

IAI8621

VERSO UNA DIFESA EUROPEA?

di Gianni Borvicini

Oltre che di buone intenzioni, il cammino dell'Unione europea è lastricato anche di piani per la difesa e la sicurezza del continente.

Di questo problema, di un autonomo contributo dell'Europa alla sicurezza collettiva dell'Occidente, si parla fin dal primo dopoguerra. Se ne parla da due punti di vista principali: da una parte come necessario corollario per stabilizzare la situazione politico-militare fra est ed ovest all'indomani della sconfitta tedesca, dall'altra come elemento chiave per il raggiungimento dell'unificazione politica dell'Europa.

Ma mentre la prima ragione, quella di controbilanciare la minaccia proveniente da est chiamando a raccolta tutte le forze dell'occidente comprese quelle della Germania occidentale, è stata sempre valida, la seconda ha operato ad intermittenza a seconda del prevalere o meno dell'ideale europeistico su altre considerazioni di carattere più contingente. Così di difesa ed Unione europea si è a lungo dibattuto intorno ai primi anni cinquanta allorché è stata tentata la creazione della Comunità Europea di Difesa (CED) o più recentemente nei vari progetti di rilancio del processo di integrazione in collegamento con la Cooperazione Politica Europea (CPE) o parallelamente ad essa.

Un pò di storia.

Dal 1945 al '50, in verità, le preoccupazioni maggiori riguardano il futuro della Germania e l'esigenza di non ripetere l'errore del passato di assistere impotenti ad un suo riarmo autonomo. Il primo trattato del 1947, detto di Dunkirk, è infatti fra Francia e Gran Bretagna. Ad esso fa seguito nel 1948 la prima versione del Trattato di Bruxelles (quello che in seguito darà vita all'Unione europea occidentale-UEO) che estende l'alleanza franco-inglese ai tre Paesi del Benelux. Nel frattempo cresce il pericolo di un confronto fra Est ed Ovest e l'attenzione viene spostata sulla difesa collettiva dell'Occidente: nasce nel 1949 la Nato, senza ovviamente la partecipazione tedesca (1).

A quel punto i problemi da risolvere sono essenzialmente due: il primo è quello di reintegrare la Germania nell'alveo occidentale evitando un suo pericoloso isolamento e contemporaneamente attribuendole un ruolo nella difesa occidentale; il secondo è quello di sfruttare la favorevole occasione internazionale ed europea per dare corpo ad un disegno unitario del Vecchio Continente.

In base a queste considerazioni e sull'onda del primo successo europeista, la nascita della Comunità Europea del Carbone dell'Acciaio (CECA),

la grande intuizione di Jean Monnet di procedere per settori sulla via dell'integrazione diviene una quasi-realtà anche nel campo dell'unificazione degli eserciti. Nel 1952, infatti, gli stessi sei stati membri fondatori della CECA firmano anche il Trattato della CED. L'elemento maggiormente innovatore e potenzialmente favorevole ad una più completa integrazione è l'articolo 38 del Trattato che prevede la costituzione nel futuro di una Comunità politica europea, quale necessario cappello all'unificazione degli eserciti.

L'iniziativa dei Sei è fortemente appoggiata dagli americani, che vedono in essa il modo migliore per costringere la Germania occidentale a partecipare alla difesa comune. Sarà questa l'ultima volta che gli Stati Uniti si dimostreranno così chiaramente favorevoli ad uno sforzo europeo di unificazione e difatti Monnet comprende che il periodo è eccezionalmente favorevole per spingere sull'acceleratore del grande disegno politico di un'Europa Unita. Per un paio di anni, fino al rifiuto della ratifica da parte dell'Assemblea nazionale francese nell'agosto del 1954, il grande sogno dei federalisti sembra tramutarsi in realtà e la dottrina funzionalista che aveva permesso l'avvio della CECA e della stessa CED appare muoversi nella direzione da loro auspicata.

Il soprassalto nazionalista francese, dovuto essenzialmente alla forte opposizione del nascente gollismo e a quella dei comunisti, cui il socialista Jean Monnet non riesce ad opporsi in maniera convincente, costituisce un punto di svolta negativo del disegno federalista. La soluzione di ripiego consiste infatti nell'aggiornamento della vecchia ipotesi intergovernativa del Trattato di Bruxelles del 1948 nella nuova struttura dell'UEO (Unione europea occidentale) a Sette, con inclusione di Germania ed Italia; il suo compito è quello di difendere l'Europa in caso di attacco e nello stesso tempo di controllare il riarmo tedesco. Sempre nel 1954 la Germania viene accolta nella Nato.

