

IAI8818/def.

LA COOPERAZIONE POLITICA EUROPEA
VERSO UNA POLITICA ESTERA COMUNE?
di Gianni Bonvicini

Fin da quando, all'inizio del 1970, venne approvato il testo redatto dal Visconte Etienne Davignon sull'avvio di una procedura di consultazione fra gli stati membri della Comunità in materia di politica estera, molti si domandarono quale fosse la natura di questo nuovo meccanismo battezzato Cooperazione Politica Europea (Cpe). L'idea di cooperare anche nel settore della politica estera era stata suggerita dai Sei capi di stato e di governo riuniti, nell'autunno del 1969 all'Aja, in quelli che allora venivano ancora chiamati Vertici. Anche i paesi candidati al primo allargamento della Comunità, Inghilterra, Danimarca, Irlanda e Norvegia (che qualche anno dopo ritirerà la domanda di adesione) diedero il loro appoggio all'iniziativa e così i ministri degli esteri ricevettero l'incarico di preparare il primo Rapporto sul nuovo meccanismo di consultazione.

Accanto all'interrogativo sulla natura della Cpe ci si pose, dopo i primi anni di funzionamento, la questione dell'efficacia di questa procedura politica dai caratteri peculiari e soprattutto del suo impatto sulle preesistenti (e funzionanti) attività della Cee nel campo delle relazioni economiche esterne (accordi commerciali, politiche verso il terzo mondo, ecc.) (1).

Un primo modo per cercare di rispondere ad entrambe le domande è stato quello di giudicare il contenuto e la sostanza dell'attività della Cpe, misurando i risultati delle azioni comuni negli affari mondiali sia in termini di credibilità che di importanza del contributo dato alla soluzione dei problemi internazionali. I metodi usati sono stati essenzialmente quelli di un'interpretazione approfondita delle dichiarazioni comuni adottate della Cpe, dell'analisi della capacità di presenza europea nelle diverse aree di crisi e nei diversi avvenimenti, della considerazione dell'allargamento degli interessi europei nel mondo e più in generale della loro volontà a parlare con una sola voce. Alcuni accademici di scuola americana, fra gli altri, hanno cercato di comprendere la natura/efficacia della Cpe attraverso l'analisi quantitativa (stocastica) sul numero delle dichiarazioni approvate in relazione al numero delle riunioni necessarie per raggiungerle e dell'importanza dell'argomento in discussione; sulle deviazioni di alcuni stati membri rispetto alla decisione fissata; sulle azioni concrete e sulle missioni di informazione condotte dalla presidenza di turno all'indomani di una dichiarazione comune; ed infine sulla ampiezza dei temi affrontati e sul grado di successo ottenuto dagli europei. Tutti metodi piuttosto interessanti, ma anche criticabili a causa della nota difficoltà a quantificare fattori eminentemente politici (2).

Un secondo modo è stato quello di concentrarsi sull'analisi del processo decisionale relativo alla Cpe, piuttosto che sulla sostanza delle dichiarazioni comuni. In questo caso gli interrogativi di fondo hanno riguardato: la specificità della nuova struttura decisionale in rapporto sia al preesistente sistema della Cee sia a quello in uso nelle principali istituzioni internazionali; la sua capacità di lavorare in collegamento con gli strumenti e i mezzi in possesso della Comunità; ed, infine, le interrelazioni fra apparati e politiche nazionali e quelli in formazione presso la Cpe (3).

IAI8818

dicembre 1988

p.1

Prima di addentrarci in questo secondo campo di analisi, sono necessarie alcune considerazioni preliminari sulle basi teoriche e politiche che hanno ispirato la nascita e successivamente il funzionamento della Cpe.

Un primo punto riguarda lo scopo finale della cooperazione in materia di politica estera. In tutti i rapporti e nelle dichiarazioni della Cpe, fra cui, ad esempio, quelle dei capi di stato e governo al Vertice di Parigi del 1972 o nella dichiarazione solenne di Stoccarda del 1983, si afferma solennemente che l'attività degli europei in questo campo deve contribuire a fare raggiungere il traguardo dell'Unione Europea. La formula che viene correntemente adottata è che "l'insieme delle relazioni" degli stati membri (e quindi sia le attività condotte nell'ambito delle Comunità europee che quelle nel contesto della Cpe) devono costituire la indispensabile piattaforma per trasformare l'attuale processo decisionale in quello più avanzato tipico delle Unioni di stati. Si afferma in particolare che l'uso di una via più genuinamente politica in aggiunta a quella economica di competenza della Cee può aiutare a raggiungere compiutamente tale fine. La maggiore debolezza di un ragionamento del genere è che il traguardo finale, la cosiddetta "Unione europea", è un concetto ambiguo privo di elementi chiari sia in termini di sostanza che di procedure e strutture decisionali. Questo scopo indefinito rende meno credibile la praticabilità di un disegno di integrazione che in principio si basa su un ragionamento valido, ma che non chiarisce gli elementi su cui dovrebbe poggiare questa strategia di determinismo politico, tanto per usare una definizione di Lindberg (4). Infatti, anche dopo avere deciso di adottare una strategia a piccoli passi al posto del "salto qualitativo in avanti" richiesto a gran voce dagli europeisti, diventa particolarmente difficile seguire una direzione lineare di sviluppo dell'integrazione per aggiunte successive senza avere un obiettivo ben determinato nel lungo termine. Il funzionalismo, in altri termini, anche se applicato al campo politico (in aggiunta o in parallelo a quello economico) non può lavorare correttamente in assenza di un progetto complessivo e chiaro di Unione politica: un processo di integrazione senza un progetto (di integrazione) corre molti rischi di fallire (5).

