

DOCUMENTI IAI

L'UEO E IL PROBLEMA DELL'ALLARGAMENTO

di Ettore Greco

Documento preparato nell'ambito del progetto di ricerca
sulla Presidenza italiana dell'Ueo

IAI9843

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

L'UEO E IL PROBLEMA DELL'ALLARGAMENTO

di Ettore Greco

1. Premessa

Le più recenti crisi internazionali con cui l'UE si è misurata - ex-Jugoslavia, Albania, regione dei Grandi Laghi - hanno evidenziato l'importanza di disporre di un efficace strumento istituzionale comune per interventi tempestivi nelle aree di primario interesse per l'Unione. È da notare che l'attivazione dell'Ueo è stata invocata per ciascuno di questi casi. Se ciò non è avvenuto, lo si deve ai contrasti politici tra i paesi dell'UE, ma tali contrasti hanno certamente tratto alimento dall'ancora incerta definizione dei rapporti dell'Ueo con le altre istituzioni euro-atlantiche e dalla consapevolezza delle sue permanenti debolezze strutturali.

All'incorporazione delle operazioni Petersberg nel Trattato di Amsterdam deve accompagnarsi una più precisa identificazione dei compiti prioritari da attribuire all'Ueo nel campo delle operazioni di pace e, più in generale, della gestione delle crisi. Per arrivare alla definizione degli interventi più adatti alle caratteristiche specifiche dell'Ueo, occorre prendere in considerazione i seguenti elementi.

L'Ueo non è in grado - e non lo sarà nel futuro prevedibile - di realizzare interventi su larga scala, che richiedano consistenti capacità militari nel campo dell'*intelligence*, delle comunicazioni, della logistica, del trasporto delle truppe ec. L'utilizzazione di risorse e capacità della Nato - in massima parte americane - che sarebbe resa possibile da una pratica attuazione del concetto delle Cjtf, modificherebbe solo in parte questa realtà. Un'operazione come quella attuale in Bosnia-Erzegovina continuerà probabilmente a richiedere il coinvolgimento diretto degli Usa.

L'Ueo potrebbe invece più facilmente effettuare operazioni su scala minore, che godano di un solido consenso delle parti in conflitto o dello stato ospitante. Un esempio è offerto dalla recente operazione in Albania che è stata realizzata da una coalizione ad hoc di stati diretta dall'Italia, ma che avrebbe potuto essere condotta dall'Ueo, come inizialmente richiesto, fra gli altri, dal governo italiano.

Ciò non significa che andrebbe attribuita all'Ueo una competenza per tali operazioni sul suolo europeo. In qualche caso, anche per operazioni di minore portata, la presenza di truppe americane e quindi il ricorso alla Nato potrebbe risultare preferibile, specialmente qualora con il dispiegamento delle truppe si voglia ottenere un effetto deterrente.

Ai sensi delle decisioni dei Consigli dell'Ueo e dell'UE, operazioni condotte dall'Ueo possono avere anche finalità di ristabilimento della pace (*enforcement*). Occorre quindi contemplare la possibilità che l'Ueo venga impegnata in operazioni coercitive sotto l'egida dell'Onu. Tuttavia, per le ragioni sopra delineate, quest'ultime dovrebbero avere preferibilmente obiettivi limitati. Laddove esistono rilevanti rischi di *escalation* o di estensione del conflitto al territorio dei paesi membri della Nato, occorre puntare prioritariamente a un coinvolgimento anche degli alleati nordamericani e della Nato.

In generale, andrebbe favorita una certa divisione dei compiti tra Ueo e Nato. La prima potrebbe assumere un ruolo prevalente nei conflitti più circoscritti, la seconda in quelli che rischiano maggiormente di estendersi ad altre aree.

Dato il legame istituzionale con l'UE, l'Ueo appare lo strumento più idoneo per realizzare missioni militari o di polizia civile nell'ambito di operazioni che presentino una robusta componente civile. Ciò vale, in particolare, per quelle operazioni in cui venga assegnato all'UE il compito del coordinamento delle attività nel settore civile. Il collegamento tra l'UE e l'Ueo darebbe maggiori garanzie di coerenza e di continuità all'azione di gestione delle crisi e di prevenzione dei conflitti.

