

IAI8804/DEF

GLI ASPETTI POLITICO-ISTITUZIONALI DELLA DIFESA EUROPEA

di Gianni Borvicini

Premessa

Da mesi ormai il problema della difesa europea è diventato un problema politico di primo piano. Dai ristretti circoli degli esperti, che ne sono stati per lungo tempo i gelosi custodi, il dibattito si è propagato ai capi di governo e ai ministri competenti che ne fanno oggetto di scambio di opinioni sia negli incontri bilaterali che nelle varie sedi comunitarie e multilaterali.

Più recentemente, poi, l'interesse per il tema è divenuto ancora più vivo a seguito di due eventi di particolare importanza: da una parte il raggiungimento dell'accordo russo-americano sui missili a medio e corto raggio, dall'altra l'accresciuta cooperazione franco-tedesca nel settore militare.

Ora, di fronte a questo rinnovato interesse e al manifestarsi di alcune azioni concrete sul piano della difesa si possono avere due diversi atteggiamenti: uno di scetticismo e di freno di fronte ai primi entusiasmi degli europeisti, l'altro di contributo costruttivo ad una questione della massima importanza per il futuro dell'Europa.

Per gli scettici basta la storia dell'Europa a confermarli nell'opinione che la soluzione del problema è ben lontana: oltre che di buone intenzioni, infatti, il cammino dell'Unione europea è lastricato anche di piani per la difesa e la sicurezza del continente.

In effetti, di questo problema, di un autonomo contributo dell'Europa alla sicurezza collettiva dell'Occidente, se ne parla e se ne è parlato infatti fin dal primo dopoguerra, 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 federale, è stata sempre valida, l'altra ha operato ad intermittenza a seconda del prevalere o meno dell'ideale europeistico su altre considerazioni di carattere nazionalistico. 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. Tuttavia, malgrado la menzione nell'Atto unico europeo degli "aspetti economici e politici" della sicurezza, ben poco si è ottenuto in termini di risultati concreti, soprattutto per la riluttanza di alcuni stati membri (Irlanda,

Danimarca, ecc.) ad occuparsene. Il che ci dovrebbe portare inevitabilmente a concludere che un approccio costruttivo ad una politica di sicurezza europea stenti ancora oggi a farsi strada fra i numerosi ostacoli che da tutte le parti vengono frapposti a coloro che cercano di spingere il piede sull'acceleratore.

Questa sensazione di impotenza, tuttavia, tende a cedere il terreno ad un maggiore ottimismo allorquando si guarda un pò più nel dettaglio la realtà odierna e si scopre che, malgrado tutte le difficoltà, qualcosa si sta muovendo e che un processo di un certo interesse si è ormai messo in moto.

Un pò di storia

Dal 1945 al '50 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.

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 avviare il processo di inserimento della Germania occidentale nello sforzo di 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, cioè quella di un salto qualitativo automatico da integrazione per settori ad Unificazione politica europea.

Il soprassalto nazionalista francese, dovuto essenzialmente alla forte opposizione del nascente gollismo e a quella dei comunisti, cui il socialista Mendès-France 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 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. Con ciò si chiude il primo grande ciclo di iniziative volte a dare sostanza ad un impegno diretto degli europei nel campo della sicurezza occidentale.

A quel punto gli europei 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 l'uscita della Francia dalla Nato e la firma del 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 Mitterrand, fino ad arrivare in tempi più recenti alla costituzione di una brigata comune e di un Consiglio di difesa franco-tedesco.

Fino alle soglie degli anni '80 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 di dodici paesi europei, da cui manca tuttavia la Francia e, ovviamente, l'Irlanda ma a cui si aggiungono la Norvegia e la Turchia, ha il compito di favorire un contributo più omogeneo ed effettivo da parte dell'Europa alla difesa comune. Ma la vera ragione storica dell'Eurogruppo è stata quella di promuovere un'immagine più cooperativa e responsabile degli europei presso gli alleati americani e convincerli della importanza sia in termini qualitativi che quantitativi del contributo europeo allo sforzo di difesa comune. E' ben vero che oggi l'enfasi del ruolo dell'Eurogruppo viene posta sempre di più sulla necessità di armonizzare i punti di vista europei sulle maggiori questioni strategiche, ma il suo vizio d'origine costituisce ancora oggi un ostacolo alla partecipazione della Francia e, di conseguenza, ne indebolisce le possibilità di sviluppo ulteriore. Forse la funzione più utile dell'Eurogruppo, che si riunisce almeno due volte all'anno a livello di ministri della difesa, rimane quella di avere dato vita ad un certo numero di comitati di esperti con compiti più pratici (Eurolongterm, Eurocom, Euromed, ecc.).

