

Nonostante la crisi costituzionale
PASSI IMPORTANTI
DELLA PESC E DELLA PESD

La guerra in Libano, come tre anni fa quella in Iraq, ha costituito un drammatico banco di prova di quella che dovrebbe essere la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) dell'Unione Europea. Ma con qualche significativa differenza, che ha dimostrato che qualche progresso - modesto, certamente insufficiente - è stato compiuto: se non altro perché ora, nel 2006, i paesi membri dell'UE non si sono clamorosamente divisi su schieramenti contrapposti come nel 2003.

Certo: ciò si è potuto verificare perché molto diverse sono state le condizioni politiche e militari in cui le due crisi si sono collocate. A differenza della prima - l'irakena - la crisi libanese fa parte, sì, dell'annosa e complicata vicenda medio-orientale ma non è stata innescata da un intervento diretto degli Stati Uniti (e di quella parte dell'Europa che si è schierata subito con loro), bensì dalla decisa reazione di Israele alle intollerabili provocazioni dei fondamentalisti sciiti che intendono distruggerlo. Nel primo caso si trattava di organizzare una spedizione militare di attacco e di occupazione, nel secondo invece si doveva allestire una forza di interposizione per consolidare la tregua e aprire la strada a trattative di pace, cui tutti gli Europei erano disponibili. Perciò non è stato difficile che i Ministri degli esteri, prima, e poi anche i Capi di governo - appositamente convocati dalla Presidenza finlandese su proposta dell'Alto Rappresentante della PESC, Solana - convergessero nella valutazione della situazione e concordassero una "posizione comune", come previsto dai vigenti trattati (art.19 di Maastricht).

Ma ciò si è verificato anche perché in questi tre anni quel "modesto benché insufficiente progresso" nella costruzione di una politica estera comune europea è stato effettivamente realizzato e proprio sotto la spinta psicologica e politica degli effetti della crisi irakena.

Impossibile una PESC?

Il punto più basso del processo di costruzione della PESC fu raggiunto quando i quattro membri europei del Consiglio di sicurezza dell'ONU - sia i due permanenti, Francia e Gran Bretagna, sia i due temporanei, Germania e Spagna - si divisero clamorosamente sulla richiesta americana di intervento armato per disarmare Saddam. Il Presidente pro-tempore dell'UE, il greco Simitis, era riuscito abilmente a far definire una "posizione comune" trasformando la riunione straordinaria informale dei Capi di governo, convocata urgentemente a metà febbraio 2003, in un formale Consiglio europeo titolato ad adottarla. E' ben vero che il testo delle "conclusioni della Presidenza" che definiva quella posizione era molto complesso e ambiguo (un "classico compromesso", lo aveva definito Schroeder), ma si fondava su due essenziali affermazioni: "la guerra non è inevitabile" ed "è

ribadita la supremazia dell'ONU". E fu precisamente la divisione dei quattro membri europei del Consiglio di sicurezza che indebolì l'ONU al punto tale da venir snobbata dal governo Bush e da facilitargli la via dell'"unilateralimo" e quindi della guerra, cui si affiancarono subito Blair e Aznar e poi anche Berlusconi, mentre invano Simitis, Chirac e Schroeder li richiamavano allo spirito e alla lettera della "posizione comune" del 17 febbraio.

Allora sembrò che una PESC davvero fosse impossibile.

Ma subito dopo le prime azioni militari americane il Parlamento Europeo riunito in sessione speciale (il 20 marzo) constatava amaramente che "una casa divisa al suo interno è una casa sminuita ed impotente" e chiedeva alla Commissione e al Consiglio di rilanciare l'impegno per quella PESC "che i cittadini ci chiedono", come non solo le grandiose manifestazioni per la pace ma anche tutti i sondaggi di "Eurobarometro" avevano chiaramente espresso in quei giorni. E a chi - il Commissario inglese Patten, in quella sessione - sosteneva che "una comune volontà politica non poteva esser creata artificialmente", il Parlamento contrapponeva l'appello alla Convenzione (che allora stava iniziando i suoi lavori per la Costituzione europea) a dotare l'UE di quegli strumenti e di quelle procedure comunitarie che sono necessari per elaborare le linee comuni su cui una comune volontà politica possa maturare ed esprimersi.

