CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI

a cura di **Rosa Balfour e Ettore Greco**

IL RUOLO INTERNAZIONALE DELL'UNIONE EUROPEA

ARTISTIC & PUBLISHING COMPANY

ISBN 88-88391-34-7

I lettori che desiderano informarsi su questo libro possono consultare il nostro sito internet *www.graficart-darco.it*

Per acquistare on-line questo libro connettersi al sito internet *www.internetbookshop.it*

oppure scrivere a:

ARTISTIC & PUBLISHING COMPANY
Via Faustina 22 - 04024 Gaeta (LT)

Copyright © by CeMiSS
Centro Militare di Studi Strategici
Piazza della rovere, 83 - 00165 Roma (RM)
e-mail: cemiss@starfarm.it

È vietata la riproduzione anche parziale o ad uso interno o didattico.

Stampato dalla Graficart s.n.c. - Formia (LT)
2002

CEMISS

CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI

IL RUOLO INTERNAZIONALE DELL'UNIONE EUROPEA

a cura di

Rosa Balfour e Ettore Greco

Aprile 2002

ARTISTIC & PUBLISHING
COMPANY

Indice

Prefazione ..... pag. 7

Introduzione
Il ruolo internazionale dell'Unione Europea
di *Rosa Balfour* ..... » 9

Parte prima
La dimensione istituzionale della Pesc: gli attori e il processo decisionale ..... » 31

1. I meccanismi decisionali della Pesc e della Pesd
   di *Franco Algieri* ..... » 33
2. Il ruolo dell'Alto Rappresentante per la Pesc e la Cellula di pianificazione politica
   di *Raffaella Circelli* ..... » 55

Parte seconda
Stati membri, pilastri e policy fields ..... » 91

3. Pesc/Pesd: coerenza, flessibilità, efficacia
   di *Antonio Missiroli* ..... » 93
4. La fortezza asimmetrica: il problema dei rapporti tra politiche di sicurezza interna ed esterna nell'Unione Europea
   di *Ferruccio Pastore* ..... » 123
5. La moneta unica al servizio della politica estera
   di *Daniel Gros* ..... » 149
6. Struttura, interesse nazionale e lo sviluppo del processo Pesc-Pesd
   di *Julian Lindley-French* ..... » 173

Parte terza
La politica estera dell'Unione alla prova ..... » 197

7. L'allargamento all'Europa centrale e orientale come politica estera e di sicurezza
   di *Barbara Lippert* ..... » 199

8. Il ruolo dell'UE nel Mediterraneo e il futuro del Partenariato
di *Roberto Aliboni* ..... » 229
9. Il gap tra allargamento e politica estera: il caso della Turchia
di *Nathalie Tocci* ..... » 247
10. La politica estera dell'Unione Europea alla prova dei Balcani. Capacità e politiche nella risposta al conflitto armato del 2001 in Macedonia (Fyrom)
di *Mario Zucconi* ..... » 279
11. L' UE e i rapporti transatlantici: l'evoluzione della Pesc/Pesd nell'era dell'euro.
di *Roberto Menotti* ..... » 299

Conclusioni
Prospettive di sviluppo e riforma della politica estera dell' Unione
di *Ettore Greco* ..... » 347

Abbreviazioni ..... » 361

Prefazione

Questo volume è il risultato di una ricerca sulla natura, le potenzialità di sviluppo e le ipotesi di riforma della politica estera europea che è stata svolta da un gruppo di lavoro promosso dal Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) e dall'Istituto Affari Internazionali (IAI).

Il gruppo, composto da ricercatori dei due istituti e da altri specialisti – italiani e stranieri - della materia, è partito dalla constatazione dell'inadeguatezza degli studi sul ruolo internazionale dell'Unione Europea che si concentrano solo sulla Politica estera e di sicurezza comune (Pesc). Adottando un approccio a più ampio spettro, il gruppo ha preso in considerazione, accanto alla Pesc, altre politiche esterne dell'Unione – in particolare quelle che rientrano nel pilastro comunitario -, nonché l'impatto esterno delle politiche relative al settore della giustizia e degli affari interni. Si è esaminato in che modo le varie attività esterne dell'Unione contribuiscano a definire l'identità dell'Unione come attore internazionale, le loro reciproche connessioni e gli elementi di forza e di debolezza di ciascuna di esse.

Sono stati inoltre organizzati alcuni seminari per individuare i temi da analizzare, con l'obiettivo di abbracciare sia le tematiche più prettamente istituzionali, sia quelle relative alle politiche attuate dall'Unione verso specifici paesi o regioni. L'analisi di alcuni casi studio è servita per valutare il concreto impatto delle iniziative intraprese dall'Unione verso l'ambiente esterno e la *performance* dei vari organi dell'Unione che vi hanno contribuito.

I capitoli che compongono questo volume sono stati completati nel corso dell'inverno 2001-2002. Le ultime correzioni sono state apportate nel mese di febbraio. I saggi non includono pertanto un'analisi degli sviluppi più recenti. Si tratta, d'altra parte,

di tematiche fluide e soggette a rapida evoluzione – in contrasto con i tempi necessari per la pubblicazione. Riteniamo, inoltre, che le linee di fondo dell'analisi svolta nei vari capitoli mantengano intatta la loro validità.

Cogliamo l'occasione per ringraziare tutti coloro che hanno contribuito alla pubblicazione di questo volume: il Generale Bellinzona, direttore del Centro Militare di Studi Strategici (CeMiSS) fino al dicembre 2001, che ha sostenuto e incoraggiato il nostro progetto fin dall'inizio, il CeMiSS stesso per aver finanziato questo lavoro, tutti gli autori del volume e Sandra Passariello che ne ha curato gli aspetti editoriali.

Roma, dicembre 2002

Rosa Balfour e Ettore Greco

INTRODUZIONE

Il ruolo internazionale dell'Unione Europea

di Rosa Balfour *

1. LE DIVERSE TEORIE SULLA PERFORMANCE INTERNAZIONALE DELL'UE

Dopo il vertice di Laeken, svoltosi a metà dicembre del 2001 sotto la presidenza belga, il corrispondente dell'*International Herald Tribune* ha scritto un articolo piuttosto duro sul ruolo dell'UE nella politica internazionale: "La differenza tra le speranze, o le illusioni, che l'Unione Europea nutre circa la propria Politica estera e di sicurezza, e la realtà degli interessi contraddittori dei suoi stati membri, e di come essi sembrano impedire all'UE di diventare una forza unitaria e decisiva nella politica mondiale, è pesante e a volte addirittura crudele" [1]. Questo tipo di commento è esemplificativo di una più ampia e diffusa visione critica che caratterizza vari osservatori, nonché vari membri della UE stessa, e possiede una dimensione descrittiva oltre che prescrittiva: la presunta incapacità dell'UE di agire nella politica internazionale viene misurata da una parte sull'idea che l'Unione debba essere un attore primario negli affari internazionali, e dall'altra sul linguaggio magniloquente che i leader dell'UE spesso esibiscono di fronte al mondo. Su questo sfondo, i vari episodi di fallimento dell'Unione come attore globale hanno riempito i media sin dai primi anni '90, ed hanno alimentato una vasta letteratura accademica, sia in Europa che negli Stati Uniti, circa i motivi di tali fallimenti.

Numerose e svariate sono state le spiegazioni avanzate dell'incapacità dell'UE di agire nella politica globale. Quella citata

* Ricercatrice, Studi Europei, Centro Studi di Politica Internazionale, CeSPI, Roma.

[1] John Vinocur, "On Both War and Peace, the EU Stands Divided. The Problem: Getting 15 to Speak as One", in *International Herald Tribune*, 17 dicembre 2001.

dell'*International Herald Tribune* è una tesi, piuttosto diffusa, che attribuisce ai contrasti tra gli stati membri sulla politica estera la causa della scarsa efficacia dell'azione internazionale dell'Unione. Le teorie relative al perdurare della politica di potenza, completate dalla storia delle diverse tradizioni degli stati membri in politica estera, forniscono indubbiamente spiegazioni convincenti delle divisioni e dei contrasti che emergono al livello UE sui temi della politica estera, specialmente nei momenti di crisi. Non vi è dubbio che la *performance* del secondo pilastro dell'Unione nel campo della Politica estera e di sicurezza Comune (Pesc) abbia rivelato numerosi limiti, che possono essere letti come espressione di divisioni e contrasti tra i diversi stati, e che si sono manifestati in vari casi: a partire dalla dissoluzione della ex Jugoslavia (caso in cui il divario tra parole e fatti è stato clamoroso), fino alla crisi in Albania del 1997 (affrontata da una missione Osce a guida italiana), dal bombardamento dell'Iraq ad opera di americani e inglesi all'inizio del 1998, alla crisi del Kosovo del 1998-99 (gestita attraverso il Gruppo di contatto e seguita dall'intervento della Nato), fino al periodo successivo agli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 contro gli Usa, quando gli stati membri dell'UE hanno deciso di non ricorrere alla Pesc.

Questi tipi di interpretazione che si concentrano prevalentemente sul ruolo degli stati sembrano essere particolarmente adatti all'analisi del pilastro Pesc dell'UE, ancora intergovernativo, istituito a Maastricht alla fine del 1991 ed entrato in vigore nel novembre 1993. Ma non riescono a dare conto di quelle aree di attività esterna in cui le regole sovranazionali del "metodo comunitario" svolgono un ruolo importante, anche se influenzato dai governi. Le analisi "statocentriche", che siano fondate sull'approccio realista o su quello intergovernativo, arrivano a concettualizzare l'UE/CE come attore internazionale solo in parte; tralasciano, infatti, l'ampia gamma di attività che rientrano nel primo pilastro della CE (come il commercio, gli aiuti, gli aspetti economici delle iniziative Pesc), il ruolo propositivo della Commissione Europea, nonché l'influenza esercitata dal Parlamento

Europeo, i cui poteri nel campo delle relazioni esterne sono andati accrescendosi a partire dall'Atto Unico del 1987, e il ruolo di regolamentazione della Corte europea di Giustizia e della Corte dei Conti. In breve, un'analisi centrata sul comportamento interstatale non riesce a spiegare alcune delle caratteristiche peculiari dell'UE, tra le quali l'esistenza di numerosi attori influenti, l'impiego di metodi diversi di formazione delle decisioni, le reti internazionali e transnazionali che si sono formate, e le sue caratteristiche sovranazionali.

I tentativi di comprendere il fallimento dell'azione esterna dell'UE che fanno perno sull'ottica istituzionale si sono concentrati sul processo decisionale: il labirinto di istituzioni e la complessità della formazione delle decisioni, per non parlare della loro attuazione; l'asimmetria tra il pilastro intergovernativo e quello comunitario; la possibilità che intere politiche o singole iniziative siano ostaggio di "interessi nazionali". Tutti questi fattori spiegherebbero il mancato sviluppo di politiche estere efficaci. In questo volume, Franco Algieri sostiene che gli attori e i meccanismi istituzionali rappresentano la variabile fondamentale che limita l'UE come attore globale, nonostante abbia capacità notevoli. Chris Patten e Javier Solana, sin dalla loro nomina rispettivamente a Commissario alle Relazioni Esterne (nel 1998) e ad Alto rappresentante per la Pesc (1999), hanno ripetutamente richiamato l'attenzione del Consiglio, tramite rapporti congiunti sia ufficiali che informali, sui problemi inerenti il processo di formazione delle decisioni e sugli ostacoli che essi pongono per ogni strategia esterna dell'Unione, che si tratti del Processo di Stabilizzazione e Associazione rivolto all'Europa sudorientale o dello sviluppo delle strategie dell'UE per la prevenzione dei conflitti e la gestione delle crisi. Da allora, sono stati compiuti dei progressi nel campo delle attività esterne della Commissione, grazie ad una più razionale organizzazione delle Direzioni Generali preposte agli affari esterni, e all'accelerazione delle procedure per l'erogazione dell'assistenza finanziaria che hanno portato alla creazione dell'ufficio Europe Aid, incaricato dell'attuazione dei vari progetti di aiuto. E Javier Solana ha

indubbiamente conferito un forte slancio alla Pesc, anche grazie ai suoi incessanti viaggi per il mondo nel tentativo di mediare accordi.

Al di là del problema gestionale dell'attuazione delle politiche esterne, i problemi di fondo possono riassumersi nel termine "coerenza", un punto complesso cui è dedicato, nell'ambito di questo volume, il saggio di Antonio Missiroli. Il problema della coerenza presenta svariate dimensioni: riguarda il coordinamento verticale tra l'UE e gli stati membri; la sovrapposizione ed il coordinamento orizzontale tra i pilastri e gli strumenti a loro disposizione; ed infine, il coordinamento tra i vari settori della politica, in modo da assicurare, per fare un esempio, che le politiche commerciali non intralcino o contraddicano l'aiuto allo sviluppo. Inoltre, l'UE ha anche il problema che molti dei suoi stati membri sono anche membri di altre organizzazioni internazionali, come il Consiglio di sicurezza dell'Onu, la Nato o il G-8; ciò che solleva il problema della coerenza tra organizzazioni diverse, specialmente quando l'UE sia impegnata nella collaborazione e nel *burden sharing* con altri organismi internazionali come l'Onu, l'Osce e il Patto di Stabilità nei Balcani.

Altri ancora, infine, ritengono che il motivo principale della "europaralisi" nel campo internazionale debba essere in buona parte rintracciato nella mancanza di una identità comune dell'UE e nella natura non democratica della Pesc. "Le politiche comuni dell'Unione non funzionano perché non godono di una reale legittimazione" [2]; non sono fondate su una identità comune, su interessi e su un senso di finalità condivisi. I temi relativi agli interessi, ai valori, all'identità sono stati individuati e problematizzati grazie agli approcci costruttivisti [3], che tendono a vedere l'UE più come una comunità politica che come un'organizzazione internazionale. Ma anche gli approcci non costruttivisti invocano un necessario chiarimento su quale sia la "fonte della legit-

[2] Jan Zielonka, *Explaining euro-Paralysis. Why Europe is Unable to Act in International Politics*, London, MacMillan, 1998, p. 222.

[3] Per una discussione dell'applicazione del costruttivismo all'azione esterna dell'UE, si vedano i capitoli di Barbara Lippert e Roberto Menotti.

timazione della politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Unione" [4]. Un maggiore coinvolgimento del Parlamento Europeo nella Pesc/Pesd non solo contribuirebbe ad accrescere la legittimazione di quelle politiche, ma potrebbe anche chiarire meglio quelli che sono gli obiettivi e i principi dell'azione internazionale dell'UE.

Tutte queste interpretazioni rispecchiano la difficoltà e la sfida che l'esistenza stessa dell'UE pone sia agli studiosi che agli operatori nel campo degli affari internazionali: in ultima analisi, la valutazione del ruolo internazionale dell'Unione dipende dalla percezione della natura stessa dell'UE. Ma prima di passare alla discussione sulla sua natura [5], vale la pena di ricapitolare quello che l'UE fa.

La nozione stessa di "paralisi" dell'Unione Europea negli affari internazionali potrebbe essere contestata: essa, infatti, non tiene conto dei campi in cui l'UE svolge un ruolo significativo. La fine della Guerra Fredda ha comportato anche la fine di alcuni dei vincoli che hanno costretto l'UE, nei suoi primi 35 anni di integrazione, ad un atteggiamento sostanzialmente introspettivo. Dalla caduta del Muro in poi, l'UE/CE ha cominciato a guardare al resto del mondo, ha sviluppato ampi rapporti con quasi tutti gli stati e le regioni del globo, ha creato la Politica estera e di sicurezza Comune, e si accinge ad aggiungere ad essa la dimensione della difesa. Si è impegnata nel suo più complesso processo di allargamento, contribuendo alla transizione alla democrazia e alla stabilizzazione di dieci paesi dell'Europa centrale e orientale, ed ha concepito progetti ambiziosi di azione esterna, sia pure con gradi diversi di successo ed impatto. Nonostante i problemi e i fallimenti iniziali, alcuni dei quali sussistono tuttora, l'UE e i suoi stati membri sono una delle principali fonti di sicurezza nella regione dei Balcani occidentali, e il maggiore motore di ricostruzione e di sviluppo. La sua interazione con l'Europa al di là dei

[4] Si veda Franco Algieri, in questo volume.

[5] Thomas Risse-Kappen, "Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory Meets the European Union", in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 1 (March 1996), pp. 53-80.

suoi confini ha rivelato la forza d'attrazione dell'UE, che è a sua volta un potente indicatore della sua presenza internazionale.

A livello globale, con i suoi 370 milioni di cittadini, l'UE è il blocco commerciale più vasto e ricco del globo: assieme ai suoi stati membri, è il principale fornitore di aiuti allo sviluppo, con oltre il 50% degli aiuti umanitari sul totale mondiale. La quota UE sui bilanci della Banca Mondiale e del Fmi ammonta a circa il 30%, mentre quella degli Stati Uniti si ferma al 17%. L'UE costituisce anche un modello di integrazione come potente strumento per lo sviluppo della pace regionale, e in questo modo incoraggia le associazioni regionali di paesi ad affacciarsi come interlocutori nelle relazioni internazionali. Studi empirici indicano che l'UE/CE ha accumulato, nel tempo, diversi "punti a favore" sotto questo profilo: tra i primi esempi, vi è stata la transizione sostanzialmente pacifica dal regime dell'apartheid alla democrazia in Sudafrica, in cui la CE – tramite la Cooperazione Politica Europea (Cpe), che ha preceduto la Pesc – ha "fatto la sua parte", utilizzando "il bastone delle sanzioni (dal 1985) e la carota degli aiuti, del monitoraggio elettorale e dell'accesso alla Convenzione di Lomé" [6]. I *case studies* esaminati in questo volume illustrano alcune delle strategie sviluppate dall'UE, specialmente nelle regioni europee al di là dei suoi confini.

2. ATTORE O CHE ALTRO?

Accantonando la questione della definizione precisa dei successi e dei fallimenti, e dei criteri da adottare per tale definizione [7], resta il problema di come valutare l'UE come attore internazionale. Come giudicare le attività sviluppate nel corso del decennio scorso? E i fallimenti denunciati da numerosi osservatori? Esiste certamente un divario tra le parole e i fatti, tra le ambizioni politiche di svolgere un ruolo globale e la capacità

[6] Christopher Hill, "The EU's Capacity for Conflict Prevention", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 6, No. 3 (Autumn 2001), p. 318.

[7] Si veda Knud Erik Jorgensen, "The European Union's Performance in World Politics: How Should We Measure Success?", in Jan Zielonka (ed.), *Paradoxes of European Foreign Policy*, The Hague, Kluwer Law International, 1998, pp. 87-101.

empirica di tradurle nella pratica, divario che si riassume nello scarto tuttora esistente tra capacità e aspettative [8].

Il caso forse più estremo di questo paradosso è rappresentato dal conflitto arabo-israeliano: l'UE fornisce il 60% degli aiuti totali all'Autorità Palestinese, ma ha finora avuto ben poco peso nel favorire i negoziati tra le parti, nonostante i ripetuti appelli dell'Autorità Palestinese e degli stati arabi.

Lo sforzo di comprendere quale tipo di attore internazionale sia esattamente l'UE rimanda inevitabilmente alla questione più generale di cosa sia la UE come entità o comunità politica. Il giudizio sui suoi risultati nel campo della politica estera sarà condizionato dalla valutazione complessiva dell'UE: a seconda del prisma che si adotta per capire cosa sia effettivamente l'Unione – una questione su cui esiste un ampio dibattito accademico ma uno scarso consenso – le risposte agli interrogativi sulle sue azioni varieranno in modo significativo. Gli analisti hanno tentato di applicare i modelli derivati dalla teoria delle relazioni internazionali per comprendere la natura dell'UE come attore internazionale, ma con scarso successo [9]. L'UE è stata variamente descritta come "una potenza economica, un nano politico e un verme militare", come un "attore" globale, o semplicemente una organizzazione "che parla molto ma agisce poco" [10]; oppure, con un approccio più concentrato sulle dinamiche interne, come "un bambino in rapida crescita" che non è né carne né Pesce [11].

Per i nostri scopi in questa sede, abbiamo identificato due livelli di analisi. Il primo si riferisce a quello che l'UE è: la sua

[8] Christopher Hill, "The Capabilities-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role", in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 3 (September 1993), pp. 305-328.

[9] Per una recente rassegna degli approcci teorici all'UE come attore internazionale, si veda Brian White, *Understanding European Foreign Policy*, Basingstoke and New York, Palgrave, 2001.

[10] Wolfgang Wessels, "Die Europäische Union als Ordnungsfaktor", in Karl Kaiser and Hans-Peter Schwarz (eds.), *Weltpolitik im neuen Jahrhundert*, Bonn, Nomos, 2000, pp. 575-590.

[11] Dominique Moïsi, "Dreaming of Europe", in *Foreign Policy*, No. 115 (Summer 1999), pp. 44-59.

struttura, i suoi processi di formazione delle decisioni, le influenze nella produzione della politica. Il secondo si riferisce a quello che l'UE fa, analizzato attraverso alcuni *case studies* selezionati. Per quanto non sia nostra aspirazione rispondere a problemi su cui esiste una incessante discussione teorica, abbiamo tentato di coniugare, in modo *policy-oriented*, quelli che Sjösted definisce (nella prima concettualizzazione dell'UE come attore internazionale), l'approccio "diagnostico" e quello "ambientale". Il primo esamina le "proprietà" dell'UE, il secondo si concentra maggiormente sull'impatto dell'Unione sul mondo esterno [12], anche se i due approcci, come emerge dai contributi a questo volume, sono inevitabilmente intrecciati.

Per comprendere il ruolo internazionale dell'UE occorre partire dal riconoscimento che non esiste un modo univoco di valutare l'Unione come attore. Se è vero che l'UE è qualcosa di meno di uno Stato ma qualcosa di più di una organizzazione internazionale, allora non esistono standard disponibili sui quali confrontare il suo status. Inoltre, è fuorviante vedere l'UE come una sorta di via di mezzo tra un'organizzazione internazionale ed uno Stato, dal momento che la sua traiettoria di evoluzione può non seguire necessariamente una teleologia federalista. Infatti, gli *opt-out* di Maastricht e di Schengen, l'istituzionalizzazione della cooperazione rafforzata ad Amsterdam, e la necessità di maggiore flessibilità man mano che l'UE si allarga, sono tutti elementi che complicano un futuro federalista, e rendono sempre più stringente la necessità di concettualizzare una struttura sui generis. Il ritmo stesso del cambiamento spinge contro qualsiasi teoria statica della natura dell'UE: dall'Atto Unico Europeo in poi, la UE/CE e i suoi stati membri hanno avuto ben poco tempo per prendere fiato tra le discussioni, i negoziati, l'approvazione e la ratifica dei nuovi trattati [13]. Concet-

[12] Gunnar Sjöstedt, *The External Role of the European Community*, Westmead, Farnborough, Hampshire, Saxon House, 1977.

[13] L'Atto Unico Europeo fu concluso nel 1987. Da allora, l'UE/CE ha concluso altre tre conferenze intergovernative, che hanno portato al Trattato dell'Unione Europea nel 1991, al Trattato di Amsterdam nel 1997, e al Trattato di Nizza del 2000. Nel 2002 partirà la prima convenzione europea per la preparazione della prossima conferenza intergovernativa, che dovrebbe produrre un nuovo trattato o costituzione nel 2003-4.

tualizzare l'UE implicherebbe una sfida teorica e politica allo storico predominio dello Stato, considerato non solo il prisma per eccellenza dell'indagine accademica, ma anche l'unità centrale dell'azione politica.

In un articolo fondamentale pubblicato nel 1989-1990, David Allen e Michael Smith hanno introdotto la nozione di "presenza" come concetto contrapposto all'"essere attore" (*actorness*), che è fondato su una visione realista e Stato-centrica degli attori unitari. L'articolo argomentava, infatti, che l'analisi dell'UE come attore internazionale non teneva conto delle sue divisioni interne, dei risultati contraddittori e neanche della totale mancanza di risultati. Secondo Allen e Smith, "l'Europa occidentale non è un vero e proprio attore statuale, né un fenomeno puramente dipendente nell'arena internazionale contemporanea. Si tratta, piuttosto, di una presenza variabile e multidimensionale, che svolge un ruolo attivo in alcune aree di interazione internazionale, ed uno meno attivo in altre aree" [14].

L'utilità di questo concetto risiede nel fatto che esso riflette i diversi livelli di impegno dell'UE nella politica internazionale. Come mostreranno i vari capitoli di questo volume, l'UE ne emerge come un "animale" diverso a seconda del campo in cui agisce. Mentre in quello commerciale l'Unione ha il mandato giuridico di negoziare come attore unico (ma non necessariamente unitario, viste le influenze degli stati membri a difesa dei loro interessi nazionali), nella Pesc essa esprime "un approccio interstatuale: in sostanza, sono gli stati membri che agiscono assieme" [15]. Inoltre, l'UE "riassume in se alcune delle caratteristiche più note della scena internazionale contemporanea: la disaggregazione del potere e delle attività, l'interpenetrazione e la sovrapposizione delle aree tematiche,

[14] David Allen and Michael Smith, "Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena", in Martin Holland (ed.), *The Future of European Political Cooperation. Essays on Theory and Practice*, London, MacMillan, 1991, p. 97. L'articolo era stato originariamente pubblicato in *Review of International Studies*, Vol. 16, No. 1 (January 1990), pp. 19-38.

[15] Brian White, *Understanding European Foreign Policy*, cit.

e la necessità di adattabilità e creatività da parte dei soggetti partecipanti" [16].

Tuttavia, la nozione di presenza ha alcuni limiti. Allen e Smith la considerano applicabile ad altre entità della politica internazionale, quali i popoli, le istituzioni e le idee. Benché questo concetto riesca ad uscire dalla trappola realista dell'*actorness*, non riesce però a spiegare perché e in che modo l'UE si differenzi da un'idea quale "pace", o da altre istituzioni tipo l'Osce. Questa teoria consente all'UE di mantenere la sua ambiguità rispetto al suo status, e diminuisce le aspettative verso i suoi comportamenti di politica estera, ma non spiega le sue politiche esterne, la sua forza magnetica ed il suo modello specifico di integrazione. In termini di impatto internazionale, l'UE è evidentemente superiore alla somma dei suoi stati membri, ed è un attore cruciale in numerose aree della politica mondiale contemporanea.

