

Unione dell'Europa occidentale

Il 30 agosto 1954, sul voto a una mozione "pregiudiziale", l'Assemblea nazionale francese bocciava il Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa (CED). L'indomani, il ministro degli Affari esteri britannico, Anthony Eden, suggeriva al presidente del Consiglio francese, Pierre Mendès France, di modificare il Patto di Bruxelles, firmato il 17 marzo 1948 da Belgio, Francia, Regno Unito, Lussemburgo e Paesi Bassi e, tolto il riferimento all'eventuale minaccia della «ripresa di una politica di aggressione da parte della Germania» (art. 4), trasformare quella che era l'Unione occidentale in Unione dell'Europa occidentale (UEO). Si garantiva così la Francia pur consentendo il riarmo della Repubblica Federale Tedesca (v. Germania), obiettivo primario per gli Stati Uniti nel progetto di esercito europeo.

La Conferenza di Londra (28 settembre-3 ottobre), che riuniva su invito britannico i Cinque del Trattato di Bruxelles, Italia, Repubblica federale, Stati Uniti e Canada, fissò i principi guida: la fine dello statuto di occupazione della Repubblica federale, che si impegnava a non ricorrere alla forza per realizzare la Riunificazione o modificare le frontiere; l'invito a questa e all'Italia a far parte dell'UEO; il livello delle forze UEO per la difesa comune, integrate nell'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (NATO), da fissare mediante accordo speciale; la costituzione di una Agenzia di controllo degli armamenti (ACA) per vegliare sul divieto posto alla Repubblica federale di produrre armi nucleari, batteriologiche e chimiche (NBC); l'impegno da parte statunitense, britannica e canadese a mantenere proprie truppe sul continente; il comando esclusivo in Europa del Supreme allied commander Europe (SACEUR) della NATO, evitando in tal modo l'eventuale ritorno a comandi europei autonomi sul

modello dello Stato maggiore dell'Unione occidentale a Fontainebleau, sciolto in seguito al trasferimento alla NATO di tutte le funzioni militari (decisione del Consiglio consultivo dei Cinque, 20 dicembre 1950).

Sulla base di questi principi nasceva l'UEO (o WEU secondo l'acronimo inglese: Western European union) con la firma a Parigi di quattro Protocolli (23 ottobre 1954) entrati in vigore il 6 maggio 1955: il primo modificava e completava il Trattato di Bruxelles; il secondo riguardava le forze dell'UEO poste "sotto comando del SACEUR"; il terzo, relativo al controllo degli armamenti, conteneva l'impegno della Repubblica federale (Dichiarazione del cancelliere, Londra, 3 ottobre, Annesso I) a non produrre ordigni NBC (elencati nell'Annesso II) così come altri tipi di armamenti (elencati nell'Annesso III), nonché l'impegno delle altre parti contraenti «che non [avessero] rinunciato al diritto di produrre tali armamenti» di accettare una limitazione dei loro stock sul continente da stabilirsi con voto a maggioranza del Consiglio dell'UEO, e di sottoporsi ad una serie di controlli su alcuni armamenti (elencati nell'Annesso IV), e secondo procedure stabilite dal quarto Protocollo e attuate dall'ACA. La Repubblica federale entrava così, quale quindicesimo membro, nella NATO, con un suo esercito e un suo ministero della Difesa.

A differenza del Patto atlantico (art. 5), il Trattato sull'UEO prevedeva il ricorso automatico alla difesa collettiva (art. V): nel caso in cui uno degli Stati membri fosse fatto «oggetto di una aggressione armata in Europa», gli altri gli forniranno, conformemente all'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, «aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro potere, militari ed altri». Rispetto alla NATO, destinata a intervenire in una area ben delimitata, l'UEO non era potenzialmente vincolata da limiti geografici. Il Consiglio infatti, a richiesta di uno degli Stati membri, poteva essere «immediatamente convocato» per permettere a questi ultimi «di

concertarsi su ogni situazione suscettibile di costituire una minaccia contro la pace, in qualsiasi luogo questa possa prodursi, o che metta in pericolo la stabilità economica» (art. VIII § 3).