Il progetto della Convenzione: il Ministro degli esteri europeo

Ed infatti, anche sotto la spinta della drammatica vicenda irakena e dell'evidente impotenza dell'Europa divisa, la Convenzione discusse approfonditamente e concordò una serie di innovazioni per elevare la PESC, abbozzata a Maastricht come "secondo pilastro" intergovernativo dell'Unione, a vera e propria politica estera comunitaria. Riforme che indubbiamente erano ancora insufficienti per farla entrare nel "primo pilastro" comunitario, ma tuttavia potevano essere efficaci perché orientate in questa direzione. Infatti la trasformazione dell'Alto Rappresentante della PESC in "Ministro degli esteri - e, per di più, dotato di un "servizio europeo di azione esterna" (SEAE), primo embrione di una diplomazia europea - costituiva indubbiamente un passo rilevante: anche per il suo inserimento nella Commissione come "vicepresidente" incaricato del coordinamento di tutte le "relazioni esterne" già gestite con metodo e poteri comunitari.

Ed è un fatto positivo che, nonostante l'impasse della Costituzione provocato dai referendum francese e olandese del maggio 2005, Solana sia stato designato all'unanimità dal Vertice quale primo "Ministro degli esteri europeo" e che abbia già potuto svolgere con maggiore autorevolezza - e quindi con maggiore efficacia - le sue funzioni di coordinatore e unificatore delle politiche estere dei Venticinque e di loro rappresentante unitario nelle relazioni internazionali. Sì che si può riconoscere che nelle "posizioni" e nelle "azioni comuni" decise dall'UE nella crisi libanese una parte considerevole sia da attribuire proprio alla sua attività. Forse per questa via l'Europa ha cominciato ad

essere più "visibile", più ascoltata, più influente. Più capace di proclamare e sostenere i propri valori e di tutelare i propri interessi.

PESC e ONU.

La perniciosa divisione dell'UE nella crisi irakena si era manifestata - come si è accennato - soprattutto nell'atteggiamento dei suoi più importanti membri nel Consiglio di sicurezza, ma anche in molte altre occasioni di votazioni nei più importanti consessi dell'ONU. Perciò la Commissione avviò subito dopo la cessazione della guerra guerreggiata un'iniziativa per porvi riparo e per far maturare una nuova volontà politica capace di "trovare le modalità concrete per rafforzare l'influenza europea nel sistema dell'ONU". Con una "comunicazione al Consiglio e al Parlamento" - formulata proprio da un inglese, il comm. alle relazioni esterne, Chris Patten - l'Istituzione comunitaria presieduta da Prodi faceva riflettere che "non vi sarà mai alcuna politica estera comune se non ci sarà l'accordo fra i membri del Consiglio di sicurezza ed in particolare fra i due "permanent", Francia e Gran Bretagna, e che perciò occorreva adottare procedure che lo facilitassero e lo promuovessero. A cominciare dall'applicazione coerente dell'art. 19 del Trattato di Maastricht che obbliga specificamente gli Stati membri a consultarsi e a difendere nel Consiglio di sicurezza le posizioni comuni definite e adottate. A tale scopo indicava non solo il rafforzamento del "Ministro degli esteri" (allora progettato dal Convenzione) come strumento indispensabile per unificare le posizioni degli Stati nazionali, ma anche una più chiara definizione delle modalità di presentazione al Consiglio di sicurezza delle posizioni comuni adottate e una sistematica consultazione e concertazione fra i governi per far maturare il consenso sui punti in discussione. Inoltre la Commissione indicava una serie di "modalità pratiche" per migliorare le relazioni dell'Unione col sistema dell'ONU (a cominciare dalla creazione di una "rappresentanza comunitaria diretta" nei consessi che trattano problemi di competenza comunitaria, fino alla istituzione di regolari contatti anticipati fra i servizi dell'UE e quelli delle Agenzie dell'ONU), in modo da dare all'Europa una capacità di influenzare i dibattiti internazionali all'altezza del suo peso economico e politico.