L'Ueo ha acquisito un'esperienza ormai considerevole soprattutto nelle operazioni di polizia civile. C'è un ampio consenso che occorra evitare una specializzazione esclusiva dell'organizzazione in questo settore. La Presidenza italiana potrebbe tuttavia adoperarsi per promuovere un approfondimento delle lezioni che è possibile trarre dalle recenti operazioni Ueo di polizia civile, con particolare riguardo alle deficienze che si sono evidenziate nel reclutamento del personale, nell'integrazione tra i vari contingenti nazionali, nel coordinamento con le altre missioni civili e militari ecc. Una tale analisi, che potrebbe costituire l'oggetto di un apposito documento, servirebbe come base per un ulteriore sviluppo delle capacità Ueo per questo tipo di operazioni che stanno assumendo una crescente importanza nell'ambito delle attività di mantenimento della pace, specie sul territorio europeo.

In linea generale, non vi sono regioni dell'Europa precluse a interventi dell'Ueo. Tuttavia, secondo alcuni analisti, in certe aree geografiche potrebbe stabilirsi una speciale responsabilità dell'organizzazione. Sarebbe questo il caso, per esempio, del territorio della Csi, dove interventi Ueo potrebbero essere per la Russia politicamente più accettabili di interventi della Nato.

In realtà, l'area dove attualmente si presentano le maggiori necessità di interventi preventivi e di gestione delle crisi è quella balcanica. Nei prossimi mesi potrebbero essere avviate nuove missioni in Albania, dove si prospetta un intervento ai confini con la Repubblica Federale di Jugoslavia, e in Macedonia, dove l'Unpredep potrebbe essere sostituita da una missione condotta da un'organizzazione regionale. In entrambi i casi, sarebbe importante garantire la presenza di truppe americane ed è quindi preferibile assegnare il compito di dirigere le nuove missioni alla Nato, anziché all'Ueo. I conflitti in atto presentano infatti un alto potenziale destabilizzante per tutto il contesto regionale e per il loro contenimento è necessario sviluppare un'azione di deterrenza a cui gli Usa possono dare un contributo decisivo. Tuttavia, qualora si scegliesse l'opzione Nato, uno dei compiti fondamentali della Presidenza italiana sarebbe quello di garantire che l'Ueo sia coinvolta nella pianificazione degli interventi, mantenga uno stretto collegamento operativo con la Nato e sia pronta a assumersi la responsabilità di alcuni aspetti dell'azione internazionale nei paesi in oggetto.

Come deciso dal Consiglio Ueo di Rodi, l'organizzazione continuerà a condurre in Albania la missione denominata Multinational Advisory Police Element (Mape) il cui mandato è stato esteso per altri 12 mesi (fino al 12 aprile 1999). Uno dei compiti primari della Presidenza italiana sarà quello di promuovere l'attuazione del mandato, verificandone nel contempo l'adeguatezza, anche in base agli sviluppi nel paese, e l'opportunità di una sua modifica e allargamento. A tal

fine è opportuno che, sulla scorta di un'analogia iniziativa intrapresa dalla Presidenza greca, anche quella italiana promuova una visita di lavoro dei membri del Consiglio alla missione Mape. È inoltre opportuno che vengano intensificati gli sforzi per un miglior coordinamento con le altre iniziative bilaterali e multilaterali in atto in Albania a partire da quelle intraprese dall'UE (entro ottobre andrà comunque riesaminata la validità del mandato del Mape).

