

DOCUMENTI

IAI

VERSO UNA COMUNITÀ DI DIFESA EUROPEA? ASPETTI POLITICI E ISTITUZIONALI DEL DIBATTITO EUROPEO IN CORSO

di Gianni Bonvicini

Documento pubblicato su "Politica Internazionale", n. 6, novembre-dicembre 1998, redatto nel maggio 1999 e uscito alla fine di giugno 1999

VERSO UNA COMUNITÀ DI DIFESA EUROPEA? ASPETTI POLITICI E ISTITUZIONALI DEL DIBATTITO EUROPEO IN CORSO

di Gianni Bonvicini

1. Un quadro politico in movimento

Sul piano europeo, una delle maggiori novità di questi ultimi mesi è sicuramente il dibattito sulla difesa comune. Lanciato inaspettatamente dal premier inglese Tony Blair attraverso un'intervista al Financial Times il 2 ottobre 1998, il tema di un'autonoma difesa europea non ha fatto che guadagnare terreno.

La novità è sicuramente di quelle che colpiscono lo studioso di affari europei. Se si pensa, infatti, che fino al Trattato di Maastricht del 1991 la parola difesa è stata ufficialmente bandita dal vocabolario comunitario, ci si rende conto di come in pochissimi anni sia cambiato il clima politico sull'argomento. In realtà è dal 1963, tempo del fallimento del piano Fouchet promosso da De Gaulle e dopo lo storico stop francese del 1954 alla Ced, che piani sulla difesa europea non circolavano per l'Unione. Fatta eccezione per il Nuovo Trattato, votato dal Parlamento europeo nel 1984 su impulso di Altiero Spinelli, ma rimasto un atto di carta, la difesa dell'Europa è stata schiacciata fra guerra fredda (e quindi Nato) e neutralismo (il rifiuto dell'Irlanda a parlarne). Solo l'Unione Europea Occidentale (Ueo) ha operato dal 1984 in poi qualche solitario tentativo di "rivitalizzazione", ma senza grande successo per mancanza di mezzi, di risorse finanziarie, ma soprattutto di autorevolezza politica (1).

A pesare poi come un macigno sulle prospettive di un rilancio della difesa europea vi era l'opposizione inglese sia ad un serio rilancio dell'Ueo sia ad abbandonare l'alveo della Nato, unico luogo deputato, secondo il governo di Sua Maestà, a prendersi carico e responsabilità degli aspetti militari della sicurezza dell'Unione. Ed è proprio da Londra che il discorso ricomincia. Le aperture di Blair venivano con maggiore solennità ribadite al Consiglio Europeo informale di Poertschach, il 24 ottobre dell'anno scorso. Ad esso è seguito poi, il 4 novembre a Vienna, il primo incontro informale dei ministri della difesa dell'Unione europea; incontro di grande significato simbolico anche perché organizzato dalla presidenza di un paese "neutrale", l'Austria.

Ma il punto di maggiore interesse in questo tragitto è rappresentato sicuramente dalla dichiarazione congiunta franco-inglese di St. Malò del 4 dicembre, in cui si ribadivano alcuni concetti generali di notevole importanza:

- l'Unione europea deve avere la capacità di agire autonomamente in crisi internazionali in cui è richiesto l'intervento di forze militari;
- l'articolo 5 dell'Ueo, che prevede un impegno di difesa collettiva, deve essere mantenuto;
- il sistema decisionale dell'Ue nel campo della difesa deve rimanere strettamente intergovernativo e nelle mani del Consiglio europeo, del Consiglio affari generali e di un "forum" dei Ministri della difesa;
- la Ue deve sviluppare proprie capacità di analisi, "intelligence" e pianificazione;

- gli stati dell'Ue devono creare forze armate capaci di svolgere compiti militari di rapido intervento.

Alla dichiarazione di St. Malò è poi seguito il Consiglio europeo di Vienna nel quale il tema veniva nuovamente affrontato in termini generali e con l'esplicito rinvio al Consiglio europeo di Colonia del 3 e 4 giugno 1999 per ulteriori approfondimenti. Infine l'8 gennaio del 1999 in Comitato Politico della Pesc (politica estera e di sicurezza comune) dedicava per la prima volta un'intera riunione a fissare i termini e i passi concreti da fare per avviare la cooperazione nel campo della difesa.