Anche il Parlamento europeo, discutendo (nel luglio 2004) una relazione del Direttore generale delle relazioni esterne della Commissione, Emko Landaburu, ribadì la necessità che l'Unione riesca a definire strategie e priorità chiare per guidare la sua politica estera in modo più visibile ed efficace, e ne indicava gli obiettivi principali nel rispetto dei diritti umani, nel rafforzamento del multilateralismo, nella stabilizzazione economica e politica dei Balcani, nell'approfondimento delle relazioni coi paesi vicini all'UE allargata per mezzo della nuova "politica di vicinato" e soprattutto delle relazioni con gli USA.

Nella stessa sessione il rappresentante della Commissione a Washington, Guenter Burghardt, perorava la istituzione del "Ministro degli esteri europeo" (allora ancora in discussione alla

Convenzione) che "servirà molto bene per semplificare e potenziare il dialogo con gli USA, oggi gravemente impacciato e complicato da ben cinque interlocutori: due presidenti (del Consiglio e della Commissione) e tre ministri degli esteri (quello della Presidenza semestrale, l'Alto Rappresentante, Solana, e il Comm. per le relazioni esterne, Patten)".

L'ambigua posizione del Ministro degli esteri.

Ma la questione più importante fu sollevata dal Parlamento quando, nel marzo 2005 in previsione del Vertice di giugno, cominciò a discutere un "Documento di lavoro comune" elaborato dal designato "Ministro" Solana e dal nuovo Presidente della Commissione Barroso sulla posizione del futuro "Ministro degli esteri" e del futuro "servizio diplomatico europeo" (il SEAE). Come conciliare le funzioni di ministro, operante alle dipendenze del Consiglio nel sistema intergovernativo (del "secondo pilastro"), con le funzioni di Vicepresidente della Commissione, operante nel sistema comunitario del "primo pilastro"? Come garantire la coerenza fra le "relazioni esterne" (commercio internazionale, politica di sviluppo del Terzo mondo, assistenza umanitaria ai paesi terzi, negoziati di adesione) e la "politica estera comune" - la quale, peraltro, se ne serve ampiamente e ad un tempo ne fornisce il quadro politico generale?

Il Trattato costituzionale - che era stato appena firmato da tutti i governi dei 25, ma purtroppo non sarebbe entrato in vigore per il "no" franco-olandese - non unifica le funzioni del Ministro né le procedure di decisione che restano in parte comunitarie e in parte intergovernativa. Stabilisce la base giuridica per la creazione del Servizio diplomatico, ma non ne delinea la attuazione concreta: dovrà essere un servizio pienamente integrato nei servizi della Commissione? O in quelli del Consiglio? O sarà un organismo del tutto autonomo?

Il Parlamento - nel quale pure c'era chi (per esempio l'on. Dini) voleva un servizio autonomo - a maggioranza adottò una Risoluzione presentata dal Presidente della Commissione Costituzionale Jo Leinen (ted., PSE) in cui si sosteneva che "i servizi diplomatici dell'UE devono integrarsi come organizzazione, amministrazione e bilancio nelle strutture della Commissione". E chiese che Barroso ne presentasse la proposta al Vertice di giugno. Il quale, però, si trovò davanti alla mancata ratifica franco-olandese della Costituzione e rinviò ogni decisione sul SEAE, lasciando al già designato Ministro degli esteri Solana solo la possibilità di "rafforzare" il suo segretariato, e soprattutto lasciandolo nella ambigua posizione di autorità politica che deve operare contemporaneamente nel sistema comunitario e in quello intergovernativo.

La proficua azione pragmatica della Commissione Barroso.