La seconda considerazione da fare è che il metodo usato per raggiungere l'Unione europea nel campo della politica estera ha in sé stesso elementi evidenti di intergovernalismo e la sua esistenza ha costituito una continua sfida al parallelo processo decisionale comunitario, come ha dimostrato la lunga storia della difficile coabitazione fra le due strutture. Questa competizione non solo non ha portato al chiarimento fra le due anime tradizionali dell'europeismo ma non ha neppure portato ad un sostanziale avanzamento del processo di integrazione. Ha senza dubbio aiutato ad allargare il raggio di azione degli interessi europei nel mondo ma non ha aumentato l'efficacia e la credibilità delle azioni europee né all'interno né all'esterno della Comunità (6).

Infine, la Cpe è più il risultato di una prassi sperimentale che il risultato di un atto legale fra gli stati membri. Questo speciale procedimento che ha rovesciato il metodo seguito dagli europei nei loro vari tentativi di costruire l'integrazione del Continente (prima i trattati e poi la loro attuazione) ha dato un grado di grande flessibilità alla Cpe. Così da un semplice protocollo del 1970 in cui si sono stabilite le linee di alcune generiche procedure si è passati attraverso un'azione a piccoli passi e sulla base delle esperienze trascorse ad aggiustare i meccanismi e le regole di

consultazione alle circostanze politiche e alle percezioni dei governi sulla necessità di avanzare nel campo della politica estera comune. Molto più della Cee, la Cpe costituisce un tipico modello di processo politico a carattere dinamico strettamente legato, per queste stesse ragioni, alla precaria volontà degli stati partecipanti di procedere verso stadi più avanzati di integrazione. Ma allo stesso tempo essa ha potuto essere adattata con maggiore flessibilità alle necessità e ai fini del processo di cooperazione interstatale, come si è avuto modo di constatare in varie occasioni. E' stato solo con la firma dell'Atto Unico Europeo nel febbraio del 1986 che è stato possibile ottenere la formalizzazione in un atto legale della Cpe. L'articolo 30 del nuovo trattato è infatti interamente dedicato a definire i compiti e le procedure della Cpe. Tuttavia si è ora aperto un interessante dibattito sull'impatto della legalizzazione della Cpe sulle sue future possibilità di sviluppo e sulla sua natura fino ad oggi pragmatica e flessibile. La domanda che ci si pone è di sapere se l'inserimento della Cpe nell'Atto Unico rappresenta una vincolante codificazione delle regole esistenti, che di fatto ne ostacoli qualsiasi deroga in positivo o in negativo, oppure un primo importante passo verso un nuovo ampio sviluppo dell'attività dei Dodici nel campo della politica estera comune (7).

1. La crescente complessità del processo decisionale nella Cpe. Potenzialità e limiti.

Seguendo le indicazioni della prassi la Cpe ha aggiunto, a guisa di scatola cinese, alle prime semplicissime e essenziali procedure una serie di organismi e di regole con il chiaro scopo sia di allargare il consenso intorno al processo di formazione della politica estera europea sia di aumentare l'efficacia delle deliberazioni e delle azioni per meglio rispondere al crescente numero di sfide esterne e di richieste a manifestarsi che le provenivano dai paesi terzi. Ciò ha naturalmente portato verso un meccanismo decisionale più complesso e sofisticato, che ha sia aumentato l'importanza della Cpe all'interno e all'esterno della Comunità, sia contribuito a definire il carattere ad hoc di questo metodo di cooperazione, che all'inizio ben poco si distingueva dal classico metodo intergovernativo, tipico di gran parte delle organizzazioni internazionali (e perfino più informale e meno vincolante di quelli sperimentati all'interno della Nato o dell'Onu).

I tre successivi Rapporti di Lussemburgo (1970), Copenhagen (1973), Londra (1981), più alcune dichiarazioni del Consiglio europeo, come quella di Stoccarda del 1983 sono state esaminate in dettaglio in numerose occasioni. A queste dichiarazioni e "protocolli" è da aggiungere, come già detto, l'articolo 30 dell'Atto Unico che ne ha fissato regole e obiettivi. Qui ci limiteremo a sottolineare gli aspetti che maggiormente hanno contribuito alla graduale modifica della natura della Cpe.

Una delle prime, più evidenti tendenze emerse in seno alla Cpe ha riguardato la grande diffusione e moltiplicazione delle riunioni sia nella fase preparatoria che in quella decisionale. Si è calcolato che nel corso di un semestre la presidenza di turno abbia il compito di organizzare dalle 60 alle 80 riunioni, a cominciare da quelle dei Ministri degli Esteri e del Comitato politico fino a quelle dei vari gruppi di lavoro. A queste riunioni sono poi da aggiungere i numerosi incontri degli ambasciatori dei Dodici, spesso assieme ai propri colleghi della Commissione, nelle sedi internazionali ed in numerosi

paesi terzi. Questo naturale moltiplicarsi di occasioni di incontro e di discussione ha richiesto un maggiore sforzo di coordinamento e di elaborazione delle informazioni.

Una rete di telex, sempre più sofisticata tecnicamente, ed una maggiore propensione allo scambio delle informazioni in tutte le sedi, comprese quelle esterne alle Comunità ha parzialmente soddisfatto queste esigenze e riempito il vuoto costituito dalla mancanza di un centro stabile di coordinamento e di diffusione delle informazioni, almeno fino alla recente creazione di un segretariato tecnico, avvenuta all'indomani della ratifica dell'Atto Unico.