Nonostante il fatto che la disputa tra "presenza" ed *actorness* derivi da un dibattito statocentrico, potrebbe valere la pena di recuperare il termine "attore", in mancanza di una parola migliore, depurata dei suoi elementi più realisti e normativi, per descrivere il rapporto dell'UE con il mondo. È infatti tutt'altro che scontato che gli stati stessi riescano a soddisfare i criteri di unitarietà, capacità, autonomia ed impatto sugli affari mondiali che l'essere "attore" comporta; la maggior parte degli stati certamente ne è ben lontana. Sjöstedt, però, offre un concetto più modesto di essere "attore", nell'ambito del quale i requisiti strutturali perché l'UE sia definita un attore sono l'impegno alla condivisione dei valori e degli interessi, l'esistenza di strutture autonome di formazione delle decisioni e la capacità di tradurre in realtà le intenzioni [17].

Per quanto in modo problematico, si può sostenere che nel caso dell'UE questi tre prerequisiti esistano. La nozione di valori ed interessi condivisi è probabilmente il prerequisito più complesso di tutti, visto che rimanda alla questione dell'identità dell'UE.

[16] David Allen and Michael Smith, "Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena", cit., pp. 97-98.

[17] Gunnar Sjöstedöt, *The External Role of the European Community*, cit.

Eppure, l'UE ha dichiarato alcuni dei suoi obiettivi di politica estera, anche se nel modo più vago possibile, nella clausola comune per la Pesc nel Trattato dell'Unione Europea. L'Art. 11 del Tue (ex Art. J.1) afferma che tra gli obiettivi della Pesc vi sono i seguenti: "mantenimento della pace e rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi compresi quelli relativi alle frontiere esterne; promozione della internazionale; sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali".

Questi principi, per quanto non forniscano necessariamente una guida per l'azione esterna dell'UE, ne chiariscono però le fondamenta. Il processo di allargamento, ad esempio, ha prodotto una serie di principi guida che sono stati replicati anche nelle relazioni esterne con altri paesi. L'UE ha sviluppato, sulla base dei criteri di Copenaghen elaborati nel 1993 nel contesto dell'allargamento [18], una "concezione comune della sicurezza" nei confronti del Mediterraneo che assicura una "coerenza ideologica" [19] sugli obiettivi a lungo termine che sarebbe stato altrimenti improbabile raggiungere. Principi simili si ritrovano nelle Convenzioni con i Paesi di Africa, Caraibi e Pacifico (Acp), e dal 1995 la "clausola dei diritti umani" viene inclusa in tutti gli accordi con paesi terzi, fatta eccezione per gli accordi settoriali. Il problema è che gli stati membri non hanno sviluppato i principi del 1991 per arricchire la riflessione su cosa l'UE dovrebbe fare, dove e come. Aliboni sostiene, in questo volume, che mentre gli stati membri sono sempre più in sintonia sugli obiettivi a lungo termine del Partenariato euro-mediterraneo – più spesso contestati dai partner della sponda meridionale – sono invece assai più vaghi sulle contingenze

[18] Tra i criteri politici messi a punto a Copenaghen, vi sono "la stabilità delle istituzioni di garanzia della democrazia, il rispetto dello Stato di diritto, i diritti umani, ed il rispetto e la protezione delle minoranze". Si veda Commissione Europea, *Agenda 2000. Per un'Unione più forte e più ampia*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1997.

[19] Si veda il capitolo di Roberto Aliboni in questo volume.

immediate o a breve termine. Aliboni, infatti, si sofferma su quello che sembra essere un paradosso delle Strategie Comuni sviluppate nell'ambito del pilastro Pesc: esse servono per meglio coordinare le politiche estere degli stati membri e per renderle coerenti con gli obiettivi della CE (coerenza verticale), ma in realtà congelano tale coerenza sui temi "più alti" e a lungo termine, senza risolvere efficacemente le esigenze di breve termine [20].

Anche le strutture decisionali pongono dei problemi, poiché sono in parte autonome ed in parte dipendenti dagli stati membri, oppure si intrecciano con le strutture decisionali nazionali, a conferma della natura mista dell'UE. Detto ciò, la struttura decisionale dell'Unione è in grado di mobilitare le sue capacità grazie ad una combinazione tra approccio sovranazionale ed approccio intergovernativo. L'UE e i suoi stati membri hanno una "cassetta degli attrezzi" completa cui ricorrere; come sostiene Missiroli, da quando la Pesd è diventata parte costitutiva della Pesc, "ha praticamente completato la gamma di strumenti politici a disposizione dell'UE come attore internazionale". Tra questi strumenti, l'Unione può fare ricorso alle tradizionali misure diplomatiche, oggi gestite anche dall'AR/SG [21], può inviare rappresentanti speciali nelle aree di conflitto, amministrare una città in un paese terzo (come nel caso di Mostar, in Bosnia), spedire osservatori a monitorare processi elettorali, impiegare i suoi strumenti commerciali e di aiuto in modo condizionale, su una scala che spazia dall'offerta di incentivi alla minaccia di punizioni, fino al ricorso alle sanzioni [22].

[20] Anche Missiroli mette in discussione l'utilità relativa delle Strategie Comuni, che sono state criticate dallo stesso Solana. Nel caso dei Balcani, è significativo che i *policy makers* abbiano considerato che il Processo di Stabilizzazione e Associazione, in buona parte gestito dalla Commissione, fosse sufficiente, e che aggiungervi una Strategia Comune per la regione non avrebbe sostanzialmente arricchito le strategie già esistenti.

[21] Sul ruolo dell'Alto Rappresentante per la Pesc, si veda il capitolo di Raffaella Circelli in questo volume.

[22] Circa gli strumenti di politica estera dell'Unione, si veda Karen Smith, "The Instruments of European Union Foreign Policy", in Jan Zielonka (ed.), *Paradoxes of European Foreign Policy*, cit., pp. 67-85.

Bretherton e Vogler, tuttavia, avvertono che le qualità interne, di per se, non sono sufficienti: è il complesso intreccio tra la presenza dell'UE, percepita globalmente, e la sua capacità d'azione che determina la natura dell'Unione come attore internazionale. In più, l'azione si materializza all'interno di una serie di vincoli e di opportunità, in cui oltre a quelle interne influiscono anche le determinanti esterne, come è indicato dal divario tra le capacità e le aspettative [23]. Questo volume dedica una particolare attenzione al ruolo degli Stati Uniti, considerati uno dei principali fattori di influenza esterna che determinano l'azione o inazione dell'Unione.

3. STRUTTURA E SCOPI DEL PROGETTO

Lo scopo di questo progetto è di trarre alcune conclusioni circa le attività internazionali dell'Unione Europea, tramite l'esame di alcune delle politiche che essa ha sviluppato nel corso degli ultimi anni. L'approccio adottato è essenzialmente induttivo, piuttosto che deduttivo, nel senso che analizza i risultati e le strutture e le influenze che li hanno prodotti, al fine di raggiungere alcune generalizzazioni circa il tipo di ruolo che l'UE svolge o può svolgere. Tale approccio richiede però un quadro concettuale indicativo che lo guidi, fondato sulle principali opere accademiche sull'argomento.

Il primo quadro concettuale riguarda l'oggetto stesso del progetto: l'azione esterna dell'UE. Per i nostri fini, abbiamo preferito adottare una definizione ampia dell'azione esterna dell'Unione, in modo da includervi la varietà di influenze e strutture che concorrono a creare (o ad ostacolare) le sue iniziative. Questa definizione di "sistema di relazioni esterne" [24] dalla molteplicità di interessi, obiettivi, centri e strutture di formazione delle decisioni politiche, consente di tenere conto del ruolo degli stati membri, di fondamentale importanza non solo per la Pesc e la Pesd dell'Unione, ma anche per la definizione degli obiettivi e

[23] Charlotte Bretherton e John Vogler, *The European Union as a Global Actor*, London, Routledge, 1999.

[24] Questa concettualizzazione è ricavata da Christopher Hill, "The Capabilities-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role", cit.

delle priorità della politica estera (si vedano le parti I e IV di questo volume), delle attività che rientrano nella categoria delle "relazioni esterne" della CE, e della dimensione esterna di tutti e tre i pilastri (discussa nella parte II). Ginsberg ha ulteriormente sviluppato questo approccio ed ha concettualizzato una "politica estera europea" che include il contesto internazionale ed europeo in cui l'UE opera, la varietà di input che concorrono alla formazione della politica, dagli stati ai valori, le ibride strutture decisionali dei tre pilastri, e i risultati in termini di produzione di politica estera [25].

Mentre la parte I affronta in modo specifico le strutture, i processi e le capacità della Pesc, gli altri autori sono stati sollecitati ad adottare un approccio più "olistico" all'analisi dei rispettivi campi. Questa scelta rispecchia la gamma delle strategie e degli strumenti politici, diplomatici, economici e legati all'aiuto, che l'UE è in grado di mobilitare da tutti e tre i pilastri a sostegno delle sue politiche esterne, nonché le attività degli stati membri nelle loro diverse affiliazioni (UE, Nato, in termini bilaterali o come coalizioni di stati membri dell'UE stessa). Per analizzare la gamma di strumenti a disposizione dell'UE, la selezione dei *case studies* si fonda sul grado di impegno dell'Unione nell'area in questione: in altre parole, quanto più sono sviluppati ed istituzionalizzati i rapporti dell'UE con l'area, tanto più ricche e diversificate saranno le strategie e le politiche adottate nei suoi confronti.

Il secondo motivo che induce a privilegiare un approccio "olistico" è il fatto che esso riflette una concezione post-Guerra Fredda dell'ambiente internazionale. L'UE opera in un contesto internazionale complesso ed in rapida trasformazione, che vede espandersi le minacce e i rischi catalogabili sotto la voce "sicurezza": dal disfacimento dello Stato e i conflitti etnici, alle questioni non militari come l'afflusso di profughi, il degrado ambientale, le violazioni dei diritti umani, la criminalità interna-

[25] Roy H. Ginsberg, "Conceptualising the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap", in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 3 (September 1999), pp. 429-454.

zionale, il terrorismo. Per rispondere a queste sfide occorre poter ricorrere ad un'ampia gamma di strumenti, che l'UE può mobilitare più facilmente di qualsiasi altro Stato o organizzazione internazionale. Per citare la Commissione stessa, a proposito della prevenzione dei conflitti:

"L'elenco degli strumenti UE direttamente o indirettamente funzionali alla prevenzione dei conflitti è lungo: cooperazione allo sviluppo ed assistenza esterna, cooperazione economica e strumenti di politica commerciale, aiuto umanitario, politiche sociali ed ambientali, strumenti diplomatici come il dialogo politico e la mediazione, oltre a sanzioni economiche e di altro tipo, ed infine i nuovi strumenti della Pesd (tra cui la raccolta delle informazioni per prevedere ed anticipare situazioni di potenziale conflitto, e il monitoraggio degli accordi internazionali)" [26].

Molti di questi strumenti rientrano nell'ambito del primo pilastro, in cui prevale il metodo comunitario, anche se di per se stesso non indenne da conflitti interni, e in cui l'UE può esercitare la sua formidabile potenza economica ed ora, con l'euro, anche finanziaria. Anche in questo campo, tuttavia, come fa notare Gros, gli stati membri dell'UE si sono dimostrati riluttanti a ricorrere alle leve economiche e finanziarie che l'Unione possiede: a livello multilaterale, il suo potere di influenza sulle istituzioni finanziarie internazionali come il Fmi è sproporzionatamente basso rispetto alle dimensioni del suo contributo, specialmente se confrontato con l'influenza esercitata dagli Stati Uniti. A livello regionale, l'UE si è finora limitata ad un'"egemonia riluttante", evitando di ricorrere all'euro come strumento di stabilizzazione finanziaria nel più ampio contesto degli obiettivi politici di stabilità regionale. Seguendo questa analisi, Gros si schiera a favore della "eurizzazione" per il vicino estero dell'UE, ed analizza in proposito il caso esemplificativo della Turchia.

L'uso degli strumenti economici del primo pilastro a sostegno degli obiettivi di politica estera alimenta il dibattito su come col-

[26] European Commission, *Communication from the Commission on Conflict Prevention*, COM(2001) 211 final, Brussels, 11 April 2001 (europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/news/com2001_211_en.pdf).

legare la struttura istituzionale a pilastri creata a Maastricht e superare la frammentazione ed incoerenza politica che ne è derivata. Il delicato e complesso tema del rapporto tra pilastri è discusso in questo volume da Antonio Missiroli, che esamina i recenti sforzi compiuti dalla Commissione e dal Consiglio nel campo della gestione delle crisi (un obiettivo sempre più importante dell'azione esterna dell'UE), e da Ferruccio Pastore, che analizza, tra l'altro, anche il coordinamento interpilastri tra la Pesc e la Giustizia e Affari interni, per superare la dicotomia tra sicurezza interna e sicurezza esterna. All'indomani degli attentati dell'11 settembre, questo settore è diventato di enorme importanza per la lotta internazionale al terrorismo. Nel contesto del terzo pilastro, l'UE ha approvato, o accelerato l'approvazione di una serie di misure che spaziano dal rafforzamento del coordinamento istituzionale nel campo dell'antiterrorismo, al potenziamento ed espansione dell'Europol (European Police Office) e delle sue competenze, creando reti di collegamento tra i dirigenti dei servizi di sicurezza ed informazione degli stati membri, rafforzando ed armonizzando le rispettive leggi in materia di lotta al terrorismo. Un esempio è l'accelerazione dei tempi per il raggiungimento dell'accordo sul mandato di cattura europeo, e per la data prevista per la sua entrata in vigore. Pastore sostiene che "a fronte della complessa strategia di reazione che si vede emergere sul terreno della prevenzione e del *law enforcement*, spicca la debolezza della risposta dell'Unione a livello diplomatico-militare e, più in generale, sul piano della cosiddetta sicurezza esterna". Si può sostenere che le conseguenze esterne della creazione di una "area di libertà, sicurezza e giustizia" [27] facciano della UE un attore internazionale dai contorni decisi, in particolare nella lotta contro il terrorismo, ma anche in quella alla criminalità internazionale.

Infine, l'approccio olistico consente alcune speculazioni normative cui tornerò brevemente alla conclusione di questo capitolo. Si può sostenere che, nonostante tutti i suoi limiti, l'UE riesca a fare alcune cose in modo forse migliore rispetto ad altri

[27] Art. 29 Tue (ex Art.K.1).

attori statali o organizzazioni internazionali. Nonostante il suo braccio militare sia in uno stadio ancora embrionale, appoggiato ad una Pesc mancante di visione strategica, l'UE possiede una gamma di strumenti da potenza civile in grado di affrontare le nuove dimensioni della sicurezza. Come argomenta Alyson Bailes:

"La stessa Unione Europea, non va dimenticato, è stata creata in prima istanza come strumento per prevenire in futuro un'altra guerra tra Francia e Germania [....] L'UE può operare in molte più dimensioni della Nato, ed in modi più adatti alla moderna concezione della sicurezza, ma controllando i fattori interni di instabilità quali i cambiamenti o gli squilibri economici e sociali, le minacce ambientali sia di breve che di lungo termine, o i potenziali conflitti per risorse scarseggianti, quali quelle energetiche" [28].

L'UE ha parzialmente sviluppato strategie globali, tramite una delle sue principali iniziative degli anni '90: l'allargamento. Questo è stato concettualizzato come una forma di politica estera *in fieri* [29]. Ma l'allargamento come politica estera finisce con l'adesione dei paesi candidati all'Unione. L'UE ha applicato alcune delle lezioni apprese tramite l'allargamento ad altre strategie regionali, come quelle verso i Balcani occidentali ed il Processo di Stabilizzazione e Associazione, che si pone come scopo ultimo "l'integrazione nelle strutture euroatlantiche": quasi una vera e propria promessa di un futuro allargamento, che crea forti aspettative nella regione. Prima o poi, l'UE dovrà fare i conti con queste aspettative e decidere se la sua strategia potrà fondarsi su un ulteriore allargamento, aggiungendo altri cinque paesi alla fila dei candidati se la Jugoslavia resterà una federazione di repubbliche e province autonome (Kosovo), oppure se dovrà sviluppare altre strategie di politica estera.

Il caso della Turchia illustra nel modo più chiaro i limiti dell'al-

[28] Alyson J.K. Bailes, "European Security in the New Century", discorso tenuto al Gcsp, Ginevra, 13 giugno 2000.

[29] Karen E. Smith, *The Making of EU Foreign Policy. The Case of Eastern Europe*, London, MacMillan, 1999.

largamento come politica estera: il processo non è abbastanza credibile, forte ed efficace da stimolare le riforme necessarie per l'ingresso nell'Unione, e nasconde problemi più profondi relativi agli obiettivi reali di alcuni settori sia dell'UE che della leadership turca, all'applicazione ineguale e spesso ingiusta dei criteri per l'accesso, ed in ultima istanza all'identità, come ben sostiene Tocci. Il rischio dell'allargamento come strategia di politica estera è che esso è destinato ad esaurirsi semplicemente perché sul piano concettuale, pratico e geografico, l'UE come la conosciamo oggi non può allargarsi troppo senza essere costretta a fare finalmente i conti con la dicotomia allargamento/approfondimento.

L'esempio della Turchia ci porta ad una delle tensioni che attraversano lo sviluppo delle politiche esterne dell'UE: il dilemma, cioè, tra una politica di esclusione ed una politica di inclusione. Questa dinamica si riferisce all'interazione con il nuovo ambiente internazionale, e pone una questione centrale sia per gli studiosi che per gli operatori delle politiche esterne dell'UE: fino a che punto l'Unione sia effettivamente in grado di sviluppare politiche a più dimensioni ed inclusive nei confronti dei paesi vicini, al di là dell'ampliamento dello spazio della "esclusività" [30]. Una possibile risposta alternativa ai dilemmi politici posti dalla Turchia, dal Mediterraneo e dall'intero "vicino estero" e dall'alternativa inclusione/esclusione, è lo sviluppo di strutture di tipo confederale più ampie, inclusive e comprensive: l'UE non coincide esattamente con l'Europa.

La vera prova del fuoco per la capacità di azione esterna dell'UE per tutti gli anni '90 ed oltre, è stata nei Balcani. Dopo quasi dieci anni di "stop and go" – per adoperare un eufemismo – l'UE è riuscita a mettere in atto strumenti per una prevenzione a lungo termine dei conflitti, in buona parte tramite il Processo di Stabilizzazione e Associazione che punta ad integrare la regione nelle strutture "euroatlantiche" e prevede una serie di condizionalità, la ricostruzione e stabilizzazione post-conflitto e, nel

[30] Michael Smith, "The European Union and a Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order", in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 1 (March 1996), pp. 5-28.

caso della Macedonia del 2001, analizzato in questo volume da Mario Zucconi, la gestione e la soluzione del conflitto, due strumenti sviluppati solo alla fine degli anni '90. Durante la gestione del conflitto in Macedonia sono affiorate in superficie alcune delle tendenze di fondo dei rapporti tra UE e Stati Uniti, a segnalare un mutamento rispetto ai ruoli della Guerra fredda, in cui gli Stati Uniti erano i garanti della sicurezza dell'Europa. Negli anni '90, invece, "la leadership americana, per quanto necessaria, è stata accettata come una soluzione di seconda scelta, in alcune fasi malvolentieri se non con aperto risentimento, soprattutto quando il predominio militare di Washington ha costretto i governi della UE a compiere scelte difficili sulla possibilità e il modo di uso della forza militare", come sostiene Roberto Menotti. Si è, infine, aperto un nuovo terreno in cui l'UE sembra cercare di conquistarsi un ruolo di co-leadership. Le capacità dell'Unione di essere attore nelle relazioni internazionali vanno messe alla prova e giudicate nel quadro dei rapporti con il suo alleato principale, per valutare fino a che punto essa riesca ad avere un ruolo preciso ed efficace.

4. CONCLUSIONI: IMMAGINARE UNA UE PIÙ INCISIVA [31]

Nonostante i vari episodi di fallimento, le sconfitte e i numerosi aspetti problematici, questo progetto giunge alla conclusione che l'UE è effettivamente un attore internazionale. Sarebbe assurdo non considerarla tale, anche se va aggiunto che l'UE è più attore in alcuni campi che non in altri. Ma non vi è alcun motivo per "ritenere che la capacità di sapersi comportare come un attore internazionale sia qualcosa di indivisibile, una specie di qualità assoluta che si possiede o non si possiede" [32]. Un modello astratto di attore capace di azione internazionale senza alcun vincolo, sul quale misurare le capacità dell'UE, non è realistico; e anche quegli stati che consideriamo attori a pieno titolo incon-

[31] Questa sezione si ispira ad alcune delle analisi e conclusioni dei capitoli raccolti nel volume. Le opinioni espresse qui, però, non riflettono necessariamente quelle degli autori dei vari capitoli.

[32] Gunnar Sjöstedt, *The External Role of the European Community*, cit., p. 15.

trano difficoltà a mobilitare capacità e risorse e ad agire con totale coerenza.

Ciò non toglie che l'UE, per potenziare il suo ruolo, confutare le critiche mosse dagli osservatori e continuare a colmare il divario tra le sue capacità e le aspettative, dovrebbe puntare a definire in modo più preciso i suoi obiettivi internazionali, il suo ambito d'azione e gli strumenti da privilegiare per raggiungere quegli obiettivi. Menotti sintetizza questa necessità indicando che all'UE serve un "concetto strategico", che richiama quello della Nato; ed anche Algieri sottolinea che "sembra indispensabile che gli stati membri UE concordino su una visione strategica comune". In questo "concetto strategico" (o comunque lo si voglia chiamare), l'UE dovrebbe andare al di là delle dichiarazioni di principio della Pesc, adottando un linguaggio più cauto e moderato, e delineare gli obiettivi che può realisticamente raggiungere. L'Unione dovrebbe evitare un eccessivo protagonismo cui non è in grado di dare seguito nella pratica, e che susciterebbe aspettative troppo alte. L'adozione del "concetto strategico" è tanto più urgente in quanto gli stati membri dell'UE hanno, con una certa frettolosa audacia, dichiarato la Pesd "operativa". Visto però che non è ancora stata messa alla prova, e alla luce del forte divario tra i paesi UE e gli Stati Uniti in termini di capacità militari, è la Pesd che dovrebbe sostenere la Pesc, e non il contrario. Resta ancora oggi incerto a cosa dovrebbe servire la politica di sicurezza e di difesa, senza una visione strategica della politica estera e dei modi in cui l'UE può influenzare le relazioni internazionali.

Se la ricerca di valori-guida potrebbe essere interpretata come esercizio di riflessione su se stessi e, non ultimo, come esplorazione di un territorio sconosciuto e carico di problemi culturali ed ideologici, l'UE potrebbe partire da quello che ha sviluppato finora: i principi esposti nella Carta europea dei Diritti fondamentali, i suoi obiettivi in termini di Pesc, e la sua stessa esperienza. Il tratto peculiare dell'UE non è tanto nei valori che asserisce di rappresentare, bensì nell'esperienza stessa attraverso cui quei valori si sono affermati. Come sostiene Lindley-French, "lo

stretto legame degli interessi nazionali, sotto forma di intensa cooperazione, ha quasi sempre consentito dall'Europa di presentarsi al mondo esterno con una formula di aggregazione del potere che la contraddistingue dal resto del pianeta, grazie alle norme e ai valori resi possibili da tale sicurezza".

L'esperienza internazionale finora accumulata dall'UE suggerisce che i suoi punti di forza risiedono negli strumenti della cosiddetta *low politics*, mentre le sue principali debolezze affiorano drammaticamente nei momenti di crisi internazionale. Tuttavia, questi strumenti di *low politics* – quali le misure per la prevenzione dei conflitti elencate nella sezione precedente - non vanno considerati da serie B: per più versi, anzi, essi contengono un preciso potenziale per lo sviluppo di "approcci globali" che utilizzino una miscela di incentivi e sostegno economico, dialogo politico, promozione dell'integrazione regionale come strumento per il rafforzamento della sicurezza locale, e riservino un'attenzione particolare allo *institution building*, alla promozione della democrazia e dei diritti umani. L'UE dovrebbe capitalizzare questi strumenti da "potenza civile", che sono più ampi e possono essere più incisivi di quelli di qualsiasi altro attore di rilievo.

L'UE, inoltre, ha la possibilità di specializzarsi in alcune aree delle relazioni internazionali, quali la cooperazione nel campo della Giustizia ed Affari Interni, che è stata accelerata dopo l'11 settembre e copre settori cruciali che non possono che essere arricchiti dal valore aggiunto di quella cooperazione: dalla lotta al terrorismo con strumenti non militari al sistema di scambio di informazioni istituito per Schengen. Secondo Pastore, "per la sua tradizione di *civilian power* e per le sue più fresche ambizioni di *integrated global player*, l'Europa sarebbe naturalmente candidata (...) capace di trascendere stabilmente la dicotomia tradizionale tra sicurezza interna ed esterna".

Un ultimo tema che merita di essere affrontato è quello dell'ambito dell'azione internazionale dell'Unione. In termini di prevenzione e soluzione dei conflitti, Christopher Hill sostiene che l'UE ha molte più possibilità di intervento nella regione

europea che altrove [33]. Steven Everts, con le sue "cinque regole per la politica estera europea", sollecita anch'egli l'UE a "pensare globalmente" a partire dal vicino estero [34], soprattutto tenendo presenti quelli che saranno i nuovi confini dell'Unione dopo l'allargamento ad Est e nel Mediterraneo. Lo sviluppo di politiche mirate alle aree confinanti sarà un test immediato e cruciale, una volta che la prima ondata di paesi candidati sarà entrata nell'Unione, e, come argomenta Barbara Lippert, creerà sfide nello "spazio europeo", che non va confuso con l'UE. Al di là del livello regionale, tuttavia, vi sono molti ambiti d'azione in cui l'UE potrebbe avere un ruolo. Le sue dichiarazioni ufficiali, ricche di toni etici, spaziano dalle attività multilaterali, alle politiche di sviluppo per le regioni più povere del mondo, coniugate alle misure per un commercio globale che sia favorevole ai paesi meno sviluppati, alle campagne in difesa di alcuni principi, quali il miglioramento degli standard ambientali e l'abolizione della pena capitale: "la moralità non si misura in chilometri" [35].