2. Le novità del dibattito politico-istituzionale

Di fronte a queste diverse iniziative è possibile cominciare a tracciare un quadro delle opzioni istituzionali che emergono da questi primi consistenti passi. In effetti quello che ci preme analizzare è il tipo di riforme istituzionali necessarie a sviluppare un'identità europea di sicurezza e difesa (Iesd), anche se è evidente che prima di tutto sarà necessaria una riconferma ufficiale della volontà politica espressa dai governi in questi ultimi tempi. Sembra tuttavia che sia giunto il momento di aprire anche il tema istituzionale, in particolare alla luce di tre considerazioni che rappresentano altrettante novità proprio sul versante delle prospettive della difesa europea.

Il primo elemento di grande interesse è senza dubbio il fatto che le proposte o idee in campo tendono tutte a collocare la difesa all'interno della cornice giuridica dell'Unione Europea. Sia che si tratti di uno sviluppo del secondo pilastro della Pesc sia che ci si riferisca ad un quarto pilastro da aggiungere agli esistenti, in ogni caso il tetto comune è rappresentato dall'Unione.

Si tratta davvero di un notevole passo in avanti, soprattutto se messo a confronto con il numero di differenti opzioni del passato. Per esempio, se ci rifacciamo al Rapporto del Gruppo di Riflessione del 1996, i possibili compromessi sulla collocazione della difesa europea, rappresentata essenzialmente dal braccio armato Ueo, erano almeno quattro:

- una completa autonomia dell'Ueo, solo con una partnership rafforzata nei confronti dell'Ue;
- legami più stretti fra Ue e Ueo, con il diritto per l'Unione di dirigere l'Ueo nelle missioni tipo Petersberg;
- l'incorporazione dei compiti tipo Petersberg nella Pesc (opzione approvata ad Amsterdam);
- una integrazione graduale dell'Ueo nella Ue.

Naturalmente sullo sfondo esisteva sempre la preferenza britannica di collocare l'Ueo entro i confini della Nato o, se del caso, dissolvere l'Ueo e organizzare la presenza europea come pilastro della Nato.

Oggi la situazione è in favore dell'ultima opzione presentata dal Gruppo di Riflessione, cioè l'assorbimento dell'Ueo nella Ue. Naturalmente è ancora aperta la questione del come e del quando.

La seconda conseguenza che deriva direttamente dal primo punto è che in futuro i rapporti con la Nato saranno tenuti direttamente dall'Ue a spese dell'Ueo che fino ad oggi veniva considerata come l'istituzione più appropriata per dialogare con la Nato (2). Se ciò davvero accade, il concetto di Iesd guadagnerà un significato politico notevolmente diverso e costituirà un elemento non secondario per una diversa formulazione dei rapporti transatlantici. In effetti fra Ue e Usa non vi saranno più elementi di discontinuità: politiche commerciali, monetarie, diplomatiche e militari costituiranno un insieme omogeneo di interessi da trattare fra le due parti attraverso strumenti istituzionali bilaterali.

Infine il terzo elemento di novità è che nessuno dei membri dell'Unione, compresa la Gran Bretagna, escludono a priori l'eventualità di ricorrere ad ulteriori riforme del Trattato dell'Unione allo scopo di collocare e risolvere in via istituzionale il futuro della Difesa europea. Anche se per il momento Tony Blair propende per una tattica di passi concreti, a cominciare dalla costituzione di una forza militare europea autonoma, non ha escluso che il seguito possa o debba essere anche un diverso arrangiamento istituzionale (3).

3. Due proposte competitive: la Difesa nel secondo o nel quarto pilastro?

E' tuttavia evidente che se viste dal punto di vista strettamente istituzionale le proposte emergenti in Europa sono competitive fra di loro.