Il secondo gruppo, l'Iepg, si colloca a livello più operativo. Il suo compito è 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. Questo fatto ne rafforza indubbiamente le potenzialità di sviluppo, anche se fino a poco tempo fa l'Iepg ha sofferto sia di scarso peso politico (solo nel 1984 è stata tenuta una prima riunione al livello dei ministri della Difesa) sia di povertà di risultati concreti in termini di standardizzazione e interoperabilità. In ogni caso l'Iepg rimane un gruppo dagli obiettivi limitati e settoriali, non adatto ad affrontare la tematica più vasta, politica, strategica ed industriale, che logicamente dovrebbe costituire la sostanza di un concetto aggiornato di difesa europea.

Più in generale nè l'Eurogruppo nè l'Iepg si configurano come elementi determinanti di quel non meglio definito "pilastro europeo" intorno a cui, fin dall'immediato dopoguerra, si è cercata di costruire una credibile struttura istituzionale. La storia più recente, come vedremo, ci confermerà nell'opinione di fondo che tale sforzo è lungi dall'aver trovato una prospettiva univoca e che, al contrario, il quadro di riferimento politico-istituzionale è divenuto ancora più complesso e di difficile gestione.

Le ragioni per un rinnovato impegno europeo nel campo della sicurezza

Prima di addentrarci nel campo delle proposte istituzionali è opportuno innanzitutto commentare alcune delle ragioni, vecchie e nuove, che sembrerebbero militare a favore di un maggiore sforzo europeo nel campo della sicurezza. Per coloro che credono nell'ineluttabilità di una maggiore presenza dell'Europa nel campo della difesa le ragioni si possono facilmente ritrovare. Vi è, infatti, una certa concordanza di analisi sui motivi che spingono gli europei ad occuparsi più da vicino dei problemi di sicurezza. Basterà qui accennarvi brevemente.

a) I rapporti con gli Usa

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.

Una delle obiezioni principali su un accresciuto sforzo europeo in questo settore che vengono fatte dagli scettici è proprio il rischio di deteriorare ancora di più questo rapporto e di arrivare in fondo alla strada a quel famoso "decoupling" fra Usa ed Europa che tutti temono. L'argomentazione è capziosa poichè sono gli stessi americani, da Kissinger al senatore Nunn, a spingere gli europei ad assumersi un maggiore peso nella difesa. Certo nessuno suggerisce, neppure i francesi, di tagliare il cordone ombelicale che ci lega ai partners d'oltreoceano. La questione è semmai quella di proporre in positivo gli strumenti (leggi: collegamenti con la Nato) attraverso i quali mantenere credibili rapporti di difesa. D'altronde quello della credibilità dell'appoggio americano in caso di conflitto, nucleare o convenzionale che sia, sul suolo europeo è un dubbio che esiste da sempre, anche in presenza degli euromissili. In prospettiva, poi, visto il peggioramento della situazione economica internazionale, è più che mai probabile che gli americani ritornino alla carica e sventolino la carta di un maggiore responsabilità da parte europea con la minaccia del ritiro delle loro truppe dal suolo europeo. Evitare di affrontare il discorso sulla difesa europea per paura di scontentare gli americani è quindi dilazionare di qualche tempo un confronto che in ogni caso ci sarà e, soprattutto, farlo poi da una posizione di debolezza.

Se si tiene inoltre conto che, concluso l'anno elettorale, il nuovo presidente americano dovrà sciogliere con priorità il nodo gordiano del deficit federale, sarà facile comprendere che il problema del livello del contributo Usa alla difesa collettiva verrà riproposto con tutta l'urgenza e la decisione che ogni nuova amministrazione, come ci ha insegnato l'esperienza passata, è in grado di dimostrare all'inizio del primo mandato. E dal momento che le spese militari costituiscono buona parte del deficit non si potranno evitare tagli in quel settore, soprattutto in quei comparti considerati "improduttivi" come il costo delle truppe all'estero. Saranno, in altre parole, preferiti investimenti nelle nuove tecnologie piuttosto che il mantenimento di soldati e mezzi militari sul suolo europeo. Illudersi che ciò, ancora una volta, non accada e che le minacce americane di questo genere, esercitate reiteratamente nel passato, siano destinate a rimanere anche per il futuro un colossale bluff, significa non rendersi conto che oggi il paese leader del mondo occidentale è anche quello più indebitato e che tale contraddizione dovrà essere sanata, anche a spese degli europei; i quali, d'altronde, non si capisce perchè non debbano assumere un maggiore peso anche nel campo della difesa comune.