[33] Christopher Hill, "The EU's Capacity for Conflict Prevention", cit.

[34] Steven Everts, *Shaping a Credible EU Foreign Policy*, London, Centre for European Reform, 2002.

[35] Christopher Hill, "The EU's Capacity for Conflict Prevention", cit., p. 331.

PARTE PRIMA

La dimensione istituzionale della Pesc: gli attori e il processo decisionale

1. *I meccanismi decisionali della Pesc e della Pesd*

di Franco Algieri *

1. UN PROCESSO IN CONTINUA EVOLUZIONE

Con la concettualizzazione della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (Pesd) quale componente della Politica estera e di sicurezza Comune (Pesc), gli stati membri dell'Unione Europea hanno deciso di mettere a punto una politica di ampio respiro che avrà effetti rilevanti sul ruolo internazionale dell'UE. La Pesc/Pesd può inoltre essere assunta a modello specifico per l'architettura della sicurezza europea e per una divisione del lavoro a livello internazionale, con gli Stati Uniti così come con altre potenze quali Russia e Cina. Tuttavia, la Pesc/Pesd implica altresì una maggiore complessità dei meccanismi istituzionali ed un aumento del numero dei soggetti coinvolti nell'attuazione della Politica estera e di sicurezza. Mentre oggi, all'inizio del XXI secolo, l'Unione Europea mette a punto la propria cornice istituzionale, le relazioni internazionali sono sottoposte a pressioni costanti, non ultime quelle relative alla sicurezza. Queste, siano esse costituite dall'instabilità delle nazioni confinanti con l'EU (allargata) o dall'escalation del terrorismo internazionale, richiedono una forte risposta a livello di Politica estera e di sicurezza Europea. È quindi essenziale che i Paesi membri dell'Unione riescano a mettere a punto una visione strategica comune [1].

Nell'ambito del dibattito sul futuro della politica internazio-

* Ricercatore e Direttore del progetto di ricerca «La Politica estera e di sicurezza europea», Center for Applied Policy Research (C.A.P), Università di Monaco.

[1] In tale contesto, fare riferimento anche all'idea di una cultura strategica europea in Paul Cornish and Geoffrey Edwards, «Beyond the EU/Nato Dichotomy: The Beginnings of a European Strategic Culture», in *International Affairs*, Vol. 77, No. 3 (July 2001), pp. 587-603.

nale dopo l'11 settembre 2001 e durante la guerra in Afganistan, è emersa la questione della necessità di un riesame della Pesc/Pesd [2]. Come da più parti sottolineato, dovrebbe essere ormai chiaro che gli eventi dell'11 settembre non hanno cambiato il mondo in maniera radicale. In effetti, evoluzioni simili erano già iniziate alla fine della Guerra Fredda, ma in quell'occasione la politica internazionale non trovò risposte adeguate alle nuove sfide emergenti [3]. È chiaro, quindi, come gli stati membri dell'UE debbano accordarsi su una comune visione strategica del ruolo internazionale dell'Unione e far fronte alle questioni relative alla sicurezza considerandone tutti gli aspetti: la Pesc non può infatti limitarsi ad uno solo dei pilastri della cornice dei Trattati.

Allo stato attuale dello sviluppo della Pesc/Pesd, non è ancora chiaro se essa possa essere definita «comune». Una politica «comune» in senso stretto non esiste (ancora). Da un lato gli organismi di governo istituzionali sono essenziali per l'attuazione pratica delle politiche concordate [4]. La cornice istituzionale ed i meccanismi di funzionamento dell'Unione Europea influenzano le azioni dei Paesi membri e limitano lo spazio di manovra dei singoli governi nella formulazione della politica estera. D'altro canto, gli interessi nazionali condizionano fortemente il processo di riforma della Pesc/Pesd. Conseguentemente, le dinamiche istituzionali e quelle legate ai singoli soggetti interagiscono, andando a determinare il grado di integrazione in materia di Politica estera e di sicurezza.

L'Articolo V del Trattato sull'Unione Europea (Tue) ha aperto la strada alla Pesc, che è entrata legalmente in vigore il 1 novembre 1993 con il Trattato di Maastricht ed è stata modifica-

[2] Vedi anche Judy Dempsey, «EU Defence Policy Needs Reassessment», in *Financial Times*, 20 novembre 2001, p. 6.

[3] A questo proposito, fare riferimento a Ernst-Otto Czempiel, «Neue Gefahren verlangen neue Politik. Multilateralismus statt Dominanz», *Aus Politik und Zeitgeschichte*, No. 51 (14 dicembre 2001), pp. 36-42 (www.das-parlament.de/51-2001/beilage/b-a-6.html).

[4] Per diversi concetti istituzionalisti, fare riferimento a B. Guy Peters, *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism*, London and New York, Pinter, 1999.

ta con il successivo Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1 maggio 1999. La politica di difesa comune è rimasta un'idea fortemente legata agli interessi dei Paesi membri [5]. Alla fine degli anni novanta, era già iniziato un processo dinamico che iniziava a rendere possibile un progressivo incremento delle competenze dell'UE. Tale evoluzione è stata avviata sia da eventi interni, quali ad esempio iniziative specifiche degli stati membri, che da accadimenti esterni all'Unione e, in modo particolare, dalla guerra del Kossovo. Partendo da queste premesse e con uno sguardo alla prossima fase della riforma della Pesc, nel presente documento si cercherà di illustrare gli sviluppi, il funzionamento e le criticità dei meccanismi istituzionali e di tracciare un quadro dei principali autori del processo decisionale in ambito Pesc/Pesd. A diversi stadi di tale processo evolutivo, singoli Paesi membri hanno tentato di esercitare una forza propulsiva e, recentemente, sta prendendo piede l'idea della creazione di un *direttorio*. La seconda parte del presente contributo tratterà quindi questo fenomeno in maggior dettaglio, oltre ad argomentare in merito alla nozione di rafforzamento della cooperazione, per poi terminare con una previsione sul futuro e le prospettive dell'UE in quanto soggetto attivo nel panorama internazionale.

2. L'EVOLUZIONE DELLA PESC/PESD

Lo sviluppo della Pesd rientra nell'ambito del più ampio processo d'integrazione e si può far risalire alla fase iniziale della Cooperazione Politica Europea (Cpe). Le lacune esistenti in materia di cooperazione politica sono emerse più chiaramente in occasione di situazioni crisi internazionale ed hanno quindi portato a numerose e necessarie riforme dei meccanismi di Cpe [6]. Con la fine della Guerra Fredda, con la trasformazione dei Paesi dell'Europa centro-orientale, l'unificazione tedesca e la seconda Guerra del Golfo, la Cpe si è rivelata inadeguata a gestire la politica estera europea. Il Titolo V del Trattato sull'Unione Europea

[5] Vedi articolo 17 Teu-A.

[6] Per uno studio esaustivo ed eccellente della Pce, fare riferimento a Simon J. Nuttall, *European Political Co-operation*, Oxford, Clarendon Press, 1992.

ha delineato un quadro giuridico, ma nella sua versione di Maastricht ha costituito il minimo comune denominatore degli interessi nazionali nel campo della Politica estera e di sicurezza. Non sorprende che una prima modifica delle disposizioni del trattato abbia avuto luogo con il Trattato di Amsterdam. La novità è stata introdotta dall'Articolo 17.2 (i cosiddetti Petersberg Tasks) : «Le questioni cui si fa riferimento nel presente articolo le attività umanitarie e di soccorso, di mantenimento della pace e di forze di combattimento nella gestione delle crisi, incluso il ristabilimento della pace».

Tali disposizioni di Pesc seguono la logica dell'esperienza maturata con la riforma della Cpe: il coordinamento della politica estera dei Paesi membri doveva essere ancor più serrato, in modo da fornire basi più solide allo svolgimento di attività comuni. Conseguentemente, i meccanismi decisionali hanno dato luogo ad un insieme di compromessi tra i diversi stati. Tuttavia, tale contesto si è ben presto rivelato inadeguato a soddisfare le aspettative ed a far fronte alle criticità, sia interne che esterne. Ne è seguito un dibattito intorno ad un'ulteriore riforma e l'UE ha proseguito il proprio processo riformatore tendente all'ampliamento dei propri poteri in materia di politica estera. L'Articolo 11 Tue definisce gli obiettivi della Pesc, senza tuttavia offrire una visione strategica [7].

È possibile rintracciare alcune pietre miliari della Pesd in un'epoca antecedente al Consiglio Europeo di Nizza. Le consi-

[7] Articolo 11.1 Teu:

L'Unione dovrà definire ed attuare una politica di difesa e sicurezza comune che regoli tutti gli ambiti della Politica estera e di sicurezza, la quale dovrà porsi i seguenti obiettivi:

- la salvaguardia dei valori comuni, degli interessi fondamentali, dell'indipendenza ed integrità dell'Unione, in conformità con i principi ribaditi nella Carta delle Nazioni Unite;
- il rafforzamento della sicurezza dell'Unione in ogni accezione;
- il mantenimento della pace ed il rafforzamento della sicurezza internazionale, in conformità con il disposto della Carta delle Nazioni Unite e dell'Atto Finale di Helsinki, nonché degli obiettivi fissati dalla Carta di Parigi, inclusi quelli relativi alle frontiere esterne;
- la promozione della cooperazione internazionale;
- lo sviluppo ed il consolidamento della democrazia e del predominio del diritto, del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

derazioni concettuali esposte del Primo Ministro Britannico Tony Blair nell'ottobre del 1998, in occasione del Consiglio Europeo di Pörtschach, testimoniavano un cambiamento di prospettiva da parte britannica rispetto alla Politica estera e di sicurezza Europea. Subito dopo, l'iniziativa franco-britannica di St. Malo del dicembre 1998 rese chiaro a tutti come l'Europa stesse dando forma al proprio profilo militare [8]. Entrambi i Paesi hanno saldamente collocato tale processo in ambito intergovernativo, sottolineando che esso non avrebbe dovuto indebolire la posizione della Nato. Tutto questo ha acceso un animatissimo dibattito interno agli stati membri oltre che a livello sovranazionale. A seguito della guerra del Kossovo, durante la presidenza tedesca dell'UE del primo semestre 1999 [9], la Pesc ha acquisito un notevole slancio. L'iniziativa italo-britannica del luglio 1999 faceva riferimento al rafforzamento delle capacità di difesa dell'Europa [10] ed i successivi semestri di presidenza finlandese e portoghese gettarono le basi del ruolo militare e non militare dell'Unione Europea. In tale contesto, il Trattato di Nizza costituisce un ulteriore passo in avanti verso la messa a punto di una politica estera comune. La Relazione sulla Pesd presentata in occasione della riunione del Consiglio Europeo tenutasi a Laeken nel dicembre 2001 ed i relativi compiti di cui doveva farsi carico la presidenza spagnola mostrano come la Pesc/Pesd stia compiendo dei progressi nonostante le difficoltà esistenti [11].

2.1 Soggetti coinvolti e complessità istituzionale

Il processo decisionale dell'Unione Europea, che include la

[8] Vedi la dichiarazione congiunta rilasciata in occasione del summit franco-britannico di St. Malo, 3-4 dicembre 1998 (http://www.iss-eu.org/chaillot/chai47e.html#3).

[9] Vedi le Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Colonia, 3-4 giugno 1999 (europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_en.htm).

[10] Vedi la dichiarazione congiunta italo-britannica: *Joint Declaration Launching the European Defence Capabilities Initiative*, British-Italian Summit, London, 19-20 July 1999 (www.esteri.it/eng/archives/arch_press/miscpapers/do200799ea.htm).

[11] Vedi la Bozza di Relazione della Presidenza sulla politica di difesa e di sicurezza europea, Bruxelles, 11 dicembre 2001, 15193/01 (www.eurunion.org/legislat/Defense/LaekenESDP.pdf).

formulazione e la presa di decisioni in materia di Politica estera e di sicurezza, non può essere paragonato ai processi decisionali di uno Stato nazionale [12]. L'Articolo 13 Tue-A [13] sottolinea le relazioni gerarchiche esistenti tra il Consiglio Europeo ed il Consiglio dei Ministri. Naturalmente, il Consiglio dei Ministri svolge un ruolo cruciale nella definizione ed attuazione della Politica estera e di sicurezza, oltre a dover garantire l'unità, la coerenza e l'efficacia delle iniziative europee. Inoltre, la maggior parte del tempo destinato al dibattito in seno al Consiglio Affari Generali viene dedicato a temi di politica estera [14]. Tuttavia, è a livello di Consiglio Europeo, e quindi dei capi di Stato e di governo, che vengono definiti i principi e le linee guida generali della Pesc, comprese le questioni con implicazioni nel campo della difesa.

Il Comitato dei Rappresentanti Permanenti (Coreper) ha il compito di preparare i lavori del Consiglio e di svolgere tutti gli incarichi assegnatigli dal Consiglio stesso (Articolo 207 Tce-A). Oltre ai rappresentanti permanenti, un ruolo di grande rilevanza nelle attività di formulazione delle decisioni viene svolto dai direttori politici dei ministeri degli esteri dei Paesi membri, i quali costituiscono il Comitato Politico. Ai sensi dell'Articolo 25 Tue-A, il Comitato Politico svolge attività di analisi della situazione internazionale nelle aree d'interesse rispetto alla Pesc e fornisce pareri al Consiglio. Con la Dichiarazione 5 sull'Articolo 25 del Trattato dell'Unione Europea allegato all'Atto Finale di Amsterdam, è stata accolta l'idea della creazione di un meccanismo che consenta al Comitato Politico di riunirsi con un brevis-

[12] Per un'analisi giuridico istituzionalista della Pesc sulla base del Trattato di Amsterdam, fare riferimento a Ramses A. Wessels, *The European Union's Foreign and Security Policy. A Legal Institutional Perspective*, The Hague, Boston and London, Kluwer Law International, 1999.

[13] Nel testo verranno utilizzate le seguenti abbreviazioni: Tue-A = Trattato sull'Unione Europea nella versione di Amsterdam; Tue-N = Trattato sull'Unione Europea nella versione di Nizza, Tce-A = Trattato CE nella versione di Amsterdam, Tce-N = Trattato CE nella versione di Nizza.

[14] Vedi Ricardo Gomez e John Peterson, «The EU's Impossibly Busy Foreign Ministers. No One is in Control», in *European Foreign Affairs Review* , Vol. 6, No. 1 (Spring 2001), p. 63.

simo preavviso in caso di crisi internazionale o di questioni urgenti. Una tale procedura deve essere considerata un fattore di agevolazione del coordinamento e della reazione tempestiva dell'Europa in politica estera.

La struttura istituzionale ha tuttavia subito cambiamenti significativi a seguito dello sviluppo della Pesd. Nell'ambito del sistema decisionale, è stato attribuito un ruolo chiave al Comitato Politico e di Sicurezza (Cops, secondo l'acronimo francese), costituito da rappresentanti nazionali di livello ambasciatorio/funzionariale. La Presidenza del Cops viene assunta a rotazione e segue quella dell'UE, ma può essere assunta anche dal Segretario Generale del Consiglio/Alto Rappresentante per la Pesc. Le attività svolte dal Cops possono essere raggruppate in quattro funzioni principali: analisi e concettualizzazione, linee guida e raccomandazioni, coordinamento e controllo, dialogo.

Analisi e concettualizzazione. Il Comitato studia ed analizza la situazione internazionale nelle aree di rilevanza per la Pesc, contribuisce alla redazione delle conclusioni della Presidenza e gestisce le informazioni ricevute dall'Alto Rappresentante, dai Comitati e dai gruppi di lavoro.

Linee guida e raccomandazioni. Il Comitato può fornire le proprie raccomandazioni al Consiglio e le linee guida al Comitato militare nonché ad altri comitati e gruppi di lavoro.

Coordinamento e controllo. Il Comitato controlla e coordina l'attuazione delle politiche concordate e detiene il controllo politico delle operazioni di gestione delle crisi, che dirige anche dal punto di vista strategico.

Dialogo. Il Comitato intrattiene un dialogo e degli scambi di informazione continui con tutti i soggetti coinvolti, tra cui la Nato e può condurre il dialogo politico nel rispetto delle disposizioni in vigore.

Con l'inclusione di una dimensione militare nella Pesc, non si

possono non considerare il Comitato Militare e lo Stato Maggiore. Il Comitato Militare costituisce l'organo militare di grado più elevato creato in seno al Consiglio. Esso offre agli stati membri un forum di cooperazione in materia di prevenzione dei conflitti e gestione delle crisi, oltre a fornire pareri al Cops. In quanto parte del Segretariato Generale del Consiglio, lo Stato Maggiore svolge un ruolo analitico e consultivo. Se si vuole sottolineare come la Pesc/Pesd dipenda da un sistema di formulazione delle politiche complesso ed intricato, vanno citati altri organismi quali, ad esempio, la Cellula di Programmazione Politica e Tempestivo Allarme, creata in seno al Consiglio dal Trattato di Amsterdam con compiti di supporto all'Alto Rappresentante ed alla politica estera comune ed i numerosi gruppi di lavoro esistenti.

Tale sistema può essere ancor più articolato se si considera che anche la Commissione Europea ed il Parlamento Europeo hanno facoltà di formulazione della Pesc e la influenzano. Insieme al Consiglio, la Commissione ha il compito di garantire la coerenza delle relazioni esterne, delle politiche economiche, di sicurezza e sviluppo e svolge un ruolo essenziale nella conduzione delle attività concordate nell'ambito della Pesc. Ai sensi dell'Articolo 27 Tue-A, «la Commissione sarà pienamente coinvolta nei lavori svolti nel settore della Politica estera e di sicurezza comune». Inoltre, il concetto di Pesd dipende in larga misura da competenze non militari e, conseguentemente, il ruolo della Commissione acquisisce maggiore rilevanza.

Ad un primo esame, il Parlamento sembra svolgere una funzione meramente informativa e consultiva in materia di Pesc. Da uno studio più attento emerge invece che, tramite le proprie competenze in materia di procedure di bilancio, il Parlamento Europeo ha un'influenza non trascurabile sulla Pesc. E, anche in questo caso, la dimensione non militare della Pesd coinvolge il Parlamento Europeo, soprattutto in materia di finanziamenti [15].

[15] Vedi anche la comunicazione della Commissione sul finanziamento della gestione delle crisi civili COM (2001) 647 finale, Bruxelles, 28 novembre 2001 (europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.getfile=gf&doc=IP/01/1684|0|AGED&lg=EN&type=PDF).

Come si dirà in maggior dettaglio più avanti, la dimensione parlamentare acquisirà maggiore importanza nel momento in cui verrà sollevata la questione della legittimità delle attività di Pesc/Pesd.

Come si evince dalle considerazioni di carattere generale sopra riportate, la Pesc ha sviluppato un sistema complesso di meccanismi d'interazione. Il Trattato di Amsterdam riflette i risultati della prima riforma della Pesc, con l'emendamento dell'Articolo V senza tuttavia colmare «la lacuna tra competenze e aspettative» [16]. La Pesd può intendersi come un tentativo di colmare la lacuna suddetto e, peraltro, va anche ad aumentare il numero di soggetti coinvolti – sia direttamente che indirettamente – nel processo decisionale, accrescendone in tal modo la complessità. Le nuove funzioni che l'UE è stata chiamata a svolgere fanno sorgere la necessità di maggiore coordinamento degli strumenti a disposizione del Consiglio e della Commissione. Al contempo, la Pesc scaturisce da due culture decisionali, segnatamente quella intergovernativa e quella comunitaria e anche a causa di tale ambiguità la questione della coerenza istituzionale resta irrisolta. Le riforme effettuate e le modifiche apportate alle procedure non hanno sinora prodotto miglioramenti sensibili e «la coerenza istituzionale, soprattutto nell'accezione di 'interazione' era più facilmente gestibile prima delle riforme introdotte dai Trattati di Maastricht ed Amsterdam» [17].

Per poter compiere un'analisi della coesistenza problematica delle due culture decisionali sopracitate, è necessario considerare le procedure di votazione. Come già ricordato, è il Consiglio a determinare in ultima analisi l'attuazione della Politica estera e di

[16] Vedi Christopher Hill, «The Capability-Expectations Gap or Conceptualising Europe's International Role», in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 3 (1993), pp. 305-328; «Closing the Capabilities-Expectations Gap?», in John Petersen and Helene Sjürsen (eds.), *A Common Foreign Policy for Europe?*, London and New York, Routledge, 1998, pp. 18–38.

[17] Per un'analisi molto critica, vedi Simon J. Nuttall, *Consistency and the CFSP. A Categorization and its Consequences*, EFPU Working Paper No. 2001/3, London, London School of Economics - European Foreign Policy Unit, 2001 (www.lse.ac.uk/Depts/intrel/pdfs/EFPU%20Working%20Paper%203.pdf).

sicurezza europea. Sin dagli inizi della Pesc, si è discusso come la votazione a maggioranza possa e debba essere utilizzata. Il Trattato di Maastricht ha proposto una soluzione insoddisfacente e l'introduzione del nuovo strumento delle «azioni comuni» non ha portato miglioramenti. Dal punto di vista della Commissione, il problema principale resta quello dell'unanimità [18]. Inoltre, è aumentato lo scetticismo sulla reale possibilità di attuazione delle attività attribuite alla Pesc in ambito comunitario e, in quanto tali, sull'opportunità di applicarvi la votazione a maggioranza qualificata.

Con la lieve estensione delle possibilità di applicazione della votazione a maggioranza qualificata, il Trattato di Amsterdam non ha comunque rappresentato un reale passo in avanti in materia di procedure di votazione. In occasione della Conferenza Intergovernativa che ha preceduto e fatto seguito al Consiglio Europeo di Amsterdam, si è registrata una grande euforia ufficiale suscitata dal fatto che un nuovo strumento quale la «strategia comune» (Art. 13 Tue-A) avrebbe portato ad un'estensione dell'applicazione della votazione a maggioranza qualificata [19]. L'Alto Rappresentante e la Commissione sono i soggetti più direttamente coinvolti nell'utilizzo di strumento. Tuttavia, ancora una volta non si è trattato di un impegno ad applicare la votazione a maggioranza ma, al contrario, di un insuccesso che necessita di un riesame [20]. Un'ulteriore estensione marginale della votazione a maggioranza qualificata in ambito Pesc è stata prodotta dal Trattato di Nizza e concerne la designazione del Segretario Generale del Consiglio/Alto Rappresentante per la Pesc (Art. 207.2 Tce-N) e dei rappresentanti speciali con manda-

[18] Vedi European Commission, *Report on the Operation of the Treaty on European Union*, Brussels, 10th May 1995 - SEC(95) 731 final, p. 65 (europa.eu.int/en/agenda/igc?home/eu?doc/commissn/rapp_en.wpd).

[19] La strategia comune è uno strumento utilizzato in determinati ambiti territoriali di particolare interesse comune per i Paesi membri. È comunque importante sottolineare che, una volta adottata una strategia comune (all'unanimità) tutte le decisioni ad essa relative verranno adottate tramite votazione a maggioranza qualificata.

[20] Vedi Peter Normann, «Solana Hits EU Strategies», in *Financial Times*, 23 gennaio 2001, p. 2.

to specifico in materia di problemi politici particolari (Art. 23.2 Tue-N).

Riassumendo, la Pesc/Pesd è una politica chiaramente controllata e formulata dagli stati membri dell'UE. Il processo decisionale rappresenta uno sforzo complesso, che vede coinvolti numerosi soggetti. È importante chiedersi se sia possibile migliorare l'efficacia della Politica estera e di sicurezza dell'Unione finché la votazione a maggioranza continua ad avere un'applicazione limitata. L'allargamento dell'UE comporterà l'aumento dei soggetti e degli interessi coinvolti nella Pesc e conferirà grande rilevanza al tema dell'individuazione di meccanismi efficienti. La cooperazione rafforzata in politica estera, introdotta con il Trattato di Nizza, ha creato uno scenario che offre buone opportunità.

3. COOPERAZIONE RAFFORZATA: LA RISPOSTA DEFINITIVA?

L'individuazione di un modello soddisfacente, che renda il processo decisionale dell'UE in materia di Politica estera e di sicurezza più efficace, costituirà una delle voci più importanti dell'agenda di riforma del dopo Nizza. Sono due gli aspetti principali di tale questione: innanzitutto è necessario individuare un meccanismo di funzionamento efficace nell'interazione tra i soggetti e le istituzioni interessate– sia verticalmente (tra il livello nazionale e quello sovranazionale) che orizzontalmente (a livello sovranazionale, ad esempio tra il Consiglio e la Commissione o a livello nazionale, cioè tra gli stati membri). In secondo luogo, i meccanismi decisionali dovranno essere in grado di impedire il verificarsi di qualsiasi impasse – e ciò ci riporta al tema dell'estensione della votazione a maggioranza e, quindi, al concetto di integrazione differenziata.

Il primo aspetto citato comporta un riesame delle relazioni e della divisione delle responsabilità tra l'Alto Rappresentante per la Pesc del Consiglio ed il Commissario per le Relazioni Esterne. La proposta spesso avanzata a tale riguardo consiste nella fusione delle due funzioni per creare per esempio un Vice Presi-

dente della Commissione che le inglobi entrambe [21]. Il Commissario per le Relazioni Esterne ha obiettato che le tensioni esistenti tra competenza intergovernativa e competenza comunitaria non possono essere superate tramite la creazione di un soggetto quale un Alto Rappresentante per la Pesc; anzi, questi creerebbe ulteriori complicazioni sul piano istituzionale [22]. Nel contempo, l'Alto Rappresentante ha compiuto un'analisi del proprio ruolo definendolo essenzialmente di assistenza alla presidenza e agli stati membri [23]. Le rivalità esistenti tra questi due soggetti e, conseguentemente, tra la Commissione e il Consiglio, danno tuttavia l'impressione che l'UE non sia un attore coerente [24]. «Una cosa è evidente e cioè che, a meno che non si trovi un modo di unificare le burocrazie, il problema della coerenza istituzionale non potrà essere risolto» [25].