Naturalmente questa crescita del numero delle riunioni e la conseguente necessità di migliorare il trattamento delle informazioni ha significato un maggiore peso, come vedremo oltre, per il paese che ha il compito di gestire il semestre di presidenza, creando non pochi problemi per i paesi più piccoli o più poveri di risorse burocratiche e tecnologiche (8). Ugualmente utile per fare fronte al maggior numero di riunioni e all'ampliarsi graduale delle aree di interesse e di azione dei Dodici è stato il ruolo svolto dai gruppi di lavoro istituiti in via definitiva con il II° Rapporto sull'Cpe. Ciò ha permesso che determinati problemi venissero trattati in modo omogeneo e duraturo ben al di là dell'interesse del momento. Nel 1983 sotto la presidenza tedesca, si è anche cercato di dare vita ad un gruppo di pianificazione non solo con il compito, come dice il nome, di proiettare al di là del contingente la elaborazione delle decisioni dei Dodici, ma anche di toccare, in modo non ufficiale, problematiche che in principio non fanno parte dell'area di competenza della Cpe. Questo vale in modo particolare per i problemi di sicurezza, che, seppure fra qualche difficoltà, sono stati toccati all'interno del planning group, mentre rimangono ufficialmente esclusi ad altri livelli, anche se all'articolo 30 dell'Atto Unico si ribadisce la decisione presa già precedentemente a Stoccarda nel 1983 di trattare almeno gli aspetti economici e politici della sicurezza.

Una seconda innovazione nel processo dinamico che contraddistingue la Cpe si è manifestata nell'evoluzione costante e nel moltiplicarsi degli organismi decisionali. Alle preesistenti Conferenze dei ministri degli esteri e Comitato politico si sono aggiunti e sono arrivati a maturazione alcuni organismi ed in particolare il Gruppo dei corrispondenti ed il Consiglio europeo, che hanno giocato un ruolo importante nel perfezionamento del processo decisionale dell'Cpe e nella diffusione della politica di costruzione del consenso.

L'organo sicuramente più rilevante dal punto di vista dell'organizzazione dei lavori della Cpe è il cosiddetto Gruppo dei Corrispondenti, composto dai funzionari nazionali che in permanenza seguono all'interno dei singoli Ministeri degli esteri gli affari della Cpe. Non solo essi sono i responsabili della gestione della rete di telex Coreu, ma specialmente essi permettono il coordinamento delle azioni sia a livello europeo che a livello nazionale fra le diverse sezioni dei Ministeri degli esteri. E' proprio intorno al corrispondente, spesso funzionario di età giovane e di grado non sempre elevato, che ruota tutta l'attività informativa e di elaborazione delle decisioni della Cpe. Questa speciale figura è anche quella che meglio di ogni altro organismo sottolinea la flessibilità ed il carattere peculiare ed originale della Cpe; ed è stato per paradosso uno degli ostacoli che fino ad un paio di anni fa ha impedito la creazione di un segretariato permanente, anche se "leggero".

Diverso è l'effetto che la nascita alla fine del '74 del Consiglio europeo ha provocato sulla Cpe (9). Evidentemente il fatto che certe dichiarazioni e politiche della Cpe abbiano ricevuto l'imprimatur dei capi di governo e di stato della Cee a contribuire ad elevare l'importanza e l'eco internazionale di dichiarazioni europee: l'esempio più noto è quello della dichiarazione di Venezia del 1980 sul Medio Oriente, che ancora oggi gioca un ruolo nelle relazioni internazionali dei Dodici. Tuttavia la presenza del Consiglio europeo, come è parzialmente avvenuto nella parallela struttura della Cee, ha creato due tipi di problemi. Il primo è che la preparazione delle posizioni comuni nell'ambito della Cpe si è ulteriormente complicata, anche perché i capi di governo vogliono mantenere una certa libertà di giudizio fino al giorno della riunione. In secondo luogo si è anche qui verificato quel fenomeno di deresponsabilizzazione del ruolo dei ministri degli esteri, che sui temi più scottanti tendono a lasciare l'ultima parola ai loro più importanti colleghi. Il che ha molto spesso ritardato o paralizzato il raggiungimento di posizioni comuni. Non solo, ma vi è anche un elemento psicologico da tenere in considerazione: la Cpe è un metodo almeno parzialmente intergovernativo ed esso è sicuramente ritenuto tale da alcuni capi di governo, i quali in questo settore vogliono mantenere quel margine di informalità e confidenzialità che nel campo comunitario è più difficile da adottare a causa della maggiore complessità e rigidità delle regole. La conseguenza è stata quella di impedire in molte occasioni la predisposizione di una posizione europea alla vigilia delle riunioni dei capi di stato e di governo: le riunioni preparatorie del Comitato politico e dei ministri degli esteri si rivelavano in effetti inutili, dal momento che sugli affari internazionali i Capi di governo preferivano in definitiva scambiarsi impressioni e informazioni in prima persona e solo in seguito, eventualmente, fissare dichiarazioni comuni. Il che poi ha di fatto impedito agli stessi di mettersi d'accordo su un testo di dichiarazione comune nel corso delle poche ore di discussione a loro disposizione durante i vertici.