Organismi dell'UEO erano il Consiglio, il segretario generale, l'ACA e l'Assemblea parlamentare. Massimo organo politico dell'UEO, il Consiglio, costituito dai ministri degli Affari esteri, affiancato da un Consiglio permanente dove sedevano gli Ambasciatori accreditati alla Corte di San Giacomo, deliberava all'unanimità in tutte quelle questioni per le quali non fossero previste speciali procedure di voto, come ad esempio quelle sottoposte dall'ACA, che richiedevano la maggioranza semplice (art. VIII § 4). Per la preparazione delle riunioni, la formazione dei Gruppi di lavoro, i contatti con l'Assemblea parlamentare, era coadiuvato da un Segretariato generale con funzioni puramente amministrative (Convenzione sullo Statuto dell'UEO, dei rappresentanti nazionali e del personale internazionale, 11 maggio 1955). L'ACA, con il bilancio di spesa più importante, fino a 52 funzionari ripartiti in una Direzione e tre divisioni (Informazione e studi, Ispezioni e controlli, Amministrazione e affari giuridici) non applicò tuttavia i suoi poteri di controllo nel settore nucleare né alla Repubblica federale né a Gran Bretagna e Francia. Il 27 giugno 1984, il Consiglio ministeriale metteva fine alla proibizione per la Repubblica federale di produrre armi convenzionali, mentre il controllo su queste, dopo una prima riduzione (gennaio 1985) venne definitivamente abolito (1° gennaio 1986). Il Consiglio di Erfurt (18 novembre 1997) chiudeva ufficialmente l'ACA.

In sessione ordinaria (giugno e dicembre) a Parigi, e in commissioni permanenti riunite da 8 a 10 volte l'anno (Difesa, Politica, Affari di bilancio e Amministrativa, Regolamento e Immunità, Aerospaziale, Relazioni parlamentari) l'Assemblea parlamentare, formata da delegati dei Parlamenti nazionali – inizialmente parlamentari dell'Assemblea consultiva del

Consiglio d'Europa (art. IX) – estese autonomamente le proprie competenze approvando (ottobre 1955) un Regolamento e una Carta costitutiva. Secondo tale Carta, l'Assemblea poteva «deliberare su ogni questione attinente al Trattato e su ogni altra questione ad essa sottoposta per richiesta di parere dal Consiglio», e quindi indirizzare allo stesso «raccomandazioni e pareri su ogni questione che rientri negli scopi e nelle competenze dell'UEO», alle quali quest'ultimo doveva unicamente fornire «risposta scritta». Dal Consiglio l'Assemblea riceveva un Rapporto annuale sul controllo degli armamenti che poteva rigettare, senza tuttavia alcuna conseguenza, con una mozione di almeno 10 parlamentari adottata a maggioranza assoluta, cosa tentata due volte, senza (1957) e con successo (1967).

Nel gennaio 1955, quando Mendès France volle riprendere le disposizioni della CED sulla cooperazione nel settore degli armamenti, connotate in senso sopranazionale, venne costituito un primo Gruppo di lavoro. Respinto tuttavia il memorandum francese, nasceva su ispirazione britannica il Comitato permanente degli armamenti (CPA; decisione del Consiglio, 7 maggio 1955). Con sede a Parigi, l'ultimo organismo "sussidiario" dell'UEO aveva pochi funzionari a *double casquette*, appartenenti cioè anche alla NATO. Riunito due volte l'anno, redigeva un Rapporto annuale per il Consiglio. Suo compito era quello di «ricercare soluzioni comuni che [avrebbero facilitato] i governi dei paesi membri nel soddisfare le loro necessità in fatto di equipaggiamenti», favorendo accordi aperti ai non membri su «studi, standardizzazione, produzione e approvvigionamento degli armamenti». Nessun armamento UEO tuttavia venne prodotto. Standardizzazione e produzione coordinata si svilupparono in seno alla NATO.

