

DOCUMENTI

IAI

PROPOSTE PER LA PROGRESSIVA INTEGRAZIONE DELL'UNIONE DELL'EUROPA OCCIDENTALE NELL'UNIONE EUROPEA

Istituto Affari Internazionali

Documento presentato al convegno su "Possible Forms of Weu/EU Collaboration..."
Roma, IAI, 16 novembre 1998

IAI9836

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

PROPOSTE PER LA PROGRESSIVA INTEGRAZIONE DELL'UNIONE DELL'EUROPA OCCIDENTALE NELL'UNIONE EUROPEA

1. Le Comunità Europee e l'UEO sono state per lungo tempo istituzioni separate. Con la formalizzazione della PESC nel Trattato di Maastricht, il processo di avvicinamento tra le due istituzioni è diventato più visibile. L'art. J. 4 del Trattato di Maastricht fissa tale processo, affermando che l'UEO "fa parte integrante dello sviluppo dell'Unione Europea" e lasciando quindi intravedere una progressiva integrazione della prima nella seconda. Il Trattato di Amsterdam ribadisce tale posizione auspicando l'integrazione dell'UEO nell'UE.

Occorre quindi individuare gli strumenti volti a facilitare l'integrazione tra le due istituzioni. Si tratta di un processo che non potrà che essere graduale e che richiederà un adeguato monitoraggio. A questo fine, il Protocollo relativo all'art. J. 7 del Trattato sull'Unione Europea, allegato al Trattato di Amsterdam, prevede già, entro un anno dall'entrata in vigore, una sorta di verifica comune sullo stato delle relazioni fra UE e UEO: verifica che va, evidentemente, preparata e sollecitata con iniziative specifiche.

2. Le modalità del processo integrativo investono differenti aspetti delle politiche delle due istituzioni (UEO e UE). Tre dimensioni assumono comunque un significato precipuo: la creazione di un "parallelismo organizzativo" delle istituzioni UEO-UE e la modifica di talune procedure decisionali UEO; il ripensamento della membership UEO e i rapporti con i partner associati e i paesi terzi; il rafforzamento delle capacità operative UEO.

3. La creazione di un "parallelismo organizzativo" tra UEO-UE comporta la convergenza tra istituzioni UEO e quelle UE investite della politica estera e di sicurezza comune e l'istituzione di nuove strutture, senza peraltro modificare i trattati istitutivi. In questa prospettiva occorre pensare alla creazione di una troika UEO da ricalcare su quella UE, che comprenda, accanto al presidente di turno e a quello successivo, il Segretario Generale UEO. Egli diventerebbe così una figura sempre più "parallela" a quella dell'Alto Rappresentante per la PESC: in questo modo, fra l'altro, si creerebbero indirettamente le premesse per realizzare nei fatti il passaggio dalla prima fase dell'integrazione fra le due Organizzazioni (corrispondente alle attuali disposizioni del Trattato di Amsterdam) alla seconda fase di tale (definita dall'incorporazione del Segretariato UEO nell'UE) suggerita a suo tempo nell'ambito della Conferenza Intergovernativa (CIG) da Francia, Germania, Italia, Belgio, Lussemburgo e Spagna. La creazione della troika potrebbe avvenire con semplice atto del Consiglio Permanente UEO.

4. Un ulteriore vantaggio offerto dall'istituzione della troika UEO consisterebbe in una migliore sincronizzazione delle presidenze di turno UEO-UE. Il paese destinato ad assumere congiuntamente le due presidenze di turno, ad esempio il Portogallo nel primo semestre del 2000, si troverebbe già rappresentato all'interno delle due troike e, pertanto, potrebbe preparare in modo molto più incisivo il proprio semestre. Parimenti, il paese non membro dell'UEO destinato ad assumere la presidenza UE - ad esempio la Finlandia nella seconda metà del 1999 - potrebbe meglio coordinare la propria futura

collaborazione con il paese destinato ad assumere, nello stesso semestre, la presidenza UEO (nel caso specifico, il Lussemburgo), rendendo più istituzionalizzato e vincolante il tipo di collaborazione già impostato da Austria (UE) e Italia (UEO) per la seconda metà del 1998. Questa sorta di "parallelismo organizzativo" fra le presidenze UE e UEO, inoltre, fornirebbe una cornice politico-organizzativa più definita anche per le altre forme di cooperazione interistituzionale bilaterale già impostate (in materia di scambio d'informazioni, misure di sicurezza, circolazione del personale), e che la stessa Dichiarazione di Rodi del 12 maggio scorso ha invitato ad intensificare e perfezionare.

