

Sicurezza. Politica estera, Unione Europea

lunedì 01 maggio 2000

L'Unione dell'Europa Occidentale. Uno strumento d'integrazione

Sommario:

1. I presupposti politici.
2. La crisi della PESC.
3. UEO - UE. Contenuto e contenitore. Quale futuro?
4. I principi per una difesa comune. NATO, UEO. UE.

1. I presupposti politici.

La riformulazione delle politiche dell'Unione con la rimodulazione degli obiettivi originari attraverso la comunitarizzazione di valori condivisi, ma non ancora pienamente operanti, quali la politica di Cooperazione in materia di Giustizia e Affari Interni (CGAI) o la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), ripropongono la necessità di raggiungere una posizione giuridicamente, quasi costituzionalmente, unitaria nell'ambito dello spazio politico comunitario offrendo un nuovo modello di organizzazione del potere, e di gestione, nell'ambito della regione europea.

Politica e impegno militare, al momento, rappresentano i due aspetti che maggiormente si pongono all'attenzione dell'opinione pubblica e si prestano a valutazioni d'ordine giuridico nell'ambito della definizione delle attività di intervento operativo nella regione, o in parte di essa.

Ma ciò che appare evidente è che la speranza che si potesse aprire una nuova era fondata su un rinnovato concetto di ordine internazionale è presto finita. La necessità di bilanciare la disarticolazione degli Stati nazionali dell'Est europeo, ereditata dalla fine di un sistema rigido di aggregazionismo economico-militare, l'incognita della stabilità dei paesi balcanici e la sensibile, progressiva, manifestazione di un fenomeno immigratorio che coinvolge direttamente i Paesi dell'Unione Europea fa sì che per quest'ultima diventi sempre più urgente definire le priorità continentali in termini di azione politica verso l'esterno.

L'UE deve necessariamente dimostrare una capacità giuridica tale da poter ridefinire, nell'ambito del sistema dei trattati che hanno realizzato il sistema comunitario, i ruoli e i rapporti con le organizzazioni che operano nel continente e che esprimono una diversità di gestione delle crisi o delle scelte per effetto di una sovrapposizione delle strutture decisionali. Una sovrapposizione dove riuscire, oggi, a discriminare fra contenuto e contenitore diventa estremamente difficile, politicamente confuso e giuridicamente impossibile.

Il problema della gestione delle armi nucleari, la pressione demografica e i pressanti interessi economici che derogano dall'intervento dello Stato, diventando preda delle leggi di un mercato astrattamente definito, in termini di capacità e velocità virtuale nelle contrattazioni, costituiscono alcuni fattori di insicurezza con i quali l'Unione Europea dovrà confrontarsi, dove la crisi profonda dell'Euro rappresenta un primo sintomo di cui tener conto per poter verificare le

capacità di azione politica e il quantum di vincolo giuridico che si potrà realizzare nella definizione di una Politica Estera e di Sicurezza Comune¹.

La ricerca di un'identità europea, diventa, così, non solo un obiettivo verso il quale la politica dell'integrazione ha teso sino a ieri, Bensì, ne è l'elemento qualificante, principio fondamentale a cui collegare un interesse giuridico, rigidamente giuridico, per poter definire un'azione comune finalizzata a dare unicità ad interessi e ad obiettivi nell'ambito di un partenariato che dovrà superarsi per effetto di un'architettura quasi costituzionalizzata delle procedure decisionali.

La definizione di una Politica Estera e di Sicurezza Comune dell'Unione ha rappresentato, così, quel passo successivo verso una possibile affermazione di una personalità giuridica internazionale che l'Unione, in quanto tale, non ha ancora. Confondere la Comunità Europea con l'Unione, Maastricht nonostante, rappresenta una sottile confusione ma, nello stesso tempo, dimostra come sia delicato dare corso ad un processo di qualificazione giuridica di un'istituzione che non è organizzazione e nè si presenta quale dimensione federale di un'entità politica omogeneamente determinata e caratterizzata da un sistema di regole fondamentali comuni, condivise e accolte dai partners al di là del limite costituzionale di ognuno.

In verità, non si tratta di risolleverare un problema di interesse a comunitarizzare la PESC. Quanto, al contrario, di sottolineare come la proiezione esterna dell'Unione, e la sua capacità politica di affermare la propria identità giuridica, siano la vera cartina di tornasole sull'idoneità dell'Unione a diventare un attore internazionale capace di perseguire obiettivi politico-economici o politico-militari garantendo, così, nell'un caso e nell'altro, rispettivamente la competitività economica e la sicurezza fisica dei partners.

Ora, la di là dell'esperienza dell'intervento dell'Alleanza Atlantica nell'ex yugoslavia o il controllo del Kosovo, è evidente che i successi politici non necessariamente implicano l'uso della forza. Così come, d'altra parte, il perseguimento di obiettivi politici dovrebbe, in un certo senso, rispondere ad una capacità dei centri decisionali di saper utilizzare e distribuire le risorse messe a disposizione degli Stati per garantire una sicurezza allargata.

Ciò che ha distinto l'epoca che si è appena conclusa, ma distingue altrettanto significativamente l'epoca che si apre nel nuovo secolo, è la scarsa funzionalità delle istituzioni europee in senso lato, siano esse comunitarie che non, a perseguire obiettivi politici per un deficit del processo decisionale e di definizione giuridica degli impegni oltre che di razionalizzazione delle strutture operative.

