

IAI8624

COOPERAZIONE POLITICA EUROPEA E POLITICA DI SICUREZZA
NEI RAPPORTI EUROPA-AMERICA

di Gianni Borvicini

Fra i vari aspetti delle relazioni euro-amicane, quello del coordinamento delle rispettive politiche estere è forse fra i meno studiati e conosciuti. E ciò essenzialmente per tre motivi.

Il primo è che a differenza dei problemi di sicurezza, ove esiste la Nato, o di quelli economici, dove più o meno funzionano dei meccanismi di regolazione dei conflitti ovest-ovest (Gatt, Imf, Vertici dei Sette, Comitati bilaterali Usa-Cee, ecc.), per le questioni di politica estera in senso stretto non esiste una sede istituzionale propria e ben definita che possa dirimere le divergenze.

Il secondo motivo è che, a differenza della Cee, il meccanismo diplomatico-governativo della Cooperazione politica europea (Cpe) ha procedure più flessibili e sfuggenti dal punto di vista del decision-making e delle competenze ed è quindi più difficile da "riconoscere" come interlocutore istituzionale da parte dei paesi terzi.

Infine, collegato a questa ultima ragione, vi è il fatto che la sovrapposizione dei rapporti bilaterali fra i singoli governi europei e gli Stati Uniti ai tentativi di dialogo "istituzionale" fra Cpe e Usa è tale da creare un senso di confusione e di incertezza sulla strada da scegliere e sulla "prevalenza" della Cpe rispetto ai tradizionali canali diplomatici interstatali.

La nascita della Cpe come elemento di approfondimento del processo di integrazione europea.

Eppure la Cpe, nell'intenzione dei suoi promotori, è nata proprio con il duplice scopo di dare vita nella Comunità europea ad una specie di "clearing house" dove confrontare i propri interessi nazionali di politica estera ed, eventualmente, elaborare posizioni comuni allo scopo di fare progredire l'influenza dell'Europa occidentale nel mondo (1).

E dove, se non nel campo delle relazioni fondamentali e vitali fra Europa e Usa doveva cimentarsi la Cpe? Che questo d'altronde fosse uno dei banchi di prova principali per la determinazione della capacità degli europei ad agire in quanto Entità autonoma anche nel settore della politica estera, oltrechè in quella economica, veniva autorevolmente riconosciuto dall'allora primo ministro belga Leo Tindemans nel suo Rapporto sull'Unione europea del 1976 (2). D'altronde le tensioni fra europei ed americani dell'inizio degli anni '70 stavano lì a dimostrare che il problema dei rapporti ovest-ovest costituiva il punto di passaggio obbligato di ogni tentativo europeo di affermare la propria immagine nel mondo, sia ad Est che nel Sud Africa, nel Mediterraneo ed in America Latina.

Questo non significa che la Cpe sia nata principalmente allo scopo di risolvere la questione dei rapporti con gli Usa o che il suo contributo al raggiungimento di una più completa "Unione Europea" debba essere forzatamente

intesa in chiave anti-americana. Anche se già nel 1965 Kissinger con il suo consueto cinismo affermava: "The assumption that a united Europe and the United States would inevitably conduct parallel policies and have similar views about appropriate tactics runs counter to historical experience. A separate unity has usually been established by opposition to a dominant power. The European sense of identity is unlikely to be an exception to this general rule - its motives could well be to insist on a specifically European view of the world...- which is another way of saying that it will challenge American hegemony in Atlantic policy"(3), la decisione di dare vita alla Cpe, presa all'Aia nel 1969 dai Capi di Stato e di Governo dei Sei, rispondeva a ragioni profondamente diverse.

La prima, se vogliamo, poteva essere giudicata dagli europeisti in modo negativo: il tentativo, cioè, di introdurre nel processo di integrazione europea un elemento di cooperazione intergovernativa in alternativa a quello funzionalista già sperimentato con notevole successo nella Cee (4).

