl nel vertice del ventennale (ottobre 1983) dando finalmente attuazione ad un articolo mai applicato degli accordi De Gaulle-Adenauer. Un altro passo quando i due paesi hanno concordato, nel vertice del luglio scorso, un programma di studi e produzione congiunti di aerei, carri armati, elicotteri ed altro materiale bellico. Per il momento, siamo nel campo degli armamenti convenzionali, ove la collaborazione può quanto meno cominciare ad attenuare il monopolio americano, più gravoso in epoca di dollaro alto.

Non sappiamo se, segretamente, è stato deciso qualcosa per il settore nucleare, ove esistono le già citate remore tedesche ma si potrebbe immaginare o una partecipazione finanziaria di Bonn o un suo «droit de regard» sull'uso delle armi nucleari, senza tuttavia diventare né proprietaria né corresponsabile.

Queste intese franco-tedesche hanno un impatto certo sull'Italia. La nostra industria degli armamenti, una delle prime dell'occidente, ha interesse ad associarsi. Se, un giorno, gli accordi, tra i due, o intereuropei, si estendessero al settore nucleare e noi ne rimanessimo fuori, rischieremo di essere l'unico dei quattro «grandi» europei estraneo al fatto nucleare, con una «grandezza» ridotta all'orpello delle partecipazioni a riunioni ristrette o del numero dei commissari e deputati europei. Come si può sostenere, infine, che un paese che ambisce di svolgere un ruolo di una certa importanza, possa rinunciare per sempre a dotarsi di quelle che sono le vere armi di oggi e doma-

ni? Persino in Spagna si elevano voci qualificate per affermare che non si deve rinunciare all'armamento nucleare (dichiarazione del segretario generale dell'istituto di studi strategici ammiraglio Salgado Alma, ripresa dalla stampa, in contrasto però con quella fatta dal primo ministro Gonzales a Copenhagen l'8 maggio us.).

Nel 1957 l'Italia seppe rispondere affermativamente ad una proposta francese ai «partners» continentali europei per una cooperazione militare compreso il settore nucleare d'allora. L'accettazione da parte nostra, che lasciava tiepidi alcuni partigiani ad oltranza dell'atlantismo, fu invece caldeggiata da uno dei nostri grandi ambasciatori (e membro fondatore del Circolo), Pietro Quaroni, che da Parigi mise in rilievo il valore essenziale che tale cooperazione avrebbe avuto per la costruzione dell'Europa (il progetto, poi, non ebbe attuazione per l'avvento al potere di De Gaulle, che nutriva altri disegni).

Dovremmo prepararci ad avere almeno lo stesso coraggio ma soprattutto a non metterci nella situazione che una simile domanda non ci fosse nemmeno rivolta!

Mi sembra che, da qualche tempo, ci sia da noi un interessamento maggiore per i problemi della difesa e militari, dovuto probabilmente anche all'attenuarsi di ricordi e diffidenze del passato. La «grande muette» impara ad esprimersi attraverso i suoi capi di stato maggiore ed altri esponenti qualificati. Auguriamoci che, in questo contesto, una riunione come quella imminente dell'U.E.U. a Roma susciti il dovuto interesse e dibattito, con l'occhio rivolto pure a quei problemi che, oggi, possono sembrare fantapolitica.

GIUSEPPE WALTER MACCOTTA