

iai istituto affari internazionali
88, viale mazzini • 00195 roma
tel. 315892-354456 • cable: Intaffari-roma

SEMINARIO SUI PROBLEMI DELLA SICUREZZA

5° Riunione: 12 luglio 1983

LE PROPOSTE DI ORGANIZZAZIONE
ISTITUZIONALE DELLA DIFESA EUROPEA

di

Gianni Borvicini

provvisorio

riservato

Roma, luglio 1983

IAI/24/83

Può sembrare strano ed in qualche misura controproducente che in questi anni di profonda crisi dello spirito e dell'identità comunitaria ritorni a galla il dibattito sulla sicurezza e difesa dell'Europa occidentale; o meglio, che si ricominci a pensare ad una difesa autonoma dell'Europa. Quello che è interessante notare subito, prima di addentrarsi nell'analisi delle ragioni di questo revival, è che l'Europa oggetto di dibattito non è quella dell'Ueo e dell'Eurogruppo o dell'Iepg, ma l'Europa comunitaria dei Dieci oggi e dei Dodici in un prossimo futuro. Da qualsiasi ambito le proposte provengano, perfino dalla "concorrente" Ueo, la domanda centrale cui si cerca di rispondere è in che misura e attraverso quali mezzi la Comunità europea possa assumersi il compito di gestire una propria autonoma politica di sicurezza (ed in subordine di difesa). Anche se la risposta, come nella relazione De Poi all'Assemblea dell'Ueo, è transitoriamente negativa, l'obiettivo ultimo e spesso non confessato apertamente è che difesa europea significa essenzialmente difesa della Comunità europea. Ogni altra definizione è accessoria o strumentale a questo obiettivo e quindi quando parliamo di difesa europea, ed è questa una seconda precisazione metodologica, non possiamo prescindere dallo stato più generale del grado di integrazione oggi raggiunto dalla Comunità europea nel campo economico e della politica estera (Cpe). La difesa europea, in altre parole, è uno degli elementi costitutivi del più ampio processo di integrazione degli europei all'interno dei confini della Comunità europea.

*

*

*

Quello che bisogna innanzitutto chiedersi è la ragione del rinnovato interesse per il tema della sicurezza. Ormai i segni della rivitalizzazione di un argomento considerato tabù per lunghi anni dopo il fallimento traumatico della Ced nel 1954 sono numerosi. A parte le iniziative del Parlamento europeo dal 1975 in poi e quelle parallele dell'Assemblea dell'Ueo, anche a livello di governo il tema è stato par-

zialmente ripreso sia sul piano comunitario (dal Rapporto Tindemans al più recente piano Genscher-Colombo) sia a livello nazionale con i significativi accenni dell'attuale ministro della difesa francese Hernu (in particolare di fronte all'Assemblea dell'Ueo il 30 novembre 1982) e di altri responsabili governativi della Ce, comprese alcune dichiarazioni di un candidato all'adesione nella Comunità come quelle rilasciate da Felipe Gonzales alla rivista dell'Ifri (Politique Etrangère n. 3/82). Lo stesso sta avvenendo anche al di fuori del contesto più strettamente governativo o parlamentare, con numerose iniziative di studio nei centri di ricerca europei e nei movimenti di opinione europeistica tradizionali, come è testimoniato dalla decisione del Consiglio britannico del Movimento europeo di finanziare un ampio studio sui problemi della difesa europea ed il cui primo frutto è stato il libro di B. Burrows e G. Edwards: the Defence of Western Europe del 1982. Vi è ormai una certa concordanza di analisi sui motivi che spingono gli europei ad occuparsi più da vicino dei problemi di sicurezza. Basterà qui accennarvi brevemente.