Occorre inoltre mantenere aperta la possibilità di interventi dell'Ueo in aree extra-europee, specialmente in quelle dove paesi europei ex-coloniali si sono assunta la responsabilità di contribuire al mantenimento della sicurezza regionale. Va ricordata, al riguardo, l'importanza che ha in ambito UE l'ipotesi di un intervento europeo per fronteggiare la crisi nella regione dei Grandi Laghi. In questo settore la Presidenza italiana dovrà perseguire due obiettivi fondamentali: dare forma più stabile e continuativa ai già avviati contatti con le organizzazioni regionali africane, a cominciare dalla Organizzazione per l'Unità Africana (Oua); verificare con il Segretariato dell'Onu le forme concrete di una possibile cooperazione che valga a evitare duplicazioni e confusioni di ruoli.

2. Il rapporto tra gli allargamenti Nato, UE e Ueo

L'Ueo continuerà a svolgere una funzione essenziale nel processo di integrazione dei paesi dell'Europa centro-orientale nel contesto istituzionale euro-atlantico.

Tre paesi dell'Europa centrale attualmente partner associati dell'Ueo - Repubblica Ceca, Ungheria e Polonia - diverranno membri sia della Nato che dell'UE, soddisfacendo così i due requisiti basilari per l'ammissione dell'Ueo come membri a pieno titolo. Con l'adesione alla Nato, lo status dei tre paesi all'interno dell'Ueo passerà da quello di partner associato a quello di membro associato. Nei prossimi mesi andranno meglio definiti i passaggi politici e procedurali attraverso cui tale cambiamento di status dovrà realizzarsi. Si è ipotizzato che tale cambiamento possa avvenire già prima dell'entrata nella Nato. Tuttavia, questa accelerazione non sembra opportuna, tenuto conto che riguarderebbe solo alcuni mesi che possono essere invece utilmente impiegati per prepararla adeguatamente. Semmai, come si dirà anche in seguito, sarebbe importante offrire ai paesi che rimarranno partner associati delle accresciute opportunità di partecipazione alle attività dell'Ueo per evitare che possano sentirsi discriminati.

Per l'entrata nell'Ueo viene oggi richiesta, come preconditione, lo status di membro a pieno titolo sia dell'UE che della Nato. È opportuno che tale regola, che da più parte è stata messa in discussione, venga invece confermata.

L'adesione preliminare alla Nato dei nuovi membri a pieno titolo dell'Ueo appare essenziale per rendere credibile il ruolo dell'Ueo come pilastro europeo dell'Alleanza. È importante, inoltre, che tutti i paesi membri a pieno titolo dell'Ueo - cui si applicano pertanto le garanzie di sicurezza previste dall'Art. 5 del Trattato di Bruxelles - godano anche di quelle offerte dalla Nato, svolgendo quest'ultime una funzione di conferma e rafforzamento delle prime.

In pratica, un'adesione all'Ueo in breve termine non sembra auspicabile per nessuno dei tre paesi - Estonia, Slovenia e Cipro - che sono stati esclusi dal prossimo allargamento della Nato, ma con cui si stanno per avviare i negoziati per l'adesione all'UE. Dati i timori russi, non sembra opportuno prefigurare l'adesione

dell'Estonia - così come degli altri due paesi baltici - a un'organizzazione che prevede un obbligo di reciproca difesa. I contrasti greco-turchi su Cipro rendono impensabile un'adesione di quest'ultima all'Ueo. Anche solo avanzare quest'ipotesi non potrebbe che complicare i già difficili negoziati per l'adesione di Nicosia all'UE. Nel caso della Slovenia, l'obiettivo da perseguire è la sua rapida ammissione ai negoziati per l'entrata nella Nato.

Parimenti importante appare ribadire, come preconditione per l'entrata nell'Ueo, la preliminare adesione all'UE. Dato che Repubblica Ceca, Ungheria e Polonia completeranno l'adesione alla Nato ben prima di quella all'UE, si è ipotizzato che esse divengano membri a pieno titolo dell'Ueo prima di diventarlo dell'UE. Ciò però sarebbe in palese contrasto con l'obiettivo da tempo fissato dai paesi dell'Unione di realizzare la massima coerenza istituzionale possibile tra UE e Ueo. Verrebbe inoltre ulteriormente accentuato il divario tra i suddetti tre paesi e gli altri paesi dell'Europa Centrale che andrebbe invece, per quanto possibile, contenuto.