Un altro elemento di grande interesse deriva dal fatto che la maggiore complessità ed il carattere intergovernativo della procedura della Cpe ha messo in luce la necessità di attribuire un ruolo centrale alla Presidenza di turno (10). Per una struttura senza una base burocratica sufficientemente ampia e solida (anche il nuovo segretariato non ne ha le caratteristiche) la regola base per la sopravvivenza è quella di trovare un centro in grado di assicurare il coordinamento delle attività e l'impulso per nuove iniziative. Vi è poi un'altra caratteristica della Cpe che impone un ruolo decisivo alla Presidenza ed è la mancanza di un bilancio comune: la capacità di ciascun paese di provvedere nel suo semestre di competenza ad utilizzare le proprie risorse nazionali contribuisce in maniera notevole a rafforzare il ruolo dello stesso come presidente di turno.

Più in generale si può dire che se l'accresciuto ruolo della presidenza nella Cpe riflette una tendenza di fondo in atto sia nella Comunità europea (dopo la creazione del Consiglio europeo) che in altri contesti internazionali (i vertici dei Sette, ecc.), essa ha caratteri più peculiari che altrove per le ragioni sopra esposte. Questo ruolo centrale della presidenza, nato su pressione della prassi, è stato confermato in diversi documenti, dal già citato Vertice di Parigi del '74, nel Rapporto di Londra dell'81 (specialmente per i compiti di rappresentanza esterna) e nella dichiarazione solenne di Stoccarda dell'83. Nel Rapporto di Londra, in particolare, si è proceduto a dare vita ad un altro meccanismo di fondamentale importanza per la vita della Cpe e per il

ruolo della Presidenza: la cosiddetta troika, che nel legare assieme la presidenza in carica a quella successiva e alla precedente, ha cercato di rimediare sia al problema del coordinamento delle attività dei Dodici, sia a quello della continuità dell'azione fra una presidenza e l'altra.

In definitiva la presidenza gioca un ruolo estremamente importante che si sostanzia in vari compiti e funzioni. La fissazione dell'agenda dei lavori, il loro coordinamento, l'impulso per nuove azioni, il controllo del rispetto del cosiddetto *acquis politique* (l'insieme delle dichiarazioni approvate), la stesura dei testi ed infine, di grande rilievo, la funzione di creazione del consenso e di mediazione degli interessi fra gli stati membri. Quest'ultimo compito è probabilmente il più difficile e dispensioso da condurre: esso implica una grande capacità di negoziazione e un forte impegno in termini di tempo e di danaro con frequenti viaggi dei responsabili politici della presidenza soprattutto nei paesi che pongono ostacoli al raggiungimento di un accordo comune.

Parallelamente al rafforzamento della Presidenza si è assistito ad un consolidamento dei strumenti di rappresentanza esterna della Cpe. La proiezione "esterna" della Cpe, o più semplicemente la capacità degli europei ad estendere la procedura di consultazione verso i paesi terzi, è la conseguenza di una accresciuta capacità a definire posizioni comuni fra di loro. In effetti il rafforzamento del ruolo della Cpe nelle sedi internazionali e nei paesi terzi può essere visto sotto due diversi punti di vista. Il primo riguarda la procedura e i meccanismi che permettono ai Dodici di raggiungere posizioni omogenee fra di loro, il secondo la loro capacità ad estendere le coalizioni e gli accordi al loro esterno, fra gli alleati occidentali e con altri paesi terzi. Entrambi queste funzioni sono state soddisfacentemente perseguite e ne è derivato certamente un vantaggio all'Europa in termine di immagine.

Per quanto riguarda il primo aspetto, a parte i buoni risultati iniziali conseguiti nell'ambito della CSCE dove si sono sperimentate tecniche di consultazione intereuropee piuttosto efficaci e che hanno fornito un buon esempio per iniziative analoghe, gli europei hanno raggiunto un buon grado di omogeneità all'interno dell'Onu (anche se da alcuni anni non si notano ulteriori segni di miglioramento in termini di coesione, anzi un certo scollamento dopo l'allargamento prima a Dieci e successivamente a Dodici). Ma soprattutto si è rafforzata la rete di coordinamento e scambio di informazioni fra le ambasciate nei paesi terzi, spesso con il contributo dei rappresentanti, ove esistono, della Commissione. Proprio l'importanza di questo ruolo esterno è stato riconosciuto dal secondo Rapporto sulla Cpe, che ha dato un crisma formale a questa attività esterna.

La seconda funzione, quella di collegamento con paesi terzi, ha avuto pure un notevole sviluppo (11). A parte i contatti ad hoc che ogni presidenza di turno gestisce con paesi terzi desiderosi di mettersi in contatto con gli organismi della Cpe, specie nel periodo e nella capitale del paese che esercita i suoi poteri di presidente, si è ormai stabilita una rete di contatti istituzionalizzati sia con gruppi di paesi, all'interno e all'esterno delle organizzazioni e conferenze internazionali, sia con singoli paesi terzi. Fra questi ultimi vi sono gli Stati Uniti (con la procedura detta di "Gymnich"), la Norvegia (che, dopo aver rinunciato ad entrare nella Ce, ha esercitato pressioni per mantenere collegamenti stretti), il Giappone e altri paesi. Da questo punto di vista sono di grande aiuto, per la creazione di rapporti

istituzionalizzati fra Cpe e paesi terzi, gli accordi economici e commerciali negoziati dalla Cee, che costituiscono un buon punto di partenza (ad es. gli accordi con l'Asean o con il gruppo Andino). In genere si può dire che la formalizzazione dei rapporti fra Cpe e paesi terzi è una delle novità principali e meno conosciute di questi ultimi anni e senza dubbio essa costituisce un elemento positivo per l'affermazione del ruolo europeo nel mondo.