5. Sono anche da valutare la fattibilità e opportunità di un processo di convergenza tra Assemblea dell'UEO e Parlamento Europeo. Le due istituzioni sono espressioni di realtà differenti: nell'una i membri sono designati con una procedura di secondo grado, nell'altra i parlamentari sono eletti a suffragio universale diretto. Sebbene il Parlamento Europeo permetta il doppio mandato (nazionale ed europeo), il fatto che i membri dell'Assemblea dell'UEO siano membri dei parlamenti nazionali consente loro un controllo politico, svolto con pienezza di poteri a livello nazionale, sulle questioni trattate a livello dell'UEO. Tanto più che i poteri del Parlamento Europeo in materia di PESC non sono particolarmente incisivi. In attesa che siano rafforzati i poteri del Parlamento Europeo in tale direzione, esso potrebbe trarre giovamento del ruolo esercitato dai membri dell'Assemblea UEO, che verrebbe a fungere da punto di raccordo tra istanze parlamentari sovranazionali e istanze nazionali. È inoltre da tener presente che l'UEO, a differenza dell'UE, è un'organizzazione le cui competenze hanno come oggetto esclusivo la difesa, dove vengono discussi i rapporti con altre organizzazioni di sicurezza, quali la NATO. Una più stretta collaborazione tra l'Assemblea UEO e il Parlamento Europeo consentirebbe al Parlamento di avere una qualche influenza su questioni che gli sono formalmente estranee. Per sottolineare ulteriormente le caratteristiche dell'Assemblea dell'UEO (legame con i parlamenti nazionali e competenze esclusive in materia di difesa), si potrebbe forse pensare ad un suo rafforzamento trasformando l'Assemblea in un'assemblea dove sono rappresentati i membri delle commissioni difesa dei parlamenti nazionali.

6. Il processo integrativo postula non solo una convergenza delle istituzioni, ma anche una armonizzazione delle procedure.

Compatibilità e omogeneità di principi e di metodi fra UE e UEO esistono già nella sfera della difesa in senso stretto. Esistono anche per quanto riguarda le missioni di mantenimento della pace, di fatto "trasferite" dalla Dichiarazione UEO di Petesberg (1992) all'UE (art. J. 7 del Trattato di Amsterdam). Non c'è invece omogeneità né parallelismo per quanto riguarda il principio dell'"astensione costruttiva" inserito nel Trattato di Amsterdam (Art. J. 13). Pur con tutti i limiti che quel principio presenta, la sua estensione al campo UEO potrebbe favorire il pieno adeguamento delle regole decisionali fra le due organizzazioni, nella prospettiva di un "assorbimento" progressivo dell'UEO da parte dell'UE.

Sul fronte applicativo, l'eventuale inserimento nell'UEO di una clausola di "astensione costruttiva" limitata alle operazioni "non-Art.V" avrebbe implicazioni molto ridotte: il solo vero rischio - come nel caso della PESC - è che uno o più paesi decidano di astenersi su una missione per ragioni economiche, in modo da non essere costretti a coprirne le spese. Ma si tratterebbe di costi molto contenuti. Sul fronte politico, poi, appare difficile che un paese che ha già accettato e sottoscritto ieri l'introduzione

dell'"astensione costruttiva" in ambito PESC si opponga poi - a Trattato di Amsterdam ormai ratificato - al suo trasferimento in ambito UEO.

Una qualche forma di flessibilità potrebbe essere introdotta, senza formalizzare il principio dell'astensione costruttiva, mediante il *consensus aménagé*, secondo la formula proposta fin dall'anno scorso dalla Francia in occasione della riunione ministeriale di Erfurt, ma non accolta da tutti i partner. Il "*consensus aménagé*", che si applicherebbe soltanto alle missioni tipo-Petersberg, prevederebbe che i paesi membri che non volessero partecipare a un'operazione su cui però sono d'accordo politicamente non ostacolino l'azione stessa e partecipino ai suoi costi solo per quanto riguarda le spese del Segretariato UEO (dall'1 al 5% dell'operazione).