È evidente che l'incertezza della gestione di una crisi, o di una semplice posizione comune da ricercare, non può rispondere a criteri di rapidità dettati dalla velocità mediatica della notizia o

¹ G. Romeo. Ordine e disordine mondiale. In Rassegna dell'Esercito n.4/98 p.20 e seg.

dal valore politico delle scelte da cui deriva una ricaduta molto spesso non controllabile dagli stessi partners. Ovvero, non vi può essere rapidità decisionale se ad un tempo, fissata la competenza UEO, si inserisce l'interesse politico dell'Unione ad assumere un ruolo significativo di gestione passando per una ridefinizione dell'analisi di una crisi o di un intervento in sede allargata, ovvero OSCE, per poi rivolgersi all'unica organizzazione operativamente e logisticamente capace di sostituirsi sul "terreno" all'impasse istituzionale, e concretamente agire, quale, la NATO.

Affidare all'Alleanza la gestione delle crisi, e offrirsi quale interlocutore "organizzato" nella relativa azione politica, dimostra la debole forza dell'Unione come soggetto politico². Se l'Alleanza Atlantica non rappresenta più una struttura aggregativa caratterizzata da un interesse a cooperare in ragione solo di necessità strategiche di tutela dell'integrità degli Stati membri, certamente la possibilità di richiedere autonomamente l'ingresso nel sistema atlantico ridefinisce ancor più in termini politici il ruolo della NATO, marginalizzando l'UEO quale possibile strumento e l'UE quale soggetto politico.

Ora è evidente, altresì, che il superamento della partnership originaria, e l'allargamento dell'Alleanza, fa sì che le occasioni di relazionalità aumentino e coinvolgano strutture aggregative preesistenti. Non solo. Ma l'elemento politico dell'Alleanza Atlantica, inserito all'interno del Nuovo Concetto Strategico quale la salvaguardia, ad esempio, della libertà e sicurezza degli Stati membri, viene giuridicamente rivisto in chiave di un superamento dell'art.5 del trattato istitutivo pur restando valida la qualificazione militare della species autorizzativa dell'uso della forza combinata con l'art.51 dello Statuto delle Nazioni Unite. Ovvero, l'articolazione del campo degli interventi della NATO nell'alveo di questioni squisitamente politiche, ancorché riconducibili alla species della sicurezza, fa sì che essa operi scelte politiche, ovvero decida e, quindi esprima un'identità di azione attraverso la quale definire un ruolo attivo nella gestione degli interessi dei partners nell'ambito della regione europea.

² La ridefinizione del ruolo della NATO sin dal Vertice di Roma 1991, nel quale fu introdotto il Nuovo Concetto Strategico, assume un'importanza non trascurabile poichè si ha l'affermazione dell'Alleanza quale soggetto politico continentale. D'altra parte l'istituzione del North Atlantic Cooperation Council (NACC) ha proposto l'occidentalizzazione dei Paesi eurorientali coinvolgendoli in un processo di partenariato concretizzatosi nel Vertice di Bruxelles del 1994. Inoltre, la stessa Partnership for Peace (PfP) si è ulteriormente definita nella costituzione del Consiglio di partenariato euroatlantico (EAPC) in sostituzione del NACC nell'ambito del Vertice di Sintra 1997. Non solo. Ma l'apertura di relazioni politiche congiunte con la Russia non ha trovato nè l'UEO nè l'UE sulla strada ma solo e soltanto un'Alleanza Atlantica capace di riposizionare il proprio ruolo politico, prima, e militare poi con la Russia attraverso la costituzione del Consiglio Permanente Congiunto. Dal Vertice di Parigi, del maggio 1997, quale apertura delle relazioni fra Russia e NATO si è, infatti, rapidamente giunti al Vertice di Madrid, del luglio 1997, che statuita l'allargamento dell'Alleanza Atlantica a Repubblica Ceca, Polonia e Ungheria. Il forte carattere politico dell'apertura dell'Alleanza Atlantica a Mosca è dimostrato dal parallelismo istituzionale creato ad hoc e per il quale il Consiglio Permanente Congiunto NATO - Russia si sarebbe affiancato al Consiglio Atlantico e al Consiglio di Partenariato Euroatlantico. Inoltre, e ad affermare il profilo "politico" acquistato dall'alleanza occidentale, il vertice di Madrid nel definire che l'obbligo di consultazione reciproca non era soggetto a vincoli nè prevedeva diritti di veto sulle decisioni della NATO, integrava le conclusioni con la creazione di un Gruppo di Cooperazione con il Mediterraneo determinando un significativo punto di svolta quale concretizzazione dell'interesse politico a controllare e gestire la frammentarietà degli interessi politici nell'area.

Ma se è vero che il processo di deoccidentalizzazione dell'Alleanza operato nel 1991 aveva come obiettivo quello di rinazionalizzare, in un certo senso, la sicurezza, dall'altro, però, essa si è proposta, e l'intervento nel Kosovo ne è ultima dimostrazione, quale base per la realizzazione di una struttura finalizzata a garantire la sicurezza e stabilità del continente, oltre che a presentarsi quale foro di consultazione insieme alla OSCE.