Innanzitutto c'è da dire che il motivo fondamentale risiede nel modificarsi profondo dei rapporti fra Europa e Stati Uniti. Da più di un decennio assistiamo infatti ad una costante crescita del contenzioso fra le due sponde dell'Atlantico. La caratteristica principale del modificarsi dei rapporti interatlantici risiede nel fatto che il disaccordo si è trasferito gradualmente da un settore all'altro degli interessi comuni, fino a contaminarli tutti contemporaneamente. Dal contenzioso monetario dei primi anni '70 a quello energetico, dalle dispute sul diffondersi del protezionismo all'impostazione da dare ai rapporti preferenziali con i Paesi in via di sviluppo, è stato tutto un crescendo di tensioni che in epoca più recente ha finito con il toccare direttamente anche il settore della sicurezza, ed in particolare di quella europea.

Parallelamente al deteriorarsi delle relazioni con gli Stati Uniti, che fra il resto oggi non è più monopolio della sola Francia ma che coinvolge in momenti ed in gradi diversi tutti gli altri partners comunitari, si è venuta formando una specificità europea nell'approccio da dare alle relazioni internazionali. Di questa specificità si sono avuti segnali importanti dal modo in cui è stato gestito dalle due parti dell'Atlantico il periodo della post-distensione, o meglio dallo sforzo operato dagli europei per salvaguardare qualche forma di distensione fra est ed ovest, almeno limitatamente al teatro europeo.

Accanto a questi elementi ormai noti possiamo aggiungere che il tema della sicurezza è divenuto in breve tempo, e specialmente in questi ultimi anni, argomento di dibattito prioritario nei vari Paesi della Comunità Europea. Il problema della dislocazione degli eurmissili, ad esempio, è presto divenuto oggetto di politica interna non solo nei Paesi della Comunità che dovranno ospitare i Cruise e i Pershing 2, ma anche in quelli, come la Francia, che non vi saranno direttamente coinvolti. Lo stesso movimento pacifista ha contribuito non poco a portare in primo piano il tema della sicurezza ed è oggi possibile affermare che esso costituisce una priorità nazionale nei Dieci. Vi è quindi una vasta base di dibattito nazionale che potrebbe in teoria essere trasferita a livello comunitario dal momento che si tratta chiaramente di un tema di rilevanza europea. Il fatto che esso vi sia trasferito solo parzialmente ed in modo spesso ambiguo da un'idea delle difficoltà che, malgrado la pressione oggettiva degli eventi, si devono ancora superare per avviare concretamente un piano di difesa e sicurezza europea.

A sollevare l'argomento della difesa europea vi è infine un altro fattore, che dovremmo considerare "in negativo": si tratta della paralisi che da alcuni anni ha colpito la cooperazione comunitaria nel campo economico. Il ragionamento che viene fatto da più parti è che, in mancanza di progressi nelle attività della Ce, gli unici passi in avanti

possibili possono essere operati nel campo della Cooperazione politica europea (Cpe), estendendo eventualmente tale cooperazione anche al campo della sicurezza. E' questa più o meno l'analisi che è stata fatta dagli estensori del Piano Genscher-Colombo e che è stata recepita anche in alcuni ambienti europeisti nella convinzione che per mantenere un minimo di dinamismo al processo di integrazione sia necessario procedere in qualche settore meno condizionato dai veti incrociati delle diverse lobby nazionali e più flessibile dal punto di vista politico-istituzionale di quanto non lo sia il settore comunitario soggetto alle regole del Trattato di Roma. E' interessante notare, ad esempio, come su questa linea si sia impegnata la rivista inglese Economist, che in più occasioni ha suggerito al proprio governo di risolvere le dispute sul bilancio comunitario "rilanciando" la cooperazione in altri settori e fra questi in quello della difesa europea, al fine di uscire da un'impasse devastante per la coesione comunitaria. Anche qui si può subito osservare che sul tema della difesa europea gli ostacoli non sono certo inferiori a quelli che si ritrovano oggi sul cammino del bilancio comunitario; d'altronde la fine fatta dal piano Genscher-Colombo sta chiaramente a dimostrare che l'argomento sicurezza e difesa europea è ben lungi dall'essere risolto.