La proposta francese, sostenuta dalla maggioranza degli stati membri, di collocare la difesa europea (e quindi l'Ueo) all'interno del secondo pilastro è in linea con l'ortodossia europea di questi ultimi anni, che ha portato nella pratica all'inserimento dei compiti tipo Petersberg, in precedenza affidati all'Ueo, dentro i confini della Pesc. L'idea di fondo è quella di trasformare l'Ueo in una specie di "agenzia" dell'Unione europea (come lo è la Banca Centrale Europea sul versante monetario). Ciò implicherebbe probabilmente una riconsiderazione del concetto di "cooperazione rafforzata" che ad Amsterdam fu lasciato cadere dalla sfera di applicazione del secondo pilastro, ove ci si accontentò del meccanismo della astensione costruttiva. Il problema, come è noto, riguarda essenzialmente l'assorbimento dell'art. 5 del Trattato Ueo sulla difesa collettiva automatica all'interno della Pesc, allorquando solo 10 paesi su 15 sono d'accordo di tenerlo in vita. E' chiaro che questa materia non può essere trattata con l'astensione costruttiva.

L'altra proposta è quella inglese di un quarto pilastro da aggiungere al Trattato dell'Ue. Nelle recenti dichiarazioni di Tony Blair e in un paio di documenti non ufficiali predisposti da studiosi o diplomatici vicini al nuovo partito laburista si tende infatti a considerare gli aspetti strettamente militari della difesa europea come qualcosa a sé, da tenere a debita distanza dalle altre politiche dell'Unione, anche se, come già detto, si accetta che il quadro di riferimento politico e legale sia quello dell'Unione (4).

Vi sono naturalmente dei pro e contro in ciascuna di queste due proposte estreme (5).

La trasformazione dell'Ueo in un'agenzia dell'Ue significa creare un'area unica di sicurezza e difesa sotto il cappello della Pesc, ormai strettamente legata all'insieme della

politiche dell'Unione e, quindi, agli altri due pilastri. Pur rimanendo esclusivamente intergovernativa, come confermato dalla Dichiarazione congiunta franco-britannica di St. Malò, la difesa si troverebbe a stretto contatto con un sistema decisionale, quello della Pesc, con alcune caratteristiche peculiari di mix comunitario-intergovernativo, che di fatto dominerebbero le azioni militari da mettere in pratica (anche se condotte con procedure intergovernative). Nel lungo periodo, alla luce di quanto sperimentato con la Pesc che nel passaggio dal Trattato di Maastricht a quello di Amsterdam ha accentuato le caratteristiche parzialmente "comunitarie" del suo sistema decisionale, è possibile anche prevedere una graduale contaminazione fra procedure della politica estera e di quella della difesa fino alla loro evoluzione in un sistema "quasi comunitario".

Più in generale questa proposta risponde meglio all'esigenza di applicare i concetti di "comprehensive security" e di "coerenza" fra diverse azioni. E' difficile infatti negare che l'efficacia di azioni combinate nelle relazioni esterne appare di gran lunga più elevata se le procedure istituzionali sono coerenti fra loro e, in definitiva, tendono a coincidere. Se ad esempio la politica commerciale viene decisa a maggioranza mentre la politica estera richiede l'unanimità è evidente il rischio di paralisi che ciò comporta. Lo stesso discorso vale per la politica estera (oggi in parte decisa a maggioranza) e una futura politica di difesa.

Un aspetto negativo, come già accennato, è che una Ueo all'interno del secondo pilastro può complicare i rapporti con la Nato, dal momento che i Paesi neutrali tenderanno ad opporsi a un dialogo strutturato Ue-Nato e soprattutto a fare dipendere l'adattamento della nuova Iesd alle esigenze del partner americano, superpotenza militare che contrasta con gli obiettivi politici dei paesi neutrali.

La costituzione di un quarto e distinto pilastro, al contrario, non creerebbe evidenti problemi con gli Usa e la Nato, poiché ad esso parteciperebbero solo i membri a pieno titolo dell'Ueo. Si potrebbe anche ritenere che attraverso un quarto pilastro la difesa europea acquisirebbe una maggiore visibilità all'esterno (poiché i suoi contorni militari sarebbero netti) e potrebbe essere un processo anche più veloce dal momento che si eviterebbe qualsiasi obiezione da parte dei paesi che non vogliono partecipare.