7. Sempre nel quadro di una progressiva integrazione dell'UEO nell'UE occorre prevedere una partecipazione di istituzioni UEO a strutture UE. In tale contesto assume particolare rilevanza la Cellula di Pianificazione Politica e di Allarme Tempestivo (CPPAT) dell'Unione Europea prevista dal Trattato di Amsterdam.

Allo stato attuale sembra prevalere per la Cellula l'ipotesi di una struttura di dimensioni limitate e con compiti circoscritti, sottoposta all'autorità e all'iniziativa personale del futuro Alto Rappresentante per la PESC. Si tratterebbe di una struttura più prossima ad una clearing house fra diverse istanze (nazionali e comunitarie) e ad un centro di coordinamento di know-how che non ad una nuova divisione politico-amministrativa. Restano peraltro da stabilire con maggiore precisione le relazioni tra CPPAT e UEO e le sue diverse componenti. L'UEO come tale non ha ancora definito ufficialmente una sua posizione negoziale precisa. L'orientamento che sembra ora prevalere, almeno per quanto riguarda la presenza nella CPPAT, è quello di inviarvi un rappresentante (forse il Direttore stesso) della Cellula di Pianificazione UEO, in modo da valorizzare il più possibile la competenza specifica - militare e di sicurezza - dell'organizzazione, presso la quale è del resto già operativo da circa due anni un autonomo situation centre. Al rappresentante UEO nella CPPAT potrebbe venire assegnata in modo più o meno stabile la responsabilità di predisporre le analisi di fattibilità operativa di eventuali operazioni di tipo Petersberg, ora previste anche dal Trattato di Amsterdam - analisi alle quali sembrerebbe per ora più in generale limitarsi, almeno in base ad una stretta interpretazione della lettera del Trattato, la funzione principale di "agenzia" dell'UEO.

Ciò non toglie che, nell'ambito del funzionamento effettivo della CPPAT, esistano e vadano trovati spazi ulteriori di cooperazione e occasioni di sinergia fra UE e UEO. Si potrebbe ad esempio prevedere la possibilità di considerare lo stesso Segretario Generale dell'UEO come un eventuale "rappresentante speciale" - più o meno istituzionalizzato - nell'ambito PESC, con il compito di lavorare a stretto contatto - oltre che con l'Alto Rappresentante - con la stessa CPPAT. In questo modo, di nuovo, si potrebbe "anticipare" nei fatti l'integrazione graduale delle due organizzazioni auspicata a suo tempo alla CIG da taluni Stati membri dell'Unione. Tanto più che nello stesso Rapporto presentato dal Segretariato al Consiglio Ministeriale di Rodi si è segnalata l'opportunità di "una partecipazione più regolare del Segretario Generale UEO alle sessioni del Consiglio UE connesse alla PESC e/o a questioni con implicazioni in materia di difesa (CM/98/10). Fino ad oggi, infatti, il Segretario Generale ha partecipato ad un solo Consiglio, ed unicamente sul punto all'ordine del giorno riguardante la città di Mostar.

8. La progressiva integrazione dell'UEO nella UE postula un ripensamento della

membership UEO dal momento che non esiste una coincidenza tra le due istituzioni. Una questione che diventa più complessa alla luce dell'allargamento UE. D'altra parte qualsiasi riflessione sulla membership UEO non può prescindere dalla qualità di membro della NATO. L'allargamento UE offre anche un'occasione di riflessione per ridisegnare i rapporti con i partner associati e i paesi terzi.

9. Esiste una relazione tra gli allargamenti NATO, UE e UEO. La prassi attesta che per l'entrata nell'UEO viene oggi richiesto, come preconditione, lo status di membro a pieno titolo sia dell'UE che della NATO. È opportuno che tale regola, che da più parti è stata messa in discussione, venga invece confermata.