b) L'identità europea

Parallelamente al modificarsi delle relazioni con gli Stati Uniti, si è venuta formando una specificità europea nell'approccio da dare alle relazioni internazionali, specificità che si è rafforzata con lo svilupparsi della Cooperazione politica europea. Questo esercizio di cooperazione, che dura ormai da diciotto anni, ha aiutato gli europei a costruire una propria identità nel settore delle relazioni internazionali; essa non si limita al solo ambito regionale, ma spazia dal Centro America all'Africa del Sud, dai negoziati sul disarmo alle grandi tematiche dell'Onu.

L'insieme di questa attività ha dato vita ad un pacchetto di posizioni comuni e di politiche omogenee (acquis politique) sulla base delle quali gli europei hanno potuto dimostrare una certa autonomia che è venuta ad aggiungersi e, in qualche modo, a rinforzare quella raggiunta nel campo della cooperazione economica. Il risultato è stato duplice: da una parte i Dodici sono divenuti più "visibili" nel mondo per l'aggiunta di una dimensione politica a quella economica, dall'altra sono diventati oggetto di richieste dall'esterno a "manifestarsi" con maggiore determinazione e autorevolezza.

Proprio questa crescente pressione da parte di paesi terzi, già refrattari nel passato a distinguere l'artificiosa distinzione fra attività politiche della Cpe e competenze economiche della Cee, costituisce un incentivo ad aggiungere un'ulteriore dimensione di sicurezza alle iniziative e dichiarazioni dei Dodici. Le richieste di svolgere un ruolo di mediazione e di interposizione nelle aree di crisi (Medio oriente, Golfo, Centroamerica, ecc.) sono abbastanza frequenti e, d'altronde, motivi di sicurezza economica (petrolio, materie prime, ecc.) spingono gli stessi europei a non disinteressarsene. Per questi vari motivi è difficile quindi credere che si possa continuare a distinguere fra i diversi aspetti dell'attività europea. D'altronde lo stesso articolo 6 a) dell'Atto Unico suggerisce che "una più stretta cooperazione in merito ai problemi della sicurezza europea possa contribuire in modo essenziale allo sviluppo di un'identità dell'Europa in materia di politica esterna".

La politica di sicurezza europea è perciò un concetto globale le cui dimensioni sono state anche sottolineate negli ultimi rapporti presentati al Parlamento europeo da Haagerup nel dicembre 1982 e da Galluzzi alla fine del 1987. "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 proprio 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.

c) Opinione pubblica e sicurezza

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 hanno ospitato i Cruise e i Pershing-2, ma anche in quelli, come la Francia, che non vi erano direttamente coinvolti. Più recentemente il risultato positivo del Vertice di Washington ha riproposto all'opinione pubblica il tema del disarmo nucleare e convenzionale. Se, quindi, ieri l'argomento coinvolgente è stato il riarmo oggi lo può essere ugualmente il disarmo, tema, fra il resto, che ha una forte tradizione di mobilitazione popolare: si può infatti affermare che lo stesso movimento pacifista ha contribuito non poco a portare in primo piano il tema della sicurezza.

E' quindi possibile dire che il problema della sicurezza costituisce, fra le questioni internazionali, una priorità nazionale nei Dodici. Vi è cioè 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.

Si può anzi azzardare che, forse, l'opinione pubblica si dimostra più sensibile dei governanti al tema della difesa europea; proprio recentemente l'ex cancelliere Helmut Schmidt si chiedeva come gli europei avrebbero accolto oggi la riproposizione di un progetto di Difesa europea e la sua risposta è stata che "tutti i sondaggi svolti su questa e analoga questione provano che i francesi l'approvano al 65 o 70%; i tedeschi al 75% e più, e gli italiani e gli stati del Benelux certamente seguirebbero". In definitiva, pur con tutte le cautele del caso sul valore di tali statistiche, non è improbabile che la profonda situazione di incertezza strategica in cui si trova l'Europa all'indomani degli accordi Inf sia un elemento di sensibilizzazione dell'opinione pubblica europea verso temi che fino a qualche anno fa potevano essere visti con profonda diffidenza.