La seconda, molto più sostanziale, di "approfondire" in positivo, attraverso la cooperazione in politica estera alcune delle politiche più rilevanti già allora ottenute o prossime da ottenere (come l'allargamento della Cee da Sei a Nove) nel campo delle relazioni economiche esterne. Basti pensare agli accordi commerciali negoziati nel Kennedy Round, agli Accordi di Associazione con i paesi in via di sviluppo, al sistema di preferenze generalizzate, ecc., tutti esempi di un modo autonomo di contribuire, in quanto europei, alla stabilizzazione delle relazioni economiche internazionali. La Cpe non faceva altro che completare questo disegno di globalizzazione delle politiche comunitarie ed, in teoria, contribuire al raggiungimento del traguardo finale dell'Unione europea. Al di là, quindi delle controversie iniziali e della difficile convivenza fra Cpe e Cee, la logica "positiva" di avviare la cooperazione nel campo della politica estera rispondeva al criterio dell'"approfondimento" del processo di integrazione dell'Europa (5).

La crescita del contenzioso Europa-Usa.

La nascita della Cpe è quindi anteriore a quello che Dahrendorf chiama il periodo dell'"americanizzazione dell'America" e che si può fare risalire all'agosto del 1971, al cosiddetto Nixon Shock, cioè alla decisione improvvisa ed unilaterale di sganciamento del dollaro dall'oro e della fine di Bretton Woods (6). Il problema Cpe-Usa nasce infatti da necessità oggettive; più precisamente dalla profonda modifica dei preesistenti rapporti Europa-Usa, a cominciare da quelli monetari. Ad essi si aggiungeranno in seguito altri eventi, magari non direttamente collegati al contenzioso bilaterale Cee-Usa, ma che avranno profondi influssi su di esso.

Basti qui ricordare i crescenti contrasti sulla ridefinizione delle responsabilità nell'Alleanza Atlantica del 1973, quello che forse con una punta di ironia fu battezzato da Kissinger "l'anno dell'Europa", cui seguirono le tormentate vicende dell'atteggiamento da assumere sul conflitto nel Medio Oriente e del ruolo da attribuire alla costituenda Agenzia Internazionale dell'Energia, che gli americani volevano in chiave fortemente antiaraba. I tentativi di trovare dei meccanismi di consultazione preventiva fra europei e americani, che sembrarono giungere ad una soddisfacente soluzione con la formula di Gymnich nel 1974 (di cui parleremo ampiamente più avanti), furono poi travolti dalla crisi della distensione durante la presidenza Carter e dal parallelo estendersi degli interessi europei nei vari scacchieri mondiali, dal Centro America al Sud Africa, dove le occasioni di attrito non potevano che moltiplicarsi.

Ciò che si può sicuramente affermare è che, rispetto al passato, la caratteristica odierna delle difficili relazioni euro-amicane è quella di estendersi a tutti i settori di cooperazione, e non più solamente a quello tradizionale del commercio, e di coinvolgere globalmente o di volta in volta tutti i partners europei e non più solo la "terribile" Francia; la stessa Comunità europea, infine, non è più, come nei primissimi anni del processo d'integrazione, nelle grazie degli Usa, ma anzi è divenuta uno degli obiettivi principali delle recriminazioni americane (7).

Le difficoltà nei rapporti interatlantici si spiegano, a nostro avviso, in base a tre ragioni principali, collegate fra di loro.

La prima è la debolezza delle Istituzioni internazionali, quali regolatrici dei conflitti. Esse non sono state adattate in tempo ai nuovi compiti e all'accresciuto numero di attori nel sistema internazionale. Ad esempio, per quanto riguarda gli accordi monetari, nulla ha preso il posto dei cambi fissi e del dollaro come perno del sistema. Nel settore dei rapporti commerciali, l'area geografica che dovrebbe interessare il Gatt è divenuta più estesa dell'area di competenza di questa istituzione. Nel campo delle politiche macroeconomiche la comune accettazione del paradigma Keynesiano quale base per l'esercizio della cooperazione è andata perduta ed oggi anche le dottrine economiche sono conflittuali. Infine, per quanto riguarda i problemi strategici, la Nato ha perso molto del suo peso a causa della moltiplicazione e pericolosità dei conflitti locali al di fuori dell'area di sua competenza, del terrorismo internazionale e del trasferimento del confronto est-ovest nelle zone periferiche rispetto al tradizionale fronte centrale.