Tre paesi dell'Europa centrale attualmente partner associati dell'UEO - Repubblica Ceca, Ungheria e Polonia - diverranno membri sia della NATO che dell'UE, soddisfacendo così i due requisiti basilari per l'ammissione all'UEO come membri a pieno titolo. Con l'adesione alla NATO, lo status dei tre paesi all'interno dell'UEO passerà da quello di partner associato a quello di membro associato. È importante tuttavia che siano definiti al più presto i passaggi politici e procedurali attraverso cui tale cambiamento di status dovrà realizzarsi.

Per ottenere lo status di membro a pieno titolo dell'UEO dovrebbe rimanere come condicio sine qua non l'appartenenza alla NATO. È importante infatti che tutti i paesi membri a pieno titolo dell'UEO - cui si applicano le garanzie di sicurezza previste dall'art. 5 del Trattato di Bruxelles - godano anche di quelle offerte dalla NATO, svolgendo quest'ultime una funzione di conferma e rafforzamento delle prime.

10. Parimenti, per consentire all'UEO di continuare a svolgere una funzione essenziale nel processo di integrazione dei paesi dell'Europa centro-orientale nel contesto occidentale, è auspicabile che venga mantenuta la regola secondo cui per ottenere lo status di partner associato dell'UEO occorre preliminarmente aver stipulato un accordo di associazione con l'UE. Anche questa regola, infatti, mira a mantenere la necessaria coerenza istituzionale tra le due organizzazioni. Inoltre, un'eventuale accettazione come partner associati di paesi balcanici, non ancora associati alla UE perché ancora instabili o coinvolti in crisi, come Albania, Croazia e Macedonia o di paesi della CSI, che sono ancora lontani dal soddisfare gli standard occidentali, come Russia e Ucraina, appare prematura.

11. Non è consigliabile l'introduzione di ulteriori differenziazioni di status tra i membri dell'UEO, attualmente divisi in membri di pieno diritto, osservatori, membri associati e partner associati. La via maestra da seguire è quindi quella di un rafforzamento della partecipazione dei vari membri della famiglia UEO, con status diverso da quello di membro *optimo iure*, ai vari organi e gruppi di lavoro dell'UEO, nonché alle attività operative condotte dall'organizzazione. Ciò vale specialmente per i partner associati, poiché praticamente il Consiglio UEO si riunisce a 18 (membri di pieno diritto, osservatori, membri associati).

Due aspetti generali vanno tuttavia tenuti in considerazione nell'elaborazione di ogni programma diretto a espandere le attività svolte dall'UEO a 28 (con la partecipazione cioè anche dei partner associati). In primo luogo occorre valutare realisticamente la capacità di questi ultimi di fornire un effettivo contributo, anche dal punto di vista tecnico e finanziario, ai vari contesti di cooperazione disponibili nel quadro UEO, in particolare per attività come la cooperazione nel campo degli armamenti o in quello

spaziale e dell'osservazione satellitare.

In secondo luogo, non è opportuno rimettere in discussione l'attuale esclusione dei partner associati dalle attività attinenti allo sviluppo dei rapporti dell'UEO con l'UE e la NATO. Si rischierebbe oltretutto di introdurre nuovi motivi di divisione tra i paesi occidentali.

Fatta questa premessa, esistono una serie di aree in cui la cooperazione con i partner associati può essere allargata ed approfondita:

- partecipazione alle operazioni Petersberg. Occorre perfezionare le procedure che consentono ai partner associati di partecipare allo sviluppo operativo dell'Organizzazione nel campo delle operazioni di prevenzione dei conflitti e gestione delle crisi.

- partecipazione al Consiglio UEO e ai suoi gruppi di lavoro. L'attuale partecipazione dei partner associati alle riunioni del Consiglio ministeriale - la cui sessione pomeridiana si svolge a 28 - e del Consiglio permanente - che si riunisce alternativamente a 18 e a 28 - appare adeguata. Si dovrebbe tuttavia puntare a un maggior coinvolgimento, o meglio a una piena integrazione, dei partner associati ai gruppi di lavoro del Consiglio. Tra l'altro i partner associati hanno più volte lamentato la minore efficacia del loro coinvolgimento nei gruppi di lavoro del Consiglio UEO rispetto a quelli del Consiglio NATO.