Gli europei, a quel punto cessano di parlare di difesa comune. Solo nel 1961-62 i francesi propongono, nel piano Fouchet, di organizzare riunioni dei ministri della difesa dei Sei, ma il disegno è troppo legato ad una logica di preminenza della Francia per essere accettato dai partners comunitari. La conseguenza di questo ulteriore fallimento è il trattato bilaterale franco-tedesco del 1963 che prevede una cooperazione anche nel settore militare; ma questa clausola sarà parzialmente avviata solo nel 1984 da Kohl e Mitterand.

Il discorso della cooperazione fra europei nel campo della difesa prosegue solo in sede Nato con la costituzione nel 1968 dell'Eurogruppo e nel 1976 dall'IEPG (Independent European Programme Group). Il primo, un gruppo non istituzionalizzato di paesi europei, da cui manca tuttavia la Francia, ha il compito di favorire un contributo più omogeneo ed effettivo da parte dell'Europa alla difesa comune; il secondo, a livello più operativo, di estendere la standardizzazione e la produzione degli armamenti fra partners europei. All'IEPG partecipa anche la Francia in aggiunta ai 12 membri dell'Eurogruppo.

Un rinnovato europeo per una politica di sicurezza.

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 (2).

Parallelamente al deteriorarsi delle relazioni con gli Stati Uniti, 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 euromissili, ad esempio, è presto divenuto oggetto di contesa politica non solo nei paesi della Comunità che ospitano i Cruise e i Pershing-2, ma anche in quelli, come la Francia, che non vi sono 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 Dodici. 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 dà 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.

Infine vi è la convinzione che il processo di integrazione deve essere sbloccato prendendo in considerazione allo stesso tempo gli aspetti economici, quelli politici e quelli di 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 europeistici nella convinzione che per mantenere un minimo di dinamismo al processo di integrazione sia necessario procedere anche in quei settori che fino ad oggi sono stati trascurati, evitando di concentrarsi troppo su quelli strettamente economici.

Gli elementi costitutivi della 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. Parte di queste aree sono al di fuori della zona di competenza della Nato. 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 delicato 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, come è stato il caso della pipeline di gas dalla Siberia. Collegata a ciò vi è l'annosa questione delle sanzioni e dei loro effetti. 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 sconvolgimento 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 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.

La politica di sicurezza europea è perciò un concetto globale le cui dimensioni sono state anche sottolineate nell'ultimo rapporto sulla sicurezza europea presentato al Parlamento europeo da Niels Haagerup nel dicembre 1982: "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" (3). 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 scvre 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 far 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.

Quale rilancio.

Le ragioni di un rilancio degli sforzi di cooperazione nel campo della sicurezza sono infatti ormai chiare. Un dibattito rimasto a lungo sotto

le ceneri può finalmente emergere e propagarsi nelle varie istanze che vogliono occuparsene.

A prendere la guida di questo rinnovato interesse è il Parlamento europeo. Già nel 1975, nel rapporto Gladwyn-Blumenfeld sulla CPE, si collega la politica estera alla difesa (4). Successivamente i rapporti Klepsch del 1975, Davignon-Greenwood del 1980 e Fergusson del 1983 riprendono il discorso della politica di sicurezza europea dalla "porta di servizio", introducendolo cioè attraverso la cooperazione nel settore della produzione degli armamenti. Infine il progetto di Nuovo Trattato adottato dal Parlamento europeo nel 1984 dedica una delle sue sezioni alla difesa europea.

Gli stessi governanti della Comunità si sentono coinvolti nel clima di ripensamento del contributo europeo alla difesa collettiva dell'Occidente. Esempi si hanno nel rapporto Tindemanns del 1976 e nella Dichiarazione solenne di Stoccarda del 1983, conseguenza dell'iniziativa congiunta di Genscher e Colombo. In entrambe questi documenti, anche se con molta prudenza, si cerca di fare passare il concetto della necessità e coerenza di un impegno europeo nel campo della sicurezza, anche se per i soli aspetti economici e politici (per non urtare le suscettibilità di Irlanda e Grecia).