Per quanto riguarda il secondo aspetto citato, ove i meccanismi decisionali venissero riformati in maniera insufficiente – a causa dell'opposizione di più Paesi membri – i singoli stati dell'UE potrebbero iniziare ad intervenire per proprio conto in caso di crisi, anche ove si renda invece necessaria una risposta dell'Unione in quanto entità sovranazionale. Eventuali coalizioni *ad hoc* ed attività incontrollate, condotte al di fuori della cornice istituzionale concordata, danneggerebbero pesantemente il processo d'integrazione. Non è pensabile, oggi, che l'UE possa essere governata utilizzando le procedure fissate nei Trattati di Roma e la situazione diverrà

[21] Vedi, tra i vari testi, la Relazione del Parlamento Europeo sulla riforma del Consiglio, A5-0308/2001 finale, 17 settembre 2001(www2.europarl.eu.int/omk/OM-Europarl?PROG=REPORT&L=IT&PUBREF=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2001-0308+0+DOC+SGML+V0//IT&LEVEL=3&NAV=S).

[22] A tale proposito, vedi anche la comunicazione di Chris Patten, «External Relations. Demands, Constraints, Priorities», *Bulletin quotidien Europe. Europe Documents, 2193*, 10 giugno 2000, p. 3.

[23] Vedi Javier Solana, «The Development of a Common Foreign and Security Policy and the Role of the High Representative», Speech at the Danish Institute of International Affairs, Copenhagen, 11 febbraio 2000 (ue.eu.int/solana/details.asp?BID=107&DocID=60508>.

[24] For the opposing perspectives of Javier Solana and Chris Patten, see «Foreign Relations Rivalry Rears its Head in Evian», in *European Voice*, Vol. 6, No. 32 (7-13 September 2000), p. 24.

[25] See Simon J. Nuttall, *Consistency and the CFSP*, cit.

ancor più problematica in un'Unione allargata a 25 o più Paesi.

Un primo passo nella direzione di un approccio di maggiore flessibilità è stato compiuto a Nizza, con l'estensione alla Pesc della cooperazione rafforzata. Tuttavia, non è ancora chiaro quali siano i settori in cui questa specifica forma di cooperazione possa essere applicata. Due iniziative di Paesi membri, e segnatamente il *position paper* italo-tedesco e quello congiunto tra Italia e Benelux sottolineano l'importanza della flessibilità in ambito Pesc [26]. Gli stati che attuino una cooperazione rafforzata «possono utilizzare le istituzioni, le procedure ed i meccanismi» stabiliti nel Trattato sull'UE e nel Trattato sulla CE (Art. 43 Tue-N). In generale, è previsto il ricorso alla cooperazione rafforzata "soltanto in ultima istanza, laddove sia stato stabilito dal Consiglio che gli obiettivi perseguiti da detta cooperazione non possono essere raggiunti in tempi ragionevoli applicando le disposizioni dei Trattati in materia" (Art. 43a Tue-N). «L'autorizzazione... verrà data ...dal Consiglio, che deciderà a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione o su iniziativa di almeno otto stati membri e previa consultazione del Parlamento Europeo» (Art. 40a.2 Tue-N). Sebbene «il numero di stati membri necessari a dare il via ad una cooperazione rafforzata sia stato ridotto dal 50% di tutti gli stati membri a soli 8 Paesi» [27], esso potrebbe rivelarsi ancora troppo elevato e quindi costituire un ostacolo.

Durante la Cig Italia e Germania hanno avanzato la proposta di abbassare il numero di stati a meno di otto [28], sebbene entram-

[26] «In particolare il *position paper* italo-tedesco – nel definire condizioni meno vincolanti per l'avvio e la messa in atto delle cooperazioni rafforzate in generale – prevedeva di inserire per la prima volta forme di flessibilità anche nel Titolo V del Trattato º». Antonio Missiroli, «La difesa europea. Istituzioni e politica militare», in Franco Bruni e Natalino Ronzitti (a cura di), *L'Italia e la politica internazionale*, Bologna, il Mulino, 2001, p. 115.

[27] Vedi Josef Janning and Claus Giering, «An Ambivalent Result. Germany and the Treaty of Nice», in Martyn Bond and Kim Feus (eds.), *The Treaty of Nice Explained*, London, Federal Trust for Education and Research, 2001, p. 179.

[28] Vedi *Enhanced Cooperation. Position Paper from Germany and Italy*, CONFER 4783/00, Brussels, 4 ottobre 2000 (db.consilium.eu.int/cig-docs/EN/4783en.pdf).

be le nazioni proponenti temano che la cooperazione rafforzata possa dal luogo ad iniziative incontrollate da parte di vari gruppi di stati membri. Una cooperazione rafforzata in Politica estera e di sicurezza Comune può rifarsi soltanto ad un'azione comune o ad una posizione comune. Sono esplicitamente escluse le questioni con implicazioni militari o di difesa (Art. 27b Tue-N). L'Alto Rappresentante per la Pesc ha il compito di informare il Parlamento Europeo e tutti i membri del Consiglio dell'attuazione della cooperazione rafforzata (Art. 27d Tue-N) e, poiché quest'ultima viene considerata un processo aperto, può prendervi parte qualsiasi Stato membro (Art. 27e Tue-N).

La cooperazione rafforzata potrebbe rivelarsi uno strumento di conciliazione tra un'ulteriore integrazione e l'allargamento dell'Unione. Aspettare la prossima Cig (che terminerà nel 2004) per attuare la riforma della Pesc potrebbe comportare il rischio di rinvio *sine die* della riforma stessa oppure rendere il processo dell'allargamento difficile, dato che l'agenda dell'UE è già molto densa e sempre sull'orlo del sovraccarico. Per converso, lo strumento della cooperazione rafforzata offre agli stati membri desiderosi di cooperare l'opportunità di comunitarizzare ulteriormente alcuni ambiti della Pesc in tempi più brevi. Ciò non concluderà il processo d'integrazione in questo campo, bensì costituirà una sorta di fase d'apprendimento rispetto a forme d'integrazione più efficaci che coinvolgano tutti i Paesi membri. L'esperienza della Cpe dimostra che è possibile conferire una base giuridica ad alcune misure volte all'intensificazione della cooperazione politica anche in un secondo momento. Una cooperazione rafforzata in ambito Pesc potrebbe dare luogo ad un effetto simile. In pratica, una cooperazione tra stati membri disposti ad attuarla potrebbe dimostrare non solo che una cooperazione in tutti gli ambiti non militari della Politica estera e di sicurezza, all'interno della cornice comunitaria, è possibile e in grado di far fronte alle sfide della politica internazionale, ma anche che essa offre un approccio adatto ad una UE allargata. Ove la cooperazione rafforzata dovesse rivelarsi uno strumento valido, gli stati membri esitanti potrebbero attuarla in un secondo momento.

Una cooperazione rafforzata implica una maggior differenzia-

zione del processo d'integrazione e potrebbe costituire il punto di partenza della ricerca di un metodo d'integrazione più adeguato. Considerata uno stadio preliminare dell'unione politica, l'integrazione differenziata offre un «modello di cooperazione rafforzata orientato alla comunità» [29]. In linea con questa considerazione, tutti gli aspetti non militari della Pesc/Pesd dovranno, nel lungo periodo, essere integrati nel primo pilastro consentendo quindi l'applicazione della votazione a maggioranza qualificata. Tuttavia, si tratta di prospettive realistiche soltanto in relazione agli aspetti non rientranti in ambito militare, mentre per quelli relativi a tale sfera continueranno a vigere le regole dell'unanimità [30]. Comunque, date le difficoltà ad operare una distinzione puntuale tra aspetti di carattere militare e non, gli stati membri potrebbero lavorare insieme alla Commissione allo scopo di chiarire le interazioni funzionali tra le due dimensioni.

È importante andare al di là delle considerazioni generali sull'integrazione differenziata attualmente di moda ed approfondire le forme specifiche di cooperazione rafforzata nell'ambito di politiche specifiche. Ove l'intergovernativismo si rivelasse il solo modo per attuare una cooperazione rafforzata, ciò avrebbe probabilmente effetti importanti sul futuro dell'UE nel suo insieme poiché gli elementi comunitari, ed in particolare il ruolo di istituzioni sovranazionali quali la Commissione e il Parlamento, potrebbero finire in un cumulo di rifiuti politici. D'altro canto, un approccio comunitario offre ai Paesi membri desiderosi di cooperare un'opportunità di ulteriore approfondimento dell'integrazione tramite il rafforzamento degli elementi procedurali ed istituzionali comunitari.

Una cooperazione rafforzata in ambiti non militari della Pesc

[29] Vedi Franco Algieri and Janis Emmanouilidis, *Setting Signals for European Foreign and Security Policy. Discussing Differentiation and Flexibility*, CAP Discussion paper, Munich, Center for Applied Policy Research (CAP), 2000 (www.cap.uni-muenchen.de/download/settingsignals.pdf).

[30] Per un quadro temporale relativo alla dimensione militare, fare riferimento a Bertelsmann Foundation (ed.), *Enhancing the European Union as an International Security Actor. A Strategy for Action by the Venusberg Group*, Gütersloh, Bertelsmann Foundation, 2000.

avrà conseguenze di ampia portata e solleverà numerosi interrogativi. Se l'Unione Europea non seguirà un nuovo modello d'integrazione, sarà molto difficile coniugare l'allargamento con la riforma della Pesc. Se l'Unione non riuscirà a porre la Pesc nel quadro di un'integrazione differenziata, non sarà in grado di soddisfare le aspettative secondo cui potrà svolgere un ruolo politico di maggior rilievo a livello internazionale.

Accettando l'effetto del realismo sull'analisi delle relazioni internazionali, la cooperazione rafforzata non costituisce una minaccia per la Pesc/Pesd e lo sviluppo del processo d'integrazione. Inoltre, nella sua forma attuale, essa offre la possibilità di rafforzare il ruolo dell'UE in quanto soggetto attivo nel campo della sicurezza internazionale. Naturalmente saranno necessarie alcune riforme. Sono due le ragioni principali per cui si rende necessario un modello ambizioso di comunitarizzazione di ampia portata della Pesc:

a) per rafforzare ed estendere le competenze dell'UE in materia di politica estera, sicurezza e difesa;
b) per scongiurare la creazione di coalizioni *ad hoc*, non in linea con il quadro di riferimento giuridico ed istituzionale dell'UE, quale normale sistema di gestione delle crisi e prevenzione dei conflitti.

Il modello suddetto non comporterebbe, comunque, la riduzione della complessità dei meccanismi istituzionali, e l'accettazione di tale complessità costituisce il prezzo che gli stati membri devono pagare come contropartita di un approfondimento dell'integrazione in Politica estera e di sicurezza. Ove decidessero di non accettarla, la Pesc/Pesd diverrebbe una politica debole, con conseguenze negative sia sul rafforzamento che sull'ampliamento dell'UE.

4. UN SOGGETTO INTERNAZIONALE RAFFORZATO O LIMITATO?

La Politica estera e di sicurezza europea non può prescindere dal controllo e dalla guida degli stati membri, così come non può limitarsi ad un solo pilastro del trattato. La Pesc/Pesd continuerà

ad essere il riflesso di intergovernativismo e meccanismi comunitari. Si dovrebbero considerare con maggiore attenzione le percezioni e le opinioni nazionali su cosa l'UE debba fare in quanto soggetto attivo a livello internazionale, soprattutto in riferimento agli interessi comuni e non soltanto alle differenze. La Pesc/Pesd è guidata dai vari interessi così come lo è la politica estera di ciascun Paese, essendo essa la somma accettabile degli interessi nazionali. Più sono vari gli interessi in gioco, più urgente sarà per l'UE definire una visione strategica e, cioè, concordare un interesse strategico comune. Il Parlamento Europeo considera la democratizzazione di stati e società un fattore di grande rilevanza per la sicurezza dell'UE. Pertanto l'Unione deve contribuire alla risoluzione delle problematiche di carattere economico e sociale su scala globale [31]. Altri interessi sono costituiti, ad esempio, dal garantire le libertà commerciali e d'investimento nonché la sicurezza ai cittadini dell'Unione [32]. Ulteriori obiettivi della Pesc che riflettono un interesse strategico sono rappresentati da una politica efficace nei confronti delle regioni confinanti con l'UE o la cooperazione multilaterale [33]. Con la Pesd, la difesa degli interessi non si limita più ad una Politica estera e di sicurezza non militare. L'aspetto relativo alla difesa comporta una petizione di principio: da che tipo di minaccia dovrebbe difendersi l'UE [34]? In una prospettiva di lungo termine, gli stati membri dovranno decidere se i cosiddetti Petersberg

[31] Vedi Parlamento Europeo - Commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa, *Relazione sui progressi realizzati nell'attuazione della Politica estera e di sicurezza comune*, PE A5-0340/2000 finale), 21 novembre 2000, parte prima, 1-4 (www2.europarl.eu.int/omk/OM-Europarl?PROG=REPORT&L=IT&SORT_ORDER=D&REFERENCE=A5-2000 0340&F_REFERENCE=A5-0340%2F00&PUBREF=&PART=&NAV=S&LEG_ID=5&I_YEAR=00&I_YEAR=03&I_YEAR=04&I_NUM=0340&LEVEL=2).

[32] Vedi la relazione dell'Alto Rappresentante e della Commissione, 14088/00, Bruxelles, 30 novembre 2000, I. 2.

[33] Vedi l'intervento di Chris Patten, *Una politica estera europea. Ambizione e realtà*, Institut Français des Relations Internationales, Parigi, 15 giugno 2000 (europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/speech_00_219_it.htm).

[34] Vedi Heinz Gärtner, Adrian Hyde-Price and Erich Reiter (eds.), *Europe's New Security Challenges*, Boulder and London, Lynne Rienner, 2001.

Tasks abbiano rilevanza per le operazioni condotte dall'UE in aree lontane quale la regione asiatica [35].

Data la necessità di definire i principali interessi per poter perseguire l'ulteriore sviluppo della Pesc ed in considerazione dei limiti dei meccanismi decisionali esistenti, è essenziale chiedersi quale sia la fonte di legittimazione della politica estera, di sicurezza e difesa europea. All'interno del quadro istituzionale e procedurale, ciascun soggetto ha un mandato d'azione concordato, frutto di compromessi precedenti tra i Paesi membri dell'Unione. Tuttavia, questo riguarda soltanto un aspetto parziale della legittimazione. Ciò che in effetti suscita qualche preoccupazione è la legittimazione della forma operativa generale della Pesc/Pesd. Naturalmente, i documenti dell'UE in materia costituiscono materiale di riferimento sufficiente a supporto del fatto che le Nazioni Unite e le decisioni del Consiglio di Sicurezza dell'Onu debbano essere rispettate e siano d'importanza primaria per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Il Parlamento Europeo reclama però un maggior coinvolgimento nell'ambito del nuovo assetto istituzionale. In effetti, il PE è già incluso nel processo decisionale della Pesc ma con evidenti limitazioni. La questione del rafforzamento del ruolo del PE, soprattutto con riferimento alla Pesc, ha dominato il dibattito del dopo Nizza.

A questo punto del processo d'integrazione, l'UE può essere considerata un soggetto attivo a livello internazionale con reali e considerevoli competenze in materia di Politica estera e di sicurezza. Dette competenze dipendono in larga misura da diversi soggetti e meccanismi istituzionali ma, come il presente contributo ha cercato di illustrare, i progressi in materia di Pesc/Pesd generano pressioni su tutti gli attori coinvolti in direzione di un adattamento dei meccanismi decisionali. Più gli stati membri prenderanno sul serio la questione dell'auspicabile ruolo internazionale dell'Unione, maggiore sarà la necessità di raggiungere un equilibrio tra

[35] Vedi Parlamento Europeo - Commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa, *Relazione sui progressi realizzati nell'attuazione della Politica estera e di sicurezza comune*, cit., parte prima, 38.

la dimensione militare e quella non militare – anche in termini istituzionali e procedurali. Ove tale equilibrio non fosse raggiunto, l'UE resterebbe un soggetto internazionale con forti limitazioni.

Allegato

Il dibattito accademico

Lo sviluppo della politica estera europea è stato al centro del dibattito accademico e di studi che ne hanno analizzato i vari aspetti, dallo sviluppo della Cpe alla dimensione militare dell'UE. Con l'introduzione della Pesc è aumentata la produzione di pubblicazioni in materia. Gli studi realizzati illustrano la complessità, i potenziali sviluppi ed i limiti della Pesc/Pesd. La letteratura esistente su questi argomenti è molto eterogenea e può essere suddivisa secondo i temi indicati di seguito:

1) lo sviluppo della Cooperazione Politica Europea [36];
2) la creazione della Pesc, la Conferenza Intergovernativa del 1991 e le disposizioni del Trattato di Maastricht [37];
3) la prima riforma della Pesc, la Conferenza Intergovernativa del 1996/97 e le disposizioni del Trattato di Amsterdam [38];
4) la seconda riforma della Pesc, la Conferenza Intergovernativa del 2000 ed i risultati del Trattato di Nizza [39];
5) il funzionamento della Pesc e, in particolare, i meccanismi istituzionali [40];
6) la coerenza della politica estera europea [41];
7) il ruolo degli stati membri [42];
8) il finanziamento della Pesc [43];
9) casistica ed allargamento dell'UE [44];
10) l'UE come soggetto internazionale [45];
11) la politica di difesa e di sicurezza, inclusa la dimensione militare [46];
12) la politica estera europea e le teorie [47];

[36] Vedi Simon J. Nuttall, *European Political Co-operation*, cit.; Elfriede Regelsberger, Philippe de Schoutheete de Tervarent and Wolfgang Wessels (eds.), *Foreign*

Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond, Boulder and London, Lynne Rienner, 1997.

[37] Vedi Simon J. Nuttall, *European Foreign Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2000; Finn Laursen and Sophie Vanhoonacker (eds.), *The Intergovernmental Conference on Political Union. Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community*, Dordrecht, Martinus Nijhoff and Maastricht, European Institute of Public Administration, 1992; Anthony Foster and William Wallace, «Common Foreign and Security Policy. A New Policy or Just a New Name?», in Helen Wallace and William Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 1996, 3rd ed., pp. 412-435.

[38] Vedi Franco Algieri, «Die Reform der GASP. Anleitung zu begrenztem gemeinsamem Handeln», in Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Amsterdam in der Analyse*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 1998, pp. 89-120; Franklin Dehousse, *Amsterdam. The Making of a Treaty*, London, Kogan Page, 1999.

[39] Vedi Franco Algieri, «Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Erweiterter Handlungsspielraum für die GASP», in Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Nizza in der Analyse*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 2001, pp. 161-201; Simon Duke, «CESDP. Nice's Overtrumped Success? », *European Foreign Affairs Review*, Vol. 6, No. 2 (Summer 2001), pp. 155-175.

[40] Vedi Elfriede Regelsberger and Wolfgang Wessels, «The CFSP Institutions and Procedures. A Third Way for the Second Pillar», in *European Foreign Affairs Review* , Vol. 1, No. 1 (July 1996), pp. 29-54; Ramses A. Wessel, *The European Union's Foreign and Security Policy. A Legal Institutional Perspective*, cit.

[41] Vedi Antonio Missiroli (ed.), *Coherence for European Security Policy. Debates, Cases, Assessments*, Occasional Papers No. 27, Paris, WEU Institute for Security Studies, 2001 (www.iss-eu.org/occasion/occ27.pdf); Jörg Monar, «The European Union's Foreign Affairs System After the Treaty of Amsterdam. A Strengthened Capacity for External Action?», in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 2, No. 4 (Winter 1997), pp. 413-436.

[42] Vedi Christopher Hill (ed.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, London and New York, Routledge, 1996; Center for Applied Policy Research (ed.), *CFSP Reform Debate and the Intergovernmental Conference. National Interests and Policy Preferences*. Working paper of a joint project, Munich, Center for Applied Policy Research (C◊A◊P), 1997.

[43] Jörg Monar, «The Finances of the Union's Intergovernmental Pillars. Tortuous Experiments with the Community Budget», in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 35, No. 1 (March 1997), pp. 57-78.

[44] Vedi Martin Holland (ed.), *Common Foreign and Security Policy. The Record and Reforms*, London and Washington, Pinter, 1997; John Peterson and Helene Sjursen (eds.), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, London, Routledge, 1998; Franco Algieri, Josef Janning and Dirk Rumberg (eds.), *Managing Security in Europe. The European Union and the Challenge of Enlargement*, Gütersloh, Bertelsmann Foundation, 1996.

[45] Alan Cafruny and Patrick Peters (eds), *The Union and the World. The Political Economy of a Common Foreign and Security Policy*, The Hague, Kluwer Law Interna-

tional, 1998; Reinhardt Rummel (ed.), *Toward Political Union. Planning a Common Foreign and Security Policy in the European Community*, Baden-Baden, Nomos, 1992.

[46] Bertelsman Foundation (ed.), *Enhancing the European Union as an Internationl Security Actor*, cit.; François Heisbourg et al., *European Defence. Making it Work*, Chaillot Papers No. 42, Paris, WEU Institute for Security Studies, 2000 (www.iss-eu.org/chaillot/chai42e.html); Michael Alexander and Timothy Garden, «The Arithmetic of Defence Policy», in *International Affairs*, Vol. 77, No. 3 (July 2001), pp. 509-529 (www.tgarden.demon.co.uk/writings/articles/2001/ia.htm).

[47] Walter Carlnaes and Steve Smith (eds.), *European Foreign Policy. The EC and Changing Perspectives in Europe*, London, Sage, 1994; Martin Holland (ed.), *The Future of European Political Cooperation. Essays on Theory and Practice*, Houndsmill, Macmillan, 1991.

2. *Il ruolo dell'Alto Rappresentante per la Pesc e la Cellula di pianificazione politica*

di Raffaella Circelli *

Introduzione

L'idea di creare una nuova figura istituzionale nel campo della Politica estera e di sicurezza Comune europea (Pesc) nasce in un momento particolarmente delicato per l'Europa. Un complesso insieme di condizioni, legate sia alla proiezione esterna dell'Unione che alle sue strutture decisionali interne, infatti, ha reso evidente, in un arco di tempo relativamente breve, l'esigenza di un organo del tutto originale, che fosse capace di assolvere ad un duplice ruolo: da un lato, dare finalmente all'Unione Europea un volto politico riconoscibile sulla scena internazionale, e, dall'altro, coordinare l'ampia gamma di strumenti sviluppati negli ultimi anni dall'Unione per le azioni esterne, trasformandoli in un unico supporto coerente agli obiettivi di politica estera.

La lunga crisi nei Balcani e l'impotenza decisionale ed operativa dimostrata dall'Unione di fronte ai tragici avvenimenti prima in Bosnia e poi in Kosovo hanno messo a nudo le debolezze della struttura della Pesc disegnata a Maastricht nel 1991, rivelando non solo la mancanza di una volontà politica adeguata a condurre una azione risoluta, ma anche l'insufficienza dei meccanismi operativi dell'Unione.

Inoltre, negli ultimi anni, l'Unione è diventata più responsabile nei confronti di un'opinione pubblica esigente, che chiede interventi di prevenzione, ed eventualmente di gestione dei conflitti più decisi, ed una difesa attiva dei valori democratici e dei diritti umani fondamentali.

La necessità di una politica di sicurezza ad ampio spettro ha reso improcrastinabile una revisione e riorganizzazione istituzio-

* Ricercatrice in Studi Europei, Istituto Affari Internazionali (IAI), Roma.

nale della Pesc. Gli strumenti economici già in possesso dell'Unione andavano integrati con adeguate capacità militari e civili, per poter rispondere con prontezza e responsabilità alle crisi, e garantire interventi mirati in situazioni di conflitto e emergenza umanitaria. Una delle componenti essenziali di una politica estera credibile, infatti, è costituita dalla reale facoltà di utilizzare la forza qualora tutti gli altri mezzi a disposizione abbiano fallito. Anche le risorse disponibili, sia civili che militari, devono essere adeguate e le capacità operative devono essere in grado di dimostrare la loro effettività in tempi accettabili. Infine, il quadro istituzionale e le procedure decisionali in cui inserire tali strutture andavano riformate e adattate alle nuove esigenze.

Il grado di integrazione in Europa è cresciuto a tal punto che i membri dell'Unione hanno oggi interessi condivisi ed estesi in moltissime aree, e, tra di essi, non può non ricomprendersi anche la condivisione delle forze e dei mezzi per la salvaguardia collettiva dei valori comuni. Inoltre, se fino ad allora l'Unione aveva costituito un fattore di pace per la sua semplice esistenza, offrendo un modello di integrazione regionale come garanzia di stabilità, con l'acuirsi di focolai di crisi alle sue porte non avrebbe più potuto continuare a rappresentare soltanto un esempio passivo. La sua influenza internazionale doveva aumentare attraverso un contributo attivo alla diffusione della sicurezza.

L'elevato grado di consenso che ha portato all'istituzione di un organo quale l'Alto Rappresentante per la politica estera è la dimostrazione tangibile della consapevolezza degli stati membri della necessità di assumere un impegno concreto per migliorare la Pesc, nella convinzione che l'Unione, agendo in maniera collettiva, avrebbe potuto raggiungere risultati di gran lunga superiori a quelli individuali [1]. Ciò ha significato, nonostante le inevitabili differenza tra i vari stati membri, la manifestazione di una prima vera disponibilità a cedere significative porzioni di sovranità nazionale all'Unione in questo campo.

[1] Nell'ottobre del 1999, in una lettera congiunta al Consiglio europeo di Tampere, Chirac e Schröder sottolinearono la necessità di trasformare la Pesc in un reale strumento per la rappresentazione degli interessi dell'UE nel mondo e affidare il ruolo chiave nella proiezione esterna dell'Unione ad un "Mr Pesc".

1. IL TRATTATO DI AMSTERDAM E LA NOMINA DEL PRIMO "MR PESC"

Nel tentativo di risolvere i problemi riguardanti la rappresentanza esterna dell'Unione e di migliorare la capacità di esecuzione delle decisioni adottate dal Consiglio, il Trattato di Amsterdam ha ampliato la serie di strumenti a disposizione dell'Unione e degli stati membri per poter sviluppare una Pesc efficace [2]. In particolare, il processo decisionale si è arricchito di una nuova forma di atto comunitario, la Strategia comune, che doveva presentare quelle caratteristiche di flessibilità e coerenza che erano fino ad allora mancate alle azioni e posizioni comuni [3]. Per la prima volta, inoltre, venivano previsti meccanismi di allerta tempestiva, in caso di conflitti o crisi imminenti, e si fissavano, sia pure in maniera generica, degli obiettivi per la costruzione di una

[2] Il Trattato di Amsterdam è stato firmato il 2 ottobre 1997, ma è entrato in vigore soltanto il 1 maggio 1999. Il Titolo V dedicato alle "Disposizioni sulla Politica estera e di sicurezza comune" comprendeva gli articoli dall'11 al 28. Il Trattato di Nizza, firmato il 26 febbraio 2001 ma non ancora in vigore, ha introdotto delle modifiche nel dettato di alcuni articoli (vedi par. 3.1), ma non ne ha cambiato la numerazione. La versione consolidata del Trattato di Amsterdam sarà di seguito indicata come Tue.