La conseguenza ovvia della caduta o del ridimensionamento delle istituzioni internazionali è stata la crescita di un disordinato multilateralismo ad hoc (Gruppo dei 5, dei 7, Direttorio a Tre, Club vari, ecc.) e di una tentazione al diffuso ricorso all'iniziativa unilaterale piuttosto che alla cooperazione.

La seconda ragione è che le considerazioni di politica interna hanno oggi sempre di più la prevalenza su ogni tentativo di coordinamento internazionale: la sovranità nazionale è formalmente indiscutibile e indiscussa, ed è persino appesantita dal maggiore coinvolgimento sia dei governi che delle opinioni pubbliche in tutti i maggiori problemi del nostro tempo, a cominciare dalla gestione dell'economia, della politica e persino della strategia. La ricerca del consenso interno, anche per la minore influenza dei governi nei processi decisionali, è divenuta una esigenza sempre più avvertita. Considerazioni elettorali o di potere divengono decisive. Quindi la ricerca di un coordinamento internazionale e del consenso degli altri governi partners diventano secondari.

Infine cresce, in modo contraddittorio rispetto all'emergente nazionalismo, l'interdipendenza dei sistemi politici ed economici, tanto che ogni atto unilaterale di politica interna ha immediate conseguenze internazionali, come pure ogni decisione internazionale ha effetti sui comportamenti interni. Cresce anche l'interdipendenza fra i settori, commerciale, monetario, industriale e ogni decisione presa in uno di essi ha ripercussioni immediate anche negli altri. Se in un sistema così strettamente interdipendente si adottano pratiche protezionistiche, le conseguenze si fanno sentire a catena sia sugli altri paesi che fra i diversi rami dell'attività economica e politica. In effetti il protezionismo ha in sé motivazioni ed effetti contraddittori: è un forte elemento di aggregazione del consenso interno in difesa di supposti interessi lesi da una sleale competitività, ma crea contemporaneamente incertezza all'esterno, rendendo impossibili i programmi di investimento e la libertà di movimento sul piano internazionale (8).

La regolazione del contenzioso euro-americano attraverso la Cpe: la formula di Gymnich e i suoi sviluppi.

Per tornare al tema specifico Cpe-Usa, l'unico vero tentativo fatto per cercare di regolare le rispettive posizioni in politica estera è quello sopra accennato della formula di Gymnich, offerto dagli europei agli americani l'11 giugno del 1974 sotto la pressione di avvenimenti già in parte ricordati: guerra dello Yom Kippur dell'autunno 1973, la dichiarazione dei Nove sul Medio Oriente del 6 novembre '73 (con il riconoscimento dei legittimi diritti dei Palestinesi), la dichiarazione sull'Identità europea del 14 dicembre dello stesso anno, la presenza fisica, il giorno successivo, dei ministri arabi nel luogo del Vertice dei capi di governo della Cee, l'avvio del dialogo euro-arabo annunciato agli americani nel marzo del '74, la contrastata creazione dell'Aie senza la Francia.

La formula di Gymnich tendeva a porre rimedio in extremis ad una situazione che stava visibilmente peggiorando di giorno in giorno, attraverso l'istituzione di una procedura di consultazione preventiva con gli americani che evitasse il sorgere di ulteriori equivoci sulle rispettive posizioni di politica internazionale. Naturalmente, a causa dei sospetti, soprattutto francesi (ma non solo), di legarsi troppo le mani, la formula è un ben noto capolavoro di ambiguità e di compromesso (9). Vale la pena ricordarne il testo: "Les ministres ont estimé, d'un commun accord, que l'élaboration de positions communes des Neuf en politique étrangère pose la question de la consultation avec les Etats alliés ou amis. De telles consultations font tout naturellement partie de toute politique étrangère moderne.