Se la NATO si pone, quindi, in termini competitivi sul piano della concorrenzialità "politica", la realizzazione di un pilastro europeo di sicurezza comune, quale valore e obiettivo di un'altrettanto comune politica estera, diventa difficile, e altrettanto complesso sarà ridefinire il ruolo dei singoli membri e razionalizzare le strutture e le procedure politiche di intervento sul continente in ragione di interessi che, in sostanza, si sovrappongono. La sicurezza, quale bene principale da tutelare per garantire lo sviluppo e il progresso democratico dei paesi europei ha, ormai, una dimensione globale. In altri termini la sicurezza è, certamente, un fattore a "n - dimensione" esprimibile, cioè da un insieme di variabili che ne influenzano la realizzazione in chiave politica, economica, ambientale e, in ultima analisi, militare.

Il vizio di fondo, e punto di crisi nel modello europeo di sicurezza, è dato dalla constatazione che fra NATO, UEO, OSCE e Unione Europea con la PESC si presentino aspetti mutualmente complementari che però, nelle loro autonome sedi di gestione, non riescono a realizzare gli obiettivi più importanti del processo decisionale nell'ambito di una sicurezza comune e di una politica altrettanto comunemente condivisa dai partners. E, cioè, dialogo, cooperazione e difesa collettiva.

E, allora, in che termini riproporre il rapporto fra NATO, UEO, e Unione Europea? Ovvero. In quale dimensione politica e giuridica inserire una Politica Estera e di Sicurezza Comune dell'Unione Europea?

2. La crisi della PESC.

La definizione di una politica estera europea nasce, quindi, ed è quasi incontrovertibilmente connessa, con la politica di difesa dovendo essere quest'ultima l'aspetto più evidente di azione esterna delle aggregazioni continentali. Non solo, Ma la politica estera dell'Unione dovrebbe rappresentare un aspetto ulteriore di un processo di integrazione progressiva in previsione di un'autonoma capacità di decisione e di azione quanto meno equivalente al l'UEO.

Allora, abolire l'UEO o inserire il modello eurooccidentale nel sistema dell'Unione?

Queste le posizioni divergenti nate all'interno delle componenti più forti nella determinazione di un modello di politica estera comune e di difesa in particolare.

Il mancato inserimento della politica di difesa comune nell'ambito della PESC ridefinita ad Amsterdam e la non comunitarizzazione di un'identità giuridico-politica dell'Unione rappresentano i limiti per un'integrazione progressiva.

La visibilità dell'Unione, infatti, non può soltanto trovare una ragione, condivisibile se si vuole, nella monetarizzazione dello spazio comunitario, quanto nella verifica della capacità del sistema istituzionale dell'Unione di produrre politiche unitarie di indirizzo che perseguano gli interessi dei partners.

Certo, è difficile poter creare un condominio politico nel campo delle relazioni internazionali superando la sovranità dello Stato membro che si riserva, costituzionalmente, la propria autonomia nella condotta della politica estera. Ma l'Unione Europea deve rappresentare un soggetto oltre che politico, giuridico e, per questo, al di là di una costituzionalizzazione futura dell'UE, la definizione di una propria politica estera rappresenta un momento di verifica del quantum di sovranità gli Stati membri siano disposti a cedere.

In questo scenario, la proposta del governo Blair di definire l'assorbimento dell'UEO in sede UE non mira ad affermare la fine di un'istituzione di cooperazione politico-militare in termini di sicurezza quanto di concretizzare, con una posizione comune, al momento, il ruolo dell'Unione Europea nell'ambito dell'Alleanza Atlantica: ovvero evitare le posizioni dei singoli membri dell'UE e realizzare un'identità all'interno della NATO con una rappresentatività europea politicamente omogenea.

Pur non ridiscutendo il valore "aggregativo" dell'articolo 5³ del trattato atlantico, la centralità della collocazione dell'Unione Europea andrà rivista nel novero delle missioni a caratterizzazione "politica". Ovvero, nella partecipazione alla gestione di crisi, nell'assumere un ruolo determinante nell'ambito delle politiche regionali volte a garantire la stabilità dell'Europa: vero banco di prova della volontà dell'Unione di superare Amsterdam nel comunitarizzare la PESC. Un impegno da assumersi oltre la semplice parentesi formale relativa alle procedure istituzionalmente previste; ad esempio, con la ridefinizione del ruolo del Consiglio Europeo, a caratterizzazione intergovernativa, quale dominus della Commissione e quale istituzione a cui spetta di definire l'azione comune. Un'azione, per la quale la politica di difesa non ne è esclusa ma vi rientra, quale species, nell'ambito di un concetto di sicurezza che trova il fondamento giuridico nei principi di cui all'art.11 del TUE⁴ (già art.J.1). Principi per i quali la difesa dei valori comuni, degli interessi fondamentali, dell'indipendenza e dell'integrità dell'Unione, oltre che il rafforzamento

³ Articolo sul quale si costruisce tutta la politica di impiego della forza a favore di uno Stato NATO minacciato e che si inserisce nell'ambito della qualificazione della legittimità giuridica dell'uso della forza secondo le previsioni dell'art.51 dello Statuto ONU.

⁴ Per TUE è da intendersi il Trattato sull'Unione Europea nella versione consolidata dopo il 2 ottobre 1997 ed in vigore dal 1 maggio 1999. In altri termini, dopo Amsterdam sia il Trattato sull'Unione Europea sottoscritto a Maastricht il 7 febbraio 1992 che i trattati istitutivi delle tre Comunità.

della sicurezza, diventano gli elementi fondamentali su cui si articola tutta la struttura giuridica del TUE successiva al citato articolo⁵.