Per motivi analoghi a quelli esposti in precedenza, è auspicabile che venga mantenuta la regola secondo cui per ottenere lo status di partner associato dell'Ueo occorre preliminarmente aver stipulato un accordo di Associazione con l'UE. Anche questa regola, infatti, mira a mantenere la necessaria coerenza istituzionale fra le due organizzazioni. Inoltre, un'eventuale accettazione come partner associati di paesi balcanici ancora instabili o coinvolti in crisi, come Albania, Croazia e Macedonia o di paesi della Csi che sono ancora lontani dal soddisfare gli standard occidentali, come Russia e Ucraina, appare prematura.

3. La partecipazione dei partner associati alle attività Ueo

Non essendo consigliabile, per le ragioni già illustrate, l'introduzione di ulteriori differenziazioni di status tra gli stati Ueo, la via maestra da seguire è evidentemente quella di un ulteriore rafforzamento della partecipazione dei partner associati ai vari organi e gruppi di lavoro dell'Ueo, nonché alle attività operative condotte dall'organizzazione. Va notato, in particolare, che, sviluppando ulteriormente i rapporti di cooperazione con i partner associati, l'Ueo può assicurare un coinvolgimento più stretto e operativo nella politica di sicurezza europea dei paesi dell'Europa Centrale che sono stati esclusi dalla prima fase di allargamento della Nato. Ciò si tradurrebbe, fra l'altro, in un importante messaggio di rassicurazione per tali paesi.

Due aspetti generali vanno tuttavia tenuti in considerazione nell'elaborazione di ogni programma diretto a espandere le attività svolte dall'Ueo a 28 (con la partecipazione cioè anche dei partner associati).

In primo luogo occorre valutare realisticamente la capacità di quest'ultimi di fornire un effettivo contributo, anche dal punto di vista tecnico e finanziario, ai vari contesti di cooperazione disponibili nel quadro Ueo. Ciò vale, in particolare, per attività come la cooperazione nel campo degli armamenti o in quello spaziale e dell'osservazione satellitare. In questi settori, va fatto uno sforzo soprattutto per garantire che vengano utilizzate appieno dai partner associati le opportunità di partecipazione già previste.

In secondo luogo, non è opportuno rimettere in discussione l'attuale esclusione dei partner associati dalle attività attinenti allo sviluppo dei rapporti dell'Ueo con l'UE e la Nato. Il dibattito istituzionale euro-atlantico è già di per sé alquanto complicato dai permanenti contrasti politici e non è chiaro come paesi interessati soprattutto alla tematica dell'allargamento potrebbero utilmente inserirvisi. Si rischierebbe oltre tutto di introdurre nuovi motivi di divisione tra i paesi occidentali.

Ciò premesso, vi sono una serie di aree in cui, anche sotto l'impulso della Presidenza italiana, la cooperazione con i partner associati può essere allargata ed approfondita.

Partecipazione alle operazioni Petersberg. Un obiettivo centrale per la Presidenza italiana è l'ulteriore perfezionamento delle procedure che consentono ai partner associati di partecipare allo sviluppo operativo dell'organizzazione nel campo delle operazioni di prevenzione dei conflitti e gestione delle crisi. In primo luogo è essenziale che gli accordi di *liaison* con la Cellula di Pianificazione vengano rivisti e resi più efficaci, tenuto conto del contributo crescente che i partner associati stanno offrendo a diverse sue attività. In particolare, tutte le attività di pianificazione generale della Cellula dovrebbero coinvolgere sempre più strettamente i partner associati. La prevista organizzazione di incontri del Military Delegates Group con la partecipazione di rappresentanti militari dei partner associati può acquisire una notevole importanza a tal riguardo. Inoltre, l'ulteriore elaborazione dei meccanismi per la partecipazione pratica dei partner associati alle operazioni Petersberg dovrebbe mirare a garantire che, quando essi contribuiscono alle operazioni, partecipino sin dall'inizio alla pianificazione, e abbiano un ruolo adeguato nel processo decisionale e nelle strutture di comando e controllo, ferma restando l'autonomia decisionale del Consiglio Ueo. La Presidenza italiana potrà inoltre contribuire a una rafforzata cooperazione con i partner associati nella politica di esercitazioni militari dell'Ueo. Due obiettivi appaiono come prioritari in questo campo: favorire la più ampia ed efficace partecipazione dei partner associati all'esercitazione Crisex 98 che si svolgerà a novembre e arrivare a un accordo Nato-Ueo che consenta loro di prender parte all'esercitazione congiunta che le due organizzazioni effettueranno nel 2000 (Cmx/Crisex 2000).