d) Difesa e disarmo

La questione dell'atteggiamento dell'opinione pubblica nei confronti della sicurezza ha sollevato il dilemma sulla compatibilità fra desiderio di disarmo e necessità di difesa. Uno degli interrogativi che circolano oggi fra le forze politiche è di sapere se sia logico avanzare piani di difesa europea nel

momento stesso in cui sembra aprirsi una nuova fase storica di negoziati per la riduzione degli armamenti. La contrapposizione fra difesa e disarmo è solo apparentemente inconciliabile. La storia recente (vedi il caso dell'Inf) ha anzi insegnato che ad uno sforzo di difesa può seguire con relativa facilità un negoziato per la riduzione di quegli stessi armamenti che avevano all'inizio costituito una nuova minaccia.

Quello che è assolutamente necessario salvaguardare è l'equilibrio bilanciato delle forze in campo e su questo principio, riconosciuto dalle parti nello stesso trattato Inf, si possono prendere decisioni appropriate sia nel senso del riarmo che in quello opposto. Una prima conseguenza dell'accettazione di questo principio è che oggi sembrano quasi scomparse quelle correnti di pressione per il disarmo unilaterale, il che permette di affrontare con maggiore serenità la questione di fondo, se riarmare o negoziare.

E' nostra opinione, tuttavia, che se riferita alla difesa europea la questione in questi termini è mal posta; parlare di difesa europea non significa necessariamente parlare di riarmo, ma, semmai, di razionalizzazione ed omogeneizzazione delle difese nazionali in un contesto comune. Non solo, ma il raggiungimento di una qualche forma di difesa europea potrebbe semplificare anche i termini del negoziato per un disarmo bilanciato in Europa. Una cosa, infatti, è che ogni stato negozi con la controparte sulla pura base delle proprie esigenze nazionali di difesa, un'altra è che l'Europa risponda in modo unitario, sulla base di criteri omogenei, ad un'offerta di riduzione degli armamenti. Se si vuole, un insegnamento sull'importanza di criteri comuni per trattare i problemi della difesa europea (e assieme del disarmo) è rappresentato dal caso della dislocazione degli F 16 americani dalla Spagna all'Italia. Accettare la ricollocazione degli F 16 o negoziarne il ritiro dall'Europa (come si suggerisce semplicisticamente da qualche parte) non è un problema italiano, ma un'esigenza comune degli europei e della Nato. La risposta a questo quesito deve essere data collettivamente, dal momento che è sulla base delle esigenze di difesa comune che si può determinare il grado di uso o di negoziabilità di quelle forze.

Europeizzare la difesa, quindi, può fare intravedere meglio le vie del negoziato, di quanto non lo possano i singoli stati membri sulla base dei propri principi, spesso conflittuali, di difesa.

e) Gli europei e l'out-of-area

Dal punto di vista militare non è più solamente il fronte centrale o la minaccia da Est a preoccupare gli europei. Situazioni di pericolo si possono manifestarsi in regioni vicine all'Europa come nel Medio Oriente o nell'area del Golfo. Parte di queste aree sono al di fuori della zona di competenza della Nato e quindi non ricadono sotto il cappello istituzionale dell'Alleanza. Lo stesso discorso vale per i conflitti locali in altre regioni del mondo, quali il Centro America o in Sud Africa, dove gli interessi europei sono messi direttamente in gioco e dove le azioni degli europei spesso non coincidono con le politiche o con le soluzioni proposte dall'alleato americano.

Ma a parte questioni di competenza o di diretto interesse, gli eventi degli ultimi anni, dal Libano allo sminamento del Mar Rosso prima e del Golfo poi, hanno dimostrato che molto difficilmente gli europei possono sottrarsi

alle proprie responsabilità di manifestare la loro presenza nelle aree di crisi, soprattutto quando essa viene richiesta direttamente o indirettamente dalle parti in causa. Anche se fino ad oggi si è preferito un approccio nazionale al fuori area, ciò non esclude che il problema di un coinvolgimento più "comunitario" non sia particolarmente sentito. Ad esempio certe reticenze che avevano contraddistinto l'atteggiamento della Germania nel passato sembrano cedere il passo ad una volontà di cooperazione indiretta (sostituzione delle forze alleate in Europa o nel Mediterraneo); così pure le resistenze fra europei a coordinarsi nelle acque nel Golfo si sono trasformate in breve tempo in pressioni a superare gli ostacoli politici attraverso un alto grado di cooperazione tecnica in loco. Ne è testimonianza infine la recente "Piattaforma" approvata in sede Ueo, che la Titolo III, art. 4, comma 6 riconosce la necessità di "concertare le nostre politiche sulle crisi provenienti dal fuori Europa, nella misura in cui esse sono suscettibili di influenzare i nostri interessi di sicurezza".

