

Paolo Wulzer

*Le relazioni internazionali dell'Unione Europea:
dalla Cooperazione Politica Europea alla Politica Estera e di Sicurezza Comune*

Nella storia del processo di unificazione europea la questione della “statura internazionale” della Comunità e poi dell’Unione europea ha accompagnato tutte le fasi del processo di integrazione. I passi da gigante che l’Europa ha compiuto sul piano economico, commerciale e monetario, dai Trattati di Roma in poi, sono stati accompagnati, sullo sfondo, da passi più piccoli condotti, tra le resistenze dei governi nazionali, sul piano dell’integrazione politica e della conseguente creazione di una politica estera comune. Il risultato di questa doppia velocità è che oggi esiste una moneta comune mentre la politica estera è riuscita, in più di trent’anni di vita, a trovare al massimo forme di coordinamento, in un quadro sempre rigidamente intergovernativo. I motivi della lentezza di questo secondo processo risiedono, ovviamente, nella stretta associazione della politica estera, e delle correlate politiche di sicurezza e di difesa, con la sovranità nazionale. In un processo di integrazione settoriale, come è stata l’unificazione europea, la possibilità di integrare quello spicchio fondamentale di sovranità costituito dalla politica estera non è mai stato realmente all’ordine del giorno.

Eppure, i tentativi di coordinare le relazioni esterne dei paesi impegnati nella costruzione comunitaria, di far parlare l’Europa con una “voce sola”, hanno rappresentato una costante della storia dell’unificazione europea. Il fallimento della CED, nel ’54, rappresentò da un lato l’impossibilità di estendere il metodo funzionalista ad un ambito nevralgico della sovranità, quello della difesa e della sicurezza. Dall’altro, dimostrò la precocità di un disegno federalista legato al progetto di esercito europeo. Dopo il no dell’Assemblea Nazionale Francese alla Comunità Europea di Difesa il processo di integrazione europea perse quella che, fino a quel momento, era stata la sua spinta propulsiva: il “problema tedesco”, cioè la questione della rinascita della Germania in una cornice europea. La CECA aveva fornito il quadro per il ritorno di Bonn alla piena sovranità economica, esclusi i due settori cruciali del carbone e dell’acciaio. La caduta della CED aprì la strada al riarmo della Germania nell’ambito dell’UEO e alla sua adesione all’Alleanza atlantica: la Germania riacquisiva così tutte le competenze in materia di Esteri e Difesa.

Il cammino dell’integrazione europea riprendeva sulla strada economica e sulla via funzionalista in senso “orizzontale”. I limiti “tecnici” della CECA, cioè la scoperta dell’atomo come fonte di energia alternativa al carbone e la comparsa di nuove leghe concorrenziali all’acciaio, uniti alla permanenza di un solido filo europeista nelle classi dirigenti dell’Europa dei “Sei”, spinsero l’integrazione europea, nel giro di due anni, fuori dal guscio ristretto del carbone e dell’acciaio. Con i trattati di Roma (firmati il 25 marzo del 1957, entrati in vigore il 1° gennaio 1958), nascevano una Comunità Europea per l’Energia Atomica e soprattutto la Comunità Economica Europea (CEE) che ampliava a tutti i fattori della produzione l’integrazione economica e poneva le basi per la creazione di un’unione doganale e di un mercato comune.

All’ombra dell’integrazione economica, che durante gli anni Sessanta conosceva i suoi successi più significativi consentendo di bruciare le tappe previste dai Trattati di Roma, maturava anche un dibattito politico. I due piani Fouchet, presentati nel 1961 e nel 1962, prevedevano, con spirito diverso, una “cooperazione politica organizzata” tra gli stati membri, con l’istituzione di un Consiglio dei ministri composto dai capi di stato e di governo, di un’Assemblea parlamentare, di una Commissione esecutiva. Era un patto di consultazione che, secondo la concezione gollista, riservava alla Francia un ruolo di primo piano e contrapponeva il modello confederale a quello funzionalista da cui erano scaturiti la CECA e la CEE. Furono i “piccoli” della Comunità a

determinarne il fallimento: timorosi di un'Europa egemonizzata dalla Francia, ottennero che la risoluzione del "caso inglese" precedesse le discussioni sulla cooperazione politica.