Al di fuori della CE l'argomento viene sollevato con un certo coraggio e respiro dall'Assemblea dell'UEO, essenzialmente attraverso i rapporti Von Hassel del 1980 e De Poi dell'anno successivo (5).

Tutti questi vari progetti hanno dato un notevole contributo al dibattito sulla difesa europea, ma hanno sortito scarsissimi (o nulli) risultati in termini di iniziative concrete. Fra il resto anche il livello delle proposte è stato politicamente di livello inferiore a quello emerso ai tempi della CED; si è privilegiato piuttosto l'aspetto accessorio della difesa europea (collaborazione industriale, coordinamento di organismi esistenti o ad hoc, ecc.) che quello squisitamente politico.

Essenzialmente le linee che emergono da queste proposte sono quattro.

Nella prima si parte dalla considerazione che un certo pragmatismo, di tipo funzionale, possa aiutare gli europei a ragionare di difesa. Il sistema migliore è quello di cominciare a cooperare nel campo della produzione degli armamenti e della standardizzazione. Ciò aiuterebbe a risolvere diversi problemi. Un più bilanciato equilibrio nel commercio delle armi con gli Stati Uniti, un progresso maggiore nel campo delle alte tecnologie e una migliore protezione dell'occupazione in un settore particolarmente stabile in tempi di difficoltà economiche. Inoltre un'iniziativa di questo tipo potrebbe essere presa all'interno della CE, unico contesto istituzionale competente ad avviare una politica industriale comune.

La seconda linea di ragionamento è quella di cominciare la cooperazione ad un livello più elevato. Da una parte vi è la proposta del Parlamento europeo di inserire in un disegno complessivo di revisione del Trattato la difesa europea, pur lasciandola nella sfera di un parziale controllo degli stati membri. Dall'altra vi sono i progetti dell'UEO, ed in particolare quello di De Poi, di dividere le competenze fra tre diversi contesti, l'UEO per gli aspetti strettamente militari, la CE per quelli di politica industriale e la CPE per i risvolti di politica estera. Il tutto

unificato sotto il cappello del Consiglio europeo e coordinato a livello esecutivo dagli organismi di gestione opportunamente riformati delle tre Istituzioni. Due disegni, come si vede, che alla lunga prevedono un ridefinizione complessiva degli equilibri istituzionali europei e una ratifica di nuovi accordi.

Il terzo tentativo operato è stato quello di una rivitalizzazione separata dell'UEO in attesa che maturino i tempi per trattare l'argomento in sede comunitaria. Si sarebbe così superato il problema dei paesi riluttanti ad avviare una collaborazione nel campo della difesa. In effetti questa strada è stata tentata dai ministri della difesa e degli esteri dei Sette paesi dell'UEO nelle due riunioni successive di Roma nell'ottobre 1984 e di Bonn nell'aprile dell'anno seguente. I risultati di questo sforzo sono stati molto modesti, anche se alla vigilia era stato fatto cadere uno dei grossi ostacoli politici che impedivano all'UEO di funzionare: sono state cioè tolte le restrizioni alla Germania di produrre determinati armamenti convenzionali. Malgrado ciò, quello che si è ottenuto è il raddoppio delle riunioni del Consiglio ministeriale e la trasformazione delle esistenti agenzie, i cui compiti erano venuti meno col tempo, in organismi più in linea con le necessità dell'UEO. Ma per ora le riforme sono più nominali che di sostanza (6).

L'ultimo progetto è stato quello di inserire nella CPE la politica di sicurezza europea. Per il momento, malgrado i ripetuti tentativi, quello che si è ottenuto è la menzione in alcuni rapporti del concetto di sicurezza politica ed economica. Sia nel Rapporto di Londra del 1981, volto a migliorare le procedure della CPE, sia nella ricordata dichiarazione solenne di Stoccarda, sia più recentemente nell'Atto unico approvato al Consiglio europeo di Lussemburgo si menziona la necessità di occuparsi almeno di questi aspetti della sicurezza, lasciando per il momento da parte quelli militari. Tuttavia, anche se in modo preagmatico, nel passato la CPE ha affrontato situazioni che avevano un diretto risvolto con problemi di sicurezza, come nel caso dell'appoggio alla Gran Bretagna nella prima fase della vicenda delle Falklands o nella politica di sanzioni contro l'Iran al tempo della prigionia dei diplomatici americani. Si tratta ora di determinare fino a che punto la Comunità europea sia in grado di sviluppare l'uso dei pochi strumenti a sua disposizione.