L'introduzione delle missioni a favore della garanzia della pace, ma sarebbe meglio, della stabilità governativa del continente europeo, negli interessi e valori dell'Unione Europea quale soggetto politico prima ancora che giuridico, rappresenta un momento importante, centrale, nel definire una PESC concreta e, quindi, nell'affermare l'esistenza di un locus standi internazionale attribuito all'aggregazione comunitaria superando la dimensione prettamente commerciale della "diplomazia" della Comunità europea delle origini.

Il salto di qualità, in fondo, non è trascurabile. Una visibilità esterna dell'Unione, quale unità politica, rappresenterebbe la cartina di tornasole sull'irreversibilità del processo di integrazione al di là dell'affidarsi alle performances dell'euro o meno.

L'aver recepito quale impegno dell'Unione la possibilità di condurre missioni del "tipo Petersberg", dimostra, come, l'integrabilità regionale fra aggregazioni preesistenti e una nuova, nella riformulazione di Amsterdam, identità politica continentale quale l'Unione, e non la Comunità, sia la scommessa del futuro per una costituzionalizzazione dell'Europa in chiave federale⁶.

Il prevedere, ad esempio, all'articolo 17 TUE (ex art.J.7) che... "l'Unione dell'Europa Occidentale è parte integrante dello sviluppo dell'Unione alla quale conferisce l'accesso ad una capacità operativa di difesa, in particolare nel quadro del paragrafo 2..." (appunto le missioni di "tipo Petersberg") e nel definire, ancora, che "...Essa (l'UEO) aiuta l'Unione nella definizione degli aspetti della politica estera e della sicurezza comune..." pone come fisiologicamente consequenziale il passaggio successivo per il quale "...L'Unione promuove di conseguenza più stretti rapporti istituzionali con l'UEO, in vista di un'eventuale integrazione di quest'ultima nell'Unione..." Il che significa che, pur rispettando l'atlanticità di alcuni stati membri dell'UE, e non pregiudicando una delega di fatto all'uso della forza nell'interesse di questi e dell'Unione a favore della NATO, seppur nell'ambito dell'impegno ONU, l'Unione dell'Europa Occidentale rappresenta l'istituzione principale da cui far decollare una PESC credibile e assicurare uno strumento concreto di valutazione e di decisione operativa dell'intervento dell'UE nella risoluzione di crisi regionali a

⁵ Il carattere politico della PESC e la sua giuridicità la si rinviene nell' art.12 TUE (ex J.2) laddove gli obiettivi che l'Unione deve fissare per la realizzazione della PESC sono estremamente chiari e giustificano, in fondo, una comunitarizzazione delle procedure decisionali e di adozione di posizioni comuni al di là del limite della riserva di sovranità posta dalle costituzioni degli Stati partner. In fondo, decidere strategie comuni, adottare posizioni comuni, e, altrettanto conseguentemente, rafforzare una cooperazione sistematica fra gli Stati membri per la condotta della loro politica vuol dire realizzare nulla più che un condominio giuridicamente fondato di obiettivi condivisi. Tutto questo, sia per l'adesione al trattato iniziale e la ratifica progressiva delle modifiche degli steps storici di perfezionamento del livello di integrazione e di vincolatività dell'Unione, sia per un interesse verso una proiezione unitaria della PESC e, quindi, realizzare e garantire un'unità di indirizzo politico sulla quale contare per poter garantire interventi efficaci e risolutivi nelle crisi. Ciò è evidente, ipso jure, dal fatto che l'art.13 TUE (ex J.3) attribuisce proprio alla responsabilità del Consiglio l'obbligo... di assicurare l'unità, la coerenza e...l'efficacia dell'azione dell'Unione.

⁶ S.Silvestri.Tra UE e NATO cooperazione senza sudditanza. In Il Sole 24-Ore 29 ottobre 1998

garanzia della stabilità e integrità dell'Unione Europea medesima quale soggetto politico prima e giuridico poi.

Pertanto, oltre alle regole di coordinamento elencate a seguire nell'architettura del TUE ridefinito ad Amsterdam nella parte di interesse, si comprende come il monopolio quasi totale della NATO nella difesa collettiva sul continente non sarebbe tale se ci si trovasse di fronte ad un'unità di indirizzo espressa nell'ambito politico-operativo di un'UEO che definisse chiaramente in termini concreti, l'interesse dell'Unione Europea⁷.

La possibilità, quindi, di riorganizzare il trattato atlantico con una partnership più semplice in cui l'UE sia parte omogenea significherebbe rideterminare i rapporti fra Stati europei e Stati Uniti di fronte ad un ridimensionamento della gestione statunitense delle missioni di pace sul continente, attribuendo all'Unione Europea un ruolo politico non più marginale ma direttamente gestito secondo regole nate da un proprio home rules: ovvero dal disporre di una chiara, coerente, concreta e efficace PESC⁸.