* * *

L'errore politico-concettuale che spesso si fa parlando di difesa europea è infatti quello di considerarla una politica settoriale, da sommare meccanicisticamente seguendo il vecchio modello funzionalista alle altre politiche e agli altri settori di cooperazione comunitaria. Al contrario, il concetto di sicurezza europea ha oggi una valenza ed un significato estremamente complessi ed in ogni caso profondamente diversi da quelli che avevano dato vita al tentativo della Ced all'inizio degli anni '50. Allora il disegno era quello di integrare, su precisa domanda americana, la Germania nel più vasto quadro della difesa

occidentale, dando vita ad un apparato militare comune, strettamente subordinato alla Nato e privo di una precisa valenza politica. Tanto che, a correggere questo disegno strettamente funzionalista, si inserì all'ultimo momento il famoso art. 38 che prevedeva la creazione di una Assemblea ad hoc con il compito di redigere il trattato per una Comunità Politica Europea di carattere sovranazionale. Oggi, a parte il fatto che il problema tedesco è stato risolto con l'entrata della Germania nell'Ueo e poi nella Nato, una simile visione ristretta non è concettualmente, oltre che politicamente, accettabile.

Vediamo brevemente quali sono gli elementi costitutivi di una politica di sicurezza europea.

Dal punto di vista militare non è più solamente il fronte centrale o la minaccia da Est a preoccupare gli europei. Lo stesso pericolo può manifestarsi in Medio Oriente o nell'Area del Golfo. Parti di queste aree sono al di fuori della zona di competenza della Nato, anche se nello stesso tempo esse incidono in profondità sui rapporti fra le superpotenze. Lo stesso discorso vale per i conflitti locali in altre regioni del mondo, quali il Centro America o la questione delle Falkland, dove gli interessi europei sono messi direttamente in gioco e spesso non coincidono con le politiche o con le soluzioni proposte dall'alleato americano.

Ancora più complesso è il problema della sicurezza economica. Da questo punto di vista l'attuale complessità, se comparata con il passato, è ancora maggiore di quella che si ritrova in campo militare. Esiste innanzitutto il problema del trasferimento di tecnologie avanzate verso i Paesi dell'Est che spesso vede su posizioni opposte europei ed americani. Collegata a ciò vi è l'annosa questione delle sanzioni e dei loro effetti sia ad Est che ad Ovest. In secondo luogo si avverte la crescente necessità di proteggere dai turbamenti internazionali le fonti di approvvigionamento di energia e materie prime. Ed infine vi è

un crescente rischio di guerra commerciale e di conseguente sovrvolgimento delle relazioni interoccidentali e in particolare dell'insieme dei rapporti fra Europa e Stati Uniti.

Dal lato più strettamente politico, infine, il concetto di sicurezza europea è strettamente legato alla definizione di distensione, o più semplicemente alla volontà europea di mantenere un certo livello di dialogo fra Est ed Ovest. Anche qui le differenze di tattica fra Europei e Americani sono particolarmente evidenti.

Si tratta perciò di un concetto globale le cui dimensioni sono state anche sottolineate nell'ultimo rapporto sulla sicurezza europea presentato da Niels Haagerup nel dicembre '82: "gli avvenimenti stanno gradualmente avendo ragione della tendenza a trattare per compartimenti stagni i problemi di politica estera, isolando quelli che hanno implicazioni sulla sicurezza da quelli che non ne hanno". L'esempio che Haagerup riporta è quello delle relazioni tra la Comunità europea e molti paesi del mondo, compreso il Terzo Mondo. Esse possono essere di natura economica e politica, ma non sono scevre da implicazioni sulla sicurezza, quando si considera in particolare la dipendenza dall'esterno dell'Europa occidentale nell'approvvigionamento di materie prime.