On s'est mis d'accord sur une procédure pragmatique ad hoc. Des consultations sont menées au nom des Neuf par la présidence qui en est chargée par ses huit partenaires.

Dans la pratique, cela veut dire que si l'un des partenaires soulève, dans le cadre de la Cpe, la question de l'information et de la consultation d'un Etat allié ou amie, les Neuf en discutent et s'ils sont parvenus à un accord, chargent la présidence d'agir sur cette base.

Les ministres espèrent fermement que ce "gentleman's agreement" informel conduira aussi avec les Etats-Unis à des consultations souples et pragmatiques tenant compte d'une manière raisonnable des intérêts des deux cotés."

Malgrado la vaghezza, la formula poneva in modo preciso la questione della consultazione con i paesi terzi. Si avvertiva infatti la necessità di non isolare la politica estera degli europei da quel sistema di alleanze e di rapporti privilegiati che si erano faticosamente costruiti nel dopoguerra. Il successivo rapporto di Londra dell'ottobre 1981 e la dichiarazione solenne di Stoccarda del giugno '83 ribadivano infatti l'importanza di una rete di consultazione con i Paesi terzi. L'obiettivo era triplice: riassicurare i partners abituali, formare coalizioni più ampie possibili sui grandi fatti e problemi internazionali, allargare il numero e la qualità degli amici nel mondo (10).

Ma è evidente che al di là di questi obiettivi generali, d'altronde già enunciati nei dettagli nella Dichiarazione sull'Identità europea del dicembre 1973, il destinatario principale della Formula di Gymnich erano gli Stati Uniti. La rilevanza di questi rapporti era tale che, a differenza di tutti gli altri paesi ed aree geografiche, non si era ritenuto opportuno delegare questa materia ai cosiddetti working groups, piccole unità di diplomatici incaricati nell'ambito della Cpe di approfondire singoli issues a

relazioni con Paesi terzi. Il carattere globale delle problematiche Europa-Usa abbisognava infatti di un trattamento particolare, al più alto livello e con una frequenza maggiore di quella normalmente attribuita ai gruppi di lavoro.

Questo non vuol dire che la formula di Gynnich intendesse "istituzionalizzare" i rapporti Cpe-Usa, ma solamente dare un segnale politico sulla buona volontà europea di non sottrarsi alle esigenze del dialogo interatlantico ed istituire una procedura "souple", un gentleman's agreement, di consultazioni preventive (e successive).

L'esperienza e la prassi della consultazione Cpe-Usa.

Difatti fino ad oggi la formula di Gynnich ha funzionato, relativamente bene su una base di assoluto pragmatismo e di miglioramento progressivo di procedure di consultazioni adottate di volta in volta a seconda delle necessità.

Il ruolo centrale in questo processo è giocato come c'era da aspettarsi, dalla presidenza di turno della Cpe e, da parte americana, dall'ambasciata che ha la sede nel paese che assicura la stessa presidenza. Questi contatti avvengono con grande frequenza e a vari livelli, fra direttore degli affari politici ed ambasciatore americano o vice ambasciatore, fra corrispondente e consigliere politico Usa, e così via. Tuttavia anche qui non esiste una regola precisa: tutto dipende dall'importanza e dall'urgenza del problema da risolvere, dai contatti personali fra funzionari europei e americani, dalla grandezza del paese che detiene la presidenza. La missione americana presso la Cee gioca spesso il ruolo di coordinatore fra le varie ambasciate e il Dipartimento di Stato (11).

Oggi, dopo l'istituzione del sistema della Troika nella Cpe, il ruolo delle ambasciate si è diversificato ed ampliato entrando nel gioco anche quello degli altri due paesi (in futuro probabilmente quattro dopo l'allargamento della Troika) interessati alla gestione della presidenza della Cpe.

I contatti fra europei ed americani non si limitano al suolo europeo. Anche a Washington (Dipartimento di Stato) e a New York (Nazioni Unite) l'attività di scambio delle informazioni è intenso ed articolato. Da parte della Cpe è sempre la presidenza (o la Troika) ad assicurare la funzione di portavoce: dal 1982, inoltre, si è elevato il livello degli incontri con una visita, all'inizio del semestre, del presidente di turno della Cpe al suo collega segretario di stato americano.