A completamento del quadro sugli organismi della Cpe è necessario menzionare il nuovo segretariato politico. La decisione di creare attraverso l'art. 30, punto 10 dell'Atto Unico una unità ad hoc con il compito di preparare e seguire le attività della Cooperazione politica europea e di occuparsi delle faccende amministrative rappresenta la conclusione di una lunga storia che affonda le sue radici nelle varie esperienze del processo di integrazione. La storia del Segretariato è infatti strettamente legata ai tentativi di creare un'Europa intergovernativa, parallela o in alternativa con la preesistente Comunità. L'idea del segretariato ha già cominciato a circolare nei primi anni '60, con la discussione sul piano Fouchet, ispirato da De Gaulle. Quando venne creata la Cpe all'inizio del '70 si preferì evitare di parlare del segretariato, ma il suggerimento riemerse in altra forma nel 1973 con il Rapporto di Copenhagen, quando si cominciò a comprendere che il compito della Presidenza di turno era troppo gravoso e che bisognava quindi creare un organismo amministrativo al suo interno. Tuttavia, perfino dopo questa decisione, il problema del segretariato ha continuato ad avere le caratteristiche di una questione politica, le alternative essendo quelle fra un segretariato "pesante", e quindi con un forte ruolo politico, ed uno "leggero" con compiti più che altro organizzativi. Alla fine, per evitare il trascinarsi nel tempo della disputa e per rinforzare in ogni caso la presidenza si optò nell'Atto Unico per la creazione di un segretariato tecnico, con sede a Bruxelles (per motivi logistici e per facilitare soprattutto i rapporti con la Commissione). La definizione dei compiti precisi è contenuta in una delibera del Consiglio dei ministri del 28 febbraio 1986, seguita alla firma dell'Atto Unico. Ma sicuramente il ruolo principale del segretariato e, soprattutto del suo capo (in carica per due anni e mezzo) è quello di facilitare la "consistency" fra azioni della Cpe e politiche comunitarie.

In effetti, nel corso degli anni si sono perfezionati anche i rapporti degli organi della Cpe con le istituzioni comunitarie. Si è scritto e discusso molto sul miglioramento del legame fra due meccanismi decisionali in principio competitivi fra di loro; più oltre anche noi ci soffermeremo sul problema dell'efficacia di interventi concordati assieme dalle due strutture europee, quella comunitaria e quella della cooperazione politica. Qui ci basta mettere in luce alcune tendenze di fondo in termini di miglioramento delle procedure di consultazione fra Cpe e Cee (12).

La prima riguarda, ovviamente, il miglioramento dei rapporti con la Commissione che fin dall'inizio, più che altro per motivi politico-simbolici, hanno costituito il maggior punto di attrito fra i due sistemi. Per migliorare la situazione bisogna riconoscere che in questo caso il ruolo svolto dalla prassi è stato di decisiva importanza. La capacità della Commissione di contribuire attraverso i propri servizi e la sua autonoma rete di informazione al raggiungimento di posizioni comuni nel campo della Cpe si è dimostrata fin dall'inizio un elemento di enorme importanza. Le buone prove di collaborazione all'interno della CSCE e, più in generale, il vantaggio di poter valutare anche

i risvolti economici di un'azione di politica estera hanno contribuito ad abbattere nel corso degli anni le divisioni ideologiche e politiche fra Cpe e Commissione. Tanto che, nel Rapporto di Londra, si è eliminato anche quel piccolo margine di discrezionalità che ancora esisteva, di dare cioè alla presidenza il diritto di giudicare o meno sull'opportunità della partecipazione della Commissione a determinate attività della Cpe. Alla soluzione di questo problema ha contribuito anche l'acquisita partecipazione della Commissione al Consiglio europeo e al tavolo dei Vertici dei Sette, senza più quella rigida distinzione fra discussione politica ed economica che aveva contraddistinto le prime esperienze di partecipazione.

Il secondo punto riguarda i rapporti fra Cpe e Parlamento europeo. Anche qui i contatti fra gli organismi della Cpe e l'Assemblea di Strasburgo hanno seguito la stessa positiva linea di tendenza, espandendosi e approfondendosi. Ormai è prassi che il presidente di turno del Consiglio europeo (il primo ministro) faccia un rapporto regolare al Parlamento Europeo sui risultati delle riunioni al vertice, che il Comitato Politico riferisca alla Commissione politica del Parlamento Europeo, che i ministri degli esteri presentino un rapporto annuale sulla Cpe e che essi rispondano alle interrogazioni parlamentari. Tuttavia i poteri del Parlamento Europeo sono strettamente limitati all'area consultiva ed è difficile pensare che possano andare oltre. Quello che è invece forse più interessante notare è che il Parlamento Europeo svolge in modo crescente un'azione di politica estera usando tutti gli strumenti a sua disposizione e spesso ciò serve a preparare il terreno per future azioni della Cpe: i rapporti con i Parlamenti di stati terzi o di gruppi di stati terzi (come quelli dell'America Latina che, dopo la crisi delle Falklands, hanno permesso la riapertura del dialogo fra Europa e America Latina), l'invito a leaders stranieri a parlare dalla tribuna di Strasburgo (è ancora vivo il ricordo di Sadat) e la propensione ad approvare risoluzioni su tutti i maggiori fatti di politica internazionale (come ad esempio l'appoggio fornito prima alla collocazione e ora allo smantellamento degli euromissili) sono tutti elementi di un'azione volta a premere sulla Cpe e ad orientarne la scelta e l'attività. E' questa probabilmente, più dei labili legami istituzionali, la maggiore novità riguardante i rapporti fra Parlamento Europeo e Cpe.