Perciò un anno dopo, nel giugno 2006, la Commissione, constatando amaramente che il blocco della Costituzione perdurava, enunciò (col documento "L'Europa nel mondo") il proposito di

combinare nel modo migliore possibile i metodi comunitari con gli intergovernativi nel quadro dei Trattati vigenti ma ispirandosi e orientandosi col Trattato costituzionale. Anzitutto coinvolgendo di fatto l'Alto Rappresentante della PESC nelle funzioni di Vicepresidente della Commissione stessa e perciò facendolo partecipare sistematicamente ai lavori del Gruppo "Relex", creato apposta per coordinare tutte le "relazioni esterne" comunitarie (commercio estero, aiuti allo sviluppo, assistenza umanitaria, pesca, ecc.); poi elaborando un "programma rafforzato" di contatti sistematici fra il personale della Commissione, del Segretariato dell'UE e dei servizi diplomatici nazionali, non solo a Bruxelles ma anche nelle 124 sedi periferiche; ed anche organizzando un uso concordato e uniforme di tali "delegazioni nel mondo" per rivolgere messaggi chiari e semplici ai Paesi terzi sulle politiche europee; ed infine organizzando scambi di vedute regolari sulla politica esterna tra rappresentanti del Parlamento Europeo, dell'Alto Rappresentante e della Commissione stessa.

E' evidente che si rimaneva ancora molto lontani dalla comunitarizzazione della PESC. Tuttavia si stava compiendo un passo importante nella giusta direzione: anzitutto perché si attribuiva al "Ministro" il fondamentale compito di organizzare costantemente l'analisi e la discussione di tutti i problemi internazionali, di coordinare tempestivamente le diverse posizioni nazionali e di utilizzare le politiche comunitarie facendo maturare prima possibile accordi idonei a preparare le "posizioni comuni" e a decidere eventuali "azioni comuni".

Ed è proprio tutto ciò che ha facilitato il superamento delle divisioni europee nella crisi irakena e l'approccio unitario a quella libanese:

- a cominciare dalla preparazione della "posizione comune" - poi effettivamente assunta - dell'UE alla importante 60^a sessione dell'Assemblea generale dell'ONU, in cui fu sostenuto il potenziamento di quella Istituzione come strumento insostituibile per il rispetto e lo sviluppo del diritto internazionale, per il multilateralismo effettivo, per la cooperazione nella gestione delle crisi e dei profughi, per la lotta contro il terrorismo.

- continuando con l'elaborazione di una "politica di vicinato ambiziosa e flessibile" coi paesi europei che non possono o non vogliono entrare nell'UE, e cioè Russia, Ucraina, Caucaso e Balcani, nonché con l'organizzazione dell'impegno europeo per la pace e lo sviluppo economico e sociale dell'Africa, sia mediterranea che subsahariana.

- ed infine con lo sforzo per coordinare le tanto divergenti posizioni europee nella politica energetica e nella sempre più allarmante gestione della sfida nucleare iraniana.

In ognuna di queste fasi della PESC nel 2005 e nella prima metà del 2006 il Parlamento Europeo ha puntualmente evidenziato e denunciato la debolezza degli strumenti istituzionali e l'inadeguatezza dei mezzi finanziari di cui l'Unione dispone attualmente per esercitare un'influenza effettiva nella evoluzione delle vicende internazionali che la coinvolgono vitalmente.

Il più rapido sviluppo della PESC.

Ed in ognuna di queste fasi è emersa sempre più imperiosa l'esigenza di collegare strettamente la PESC con la PESD, cioè con una "Politica Europea di Sicurezza e di Difesa": quindi con la capacità di disporre anche dello strumento militare.

"Lo sviluppo di una Unione politica implica quello di un politica di difesa" - aveva ricordato il premier greco Simitis assumendo la Presidenza UE all'inizio del 2003.

E, in verità, negli ultimi anni - subito dopo l'11 settembre - l'UE ha progredito più rapidamente proprio in questo campo. Non al punto da realizzare una politica di difesa autenticamente comune, perché, se la maggioranza dei Governi dei 25 non intende metter in comune la sovranità in materia di politica estera, tanto meno lo vuole in materia militare. Lo hanno fatto - non tutti: per ora solo 12 - per la moneta: non sono disposti farlo per la spada!