- elaborazione del "Common Concept of European Security". È questo uno dei programmi di cooperazione più importanti che l'UEO ha sviluppato a 28. I partner associati vi hanno attribuito grande importanza. È oggi diffusamente avvertita l'esigenza di una riflessione complessiva sui principi della sicurezza europea, che metta capo a un nuovo documento UEO che aggiorni quello pubblicato tre anni fa.

- partecipazione all'Assemblea Parlamentare. Alcuni partner associati hanno chiesto che il loro status venisse elevato anche per quanto riguarda la partecipazione all'Assemblea Parlamentare. Oggi rappresentanti dei partner associati siedono in Assemblea e nelle Commissioni, ma non dispongono del diritto di voto. Si potrebbe esplorare la possibilità di concedere a essi la possibilità di votare in alcune commissioni che trattano di argomenti non attinenti al rapporto dell'UEO con la NATO e l'UE.

12. Quanto alla cooperazione con i paesi terzi, vengono particolarmente in considerazione i rapporti con la Federazione Russa e l'Ucraina. Analogamente a quanto avviene in sede NATO, l'UEO dovrà cercare di sviluppare i rapporti con la Federazione Russa e l'Ucraina in maniera parallela per evitare di provocare reazioni negative nell'uno o nell'altro paese. D'altra parte, allo stato attuale, una differenziazione di status non appare giustificabile, visto che entrambi i paesi devono superare considerevoli ritardi nell'adeguamento a alcuni fondamentali standard occidentali.

Occorre tuttavia che siano stabiliti meccanismi di consultazione e cooperazione regolari e a alto livello con i due paesi. Si potrebbero adottare procedure simili a quelle previste dal Forum di Consultazione che l'UEO creò nel 1992 per formalizzare il rapporto con i paesi dell'Europa centrale. Nel caso dei rapporti con Kiev e Mosca, tali procedure si applicherebbero su un piano strettamente bilaterale (UEO-Ucraina; UEO-Federazione russa), laddove nel Forum avevano una dimensione multilaterale.

13. La struttura e sviluppo di una Identità europea nel campo della sicurezza e della difesa non sono ancora ben definite.

Ad esempio, la Nato non ha mai accettato l'idea di delegare all'UEO, o all'UE, lo sviluppo di una European Security and Defence Identity (Esdi).

La Nato e l'Ueo, comunque, stanno elaborando un set di procedure decisionali interrelate che definisce i rapporti reciproci e ha assunto la forma di una Flow-chart. Tale set procedurale è molto dettagliato, ma anche flessibile.

I problemi aperti concernono il valore effettivo delle risorse che la Nato potrà fornire all'Ueo in particolare nel caso in cui la richiesta dell'Ueo derivasse dalla necessità di svolgere un'azione comune dell'UE.

È indispensabile che le procedure suggerite dalle Flow-charts siano estremamente flessibili, per evitare che esse divengano una gabbia procedurale rigida e funzionalmente inadatta a gestire problematiche politiche di questa ampiezza e delicatezza. È naturale che la natura specifica delle risorse militari che potranno essere richieste alla Nato (e agli Usa) richieda una notevole precisione e un certo grado di formalismo; peraltro è anche chiaro come sia necessario, in una situazione istituzionale e politica ancora in piena evoluzione, lasciare ampio spazio alla sperimentazione e alla individuazione di soluzioni ad hoc, caso per caso, proceduralmente innovative.

14. Nel contesto della creazione di una ESDI, occorre esaminare quale ruolo effettivo possa svolgere il D/Saceur (il vice-comandante della Nato in Europa: un ufficiale di nazionalità europea, a differenza del Saceur, di nazionalità americana). Il sostanziale fallimento della posizione difesa dalla Francia prima del Vertice di Madrid, di una maggiore europeizzazione dell'Alleanza anche sul piano dei maggiori comandi, ha in qualche modo reso più emblematica la posizione del più alto comandante europeo nella struttura Nato, che è appunto il D/Saceur. Esso può oggi essere visto come il comandante (europeo) cui fare riferimento circa l'attivazione delle Cjtf ed eventualmente come responsabile operativo di operazioni Esdi o Ueo. Tale figura, se adeguatamente sostenuta e consolidata, potrebbe costituire lo snodo necessario, ed oggi mancante, per l'attuazione di operazioni Cjtf a conduzione Ueo. Essa tuttavia continuerebbe a dipendere dal Saceur e non avrebbe - come ad esempio era stato proposto da alcuni studiosi americani (Rand Corporation) - la dignità propria di Comandante strategico europeo dell'Alleanza. Il rischio è che, col passare del tempo, e forse anche a causa del mancato pieno reinserimento della Francia nella struttura dei comandi Nato, anche questo sviluppo più modesto di un D/Saceur delegato alle Cjtf e all'Ueo possa perdere di consistenza e significato.