Tuttavia anche se la globalità della sicurezza europea è un dato largamente condiviso, il livello delle proposte politico-istituzionali fino ad oggi presentate nelle diverse sedi europee e nazionali è estremamente modesto. Non si capisce davvero come sia possibile fare fronte alla complessità del concetto di sicurezza con strumenti talmente parziali e limitati. Solo gli ostacoli politici frapposti dai governi e da gran parte delle forze partitiche europee possono spiegare la difficoltà ad alzare il tiro delle proposte.

* * *

Essenzialmente i progetti che sono stati prodotti in questi ultimi anni originano da **quattro** diversi contesti.

Il primo, e più rilevante, è quello costituito dalle Assemblee europee, Ueo e Parlamento Europeo. Soprattutto quest'ultimo, dal 1975 con il rapporto Gladwin e Blumenfeld attraverso il rapporto Klepsch-Normanton del 1978 fino ai più recenti rapporti Haagerup del 1982 e Fergusson del 1983, ha dato un grande contributo al dibattito sulla sicurezza europea. Grosso modo l'approccio del Parlamento europeo al tema della sicurezza è stato di due tipi. Il primo ha cercato di introdurre l'argomento difesa attraverso la "porta di servizio" dell'industria europea per gli armamenti quale parte di una più ampia politica industriale europea: su questa linea si pongono il rapporto Klepsch e quello Fergusson. L'idea centrale di un tale approccio è che per superare l'ostacolo della mancanza di competenza comunitaria in materia di difesa, l'unico modo di procedere è quello di utilizzare strumentalmente le competenze esistenti. La debolezza principale di questa soluzione (a parte tutta una serie di altri problemi come ad esempio l'utilizzazione dell'IEPG come organismo trainante) è che la competenza comunitaria in materia industriale è puramente teorica, dal momento che ancora una vera e propria politica industriale comune non esiste.

Il secondo approccio è quello utilizzato da Gladwin e da Haagerup nel richiedere un allargamento del raggio di azione della Cpe dal campo della politica estera a quello della difesa. Ritorneremo in sede di conclusione su questo problema. Qui ci preme ricordare come il Parlamento europeo, specie nel caso del rapporto Klepsch, sia riuscito di fatto a sottrarre un potere che il trattato di Roma riconosce in esclusiva alla Commissione: il diritto di iniziativa. Infatti al termine della discussione in aula del rapporto Klepsch i parlamentari europei approvarono una risoluzione nella quale si impegnava la Commissione a predisporre un progetto (poi concretizzatosi in un'ambigua nota Davignon-Greenwood) di programma d'azione per lo sviluppo e la produzione di armamenti convenzionali.

Più in generale l'azione del Parlamento europeo ha conseguito alcuni effetti di grande rilievo politico.

Innanzitutto esso ha anticipato le altre istituzioni comunitarie, nel sollevare il problema della sicurezza dopo anni di ostinato silenzio da parte dei governi della Ce; questo sforzo è stato continuo e convinto, malgrado le forti resistenze esterne (alcuni governi membri ed in particolare la Francia) ed interne dei gruppi politici contrari ad affrontare il tema.

In secondo luogo il Parlamento europeo, specie nelle relazioni di Gladwin e Haagerup, ha contribuito a rovesciare l'approccio al problema della sicurezza adottato nel '54 ai tempi della Ced. Esso ha infatti evitato di avviare l'argomentazione dal punto di vista strettamente militare e ha invece cercato di sottolineare gli elementi politici del concetto di difesa; la linea logica di un tale atteggiamento è che prima bisogna creare una Comunità politica e solo parallelamente ad essa o in tempi successivi si può pensare ad una politica di difesa.