Ma pragmaticamente, a livello di accordi intergovernativi, alcune decisioni molto importanti sono state prese e taluni strumenti operativi sono stati allestiti e hanno cominciato a funzionare - anche per cercar di mettersi in condizione di fronteggiare la nuova tremenda minaccia del terrorismo internazionale.

Dalla creazione della "forza di reazione rapida" proposta già nel novembre 2002, alla istituzione della "Agenzia europea di difesa" (AED) affidata alla presidenza dell'inglese Nick Witney; dall'iniziativa belga per una "cooperazione rafforzata" per dotarsi di uno Stato maggiore incaricato di pianificare e dirigere le operazioni militari europee (cui aderirono subito Francia, Germania, Lussemburgo e Grecia), alla attuazione della "cellula di pianificazione delle operazioni civili e militari" (dicembre 2004); dalla definizione delle "capacità militari" da raggiungere entro il 2010, all'impegno a costruire entro il 2007 almeno 13 "battle groups", cioè dei gruppi tattici armati di 1500 uomini, nazionali o multinazionali; dalla istituzione di uno Stato maggiore europeo (EMUE) (il cui primo Capo è stato il generale tedesco Reiner Scwirth) a quella di un "Comitato militare dell'UE" (affidato per la prima volta al generale italiano Rolando Mosca Meschini) al quale vengono affidate la cura e la verifica di tutte le riforme in corso per la difesa europea.

I veri problemi della PESD.

Così alla fine del 2005 Solana poteva dichiarare che in pochi anni la PESD aveva compiuto dei progressi molto rilevanti e che ormai era in grado di adeguarsi rapidamente alle necessità emergenti. "non è istituzionalizzata come una politica comunitaria - come pure sarebbe conveniente - ma deve procedere in modo pragmatico come il sistema intergovernativo impone. Tuttavia si è andati avanti. E si andrà avanti anche nei prossimi anni perché c'è un ampio consenso fra i 25 per fare in modo che quelli che hanno la volontà di progredire lo possano fare, anche senza l'adesione unanime". Che è, in sostanza, il metodo fondamentale del sistema comunitario, che ha permesso di fare prima il Mercato unico, poi Schengen e l'Euro.

Ma proprio gli indubbi progressi compiuti hanno fatto emergere i due veri problemi della PESD: i finanziamenti e la mancanza di una vera e propria PESC. Li hanno esplicitamente messi sul tavolo i ministri della difesa, per iniziativa della Presidenza austriaca (nel marzo 2006) e la Commissione difesa del Parlamento Europeo con la relazione dell'on. Karl von Wogau (ted., PPE) (in luglio). Sennonchè l'aver portato - in sede di Consiglio - il budget per l'AED e i suoi programmi di ricerca a 4 miliardi di Euro e per di più con decisione non vincolante per i singoli governi, significa rimanere al livello simbolico e certamente non risolve il problema del finanziamento. E l'aver constatato - in sede parlamentare - che la PESD ha registrato, sì, dei successi ma che il suo "vero problema" è l'assenza di una autentica PESC, non ha fatto andare molto al di là della denuncia e dell'auspicio.

La PESC alla prova in Libano.

Eppure è venuto il momento in cui questi embrioni di PESC e PESD, messi alla prova, hanno dimostrato tutta la loro potenziale validità. In agosto l'Europa, tutta unita, è diventata leader nella crisi libanese, e contestualmente ha riesumato e rilanciato l'ONU. Lo ha potuto fare perché ha saputo presentarsi sulla oscura e tragica scena medio-orientale con la sua proposta politica credibile perché comune e col suo apporto militare, credibile perché coordinato e forte.

Philippe Morillon - già comandante della "forza europea" in Bosnia e attualmente deputato europeo francese dell'ALDE - aveva dichiarato: "La crisi libanese è l'occasione straordinaria per dimostrare che l'Europa esiste come forza politica e forza militare".