Questa vasta attività ha due obiettivi principali: in via preventiva ottenere il consenso degli Usa ad iniziative europee ed in via successiva chiarire il contenuto dell'accordo raggiunto fra europei ed evitare equivoci con gli americani. Essa, tuttavia, non funziona solo in una sola direzione, dalla Cpe agli Usa, ma molto spesso in quella opposta, allorché gli Usa vogliono assicurarsi che gli europei seguano una ben determinata "policy", come è ad esempio avvenuto alla vigilia della famosa dichiarazione di Venezia sul Medio Oriente del 1980 con un flusso inusuale di informazioni americane sul contenuto dell'accordo di Camp David, volto a convincere gli europei a non discostarsene (12).

Eccezionalmente poi, i contatti fra americani ed europei si spostano anche in altri paesi terzi, allorché l'interesse comune o la necessità di un coordinamento in loco lo richiedono.

La consultazione preventiva e successiva avviene su tutti i temi trattati in seno alla Cpe, che abbiano evidente rilevanza per i rapporti interatlantici: oggi entrano in questi contatti anche le informazioni sulla lotta al terrorismo internazionale, dopo che di questo problema si è deciso di

discuterne anche in sede di ministeri degli esteri (e di Dipartimento di Stato), attraverso l'istituzioni di unità ad hoc.

I limiti della Cpe nell'azione di coordinamento fra europei ed americani.

Tuttavia, anche se l'esperienza maturata in questi anni ha indicato che la formula di Gymnich ha operato meglio del previsto (nel senso che non vi sono state quelle rigidità dogmatiche temute all'inizio), il problema dei rapporti Cpe-Usa nel campo della politica estera è lungi dall'essere risolto. E ciò per varie ragioni.

La prima, può apparire banale ma è pur vera, è che la distinzione fra attività e competenze della Cpe e della Cee crea confusione e disagio fra i paesi terzi. Gli stessi Usa, che ormai hanno dimestichezza con la Cpe, faticano a rendersi conto dell'attribuzione a questo piuttosto che a quell'istituzione di determinati compiti e di diverse procedure (13). Nella loro concretezza, inoltre, gli americani tendono a dare più importanza alla Cee, dove si può trattare su argomenti ben precisi (agricoltura, commercio, ecc.), che sulla sfuggente natura dell'attività connessa alla Cpe, ove è difficile andare oltre la fase puramente dichiaratoria e passare a quella operativa. Molto spesso inoltre essi si trovano disorientati dalla lentezza dell'elaborazione delle decisioni comuni e dal fatto che esse sono solitamente il risultato di un "minimo comun denominatore". Si ritorna qui al noto problema della credibilità e dell'efficacia delle dichiarazioni dei Dodici nella Cpe. Spesso, quindi, per evitare di cadere nella trappola della sopravvalutazione del significato dell'attività in seno alla Cpe, gli Usa preferiscono il più efficace e meglio conosciuto mezzo dei rapporti diplomatici bilaterali con i singoli stati membri della Cee (14). Ciò accade, ad esempio, quando la presidenza di turno della Cpe è gestita da un piccolo Paese. D'altronde lo stesso accade da parte europea, allorché per dissenso con i propri partners o per particolari esigenze nazionali si preferisce trattare direttamente con l'alleato d'oltreatlantico.

Il secondo elemento di affievolimento dell'importanza della Cpe nei rapporti euro-americani è venuto dall'istituzione dei Vertici dei Sette e, soprattutto, dalla loro graduale trasformazione da vertici economici a incontri di politica estera; in effetti il compito del coordinamento ovest-ovest sui grandi temi di politica internazionale è crescentemente attribuito a questo consesso, in cui la Comunità è rappresentata dal presidente del Consiglio e da quello della Commissione (15). Da questo punto di vista, la riduzione del numero dei Consigli europei da tre a due, introdotta dal recente Atto Unico di Lussemburgo, ha diminuito la capacità della Comunità di preparare in anticipo una posizione comune di fronte agli americani, come avveniva normalmente nel Consiglio europeo di primavera.