Il 10 luglio 1956, il Consiglio ministeriale notava: «all'ora attuale, l'UEO non dovrebbe essere considerata che come il depositario dell'impegno solenne di assistenza reciproca

iscritto nell'Art. V del Trattato di Bruxelles modificato e la guardiana della procedura enunciata nel suo art. VIII» (v. Dumoulin, Remacle, 1998, pp. 62-63). Alla vigilia della firma degli Accordi di Parigi, il Consiglio atlantico aveva votato una risoluzione che metteva in guardia dalla "duplicazione" di organismi militari fra NATO e UE0. L'art. IV del Trattato di Bruxelles così modificato oltre a rimarcare la stretta cooperazione con l'Alleanza atlantica precisava: «In vista di evitare qualsiasi doppio impiego con gli Stati maggiori della NATO il Consiglio e l'ACA si rivolgeranno alle autorità militari appropriate della NATO per ogni informazione e ogni parere sulle questioni militari». I Sette rinunciavano così a strutture militari proprie.

Dietro questo paravento politico-istituzionale, l'UE0, a partire dalla proposta del ministro degli Esteri britannico John Profumo del 2 dicembre 1959 (accettata dal Consiglio ministeriale, 4 febbraio 1960) di far seguire regolarmente delle consultazioni UE0 alle riunioni politiche decise in novembre a Strasburgo dai ministri degli Esteri dei Sei, la Gran Bretagna poté presentare le proprie posizioni affrontando il primo (14 gennaio 1963) e il secondo (27 novembre 1967) veto del generale Charles de Gaulle, sullo sfondo del confronto fra sopranazionalità e via intergovernativa alla cooperazione politica europea a partire dal Piano Fouchet (1961-1962), e fino al Piano Harmel. Il 3 ottobre 1968, il ministro degli Esteri belga Pierre Harmel proponeva infatti l'istituzionalizzazione delle riunioni UE0 a Sette per coprire i settori esclusi dal Trattato di Roma (v. Trattati di Roma): difesa, politica estera, tecnologia, moneta. Il 5 febbraio 1969, il governo italiano suggeriva una consultazione obbligatoria in seno all'UE0 sulla politica internazionale. De Gaulle si oppose, e il 14 gli altri Sei dell'UE0 decisero di attuare egualmente la cooperazione in politica estera. Cinque giorni più tardi, il rappresentante francese lasciava il Consiglio. Le riunioni continuarono allora senza la Francia (la cosiddetta crisi della "sedia vuota" all'UE0).

Con l'ingresso britannico nella Comunità economica europea (CEE, 1° gennaio 1973), il Consiglio ministeriale non si riunì più. Lo sviluppo di una cooperazione politica europea poteva essere affrontato in seno alla Comunità ormai a Nove. La "Bella addormentata" nel bosco dei Trattati, come ci si era abituati a chiamare l'UEO, non doveva risvegliarsi che undici anni più tardi, a Roma. Di nuovo convocato il Consiglio, vi partecipavano per la prima volta i ministri della Difesa. La Dichiarazione e il documento annesso sulle riforme istituzionali, adottati in quell'occasione (27 ottobre 1984), avviavano un periodo di "rivitalizzazione" che si sarebbe concluso entro il 31 dicembre 1987. Il movimento era iniziato a Parigi. Il presidente François Mitterrand aveva presentato (4 febbraio 1984) un memorandum volto appunto a "rivitalizzare" l'UEO quale unica organizzazione europea "completa" nel settore della difesa fra la CEE e la NATO; a rilanciarne il Consiglio, ma soprattutto l'Assemblea per riavvicinare alle problematiche della difesa un'opinione pubblica mobilitata contro l'installazione degli "euromissili" (il 20 gennaio 1983 Mitterrand aveva sostenuto davanti al *Bundestag* la decisione del neocancelliere Helmut Josef Michael Kohl per il loro dispiegamento); a fare del CPA espressione della volontà di cooperazione nel settore degli armamenti (come reazione alla Strategic defence initiative). Mitterrand voleva riavviare il motore franco-tedesco dell'integrazione europea (v. Integrazione, teorie della; Integrazione, metodo della) con l'obiettivo storico di controllare la Germania e porsi, di fronte all'irrigidimento statunitense, come l'interlocutore europeo dell'URSS. Il 10 febbraio, a Brema, il ministro degli Esteri tedesco Hans-Dietrich Genscher sosteneva l'iniziativa francese. Il 13 marzo, il governo belga presentava a sua volta un memorandum: da una UEO ad influenza britannica a una a conduzione franco-tedesca quale quadro di una cooperazione europea in materia di sicurezza e dunque via per l'"europeizzazione" dell'Alleanza atlantica, con un ritorno a riunioni trimestrali di un Consiglio coadiuvato da rappresentanti politico-militari.