In terzo luogo esso ha cercato di spingere gli europei ad affrontare le crisi internazionali con maggiore tempestività e ad individuare le aree di prioritario interesse per la Comunità, come è stato ad esempio il caso dell'America centrale. Per fare ciò il Parlamento si è servito con grande caparbietà dei pochi mezzi a sua disposizione, dalle interrogazioni orali e scritte urgenti, alle mozioni; uno degli effetti di tale azione è stato quello di convincere i governi europei ad accordarsi su una qualche forma di crisis management comune (Rapporto di Londra dell'ottobre 1981). Inoltre il Parlamento europeo ha contribuito attraverso l'eco dei suoi dibattiti e delle sue risoluzioni ad allargare il concetto di sicurezza (ad esempio alla protezione dei diritti umani) e a proiettare l'immagine della Comunità nel mondo.

Tuttavia accanto a questi elementi positivi, il Parlamento europeo non ha saputo eliminare le ambiguità di fondo del concetto di si curezza europea, muovendosi fin con eccessiva prudenza allorchè si è trattato di affrontare gli aspetti più propriamente militari. Inoltre il suo impatto sulle forze politiche nazionali è stato estremamente li mitato e non ha contribuito sostanzialmente a trasferire a livello eu ropeo le percezioni nazionali della difesa e della sicurezza.

Ancora più modesti sono stati i risultati conseguiti dall'altra Assemblea europea, quella dell'Ueo, che pure ha la competenza per di scutere di problemi di difesa. Malgrado la bontà dei due più recenti rapporti, von Hassel del 1980 e De Poi del 1981 su l'unione europea e l'Ueo, nonchè l'appoggio ricevuto in più occasioni dal governo francese, con in prima fila il ministro della difesa Hernu nel già citato discorso, l'Assemblea di Parigi non è riuscita ad uscire dal limbo politico-istituzionale in cui si trova dal giorno della sua fonda zione. Le proposte in questione sono tutte tese a dimostrare che il problema della difesa europea può essere risolto solamente partendo dall'Ueo, dalla rivalutazione del suo ruolo, dalla decisione di tra sformarla nel "nucleo duro" della futura difesa europea e dal suo gra duale avvicinamento alla Comunità europea, competente nel campo della politica industriale e in quella estera. Elemento decisivo di questa operazione di "fusione" dovrebbe essere il Consiglio Europeo che, gra zie alla sua natura flessibile, potrebbe gestire contemporaneamente le competenze della Ce, della Cpe e dell'Ueo. La proposta ha sicuramente dei risvolti di un certo interesse, tuttavia non riesce ad essere sufficientemente credibile. Durissimo è al proposito il giudizio di Haagerup: "l'Ueo non può essere considerato lo strumento naturale di una più stretta cooperazione per la difesa dell'Europa occidentale, nè può aggiungere una dimensione militare alla Comunità europea. Ciò è dovuto al limitato numero di governi che vi aderiscono, alla generale mancanza di

interesse persino tra alcuni governi membri e all'impossibilità che alcuni Paesi della Ce, come l'Irlanda, la Danimarca e la Grecia aderiscano all'Ueo".

Il secondo contesto che prendiamo in considerazione è la Commissione di Bruxelles. Come abbiamo appena accennato, in questo campo la Commissione è stata letteralmente al traino: ha evitato con cura qualsiasi iniziativa, e anche quando vi è stata costretta è ricorsa alla scappatoia di affidare ad un esperto esterno, Greenwood appunto, la redazione della proposta, lasciando a Davignon il compito di inviare una nota aggiuntiva in cui si protestava l'incompetenza della Comunità in materia di sicurezza, anche se limitata al campo della politica industriale. Invece di proporre un programma di azione in materia di produzione di armamenti (come le era stato richiesto), la Commissione si è limitata a suggerire uno sforzo sistematico di informazione sul mercato degli armamenti convenzionali e a creare all'uopo un'unità di analisi dei mercati pubblici militari. Lo stesso rapporto Greenwood non va molto oltre e propone un obiettivo più modesto di quello indicato da Klepsch, che si sostanzia in "iniziative separate, ma concertate, per la sicurezza e la politica industriale e su un rinnovamento istituzionale limitato". La prudenza della Commissione, soprattutto se vista in risposta ad una politica sostenuta e voluta dal suo interlocutore istituzionale, il Parlamento europeo, appare sinceramente eccessiva, quasi che a Bruxelles si temesse di suscitare l'ira dei governi, con grave pregiudizio al proprio ruolo presente e futuro.