Una terza considerazione riguarda la difficoltà a mantenere certi argomenti del contenzioso euro-americano all'interno della Cpe, allorché la loro natura si trasforma e finiscono per ricadere sotto la competenza di altre istituzioni; ciò succede ad esempio su temi che hanno risvolti di sicurezza, come succede spesso sulle questioni est-ovest; nel caso delle sanzioni alla Polonia, ad esempio, si passò dall'ambito Cpe a quello Nato allorché la crisi si fece acuta e le pressioni americane per adottare in comune delle sanzioni crebbero di intensità (16).

Queste ultime riflessioni ci conducono al più generale problema del rapporto fra diverse istituzioni, allorché la questione ricade contemporaneamente sotto la competenza di più di esse. La Cpe da questo punto di vista gioca un ruolo secondario, dal momento che in essa gli americani non sono fisicamente presenti, mentre nelle altre, siano esse il Vertice dei Sette

o la Nato, godono di una presenza istituzionale che ne aumenta l'influenza e le possibilità di intervenire tempestivamente. La mancata "istituzionalizzazione" delle procedure di Gymnich è, sotto questo profilo, un elemento di debolezza dal momento che permette agli americani di scegliere la scorciatoia dei rapporti bilaterali diretti con i singoli governi o lo spostamento di un problema in altre sedi. Per di più la natura pragmatica e flessibile della Cpe, a differenza di quella "rigida" della Cee ove le competenze e i ruoli sono meglio definiti, non aiuta gli europei ad aprire un dialogo su basi paritetiche con l'amministrazione Usa, dal momento che le strutture non sono comparabili né sotto l'aspetto dei poteri né di quello dei ruoli.

Riprende quindi validità l'ipotesi di una ridefinizione dei rapporti internazionali per poli omogeni. Gli Usa ovviamente lo sono di già. La Comunità europea è invece ancora da perfezionare nei suoi meccanismi di elaborazione delle decisioni, soprattutto nel campo della politica estera. Fra il resto questa esigenza, ormai ineludibile, può costituire uno degli elementi di pressione più convincenti per obbligare gli europei ad unirsi e ad agire in quanto Entità. Le istituzioni internazionali possono essere ricostruite su questa ipotesi fondamentale, che passa per un rinnovato sforzo europeo a trovare una propria identità internazionale e capacità negoziale. Gli stessi rapporti con gli Usa ne possono, alla lunga, trarre beneficio.

Cpe-Usa e sicurezza collettiva: verso la nascita di un "polo" europeo?

D'altronde a spingerci verso questa conclusione, cui nel passato sono pervenuti con alcune proposte di istituzionalizzazione del dialogo euro-atlantico nel settore della politica estera i ministri Colombo e Tindemans (17), è il tipo di problemi che europei ed americani sono costretti a risolvere assieme senza avere un ambito istituzionale ove farlo. Abbiamo accennato ad esempio alla lotta al terrorismo internazionale, ove alcuni progressi, anche se a livello puramente informativo, sono stati già compiuti fra Cpe e Dipartimento di Stato. Ma abbiamo soprattutto in mente la questione della gestione in comune delle crisi periferiche, ove la Nato e le altre istituzioni internazionali non hanno né la competenza né la possibilità di farlo (18). D'altronde un minimo di coordinamento sia a livello politico che di sicurezza fra americani ed europei è più che mai necessario, se si vuole contribuire più efficacemente al mantenimento della stabilità dei rapporti internazionali nelle aree di crisi. Una eccessiva divaricazione delle posizioni, come ha dimostrato il recente caso della Libia, può portare al peggioramento della situazione generale politica e strategica.

Il fatto che la Cpe sia ancora solo marginalmente competente in materia di sicurezza non deve agire da freno. Anzi, anche se obiettivamente molto difficile, il ricorso alla Cpe per risolvere il problema di un impegno europeo nelle aree periferiche ed in modo particolare nel Mediterraneo è forse l'ipotesi più interessante.