Partecipazione al Consiglio Ueo e ai suoi gruppi di lavoro. L'attuale partecipazione dei partner associati agli incontri del Consiglio ministeriale - la cui sessione pomeridiana si svolge a 28 - e del Consiglio permanente - che si riunisce alternativamente a 18 e a 28 - appare adeguato. Si dovrebbe tuttavia puntare a un maggior coinvolgimento, o meglio a una piena integrazione, dei partner associati nei gruppi di lavoro del Consiglio, in particolare in quelli dedicati a tematiche a lungo termine - Special Working Group e Defence Representatives Group - e in alcuni di quelli dedicati a problemi specifici, come il Mediterranean Group e il Cfe Verification Experts and Open Skies Experts Group, per i quali la cooperazione a 28 non presenta controindicazioni politiche. Occorre tenere presente che i partner associati hanno più volte lamentato la minore efficacia del loro coinvolgimento nei gruppi di lavoro del Consiglio Ueo rispetto a quelli del Consiglio Nato.

Elaborazione del Common Concept of European Security. È questo uno dei programmi di cooperazione più importanti che l'Ueo ha sviluppato a 28. I partner associati vi hanno da subito attribuito grande importanza. È oggi diffusamente avvertita l'esigenza di una riflessione complessiva sui principi della sicurezza europea che metta capo a un nuovo documento che aggiorni quello pubblicato tre anni fa. La Presidenza italiana potrebbe adoperarsi perché quest'idea di elaborare un nuovo documento venga formalmente adottata al Consiglio ministeriale di Roma. In generale, data la rapida trasformazione subita dagli organi e meccanismi Ueo negli ultimi anni, appare essenziale che si giunga a una definizione concettuale più precisa del contributo che l'organizzazione è in grado di offrire alla sicurezza europea. Su questo tema più ristretto si potrebbe elaborare un documento a 28 da presentare all'Osce come contributo al lavoro che quest'ultima sta conducendo sulla Platform for Cooperative Security e a cui anche l'Ueo partecipa. L'elaborazione concettuale dovrebbe riguardare, in particolare, il ruolo dell'Ueo nella gestione delle crisi e nel controllo degli armamenti e il suo rapporto con i paesi terzi.

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

4. La cooperazione con i paesi terzi

L'Ueo è impegnata in vari programmi di dialogo e cooperazione con paesi terzi extra-europei: il Forum Transatlantico con Usa e Canada; il Dialogo Mediterraneo con Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Mauritania, Marocco e Tunisia; il programma per il *peacekeeping* in Africa. In Europa rimangono ancora allo stato embrionale le relazioni con i paesi balcanici non associati all'UE, con Cipro e Malta e con i paesi della Csi.

Le relazioni con i paesi balcanici continueranno a essere condizionate dall'evoluzione delle situazioni di crisi nella regione. Ciò vale anche per paesi come Fyrom e Albania cui non si applica la condizionalità politica connessa con gli impegni di Dayton, ma che risentono fortemente dei fattori di instabilità regionali, a cominciare dalla questione albanese.