Il terzo contesto è quello dei governi. Si è fatto un gran parlare in questi ultimi tempi del piano Genscher-Colombo, elogiandone il coraggio per avere esso proposto l'estensione delle competenze della Cpe al campo della sicurezza. Ma è bene fare due precisazioni. La prima è che già nel 1976 il tanto vituperato rapporto Tindemans affermò esplicitamente che "l'Unione europea rimarrà incompleta, fintanto

chè non avrà una politica di difesa comune", concetto che non è stato ripreso nel piano Genscher-Colombo, tranne che limitatamente nella versione originaria - poi soppressa - in cui si accennava ad eventuali riunioni dei ministri della difesa. La seconda precisazione è che nel piano Genscher-Colombo il concetto di sicurezza non è mai chiaramente definito, con l'intendimento tattico di non sollevare troppe resistenze da parte di quei paesi che, come l'Irlanda, rifiutano qualsiasi coinvolgimento in iniziative militari. Malgrado tutte le prudenze e le cancellazioni sopportate nelle successive versioni, i governi della Ce non hanno saputo varare un vero e proprio piano di azioni concrete, limitandosi ad adottare una dichiarazione di intenti.

Delle proposte prodotte in ambienti non ufficiali, come quello dei Cinque istituti di ricerca europei, vi è solo da sottolineare che a fronte di eccellenti analisi sulla necessità di una difesa europea e sul concetto di sicurezza collettiva, il tenore delle proposte politico-istituzionali non è allo stesso livello di completezza e di elaborazione. Il ritenere, ad esempio, che la creazione di un'Agenzia europea per l'approvvigionamento di armi (proposta non dissimile da quella del rapporto Klepsch) basti a dare il tono ad una rinnovata iniziativa nel campo della difesa europea pare sinceramente troppo poco.

In effetti dal breve excursus sulle maggiori proposte di questi ultimi anni non può sfuggire il dato allarmante di una forte divaricazione fra fini individuati e mezzi proposti. Nessuno dei progetti presentati è completamente convincente ed è chiaro che ciò non è un fatto casuale. La complessità dei problemi politici da risolvere nell'abbordare il tema della difesa europea è talmente grande che è perfettamente comprensibile il motivo della debolezza delle proposte prodotte. Il problema della difesa europea è intimamente legato alla questione della Unione politica europea; in un momento, quindi, in cui il processo di integrazione sta sfuggendo di mano ai suoi artefici, appa-

re scontato che proposte appena un po' più coraggiose delle attuali avrebbero scarse possibilità di essere anche solo prese in considerazione.

* * *

C'è da chiedersi per quale ragione insistere sulla Comunità europea e ritenere che essa costituisca l'ambito "naturale" nel quale fare convergere ogni futura proposta.

La prima ragione, come succede sempre più spesso quando si parla della Comunità, è "in negativo". Essa si sostanzia nel fatto che nessuna delle altre istituzioni o organismi extra-Ce ha mai operato efficacemente nel campo della difesa europea e, soprattutto, che esse hanno scarse prospettive di ulteriore sviluppo. Delle due strutture europee nate in ambito Alleanza atlantica, e segnatamente l'Eurogruppo e l'Iepg, si è detto e scritto ormai quasi tutto in questi ultimi anni. Il limite principale dell'Eurogruppo è quello di non discutere materie di politica estera, essendo questo organismo composto esclusivamente da ministri della difesa o da loro rappresentanti. Certamente non si discutono questioni al di fuori dell'area Nato. In aggiunta la Francia non ne fa parte, il che ne indebolisce enormemente le potenzialità. Se quest'ultimo fattore non vale per l'Iepg, i limiti di questo organismo sono altrettanto gravi: non vi fanno parte i ministri; non è riuscito ad armonizzare le dottrine e le concezioni militari su cui dovrebbe fondarsi una buona politica di standardizzazione degli armamenti; infine il vincolo di occuparsi del solo problema della standardizzazione degli armamenti è fortemente limitativo in presenza di forti squilibri da paese a paese nel settore delle armi, con la conseguenza che i paesi minori o meno organizzati stentano a vedere la convenienza di una tale politica. Più in generale si può affermare che l'Eurogruppo e l'Iepg non sono tanto organismi che hanno aumentato la coesione fra gli europei, quanto piuttosto strumenti che hanno favorito il mi-