In questi ultimi tempi si è cercato 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 dichiarazione solenne di Stoccarda del 1983, sia più recentemente nell'Atto unico approvato al Consiglio europeo di Lussemburgo nel dicembre 1985 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 pragmatico, 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 (19).

Evidentemente la vocazione naturale dell'attuale collaborazione in seno alla Cpe è quella di occuparsi degli aspetti politici delle crisi internazionali. Ciò è anche dovuto alla reticenza di alcuni stati membri, per motivi diversi, ad aderire ad azioni che implicino il ricorso a strumenti di "sicurezza", dalle sanzioni a quelli militari.

Tuttavia anche la sola fissazione di una dichiarazione politica comune può rivestire grande importanza sul piano internazionale. L'appoggio e la "benedizione" fornita alle truppe di Gran Bretagna, Francia, Italia e Olanda nella partecipazione al corpo di pace nel Sinai è stato di notevole importanza sia per facilitare una decisione in tal senso da parte dei governi in questione, sia a distinguere la partecipazione degli europei "in quanto tali" da quella degli altri paesi (20). La mancanza, al contrario, di una "benedizione" analoga nel caso dell'intervento di Italia, Francia e Gran Bretagna nel Libano ha obiettivamente rappresentato un elemento di debolezza oggettiva, avendo messo in luce che la decisione era stata presa dal singolo stato membro e non rappresentava il frutto di un accordo solidale ed unanime dei Dieci.

Malgrado ciò e dal momento che un coinvolgimento a più alto livello della Cpe nella gestione delle crisi non è pensabile, l'unica via praticabile è quella intermedia dettata dall'esperienza, di differenziazione cioè del ruolo dei governi nelle attività della Cpe relative alla gestione delle crisi fuori dall'area. L'idea è quella di affidare di volta in volta a gruppi di paesi la responsabilità concreta di intervenire in determinate situazioni e regioni. Fra il resto, l'entrata della Spagna nella Cpe rende ancora più urgente la definizione di una politica complessiva verso il Mediterraneo e, probabilmente, ancora più necessaria la costituzione di un gruppo di paesi comunitari, fra cui Francia ed Italia, che concordino linee di risposta ad eventuali crisi nell'area.

Senza dare vita, quindi, ad un sistema decisionale a due o più velocità, si potrebbe pensare di modulare la partecipazione degli stati membri a quello che è il fattore qualificante di un'azione di politica estera: l'uso di strumenti diretti. Vi dovrebbero quindi essere due livelli: quello politico di adozione delle posizioni comuni in seno alla Cpe, cui tutti gli stati membri parteciperebbero; quello operativo, di uso di strumenti economici, finanziari e militari (per il momento nazionali, ma in prospettiva anche comuni nel caso di una ridefinizione dei compiti dell'UEO) che sarebbero utilizzati solo da alcuni stati membri in grado di prendersi la responsabilità dell'azione (mentre gli altri ne sarebbero esentati). La Cpe fungerebbe quindi da copertura politica per azioni di alcuni stati in settori ed aree particolarmente delicate della politica estera dei Dodici. 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 dovrebbe inoltre essere a totale e "a priori" e, soprattutto, continuare nel tempo dando il segno di un controllo politico effettivo sull'azione condotta da alcuni suoi membri.

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 sicurezza e contribuire, per questo tramite, alla gestione delle crisi al di fuori dell'area in modo coordinato ed efficace sia fra europei che fra europei ed americani.

Infatti, in una situazione particolarmente difficile come quella dell'"out of area", ove la definizione dei singoli ruoli non è "istituzionalizzata", il rischio da evitare è quello dell'unilateralismo delle azioni americane o di qualche singolo governo europeo. Da questo punto di vista, la flessibilità ed il carattere pragmatico della Cpe possono costituire un vantaggio: rendere cioè possibile la messa in opera "ex-novo" di un credibile polo europeo, anche se di natura complessa ed articolata, da affiancare al polo americano ed evitare quindi che la mancanza di coordinamento e la oggettiva tendenza americana a muoversi da soli si tramutino in elementi di ulteriore instabilità in situazioni già di per sé di grave rischio.