La questione centrale: la Germania e l'Europa

Se quelle appena delineate possono essere considerate ragioni di grande attualità per giustificare un maggiore impegno europeo nel campo della sicurezza, a nostro parere il problema fondamentale rimane sempre quello che storicamente indicavamo come una delle principali molle in favore di un disegno unitario di difesa europea: quello di mantenere un solido e stabile legame fra una risorgente Germania ed i suoi partners europei.

Da quel tempo molta strada è stata fatta: la Germania ha assunto non solo un'invidiabile forza economica, ma anche una grande ed autonoma credibilità politica internazionale. Tuttavia le ragioni di un suo aggancio al resto dell'Europa sono, a nostro avviso, ancora più valide di ieri e lo sono principalmente per le questioni strategiche, dove il ruolo della Germania continua ad essere subordinato a quello degli Stati Uniti e della Nato. Solo che oggi, alla luce degli ultimi avvenimenti e con l'evolvere profondo dei rapporti internazionali, la copertura degli Stati Uniti è divenuta forse più aleatoria (almeno a livello di percezione), rinfocolando con ciò in Germania quel senso di incertezza e di timore che tanto bene si riflette nella parola tedesca "Angst".

Parallelamente si manifestano con una certa evidenza quei segni preoccupanti di distacco della Germania dalla Comunità e da iniziative di un certo respiro nei riguardi del progetto di Unione europea; in genere si nota una certa insoddisfazione da parte tedesca per l'insieme dei rapporti con i propri partners ed una notevole reticenza ad assumersi ulteriori responsabilità nell'ambito comunitario.

Questi due fenomeni concomitanti, percezione di una meno credibile copertura strategica e scarso entusiasmo nei confronti del processo di integrazione, hanno spinto la Germania a rinforzare le proprie opzioni bilaterali e a condurre un'azione internazionale più attenta ai propri interessi nazionali che alle esigenze dell'insieme della Comunità. Ciò non avviene solamente nel campo politico ed economico, ma anche in quello militare dove le preoccupazioni tedesche sono, come abbiamo visto, più acute. Da qui è nata la decisione di dare concretezza a quelle clausole del Trattato

dell'Eliseo che prevedevano una cooperazione militare con la Francia, ma che per decenni erano rimaste lettera morta dal momento che erano considerate poco conciliabili con l'impegno tedesco nella Nato. Anzi si è fatto qualche passo in avanti, dopo la costituzione di una brigata comune franco-tedesca, decidendo la creazione di un Consiglio di difesa, che per diventare operativo richiede una ratifica da parte dei due parlamenti e che quindi si configura come un'aggiunta al Trattato originario. Ciò, d'altronde, viene anche incontro ai tradizionali timori francesi di perdere l'aggancio con i partners d'oltre Reno; non è quindi strano che la Francia abbia assunto un ruolo così attivo nel rinforzare tutta la propria gamma di legami con la Germania, a cominciare da quelli militari ma non disdegnando quelli economici (Consiglio economico e finanziario, anche se si capisce meno perchè l'ambito bilaterale sia in quest'ultimo caso preferito a quello comunitario dove esiste una struttura operante di sistema monetario europeo).

Tuttavia se si comprendono bene le motivazioni di fondo che inducono i due partners ad affrontare bilateralmente i problemi della loro sicurezza, si è forse più perplessi sull'utilità di queste iniziative per uno sviluppo unitario di una politica di sicurezza europea. In effetti se vi è una debolezza di fondo sul modo in cui oggi si affronta la questione della difesa del continente è nel lasciare che ad occuparsene siano solo Francia e Germania. Nessuno nega che l'accordo fra i due sia una precondizione necessaria all'avvio di un disegno di difesa europea. Nessuna iniziativa, anche in campi diversi da quello militare, può andare in porto senza il convinto appoggio dei due grandi paesi europei. Ma se questa è una condizione necessaria, essa non è da sola sufficiente a dare carattere comunitario alle iniziative che nascono dal tandem Parigi-Bonn. Il rischio, infatti, è che dall'ambito bilaterale non si riesca o non si voglia passare a quello comunitario. Ed è proprio qui che un paese dalle solide tradizioni europeistiche come l'Italia deve entrare in gioco. Proprio per evitare che la confusione e le ambiguità nella più difficile delle politiche europee si trasformino in un ennesimo boomerang sulla via dell'unificazione europea.