glioramento dei rapporti fra europei ed americani. I loro maggiori risultati sono stati quelli di accordarsi con i partners d'oltreatlantico, ma non di produrre armamenti in comune fra gli europei. Dei limiti dell'Ueo si è già detto. Basta qui aggiungere che ai sospetti della Germania (ancora parzialmente discriminata dalle norme del Trattato rivisto di Bruxelles) e alle reticenze della Gran Bretagna si somma l'assenza di tre paesi europei, assenza che un domani sarà destinata a cinque dopo l'entrata di Portogallo e Spagna nella Ce. Anche se il ragionamento può essere rovesciato, nel senso che nell'attuale situazione dell'Ueo si eliminano gli ostacoli politici frapposti da Irlanda, Danimarca e Grecia nei confronti di ogni progresso nel campo della difesa europea, non vi è dubbio che in prospettiva la limitazione geografica può giocare un ruolo negativo, riducendo il significato di interventi europei nel campo della sicurezza. Inoltre l'Ueo non ha competenze nè nel campo della politica estera nè in quello economico.

La seconda ragione che pesa a favore della Comunità è la valenza politica del problema della difesa europea. Se la difesa europea, come sembra logico e incontestabile, dovrà essere inquadrata in un'Unione europea è chiaro che il solo contesto abilitato a procedere verso l'integrazione politica, e quindi militare, è quello della Comunità europea.

Vi è poi il risvolto di politica industriale della politica di difesa. Abbiamo visto come la sola standardizzazione delle armi sia un fatto poco appetibile per alcuni paesi europei. Una two way street all'interno della Comunità avrebbe allora senso se inquadrata in un più ampio pacchetto di misure di politica industriale, tale da distribuire convenientemente guadagni e perdite da un settore all'altro delle industrie nazionali dei Dieci.

Infine un ulteriore elemento a favore della Ce è che essa ha sviluppato nel campo delle relazioni economiche esterne una sorta di po

tere equilibratore nel mondo. Si usa definire tale strumento di politica economica come "civilian power" ed intorno ad esso si è creata una ben definita immagine dell'Europa. Il problema che ci si pone è di sapere se questo "civilian power" possa continuare ad esistere senza essere accompagnato, in qualche caso, da una politica di sicurezza. Già in qualche occasione lo strumento economico della Ce è stato usato in senso punitivo (o conservativo): è il caso delle sanzioni seguite all'invasione dell'Afghanistan o alla crisi delle Falkland. In un suo rapporto sulla sicurezza delle rotte petrolifere il parlamento europeo Diligent si chiede se compito degli europei non sia anche quello di preservare la propria sicurezza energetica e quale effetto potrebbero avere in questo caso delle semplici sanzioni economiche. Sembra quindi nascere il problema dell'estensione del civilian power, anche al fine di mantenerne la credibilità e l'efficacia, ad una sorta di security e defence power. In ogni caso, allorchè si volesse operare un collegamento fra i due concetti, esso potrebbe operare solo a livello di Comunità europea.