[3] La disciplina attuale prevede che il Consiglio europeo possa adottare, per consenso, Strategie comuni relativamente alle aree nelle quali gli stati membri "hanno importanti interessi in comune" (art. 13). Tali Strategie verranno poi attuate dal Consiglio, il quale, nel caso di azioni comuni, posizioni comuni o decisioni che si basano su una Strategia precedentemente adottata, potrà votare a maggioranza qualificata (art.23, par.2). Si tratta, quindi, di un meccanismo attraverso il quale gli stati membri sono chiamati ad individuare i principi di fondo e gli obiettivi della loro azione, destinati poi a tradursi in iniziative concrete di politica estera. Con l'introduzione delle Strategie comuni si è inteso evitare che la ricerca di un accordo tra le diverse posizioni nazionali debba svolgersi in riferimento ad ogni singola decisione, facendo sì che l'accordo venga trovato in una fase concettuale e procedurale precedente. Una volta individuati gli ambiti nei quali si realizza l'interesse comune, si presume che il consenso sulle misure di attuazione pratica delle Strategie si mantenga costante. Circa il ruolo svolto dall'Italia nell'introduzione dello strumento della Strategia comune nel Trattato, si veda Giovanbattista Verderame, "Amsterdam e dopo: prospettive istituzionali per la Politica estera e di sicurezza comune", in *Relazioni internazionali*, n. 50 (maggio-giugno 1999), pp. 76-84. Dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam sono state adottate tre Strategie comuni: una sulla Russia, decisa il 4 giugno 1999 dal Consiglio europeo di Colonia (1999/414/Pesc, in Guce n. L 157 del 24/06/1999); una sull'Ucraina, decisa l'11 dicembre 1999 dal Consiglio europeo di Helsinki (1999/877/Pesc, in Guce n. L 331 del 23/12/1999); una sulla regione mediterranea, decisa il 19 giugno 2000 dal Consiglio Europeo di Santa Maria de Feira (2000/458/Pesc, in Guce n. L 183 del 22/07/2000).

politica di sicurezza e difesa comune. Ma soprattutto veniva introdotta, nella struttura del Consiglio, la nuova carica di Alto Rappresentante per la Politica estera e di sicurezza, che sarebbe stata ricoperta dal Segretario generale dello stesso Consiglio.

A partire da queste importanti innovazioni introdotte ad Amsterdam, il graduale rafforzamento delle strutture Pesc ha subito una brusca accelerazione. Un ruolo primario nel raggiungimento dei successivi traguardi è stato giocato dall'attuale Alto Rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune, lo spagnolo Javier Solana. Dal Trattato di Amsterdam in poi, infatti, l'Unione ha iniziato seriamente a confrontarsi con la necessità di dotarsi di strumenti istituzionali maggiormente specializzati.

Se la costruzione di una vera politica estera comune per l'Unione Europea ha attraversato fasi alterne, la sua storia è stata comunque caratterizzata da ripetuti tentativi tesi al graduale avvicinamento del secondo pilastro, dominato dall'intergovernatività, alla logica del sistema comunitario tipica del primo pilastro. Uno degli elementi che ha da sempre simboleggiato la differenza di fondo tra queste due "branche" dell'ordinamento comunitario era l'assenza, in ambito Pesc, di un organo propulsivo autonomo, capace di orientare le scelte e l'azione dell'Unione verso ciò che di volta in volta poteva essere percepito come l'interesse comune prevalente. La scelta di attribuire all'Alto Rappresentante un mandato ampio e innovativo ha rappresentato, quindi, un segnale di potenziale apertura verso una crescente sopranazionalità.

Tra gli importanti incarichi attribuiti all'Alto Rappresentante per la Politica estera e di sicurezza spicca il coordinamento del nuovo e complesso potenziale messo a disposizione dell'Unione per disegnare una politica estera più autonoma da quella degli stati membri e sviluppare una volontà propria, distinta dalla mera somma delle volontà nazionali [4]. La sua funzione più immedia-

[4] Art. 18, par. 3, del Tue. L'art. 11, par.1 prevede che sia esclusivamente l'Unione a stabilire ed attuare una Politica estera e di sicurezza comune, e non più l'Unione insieme agli stati membri come sanciva l'art. 11 del Trattato di Maastricht. Tale modifica sembra indicativa dell'intenzione di scindere la Pesc dalla politiche estere nazionali, dandole una rilevanza che la renderebbe espressione di un'identità propria dell'Unione Europea come attore internazionale.

tamente percettibile è assicurare all'Unione una posizione univoca sulla scena internazionale. Si è voluto persino vedere nell'Alto Rappresentante il primo embrione di una personalità giuridica dell'Unione nelle relazioni internazionali.

Ma l'Alto Rappresentante ha innanzitutto il mandato di assistere il Consiglio nelle questioni rientranti nel campo della Politica estera e di sicurezza, contribuendo alla preparazione, formulazione ed attuazione delle decisioni politiche [5], e il compito di affiancare la Presidenza nell'attività di rappresentanza esterna dell'Unione, conducendo, se necessario, un dialogo politico e diplomatico con i paesi terzi [6]. Il forte potenziale evolutivo della figura dell'Alto Rappresentante sta proprio nella collocazione istituzionale *sui generis* inizialmente attribuitagli nel sistema comunitario a pilastri. La carica di Alto Rappresentante per la politica estera, infatti, è stata situata in una posizione intermedia, a fare da tramite e da collante, tra l'anima intergovernativa dell'Unione, rappresentata dalla Presidenza di turno e i governi nazionali, e il nucleo comunitario del sistema europeo, incarnato dalla Commissione. Oltre che incaricato di ricercare sempre e comunque un punto di intesa tra i diversi interessi nazionali, l'Alto Rappresentante, infatti, è chiamato anche a lavorare a stretto contatto con la Commissione [7]. Si è cercato in questo modo di "colmare un vuoto istituzionale" [8], come ha dichiarato lo stesso Javier Solana, con il duplice obiettivo di dare un "volto pubblico" alla politica estera dell'Unione e di attuare ciò che in passato né la Commissione né il Consiglio avevano potuto fare, in settori in cui l'Unione era stata inattiva o inefficace, o semplicemente aveva avuto un ruolo irrilevante. Ma è stato da subito evidente come il rafforzamento del ruolo di attore politico globale dell'Unione contenesse già in sé alcuni elementi potenzialmente dirompenti per l'equilibrio istituziona-

[5] Art. 26 del Tue.

[6] *Idem.*

[7] Art. 18, par. 4, e art. 27 del Tue.

[8] Javier Solana, *EU Foreign Policy*, discorso tenuto a Bruges il 25 aprile 2001 (ue.eu.int/solana/details.asp?BID=107&DocID=66260).

le interno [9]: se, da un lato, la figura dell'Alto Rappresentante era finalizzata ad elevare il profilo dell'Unione sulla scena internazionale e ad assicurare continuità alla *leadership* politica nella Pesc, dall'altro, questo sarebbe potuto avvenire a scapito dell'unità e della coerenza dell'intero settore delle relazioni esterne, inteso come insieme di azioni economiche e politiche [10].

È parso immediatamente chiaro che alla carica di Alto Rappresentante si dovesse nominare una figura che, grazie alle sue esperienze internazionali e spiccate doti personali, potesse svolgere con efficacia i suoi compiti. Il Consiglio europeo di Vienna del dicembre 1998 aveva convenuto che l'Alto Rappresentante, in previsione dell'incremento di visibilità dell'azione dell'Unione sulla scena internazionale che ne doveva derivare, avrebbe dovuto essere "una personalità di alto profilo politico" [11], e non semplicemente un funzionario di alto livello. Sei mesi più tardi, il Consiglio europeo di Colonia confermava quell'orientamento, designando lo spagnolo Javier Solana, "(...) per un periodo di cinque anni a decorrere dal 18 ottobre 1999" [12]. Il 25 novembre 1999 lo stesso Solana era nominato anche Segretario generale

[9] Per alcuni commenti generali sulle disposizioni del Trattato di Amsterdam riguardanti la Politica estera e di sicurezza comune dell'Unione Europea si vedano, tra gli altri: Pierre Des Nerviens, "Les relations extérieures", in *Revue trimestrielle du droit européen*, vol. 33, n° 4 (octobre-décembre 1997), pp. 801-812; Jörg Monar, "The European Union's Foreign Affairs System After the Treaty of Amsterdam: A "Strengthened Capacity for External Action"?", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 2, No. 4 (Winter 1997), pp. 413-436; Silvio Fagiolo, "Il Trattato di Amsterdam", in *Affari esteri*, a. 29, n. 115 (luglio 1997), pp. 482-486; C. Novi, "Le novità del Trattato di Amsterdam in tema di Politica estera e di sicurezza comune", in *Il diritto dell'Unione Europea*, vol. 1, n. 2-3 (1998), pp. 179-226; Giovanbattista Verderame, "Amsterdam e dopo: prospettive istituzionali per la Politica estera e di sicurezza comune", cit.; Simon Duke, "From Amsterdam to Kosovo: Lessons for the Future of CFSP", in *Eipascope*, No. 2/1999, pp. 2-15 (eipa-nl.com/public/public_eipascope/99/folder_scop99_2/scop99_2_col.pdf).

[10] Per una panoramica sull'insieme delle condizioni che contribuirebbero a realizzare una reale *actorness* internazionale dell'Unione si veda Chris Patten, "Projecting Stability", in *The World Today*, Vol. 56, No. 7 (July 2000), pp. 17-19.

[11] Consiglio Europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Vienna, 11-12 dicembre 1998 (ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=56428&LANG=1).

[12] Decisione 1999/629/CE,Ceca,Euratom del 13/09/1999, in Guce n. L 248 del 21/09/1999, p. 33.

dell'Ueo [13]: questa decisione si iscriveva nel progetto di progressiva integrazione delle strutture dell'Ueo nell'Unione Europea, cui si è data attuazione a partire dal Consiglio Europeo di Helsinki [14].

1.1 L'Alto Rappresentante alla prova

A distanza di più di due anni dalla nomina di Solana alla prima carica di Alto Rappresentante per la Pesc si può certamente tentare un bilancio dell'attività svolta. Sin dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, è sembrato subito chiaro che l'effettiva evoluzione dell'Alto Rappresentante come organo di indirizzo autonomo sarebbe dipesa sia dall'Alto Rappresentante stesso che dallo spazio di manovra che gli stati membri, e la Presidenza di turno, sarebbero stati disposti a concedergli. Stando alle disposizioni del Trattato, infatti, l'Alto Rappresentante non ha un potere di iniziativa esclusivo, né un proprio bilancio, né una struttura indipendente rispetto al Consiglio. Se dall'assunzione delle sue funzioni ad oggi il ruolo dell'Alto Rappresentante risulta fortemente potenziato rispetto alle fasi iniziali del suo incarico, ciò è dipeso in gran parte dalle capacità personali di Solana. Facendo leva sulla autorevolezza internazionale che gli viene generalmente riconosciuta, e grazie alla tessitura di una rete articolata di relazioni diplomatiche, Solana è riuscito in alcuni casi ad allentare, almeno in via di prassi, le rigide maglie della struttura consiliare e comunitaria. In particolare, è riuscito a focalizzare l'attenzione su alcuni temi sensibili e, di conseguenza, a favorire il passaggio di alcune decisioni e azioni; a porre, pertanto, le premesse per un suo ruolo internazionale sempre più

[13] Il Consiglio Affari Generali del 15 novembre 1999, alla presenza dei 15 Ministri della Difesa, aveva autorizzato Solana ad accettare ed assumere questo incarico, "a completamento delle sue funzioni di Segretario Generale del Consiglio e Alto Rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune" (si veda anche il parere del Comitato Politico n. 6/99).

[14] L'art. 17 del Tue è stato poi modificato dal Trattato di Nizza, che ha eliminato tutti i riferimento all'Ueo contenuti nel testo dell'articolo, tranne che al par. 4, nella parte in cui si fa salva la possibilità per due o più stati membri a livello bilaterale di sviluppare una cooperazione rafforzata in ambito Ueo e Nato.

incisivo. Virtualmente, oggi Solana può essere visto come il Ministro europeo per gli Affari Esteri, sia pure senza un'autorità politica indipendente: egli, infatti, condivide quotidianamente il suo compito principale, quello di adoperarsi affinché la Pesc diventi finalmente operativa ed efficace, con gli stati membri, dai quali continua comunque a dipendere la decisione finale su ogni singola azione intrapresa dall'Unione. Solana ha fatto leva sulle sue indiscusse capacità politiche personali e su una diffusa rete di conoscenze internazionali, spesso alimentate da contatti personali consolidatesi all'epoca in cui ricopriva altre cariche politiche: si è quindi impegnato costantemente in una serrata attività diplomatica, che lo porta continuamente a visitare le diverse capitali, e ad ascoltare direttamente i suoi interlocutori, nel tentativo di assicurarsi il sostegno di volta in volta necessario per portare avanti una visione comune. Questo approccio si è rivelato fondamentale per trasformare la sua figura da semplice portavoce dell'Unione a vero rappresentante diplomatico, in grado di affiancarsi con autorevolezza alle singole voci nazionali. Senza dubbio gli strumenti in suo possesso si sono spesso rivelati più efficaci per condurre azioni di impatto immediato che per impostare e attuare strategie di lungo termine. Lo stesso Solana ha sostenuto che "Il quadro giuridico della Pesc si sviluppa sulla base dell'esperienza, non può essere quindi prescrittivo" [15]. Di qui anche l'impostazione pragmatica con la quale Solana ha finora affrontato le diverse situazioni internazionali che hanno coinvolto l'Unione. Dovendo conciliare la necessità di muoversi all'interno di una struttura istituzionale rigida, Solana ha talvolta dovuto procedere per tentativi. Egli stesso ha dichiarato di preoccuparsi "(...) pochissimo di problemi teorici e istituzionali" [16], dal momento che "(...) la politica estera dell'Europa è ancora troppo giovane, e bisogna lavorare con gli strumenti che si hanno" [17]. Inoltre, Solana ha potuto contare anche su una par-

[15] Javier Solana, *EU Foreign Policy*, cit.

[16] *Idem.*

[17] Si veda l'intervista di Antonio Polito a Javier Solana pubblicata su *La Repubblica* del 3 febbraio 2001, dal titolo "Voglio un'Europa più unita".

ticolare simpatia dimostratagli dai media e della stampa internazionale, nei confronti della quale è sempre stato molto aperto e disponibile.

Alcune deficienze strutturali, quali la mancanza di una dotazione finanziaria autonoma, personale di supporto ridotto e formazioni istituzionali poco rodate, hanno fortemente limitato l'efficienza dell'azione di Solana. Ciò porta ad auspicare un intervento di riforma istituzionale che risolva, a prescindere dalla diversa collocazione istituzionale che il successore di Solana potrebbe trovare all'interno del sistema comunitario, la questione delle complesse relazioni funzionali tra tutti gli organi impegnati in ambito Pesc. Andrebbe senza dubbio chiarita la delimitazione di ruoli, funzioni e competenze tra l'Alto Rappresentante e le formazioni di natura politica ospitate dal Consiglio, da lui coordinate e rappresentate, e la Commissione, responsabile per aspetti altrettanto importanti delle relazioni esterne dell'Unione. Così come andrebbero meglio delineati i meccanismi di raccordo tra di essi, per razionalizzare la gestione di un sistema bicefalo, che difetta attualmente in coerenza ed efficienza esterne a causa della confusione che regna al suo interno.

1.2 La Troika e l'azione diplomatica europea

Nel quadro di un'accresciuta e più riconoscibile rappresentanza esterna dell'Unione, si iscrive la modifica della composizione della Troika, nata a Maastricht in una formazione a tre nella quale la Presidenza di turno veniva assistita nelle sue funzioni dalla Presidenza precedente e da quella successiva. Il Trattato di Amsterdam, nel prevedere sia l'ingresso dell'Alto Rappresentante nella Troika che l'associazione della Commissione [18], ha permesso a questo organo *sui generis*, originariamente di natura spiccatamente intergovernativa, di acquistare una maggiore stabilità, oltre

[18] Art. 18, par. 3-4, del Tue. La Dichiarazione n. 32 sull'organizzazione ed il funzionamento della Commissione, allegata all'Atto finale del Trattato, rileva l'opportunità che le relazioni esterne, e quindi anche la partecipazione alla *Troika*, ricadano sotto la responsabilità di un Vicepresidente della Commissione. Dal momento della sua nomina a Commissario per le Relazioni Esterne, Chris Patten ha partecipato assiduamente alle missioni della *Troika*.

ad una continuità che ne dovrebbe preservare la coerenza interna e quella tra azione esterna e azione diplomatica. Si tratta infatti di tre personalità (Presidente di turno, Alto Rappresentante e Commissario per le Relazioni Esterne), o quattro (nel raro caso in cui si unisca la Presidenza successiva), tra le quali almeno due sono destinate a rimanere in carica per un periodo molto più lungo, rispetto ai sei mesi della Presidenza. E questa circostanza favorisce anche il superamento di quei periodi di minore presenza e attività esterna dell'Unione che potrebbero verificarsi – ed in effetti si sono verificati – nel caso in cui detenga la Presidenza di turno un paese che, vuoi per scelta, vuoi per ridotte capacità operative, sia meno attivo o influente sulla scena internazionale.

Ciò che ha contribuito negli ultimi due anni a rendere in alcuni casi più incisive le posizioni assunte dalla Troika a nome dell'Unione, è stato lo spirito di "collaborazione costruttiva" [19] che Solana e Chris Patten – Commissario per le Relazioni Esterne – hanno impresso alla strategia globale perseguita. Inoltre, grazie al connubio tra lo slancio fornito da Solana alla concezione di una diplomazia in gran parte basata su incontri e negoziati diretti, e l'impulso che le varie Presidenze di turno hanno dato allo svolgimento di missioni in alcune aree particolarmente sensibili, la Troika europea ha dato alcune prove di concretezza e tempismo, raggiungendo risultati apprezzabili. Nel maggio del 2001, ad esempio, il Primo Ministro svedese Göran Persson, accompagnato da Solana e Patten, ha visitato prima la Corea del Nord e poi quella del Sud, incontrando i rispettivi Presidenti, nel tentativo di favorire la riconciliazione tra i due paesi. Questi incontri hanno portato, nel breve periodo, all'impegno da parte della Corea del Nord di rispettare gli accordi presi in passato, in particolare il mantenimento della moratoria sui test missilistici, e hanno favorito l'avvio di una discussione con la stessa Unione Europea sul rispetto dei diritti umani e le condizioni delle Ong umanitarie nel paese. L'iniziativa della Troika

[19] Javier Solana, *The Foreign Policy of the EU*, discorso tenuto all'Aja, il 7 novembre 2000 (ue.eu.int/solana/details.asp?BID=107&DocID=63903).

europea è stata peraltro valutata molto positivamente dall'amministrazione statunitense.

In alcuni casi il ruolo di Solana è stato reso ancora più visibile dall'ampio margine di manovra concessogli dalla Troika stessa. In Macedonia ad esempio l'UE ha giocato un ruolo diretto primario, fornendo un attivo sostegno al dialogo politico inter-etnico (Solana e Patten hanno partecipato insieme agli incontri con i rappresentanti del governo macedone). Anche la Troika ha svolto missioni importanti, in particolare sotto presidenza svedese. Nel giugno del 2001, in risposta all'acuirsi dello scontro tra le forze macedoni e i ribelli albanesi, la concessione degli aiuti economici è stata bloccata e condizionata al raggiungimento di un accordo politico e un immediato cessate il fuoco [20]. Inoltre, per assicurare una presenza sul territorio costante e un punto di riferimento sempre visibile, il Consiglio Affari Generali ha nominato il francese François Léotard Rappresentante Speciale dell'Unione in Macedonia, con l'incarico di sorvegliare l'attuazione delle riforme politiche e istituzionali concordate [21].

Diverso è il caso delle missioni diplomatiche europee in Medio Oriente: si tratta di azioni che vedono la presenza costante di Solana, ma non della Troika, alternata a visite dei Ministri degli Esteri degli stati membri dell'Unione. Grazie all'attivismo di Solana l'UE ha iniziato a prendere parte attivamente ai tentativi di risoluzione del conflitto tra Israele e Palestina. Il suo intervento al vertice di emergenza di Sharm el-Sheikh dell'ottobre 2000 ha rappresentato il primo vero riconoscimento di un ruolo centrale dell'UE nei negoziati per il processo di pace. Solana, che è diventato poi membro della

[20] Si veda *Bulletin quotidien Europe*, n. 7992 (25-26 giugno 2001), e n. 8039 (3-4 settembre 2001).

[21] Léotard opera sotto l'autorità dell'Alto Rappresentante, nonostante la sua missione sia finanziata dal governo francese, conformemente alle decisioni del Consiglio Europeo di Göteborg del 15-16 giugno 2001. Si veda anche il testo presentato successivamente da Solana al Consiglio informale di Genval (9 settembre 2001), sulle modalità con le quali Léotard garantirà il coordinamento sul posto dei diversi incarichi affidati alla Commissione, alla Banca Mondiale, all'Osce.

Commissione di verifica dei fatti, costituitasi in quella sede (denominata Commissione Mitchell) [22], ha ribadito in più occasioni l'importanza del ruolo che l'Europa può svolgere per contribuire ad una risoluzione giusta e sostenibile della crisi. L'iniziativa diplomatica di Solana si è concretizzata in numerosi incontri con i rappresentanti di entrambe le parti coinvolte, in continui tentativi di mediazione e nella presenza costante ai colloqui internazionali. Sulla base del Rapporto redatto dalla Commissione Mitchell, a partire dal maggio 2001 si sono aperte delle concrete possibilità di dare vita ad una azione congiunta Usa/UE che crei le condizioni per la ripresa di un dialogo costruttivo tra le parti. Resta sempre di fondamentale importanza, comunque, la costante presenza europea in zona garantita dall'Inviato Speciale dell'UE Miguel Moratinos.

Infine, l'azione diplomatica diretta dell'Unione ha dato i suoi frutti anche in occasioni in cui è stato dato direttamente a Solana un ampio mandato per negoziare in nome dell'Unione: è questo il caso della missione di Solana ad Ankara decisa al Consiglio Europeo di Helsinki, il 10 dicembre 1999, che aveva l'obiettivo di negoziare con la Turchia lo status di candidato all'adesione. Solana è riuscito a convincere il Primo Ministro e il Ministro degli Esteri turco ad accettare la proposta dell'Unione. Questo primo successo diplomatico, a soli due mesi dalla nomina, ha dato il primo vero slancio alla nuova carica. Basandosi anche sui risultati ottenuti dall'Alto Rappresentante in altre occasioni, è auspicabile che le Presidenze imparino ad "utilizzare" al meglio questa nuova figura

[22] Compito della Fact-Finding Committee, guidata dall'ex senatore democratico americano George Mitchell, e composta da esponenti americani ed europei, era quello di fornire una valutazione indipendente ed obiettiva delle cause dello scoppio della violenza tra israeliani e palestinese e preparare delle raccomandazioni che costituissero una solida e realistica base di discussione per le trattative successive. Il testo del Rapporto della Commissione Mitchell, dal titolo *Report of the Sharm el-Sheikh Fact-Finding Committee*, è stato presentato il 30 aprile 2001 (www.studiperlapace.it/pdf/mitchell.pdf). Si veda anche il Rapporto sul Medio Oriente presento da Solana al Consiglio Europeo di Goteborg, il 15 giugno 2001 (ue.eu.int/solana/details.asp?BID=111&DocID=66853).

istituzionale, attraverso mandati addizionali o la delega di impegni maggiori [23].

1.3 I Rappresentanti speciali

Il Trattato di Amsterdam prevede che il Consiglio, ogni qualvolta lo ritenga necessario, possa nominare un Rappresentante speciale al quale attribuire un mandato per problemi politici specifici [24]. Si riprende così, codificandola nel Titolo V, una prassi instauratasi già anni prima, con l'obiettivo di rafforzare la presenza europea in situazioni di crisi internazionali particolarmente delicate e migliorare l'efficacia dell'azione politica e diplomatica dell'Unione *in loco*.

In realtà, con quella disposizione si è finito per inserire un ulteriore elemento di complessità nel sistema. La nomina dei Rappresentanti speciali, infatti, non è stata affidata al Segretario generale/Alto Rappresentante – oppure al Consiglio su proposta dell'Alto Rappresentante –, come sarebbe stato più funzionale per strutturare al meglio l'organizzazione dell'esecuzione e della rappresentanza esterna della Pesc. Né è stata prevista una forma di responsabilità particolare, o quantomeno prioritaria, del Rappresentante speciale nei confronti dell'Alto Rappresentante, che invece avrebbe dovuto, a rigor di logica, essere identificato come referente principale. In realtà, in questi ultimi anni, man mano che subentravano delle trasformazioni nei diversi scenari internazionali in cui i Rappresentanti speciali hanno operato, si è evoluto anche il loro ruolo e di conseguenza il tipo di relazione instaurata con l'Alto Rappresentante. Ciò significa che i rapporti tra i Rappresentanti speciali e Solana si sta lentamente modificando nella prassi. Infatti, secondo l'ultima decisione del Consiglio in materia, la gestione amministrativa dei Rappresentanti

[23] Nel caso dei mandati ricevuti dal Consiglio Europeo per i Balcani e per il Medio Oriente, Solana si è avvalso particolarmente del lavoro svolto dai membri della Cellula di pianificazione politica (si veda par. 2), i quali hanno trascorso lunghi periodi *in loco*, per aggiornare costantemente Solana degli sviluppi della situazione politica e militare, e assisterlo nella stesura dei relativi Rapporti.