È quindi opportuno seguire da vicino questi sviluppi, anche tenendo conto del fatto che, non a caso, i documenti dell'Ueo tendono ad esaltare ed accrescere le funzioni del D/Saceur, individuandolo come il responsabile delle Cjtf della Nato, prevedendo la sua possibile nomina come comandante operativo di missioni Ueo e in genere considerandolo come il raccordo naturale, in campo militare, tra Ueo e Nato. Ciò avrebbe il vantaggio di trasformare di fatto il D/Saceur nel principale responsabile militare europeo di missioni tipo Petersberg che, con un semplice accordo di "doppio cappello", potrebbe esercitare tali funzioni sia nel caso di una collaborazione Ueo-Nato che nel caso di missioni unicamente Ueo. Tuttavia la Nato, da parte sua, non ha ancora precisato i compiti del D/Saceur.

15. Le Flow Charts interessano anche l'UE e l'UEO, dovendo definire le modalità operative tra le due istituzioni come previsto dagli artt. J.4.2 (Maastricht) e J.7.3 (Amsterdam).

In effetti, in data 18 giugno 1998, ha avuto luogo un seminario /esercitazione dei gruppi di lavoro Ueo-UE per provare le modalità operative e le Flow Charts sulla base di uno scenario fittizio (evacuazione simulata).

Il risultato della suddetta manifestazione ha dimostrato che non è necessario apportare emendamento alcuno alle suddette procedure operative in quanto sono state riscontrate idonee linee-guida per l'interazione tra Ueo e UE.

Esse, con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, si potranno considerare un primo passo sulla via di una cooperazione più stretta tra UE e Ueo prevista dal Protocollo aggiuntivo relativo all'art. J. 7. In tal modo si procederà nel senso di un maggiore coordinamento e consultazione, come auspicato nel primo paragrafo del punto A.7 della Dichiarazione Ueo del 22 luglio 1997, superando quindi la fase di mera informazione e semplice consultazione contemplate nel Trattato di Maastricht.

Si dovrà perseguire la realizzazione di intese nei seguenti settori per mettere a punto i rapporti UE-UEO:

- a) trasmissione di documenti scritti;
- b) partecipazione ai meeting Ueo;
- c) sicurezza negli scambi di informazioni riservate;
- d) reciproche visite a breve termine;
- e) partecipazione alle esercitazioni;
- f) cooperazione in aree specifiche (es. Albania).

Impegni concreti potrebbero prevedere missioni UE-UEO finalizzate allo sminamento.

16. La previsione di una crescente e continua cooperazione tra i vari organismi militari, di pianificazione, logistici, di intelligence tra Nato, UE, Ueo impone un coordinamento. Anche qui il limite è costituito dal fatto che tali rapporti si stanno stringendo tra Ueo ed UE da un lato ed Ueo e Nato dall'altro. La mancanza di un rapporto diretto UE-Nato non può che costituire un fattore di confusione nelle comunicazioni (e forse anche un ostacolo alla libera e tempestiva circolazione delle informazioni rilevanti e necessarie). Idealmente quindi, per compensare almeno in parte tale mancanza, bisognerebbe puntare ad istituire alcune strutture, che in un primo tempo potrebbero essere anche informali, per l'analisi di situazioni particolari, sostenute da tutte e tre le organizzazioni.

Per quanto attiene l'utilizzazione degli assets della Nato da parte dell'Ueo, nella riunione del Consiglio dei Ministri dell'Ueo, svoltasi a Rodi (11-12 maggio 1998) si è ribadita l'opportunità di continuare nelle trattative già iniziate in precedenza a Birmingham, Berlino e Bruxelles, per pervenire entro al primavera del 1999 ad un accordo-quadro in grado di temperare le esigenze di entrambe le parti contraenti (Nato e Ueo).