Tra la fine degli anni '60 e i primi anni '70, il dialogo sui temi della cooperazione in materia di politica estera riprese a farsi strada, con cautela, tra i risultati raggiunti dall'integrazione economica e i nuovi equilibri internazionali. Da una parte, l'entrata in vigore, nel 1968, dell'Unione doganale, che trasformava la Comunità in uno dei più forti blocchi commerciali sulla scena economica mondiale, imponeva di coordinare le iniziative politiche e diplomatiche che avrebbero dovuto sostenere la sua presenza economica sulla scena internazionale. Dall'altra, la crisi del rigido bipolarismo che aveva dominato l'assetto internazionale dalla fine della guerra poneva l'esigenza di una "personalità" internazionale della Comunità che la mettesse in grado di rispondere alle sfide di un mondo non più adagiato sulla "sicurezza" del confronto bipolare. La guerra dei Sei Giorni in Medio Oriente, in particolare, aveva dimostrato, con i forti contrasti fra Stati europei filoarabi e filoisraeliani, e con le reazioni scoordinate e caotiche che ne erano seguite, la necessità di creare una qualche forma di coordinamento. L'Ostpolitik della Germania Ovest verso l'Unione Sovietica e i suoi satelliti nell'Europa Orientale, e i suoi effetti sul processo di distensione, rendeva inoltre auspicabile un appoggio compatto dei paesi europei nei confronti delle aperture ad Est del partner tedesco. La volontà francese di uscire dall'isolamento in cui era stata precipitata dalla politica gollista, infine, favoriva un rilancio globale dell'iniziativa europeista.

Alla fine del 1969, nella stessa città che ventuno anni prima aveva ospitato la grande riunione dei movimenti federalisti europei sfociata nell'istituzione del Consiglio d'Europa, la conferenza dell'Aja lanciava, oltre alle tre parole d'ordine per il rilancio del processo di integrazione ("completamento", "approfondimento", "allargamento"), la proposta "di studiare la migliore maniera per compiere progressi nel settore dell'unificazione politica" e dava incarico ai ministri degli Esteri di preparare un rapporto sulla questione. Il rapporto di Lussemburgo (rapporto Davignon), presentato nel ottobre del 1970, fissava le basi della Cooperazione Politica Europea (CPE). Obiettivi della CPE erano "far fronte alle crescenti responsabilità internazionali dell'Europa", "equilibrare le azioni economiche con azioni politiche", "agire gradualmente in aree di reciproco interesse". La CPE rimaneva un meccanismo esterno alle istituzioni comunitarie: gli Stati si impegnavano "volontariamente" a raggiungere un coordinamento delle loro politiche estere attraverso incontri periodici dei ministri degli Esteri (2 l'anno) e dei direttori politici dei ministeri degli Affari Esteri (4 l'anno). Le procedure di consultazione non erano sottoposte al controllo della Corte di Giustizia Europea. La Commissione sarebbe stata consultata solo in vista di decisioni che avessero potuto produrre effetti sulla vita della Comunità e due volte l'anno il Parlamento veniva informato sui temi in discussione. Un articolato sistema di consultazioni dietro al quale si intravedeva la effettiva "povertà" del piano Davignon: due riunioni l'anno a livello ministeriale per discutere di problemi politici internazionali. La conferenza dei capi di Stato e di governo, tenuta a Parigi nell'ottobre del 1972, che segnò il passaggio dall'Europa a Sei a quella a Nove (all'inizio dell'anno erano stati firmati i trattati di adesione di Inghilterra, Irlanda e Danimarca) ribadiva le conclusioni del rapporto Davignon, limitandosi ad allargare a quattro il numero dei vertici annuali dei ministri degli Esteri. Un piccolo accorgimento che non servì però a far decollare una politica estera comune: tutte le tensioni internazionali dei primi anni '70, la tempesta monetaria seguita alla svalutazione del dollaro, la quarta guerra arabo-israeliana e il conseguente shock petrolifero, la ridefinizione dei rapporti con gli Stati Uniti tornati, dopo il Vietnam, a far sentire il loro peso in Europa, trovarono una Comunità divisa e incapace di parlare con una voce sola.