Ed in effetti parlare di sicurezza europea significa addentrarsi ancora una volta sulla strada per l'unificazione politica, il che ci porta a riproporre il tema delle istituzioni. Proprio in questo ambito i progressi appaiono particolarmente difficili: il livello delle modifiche politico-istituzionali fino ad oggi adottate nelle diverse sedi europee è estremamente modesto. Non si capisce davvero come sia possibile far fronte alla complessità dei problemi posti dalla di sicurezza comune 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 e delle iniziative fino ad oggi intraprese.

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 stato il Parlamento europeo. Già nel 1975, nel rapporto Gladwyn-Blumenfeld sulla Cpe, si collega la

politica estera alla difesa. 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 Tindemans 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 ha cominciato ad essere sollevato con una certa ampiezza di vedute dall'Assemblea dell'Ueo, essenzialmente attraverso i rapporti Von Hassel del 1980 e De Poi dell'anno successivo e più recentemente con numerose risoluzioni.

Tutti questi vari progetti hanno dato un notevole contributo al dibattito sulla difesa europea, ma hanno sortito scarsi (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 sono privilegiati piuttosto gli aspetti accessori della difesa europea (collaborazione industriale, coordinamento di organismi esistenti o ad hoc, ecc.) che quelli squisitamente politici.

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. Di questa esigenza si è tenuto conto sia nella "Piattaforma" dell'Ueo che nell'Atto Unico. Nel primo documento si auspica a "proseguire gli sforzi per mantenere in Europa una base tecnologicamente avanzata ed intensificare la cooperazione in materia di armamenti". In ciò si ribadisce quanto già affermato nell'Atto Unico, sia all'art. 30, 6 b) "le alte parti contraenti sono risolte a salvaguardare le condizioni tecnologiche e industriali necessarie per la loro sicurezza", sia più in generale al titolo VI nel quale si prospettano misure di politica industriale e di sviluppo della ricerca e della tecnologia. L'obiettivo del mercato unico, in effetti, ripropone anche la questione della collocazione da dare all'industria degli armamenti e dell'accesso alle gare pubbliche di appalto, per ora limitate rigidamente alle industrie nazionali. Fino ad oggi, tuttavia, i progressi in questo settore non si sono visti, anche se non è da escludere che la Comunità,

nel momento stesso della liberalizzazione dei mercati, debba infine decidere delle azioni nel campo della politica industriale, compresa quella degli armamenti.

La seconda linea di ragionamento è quella che invita a 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 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. Si tratta quindi di una strategia di lungo periodo che per il momento può servire solo a fornire un obiettivo di riferimento finale per iniziative più modeste e graduali di cooperazione fra organismi collocati in ambiti istituzionali diversi.

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 piuttosto 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 converzionali. Dal punto di vista istituzionale quello che si è ottenuto è il raddoppio delle riunioni del Consiglio ministeriale e la trasformazione delle preesistenti agenzie, i cui compiti erano venuti meno col tempo, in organismi più in linea con le necessità dell'Ueo: una prima per lo studio delle questioni del disarmo e del controllo degli armamenti; la seconda con il compito di sviluppare la cooperazione nel campo degli armamenti; la terza, infine, per lo studio delle questioni attinenti alla sicurezza e alla difesa. Ma per ora le riforme sono più nominali che di sostanza. Il passo più recente nella direzione del rilancio è stato, come abbiamo già detto, l'approntamento della Piattaforma sugli interessi europei nel campo della sicurezza, un documento d'insieme che cerca di mettere un po' d'ordine nel coacervo dei diversi obiettivi di difesa degli stati membri dell'Ueo. Una specie di carta sull'identità europea, che ha almeno il merito di costituire una base di partenza per future elaborazioni di una vera e propria dottrina della sicurezza europea.

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 del 1986 si menziona all'art. 30 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 Cpe sia in grado di sviluppare l'uso dei pochi strumenti a sua disposizione.