NOTES

1. Chr. Bourguignon/Rummel, "The role of the Ten in international affairs: Speaking with one voice and beyond?", Document de travail, Conference, "From Six to Twelve - EPC a New Approach to the European Foreign Policy?", Institut fur Europaische Politik, Bonn, Nov. 1985, p. 3.
2. Philippe de Schoutheete, "Le Rapport Tindemans: dix ans après", in Politique Etrangère, No. 2, été 1986, p. 531.
3. Henry A. Kissinger, The Troubled Partnership. A Reappraisal of the Atlantic Alliance, New York, 1965, p. 39.
4. D. Allen and W. Wallace, "Political Cooperation: Procedure as Substitute for Policy?", in Wallace, Wallace, Webb, Policy Making in the European Community, 2nd ed., London, 1983.
5. G. Borvicini, "The Dual Structure of EPC and Community Activities: Problems of Coordination", in Allen, Rummel, Wessels (eds.), European Political Cooperation, Butterworth, London, 1982, pp. 33-45.
6. R. Dahrendorf and T. Sorensen, A Widening Atlantic? Domestic Change and Foreign Policy, Council on Foreign Relations, New York, 1986, p. 6.
7. Kaiser, Lord, de Montbrial and Watt, Western Security: What has Changed? What Should be Done?, RIIA, London, 1981, p. 9.
8. G. Borvicini, J. Sassoon (eds.), Governare l'economia europea. Divergenze e processi integrativi, Fondazione Agnelli, Torino, 1978, pp. 299-329.
9. Sur l'accord de Gymrich: B. Kohler, "Euro-American Relations and European Political Cooperation", in Allen, Rummel, Wessels, European Political Cooperation, cit., pp. 83-93.
10. Bourguignon/Rummel, "The role of the Ten in international affairs: Speaking with one voice and beyond?", cit., p. 10.
11. E. Regelsberger, European Political Cooperation. Contacts with Third Countries: Past and Present, EUI Working Paper No. 85/172, Badia Fiesolana, 1985, p. 15.
12. E. Regelsberger, cit., p. 16.
13. J.M. Seymour, The External Relation of EPC, paper, EUI, Badia Fiesolana, November 1984.
14. Bourguignon/Rummel, cit., p. 10.
15. G. Borvicini, W. Wessels, "The European Community and the Seven", in C. Merlini (ed.), Economic Summits and Western Decision-Making, Croom and Helm, London, 1984, pp. 167-191.
16. R. Bourguignon, "Crisis Management in the Poland Crisis: Limited Acting Capacity of EPC", in Bourguignon/Rummel, cit.
17. E. Colombo, Le relazioni Euro-Americane, Conference à l'Université Georgetown, Washington, in Europe Documenti, No. 44, 6/3/82.
18. B. Burrows/A. Tyrie, European Defence Cooperation. Prospects and Limits, Federal Trust, London, 1986, p. 8.
19. G. Borvicini, "L'organisation de la sécurité et de la défense dans le cadre de la Communauté Européenne", in Textes et Documents, No. 334, 1986, Bruxelles, pp. 21-33.
20. A. Pijpers, "European Entry into the Multinational Sinai Force and Observers", in The International Spectator, No. 1, 1984, Rome, pp. 34-41.

Sommario del Documento

Nome Docum. :IAI8624 Edizione: .005 Protetto:No (Si o No)
Autore :BONVICINI
Titolo :RELAZIONI CPE-USA
Commenti :DEFINITIVO
Linee/Pagina :54
Totale Pagine:11
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	86/09/17	14:31	BONVICINI	IAI1
Revisione	86/09/29	16:15	DOCIAI	IAI1
Stampa	86/09/29	16:22	DOCIAI	
Archiviaz.				

iai ISTI UOZ AFFE I
INT. S. M. - ROMA

n° 9461

2012 STECA