Fare affidamento, insomma, su una struttura indipendente capace di decidere, agire e operare su crisi regionali, oggi soprattutto nell'Europa balcanica, rappresenta il principale impegno di una "Politica Estera" significativamente condotta con unità di intenti. La sostenibilità del condominio militare atlantico non giustifica, in altre parole, una staticità dell'Unione nel formulare le procedure ed adeguare le istituzioni a definire le linee di indirizzo superando le previsioni di trattato rendendole giuridicamente vincolanti nell'adozione di strumenti comuni di gestione e organizzazione dello strumento militare, UEO nonostante.

Un comportamento poco dinamico dell'Unione, insomma, non favorirebbe il processo lento, ma progressivo, di decompressione dei paesi PECO ma lo ostacolerebbe questa volta non più per effetto di un vincolo dovuto all'appartenenza ad un sistema integrato quale l'aggregazione socialista trascorsa, ma a causa di un rischio di coinvolgimento nelle crisi, e non nella crisi, balcaniche sottese ad un'incapacità dell'UE di fare della PESC uno strumento di convergenza dell'interesse continentale. Superare l'insicurezza occidentale significa eliminare un deficit da leadership che non avvantaggia nessuno dei partners pregiudicando, al contrario, qualunque processo di

⁷ Assemblée de l' UEO.Recommandation n.642 sur l'UEO et la défense européenne:au delà d' Amsterdam.16.03.1999
Acte officielle de l' Assemblée del l'UEO juin 1999 p.18,19

⁸ La concentrazione degli USA verso le crisi regionali maggiormente sensibili sotto il profilo dell' impegno americano, e la riconsiderazione del ruolo continentale (europeo) potrebbe spiazzare i paesi europei costretti ad affrontare in emergenza l'indisponibilità di uno strumento operativo veramente integrato nella gestione degli interessi nati nell'ambito della PESC. La riproposizione del progetto di "guerre stellari " (National Missile Defense) non è trascurabile. Oltre alle valutazioni sistemiche poste sulla contrarietà di Mosca alla ripresa di un simile progetto accantonato nell'ambito del trattato ABM. ciò dimostra del come. allargatasi la minaccia verso gli Stati Uniti per effetto di una diffusa disponibilità di sistemi d'arma missilistici da parte di potenze regionali, la priorità della difesa americana deroga dalla necessità di coinvolgere i partners atlantici nell'ambito della definizione del progetto. Pertanto, quale garanzia di tutela ancora a stelle e strisce potrà avere il continente europeo di fronte ad un disimpegno progressivo degli USA nell'ambito della difesa di interessi non più tipicamente americani?
Cfr.Clinton vuole lo "scudo" in La Repubblica. 27 aprile 2000

democratizzazione degli stessi Paesi balcanici in prospettiva e ponendo a rischio l'accesso all'UE e alla NATO quale partenariato europeo sostenibile ed ...auspicabile.

Insomma, una PESC seria e consolidata, istituzionalmente consolidata, dovrebbe garantire, e qui si giustificerebbe ancor di più l'assorbimento dell'UEO, l'efficienza politica delle forze dei Paesi partners abbandonando le formule provvisorie di Eurocorpi la cui definizione in posizione "quadro", ovvero stabilito il volume organico e i contributi in termini di risorse, ne prevede l'attivazione a necessità⁹.

3. UEO - UE. Contenuto e contenitore. Quale futuro?

L'Europa rappresenta, sempre di più, un concetto politico, giuridico ed economico. Però, mai come negli ultimi anni del secolo trascorso e oggi essa dimostra quella storica difficoltà a comprendere e dissipare dissidi interni che minano un processo di integrazione politica della regione sul cui successo viene affidata la pace e la competitività economica, oltre lo sviluppo delle relative comunità.

La debole progressione verso una dimensione federale, la mancata costituzionalizzazione dei principi dell'Unione quale superamento dei quadri giuridici fondamentali degli Stati membri, la sconfitta dell'Unione Sovietica come polo aggregativo, la presenza di una Russia in via di lenta ma progressiva riorganizzazione, in un post-Eltsin dalle premesse positive per divenire una forza politica prossima ma anche economica, una PESC che non decolla, un'UEO dimenticata, una NATO con la sua propaggine americana dal dubbio futuro di impegno a stelle e strisce sul continente, rappresentano i limiti dell'azione politica dell'Unione. Un limite dovuto all'approssimatività nel dotarsi di un'identità propria in termini non solo di relazionalità esterna, quanto di struttura giuridicamente capace di articolarsi in sistemi decisionali per intervenire nell'ambito dello spazio politico di interesse per gestire e prevenire le crisi regionali di oggi e quelle future. Ma la vulnerabilità della PESC risiede, anche, nella riduzione degli investimenti nelle politiche di difesa determinata da un'abitudine ad affidarsi alla disponibilità USA. Per questo, il problema europeo è, fondamentalmente, un problema squisitamente politico. Non si tratta semplicemente di dimostrare una potenzialità militare dello strumento operativo disponibile, un Euroforza, quanto di dare a questo un contenitore stabile, definito, individuabile. In altri termini, l'Unione Europea non deve perseguire finalità competitive secondo una concorrenzialità sistemica con gli Stati Uniti in termini di modello di difesa. Al contrario, si tratta di ottimizzare il proprio potenziale difensivo dotandolo, soprattutto, di strutture decisionali che diano efficienza e denotino chiare idee in termini di ruolo continentale che l'UE vorrà assumere nel prossimo futuro¹⁰.

⁹ G. Romeo. Europartenariato. In *Rassegna dell'Esercito*. n.6/1998 p.10 e seg.