Sulla base di quanto stabilito dai Consigli di Roma (27 ottobre 1984) e Lussemburgo (13-14 novembre 1986), vennero così istituzionalizzate le riunioni dei direttori degli Affari politici dei ministeri degli Esteri, da soli o con i Rappresentanti permanenti (gli Ambasciatori a Londra) e i rappresentanti dei ministeri della Difesa. Tale Consiglio permanente era trimestrale, semestrale quello dei ministri degli Esteri e della Difesa assistito per preparare le proprie sessioni da due gruppi di lavoro principali: quello sulla SDI venne trasformato in Gruppo di lavoro speciale sull'insieme dei problemi della sicurezza europea, e avrebbe poi elaborato la Piattaforma dell'Aia, e quello dei Rappresentanti dei ministri della Difesa; entrambi affiancati da gruppi ad hoc, come quello sul Mediterraneo animato da Francia e Italia. Abolito il Segretariato internazionale del CPA, per realizzare gli obiettivi della Dichiarazione di Roma nascevano a Parigi tre nuove Agenzie (operative dal 1986): Controllo e disarmo, Sicurezza e difesa, Impulso alla cooperazione degli armamenti.

A Reykjavick (11-12 ottobre 1986), Ronald Reagan e Michail Gorbačëv avevano di poco fallito un accordo sugli "euromissili" che avrebbe lasciato inalterata la superiorità sovietica in Europa quanto a armamenti convenzionali ed effettivi. Occorreva una risposta "europea". In dicembre, il primo ministro francese Jacques Chirac all'Assemblea dell'UEO, e Mitterrand in gennaio a Londra, proponevano l'elaborazione di una solenne Carta dei principi della sicurezza europea che affermasse una identità europea nel settore della sicurezza centrata sull'UEO. Da questa proposta scaturiva la Piattaforma sugli interessi europei in materia di sicurezza approvata dal Consiglio dell'Aia (27 ottobre 1987) che mirava ad assicurare la piena difesa convenzionale e nucleare di una Europa della difesa tutta da costruire seppur rafforzando il "pilastro europeo" della NATO.

Il 20 agosto 1987, all'Aia, la presidenza olandese aveva convocato il Consiglio ex art. VIII § 3 del Trattato di

Bruxelles modificato. Si decideva di partecipare alle operazioni di sminamento nel Golfo, primo intervento "fuori area" dell'UEO dopo l'entrata in vigore dell'Atto unico europeo e dell'adozione della Piattaforma dell'Aia, ma anche primo caso di concertazione fra i Sette e gli Stati Uniti. L'8 dicembre, Reagan e Gorbačëv firmavano il Trattato di Washington sull'eliminazione degli "euromissili". Il 22 gennaio 1988, con l'istituzione del Consiglio di sicurezza e difesa franco-tedesco nasceva la Brigata franco-tedesca. Il 18-19 aprile, il Consiglio dell'Aia invitava Spagna e Portogallo ad avviare i negoziati per l'adesione (nuovi membri il 1° marzo 1990). Gli avvenimenti del 1989 smorzarono però questa corsa al rafforzamento e all'allargamento. Nel febbraio 1990, un memorandum del sottosegretario di Stato statunitense Reginald Bartholomew invitava a rafforzare la "gamba europea" della NATO salvaguardando tuttavia la centralità dell'Alleanza atlantica, senza quindi pensare a una integrazione a termine dell'UEO nella Comunità europea. Doveva essere questa la linea tenuta dalle amministrazioni americane lungo quel processo che doveva portare l'UEO dalla "rivitalizzazione" al trasferimento all'Unione europea (UE) (Consiglio UEO di Marsiglia, 13 novembre 2000) delle funzioni di gestione delle crisi (le c.d. "missioni Petersberg") (v. anche Missioni di tipo "Petersberg").