Con l'Europa dei Nove in piena crisi finanziaria e politica, il vertice dei capi di Stato e di governo tenuto a Parigi nel dicembre del 1974 dovette riconoscere il fallimento della CPE così come era stata disegnata dal piano Davignon e la necessità di iniziative più incisive sulla strada della cooperazione politica. La prima riguardava l'istituzionalizzazione degli incontri dei capi di Stato e di governo, che si sarebbero riuniti, "accompagnati dai ministri degli Affari esteri, tre volte l'anno e ogniqualvolta ciò risulterà necessario, come Consiglio della Comunità ed a titolo della cooperazione politica". La seconda affidava al premier belga, Leo Tindemans, la stesura di un rapporto sull'unione europea "consultando gli ambienti rappresentativi dell'opinione pubblica". La relazione,

presentata puntualmente alla fine del 1975, prendeva atto degli affanni dell'Europa e proponeva una serie di linee guida sui temi istituzionali, economici, sociali e politici. Sulla politica estera e della sicurezza, il rapporto scriveva che «è necessario scegliere degli ambiti nei quali accetteremmo di parlare all'unisono. In questi ambiti dovremmo anche accettare di conseguenza il fatto che l'unanimità non sarebbe più indispensabile per definire le posizioni comuni». Ma più che il salto in avanti proposto da Tindemans, il cui rapporto venne ben presto accantonato, giovò alla causa dell'identità internazionale dell'Europa l'istituzionalizzazione del Consiglio europeo, che, in un quadro ovviamente intergovernativo, assicurò alla Comunità capacità di iniziativa politica, unità di orientamento e uniformità sulle scelte di politica estera. Alla metà degli anni '70 la CPE diede buoni risultati in due occasioni: ad Helsinki, dove nell'ambito dei lavori della Conferenza sulla Cooperazione e la Sicurezza in Europa, i "Nove" si mossero in modo coordinato ed efficace, soprattutto sugli aspetti economici della Conferenza e nell'accettazione dell'Atto Finale; a Rambouillet, nel corso del primo incontro dei paesi più industrializzati che apriva la stagione dei vertici G7, dove la componente europea riuscì a mantenere una coesione notevole su tutti i temi cruciali fino ad ottenere, a partire dal Vertice di Londra del '77, l'ammissione ai lavori del presidente della Commissione CEE in virtù della sua competenza esclusiva in materia commerciale. Alla fine del decennio, però, le nuove e più complesse sfide poste dallo scenario mondiale, quali la seconda guerra fredda nei rapporti Est-Ovest, la nuova corsa agli armamenti, la tensione in Medio Oriente, l'invasione sovietica dell'Afghanistan, la rivoluzione khomeinista in Iran, la caduta dei regimi autoritari in Grecia, in Portogallo e Spagna, riproponevano il problema della statura politica dell'Europa. Varie iniziative si susseguirono per adeguare la capacità dell'Europa di elaborare risposte convincenti alle scosse del sistema internazionale. Nell'ottobre del 1981 il rapporto di Londra auspicava un maggior coordinamento sugli aspetti politici della sicurezza, associava pienamente la Commissione alla procedura di consultazione e includeva le sanzioni economiche e commerciali tra gli strumenti della CPE. Alla fine dell'anno, di fronte al precipitare della situazione in Polonia, la Comunità adottò per la prima volta lo strumento delle sanzioni nei confronti del satellite sovietico. La guerra delle Falkland, nel 1982, vide i paesi europei compatti a fianco di Londra, nonostante i legami di alcuni di essi con l'Argentina. Ma proposte più ambiziose di riforma non riuscirono a farsi strada in un'Europa impegnata nell'allargamento mediterraneo (Grecia, Spagna e Portogallo) e dominata dall'euroscetticismo del premier britannico, Margaret Thatcher. Il «piano Genscher – Colombo», presentato nel novembre 1981 con l'obiettivo di «rafforzare e sviluppare la cooperazione nel campo della politica estera con il coordinamento delle posizioni degli Stati membri sugli aspetti politici ed economici della sicurezza», venne recepito dalla «Dichiarazione solenne sull'Unione Europea», adottata dal Consiglio europeo di Stoccarda nel giugno del 1983, ma svuotato, di fatto, di ogni impegno vincolante e di qualunque valore cogente. Il progetto Spinelli, presentato dall'eurodeputato italiano a nome di un gruppo di deputati europei trasversale per indirizzo politico e nazionalità, approvato dall'Assemblea di Strasburgo all'inizio del 1984, venne lasciato cadere nonostante l'approccio molto prudente sugli aspetti della cooperazione e dell'azione comune in politica estera che andava a bilanciare, per facilitarne l'accoglimento, l'impianto fortemente federalista dei capitoli istituzionali.