Tuttavia gli aspetti negativi sarebbero ancora più sostanziali, poiché si rischierebbe di accentuare l'inconsistenza fra i diversi pilastri della Ue e si inserirebbe in perfetto isolamento dal resto, nel quarto pilastro, un sistema decisionale dai caratteri unicamente intergovernativi, vanificando lo sforzo di rendere più efficace e trasparente l'intero sistema decisionale dell'Unione. In questa opzione, in effetti, né Commissione, né Corte di Giustizia, né Parlamento europeo avrebbero un benché minimo ruolo (6).

4. La disgregazione del quadro della difesa europea

Prima di addentrarci nella riorganizzazione dell'impianto istituzionale del Trattato, per farvi rientrare la difesa comune, è forse bene considerare l'alta frammentazione che contraddistingue oggi il quadro delle strutture di difesa dei paesi membri dell'Unione.

La frammentazione si applica a diversi settori, ma essa riguarda in particolare:

- la struttura delle forze;
- i sistemi industriali della difesa;
- le cooperazioni bilaterali e multilaterali.

Per quanto riguarda innanzi le strutture delle forze di difesa nazionale è impressionante osservare l'alto grado di diversità con riferimento a:

- la composizione delle forze;
- la proporzione fra coscritti e professionisti;
- il costo del personale militare;
- la proporzione sbilanciata fra spese in salari, formazione, esercitazioni e investimenti;

Bastano alcuni dati ad illustrare la contraddittoria situazione in cui si trovano le forze armate europee (7). I membri europei della Nato hanno una somma di uomini in armi pari a circa 2.5 milioni contro il 1.4 degli alleati americani. Ed è anche ben noto che in termini di bilancio gli europei spendono circa il 60% di quanto gli americani dedicano agli stessi scopi. Si tratta di una cifra in ogni caso rilevante (anche se in continuo calo), ma la cui efficacia è di gran lunga inferiore a quella americana, proprio perché in grande parte dedicata a sostenere un apparato di forze sproporzionato se preso nel suo insieme. E' chiaro quindi che nelle situazioni di crisi gli europei possono dispiegare sul campo mezzi e truppe specializzate in proporzione di gran lunga inferiore a quanto è il loro rapporto di spesa con quella americana.

Anche la diversità fra le industrie di difesa nazionali è abbastanza rilevante, sia in termini di grandezza che di capacità tecnologiche. La spesa nazionale nelle industrie della difesa mostra una grande varietà: la Germania con acquisti e ricerca & sviluppo intorno al 20% del suo bilancio per la difesa, mentre Francia e Gran Bretagna arrivano al 40%. Questa diversa propensione ha impatti diversi sulle industrie nazionali della difesa e quindi sulla loro capacità competitiva internazionale; ma soprattutto è fonte di distorsione fra gli stessi europei. La questione è ancora più grave se si prendono in considerazione le duplicazioni nella produzione e acquisti di armamenti e la relativa impermeabilità dei mercati nazionali.

Infine, dal punto di vista degli accordi di cooperazione militare bilaterali o multilaterali esterni alla Nato e all'Ueo, la duplicazione e dispersione degli sforzi è ancora più evidente (8). Eurocorpo, Euromar, Euromarfor, Forze anfibe britannico-olandesi sono solo alcuni dei numerosi esempi di proliferazione di cooperazioni ad hoc nel campo militare. In aggiunta dobbiamo calcolare anche le operazioni di peace enforcement basate su coalizioni temporanee, come è stata l'operazione Alba. Tutti questi sono lodevoli sforzi volti a riempire un evidente vuoto di operatività a livello europeo; ma non vi è dubbio che essi non rispondono a una strategia comune e si trasformano quindi in una fonte di dispersione di energie e di risorse, mantenendo allo stesso tempo estremamente basso il grado di efficacia delle forze militari europee.