Qualche passo verso una politica di sicurezza comune.

Anche se il cammino appare estremamente arduo è bene cominciare a delineare alcuni criteri-guida per un piano di rilancio complessivo degli aspetti politico istituzionali della difesa europea.

Premesso che, in teoria, l'ambito più appropriato è quello costituito dalla Comunità, la difesa europea dovrebbe configurarsi come il 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. Se, come sembra in questi ultimi tempi, si vuole fare il primo passo partendo dall'UEO è bene non dimenticare che un'iniziativa in questa direzione avrebbe qualche senso solo se usata strumentalmente al fine di superare gli ostacoli più immediati (Irlanda, principalmente). Ma la strategia di fondo deve essere quella di inquadrare

politicamente questo primo passo nell'ambito più vasto e articolato della cooperazione europea.

La seconda esigenza è che si proceda 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 un gruppo di pianificazione 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.

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. Deve esservi qui una precisa delega comunitaria per quegli stati membri che intendano sobbarcarsi il peso e le responsabilità di tali iniziative. La copertura politica della CPE deve tuttavia essere a totale e "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 corpi di pace; a negoziati, ecc.) che siano di rilevanza comunitaria.

A nostro modesto avviso, solo seguendo questa strategia gradualista, ma già fin dall'inizio globale, si potranno predeterminare le basi concettuali e pratiche per una diretta responsabilità della Comunità nel campo della difesa e contribuire, per questo tramite, al raggiungimento di un più alto grado di Unificazione politica.

NOTE

- (1). Per una ricostruzione degli avvenimenti riguardanti la difesa europea si rimanda a due studi di rilievo:
Burrows, B., Edwards, G., "The Defence of Western Europe", Butterworth European Studies, Londra, 1982.
Dell'Omodarme, M., "Europa, Mito e Realtà del processo di integrazione", Marzorati Editore, Milano, 1981.
- (2). Vedi in proposito: Kaiser, Lord, de Montbrial, Watt, "Western Europe: what has changed, what should be done", The Royal Institute of International Affairs, Londra, 1981.
- (3). Parlamento Europeo, "La cooperazione europea e la sicurezza in Europa", Relazione di Niels Haagerup, PE 80082/Def., Lussemburgo, Dic. 1982.
- (4). Per una completa panoramica delle proposte del Parlamento europeo nel campo della sicurezza vedi: "The Development of the European Parliament's activities in relation to security and armaments matters", Directorate General for Research and Documentation, European Parliament, Luxemburg, 27/2/1984.
- (5). Ueo, "L'avenir de la sécurité européenne", Rapporto Von Hassel, Sessione ordinaria, dicembre 1980.

Ueo, "L'Union Européenne et l'Ueo", Rapporto De Poi, XXVII sessione ordinaria, Documenti di seduta, n. 894, dicembre 1981.

(6). Sull'Ueo vedi: Istèvene Gaias, Security in Europe: Reactivation of the Weu and the Process of European Integration, in The International Spectator, n. 3/4, 1985.

Sommario del Documento

Nome Docum. : IAI8621 Edizione: .003 Protetto: No (Si o No)
 Autore : Gianni BONVICINI
 Titolo : VERSO UNA DIFESA EUROPEA?
 Commenti : DEFINITIVO
 Linee/Pagina : 54
 Totale Pagine: 8
 Impaginazione: 01 (N.ro minimo di righe/paragrafo)
 Troncamento : 05 (N.ro spazi permessi a fine riga)
 Corpo Caratt.: 2 (Caratt. per pollice: 1=10, 2=12, 3=15)
 Allin. Destro: No (Si o No)
 Tipo Caratt. : 001 (1=non-proporzionale)

Funzione:	Data:	Ora:	Operatore:	Volume:
Creazione	86/08/21	11:48	BONVICINI	IAI1
Revisione	86/08/25	17:39	DOCIAI	IAI1
Stampa	86/08/26	11:00	DOCIAI	
Archiviaz.				

LIBRARY OF THE
CONGRESS
PHOTODUPLICATION SERVICE
5101 MARSHFIELD DRIVE
FISHERS, MD 21038
TEL: 301 709 8300