[24] Art. 18, par. 5, del Tue.

speciali è divenuta di competenza del Segretariato generale del Consiglio, cioè dello stesso Solana, il quale ha immediatamente utilizzato le nuove disposizioni favorendo, come si è visto, la nomina di un proprio rappresentante in Macedonia[25]. In seguito, egli ha stabilito direttamente le modalità con le quali questo inviato intratterrà le relazioni con le altre istituzioni e i diversi attori coinvolti nelle attività da lui coordinate, mantenendo per sé la condizione "privilegiata" di referente principale. Ciò potrebbe costituire un presupposto anche per un sostanziale spostamento del baricentro della responsabilità politica degli Inviati speciali nella direzione dell'Alto Rappresentante.

Solana appare pertanto consapevole dell'importante ruolo politico-istituzionale svolto dai Rappresentanti speciali. Con l'introduzione di alcune modifiche alle disposizioni in materia[26] e regolando in maniera definitiva il quadro amministrativo nel quale essi svolgono il loro mandato, si potrebbe dotare l'Alto Rappresentante di una vera e propria rete diplomatica, analogamente a quanto già avviene per la Commissione, che gode dei vantaggi di avere rappresentanze diplomatiche, e quindi contatti ben radicati sul territorio, in moltissimi paesi del mondo.

1.4 Le strategie comuni

Solana ha assunto una posizione estremamente critica nei confronti delle modalità di attuazione delle Strategie comuni. Il Consi-

[25] Il Consiglio ha stabilito, il 30 marzo 2000, che le spese legate ai Rappresentanti speciali dell'Unione devono essere finanziate dal bilancio del Segretariato generale del Consiglio e non più dal bilancio operativo della Commissione come avveniva in passato. Si veda a riguardo anche il *Rapporto annuale sugli aspetti principali e le scelte di fondo della Pesc e le incidenze finanziarie*, adottato dal Consiglio Affari Generali il 10 aprile 2000 (vedi il comunicato stampa ue.eu.int/newsroom/LoadDoc.asp?BID=71&DID=61316&LANG=1).

Persistono comunque delle ambiguità nella definizione e nell'applicazione delle disposizioni riguardanti le spese relative al trattamento dei Rappresentanti speciali e del personale amministrativo collegato da parte del Consiglio, come ha rilevato la Corte dei Conti nel suo Rapporto speciale n. 13/2001 sulla Politica estera e di sicurezza comune (www.eca.eu.int/it/rs/relazspec_01.htm). Si veda anche *Bulletin quotidien Europe*, n. 8072 (18 ottobre 2001).

[26] Il Trattato di Nizza ha modificato soltanto la procedura con la quale il Consiglio nomina un Rappresentante speciale: la decisione verrà presa a maggioranza qualificata anziché all'unanimità (art. 23).

glio Affari Generali del 9 ottobre 2000 aveva incaricato l'Alto Rappresentante di presentare un rapporto sulle Strategie già adottate e una riflessione sui modi di utilizzare al meglio questo strumento in futuro [27]. Solana ha colto l'occasione per fornire un'analisi complessiva delle Strategie comuni: il "Rapporto di valutazione sul funzionamento delle Strategie comuni", presentato al Consiglio Affari Generali del 22-23 gennaio 2001, ha identificato le ragioni per cui le Strategie, così come sono state intese sin dalla loro comparsa nei Trattati, non si sono rivelate efficaci [28]. Nel rapporto si asserisce a chiare lettere che le tre Strategie già approvate (Russia, Ucraina e Mediterraneo) non hanno contribuito a rendere più efficace l'azione esterna dell'Unione nelle aree interessate; sembrano anzi aver fallito quasi del tutto gli obiettivi iniziali [29], sia perché troppo vaghe e dichiaratorie, sia perché prive di un effettivo valore aggiunto rispetto alle politiche di cooperazione già esistenti. Sostenendo che le Strategie comuni dovrebbero essere tese al miglioramento del coordinamento e della sinergia tra la politica estera dell'Unione, gli strumenti comunitari e le politiche nazionali, il Rapporto conclude auspicando che le Strategie future rimangano documenti politici interni, classificati e non negoziabili. In secondo luogo, il Rapporto auspica che esse siano più puntuali nell'individuazione delle priorità da perseguire e più selettive nei loro scopi; abbiano un chiaro valore aggiunto; indichino obiettivi verificabili e rafforzino la coerenza tra tutti gli strumenti e le risorse a disposizione dell'Unione. Secondo Solana proprio le Strategie comuni potrebbero rappresentare un importante mezzo per una coerente

[27] Si vedano le Conclusioni del Consiglio Affari Generali del 9 ottobre 2000, al paragrafo *Efficacia dell'azione esterna dell'Unione* (http://ue.eu.int/newsroom/LoadDoc.asp?BID=71&DID=63599&LANG=11).

[28] Per una presentazione del rapporto si veda "EU Common Strategies for Third Countries: Suggestions and Criticisms from Javier Solana", pubblicato sul *Bulletin quotidien Europe*, n. 2228 (31 gennaio 2001).

[29] A causa delle numerose richieste di Commissione e stati membri, che hanno preteso in più occasioni che tali documenti coprissero il massimo numero di aspetti possibili, rendendo così impossibile distinguere le priorità dai temi secondari, le Strategie vengono paragonate ad "alberi di natale". Inoltre, i programmi di lavoro sulle Strategie comuni presentati dalle varie Presidenze sono stati semplici esercizi di routine, a cui è stata accordata scarsissima attenzione.

politica di sostegno e prevenzione in alcune regioni considerate critiche [30]: si svilupperebbe in questo modo una visione strategica di lungo periodo, capace di abbracciare ogni forma di strumento di politica estera, al fine di anticipare e prevenire l'esplosione di una crisi o un conflitto, o comunque di utilizzare appieno il potenziale europeo in materia di accordi di pace. In seguito alla presentazione del Rapporto, e considerata la reazione globalmente positiva dei Quindici [31], il Consiglio Affari Generali ha dato mandato al Coreper di predisporre una risposta adeguata. Il Consiglio Affari Generali del 26 febbraio 2001 ha approvato delle linee guida per un uso più efficace delle Strategie comuni [32], confermando gli stessi orientamenti proposti precedentemente da Solana.

Solana ha manifestato la propria intenzione di garantire il massimo riserbo sugli atti e gli strumenti di lavoro degli organi impegnati in ambito Pesc anche con un'altra decisione: quella di escludere dall'accesso al pubblico tutti i documenti del Segretariato generale del Consiglio riguardanti la politica estera e la gestione militare e non militare delle crisi, ovvero i documenti che contengano "(...) informazioni la cui divulgazione potrebbe arrecare gravi danni agli interessi fondamentali dell'Unione o di uno o più stati membri" [33].

[30] A tale proposito si vedano gli approfondimenti forniti da European Platform for Conflict Prevention, International Alert, Saferworld e Accord in *Outlook on Brussels*, supplemento alla Conflict Prevention Newsletter (www.international-alert.org/publications.htm#dev).

[31] Si veda Franco Papitto, "Solana: 'Europa, così non va'", in *La Repubblica*, 23 gennaio 2001; Peter Norman, "Solana Hits at EU Strategies", in *Financial Times*, 23 gennaio 2001; Laurent Zecchini, "Javier Solana dresse un bilan accablant des stratégies communes de l'Union européenne", in *Le Monde*, 24 gennaio 2001.

[32] Conclusioni del Consiglio Affari Generali, Bruxelles, 26-27 February 2001 (ue.eu.int/newsroom/LoadDoc.asp?BID=71&DID=65426&LANG=1). Si veda anche il *Bulletin quotidien Europe*, n. 7913 (1 marzo 2001).

[33] Decisione del Segretario generale del Consiglio/Alto Rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune del 27 luglio 2000 relativa alle misure di protezione delle informazioni classificate applicabili al Segretariato generale del Consiglio (pubblicata in Guce n. C 239 del 23/08/2000). Per l'iter della Decisione e i relativi commenti si veda il bollettino *Statewatch News Online*, No. 5 del luglio 2000 (www.statewatch.org/news/jul00/05solana.htm) e No. 6 del dicembre 2000 (ww,w.statewatch.org/news/dec00/06solana2.htm), e *European Security Review*, No. 2 October 2000 (www.isis-europe.org/isiseu/esreview/2000/oct2000.pdf).

La stessa decisione modificava poi il criterio vigente di classificazione dei documenti, introducendo un ulteriore grado gerarchico - quello di 'Segretissimo' -, che si aggiungeva a quelli già in uso - e cioè Riservato, Riservatissimo e Segreto. Mentre la Commissione si è immediatamente impegnata a modificare anche il proprio regolamento interno sul pubblico accesso ai documenti, al fine di assicurare ai propri atti in materia di politica di sicurezza lo stesso livello di protezione, il Parlamento Europeo si è opposto fortemente alla decisione di Solana di negare anche ai deputati l'accesso a molti documenti militari. In nome della politica sulla trasparenza istituzionale seguita già da tempo dal Parlamento, la sua Presidente, Nicole Fontaine, si è impegnata a presentare ricorso contro questa decisione alla Corte di Giustizia.

2. LA CELLULA DI PIANIFICAZIONE POLITICA E ALLARME TEMPESTIVO

La Cellula di pianificazione politica e allarme tempestivo è il nuovo organo introdotto dal Trattato di Amsterdam nella già complessa struttura istituzionale della Pesc [34], e del quale è stato nominato responsabile l'Alto Rappresentante. Egli, avvalendosi del lavoro della Cellula, può, a richiesta del Consiglio o della Presidenza, oppure di propria iniziativa, sottoporre al Consiglio medesimo "(...) documenti contenenti opzioni politiche motivate, (...) analisi o raccomandazioni, e contribuire alla definizione delle strategie per la Pesc" [35]. In tal modo, pur con evidenti cautele, prima fra tutte quella del tramite della Presidenza nelle relazioni con il Consiglio, si è tentato di completare la definizione del binomio che avrebbe dovuto fornire gli indirizzi di politica estera comune: una combinazione propulsiva, dotata di una certa facoltà di iniziativa e proposta, e di un proprio supporto organizzativo e di elaborazione. Il fatto poi che in tale unità sia confluito personale di diversa provenienza (stati membri, Commissione, Segretariato del Consiglio), avrebbe consentito un'accresciuta

[34] Dichiarazione n. 6 allegata all'Atto Finale del Trattato di Amsterdam (europa.eu.int/eur-lex/it/accessible/treaties/it/livre468.htm).

[35] *Idem.*

cooperazione tra tutti gli attori che a diverso titolo intervengono nel processo decisionale o contribuiscono alla proiezione esterna dell'Unione.

La creazione della Cellula è scaturita dall'esigenza di sorvegliare e analizzare gli sviluppi delle situazioni internazionali maggiormente a rischio, rafforzando la capacità di azione esterna dell'Unione. L'obiettivo è non solo garantire maggiore organicità alla formulazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione, ma anche migliorare la capacità dell'Unione di prendere decisioni indipendenti. Come gli altri cambiamenti apportati al Titolo V del Tue, anche la creazione della Cellula nasce dalla volontà di porre rimedio alle lacune mostrate nelle diverse fasi di ideazione, decisione ed esecuzione della Pesc. La coerenza della Pesc dipende fortemente dalle reazioni degli stati membri agli sviluppi internazionali: si è visto in passato che, quando la reazione non è coordinata, la posizione dell'Unione Europea e degli stati membri sulla scena internazionale risulta fortemente indebolita. Un'analisi comune delle questioni internazionali e delle loro possibili conseguenze, nonché la condivisione delle informazioni, dovrebbe consentire all'Unione di reagire più efficacemente agli avvenimenti. La Cellula è stata prevista proprio per migliorare la capacità di elaborazione della Politica estera e di sicurezza e la tempestività nell'azione. Alcuni stati membri ritengono tuttavia che la Cellula debba limitarsi ad una semplice articolazione della struttura del Segretariato, senza subire evoluzioni come organo a se stante.

Alla Cellula di pianificazione politica è affidato il compito di valutare i principali eventi e le questioni internazionali che possono avere conseguenze significative per l'Unione: ciò servirà ad individuare gli interessi comuni e definire i possibili campi di futuro intervento della Pesc, vale a dire quei settori e quelle aree geografiche nei quali un'azione comunitaria avrebbe un preciso significato in termini politici e strategici. La Cellula è anche incaricata di fornire in tempo utile informazioni e previsioni su avvenimenti e situazioni suscettibili di avere ripercussioni sull'attività dell'Unione, comprese le politiche potenziali, e di dare un allarme tem-

pestivo in tutti i casi di particolare urgenza, come ad esempio una grave crisi politica o militare. Nell'ambito delle questioni che invece sono già oggetto di un intervento da parte dell'Unione, la Cellula ha la funzione di sorvegliarne gli sviluppi ulteriori.

Come si è visto, la Cellula è composta da personale proveniente dal Segretariato del Consiglio, dagli stati membri e dalla Commissione. La presenza di rappresentanti di tutti gli attori della politica estera europea garantisce una elevata qualità del lavoro svolto. Notevole importanza riveste la partecipazione di funzionari della Commissione: oltre a favorire "un'appropriata cooperazione con la Commissione per garantire la piena coerenza con la politica economica esterna e la politica di sviluppo dell'Unione" [36], riconosce alla Commissione un certo ruolo nella preparazione della Pesc accanto agli stati membri. Nella Dichiarazione istitutiva della Cellula, infatti, si afferma che "Ogni Stato membro o la Commissione possono fare proposte alla Cellula in merito ai lavori da intraprendere" e gli stessi stati membri e la Commissione "contribuiscono al processo di programmazione politica fornendo, nella misura più completa possibile, informazioni pertinenti, incluse informazioni riservate". L'obiettivo principale di tale innovazione, quindi, consiste nel creare uno strumento agile ed efficace al servizio dell'Alto Rappresentante per la politica estera, le cui attività siano coordinate con quelle degli altri servizi del Segretariato generale, e che disponga di tutte le informazioni necessarie a consentire all'Alto Rappresentante di svolgere pienamente il suo ruolo di impulso e di iniziativa [37].

2.1 L'importanza dell'aspetto logistico

La Cellula è stata collocata nell'ambito del Segretariato del Consiglio, sotto la responsabilità diretta dell'Alto Rappresentante, ma in realtà, sin da quando è stata effettivamente creata (autun-

[36] *Idem.*

[37] Finora la Cellula ha instaurato relazioni di scambio informativo sia con la Commissione che con altre Organizzazioni Internazionali e Ong, anche se il principale riferimento quotidiano resta lo staff della DG-E del Segretariato del Consiglio.

no 1999) [38], essa ha rappresentato una struttura anomala della odierna 'Direzione Generale E', all'interno della quale erano allocati i suoi uffici. I suoi membri sono 21, tutti alti funzionari [39]. Al suo interno la Cellula è dotata di una struttura flessibile, composta di 7 *Task Forces*, con competenze settoriali e orizzontali [40], i cui rappresentanti vengono di frequente inviati direttamente nelle località geografiche di rispettiva specializzazione ovvero accompagnano Solana durante i suoi viaggi. Essi riferiscono direttamente a Solana e non hanno quindi relazioni interistituzionali regolari con altri funzionari o organi del Consiglio.

Già all'indomani della sua nomina, Solana aveva affermato di confidare molto nell'attività della Cellula, di aspettarsi un grande supporto operativo nello svolgimento dei suoi compiti e di voler assicurare una stretta cooperazione di questo organo con lo staff del Segretariato, della Commissione e dell'Unità per la prevenzione dei conflitti esistente all'interno del Parlamento. In realtà è piuttosto difficile stabilire se ciò di fatto accada nella gestione quotidiana delle questioni Pesc, o eventualmente con quali modalità avvenga, visto l'estremo riserbo che ha sin dall'inizio circondato l'attività della Cellula, e che ha indotto alcuni ad affermare che la Cellula si stia lentamente trasformando in una sorta di gabinetto personale di Solana. Ciò che è importante sot-

[38] Al termine della Conferenza intergovernativa del 1997 il Consiglio Affari Generali invitò l'allora Segretario generale del Consiglio a preparare una relazione sulla possibile organizzazione della futura Cellula. Il Rapporto, dal titolo *Setting up the CFSP Policy Planning and Early Warning Unit*, presentato il 6 novembre 1997, è stato pubblicato su *CFSP Forum*, No. 4/1997, pp. 2-4, accompagnato da alcune riflessioni sulle diverse posizioni nazionali che si contrapposero al momento di prendere le decisioni sulla natura istituzionale delle nuova Unità (si veda in particolare Uwe Schmalz, "Setting up the Policy Planning and Early Warning Unit – A Thorny Path from Idea to Realization", *idem*, pp. 1-2).

[39] Considerando anche il personale di supporto, si arriva ad un numero complessivo di 35 persone.

[40] Per una descrizione più dettagliata delle principali questioni affrontate dai gruppi di lavoro della Cellula si veda Christoph Heusgen, *Mr CFSP and the Policy Planning and Early Warning Unit*, Documento del Consiglio SN 2666/1/01. In particolare le *Task Forces* si occupano di: politica di sicurezza e difesa; gestione civile delle crisi; Balcani e Europa centrale; America Latina; Russia, Ucraina, Relazioni transatlantiche e Asia; Medio Oriente, Mediterraneo, Processo di Barcellona e Africa; Amministrazione.

tolineare, tuttavia, è che all'interno di un unico edificio, non distante da quello del Consiglio, hanno trovato sede permanente oltre alla Cellula anche gli altri nuovi organi che si occupano di sicurezza e gestione delle crisi (il Comitato Militare e il Comitato di Stato Maggiore dell'Unione). È stato inoltre allestito un Situation Centre, che riunisce civili e militari, con l'incarico primario di assistere la Cellula nell'attività di monitoraggio continuo delle situazioni di crisi. Questo Centro, attivo 24 ore su 24, costituisce la base operativa per una più dinamica analisi e gestione delle crisi [41].

Solana ha voluto così che fosse garantito un flusso tempestivo e costante di informazioni, favorendo un interscambio continuo tra funzionari civili e militari.

L'apporto più importante che la Cellula ha fornito finora allo sviluppo della politica estera comune è senza dubbio costituito dal fatto che essa rappresenta il punto di incontro più immediato tra le informazioni provenienti dai servizi diplomatici nazionali. Ciò permette allo stesso Solana di avere costantemente il polso dei trend di politica estera dei 15 stati membri. La Cellula, anche attraverso l'organizzazione di incontri bilaterali o multilaterali ai quali lo stesso Solana partecipa, funge da cassa di risonanza per tutte le diverse proposte avanzate, prima che l'Alto Rappresentante le sottometta al Consiglio. E proprio tale dialettica ha spesso permesso alle posizioni assunte di volta in volta di riflettere meglio gli interessi comuni. Pur trattandosi ancora di un'ottica strettamente intergovernativa, essendo i membri della Cellula principalmente punti di contatto nazionali, l'impegno principale resta quello di garantire la rapidità nella raccolta, sintesi e analisi delle informazioni, e nell'assunzione di decisioni operative.

[41] Già il Consiglio Europeo di Helsinki (dicembre 1999) aveva dato mandato per l'allestimento di un meccanismo di coordinamento per la gestione civile delle crisi, da stabilirsi all'interno del Segretariato del Consiglio, e da affiancare allo Staff militare in formazione. Una successiva evoluzione del "SitCen" verso una vera e propria *Crisis Cell*, quindi, fornirebbe il Consiglio di uno strumento ancora più completo di gestione delle crisi. Sarebbe sicuramente auspicabile, in quel caso, un maggior coinvolgimento della Commissione, per garantire un approccio globale.

La Cellula svolge inoltre un importante lavoro di analisi e previsione, con un aggiornamento costante delle situazioni internazionali più a rischio, soprattutto attraverso la redazione di documenti politici, note informative e proposte di iniziativa (tutti documenti strettamente riservati). Non è soltanto Solana ad usufruire abitualmente di questo servizio fornito dalla Cellula, ma anche altri organi del Consiglio. In particolare il Comitato Politico e di Sicurezza (Cops) ha finora fatto un uso estensivo della facoltà attribuita alla Cellula di pianificazione politica di preparare opzioni politiche motivate, richiedendo la redazione di documenti politici su numerose questioni (il Caucaso, la Russia, la Cina, l'Indonesia, l'Ucraina, la Moldova). Ogni documento, basato su una analisi comune da parte di molti membri della Cellula, i quali a loro volta possono contare anche su risorse nazionali, presenta una dettagliata descrizione della situazione sul campo, un'analisi degli interessi e delle principali preoccupazioni dell'Unione a riguardo, una valutazione delle politiche in corso e una serie di opzioni concrete per lo sviluppo futuro delle stesse. Potenziando l'utilizzo di questo strumento, dovrebbe essere più semplice dar vita ad una politica estera più coerente, la cui formulazione tragga spunto da una base di partenza già precedentemente concordata e approfondita [42].

Non altrettanto si può dire per il contributo all'attività di prevenzione dei conflitti, che pure era inizialmente compreso tra le funzioni principali della Cellula. Solana ha più volte affermato di non aver avuto modo di concentrarsi su una strategia per la prevenzione dei conflitti, che risulta quindi attualmente quasi inesistente, essendo stato occupato a sviluppare risposte alle crisi esistenti. Tra le possibili future riforme, quindi, potrebbe rientrare lo sviluppo di meccanismi di coordinamento per gli strumenti non-militari di gestione delle crisi, in stretto contatto

[42] La particolare relazione che lega la Cellula al Cops è evidenziata anche dalla scelta di porre sempre all'ordine del giorno delle abituali riunioni del Cops un punto denominato "current issues/situation report", che permette ai membri della Cellula di presentare ai rappresentanti degli stati membri degli aggiornamenti sulle crisi in corso o emergenti.

con la Commissione, che fornirebbe un utile apporto all'attività di prevenzione [43].

3. LE ARTICOLAZIONI ISTITUZIONALI DI PESC E PESD

Pur con tutte le attenuanti del caso, dovute, come si è visto, al particolare processo iniziato da Solana per rimodellare dall'interno le strutture istituzionali e i processi decisionali in materia di Pesc, restano ancora delle aree grigie, più o meno ampie, di potenziale sovrapposizione istituzionale tra i numerosi attori coinvolti nel complesso processo decisionale della Pesc e della Pesd. Ciò può trasformarsi in un ostacolo allo svolgimento del ruolo dell'Alto Rappresentante, dal momento che egli ha essenzialmente bisogno di circondarsi di relazioni di lavoro lineari, che gli facciano ottenere il consenso di cui necessita in mancanza di una propria autonomia decisionale. Se questo è particolarmente vero nei confronti della Presidenza di turno, con la quale è necessario trovare innanzitutto una reciproca comprensione, anche il rapporto con il Consiglio Affari Generali è sempre in equilibrio precario tra l'esigenza del Consiglio stesso di trarre vantaggio dall'esperienza e dalla competenza dell'Alto Rappresentante, e la riluttanza dei Ministri nazionali ad attribuirgli un ruolo troppo importante o affidargli compiti supplementari.

All'interno della Commissione, nell'ambito della Direzione Generale per le Relazioni Esterne, esiste una Unità per la prevenzione dei conflitti e la gestione delle crisi, responsabile per il coordinamento delle attività della Commissione in materia di Politica estera e di sicurezza. All'interno del Consiglio, invece,

[43] Per un approfondimento sulla Cellula di pianificazione politica si vedano: Andrew Dolan, *The EU's CFSP: the Policy Planning Dimension*, ISIS Briefing Paper No. 14, Brussels, International Security Information Service Europe, November 1997 (www.isis-europe.org/isiseu/english/no14.html); Andrew Cottey, *The European Union and Conflict Prevention: The Role of the High Representative and the Policy Planning and Early Warning Unit*, London, Saferworld, 1998 (Executive summary www.saferworld.co.uk/pubeu.htm). Sul contributo alla prevenzione dei conflitti si veda Sanam B. Anderlini (ed.), *The European Union, Conflict Prevention and NGO Contributions*, basato sul rapporto di Alexander Costy e Stefan Gilbert, *Conflict Prevention and the EU*, London, Forum on Early Warning and Early Response (Fewer), 1998 (www.fewer.org/research/studeu.htm).

la Direzione Generale E ha la competenza generale per le Relazioni Esterne, mentre la Cellula di pianificazione politica, come si è visto, assicura il raccordo tra l'ufficio dell'Alto Rappresentante e la Direzione per le Relazioni Esterne della Commissione, per garantire il massimo grado di coerenza con l'azione economica esterna e le politiche di aiuto allo sviluppo. Il Segretariato generale, infine, si occupa di preparare gli incontri dei vari organi che predispongono, a loro volta, i Consigli Europei e i Consigli Affari Generali (Coreper, Cops, Gruppi di lavoro) [44]. Man mano che ci si sposta dalle istituzioni verso gli stati membri, la struttura decisionale della Pesc vede anche l'intervento di altre formazioni, particolarmente per quel che riguarda le fasi di indirizzo e preparazione delle azioni, come i Corrispondenti, i Gruppi di Lavoro, i Consiglieri [45].

3.1 Le relazioni tra l'Alto Rappresentante e il Cops

Il Trattato di Nizza ha apportato poche modifiche istituzionali alla struttura decisionale della Pesc [46]: tra di esse la più significativa è senz'altro la formalizzazione del ruolo del Cops. L'art. 25, infatti, consacra il Cops come organo chiave e di guida politico-strategica costante per la politica estera e la gestione delle

[44] Il Cag, che si tiene in media una volta al mese, e al quale partecipa anche il Commissario per le Relazioni Esterne, viene preparato dal Coreper, che riunisce, una volta alla settimana, gli ambasciatori presso l'UE degli stati membri e un vice-presidente della Commissione, e dal Comitato Politico, che riunisce, due volte al mese, i Direttori politici dei Ministeri degli Esteri nazionali e un rappresentante della Commissione.

[45] I Corrispondenti sono di base nei Ministeri nazionali, assistono i Direttori politici e agiscono per la preparazione degli incontri di livello immediatamente superiore. I Gruppi di lavoro sono composti da esperti nazionali, che lavorano su aree geografiche specifiche, e funzionari della Commissione: si incontrano periodicamente per elaborare documenti che formeranno la base per le discussioni del Comitato Politico e del Consiglio Affari Generali. I Consiglieri sono di base nelle Rappresentanze Permanenti e analizzano, sempre alla presenza di funzionari della Commissione, questioni orizzontali, istituzionali, legali e finanziarie. I contatti e gli scambi di informazioni quotidiani tra le istituzioni e i Ministeri nazionali avvengono tramite il sistema Coreu (Correspondance européenne), un telex network che funziona attraverso messaggi cifrati.