Purtroppo la "forza" del suo soltanto preconizzato "Ministro degli esteri" e del suo soltanto abbozzato "Stato maggiore" non era tale da prendere autorevolmente l'iniziativa. Perciò è stato grande merito del governo italiano l'averla presa lui: sia sul piano diplomatico che su quello militare, e non come protagonismo nazionale - ben consapevole della insufficienza di questo livello - ma come iniziativa catalizzatrice del protagonismo di tutta l'Unione Europea. E di averlo fatto con proposte e procedure chiaramente comunitarie: anzitutto con la richiesta alla Presidenza finlandese - ben orientata, ma debole ed esitante - di convocare una riunione straordinaria dei Ministri degli esteri dei 25 e di farla preparare dal COPS (il Comitato operativo per la sicurezza, composto da diplomatici e militari), il quale - pur dovendo tener conto dei limiti e delle difficoltà causati dalla mancata realizzazione della "forza di intervento rapido" e della definizione delle "capacità militari", cioè della ancor troppo imperfetta e impotente PESD - ha discusso e concordato le proposte concrete di azione da sottomettere alle decisioni del Consiglio dei Ministri.

Ma c'è di più. L'aver fatto partecipare a quel Consiglio il Segretario dell'ONU, Kofi Annan, non solo ha enfatizzato la portata politica di quella riunione straordinaria - peraltro tempestivamente preparata e svolta in armonia con gli USA - ma ha

anche ridato slancio e vigore alla politica del multilateralismo dell'Autorità internazionale, per troppo tempo esautorata e svilta dal pesante unilateralismo dell'Amministrazione Bush.

Dunque, usando la terminologia del Trattato di Maastricht, si può ben dire che Prodi è riuscito a far assumere dall'Unione una "posizione comune" nella politica estera medio-orientale che ha reso possibile l'attuazione di una "azione comune" nel peace keeping sul confine israelo-libanese, per mezzo di una "cooperazione rafforzata" dei Paesi che hanno voluto dare il loro apporto militare.

Certo è che, utilizzando con spirito comunitario questo sia pur embrionale e imperfetto quadro istituzionale della PESC e della PESD, l'iniziativa della diplomazia italiana ha avuto il duplice effetto - di portata veramente storica, come ha potuto vantare Prodi sulla tolda della "Garibaldi" - di rilanciare l'Unione Europea, messa in crisi dalle divisioni politiche e militari del 2003 e dalla paralisi costituzionale del 2005, e di far risorgere in tutta la sua potenzialità l'Organizzazione delle Nazioni Unite. E Prodi ha dimostrato che non si risolvono i problemi, non si migliorano le situazioni, se ci si limita a lamentare la debolezza e l'insufficienza della PESC e della PESD, ma agendo con opportune iniziative per rafforzarle e rilanciarle; e che non si realizza una politica di pace se ci si limita a constatare la debolezza e l'impotenza dell'ONU di fronte all'unilateralismo bellicista, ma fornendole con le idee e il peso di un'UE compatta e forte lo strumento e le condizioni per tutelare un multilateralismo autentico e non solo auspicato e predicato.

E' compito della "profezia" cristiana proclamare la pace fra gli uomini. Ma è compito della "politica" democratica di ispirazione cristiana costruirla fra gli Stati: sostituendo alle irrazionali strutture "strutture di peccato" - come diceva Paolo VI - dei nazionalismi e delle potenze militari, le razionali "strutture di virtù" del diritto e della cooperazione internazionali.

Commentando questo così importante "grande passo" della vicenda politica europea, il politologo Mauro Calise ha scritto (su "Il Mattino") che "l'Europa tutta unita si mette in moto. E' in armi!" e che "è un bene che l'Europa sia al fronte: per portare, se ci riesce, un po' di pace in Medio Oriente, ma anche per andare a riprendere la nostra sovranità".

Giustissimo! Perché senza l'unità dell'Europa non c'è per ciascuno dei suoi popoli né pace né sovranità.

Paolo Barbi

Napoli, 8 settembre 2006

(Articolo scritto per la Rivista "Enne Effe" - Nuova Fase - nel suo prossimo numero)