¹⁰ La concezione USA di un allargamento della NATO e di un ampliamento del proprio spazio d'interesse presuppone un'alleanza globale capace di intervenire in tutte le crisi regionali. Ma l'ampliamento ha rappresentato sì una priorità,

Ma quali sono i punti deboli della difesa europea, e, quindi, di crisi per una PESC credibile?

Anzitutto, l'inesistenza di una vera "politica di difesa" per il prossimo futuro, un'opinione pubblica non opportunamente coinvolta nel quadro UE verso i problemi della sicurezza, una classe politica nei Paesi partners non orientata ad accettare l'ipotesi di possibili crisi nella regione (ancorché non siano così distanti dai confini dell'Unione quelle balcaniche) e, pertanto, preparata ad affrontarle in termini politici ed operativi con l'impiego di risorse direttamente espressione di scelte dell'Unione e non inviate dietro la copertura internazionale della bandiera ONU o della NATO solo per mero vincolo di trattato¹¹.

Ma il vero limite a definire un'Europa con un'identità politica suggellata da una dimensione esterna è dato dalla sussidiarietà costante delle altre aggregazioni eurooccidentali di fronte all'inerzia dell'Unione Europea.

D'altra parte, quale Politica Estera Comune, e di sicurezza conseguentemente, potrebbe sortire da un confronto fra un impegno politico espresso dagli Stati Uniti e un patchwork europeo di posizioni dichiaratamente comuni e operativamente contrastanti in termini di unità di indirizzo nella gestione delle crisi?¹²

Il piano d'azione dell'Unione dell'Europa Occidentale, adottato dall'Assemblea a Parigi nel marzo 1999, rappresenta il momento culmine di riflessione per il futuro dell'Unione e della sua PESC all'interno di una ridefinizione dell'UEO in un contesto UE. Dare all'Unione Europea una capacità politica superando Amsterdam, che nel non definire chiaramente procedure ed obiettivi lascia al di fuori di una concreta programmazione la politica di difesa della regione¹³.

Quale PESC può essere realizzata, insomma, se non si definiscono quali sono i valori a cui ispirare l'azione esterna dell'UE ? Ovvero, quale politica estera se non si individuano, e si

ma una priorità interessata e non politicamente generalizzata ad un partenariato diffuso. Se così non fosse non si comprenderebbe perchè gli Stati Uniti siano stati più interessati ad un ingresso dei Paesi baltici che non della Romania o della Slovenia. O, meglio, per quale motivo la ricerca di un equilibrio euroatlantico e la possibilità di creare un' identità di difesa europea comune debba essere condizionata dall'affermazione di una singola leadership contro la necessità di affermare una leadership collettiva europea.

S.Silvestri. I nuovi rischi e l'allargamento della NATO. In AA.VV. La pace e la guerra. Ed Il Sole 24-Ore. pag.98

¹¹ Per questo. l'inesistenza di un pensiero comune circa la difesa. riconducibile al concetto più ampio di sicurezza e. quindi, ancora, all' assenza di una politica estera dell' Unione, rappresenta la "faiblesse de l'Europe".

Cfr. Lluís Maria de Puig. La faiblesse de l'Europe. In La lettre de l'Assemblée - Union de l'Europe Occidentale n.30-1999.

In altri termini. al di là dell'impiego della Kfor che vede la partecipazione di forze di Stati membri dell'UE. è fuori dubbio che i capitali messi a disposizione e i mezzi. oltre che i protagonisti politici delle crisi, siano gli Stati Uniti.

¹² Cioè il confronto fra la diplomazia estrema degli USA contro la ricerca ad ogni costo di un compromesso tipicamente eurooccidentale.

¹³ Commission Politique de l' UEO. L'UEO et la défense européenne: au- delà d'Amsterdam. Document 1636.15 mars 1999

condividano, le priorità e gli strumenti per assicurare all'Unione di domani sicurezza fisica ed economica?¹⁴

Pur mantenendo operativo il trattato atlantico, se l'allargamento della NATO è l'obiettivo più importante per poter raggiungere un'organizzazione di difesa collettiva essenziale ciò non significa che non sia altrettanto necessario, ed urgente, porre in essere un riequilibrio della partecipazione degli Stati membri della NATO e dell'UE nella proiezione delle forze e, quindi, nella definizione delle politiche di azione nella regione¹⁵. Il Nuovo Concetto Strategico elaborato nel Vertice di Roma del 1991 oggi, pur nella condivisione della riformulazione dei principi a cui ispirare l'intervento, è già vecchio per le procedure. Il problema resta quello non di rideterminare i limiti e le competenze per qualificare come giuridicamente legittimo un intervento, quanto rideterminare il ruolo dei partners. Ovvero, se caratterizzare la loro collocazione atlantica nell'individualità politica di ognuno o se creare una relazionalità diretta UE - NATO assorbendo la prima l'UEO.

D'altra parte, l'assorbimento dell'UEO nell'ambito UE non pregiudicherebbe, comunque, la validità dell'Alleanza Atlantica. Questa rappresenterebbe, e resterebbe, il momento di unione e convergenza di interessi occidentali fra Unione, Stati Uniti e Canada, sollevandola dall'individualismo dei partners e garantendo un'unità politica a vantaggio di una maggior credibilità del modello integrativo europeo nella gestione delle crisi.