D'altronde, entro la stessa scadenza (aprile 1999, in occasione del Summit di Washington), la Nato si è impegnata a concretizzare gli orientamenti emersi nelle precedenti riunioni nei confronti dell'ESDI.

Comunque, si dovrebbe insistere affinché il tipo di assets da fornire e la durata della loro utilizzazione siano di volta in volta definiti in funzione delle specifiche situazioni.

17. È opportuno intensificare gli studi volti ad esaminare l'effettiva possibilità di condurre operazioni del tipo Petersberg con forze unicamente europee, senza utilizzare

le risorse americane o Nato. Solo in tal modo infatti si potranno raggiungere alcuni importanti obiettivi:

- a. Accertare con esattezza le capacità esistenti in Europa, la loro interoperabilità e le loro potenzialità, oltre che le loro carenze;
- b. Sulla base dell'analisi precedente, individuare con precisione quali risorse a disposizione della Nato e/o degli Usa siano effettivamente essenziali, ed in quale tipologia di azione;
- c. Programmare gli investimenti nazionali in modo tale da ridurre almeno alcune delle carenze più rilevanti.

L'Ueo può condurre operazioni molto diverse tra loro, non solo quanto a capacità o impegno militare, ma anche come configurazione politica. Oltre ad operazioni a guida nazionale (sul tipo della Missione Alba) che potrebbero in futuro giovare di una maggiore cooperazione dell'organizzazione internazionale, è possibile individuare una casistica abbastanza variegata:

- Operazioni autonome dell'Ueo secondo il concetto della "Framework Nation" (vale a dire a guida di un membro Ueo, nel contesto della costruzione di un Quartier Generale europeo)
- Operazioni Ueo
- Operazioni Cjtf a guida Ueo, che comportino l'uso di assets NATO
- Operazioni su mandato dell'UE.

18. È necessario fare maggiore chiarezza su tutto lo spettro di queste possibili operazioni, di cui quelle Cjtf a guida Ueo sono solo un caso, e non necessariamente il più probabile. Per svolgere un tale compito, potrebbe quindi essere utile istituire una Cellula ad hoc (collegata ovviamente sia alla attuale Cellula di pianificazione che alle strutture militari Ueo), che studi la specifica fattispecie di missione del tipo Petersberg con risorse unicamente europee. Sul piano politico, sarebbe opportuno che tale Cellula si allargasse all'insieme dei Paesi osservatori (Austria, Danimarca, Finlandia, Irlanda, Svezia) ed associati dell'Ueo, così anche da valutare la loro effettiva disponibilità a condurre operazioni comuni europee. Un tale processo potrebbe probabilmente anche chiarire meglio l'atteggiamento di alcuni di questi Paesi nei confronti della Nato, non soltanto da un punto di vista politico generale, ma nel concreto di singole missioni operative, contribuendo a superare barriere essenzialmente ideologiche o di tradizione storica.

19. La cooperazione nel campo industriale dovrebbe essere affrontata nell'ambito del Western European Armaments Group (Weag), ma richiede subito il potenziamento delle funzioni dell'Organizzazione di cooperazione congiunta nel campo degli armamenti (Occar: Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement), le cui strutture sono state fissate in una convenzione internazionale conclusa a Farnborough il 9 settembre 1998.

In pratica, ciò richiede un forte potenziamento delle attività Ueo/Occar in modo tale da favorire la costituzione di vere e proprie industrie europee, che superino la logica sia dei "campioni nazionali" che dei consorzi di imprese. Anche in questo caso dunque sarebbe utile pensare alla costituzione in sede Occar di una cellula di riflessione mista

(governativa e industriale) aperta anche all'UE per individuare le linee generali possibili di cooperazione e integrazione, a partire dal Memorandum recentemente sottoscritto dai Ministri della Difesa di Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia e Spagna. I rapporti instaurati tra WEAG e Commissione europea nel campo degli armamenti vanno in tale direzione.