Un'ultima linea di sviluppo della Cpe riguarda il cosiddetto crisis management, ossia la capacità di reagire e di fronteggiare eventuali crisi. Di fronte alla lentezza di reazione degli europei in occasione delle grandi crisi internazionali (si ricorda ancora il lungo tempo occorso ai Nove per reagire all'invasione sovietica dell'Afghanistan) e per meglio rispondere alle richieste che molto spesso provenivano dai paesi terzi di manifestare con immediatezza un giudizio europeo su fatti politici di grande rilievo (ad es. la crisi politica in Sudafrica) si è pensato di includere nella procedura una regolamentazione che permettesse di riunire nel lasso di 48 ore gli organismi della Cpe, compresi i ministri degli esteri. Questa procedura, su pressione degli inglesi, è stata fissata nel Rapporto di Londra del 1981 (per un caso del destino, qualche mese dopo questa nuova regola veniva utilizzata proprio in favore dell'Inghilterra, all'inizio della vicenda delle Falklands). Anch'essa contribuisce a dare sostanza ad un'immagine più concreta degli europei nel mondo e a mettere in moto, al di fuori della routine, i meccanismi decisionali. A parte questi effetti positivi, tuttavia, il meccanismo del crisis management soffre di due limitazioni importanti, comuni anche al resto delle procedure della Cpe.

La prima è che il risultato ottimale di una consultazione di crisis management non è altro che quello di giungere più rapidamente del solito ad una dichiarazione comune; la seconda, collegata alla prima, è che il "management" manca degli strumenti tradizionali di pressione, quelli militari e di intervento diretto. La denominazione è quindi eccessiva e non riflette la realtà europea di quasi-impotenza di fronte agli eventi di crisi.

2. I rapporti fra sistemi diversi di decision making: il caso delle Falklands.

La questione degli strumenti tradizionali (militari, economici, diplomatici) del crisis management ci porta ad affrontare un altro argomento di vitale importanza per la comprensione della natura e dell'efficacia della Cpe: la sua capacità e potenzialità ad integrarsi e a lavorare assieme ad altri sistemi istituzionali. L'esempio più evidente è quello dei rapporti fra Cpe e Cee nella gestione degli affari internazionali. Ma in prospettiva potrebbe essere anche il problema dei rapporti fra Cpe e Unione europea occidentale (Ueo), allorquando i problemi della sicurezza diventeranno così importanti per gli europei da imporre una qualche forma di cooperazione con l'Ueu o altri organismi di difesa europea (Eurogruppo o Iepg). Evidentemente, dato che per il momento questi ultimi contatti sono ancora nel mondo dei possibili futuri progetti, qui ci limiteremo ad analizzare la potenzialità di una maggiore interpenetrazione fra Cpe e Cee.

Abbiamo già accennato alle difficoltà e ai sospetti a far lavorare assieme funzionari dell'una e dell'altra struttura. Tuttavia, una volta superato questo ostacolo teologico-politico, il problema di una cooperazione più stretta fra i due sistemi si è posto con grande concretezza. Ormai i casi di cooperazione, in cui le procedure e gli strumenti della Cee hanno funzionato da supporto a quelli della Cpe, sono numerosi: dagli aiuti alla Polonia, alle sanzioni contro l'Unione Sovietica e l'Iran, fino alle sanzioni nei confronti dell'Argentina in occasione della crisi delle Falklands. Proprio quest'ultimo caso è quello più illuminante sia sotto il profilo degli strumenti economici da utilizzare in supporto ad azioni politiche, sia sotto quello della praticabilità di una cooperazione fra differenti metodi di integrazione.

In primo luogo, nel caso inaspettato e improvviso dell'invasione delle Falklands, il 1° aprile 1982, la procedura di crisis management ha funzionato perfettamente; già all'indomani dell'invasione argentina il Comitato politico si era riunito per concordare una condanna comune, preparando in tal modo la riunione dei ministri degli esteri che si sarebbero incontrati poche ore dopo. L'appoggio politico degli europei a uno dei propri membri colpito da una grave crisi è stato pieno ed unanime (almeno nei primi giorni). La rapidità delle iniziative e della diffusione delle necessarie informazioni è stata molto alta: la presidenza belga dell'epoca si è mossa con molta efficacia e ha svolto bene la sua funzione di aggregazione del consenso fra gli europei.

In effetti la prima misura adattata, l'embargo sulle armi all'Argentina, è stato il risultato delle proposte della presidenza ed è stata presa contemporaneamente da tutti i governi membri su base nazionale, l'unico ambito in cui una misura di questo genere potesse essere presa. Un altro elemento di rilievo è stato rappresentato dalla coesione dimostrata dagli europei all'Onu e nei paesi terzi (specialmente in America Latina e negli Stati Uniti),

direttamente interessati in un modo o nell'altro alla contesa. Le ambasciate europee hanno agito con notevole accordo ed hanno cercato di far valere le ragioni della posizione europea contraria alla politica argentina, mentre all'Onu gli europei hanno votato concordemente all'interno del Consiglio di Sicurezza.

Il fattore di maggiore importanza, tuttavia, è stata la decisione del Consiglio comunitario (quindi in ambito Cee) di adottare le sanzioni economiche sulla base dell'art. 113 del Trattato (anche se con un riferimento indiretto al 224, su pressione della Danimarca). In questo caso il ruolo della Commissione si è dimostrato in effetti decisivo, nel senso di avere convinto i governi europei ad adottare la decisione comunitaria sulla base dell'art. 113, per rendere più rapida e politicamente più rilevante l'azione comune delle sanzioni, evitando il ricorso al 224, che di fatto rimandava alla responsabilità nazionale l'adozione di identiche misure. Ne usciva così rafforzato, in termini di immagine e di efficacia, anche il ruolo della Cpe: essa faceva infatti seguire ad una dichiarazione di contenuto politico l'uso di uno strumento comune (economico) di pressione concreta.