Un passo in avanti sul cammino della definizione di una politica estera europea e degli strumenti per condurla, un passo piccolo ma non trascurabile, fu compiuto con l'Atto Unico Europeo (AUE), firmato nel febbraio 1986 ed entrato in vigore, dopo le ratifiche nazionali, nel luglio 1987. Il documento giungeva al termine di un biennio di grande dinamismo della Comunità, e in particolare della Commissione europea guidata, dal 1° gennaio 1985, dal francese Jacques Delors. L'azione della Commissione di Delors, unita al fervore europeista dei leader di Francia e Germania, Mitterand e Kohl, riuscì ad imprimere un vigoroso impulso alla Comunità, non solo a livello politico ma anche su quello dell'attenzione e del consenso popolare. L'AUE, accanto alle modifiche istituzionali ai Trattati di Roma e alle misure per conseguire il completamento del mercato unico entro il 1992, introduceva alcune novità nel settore del coordinamento delle politiche estere. Innanzitutto, la CPE, pur non venendo incorporata nei Trattati, riceveva per la prima volta una veste giuridica. Veniva creato un Segretariato permanente, con sede a Bruxelles, con il ruolo di

coordinamento e programmazione. Veniva prevista una “stretta associazione del Parlamento e della Commissione alla cooperazione politica”. Infine, venivano inclusi tra i compiti della CPE gli aspetti politici ed economici della sicurezza, non quelli militari che rimanevano di competenza NATO. L’impianto rimaneva rigidamente intergovernativo, ma l’istituzionalizzazione della Cooperazione Politica Europea consentì alla Comunità di muoversi con maggior disinvoltura sullo scenario internazionale. Linee di politica estera prima solamente accennate, o condotte con timidezza, venivano ora approfondite e perfezionate: il riconoscimento del diritto dei palestinesi ad una patria e il legittimo ruolo dell’OLP nel processo di pace in Medio Oriente, annunciato per la prima volta con la Dichiarazione di Venezia del 1980; la presa di distanza dalla politica di *confrontation* di Reagan che porterà, nella seconda metà degli anni ’80, allo stabilimento di rapporti sia con il Comecon che, bilateralmente, con singoli membri del Patto di Varsavia; il dialogo politico ed economico con i paesi dell’America centrale; le sanzioni economiche verso il Sudafrica per la questione dell’*apartheid*.