[46] Oltre ai già citati artt. 17 e 23, è stata introdotta la possibilità di dare vita a cooperazioni rafforzate nell'ambito del Titolo V, tranne che in questioni aventi implicazioni militari o nel settore della difesa (artt. 27, 27 A e 27 B).

crisi, dotandolo, per la prima volta, di una base legale [47]. Sostituendo in molte delle sue funzioni il precedente Comitato Politico, il Cops si presenta anche come punto focale per la definizione e lo sviluppo della politica di prevenzione dei conflitti, comprendendo tra i suoi incarichi funzioni di *early warning*, valutazione e presentazione delle possibili risposte alle crisi, verifica dell'applicazione delle decisioni e degli sviluppi successivi. In situazioni particolari di crisi, inoltre, e a certe condizioni, il Cops può condurre le iniziative, assumendone la responsabilità diretta, sotto la supervisione del Consiglio e la presidenza dall'Alto Rappresentante. Infine, dovendo garantire la direzione politico-strategica delle operazioni, sia civili che militari, può ospitare tra i suoi membri anche rappresentanti della Commissione, autorizzati a prendere tutte le misure che riterranno necessarie nelle aree di competenza, anche se sarà il Cops a gestire la strategia complessiva da seguire nelle diverse situazioni.

Sicuramente il Cops rappresenta, subito dopo il Consiglio Affari Generali, l'organismo più importante per la gestione della Pesc e della Pesd, con una struttura permanente che gli permette di prendere decisioni in pochissimo tempo e assicurare la necessaria flessibilità e velocità di reazione agli eventi. I membri del Cops sono 15 Ambasciatori, operativi nell'ambito delle Rappresentanze degli stati membri presso l'Unione e quindi in funzione

[47] È la prima volta, infatti, che l'espressione "gestione delle crisi" compare nel Trattato. Il Cops è stato formalmente istituito con Decisione del Consiglio 2001/78/Pesc del 22/01/2001, in Guce n. L 27 del 30/01/2001, nel cui allegato sono definiti il ruolo, le modalità e le funzioni del nuovo organo. Di conseguenza veniva sciolto il Cops (Comitato Politico e di Sicurezza *ad interim*), formato temporaneamente un anno prima, con Decisione del Consiglio 2000/143/Pesc del 14/02/2000, in Guce n. L 49 del 22/02/2000, secondo quanto stabilito dal Consiglio Europeo di Helsinki del dicembre 1999. Contestualmente alla Decisione che istituiva il COPSi vennero adottate anche le Decisioni relative alla creazione di un Organo militare *ad interim* e al distacco di esperti nazionali in campo militare presso il Segretariato del Consiglio per un periodo interinale (Decisioni 2000/144/Pesc e 2000/145/Pesc del 14/02/2000, in Guce n. L 49 del 22/02/2000). Questi tre organi furono inaugurati dall'Alto Rappresentante tra il 1 e l'8 marzo 2000. Successivamente anche gli ultimi due vennero sciolti, nel momento in cui sono stati istituiti gli attuali Comitato Militare dell'Unione Europea (Decisione 2001/79/Pesc, in Guce n. L 27 del 30/01/2001) e Stato Maggiore dell'Unione Europea (Decisione 2001/80/Pesc, in Guce n. L 27 del 30/01/2001).

permanente a Bruxelles. Essi intervengono pertanto ad un livello più alto nel processo decisionale rispetto al Comitato Politico, composto dai Direttori politici dei Ministeri degli Affari Esteri nazionali.

Vista la complessa struttura burocratico-istituzionale che sussiste all'interno del Consiglio, non sorprende che restino ancora questioni aperte circa la relazione, funzionale e gerarchica, tra alcuni organi, ad esempio tra il Cops e il Coreper da un lato e lo stesso Alto Rappresentante dall'altro. Inizialmente, infatti, era il Coreper a dover garantire la coerenza tra la Commissione e il Consiglio nell'ambito della politica estera, ma contemporaneamente un importante ruolo di coordinamento veniva svolto dal Comitato Politico [48]. Oggi sembra sempre più evidente che il Cops potrebbe svolgere entrambi questi compiti con una incisività maggiore, ma per fare questo andrebbe potenziato, innanzitutto attraverso la sostituzione dei suoi membri direttamente con i Rappresentanti Permanenti degli stati membri, con funzione di sherpa, in grado di prendere impegni a nome dei capi di Stato e di Governo [49]. In caso contrario lo stesso Coreper si troverebbe in alcuni casi ad avere un grado più alto, dal punto di vista dei partecipanti alle riunioni. Inoltre, andrebbero meglio delineati sia il collegamento permanente tra il Cops e le altre formazioni politiche e militari che il ruolo dell'Alto Rappresentante all'interno del Cops, in tempo di pace e in caso di crisi. La decisione costitutiva del Cops stabilisce infatti che il suo mandato venga deter-

[48] Per un'analisi approfondita di tutti gli organi che intervengono nella fase di preparazione, attuazione e gestione delle singole azioni di politica estera dell'Unione, e dei ruoli svolti da ognuno nel complesso sistema di relazioni interistituzionali, si veda International Crisis Group, *EU Crisis Response Capability. Institutions and Processes for Conflict Prevention and Management,* ICG Issues Report No. 2, 26 June 2001 (www.intl-crisis-group.org/projects/issues/eu/reports/A400327_26062001.pdf). Per gli attori responsabili anche per la politica di sicurezza e difesa si veda Antonio Missiroli, "European Security Policy: the Challenge of Coherence", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 6, No. 2 (Summer 2001), pp. 177-196, e in particolare la figura 1, pag 194.

[49] In tal senso si veda anche Gilles Andréani, Christoph Bertram e Charles Grant, *Europe's Military Revolution*, London, Centre for European Reforms (CER), 2001.

minato di volta in volta dalle azioni comuni che saranno approvate. In attesa che una serie di riforme articolate possa semplificare l'attuale quadro istituzionale, sembra emergere un orientamento piuttosto chiaro: l'Alto Rappresentante dovrebbe generalmente presiedere il Cops e riferire, a suo nome, sulle questioni di politica estera ad ogni Consiglio Europeo. In questo modo il Cops costituirebbe un ulteriore strumento attraverso il quale l'Alto Rappresentante potrebbe coinvolgere direttamente e quotidianamente gli stati membri nella gestione delle questioni di politica estera o nelle crisi. Ne discenderebbe anche una maggiore legittimazione dello stesso Alto Rappresentante a rappresentare l'Unione nel dialogo con i paesi terzi [50]. Mentre il Cops otterrebbe una sistemazione più razionale all'interno del quadro interistituzionale della Pesc. Ciò che andrebbe comunque evitato è un eccessivo potenziamento del Cops che non sia bilanciato da una corrispondente attribuzione di funzioni al ramo comunitario della Pesc, circostanza che potrebbe anche sfociare in una divisione istituzionale ancora più netta tra i due pilastri della costruzione europea. In attesa che la Pesc venga comunitarizzata, infatti, concedere una sorta di preminenza decisionale alla struttura intergovernativa dell'Unione, basata sull'unanimità dei consensi, costituisce senza dubbio un rischio per l'efficienza della politica estera [51].

In seguito alle decisioni assunte al Consiglio Europeo di Helsinki (dicembre 1999) sulla creazione di una forza militare europea, si è innescato un processo molto ambizioso. Un fortissimo impulso verso la realizzazione del progetto nel più breve tempo

[50] Secondo Ben Hall, la figura dell'Alto Rappresentante dovrebbe, in breve termine, giungere a presiedere il Consiglio Affari Generali e assumere direttamente incarichi di politica estera dalle Presidenze che si alternano. Aumenterebbero così autorità e continuità nella politica estera dell'Unione. Si veda Ben Hall, *European Governance and the Future of the Commission*, CER Working Paper No. 5, London, Centre for European Reform (CER), 2000 (www.cer.org.uk/n5publicatio/cerwp5.pdf).

[51] Andréani, Bertram e Grant, - cit, propongono a questo proposito che sia previsto il caso in cui il Cops possa funzionare secondo due modelli, quello intergovernativo – per le questioni militari e di politica estera *hard* -, e quello comunitario, a maggioranza qualificata – per le questioni di politica estera *soft* e l'attuazione delle politiche.

possibile è venuto dalla creazione dei due organi che formano attualmente l'embrione del futuro Staff Militare dell'Unione [52]: il Comitato Militare e il Comitato di Stato Maggiore dell'Unione che, come si è visto, hanno sede permanente nello stesso edificio della Cellula di pianificazione politica e del Situation Centre. Il primo è composto da ufficiali e esperti militari delegati dei Capi di Stato Maggiore della Difesa nazionali, con l'incarico di sviluppare e indirizzare le capacità di gestione delle crisi dell'Unione e fornire consulenza militare alle autorità politiche. Il secondo è finalizzato alla raccolta costante di informazioni e competenze dalle capitali, così come dalla Nato, e allo svolgimento di tutte le analisi e le verifiche necessarie per la costruzione delle capacità militari stabilite ad Helsinki. Trattandosi di una struttura istituzionale e burocratica del tutto nuova non è certo ancora possibile esprimere un approfondito giudizio di merito sull'attività svolta e sul contributo, al momento soprattutto potenziale, che questi nuovi organi potranno fornire allo sviluppo della politica di difesa comune dell'Unione. Va da sé che una catena di ingranaggio così complessa comporterà necessariamente, almeno nelle sue fasi iniziali, qualche disfunzione. Senza dubbio un ruolo meglio definito dell'Alto Rappresentante all'interno del Cops contribuirebbe in parte a risolvere la mancanza di una vera catena di comando di cui è afflitta attualmente la nascente struttura militare dell'Unione.

3.2 Le relazioni tra l'Alto Rappresentante e la Commissione

Un'altra delle questioni centrali per la coerenza e l'efficacia dell'azione esterna dell'Unione è quella dei rapporti istituzionali tra l'Alto Rappresentante e la Commissione, in particolare il Commissario per le Relazioni Esterne. Nel corso delle iniziative internazionali condotte congiuntamente da Solana e dal Commissario Patten, quali le missioni della Troika e l'incarico comune per gestire le attività nei Balcani con maggiore coeren-

[52] Gilles Andréani, Christoph Bertram e Charles Grant, *Europe's Military Revolution*, cit.

za [53], non sono emerse eclatanti sovrapposizioni tra le rispettive sfere di azione. Ciò nonostante, malgrado le relazioni personali tra i due siano sempre sembrate buone, inspirate da spirito di collaborazione, i media hanno spesso affrontato la questione della coerenza dell'azione esterna dell'Unione riducendola alla "lotta per una zona esclusiva" tra Patten e Solana, oppure tra il Presidente della Commissione Romano Prodi, Solana e il Presidente di turno dell'Unione.

La relazione, di lavoro e personale, equilibrata che hanno instaurato Solana e Patten potrebbe però non ripetersi in futuro, con altre personalità non altrettanto cooperative. Il coordinamento tra gli aspetti politici, economici e di sicurezza della Pesc rimane pertanto problematico. La struttura della Pesc, oggi bicefala, dovrà essere riformata, nella direzione di una garanzia strutturale di coerenza e continuità. Una tale constatazione assume importanza ancora maggiore alla luce del ruolo fondamentale che le variabili economiche ricoprono in alcuni casi nella gestione di una politica estera globale. La Commissione, con le sue enormi responsabilità e competenze nell'ambito delle relazioni economiche esterne, che comprendono, oltre alla politica commerciale, anche gli aiuti alla ricostruzione, l'assistenza umanitaria e tecnica, e le sanzioni, si ritrova talvolta suo malgrado in una posizione ambigua nei confronti del Consiglio. Anche per questo Chris Patten ha più volte ribadito che "La Commissione non ha né competenze né ambizioni in campo militare, ma ci saranno sempre componenti non-militari importanti prima, durante e dopo le crisi. Qui la Commissione ha le competenze, l'esperienza e i fondi necessari, e io sono determinato a giocare il nostro

[53] In realtà, entrambi si sono impegnati per studiare il miglioramento dell'applicazione delle politiche europee per i Balcani, e hanno lavorato a lungo fianco a fianco, ma formalmente solo Solana è stato incaricato dal Consiglio Europeo, con il mandato di lavorare in collaborazione con la Commissione. Un testo fondamentale è costituito dal *Rapporto sui Balcani occidentali* (3166/3/00 REV 3) presentato da Solana, insieme alla Commissione, al Consiglio Europeo di Santa Maria de Feira, il 19 giugno 2000. Si vedano poi anche gli sviluppi dell'iniziativa del Patto di Stabilità, culminati recentemente in un documento congiunto di Chris Patten e Javier Solana dal titolo *Kosovo: The EU Contribution*, Bruxelles, 7 febbraio 2000.
(www.europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/doc_00_5.htm).

ruolo a pieno" [54]. A tale proposto lo stesso Solana ha aggiunto che "La Commissione svolge un ruolo molto importante nella Pesc e deve continuare ad utilizzare i suoi fondamentali strumenti per riuscire ad avere un impatto reale nelle diverse azioni portate avanti dall'Unione" [55]. Ciò significa che se entrambi sono oggi perfettamente consapevoli della delicata situazione che si trovano a fronteggiare, e sono animati dalle migliori intenzioni per superare il rischio di reciproche recriminazioni, non è scontato che ciò accada anche a chi li succederà nelle rispettive cariche [56].

Anche il Presidente della Commissione Prodi ha denunciato un grave pericolo di frammentazione: con la creazione dell'Alto Rappresentante, il Trattato di Amsterdam ha risposto in maniera "provvisoria" ad un forte bisogno dell'Unione, e nonostante gli ottimi risultati raggiunti da Solana, il modello organizzativo attuale non sarà sostenibile per molto tempo. Questo perché i ruoli di Consiglio e Commissione si sono sovrapposti in maniera da creare difficoltà ad entrambi i pilastri del sistema istituzionale e da escludere il Parlamento da ogni potere effettivo. Si tratta quindi di una fase utile per lanciare l'azione europea in una nuova area, ma transitoria, in quanto destinata ad essere riassorbita nella struttura istituzionale convenzionale. Secondo Prodi la funzione dell'Alto Rappresentante dovrà essere integrata nella

[54] Si veda il discorso tenuto da Chris Patten a Berlino, il 16 dicembre 1999, sul tema *The Future of the European Security and Defence Policy (ESDP) and the role of the European Commission* (www.europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/speech_99_215_en.htm).

[55] Javier Solana, *EU Foreign Policy*, cit.

[56] L'unico caso di "tensione istituzionale" tra i due è stato ravvisato alla fine dell'anno 2000, quando Solana è riuscito ad ottenere che i Ministri degli Esteri si assumessero l'impegno di tenere un dibattito annuale sulla Pesc al Consiglio, all'inizio di ogni anno, per stabilire le priorità delle relazioni esterne dell'Unione, e quindi le capacità finanziarie necessarie, prima dell'adozione del bilancio. Inoltre il Consiglio ha deciso l'elaborazione di studi-paese per facilitare i legami tra i pilastri dell'Unione e le relazioni esterne dei singoli stati membri. Probabilmente questa azione risoluta di Solana è parsa come un tentativo di scavalcare la Commissione nella fase di pianificazione preventiva delle azioni Pesc dell'Unione.

Commissione, con uno status speciale adeguato ai bisogni della sicurezza e della difesa [57].

Gli stati membri difficilmente accetteranno, nel breve periodo, di cedere la gestione della politica estera alla Commissione, a meno che non si decida di muoversi nella direzione di una completa comunitarizzazione della Pesc. D'altra parte, la scelta di non dotare l'Alto Rappresentante né di un grande potere di iniziativa, né di un budget autonomo, né di un adeguato personale, tradisce l'intenzione di assicurarne la dipendenza dall'accordo tra i singoli Ministri nazionali. E nonostante la storia della costruzione europea ci insegna che più ci si avvicina alla cessione di importanti dosi di sovranità nazionale, più i progressi sono lenti e difficili, il processo di riforma istituzionale che si concluderà con la prossima Conferenza intergovernativa dovrà urgentemente affrontare questa questione. Quella che appare oggi come l'ultima vera distorsione della logica comunitaria andrebbe sanata per evitare che le decisioni finali in materia di Politica estera e di sicurezza restino ancora di competenza delle capitali. D'altro canto il quadro istituzionale e regolamentare attuale in materia di politica estera si presenta ancora scarsamente compatibile con una ipotesi di comunitarizzazione tout court. E per questo motivo Solana, preoccupato per eventuali disfunzioni del sistema, si è dichiarato contrario, in questa fase, allo spostamen-

[57] Discorso tenuto da Romano Prodi al Parlamento Europeo di Strasburgo, il 3 ottobre 2000 (europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.getfile=gf&doc=SPEECH/00/352|0|AGED&lg=IT&type=PDF). Al contrario secondo Ben Hall, cit., la Commissione dovrebbe conservare un potere esclusivamente civile, lasciando gli incarichi diplomatici e militari, compresi i viaggi di rappresentanza, all'Alto Rappresentante. Il sostegno che ne deriverebbe alla politica di sicurezza e difesa sarebbe costituito, oltre che da una politica di prevenzione dei conflitti a lungo termine, da un rafforzamento degli aspetti civili nella gestione delle crisi (ad es. nella dislocazione di squadre di emergenza, nella distribuzione di aiuti umanitari, nelle operazioni di sminamento). Questo aiuterebbe molto gli stati di volta in volta impegnati nella Forza di Reazione Rapida a mobilitare più velocemente le risorse non-militari in piena crisi. La Commissione, quindi, si dovrebbe accontentare di un ruolo di sostegno, condividendo con l'Alto Rappresentante, quando possibile, le risorse a sua disposizione, come ad esempio nel caso delle Delegazioni della Commissione nel mondo, alle cui competenze Solana dovrebbe avere accesso in caso di necessità.

to della carica dell'Alto Rappresentante all'interno della Commissione, perché "(...) i governi hanno voluto una politica estera 'comune' e non 'unica'" [58]. A breve termine si potrebbe intervenire sulla coerenza e la convergenza tra le diverse politiche esterne dell'Unione, per incrementare la simmetricità tra i suoi poteri esterni e i poteri interni, anche senza arrivare alla comunitarizzazione completa del settore. A lungo termine, invece, è possibile immaginare una fusione dei due ruoli del Commissario per le Relazioni Esterne e dell'Alto Rappresentante in un unico organo responsabile per l'azione esterna dell'Unione, che, almeno in una soluzione temporanea, ispirata ad una certa 'ibridazione', dovrebbe essere nominato dal Consiglio Europeo ma contemporaneamente essere membro della Commissione e responsabile nei confronti del Consiglio Affari Generali. Ciò permetterebbe una gestione più autonoma e coordinata di tutti gli strumenti di Politica estera e di sicurezza a disposizione dell'Unione. Anche la proiezione esterna dell'Unione confluirebbe finalmente in un'unica persona. Ma resterebbe comunque irrisolto il problema di come conciliare l'operato di un Commissario legato da un rapporto personale *sui generis* al Consiglio Europeo, con la natura di organo collegiale della Commissione. Inoltre, bisognerà anche considerare che nella fase transitoria verso una possibile completa comunitarizzazione del secondo pilastro, la conduzione congiunta della Direzione per le Relazioni Esterne della Commissione e, nel contempo, di tutti i servizi Pesc e Pesd del Segretariato del Consiglio potrebbe rivelarsi piuttosto complicata, almeno fino a quando non sarà stato creato un unico servizio diplomatico europeo.

4. LA PESC DOPO L'11 SETTEMBRE

Gli avvenimenti internazionali che si sono succeduti a partire dagli attentati terroristici alle Torri Gemelle di New York e al Pentagono di Washington, hanno chiamato la politica estera, di sicurezza e difesa europea all'improvviso superamento di una verifi-

[58] Intervista di Antonio Polito a Javier Solana, cit.

ca di esistenza e concretezza alla quale non era in alcun modo preparata a rispondere, né da un punto di vista psicologico, né da un punto di vista di capacità militari. Non era assolutamente immaginabile che una politica estera ancora così scarsamente incisiva, e soprattutto 'comune', potesse trovare unicità e azione proprio in questa occasione [59]. Così come non era ipotizzabile l'idea di un intervento militare vero e proprio da parte dell'Unione, dal momento che la Forza di Reazione Rapida non è ancora diventata concretamente operativa. C'era invece da aspettarsi, così come è realmente avvenuto, un ripiegamento degli stati membri sulle politiche estere nazionali e sui propri legami bilaterali preferenziali. Alcuni stati europei, tra cui principalmente la Gran Bretagna, non hanno dovuto far altro che ribadire l'esclusività delle loro già forti relazioni dirette con gli Stati Uniti.

All'indomani degli attentati i 15 stati membri hanno sollecitamente espresso totale solidarietà nei confronti degli Stati Uniti, riunendosi a questo riguardo anche in un Consiglio Europeo straordinario, per fare il punto sulla situazione internazionale [60]. Ma l'iniziativa politica più importante dell'Unione è stata ancora una volta di carattere diplomatico: in brevissimo tempo è stata infatti organizzata una lunga e delicata missione della Troika nei paesi arabi, i cui contenuti e modalità di svolgimento erano state concertate direttamente con il Segretario di Stato americano Colin Powell durante un incontro tenutosi a Washington il 20 settembre. Dal 25 al 29 settembre, quindi, il Ministro degli Esteri belga, Louis Michel, in qualità di Presidente in carica, il suo col-

[59] Durante una conferenza stampa tenutasi all'Istituto universitario europeo di Fiesole, il 7 novembre 2001, il Presidente della Commissione Prodi ha dichiarato che non deve stupire l'assenza dell'attore Unione sulla scena della crisi internazionale, dal momento che "(...) la politica estera dell'Unione non esiste, la stiamo costruendo. E ci stiamo scontrando. Ci vorrà moltissimo tempo". Ma contemporaneamente l'Europa può giocare "un ruolo politico straordinario, (...) perché sono una forma di politica estera anche gli incontri spezzettati che si sono tenuti negli ultimi giorni" (si veda Roberta Miraglia, "Prodi: UE senza politica estera", in *Il Sole 24 Ore*, 8 novembre 2001).

[60] Si veda Consiglio europeo, Conclusioni e piano d'azione della Presidenza, Riunione informale straordinaria, Bruxelles, 21 settembre 2001 (www.europarl.eu.int/summits/pdf/bru_it.pdf).

lega spagnolo Josep Piqué, che gli sarebbe succeduto a partire da gennaio 2002, Javier Solana e Chris Patten hanno visitato Islamabad, Teheran, Ryad, il Cairo e Damasco, nel tentativo di creare, con l'appoggio dell'amministrazione Usa, un'ampia coalizione internazionale contro il terrorismo. Le consultazioni erano tese anche a rassicurare il mondo arabo che la guerra al terrorismo non sarebbe stata una guerra tra mondo cristiano e mondo musulmano [61], e creare un clima favorevole alla ripresa del dialogo fra Israele e Palestina. L'Europa quindi ha saputo sfruttare un indubbio vantaggio sugli stessi Stati Uniti nell'ambito delle relazioni diplomatiche con alcuni importanti paesi arabi, come l'Iran, e la missione, dalla valenza simbolica e politica molto elevata, è stata valutata in maniera positiva da tutti i paesi visitati [62]. Solana è stato, ancora una volta, leader indiscusso degli incontri, e in una valutazione personale dell'iniziativa ha ritenuto di fondamentale importanza "(...) l'aver evitato il potenziale gap con i paesi del sud, (...) per non dare l'impressione di decidere da soli, (...) ma soprattutto scongiurare lo scontro tra civiltà" [63].

È da sottolineare, comunque, il significativo riconoscimento internazionale del ruolo dell'Unione Europea come attore politico, se pure non direttamente coinvolto in quanto tale nelle azioni militari, che è venuto in quella particolare circostanza da parte degli Stati Uniti: il 7 ottobre, prima dell'inizio dei bombardamenti sull'Afghanistan, Colin Powell ha preventivamente informato Solana, in qualità di rappresentante ufficiale per la Politica estera e di sicurezza europea, dell'imminente attacco.

[61] Il testo del messaggio ufficiale del vertice UE sul terrorismo, portato dalla Troika in tutte le capitali visitate, diceva appunto: "La UE respinge solennemente qualsiasi identificazione tra i gruppi terroristici e il mondo arabo e musulmano.

[62] Per i risultati della missione, riferiti alla stampa dal Ministro degli Esteri belga Louis Michel, si veda *Bulletin quotidien Europe,* n. 8060 (1-2 ottobre 2001). L'unico momento di tensione, superato sembra grazie all'intervento risoluto di Solana, si è avuto in Siria, dove il dialogo si è irrigidito sulla questione della definizione del terrorismo e su una proposta siriana di distinguere tra 'terroristi buoni e cattivi'. La Siria inoltre è stato l'unico paese visitato a contestare il diritto Usa alla risposta militare.

[63] Intervista rilasciata da Javier Solana a Adriana Cerretelli dal titolo "Solana: non basta prendere Bin Laden", in *Il Sole 24 Ore* del 29 settembre 2001.

L'intervento diretto nelle operazioni militari da parte della Gran Bretagna, e il dichiarato impegno di Francia e Germania a fornire un appoggio logistico e militare su richiesta degli Usa, hanno testimoniato chiaramente la tendenza, in alcuni casi ancora prevalente in Europa, a ragionare in termini nazionali [64]. Di fronte ad azioni di politica estera e di difesa condotte a titolo individuale, o in stretto contatto con i più vicini alleati, ha iniziato a configurarsi, come nel passato, l'ipotesi della nascita di un Direttorio europeo, un gruppo ristretto che conduce azioni separatamente dagli altri stati membri, anche a scapito delle istituzioni comuni [65]. È stato questo il caso dell'incontro a tre tenutosi ai margini del Vertice europeo di Ghent, il 19 ottobre, tra Gran Bretagna, Francia e Germania, ufficialmente per discutere di aspetti tecnici delle azioni militari che li avrebbero coinvolti di lì a poco. È stato piuttosto evidente in quella occasione che la leadership dell'Europa nella crisi si stesse spostando da Bruxelles, per essere assunta sempre più saldamente da un nocciolo duro. Un successivo mini-vertice dello stesso genere è stato scongiurato pochi giorni dopo: l'incontro che doveva inizialmente coinvolgere soltanto Blair, Chirac, Jospin e Schröder, a Londra, è stato esteso ad altri stati membri, quali l'Italia, la Spagna, l'Olanda, il Belgio, nonchè all'Alto Rappresentante Solana, quasi a voler garantire il marchio dell'ufficialità europea.