E' poi interessante esaminare il ruolo del Parlamento Europeo. Trattandosi di un provvedimento di carattere comunitario (ricorso all'art. 113), nell'ambito della politica commerciale comune, esso ha potuto esprimere il proprio parere. Ma a parte ciò, il Parlamento ha dato un forte appoggio politico, con una larghissima maggioranza in sostegno alle sanzioni, alla posizione adottata dal Consiglio dei ministri. Ciò esso ha parzialmente facilitato, almeno in un primo tempo, la spiegazione delle misure adottate in sede europea presso i parlamenti e le opinioni pubbliche nazionali. E anche quando in un secondo momento Italia e Irlanda decidevano di ritirarsi dall'azione comune, il Parlamento ha continuato a sostenere la posizione della maggioranza in favore del proseguimento delle sanzioni (in questo secondo caso, adottate sulla base dell'art. 224), pure se con un numero più ridotto di voti.

Infine, si può affermare che la Cpe ha affrontato nel proprio seno e ha dato pubblico appoggio a misure che di fatto entravano nell'area della politica di sicurezza comune, in una zona, come si sa dove irlandesi e danesi si guardano bene dall'entrare. Eppure è innegabile che la crisi delle Falklands altro non era che un problema di sicurezza internazionale; ciò non significa che oggi siano cadute le obiezioni da parte di alcuni stati membri ad occuparsi di sicurezza, ma si può anche affermare che la storia passata dimostra l'inevitabilità di doversene in qualche caso occupare.

In conclusione, da questo caso-studio si può avere conferma dell'importanza del coordinamento fra attività della Cpe e della Cee. Ciò può permettere alla Cpe di superare la soglia stretta delle dichiarazioni comuni fornendo quei mezzi di azione di cui essa manca. E' possibile cioè usare articoli del Trattato di Roma (oggi Atto Unico) in appoggio a politiche della Cpe. Ciò ha reso più efficace il rapporto fra istituzioni comunitarie e della Cpe ed ha indicato la strada per un uso più estensivo delle regole del trattato di Roma in appoggio alla Cpe. Ha aperto, in altre parole, la prospettiva di utilizzare, oltre alle clausole commerciali, anche gli accordi di associazione e le politiche di cooperazione nel Terzo Mondo ai fini di una vera e propria politica estera comune. Anche se questo collegamento rimane fondamentalmente precario, è indubbio che esso è potenzialmente promettente.

3. L'effetto e le interazioni con gli apparati decisionali nazionali.

Come abbiamo visto, è difficile distinguere nettamente i confini fra Cpe e apparati di politica estera nazionali; gli uni si integrano negli altri e viceversa. Tuttavia, la nascita della Cpe ha sicuramente modificato il modo di fare politica all'interno dei singoli ministeri nazionali, riadattandone parzialmente anche le strutture organizzative interne. A dimostrarlo, se ce ne fosse bisogno, basterebbe guardare ai cambiamenti interni che Spagna e Portogallo hanno apportato ai propri apparati istituzionali, al fine di potere partecipare più efficacemente alle attività della Cpe. Anche se in modo più o meno accentuato, i ministeri nazionali hanno, in altre parole, dovuto adattarsi alla Cpe: è ad esempio evidente che le Direzioni generali degli affari politici abbiano tratto vantaggio, in termini di equilibrio politico, dalla creazione della Cpe, spostando parzialmente il "potere" acquisito dalle direzioni economiche competenti per gli affari comunitari (13).

Ma la modifica più importante è stata prodotta dalla presenza dei Corrispondenti europei e dal sistema di informazioni via telex, che è divenuto un punto di raccordo e di riferimento importante anche per altri uffici competenti per area o per materia. Il conoscere, ad esempio, se esiste già una posizione europea in una determinata faccenda o se è funzionante un determinato canale istituzionale della Cpe in un paese terzo può facilitare il lavoro ed il compito di un ufficio nazionale del Ministero degli esteri.

Si sviluppa e si diffonde, cioè, sia all'interno dei singoli ministeri degli esteri, sia fra di loro quella funzione di riflesso di coordinamento che costituisce la base più solida dell'attività della Cpe. Allo stesso tempo la determinazione di posizioni comuni è spesso utilizzata dai responsabili politici nazionali per portare avanti la propria politica estera con maggiore vantaggio e minori rischi di rimanere isolati in caso di crisi. E' questa la cosiddetta "funzione di copertura" che si attiva ogni qualvolta gli europei arrivano a fissare un impegno comune in seno alla Cpe.

In base a queste considerazioni la Cpe costituisce oggi gran parte delle politiche estere nazionali e, a loro volta, i risultati di azioni nazionali finiscono fatalmente per riflettersi sul significato e la validità di certe dichiarazioni comuni. La cosa non è ovviamente priva di rischi, proprio a causa del fatto che "l'acquis politique" non ha quei caratteri di chiara prevalenza sulle politiche nazionali tipica della legislazione comunitaria. Nel migliore dei casi il rapporto è equilibrato, ma la preponderanza dell'elemento comune su quello nazionale e viceversa dipende strettamente dalle circostanze e dal convergere degli interessi particolari di ciascun governo.

4. Le linee di tendenza della Cpe alla luce dei risultati ottenuti e dei limiti emersi.

L'analisi delle procedure e dei meccanismi decisionali della Cpe ci porta ad alcune considerazioni conclusive sulla natura di questo metodo di cooperazione fra europei.