"Ponte" fra i Dodici, «incaricati della politica estera, della politica di sicurezza, e la NATO, incaricata della difesa» (Douglas Hurd, ministro degli Esteri britannico, *The Churchill Memorial Lecture*, 19 febbraio 1991), "pilastro" europeo dell'Alleanza (Dichiarazione anglo-italiana, 4 ottobre 1991), e "braccio armato" dell'UE (Lettera Kohl-Mitterrand, 14 ottobre 1991), al servizio di obiettivi definiti dal Consiglio, le c.d. missioni di Petersberg (19 giugno 1992), l'UEO entrava nel Trattato di Maastricht (art. J.4.2: «Parte integrante dello sviluppo dell'Unione», incaricata «di elaborare e di realizzare le decisioni e le azioni [...] che hanno implicazioni nel settore della difesa»), e in

particolare nella prima Dichiarazione annessa sui rapporti con NATO e UE. La seconda Dichiarazione su partecipazione e associazione di Stati membri dell'Alleanza e/o dell'Unione estendeva all'UEO la "geometria variabile", i "quattro cerchi" (Dichiarazione del Kirchberg, 9 maggio 1994): membri (Grecia, 1995), osservatori (Danimarca, Irlanda, Austria, Finlandia e nel 1995 Svezia), associati (Islanda, Norvegia e nel Turchia), partner associati (Bulgaria, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, 1995, e Slovenia, 1996).

Trasferito a Bruxelles (aprile 1993) con il Segretariato generale, il Consiglio venne affiancato da Gruppi di lavoro, alcuni ad hoc (per esempio Mediterraneo, Raggruppamenti di forze multinazionali, Jugoslavia) e, oltre al Gruppo speciale e a quello dei rappresentanti dei ministri della Difesa, da sei Gruppi permanenti: del Consiglio (per prepararne le riunioni); Politico-militare (PolMil) su questioni operative con rappresentanti dei ministeri di Esteri e Difesa); Spazio, sull'attività del Western European Union satellite centre (WEUSC) attivato il 1° gennaio 1999 a Torrejon in Spagna, e passato poi nel 2001 all'UE; Comitato bilancio e organizzazione; Comitato politico e di sicurezza (semestrale, con rappresentanti della sicurezza nazionale e del Bureau de sécurité dell'UEO). Infine, il Gruppo di lavoro dei delegati militari costituito dai rappresentanti dei capi di Stato maggiore della Difesa, incaricato di prepararne le riunioni che il Consiglio istituzionalizzava trasformandole il 13 maggio 1997 in Comitato militare, semestrale e affiancato da delegati permanenti. Consulente militare e interfaccia con gli Stati maggiori nazionali e le Euroforze, esso sarebbe stato sostituito – Consiglio europeo, decisioni (v. Decisione) 14 febbraio 2000 e 22 gennaio 2001 – dall'European union military committee (EUMC) con il suo braccio operativo, l'European Union military staff (EUMS), entrambi collegati al segretario generale del Consiglio dell'UE divenuto anche Alto rappresentante per la Politica europea di sicurezza comune

(PESC) e segretario generale dell'UEO (Javier Solana dall'ottobre 1999).

Organo sussidiario del Consiglio, la Cellula di pianificazione militare (installata il 1° ottobre 1992 e operativa dal 22 giugno 1993) veniva incaricata dei piani generici e operativi per le Forces relevant de l'UEO (FRUEO); delle raccomandazioni in materia di comando, condotta delle operazioni e comunicazioni; del censimento delle unità disponibili. Fra i suoi dipartimenti, la Sezione informazioni trattava le informazioni confidenziali, e il Centro situazione (SITCENT) quelle "aperte" in relazione alle zone instabili selezionate dal Consiglio, entrambi operative dal maggio 1996, sotto l'autorità del segretario generale ma, a seguito del trasferimento di funzioni all'UE, passate sotto il controllo del Comitato politico e di sicurezza che, «sotto la responsabilità del Consiglio, esercita il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni di gestione delle crisi» (Trattato di Nizza, art. 25; firmato il 10 marzo 2002; in vigore il 1° febbraio 2003).