Infatti, una NATO forte ed efficace presuppone, oggi, una concezione multipolare dell'intervento e multidirezionale nella capacità operativa di affrontare le crisi possibili¹⁶. Inoltre, la stessa organizzazione non potrebbe che assumere un carattere transnazionale, garantendo la sicurezza, ad un tempo, degli Stati Uniti, Canada e dell'Unione Europea. In questo senso essa sarebbe compatibile con le strutture europee preesistenti e coinvolgerebbe in un sistema collettivo di difesa euroamericano, Paesi europei non partners atlantici ma appartenenti all'Unione: la Francia l'esempio più evidente¹⁷.

Realizzare una propria politica estera significa, così, disporre degli strumenti per poter perseguire gli obiettivi comuni affidando alla capacità operativa espressa sul "terreno" il compito di

¹⁴ La crisi bosniaca, del Kosovo, albanese, l'instabilità del Montenegro, dimostrano, se ancora ve ne fosse bisogno, che le crisi, le guerre e le pulizie etniche possono verificarsi in Europa e che l'Europa contemporanea soffre di un deficit di autorità più che di capacità per poter agire con...efficacia.

¹⁵ Commission de défense. Le sommet de l'OTAN et ses implications pour l'Europe. Document 1637.15 mars 1999

¹⁶ M. Ruhle. Una diversa configurazione del ruolo della NATO relativo alla sicurezza europea. In Rivista NATO n.4-1999 pag.21.

¹⁷ La compatibilità della NATO con gli obiettivi e le finalità del trattato UE è dimostrata dalla stessa formulazione dell'art.17 (ex art.J.7) n.1. III cpv, nel quale si indica che..." La politica dell'Unione...non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri e rispetta gli obblighi di alcuni Stati i quali ritengono che la loro difesa comune si realizzi tramite l'Organizzazione del Trattato del Nordatlantico (NATO), nell'ambito del trattato dell'Atlantico del Nord. e sia compatibile con la politica di sicurezza e di difesa comune adottata in tale contesto...."

dimostrare l'esistenza concreta di un'identità politica e una credibilità nel conseguimento dei risultati nella tutela degli obiettivi del trattato UE.

Per questo, l'UEO affida al Consiglio Europeo un ruolo centrale nella definizione di un potere di decisione e di azione politica nell'ambito di una politica di difesa comune e, quindi, di una politica estera dell'Unione laddove la base intergovernativa assicura una partecipazione diretta degli Stati membri ed un superamento, nello stesso tempo, delle diversità per la formulazione di un'unità di indirizzo che definisca incontrovertibilmente l'UE quale soggetto politico unitario¹⁸.

L'UEO è, in realtà, l'unica struttura europea di difesa. Ma il suo carattere specifico, così com'è, la allontana dal processo di integrazione a cui la regione tende in termini complessi e complessivi.

Un'integrazione graduale e progressiva dell'UEO comporta la realizzazione di un nuovo concetto strategico che coinvolga, in termini di coordinamento, ma risolva in termini di competenze l'impiego delle forze e la condotta di un indirizzo politico unitario, tutte le istituzioni regionali laddove, ad oggi, le linee d'azione, ognuna per la propria specificità di trattato, trovano il foro decisionale nel Consiglio dell'Atlantico del Nord per la NATO, nel Consiglio per l'UEO e nel Consiglio Europeo per l'UE¹⁹.

4. I principi per una difesa comune. NATO, UEO. UE.

La possibilità di approdare ad una formula UE di difesa collettiva sembra affidata all'iniziativa dell'UEO piuttosto che all'Unione Europea in quanto tale. In ogni caso, per poter realizzare una PESC concreta ed efficiente e, nel contempo, disporre di una politica di difesa compatibile con il trattato di Amsterdam, i principi a cui ispirarsi devono tendere ad affermare una difesa collettiva che comprenda la partecipazione alla gestione delle crisi non solo dei partners europei nell'ambito NATO²⁰.

Si tratterà, ancora, di assicurare, allora, la perfetta compatibilità fra le strutture euroatlantiche e quelle della difesa europea attraverso un processo decisionale rivolto a far convergere scelte e decisioni operative in un contesto di piena integrazione delle risorse e di unicità di direzione politica. Tutto questo, però, sarà possibile se si realizzerà il principio fondamentale per concretizzare una PESC credibile, efficiente e sostenibile politicamente e giuridicamente: quello di

¹⁸ L'UEO condivide e si è fatta promotrice di tale assunto definendo nell' "approche" di Saint-Malò il ruolo futuro di un'Europa politicamente unita nella determinazione degli obiettivi che vorrà conseguire nelle relazioni internazionali.

¹⁹ Assemblée de l'UEO. Acte Officielle. L'UEO. instrument européen de gestion des crises. Reponse au rapport annuel du Conseil. Document 1647. juin 1999, pag. 190 e seg.

²⁰ Amsterdam dovrebbe rappresentare nient'altro che il superamento dell'ipoteca del Vertice di Madrid del 1997 e attribuire un ruolo guida all'Unione Europea nella determinazione di una politica di difesa che potesse superare la Pfp in ragione di una maggior autonomia dell'UE e un' integrazione progressiva degli Stati dell'Europa Orientale nel modello integrato dell'Unione medesima.