E' evidente che ci troviamo di fronte ad un sistema decisionale piuttosto sofisticato anche se scarsamente burocratizzato. Da qui discende la sua capacità di adattarsi con relativa facilità alle necessità del momento e di riuscire addirittura a convivere con altre strutture decisionali, come quella comunitaria, che se bene utilizzata possono rafforzarne il ruolo. Tuttavia questa sua flessibilità e adattabilità dipende largamente dal consenso degli stati membri, di modo che l'elemento centrale per permettere alla Cpe di funzionare è quello di costruire un consenso ogni volta che è necessario. Ciò porta ad alcune evidenti limitazioni:

- a) il consenso può essere ritirato in ogni momento;
- b) il consenso è più facilmente ottenibile sulle dichiarazioni che sulle azioni, a causa della mancanza di strumenti diretti comuni;
- c) il consenso non ha carattere vincolante sulle politiche nazionali

Questo ci porta a ritenere che in mancanza di procedure più chiare e vincolanti di costruzione del consenso, ogni miglioramento organizzativo della Cpe sia ancora possibile, ma che esso non possa cambiare la sostanza del problema che è quello di rendere vincolante il processo decisionale e preminente su quella nazionale.

Da questo punto di vista la creazione di un segretariato tecnico non è destinata a cambiare in modo sostanziale le attuali capacità operative della Cpe. Potrà migliorare marginalmente l'organizzazione dei lavori, ma non il loro effetto complessivo sulle politiche estere nazionali o su quelle comunitarie della Cee. Un segretariato, come centro di impulso e di coordinamento, può avere senso solo se collocato in un disegno istituzionale complessivo che trasformino la Cpe in un sistema decisionale in grado di produrre politica estera europea.

Probabilmente un salto qualitativo di questo tipo non potrà avvenire nel prossimo futuro. L'esperienza finora fatta ci permette tuttavia di pensare anche ad una via intermedia, quella cioè di differenziare il ruolo dei governi nelle attività della Cpe. Senza dare vita ad un sistema a 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 comuni. Vi dovrebbero essere quindi 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 e finanziari (anche comunitari) e militari (per il momento nazionali, ma in prospettiva della rivitalizzata Ueu o di altri organismi di difesa) 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 particolarmente delicati della politica estera dell'Europa (Medio Oriente, Sud Africa, ecc.). La Cpe manterrebbe il continuo controllo politico di tali azioni. Un sogno? Molto spesso la realtà, anche se in maniera non così netta, ha già dato una risposta, come si è verificato nel Sinai o nel Libano, dove alcuni stati europei sono intervenuti, parzialmente coperti dalla Cpe. La procedura dovrebbe essere generalizzata e il controllo politico esteso; ma la via è ormai aperta.

NOTE

- 1) David Allen and William Wallace, Political Cooperation procedure as a substitute for policy, in H. Wallace, W. Wallace and C. Webb (eds.), Policy-making in the European Community, Wiley, West Sussex, England, 1983, seconda edizione.
- 2) La bibliografia di base é: Philippe de Schoutheete, La Coopération Politique Européene, second edition, Labor, Bruxelles, 1986 e D. Allen, R. Rummel, W. Wessels (eds.), European Political Cooperation, Butterworth, London, 1982. C. Cioffi-Revilla, The Reliability of European Political Cooperation: A stochastic Model, paper preparati in occasione della 23esima Annual Convention of International Studies Association, Cincinnati, Ohio, 24-27 Marzo 1982; R. Howard Ginsberg, Political economy of Cooperation: European Foreign Policy in the Making, paper preparato in occasione della Third International Conference of Europeanists, The Council for European Studies, Washington D.C, Maggio, 1982.
- 3) Philippe de Schoutheete, External Relations of European Political Cooperation, in E.U.I. Working Paper, No. 85/172, Firenze, Maggio 1985.
- 4) L.M. Lindberg and S.A. Scheingold, Europe's Would-Be Polity, Patterns of Change in the European Community, Prentice-Hall, New Jersey, 1970, p. 4.
- 5) R. Pryce (ed.), The Dynamics of European Union, Croom Helm, London, 1987.
- 6) Vedi: Paul Taylor, The Limits of European Integration, Croom Helm, London, 1983, capitolo terzo: Intergovernmentalism in the European Communities, pp 60 - 92.
- 7) E. Regelsberger, W. Wessels, The Belgian Presidency and its management of European Political Cooperation: or the way to implement act 30 of the Single European Act, paper for the Tepsa Conference on the Priorities of Community Action and Political Cooperation in 1987, Val Duchesse, Nov. 20-22, 1986
- 8) Helen Wallace, The Presidency of the Council of Ministers of the European Council: Tasks and Evolution in Colm O'Nuallain (ed.), The European Council of Ministers, Croom Helm, London 1984.
- 9) G. Bonvicini and E. Regelsberger, The Decisionmaking Process in the Ec's European Council, in The International Spectator, N. 4/1987
- 10) H. Wallace, The Presidency....., op.cit.
- 11) Elfride Regelsberger, European Political Cooperation Contacts with Third Countries: Past and Present, in E.U.I. Working Paper, No. 85/172, Florence, May 1985.
- 12) G. Bonvicini, The Dual Structure of EPC and Community Activities: Problems of Coordination, in Allen, Rummel, Wessels, European Political Cooperation, op.cit.
- 13) C. Hill, National Foreign Policies and European Political Cooperation, George Allen and Unwin, Londra, 1983.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI ROMA

n° Inv. 8896

BIBLIOTECA