Al vertice informale dei capi di Stato e di governo dell'UE a Pörtschach, Austria (24-25 ottobre 1998), il premier Tony Blair anticipava l'"evoluzione del Regno Unito" in materia di difesa europea, evoluzione poi confermata nell'incontro franco-britannico di Saint-Malo (3-4 dicembre) con l'impegno a dotare l'UE di una «capacità di azione autonoma, sorretta da credibili forze militari». L'11 gennaio 1999, il presidente Jacques Chirac e il cancelliere Gerhard Schröder proponevano un piano per l'ingresso dell'UEO nell'UE secondo quanto stabilito dal Trattato di Amsterdam (firmato il 2 ottobre 1997; in vigore il 1° maggio 1999) sulla «definizione progressiva di una politica di difesa comune» che avrebbe potuto «portare a una difesa comune» (art. 17 § 1), e a Tolosa (24 maggio) ribadivano «l'integrazione dell'UEO nell'UE» sostenuta dalla «pianificazione dello sviluppo in comune degli armamenti» e da un futuro «corpo di reazione rapida».

La Western european armaments organisation (WEAO), organismo sussidiario dell'UEO, con il compito di gestire i soli programmi di ricerca era stato voluto (19 novembre 1996) dal Consiglio del Western european armaments group (WEAG), al quale erano state trasferite (22 maggio 1993) le funzioni dell'Independent European armaments group (IEPG), organismo informale creato (febbraio 1976) dai membri europei della NATO con la Francia. Senonché per la gestione dei programmi di cooperazione vi era l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR) costituita (12 novembre 1996) al di fuori di UEO e UE da Francia, Germania, Italia e Gran Bretagna. Quanto all'European rapid reaction force (ERRF), anticipato dal Consiglio UEO di Lussemburgo (Audit of assets and capabilities for European crisis management operations, 23 novembre 1999), il Consiglio europeo di Helsinki (10-11 dicembre) stabiliva il c.d. *Headline goal*: la costituzione entro il 2003 di una ERRF di 50-60.000 uomini operativi in 60 giorni, e per un anno. Si costituivano così le "Forze dipendenti dall'UEO" (prima Dichiarazione annessa al Trattato di Maastricht), Forces relevant de l'UEO (FRUEO) o Forces answerable to WEU (FAWEU), divenute Euroforze con il trasferimento, e costituite nel solco dell'esperienza franco-tedesca, ma con divagazioni "meridionali" (Eurofor Italia, Spagna, Francia, Portogallo, 1995) e proiezioni marittime (Euromarfor Italia, Spagna, Francia, Portogallo, 1995) e aeronautiche (Euroairgroup, EAG, dal Franco-British EuroAirGroup 1995, con Germania, Belgio, Spagna, Italia, Olanda nel 1998-1999). Si trattava peraltro di gusci operativi, e non di forze permanenti.

Il Consiglio europeo di Colonia (3-4 giugno 1999) invitava il Consiglio Affari generali a «preparare le misure necessarie alla definizione delle modalità per l'inclusione nell'Unione di quelle funzioni dell'UEO necessarie all'UE per far fronte alle sue nuove responsabilità nell'ambito dei compiti di Petersberg». Il 13 novembre 2000, a Marsiglia, il Consiglio ministeriale UEO approvava le modalità così elaborate, e

assunte dal Consiglio permanente (28 giugno 2001).

Le funzioni "residuali" dell'UEO attengono dunque agli articoli V e IX (dialogo istituzionale con l'Assemblea) del Trattato di Bruxelles modificato; al supporto amministrativo, finanziario e linguistico al WEAG e alla WEA0 research cell; alla riorganizzazione e alla futura apertura al pubblico degli archivi; alla gestione delle pensioni. Teoricamente, il Consiglio ministeriale può essere ancora convocato ex art. VIII § 3 del Trattato di Bruxelles modificato. Il segretario generale, come già ricordato, lo è anche del Consiglio dell'UE, oltre che Alto rappresentante per la PESC (v. anche Politica europea di sicurezza e difesa).

David Burigan (2007)