20. Esistono le premesse istituzionali per attuare una convergenza tra UEO e UE, prima, e un'integrazione dell'UEO nella UE, poi. Il recente Consiglio europeo di Pörtlach ha probabilmente segnato una svolta nella direzione dell'integrazione. Si stanno delineando due scuole di pensiero: l'una sollecita la trasformazione dell'UEO in una "agenzia" dell'UE; l'altra vede l'integrazione dell'UEO nell'UE come una sorta di quarto pilastro dell'UE.

Ambedue le proposte hanno vantaggi e svantaggi.

La trasformazione dell'UEO in una agenzia dell'UE comporterebbe, in positivo, il trapianto dell'istituzione di sicurezza e difesa nel contesto delle istituzioni dell'UE (in particolare nel pilastro della Pesc), e ne esalterebbe la dimensione sovranazionale. Quantomeno in un'ottica di lungo periodo. L'UEO manterrebbe, nel contempo, la sua fisionomia e specificità. Andrebbero però chiariti i rapporti con la NATO. L'Agenzia farebbe affidamento sulla NATO per operazioni ex art. 5 Statuto UEO? Potrebbe l'Agenzia utilizzare *assets* NATO per "operazioni Petersberg" condotta in piena autonomia? L'ESDI sarebbe concepita come uno strumento per rafforzare la capacità di difesa degli europei nel quadro NATO? Andrebbero inoltre chiariti i rapporti in seno alla stessa UE per quanto concerne gli Stati membri dell'UE, che hanno attualmente uno status differente da quello di membro di pieno diritto in seno all'UEO. È auspicabile accordare a tali Stati la possibilità di "*opting out*"? In caso affermativo l'"*opting out*" deve essere transitorio o può essere anche definitivo?

L'istituzione di un quarto pilastro avrebbe il vantaggio di dare una maggiore visibilità alla dimensione "sicurezza" dell'UE e forse consentirebbe di procedere più speditamente sulla strada dell'integrazione dell'UEO nell'UE, poiché gli Stati membri dell'UE che hanno uno status particolare (neutralità) potrebbero restarne fuori. Come connotazione negativa, è invece da registrare la separazione del quarto pilastro dal processo decisionale comunitario, che ne farebbe un puro pilastro intergovernativo. Anche la creazione del quarto pilastro imporrebbe una chiara impostazione dei rapporti UE-NATO. Affermare che la sicurezza sarebbe gestita nel quadro del quarto pilastro, mentre la difesa resterebbe saldamente nelle mani della NATO non è risolvere il problema. Infatti è estremamente difficile tenere separate le due dimensioni.

21. Occorre procedere per gradi. L'impulso verso la convergenza tra le istituzioni UEO e UE dimostra come il processo integrativo deve andare nella direzione del II Pilastro dell'UE, che è la sede naturale in cui l'UEO è destinata ad integrarsi. Benché il II Pilastro resti, tutto sommato, una struttura a configurazione intergovernativa, la sua trasformazione, sia pure a lunga scadenza, in una struttura sovranazionale, rispettosa della dimensione parlamentare della politica estera e di difesa dell'UE, non è inconcepibile. In altri termini l'integrazione, che è possibile pur mantenendo per l'UEO una configurazione di Agenzia autonoma, avverrebbe nel segno di un processo integrativo in atto.

Partendo da questa premessa dovrebbero essere risolti i problemi dei rapporti tra l'UE(con UEO integrata) e la NATO. Gli stretti collegamenti operativi con la NATO

andrebbero mantenuti e rafforzati, e l'ESDI dovrebbe essere concepita come momento organizzativo europeo nel quadro delle relazioni interatlantiche.

Naturalmente occorre individuare meccanismi idonei affinché l'ESDI non finisca per essere di ostacolo alla capacità d'azione della NATO. Nello stesso tempo l'Agenzia (UEO integrata nella UE) dovrebbe essere dotata di un'autonoma capacità operativa. Il II Pilastro, lungi dal limitare la propria competenza alla dimensione sicurezza, dovrebbe comprendere sicurezza e difesa. L'Agenzia dovrebbe avere una capacità operativa autonoma dalla NATO, in grado di condurre missioni indipendenti o utilizzando *assets* NATO, secondo la tipologia precedentemente evidenziata. A tal fine i processi integrativi tra le forze armate degli Stati membri dell'UE andrebbero accelerati.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° inv. 49333
17 FEB. 1999

BIBLIOTECA