5. L'adozione di "Macrodefence Convergence Criteria"

La considerazione di queste fondamentali divergenze e duplicazioni che caratterizzano il quadro della difesa europea può farci comprendere la quantità e qualità di ostacoli che devono essere superati sul terreno pratico prima ancora di potere parlare di meccanismi e procedure istituzionali da adottare (9).

In effetti di fronte alla frammentazione e duplicazione degli elementi costitutivi (i “fondamentali”) della difesa europea, i governi europei potrebbero trovare una via d’uscita adottando un processo di convergenza in parte simile a quello sperimentato con successo nell’esperienza dell’Unione economica e monetaria. Anche se si tratta di due campi profondamente diversi fra loro, ciò che interessa è l’applicazione di un metodo che metta assieme convergenza e fasi successive di integrazione e di sviluppo istituzionale.

Per quanto riguarda quelli che potremmo chiamare “macrodefence convergence criteria”, alcuni suggerimenti potrebbero riguardare i seguenti settori:

- un numero di militari in armi meglio commisurato all’importanza relativa del paese (tenuto conto anche del suo ruolo geostrategico);
- una comune tendenza verso la progressiva professionalizzazione delle forze militari;
- un bilancio militare più equilibrato fra spese generali, addestramento e investimenti;
- la razionalizzazione e il raggruppamento su scala europea delle industrie militari della difesa;
- un approccio in prima battuta europeo sulla produzione e sugli acquisti di armamenti;
- una completa riorganizzazione degli accordi militari bilaterali e multilaterali nell’ottica di un loro uso in comune.

Un piano di convergenza di questo tipo potrebbe essere adottato in fasi, con un obiettivo di convergenza completa al 2010, e essere accompagnato da una parallela creazione di istituzioni per la difesa comune.

6. La riproposizione di un piano a tappe per le istituzioni della difesa europea

L’adozione di un piano per fasi per la creazione di istituzioni comuni riguarda essenzialmente l’avvicinamento, fino all’integrazione completa, dell’Ueo alla Ue. Non vi è dubbio che se la metodologia della fasi viene ritenuta utile, finirà per ritornare di attualità il vecchio piano del Sei Stati (più la Spagna) presentato a Roma alla vigilia della Conferenza intergovernativa di Amsterdam, ma rifiutato dalla Gran Bretagna in sede di discussione. Grosso modo, con qualche necessario adattamento, il piano per fasi potrebbe essere così articolato.

Nella prima fase si potrebbe portare a conclusione quel processo di “parallelismo istituzionale” fra Ueo e Ue che, malgrado gli sforzi fatti dopo Maastricht, non è mai giunto a completamento. Alcune misure pratiche riguarderebbero la creazione di una Troika dell’Ueo in linea con quella della Pesc e composta dal Segretario generale Ueo, il Presidente di turno ed, eventualmente, quello successivo. La sincronizzazione delle due presidenze dovrebbe essere la più completa possibile. Le commissioni della Assemblea e del Parlamento europeo dovrebbero riunirsi regolarmente assieme. Il Consiglio Ueo adotterebbe l’astensione costruttiva nelle proprie procedure di votazione, almeno per le operazioni tipo Petersberg. Le due unità di pianificazione, la Cellula dell’Ueo e la

costituenda Unità di pianificazione e tempestivo allarme della Pesc dovrebbero lavorare a stretto contatto. Infine il Segretariato Generale dell'Ueo dovrebbe muoversi in collegamento con l'Ufficio dell'Alto Rappresentante Pesc e con la Commissione. I Consigli dei Ministri di Ueo e Ue dovrebbero riunirsi assieme in caso di crisi, magari assieme al Forum dei ministri della difesa. In questa fase non si prenderebbe ancora una decisione precisa sulla collocazione da attribuire in futuro all'Ueo, se all'interno del secondo pilastro o come autonomo quarto pilastro.