Ma la “nuova” CPE, così come era stata ridisegnata dall’Atto Unico, non sopravvisse al terremoto che investì l’assetto internazionale tra la fine degli anni ’80 e l’inizio degli anni ’90. Nonostante le caute riforme e i lenti miglioramenti che, nei suoi vent’anni di vita, avevano incrementato la sua efficacia, la Cooperazione Politica Europea, di fronte al crollo dell’equilibrio bipolare, dimostrò tutta la sua inadeguatezza. La rapida e per molti versi sorprendente unificazione tedesca riproponeva il fantasma di una potenza egemone nel centro dell’Europa, con un pericoloso vuoto di potere alle sue frontiere orientali determinato dallo scioglimento del blocco sovietico, e sollevava quindi la questione di una cornice europea alla quale legare strettamente il nuovo stato tedesco. Una Germania che aveva finalmente raggiunto l’obiettivo fondamentale della sua politica estera degli ultimi quarantacinque anni, cioè l’ “assorbimento” dell’Est, necessitava, secondo molti osservatori, di una solida struttura europea di sicurezza e di difesa a cui ancorarla. La guerra del Golfo del 1990-91 dimostrava che l’Europa era in grado, al massimo, di coordinare l’azione diplomatica e di imporre sanzioni economiche; ma sulla questione cruciale del contributo alla risposta militare contro l’aggressione del Kuwait da parte irachena, gli stati membri reagirono in maniera scomposta e disordinata. La disgregazione della Jugoslavia, soprattutto, rivelava in maniera drammatica l’impotenza dell’Europa. Nella prima fase diplomatica, mancò qualunque coordinamento di fronte al nodo decisivo del riconoscimento della Croazia e della Slovenia e la Germania riuscì ad esercitare un’influenza eccessiva sui partner europei, spingendoli ad un riconoscimento diplomatico dei due nuovi stati che si sarebbe, alla fine, rivelato prematuro. Più in generale, la fine della guerra fredda, il crollo del comunismo nel blocco sovietico e la dissoluzione dell’Unione Sovietica imponevano all’Europa di dotarsi degli strumenti adeguati per recitare un ruolo di primo piano sul palcoscenico internazionale, e in particolare nelle aree di più immediato interesse: Europa centrale ed orientale, Balcani, Mediterraneo, Medio Oriente.

Le preoccupazioni sul ruolo e sugli obiettivi dell’Europa nel nuovo contesto internazionale animarono il lavoro della Conferenza intergovernativa sull’unione politica che si aprì a Roma nel dicembre del 1990, in parallelo con quella sull’unione economica e monetaria, in preparazione del Consiglio europeo che avrebbe dovuto ridefinire l’architettura comunitaria. Sul tavolo dei lavori pesarono, però, sin da subito, i contrasti e le diverse prospettive degli stati membri sui punti chiave della nuova dimensione internazionale dell’Unione. La Gran Bretagna, storicamente contraria ad ogni spinta federalista, appoggiata da Danimarca e Portogallo, voleva limitarsi a ritocchi marginali della CPE. La Francia, da sempre sostenitrice di un’Europa potenza autonoma, e la Germania, per tranquillizzare i suoi partner dopo l’unificazione e per sedare possibili tentazioni nazionalistiche, premevano invece per la formazione di una vera politica estera comune. L’Italia, i paesi del Benelux e, sullo sfondo, la Commissione europea parteggiavano per la scelta più coraggiosa. Nel campo della difesa, gli inglesi, sostenuti da olandesi, canadesi e, più cautamente dai danesi, rimanevano contrari ad una dimensione militare della politica estera europea, per le sue possibili ripercussioni in ambito NATO. All’obiettivo opposto miravano la Francia e, con più difficoltà, la Germania, divisa tra la sua vocazione europeista e i “richiami” atlantici. Il tema del ruolo della UEO (pilastro europeo della NATO o braccio armato dell’Ue) riproponeva gli stessi schieramenti.