Per quanto riguarda Cipro e Malta, non s'intravedono nel breve termine prospettive di un rafforzamento sostanziale dei legami di cooperazione. In particolare, un tentativo di inserire Cipro nel contesto istituzionale dell'Ueo appare prematuro dati i persistenti contrasti greco-turchi sul futuro dell'isola che già stanno complicando il negoziato per la sua adesione all'UE.

Sono invece in via di evoluzione i rapporti dell'Ueo con la Russia e l'Ucraina, due paesi chiave per il futuro della sicurezza europea. È opportuno che su questi paesi si concentri anche l'azione della Presidenza italiana. A quest'ultima si offre l'opportunità quantomeno di porre le premesse per quel salto di qualità nelle relazioni con Mosca e Kiev che non appare più rinviabile se s'intende davvero assegnare all'Ueo un ruolo centrale nella promozione della sicurezza in Europa. Sia la Nato che l'UE dispongono oggi di meccanismi di consultazione e cooperazione ad alto livello con la Russia e l'Ucraina, mentre l'Ueo si è finora limitata a realizzare degli scambi di visite, dei punti di contatto e delle consultazioni non istituzionalizzate, oltre che alcuni limitati programmi pratici di cooperazione. Per consolidare il ruolo dell'Ueo nell'architettura di sicurezza europea è opportuno che non solo vengano intensificati i rapporti sia con l'Ucraina che con la Russia, ma che vengano creati degli strumenti che consentano di istituzionalizzarli. Va notato che ripetute sollecitazioni al riguardo sono state avanzate dall'Assemblea Parlamentare dell'Ueo.

Analogamente a quanto avviene in sede Nato, l'Ueo dovrà cercare di sviluppare i rapporti con i due paesi in oggetto in maniera parallela per evitare di provocare reazioni negative nell'uno o nell'altro. D'altra parte, allo stato attuale, una differenziazione di status non appare giustificabile, visto che entrambi i paesi devono superare considerevoli ritardi nell'adeguamento a alcuni fondamentali standard occidentali.

Esclusa, per le ragioni già esposte, l'ipotesi di concedere a Mosca e Kiev lo status di partner associati - che è stato esplicitamente chiesto dai dirigenti ucraini - resta fondamentale l'intensificazione delle visite ufficiali e degli incontri ai vari livelli, considerata la scarsa conoscenza che ancora vige nei due paesi - specialmente in Russia - delle strutture e procedure dell'Ueo.

Tuttavia, questo non può essere sufficiente. Occorre che vengano stabiliti dei meccanismi di consultazione e cooperazione regolari e ad alto livello con i due paesi. Una proposta che la Presidenza italiana potrebbe far propria, promuovendola all'interno del Consiglio, è di adottare procedure simili a quelle previste dal Forum

di Consultazione, che l'organizzazione creò nel 1992 per formalizzare il rapporto con i paesi dell'Europa Centrale. Nel caso dei rapporti con Kiev e Mosca si applicherebbero su un piano strettamente bilaterale - Ueo-Ucraina e Ueo-Russia - laddove nel Forum avevano una dimensione multilaterale.

Per quanto riguarda i programmi di cooperazione pratica, un settore di rilevante interesse è quello del trasporto aereo a lunga distanza. La Presidenza italiana dovrebbe adoperarsi per l'ulteriore sviluppo dell'accordo bilaterale stipulato con Kiev in questo settore e promuovere, anche attraverso incontri bilaterali, il raggiungimento di un accordo analogo con Mosca.

Un ruolo importante può inoltre avere la Presidenza italiana nello stimolare la definizione delle procedure per l'osservazione delle esercitazioni militari Ueo da parte di esperti ucraini e russi e per l'organizzazione dei relativi *briefing*. Infine, la Presidenza italiana potrebbe porre all'ordine del giorno l'avvio di un'apposita pianificazione per la partecipazione dei paesi terzi, incluse Russia e Ucraina, alle operazioni Petersberg. La possibilità di tale partecipazione è esplicitamente prevista dai documenti relativi alle operazioni Petersberg, ma poco o nulla è stato fatto finora per chiarire le forme che essa potrà assumere.