Per una strategia istituzionale graduale

E' abbastanza evidente che per il momento gli europei dovranno affrontare il problema della politica di sicurezza comune con i pochi strumenti a loro disposizione e le limitate competenze di cui dispongono. Fallito il disegno istituzionale unitario che era implicito nel Progetto di Trattato del Parlamento europeo del 1984, parzialmente ripreso l'anno successivo dal Comitato Dooge, bisogna operare sull'esistente con l'obiettivo di dare un minimo di razionalità e di omogeneità ad una materia molto disorganica.

Anche se il cammino appare estremamente arduo è bene quindi 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 di una certa credibilità internazionale. 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.

Il primo principio, quindi, è quello di tenere il collegamento fra difesa europea e disegno di unificazione politica. Vi è infatti la radicata convinzione che il processo di integrazione possa essere sbloccato solo se ci si decide a prendere in considerazione allo stesso tempo gli aspetti economici, quelli politici e quelli di sicurezza. Tesi questa espressa autorevolmente dal presidente della Commissione Delors in più di un'intervista e che è stata formalizzata nella stessa Piattaforma dell'Ueo all'art. 2 allorché i Sette ricordano il loro "impegno di costruire un'Unione europea, conformemente all'atto Unico europeo...convinti che la costruzione di un'Europa integrata resterà incompleta finché questa costruzione non si estenderà alla sicurezza e alla difesa". Dal punto di vista sostanziale, inoltre, la sicurezza europea costituisce, come abbiamo più sopra accennato, un concetto globale, solo artificialmente divisibile in aspetti parziali e settoriali. La globalizzazione, in termini istituzionali, significa procedere verso un sistema decisionale comune ed omogeneo, e, quindi, nella prospettiva a lungo verso la creazione di organismi unitari. Questo deve essere l'obiettivo principale che ogni nuova iniziativa nel campo della difesa deve porsi: organismi ad hoc o

vecchie istituzioni rivitalizzate devono collocarsi nella prospettiva della progressiva integrazione decisionale. A maggior ragione tale discorso vale per iniziative bilaterali, tipo quella franco-tedesca, attualmente non inquadrata in ambiti istituzionali comuni.

Data la realtà politica ed istituzionale odierna è tuttavia necessario accettare in via transitoria la suddivisione delle competenze fra organismi diversi; è questo un principio che viene ribadito all'art. 30, 6 c) dell'Atto unico allorché si riconosce che "le disposizioni del presente titolo non ostano all'esistenza di una più stretta cooperazione nel settore della sicurezza fra talune alte parti contraenti nel quadro dell'Unione dell'Europa Occidentale e dell'Alleanza atlantica". E' questa una realtà che è stata a lungo sperimentata dagli europei dopo la decisione presa all'inizio degli anni '70 di dare vita accanto alla Comunità europea al meccanismo della Cpe. Ed oggi questa suddivisione viene riproposta fra Ueo, per le questioni militari, Cpe, per quelle politiche, Ce per i risvolti economici. Con l'aggravante, tuttavia, della non coincidenza del numero dei partners e quindi con la conseguente difficoltà a passare da un contesto istituzionale all'altro.

In effetti, il terzo principio riguarda proprio la cosiddetta "consistency" fra decisioni prese in ambiti istituzionali diversi. Questo importante criterio che, in assenza di un'omogeneità dei processi decisionali, permette dal punto di vista sostanziale una unicità in termini di risultati concreti è stato applicato spesse volte con successo alla Cpe e alla Ce fino ad essere formalmente riconosciuto nell'Atto unico. Più volte, in effetti, nel passato gli strumenti economici della Ce hanno sostenuto e dato sostanza a dichiarazioni e politiche adottate in sede di Cpe; questo è avvenuto anche in occasioni che direttamente avevano a che fare con la sicurezza politica, come nel caso delle sanzioni adottate in occasione di crisi internazionali. Il principio deve essere gradualmente esteso anche alle eventuali decisioni nel campo militare, prese all'interno dell'Ueo o dei gruppi europei collegati alla Nato, quali l'Eurogruppo e l'Iepg. Questo sforzo deve valere anche in assenza di una coincidenza formale del numero dei partecipanti nei vari organismi istituzionali: quello che è importante è che i partners della Comunità seguano con coerenza le politiche decise in un contesto o nell'altro.