G. Romeo. Una Politica di Difesa Europea. In Rivista Militare. n.6 1997

sviluppare e disporre di un'identità "politica" europea non più solo in ambito NATO ma affermandola all'interno della stessa Unione Europea.

In assenza di tale identità la "volontà" UEO di farsi promotrice ed essere un'istituzione-pilota per realizzare una PESC non può non necessitare di una formula istituzionale che possa coordinare e far cooperare NATO e UE. Una cooperazione che il trattato di Amsterdam auspica ma non ne determina in termini specifici le modalità e le procedure non prevedendo una rappresentatività unica dell'Unione nell'Alleanza²¹.

D'altra parte, pur garantendo con un accordo-quadro il trasferimento dei mezzi dell'Alleanza Atlantica all'UEO, ovvero all'UE, e pur disponendo, in prospettiva, di norme idonee a costituire una catena di comando e controllo e una direzione politica nell'ambito della PESC per la difesa della regione rimarrà fermo il problema di individuare quale potrà essere il quantum di reale autonomia attribuita agli europei dalla potenza leader: gli Stati Uniti.

Certo, il principio secondo il quale in caso di crisi l'Unione Europea può decidere al di fuori della NATO è stato affermato ad Amsterdam. Ma ciò operativamente non è sufficiente. Il trattato di Amsterdam esprime la volontà di dare all'Unione Europea una capacità e una responsabilità di agire con efficacia e in maniera concreta nell'ambito della gestione e soluzione della crisi riportando l'azione UEO sotto il controllo del Consiglio Europeo. Non solo. Ma si tratterebbe di ridefinire l'azione UE in chiave politica affinché si possa instaurare un processo di integrazione delle specificità UEO nell'ambito dell'UE: una comunitarizzazione, insomma, dell'Unione dell'Europa Occidentale all'interno della PESC quale strumento operativo²². Ciò non significherebbe abbandonare la clausola di mutua assistenza prevista dall'art.5 del trattato di Bruxelles. Bensì favorirne l'inserimento nell'ambito del trattato UE a fronte di una revisione necessaria che impegni direttamente gli Stati partners nella condotta e definizione di una politica di difesa comune e, quindi, nella volontà di tutelare una reale identità europea. Un inserimento che non dovrà prevedere l'esercizio di un diritto di opting-out, ma essere un dovere pregiudiziale all'appartenenza o meno alla aggregazione politica dell'Unione²³.

²¹ A tal proposito cfr. La pregiudizialità della PESC per la sicurezza regionale futura. In G. Romeo La sicurezza europea fra autonomia e complementarità istituzionale. La Comunità internazionale. -SIOI - Editoriale Scientifica. Vol. LIII - 1998 p.113

²² Si tratta, in altre parole, di raggiungere una qualificazione giuridica della PESC mediante l'individuazione di un interesse unico: l'affermazione di un'identità europea e la sua difesa.

G. Romeo. Quale sicurezza per l'Europa? In Affari Sociali Internazionali. Ed. Franco Angeli n. 1-1998 p. 97

²³ Una PESC unitaria richiede politiche e procedure unitarie fondate sull'interoperabilità delle forze. su un comando e controllo unico, supportata da una delega di sovranità in termini di capacità di azione politica. Senza tali premesse l'ottimizzazione delle risorse politiche e militari diventerebbe sterile per effetto di un'incapacità a superare la multinazionalità delle scelte operative e degli Stati Maggiori nazionali più la NATO quale espressione unitaria di soggetto politico e non più solo militare. I modelli operativi utilizzati per realizzare il condominio delle forze. sia verticale che orizzontale, joint o combined. rappresentano procedure di direzione che in una politica di difesa comunitaria non possono non essere "comunitarizzate" nell'ambito del trattato UE.

Si confronti, anche, G. Dattilo. Politica Estera e Sicurezza Comune nell'Unione Europea. Ed. Giappichelli, Torino. 1996 p. 161 e seg.

Concludendo, l'Unione dell'Europa Occidentale rappresenta un momento di sintesi fra Paesi europei NATO e UE²⁴.

Per questo, la concreta attuazione di una Politica Estera e di Sicurezza Comune, il superamento della crisi politica dovuta alla gestione del Kosovo e della crisi bosniaca in genere, dovrebbe determinare una nuova dimensione politica regionale caratterizzata dalla formulazione di una politica dell'Unione capace di realizzare uno "spazio europeo" di sicurezza garantendo, così, il controllo democratico sullo sviluppo dell'integrazione e dell'allargamento dell'UE, definendo il ruolo del Parlamento europeo nella determinazione degli indirizzi, a tutt'oggi marginalizzato a favore del Consiglio.

Gli obiettivi finali devono individuarsi nella possibilità, di attribuire al Consiglio Europeo una capacità di direzione politico-operativa trasferendo a tale organo i poteri di decisione e controllo dell'UEO. Non solo. Ma è nel garantire l'adeguamento del trattato UE, per consentire un processo di adattamento giuridico e istituzionale all'aggregazione europea affinché possa legittimamente agire superando le riserve di sovranità ancora aperte e presenti nell'ambito degli assetti costituzionali degli Stati membri, che si gioca la partita politica più importante sulla progettualità dell'Unione quale soggetto giuridico-politico oltre che semplicisticamente economico.

²⁴ L'Heure de la défense. Plan d'Action proposé par l'Assemblée de l'UEO. In La Lettre de l'Assemblée. n.30 -1999