Il trattato sull'Unione Europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, quarant'anni dopo la nascita della prima Comunità europea, non poteva non risentire, nella formulazione della politica estera dell'Unione, delle profonde divisioni che avevano lastricato la strada per Maastricht. La politica estera e di sicurezza comune (PESC), il secondo "pilastro" su cui poggia l'edificio di Maastricht, si presentava come un compromesso instabile e precario. Obiettivo dell'Unione, si legge nel Titolo I del Trattato, era "quello di affermare la sua identità sulla scena internazionale, segnata mediante l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune che potrebbe, successivamente, condurre ad una difesa comune". Le cautele e le resistenze nazionali avevano però reso vaghi e generici i compiti della PESC e farraginose le sue procedure di attuazione. Tra gli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune ci si limitava ad elencare, infatti, la difesa dei valori comuni, il rafforzamento della sicurezza dell'Unione e dei suoi Stati membri, il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, la promozione della cooperazione internazionale, lo sviluppo e il consolidamento della democrazia, dello Stato di diritto e delle libertà fondamentali. Al Consiglio europeo era assegnato il compito istituzionale di "definire i principi e gli orientamenti generali della PESC" e di individuare i campi che richiedevano un'azione comune. Le "azioni comuni" dovevano essere adottate all'unanimità, solo per la loro attuazione era prevista la possibilità di un voto a maggioranza. La Commissione, "pienamente associata alla Pesc", si vedeva riconosciuto il diritto di iniziativa propositiva. Nel campo della sicurezza, all'UEO spettava di "elaborare e porre in essere le decisioni e le azioni dell'Unione che hanno implicazioni nel campo della difesa e di metterle in atto". Veniva così stabilito uno stretto legame tra l'Unione e l'UEO, senza però sciogliere il nodo cruciale del rapporto tra una difesa europea autonoma e l'Alleanza atlantica.

I primi passi della PESC erano destinati, fatalmente, ad inciampare sui limiti strutturali del "secondo pilastro". La tragedia jugoslava, che, secondo alcuni, avrebbe segnato "l'ora dell'Europa", testimoniò invece in modo lampante i ritardi e le carenze della neonata politica estera comune. Di fronte al conflitto bosniaco, l'Unione sostenne in maniera unitaria una soluzione di tipo cantonale, basata sulla divisione del paese tra la comunità musulmana, quella serba e quella croata, ma a livello operativo il suo contributo si rivelò insignificante, e lasciò il campo prima alla mediazione americana sfociata negli accordi di Dayton e poi nell'intervento militare delle forze NATO. Anche la crisi ruandese del 1994 si rivelò un banco di prova fallimentare per la PESC, prima con la divisione tra i fautori del ricorso alle armi (la Francia *in primis*) e i sostenitori dell'iniziativa umanitaria, poi con l'impotenza dimostrata di fronte all'estensione del conflitto, al coinvolgimento dello Zaire e alla ripresa dei massacri tra tutsi e hutu. Concreti passi in avanti vennero fatti solo nella formazione del "braccio armato dell'Unione": nel 1995 nasceva l'Eurocorp, un'unità franco tedesca di 50.000 uomini, a cui si aggiunsero presto i contingenti dell'Euroforce e dell'Euromarforce, due strutture militari create da Francia, Spagna, Italia e Portogallo per fronteggiare eventuali minacce da sud. Ma, nel complesso, la capacità operativa della PESC si limitava, di fatto, a missioni di monitoraggio elettorale e ad azioni umanitarie nelle aree di crisi.