Naturalmente quando si passa dai principi alla realtà istituzionale le cose si complicano notevolmente; tuttavia non può essere esclusa a priori la volontà e la convenienza degli europei ad adeguarsi gradualmente ad un modo di pensare e di agire che li metta in condizione di seguire politiche e atteggiamenti omogenei. Da questo punto di vista i progressi compiuti con l'adozione dell'art. 30 dell'Atto unico e con la parziale riforma dell'Ueo, se pure non hanno nulla di sconvolgente, almeno hanno il merito di muoversi seguendo la logica illustrata nei principi sopra richiamati. Quello che oggi è necessario fare è di accelerare e rendere più pregnante la cooperazione fra le diverse istituzioni. A nostro avviso, una volta accettata transitoriamente la suddivisione dei compiti fra Cpe, Ce e Ueo, è bene chiarire il processo che deve presiedere al coordinamento fra di essi.

Come ci ha dimostrato l'esperienza passata la Cpe è essenzialmente in grado di fornire una "copertura" politica alle azioni intraprese in altri ambiti istituzionali; tale copertura non dovrebbe tuttavia limitarsi, come spesso avviene, ad una semplice dichiarazione, magari tardiva, di sostegno ad

iniziative già intraprese in altri ambiti o da singoli gruppi di paesi. L'attività politica della Cpe dovrebbe essere svolta "a priori" ed avere il carattere della "continuità", nel senso di mantenere un controllo costante sull'evoluzione delle azioni e delle situazioni. Si potrebbe arrivare ad immaginare anche il ricorso a strumenti di "delega" politica ad altre istituzioni o a gruppi di paesi; l'importante, tuttavia, è che venga svolta con efficacia la funzione di copertura, che è forse la caratteristica più rilevante della Cpe. La Ce dal canto suo avrebbe il compito istituzionale di accompagnare, come ha già fatto nel passato, con misure di carattere economico certe azioni decise nel campo della sicurezza: non si tratta, ovviamente, di fornire mezzi finanziari diretti, ma di studiare misure parallele che diano maggiore peso sia alle decisioni politiche che alle eventuali azioni di sicurezza. L'Ueo per la sua parte dovrebbe cominciare a fare concretamente lavorare le proprie agenzie e a mantenere i necessari raccordi con i gruppi interni alla Nato, Eurogruppo e Iepg; ad essa dovrebbero ovviamente essere attribuiti quei compiti militari che attualmente sono in parte svolti dagli europei in ambito Nato o che vengono assunti di volta in volta da gruppi di paesi (tipo le azioni fuori dall'area).

Il compito di assicurare la "consistency" fra le varie istituzioni potrebbe essere parzialmente risolto in due modi.

A livello tecnico il compito di raccordo può essere attribuito ad Agenzie o Comitati ad hoc. Si può ad esempio riprendere il suggerimento di un'Agenzia per gli armamenti che tiri le fila delle iniziative militari-economiche fra l'Ueo e la Cee. Si può immaginare un Nuclear Planning Group europeo nell'ambito Ueo collegato all'omonimo gruppo in seno alla Nato. L'Agenzia dell'Ueo per lo studio sul Disarmo e sul Controllo degli Armamenti si potrebbe confrontare con il Planning Group esistente all'interno della Cpe e che, in principio, può discutere informalmente di tutti gli argomenti, compresi quelli di sicurezza. E così via.

A livello politico il compito di raccordo è probabilmente più difficile, date le ben note reticenze di alcuni membri della Ce ad occuparsi di sicurezza. Tuttavia può essere ritentata la strada di Consigli dei ministri degli Esteri del tipo Gymnich (e quindi informali) o di Consigli europei straordinari (proposta Delors) con l'obiettivo di fissare gli orientamenti di fondo degli europei sui grandi temi del disarmo. Discussioni di questo tipo, d'altronde, vi sono già state come dimostra la dichiarazione di positivo accoglimento del Trattato Inf adottata nel corso dell'ultimo Consiglio europeo di Copenhagen. L'obiettivo da noi proposto sarebbe tuttavia quello di rendere più esplicito tale ruolo. Sempre a livello politico si potrebbero riprendere le proposte di una qualche forma di dialogo e collegamento formale fra l'Assemblea dell'Ueo ed il Parlamento europeo, magari fino a prefigurare una coincidenza fra eletti al Parlamento di Strasburgo e delegati all'Assemblea di Parigi. In ogni caso sarebbe importante sottolineare il coinvolgimento diretto delle assemblee parlamentari nel processo di sviluppo e di controllo delle politiche di sicurezza europee.

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.

iai DIRETTORE AFFARI
INTERNAZIONALI-ROMA

n° inv. 8882

BIBLIOTECA