La Ce appare quindi come il contesto naturale in cui trattare il problema della sicurezza e della difesa. La questione che allora si pone, e che è ancora estremamente aperta, è come e con quali strumenti e politiche arrivarci.

* * *

Alcuni criteri guida per un piano di rilancio complessivo degli aspetti politico-istituzionali della sicurezza e difesa europea potrebbero essere i seguenti.

Innanzitutto la difesa europea deve essere un prolungamento delle attività della Cpe e di quelle della Ce (per gli aspetti economici). Solo sotto questo cappello, come hanno dimostrato i successi della partecipazione europea alla Csce o l'intervento in alcune recenti crisi, è possibile costruire un'azione efficace e credibile.

La seconda esigenza è che si proceda, come già suggerito in alcuni precedenti rapporti Iai, alla definizione di una strategia complessiva europea che sia una sintesi soddisfacente delle diverse dottrine strategiche nazionali e delle autonome esigenze europee. All'uopo lo strumento può essere ricercato in un'Agenzia per la sicurezza europea o più modestamente in un planning group che sia emanazione della Cpe.

La terza esigenza è che la Comunità prenda parte in quanto tale a tutte le conferenze per la sicurezza ed ai negoziati sul disarmo, sforzandosi di elaborare in quel contesto posizioni autonome. Per ottenere tale risultato dovrà essere utilizzato crescentemente lo strumento della delega alla presidenza di turno del Consiglio.

La quarta esigenza è che si appoggino le iniziative dei singoli stati membri ad intervenire, anche con mezzi militari, nelle aree di instabilità ove sia in gioco un interesse comune all'intera Comunità. Tale intervento potrà configurarsi sia come partecipazione a corpi di pace (es. Sinai) sia come partecipazione a forze di intervento per la separazione di contendenti (es. Libano). Deve esservi anche qui una precisa delega comunitaria per quegli stati membri che intendano sobbarcarsi il peso e le responsabilità di tali iniziative. Lo stesso dovrebbe valere, come indicato nel rapporto Diligent, per la protezione di interessi vitali per tutta la Comunità. La copertura della Cpe (e questo suggerimento proviene anche dal rapporto Haagerup e da quello dei Cinque istituti) deve essere totale ed "a priori".

Infine è necessario pensare anche ad una possibile copertura finanziaria e ad un fondo ad hoc per il supporto di quelle iniziative (partecipazione a negoziati, corpi di pace, ecc) che siano di rilevanza comunitaria.

Tutto ciò senza dimenticare che se si vuole che il problema della sicurezza e della difesa diventi un problema di rilevanza europea

è necessario che si svolga un ampio dibattito politico e che si operi uno stretto controllo democratico su tutte le iniziative. L'appoggio dell'opinione pubblica è un elemento indispensabile al superamento dei non lievi ostacoli politici sulla via della difesa e più in generale dell'integrazione politica dell'Europa. E' perciò evidente che un posto di rilievo, anche alla luce dell'azione svolta in passato, spetta al Parlamento europeo ed ai partiti politici in esso rappresentati.

Tabella comparativa della partecipazione degli stati europei alla Ce
e agli organismi di difesa

<u>CE</u>	<u>UEO</u>	<u>Eurogruppo</u>	<u>Ieps</u>	<u>Nato</u>
BELGIO	B.	B.	B.	B.
DANIMARCA	-	D.	D.	D.
FRANCIA	F.	-	F.	(F.)
GERMANIA	G.	G.	G.	G.
GRECIA	-	Gr	Gr	Gr
IRLANDA	-	-	-	-
ITALIA	I.	I.	I.	I.
LUSSEMBURGO	L.	L.	L.	L.
PAESI BASSI	P.B.	P.B.	P.B.	P.B.
REGNO UNITO	R.U.	R.U.	R.U.	R.U.
		Norvegia	N.	N.
		Portogallo	P.	P.
		Turchia	T.	T.
				Islanda
				(Spagna)

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 10471
02 GIU. 1991

BIBLIOTECA