I primi cinque anni di vita della politica estera dell'Europa divenuta, nel frattempo, a Quindici (con l'ingresso di Austria, Finlandia e Svezia) avevano evidenziato gravi lacune di carattere procedurale: la mancanza di una comune analisi e valutazione dei fatti, premessa indispensabile per una decisione e una risposta comunitaria; l'assenza di continuità nella guida, dovuta al sistema delle presidenze semestrali; soprattutto, il ricorso all'unanimità non solo nella fase decisionale ma anche in quella esecutiva. A queste insufficienze della PESC tentò di rispondere il trattato di Amsterdam, firmato nell'ottobre del '97. Amsterdam, detto anche Maastricht II, nasceva proprio per tentare di riequilibrare i due pilastri laterali dell'Unione europea rispetto a quello centrale. Ma i puntelli previsti dal trattato si rivelarono inadeguati a "colmare i vuoti" della PESC. Venivano introdotti una Cellula di programmazione e tempestivo allarme, con il compito di monitorare gli avvenimenti internazionali e preparare dei memorandum, e la figura dell'Alto rappresentante per la politica estera, il "Mister PESC" che avrebbe dovuto svolgere funzioni di portavoce dell'Unione sulle questioni internazionali. Ma né la questione dell'integrazione delle strutture dell'UEO nell'UE, né il problema della votazione a maggioranza trovarono una risposta soddisfacente. Nel complesso, da

Amsterdam usciva l'immagine di un'Europa che marciava a ritmi forzati verso l'Euro e l'unione economica, ma che camminava a passo lento e svogliato verso l'integrazione politica.

Tra il 1998 e il '99 vari fattori aiutarono la Politica estera e di sicurezza comune ad uscire dallo stallo nel quale sembrava precipitata. Innanzitutto il nuovo corso britannico, con Tony Blair più spostato verso posizioni integrazioniste. Poi la prospettiva dell'allargamento ad Est che richiedeva, oltre ad una struttura istituzionale più solida, anche un volto internazionale dell'Unione più definito e procedure operative meno macchinose. Soprattutto la "lezione del Kosovo", che aveva dimostrato l'urgenza dell'Europa di dotarsi degli strumenti in grado di sostenere militarmente la propria diplomazia, per renderla capace di operare nei vari scacchieri internazionali e per consentirle di riequilibrare l'egemonia degli Stati Uniti. Dal 1999 l'evoluzione della PESC cominciò a spostarsi sul piano operativo della sicurezza e della difesa. Cominciava a intravedersi quel braccio militare capace di dare sostanza operativa alla presenza internazionale dell'Unione. Il Consiglio europeo di Colonia (giugno '99) invitava ad approfondire la cooperazione in materia di sicurezza e indicava una serie di iniziative da prendere per giungere ad una vera difesa europea. Ma fu ad Helsinki, alla fine dello stesso anno, che i Quindici compirono i passi decisivi verso la costituzione di una "identità di difesa e di sicurezza europea". Helsinki fissava l'obiettivo ambizioso di sviluppare, per il 2003, la capacità di schierare nell'arco di 60 giorni e per almeno un anno truppe fino a 60.000 unità. L'impegno e lo schieramento di forze nazionali sarebbe avvenuto in base ad una decisione sovrana degli Stati membri. I compiti della costituenda "euroforza" avrebbero riguardato: missioni umanitarie o di evacuazione di persone; mantenimento della pace; interventi di forze armate ai fini della gestione di crisi, ivi comprese operazioni di ripristino della pace. Helsinki stabiliva anche lo sviluppo di strumenti per la gestione non militare delle crisi da parte dell'Ue: uso della polizia civile, ricostruzione amministrativa e giuridica dei paesi usciti da un conflitto, attività di osservazione elettorale e di monitoraggio dei diritti dell'uomo.

In questi tre anni, sullo sviluppo della PESC e della correlata PESD (Politica Europea di Sicurezza e di Difesa), così come sono state definite ad Helsinki e perfezionate dai Consigli europei di Nizza (2000) e Göteborg (2001), ha pesato soprattutto un fattore: il rapporto militare, istituzionale e politico con l'Alleanza atlantica. In primo luogo, perché le truppe "donate" dai paesi membri alla forza militare europea non sono truppe aggiuntive, ma sono le stesse che vengono messe a disposizione della NATO quando ne sono richiesti. Poi, per le possibili conseguenze del progetto militare europeo sugli stati membri della NATO non aderenti all'Ue. Infine, e soprattutto, per i timori americani che la difesa europea possa indebolire o sovrapporsi al quadro atlantico. Non è un caso che le condizioni atlantiche per il sostegno all'iniziativa dell'Ue venissero condensate nella formula delle tre I: l' "euroforza" avrebbe dovuto essere *inclusiva* rispetto ai paesi NATO non Ue, doveva prevedere l' *incremento* della capacità militare europea e rafforzare l' *indissolubilità* del vincolo atlantico.