Nella seconda fase inizierebbe il vero e proprio processo di integrazione dell'Ueo nell'Ue. Il controllo politico passerebbe completamente nelle mani dell'Ue. In particolare si integrerà il Segretariato generale dell'Ueo in quello della Ue e l'Alto Rappresentante dell'Unione assumerebbe le competenze anche nel campo della difesa, oltretutto in quello della politica estera. Il potere di avviare un'azione militare sarebbe assunto dal Consiglio dell'Ue nel suo nuovo formato di Consiglio dei Ministri degli esteri e della Difesa. Anche gli organi sussidiari verrebbero integrati fra di loro. All'inizio di questa fase si dovrà prendere la decisione sull'opzione di fondo relativa alla collocazione dell'Ueo nel secondo o in un nuovo quarto pilastro.

Nella terza fase si dovrebbero risolvere i problemi ancora pendenti, come la partecipazione dei paesi terzi, esterni all'Unione, alle operazioni militari decise in ambito Ue o l'inserimento dell'art. 5 del Trattato Ueo all'interno del Trattato di Amsterdam o, infine, la nuova forma che dovranno prendere le relazioni fra l'Ue e la Nato.

In realtà il piano a tappe qui illustrato può essere adattato a nuove esigenze che dovessero emergere nel dibattito europeo. Alcune iniziative possono essere anticipate alle fasi precedenti. Ad esempio, la proposta tedesca di un'integrazione in tempi stretti della figura dell'Alto Rappresentante con quella di Segretario generale dell'Ueo può essere presa in considerazione già nella prima fase (10). Lo stesso può avvenire con l'integrazione formale fra la Commissione Difesa dell'Assemblea Ueo con la Sottocommissione sicurezza e difesa del Parlamento europeo.

Decisioni in questa direzione possono rappresentare chiari segnali di un crescente interesse europeo nell'avanzare in modo più rapido ed efficace verso una concezione autonoma di Iesd, senza necessariamente attendere che le condizioni di convergenza siano state completamente soddisfatte. Tuttavia non va dimenticato che l'esperienza e il metodo per fasi costituiscono una formula di sperimentato successo a livello comunitario e che essa va applicata anche al campo della difesa.

Note

1. S. Duke, "The Second Death (or the Second Coming?) of the Weu", in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, n. 2, June 1996, pp. 167-190.
2. Bonvicini et Alia, *A Renewed Partnership for Europe*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1996, pp. 307-332.
3. "Blair Presses Case for Europe Force", *International Herald Tribune*, March 9, 1999.
4. Al proposito si ricordano due documenti di notevole interesse: il primo pubblicato da C. Grant, *Can Britain lead in Europe?*, Centre for European Reform, London, 1998, pp. 44-50.
Il secondo è un memorandum confidenziale predisposto dal diplomatico Rober Cooper nel maggio del 1998 e riassunto dal "The Guardian" del 27 ott. 1998.
5. vedi in proposito il documento prodotto dall'Istituto Affari Internazionali, "Proposte per la progressiva integrazione dell'Ueo nell'Ue", presentato alla Prima Conferenza Europea del Forum Ueo\Ue, Ministero degli Esteri, Roma 16 novembre 1998.
6. vedi articolo sopra citato in IHT, March 9, 1999.
7. i dati riguardanti questo argomento sono tratti da un documento presentato ad una Conferenza sul cinquantenario della Nato organizzata a Roma, il 25 gennaio 1999, dall'Istituto Affari Internazionali in collaborazione con il Cespi e l'Ufficio Nato per la stampa e informazione:
François Heisbourg, "New Nato, New Europe: New Division of Labour", IAI Paper, Roma, 1999.
8. vedi Richard G. Whitman, "Amsterdam's unfinished business? The Blair government's initiative and the future of the Weu", *Iss, Occasional Paper n. 7*, Paris, p. 8.
9. le considerazioni di questi ultimi due paragrafi sono ispirate da un lavoro condotto per conto dell'Iccripu (Independent Commission for the Copenhensive Review of the Institutions and Procedures of the Union) di Londra e redatto da G. Bonvicini e E. Luebckemeier, dal titolo provvisorio "European Defence Institutions". Il documento di lavoro è stato discusso il 31 marzo 1999 a Bruxelles, presso la sede della Konrad Adenauer Stiftung.
10. vedi in proposito le dichiarazioni del ministro degli esteri tedesco Joschka Fischer, *Agence Europe*, Bruxelles, 25/26 gennaio 1999, pag 9.