Nel corso del 2003 l'Unione Europea ha avviato la prima iniziativa in ambito PESD e la prima operazione militare. Il 1° gennaio è partita la missione di polizia dell'Unione europea in Bosnia-Erzegovina (EUPM), che subentra alla forza di polizia internazionale delle Nazioni Unite istituita con gli accordi di Dayton del 1995. Il 18 marzo è iniziata invece l'operazione militare diretta dall'Ue nell'ex repubblica jugoslava di Macedonia (FYROM). Scopo della missione, che sostituisce l'operazione della NATO "Allied Harmony", è contribuire all'instaurazione di un clima di sicurezza e stabilità nel paese balcanico che consenta di attuare l'accordo quadro di Ohrid, punto essenziale degli sforzi diplomatici della comunità internazionale in quel paese. Si tratta di due passi importanti sulla strada dello sviluppo di una difesa europea e di una più definita dimensione esterna dell'Unione, compiuti però proprio mentre la crisi irachena, con la divisione tra i fautori e gli oppositori dell'intervento militare, ha riproposto la storica incapacità dell'Europa di parlare con una sola voce sul palcoscenico internazionale.

BREVE BIBLIOGRAFIA

Sull'Unione Europea (si indicano solo i testi più recenti)

- G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione Europea (1926-2001)*, Roma-Bari, Laterza, 2002
G. Mammarella, P. Cacace, *Le sfide dell'Europa, attualità e prospettive dell'integrazione*, Roma-Bari, Laterza, 2000
B. Olivi, *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, Bologna, Il Mulino, 2001
L. Rapone, *Storia dell'integrazione europea*, Roma, Carocci, 2002
N. Nugent, *Governo e politiche dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2001
U. Morelli (a cura di), *L'Unione Europea e le sfide del XXI secolo*, Torino, Celid, 2002
F. Massoulié, G. Gantelet, D. Genton, *La costruzione dell'Europa*, Firenze, Giunti, 2000
P. Graglia, *L'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2000

Sulla Politica Estera e di Sicurezza Comune

- L. Daniele, *Le relazioni esterne dell'Unione Europea nel nuovo millennio*, Milano, Giuffrè, 2001
F. Cameron, *The foreign and security policy of the european union*, Sheffield, Sheffield Academic Press, 1999
G. Dattilo, *Politica estera e di sicurezza comune nell'Unione Europea*, Torino, 1996
M. Holland (edited by), *Common foreign and security policy: the record and reforms*, London-Washington, 1997
L. Bonanate, *Politica e diritto nella formazione della politica estera dell'Unione Europea*, Torino, 2002
K. A. Eliassen, *Foreign and security policy in the European Union*, London, 1998
F. Longo, *La politica estera dell'Unione Europea tra interdipendenza e nazionalismo*, Bari, Laterza, 1995
M. F. Duraud, A. de Vasconcelos (sous la direction de), *La PESC : ouvrir l'Europe au monde*, Paris, 1998
W. Carlsnaes, S. Smith, *European foreign policy: the EC and changing perspectives in Europe*, London, 1994
P. Rosa, 'La politica estera e di sicurezza comune', in S. Fabbrini, F. Morata (a cura di), *L'Unione Europea: le politiche pubbliche*, Roma, Laterza, 2002, pp. 276-305
Le sfide dell'Europa in un mondo che cambia, ciclo di conferenze tenute presso la Fondazione europea Dragan, sede di Roma, a.a. 2001-2002, Milano, 2002
Prospettive e incognite della PESC, Dialoghi Diplomatici 162, Roma 1999