La Pesc come politica multilaterale è quindi emersa indebolita da queste vicende. Paradossalmente, però, sembra essere stata proprio la guerra contro l'Afghanistan a spingere verso un rinnovato impegno per il rafforzamento della Pesc. Da un lato, di fronte al ventilato ritiro delle forze militari Usa dislocate nei Balcani, conseguenza del massiccio impegno militare statunitense su altri fronti, l'Unione ha dovuto immediatamente confrontarsi con la

[64] Si veda Judy Dempsey, "Power to the capitals", in *Financial Times* del 15 ottobre 2001.

[65] Per una approfondita analisi dei pro e dei contro relativi all'instaurazione di un Direttorio europeo si veda Stephan Keukeleire, "Directorates in the CFSP/CEDSP of the European Union: A Plea for 'Restricted Crisis Management Groups'", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 6, No. 1 (Spring 2001), n. 6, pp. 75-101. In particolare, per un possibile ruolo di Solana nei confronti di un Direttorio si veda p. 97.

possibilità di assumere responsabilità politiche e militari a lungo rimandate in passato [66]. Ed è anche per questo motivo che al Consiglio Europeo di Laeken (14-15 dicembre 2001) la politica di difesa comune è stata dichiarata strutturalmente "operativa". Ciò vuol dire che, nonostante la Forza europea di Reazione Rapida potrà essere impegnata soltanto a partire dal 2003 [67], l'Unione è oggi potenzialmente già in grado, grazie al rafforzamento delle capacità civili e militari, e alla creazione delle nuove strutture istituzionali, di condurre operazioni di gestione delle crisi, e sostenere progressivamente interventi sempre più complessi.

Dall'altro lato, va evidenziata una circostanza piuttosto indicativa dell'indice di rilevanza che è stato tutto ad un tratto attribuito ai temi della Pesc: nel testo della "Dichiarazione sul futuro dell'Unione Europea" approvata a Laeken, infatti, la politica estera, comprensiva delle sue determinanti componenti di sicurezza e difesa, è stata annoverata tra le "Attese del cittadino europeo". L'importante processo di riforma dell'Unione, che si concluderà con la prossima Conferenza intergovernativa, dovrà quindi sancire l'acquisizione da parte dell'Unione stessa di un ruolo di primo piano sulla scena internazionale, fornendole gli strumenti idonei per agire da "stabilizzatore a livello mondiale", per "assumersi le proprie responsabilità nella gestione della globalizzazione", per "scagliarsi risolutamente contro qualsiasi forma di violenza", e per svolgere "un'azione rinforzata e più coordinata nella lotta contro i focolai che covano in seno e attorno all'Europa stessa, nonché nel resto del mondo" [68].

[66] Si veda "Wake up, Europe!", in *The Economist*, 15 September 2001.

[67] Si veda Consiglio Europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Laeken, 14-15 dicembre 2001, e, in particolare: i) *Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione Europea* (Allegato I); ii) *Dichiarazione relativa all'operatività della politica europea comune di sicurezza e difesa* (Allegato II); iii) *Relazione della Presidenza sulla politica europea di sicurezza e difesa* (www.europarl.eu.int/summits/pdf/lae2_it.pdf).

[68] *Idem.*

PARTE SECONDA

Stati membri, pilastri e policy fields

3. *Pesc/Pesd: coerenza, flessibilità, efficacia*

di Antonio Missiroli *

Nella primavera del 2001, Slobodan Milosevic è stato finalmente arrestato. Questa decisione tanto attesa del nuovo governo di Belgrado è stata accolta entusiasticamente quasi ovunque, e la Conferenza dei Paesi Donatori per la ex Jugoslavia, che si è svolta di lì a poco, ha reagito prontamente, assegnando alla Repubblica Federale di Jugoslavia ingenti finanziamenti per la ricostruzione postbellica. La Commissione Europea, da parte sua, ha sbloccato un pacchetto di aiuti immediati che era stato temporaneamente congelato, nella speranza di esercitare così una forma di condizionalità e di accrescere la pressione su Belgrado. Negli stessi giorni, però, l'Ecofin (il Consiglio dei Ministri delle Finanze dell'UE) ha congelato altri attivi finanziari destinati alla Rfj, sostenendo che il sistema bancario locale non dava garanzie sufficienti di un loro uso adeguato. Entrambe le decisioni erano perfettamente razionali e totalmente giustificabili in termini delle politiche dell'UE: eppure il loro impatto congiunto si è rivelato completamente incoerente ed ha mostrato un grave limite del sistema di relazioni esterne dell'Unione. In realtà, quanto più funzionalmente complesso diventa tale sistema – mettendo in gioco strumenti politici diversi e spesso separati – tanto più esso necessita di un coordinamento e della sintonizzazione delle sue differenti azioni, se vuole raggiungere i suoi obiettivi dichiarati. La mancanza di un vero e proprio "punto di smistamento" e la logica (e le dinamiche) delle burocrazie europee rendono la conquista di una certa "coerenza" la sfida forse più importante per l'UE come "attore internazionale" e per la sua Poli-

* Ricercatore, EU Institute for Security Studies, Parigi. Parte di questo capitolo è una versione aggiornata di Antonio Missiroli, "European Security Policy: The Challenge of Coherence", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 6, No. 2 (Summer 2001), pp. 177-196.

tica estera e di sicurezza Comune (Pesc) nei prossimi anni [1].

Il problema della "coerenza" nell'azione esterna si è presentato per la prima volta con l'Atto Unico Europeo del 1987, ma in seguito i Trattati di Maastricht e di Amsterdam – che hanno fondato la vera e propria Pesc – e la Politica Europea di Sicurezza e Difesa (Pesd), varata nel 1999, hanno ulteriormente complicato il quadro. La politica estera europea è oggi "sparsa" sull'arco di tre pilastri e sottoposta alla "supervisione" (non ancora ben definita) del Segretario Generale del Consiglio ed Alto Rappresentante per la Pesc (SG/AR), carica attualmente ricoperta da Javier Solana. Il problema della coerenza può essere analizzato attraverso tre prismi diversi: uno neutrale ma sostanzialmente superficiale (requisito di non contraddizione); uno "benevolo" (interazione/sinergia al servizio di un obiettivo comune e generale), ed uno decisamente "malevolo" (esigenza di una forma di gerarchizzazione burocratica e politica) [2].

A metà 2000 il Commissario Europeo alle Relazioni Esterne, Chris Patten, ha riaperto il dibattito lamentando che "un puro approccio intergovernativo non potrà che condurci ad una situazione di debolezza e mediocrità: ad una politica estera europea del minimo comun denominatore", specialmente di fronte al prossimo allargamento. Se l'UE vuole andare al di là di un ruolo "meramente dichiaratorio", ha aggiunto Patten, deve "integrare tre filoni: le politiche nazionali, le politiche comunitarie e la Pesc stessa (il cosiddetto 'secondo pilastro')" [3]. Anche il Presidente

[1] Su questo argomento si veda J.Peterson, "Introduction: The European Union as a Global Actor", in John Peterson and Helen Sjursen (eds.), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, London, Routledge, 1998, pp. 3-17; Charlotte Bretherton and John Vogler, *The European Union as a Global Actor,* London, Routledge, 1999.

[2] Simon J. Nuttall, *European Foreign Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2000, specialmente pp. 25 sg.

[3] Chris Patten, *Una politica estera europea: ambizione e realtà*, discorso all'Institut Français des Relations Internationales (IFRI), Paris, 15 giugno 2000 (europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/speech_00_219_it.htm). Per una versione modificata si veda Chris Patten, "Projecting Stability", in *The World Today*, Vol. 56, No. 7 (July 2000), pp. 17-19. Patten sottolineava, tra l'altro, come l'Unione e i suoi stati membri "rappresentassero il 55% del totale degli aiuti allo sviluppo internazionali, e circa il 60% di tutti gli aiuti a dono".

della Commissione Prodi ha denunciato, in un discorso al Parlamento Europeo nell'ottobre del 2000, quello che ha definito il "pericolo di frammentazione", sostenendo che "l'attuale modello organizzativo non è sostenibile nel lungo termine": in sostanza, Prodi proponeva che "la funzione dell'Alto Rappresentante sia integrata nella Commissione, con uno status speciale ritagliato su misura delle esigenze della sicurezza e della difesa" [4]. Il documento di lavoro presentato dallo SG/AR al Consiglio Affari Generali informale tenutosi ad Evian il 2-3 settembre 2000, ha rappresentato il primo passo verso l'analisi e la ricerca di una soluzione di alcuni dei problemi sollevati da Patten. Il documento, infatti, affrontava esplicitamente il punto di vista "benevolo" del tema della coerenza, sollevando il dubbio che l'Unione a) "stia facendo il miglior uso possibile delle risorse collettive a sua disposizione"; b) "che eserciti, nel perseguimento dei suoi interessi comuni e nella difesa dei suoi valori, un'influenza nel mondo commisurata agli strumenti esterni e alle risorse che possiede"; e c) che "sia in grado di proiettarsi, e di essere percepita, come attore unico". Il documento metteva a confronto la presenza diplomatica cumulativa dell'Unione nel mondo [5] (15 stati più la Comunità Europea) con quella degli Stati Uniti, e valutava la presenza ed il peso globale dell'UE a 15 nelle organizzazioni internazionali, concludendo che all'impegno e alle risorse dispiegate dall'Unione non corrispondeva un'influenza commisurata. Il documento sosteneva, dunque, che vi erano i margini per razionalizzare gli aiuti ed accrescerne l'efficacia. Ad Evian sono stati discussi ed avviati all'attuazione una serie di possibili rimedi, quali la realizzazione di *Country Strategy Reports*, l'a-

[4] Il discorso di Prodi è riprodotto, assieme a quello di Patten, in Antonio Missiroli (ed.), *Coherence for European Security Policy. Debates-Cases-Assessments*, Occasional Papers No. 27, Paris, WEU Institute for Security Studies, 2001 (www.iss-eu.org/occasion/occ27e.html).

[5] La sola Commissione dispone oggi di oltre 120 tra delegazioni, rappresentanze permanenti ed uffici in paesi non membri (la prima sede del genere fu aperta a Londra nel 1954 dallo Escs), oltre 50 dei quali sono stati aperti dopo il 1989. Si veda Michael Bruter, "Diplomacy Without a State: The External Delegations of the European Commission", in *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 2 (June 1999), pp. 183-205.

dozione di una "clausola di prescrizione" per i programmi di aiuto e, più in generale, il rafforzamento del coordinamento e della comunicazione tra organismi nazionali e organi UE [6].

Purtroppo, però, la discussione politica che ne è seguita in seno al Consiglio non ha portato ad alcuna decisione significativa o stringente. Anzi, il Consiglio Affari Generali successivo ad Evian, svoltosi il 9 ottobre 2000 a Lussemburgo, si è limitato a stilare un comunicato che pare privo di qualsiasi sostanza. Il Consiglio, tra le altre cose, "accoglieva con soddisfazione le intenzioni espresse dalla Commissione in quest'area" e "prendeva nota" dell'intenzione di razionalizzare i suoi dipartimenti e delle "sue proposte per semplificare le procedure di gestione degli aiuti esterni": un linguaggio che, con ogni probabilità, serviva a dissimulare lo scontro interno sul progetto della Commissione di costituire la *Rapid Reaction Facility*, piano che non ha certo incontrato il favore della grande maggioranza del Consiglio. Questo, infine, sottolineava "l'importanza di strategie comuni per il coordinamento, la coerenza e l'efficacia dell'azione esterna", e chiedeva al SG/AR di presentare "un rapporto di valutazione sul funzionamento delle strategie comuni già adottate e su come utilizzare in modo migliore questo strumento per il futuro".

Le manovre e le lotte per il potere e l'influenza all'interno della burocrazia fanno parte del problema (l'elemento "malevolo") e tendono ad essere sovrastimati e in qualche misura "personalizzati" dai media, come nel caso del presunto dualismo Patten-Solana. Ma il fatto che i due personaggi in questione hanno un buon rapporto personale (mentre tra le rispettive burocrazie, a livelli più bassi, esistono tensioni tangibili) non deve offuscare i temi di fondo della coerenza di istituzioni e politiche. Paradossalmente, tali temi sono diventati ancora più seri da quando la Pesd è divenuta parte costitutiva della Pesc, sebbene abbia virtualmente rafforzato e completato la gamma di strumenti politici a disposizione dell'UE come attore internazionale. In realtà, la Pesd ha portato in dote alla politica estera europea organi (ed

[6] Vedi *Bulletin quotidien Europe*, n. 7790 (2 settembre 2000) e n. 7791 (4-5 settembre 2000).

interessi) burocratici ed istituzionali completamente nuovi – i Ministri della Difesa degli stati membri, il Comitato Politico e di Sicurezza (Cps), gli organismi militari dell'UE, per non parlare della Nato – contribuendo così potenzialmente a complicare il problema originario. È probabilmente per questo motivo che il punto focale della discussione aperta da Patten si è ben presto spostato, passando dalla politica *estera* europea in generale, o "nazione esterna", alla "gestione delle crisi" – un'espressione formalmente introdotta nel linguaggio UE con la dichiarazione di Colonia del giugno 1999 – e alla politica di *sicurezza* vera e propria. Questo saggio intende esaminare sinteticamente gli aspetti cruciali del tema della "coerenza", prima di analizzare più specificamente le sue ripercussioni sulla prevenzione dei conflitti e la gestione delle crisi, puntando a fornire una valutazione critica del ruolo che la coerenza svolge nella definizione dell'UE come attore internazionale.

1. CONSISTENCY, COERENZA E POLITICA DI SICUREZZA

I vari Trattati – dall'Atto Unico Europeo al Trattato dell'Unione Europea – fanno riferimento alla necessità di *consistency*: l'art. 3 (ex art. C) Tue di Maastricht afferma, tra l'altro, che "(...) l'Unione assicura in particolare la coerenza (in inglese *consistency)* globale della sua azione esterna nell'ambito delle politiche in materia di relazioni esterne, di sicurezza, di economia e di sviluppo. Il Consiglio e la Commissione hanno la responsabilità di garantire tale coerenza (*consistency)* e cooperano a tal fine". Il testo francese, però, parla di *cohérence*, e quello tedesco di *kohärenz*. Questi termini hanno diverse implicazioni giuridiche. In linea di principio, infatti, la "consistency", nel linguaggio giuridico, significa assenza di contraddizioni, mentre la "coerenza" ha anche connotazioni positive: il primo termine ha a che fare con la compatibilità ed il buon senso, mentre il secondo evoca maggiormente sinergie e valore aggiunto. Logicamente, i due termini comportano anche gradi diversi di rigore: è del tutto concepibile, ad esempio, che qualcosa sia più o meno coerente, mentre non può essere più o meno *consistent*: lo è o non lo è.

Da un punto di vista politico ed anche funzionale, tuttavia, la differenza tra i due termini può rivelarsi meno profonda. Entrambi, infatti, alludono alla necessità di un coordinamento delle politiche, con l'obiettivo di assicurare che l'UE agisca in modo unitario: tanto più quando si riferiscono alle attività esterne dell'Unione, che sono intrinsecamente interpilastri. Dietro vi è, naturalmente, la tesi che agendo in modo unitario e con uno scopo comune, l'UE (cioè i 15 più la Comunità/Unione) divenga anche, *ipso facto*, più efficiente ed efficace: una tesi più intuitiva che empiricamente dimostrata, visto che la politica estera europea ha spesso conseguito l'unanimità a scapito dell'efficacia e che, in generale, una politica può essere efficace senza essere necessariamente coerente (come ben dimostrano gli esempi "del bastone e della carota", o del "poliziotto buono-poliziotto cattivo").

Alla luce dei Trattati, inoltre, la *consistency* e/o la coerenza *non* costituiscono un requisito giuridico: le clausole dedicate alla Pesc possono essere considerate linee direttrici o norme, ma non rientrano nella sfera d'azione della Commissione e, di conseguenza, la Pesc non rientra nella giurisdizione della Corte Europea di Giustizia. Si può quindi dire che gli articoli del Titolo V del Tue vanno considerati giuridicamente e politicamente vincolanti, ma non possono essere imposti [7].

Il quadro diventa ancora più complicato se decliniamo *consistency* e/o coerenza in senso *orizzontale* (tra i pilastri UE) oppure *verticale* (tra l'UE e le politiche degli stati membri). In altri

[7] Si veda Heinz-George Krenzler and Heinz-Christian Schneider, "The Question of Consistency", in Elfriede Regelsberger, Philippe de Schouteete and Wolfgang Wessels (eds.), *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner, 1997, pp. 133-151; Christian Tietje, "The Concept of Coherence in the Treaty on European Union and the CFSP", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 1, No. 2 (1997), pp. 211-233; Uwe Schmalz, "The Amsterdam Provisions on External Coherence: Bridging the Union's Foreign Policy Dualism?", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 3, No. 3 (Autumn 1998), pp. 421-442. Per una rassegna generale si veda in particolare Simon Duke, *Consistency as an Issue in EU External Activities*, EIPA Working Paper No. 99/W/06, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1999 (eipa-nl.com/public/public_publications/current-books/WorkingPapers/99w06.pdf), e Antonio Missiroli, "European Security Policy: The Challenge of Coherence", cit.

termini la *consistency*, come requisito minimo, e la coerenza, come extra desiderabile, possono essere – entrambi o presi singolarmente – criteri per valutare i modi della proiezione esterna dell'UE come attore internazionale. In una prospettiva storica, si può sostenere che mentre la *consistency* è cresciuta negli ultimi dieci anni (dalle cacofonie dei primi anni '90 sull'argomento dei Balcani si è passati ai Consigli di Colonia, Helsinki o, più recentemente, Evian), la coerenza lascia ancora molto a desiderare. Una certa misura di compatibilità e coordinamento tra le politiche estere degli stati membri (15) è stata raggiunta, ad eccezione forse della scena dell'Onu, dove però, l'assenza di coordinamento è ratificata dai Trattati. La complementarietà (15+1) è da poco stata concettualizzata come obiettivo auspicabile e razionale: si tratta, ora, di tradurla nella pratica. La sinergia, invece, cioè la capacità di aggiungere valore e moltiplicare l'impatto di tutte le politiche esterne agendo assieme (15+1+*n*) sembra ancora lontana dall'orizzonte dell'UE.

Una ulteriore serie di questioni riguarda il tema della *gerarchizzazione*: chi o che cosa viene per primo? In generale, si può sostenere che una architettura di Politica estera e di sicurezza veramente gerarchica, se esiste, è più tipica dell'assetto costituzionale e della macchina burocratica di un singolo Stato che non di una struttura "condominiale" e di procedure decisionali come quelle dell'UE [8]. Anche nel contesto dei singoli stati, però, tali gerarchie sono più teoriche che reali: nei sistemi pluralisti, le diatribe burocratiche non sono mai risolte definitivamente. In sostanza, dunque, il problema è più politico che giuridico, anche se la Pesc e le attività esterne della Commissione Europea dovrebbero, in teoria, trovarsi in un rapporto di complementarietà e non gerarchico. Se però si adotta una definizione (ed una pratica) estensiva delle espressioni "azioni congiunte" e "strategie comuni", la sfera di competenza della Pesc si estenderebbe

[8] Circa il modello "condominiale" vedi Philippe C. Schmitter, "Imagining the Future of the euro-Polity with the Help of New Concepts", in Gary Marks, Philippe C. Schmitter and Wolfgang Streeck (eds.), *Governance in the European Union*, London, Sage, 1996, pp. 121-150.

probabilmente alla Comunità Europea. In altre parole, *consistency* e coerenza potrebbero in ultima istanza concretizzarsi, ma a scapito della dimensione comunitaria. Eppure, anche gli stati membri sarebbero sempre più vincolati e limitati da una Pesc più coerente: un approccio intergovernativo "puro" non funziona più, anche se gioca ancora un importante ruolo psicologico e di "presentazione", specialmente per i rappresentanti e i responsabili politici nazionali. In ogni caso, una analoga tendenza a sfumare le linee di divisione tra metodi e sfere d'azione dell'UE si sta già manifestando nella crescente "bruxellizzazione" della Pesc: le decisioni, cioè sono sempre più spesso predisposte e prese a Bruxelles piuttosto che nelle capitali nazionali (o tra loro), in un gioco a più livelli che non isola più le procedure e le istanze del secondo pilastro da quelle degli altri pilastri [9].

Sia la coerenza che la *consistency*, infine, sono anche una questione di come l'UE si rappresenta davanti a terze parti o all'interno delle istituzioni multilaterali. Da una parte, quindi, la questione riguarda il problema della *trojka* (che il Trattato di Amsterdam non è riuscito a risolvere in modo soddisfacente, soprattutto in vista del prossimo allargamento) e, anche se in misura minore, il ruolo dei "rappresentanti speciali". Dall'altra parte, la rappresentazione esterna europea può e forse deve essere valutata alla luce dell'azione sia dell'Unione che degli stati membri nei contesti pluri-multilaterali: in aree di politica estera, cioè, dove l'Unione agisce con voce unica ma non è l'unico attore. Nei Balcani, ad esempio, dove anche l'Onu, l'Osce e la Nato sono coinvolte in uno sforzo congiunto per la regione, sia il ruolo dell'UE che quello degli stati membri sembrano presentare pro-

[9] Sulla nozione di "bruxellizzazione" si veda David J.Allen, "The European Rescue of European National Policy?", in Christopher Hill (ed.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, London, Routledge, 1996, pp. 288-304; e David J.Allen, "Who Speaks for Europe? The Search for an Effective and Coherent External Policy", in John Peterson and Helen Sjursen (eds.), *A Common Foreign Policy for Europe?*, cit., pp. 41-58. Sulla governance a più livelli vedi John Peterson, "Decision-Making in the European Union: Towards a Framework for Analysis", in *Journal of European Public Policy*, Vol. 2, No. 1 (March 1995), pp. 69-93; e John Peterson and Elizabeth Bomberg, *Decision-Making in the European Union*, Basingstoke, MacMillan, 1999.

blemi. Nella regione baltica, invece, i due ruoli sembrano funzionare, almeno finora. Questo significa che sia la *consistency* che la coerenza hanno anche una dimensione *inter-organizzativa*. Gli stati membri dell'UE sono anche membri delle organizzazioni multilaterali o regionali appena citate (per non parlare delle istituzioni finanziarie internazionali), al cui interno possono agire come blocco, come gruppo organizzato, persino come un potenziale "agente" sub-regionale, oppure semplicemente come partner paritari.

Di più: da quando la politica di sicurezza vera e propria è stata inserita nel campo di competenza della Pesc, non ha avuto una stabile struttura amministrativa su cui poggiarsi. La Commissione stessa ha subito diverse riorganizzazioni in quest'area dal 1993 in poi. In un primo momento, gli affari economici esterni (DG1) sono stati separati da quelli politici (DG1A), poi, con Jacques Santer, sono stati divisi per aree geografiche e sparsi tra vari Commissari e Direttorati Generali. Con Romano Prodi, finalmente, le due aree sono state concentrate in due grandi Direzioni Generali – Relex e Allargamento – che oggi condividono il palazzo Charlemagne, a Bruxelles, con la DG del Commercio. Ma Prodi non ha applicato la raccomandazione, contenuta nel Trattato di Amsterdam, che tutte le competenze esterne della Commissione fossero poste sotto l'autorità di un unico Vice Presidente. Inoltre, alcune funzioni sono state separate e decentrate, altre restano sparse tra i pilastri, e la DG E del Segretariato del Consiglio è un altro attore importante con cui fare i conti. Infine, come è stato già ricordato, il Trattato di Amsterdam ha istituito la funzione di Alto rappresentante per la Pesc e la Policy Planning Unit (Ppu, inizialmente definita Policy Planning e Early Warning Unit), e il Trattato di Nizza ha aggiunto il Comitato Politico e di Sicurezza (Cps) [10].

In altri termini, anche sul piano strettamente istituzionale la UE non ha ancora completato la transizione da vera e propria "potenza civile" – come indubbiamente era alle origini, ed ha continuato ad

[10] Si veda David Spence, "Foreign Ministries in National and European Context", in Brian Hocking (ed.), *Foreign Ministries: Change and Adaptation*, Basingstoke, MacMillan, 1999, pp. 247-268.

essere a lungo [11] - ad attore internazionale a pieno titolo, in grado, cioè, di proiettare la sicurezza al di là dei propri confini. Riordinare le istituzioni è sempre stata una delle preoccupazioni principali degli europei, per ragioni tanto di equilibri politici interni quanto di efficienza amministrativa. La Politica estera e di sicurezza pone però un problema peculiare: proprio perché l'Unione non agisce come unità singola e sotto l'esclusiva responsabilità di un Presidente sul modello americano, infatti, diventa ancor più importante cercare di arrivare ad un qualche tipo di razionalizzazione e coordinamento dei diversi organi preposti all'azione comune esterna, specialmente quando si tratta di gestione delle crisi.

2. PREVENZIONE DEI CONFLITTI E GESTIONE DELLE CRISI

In realtà, la discussione sulla *consistency* e la coerenza della politica di sicurezza europea faceva perno sulla prevenzione dei conflitti e sulla gestione delle crisi. Anche qui, la terminologia è tutt'altro che nuova: in questo caso, però, derivava dal linguaggio politico internazionale piuttosto che da quello specificamente europeo. Esiste, infatti, un'abbondante letteratura accademica, legata per lo più alle ricerche sulla pace e alle attività dell'Onu e delle sue agenzie, sui modi per impedire che una situazione di crisi degeneri in un vero e proprio conflitto violento [12]. In questa

[11] Per il concetto originario di "potenza civile" si veda François Duchêne, "The European Community and the Uncertainties of Interdependence", in Max Kohnstamm and Wolfgang Hager (eds.), *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*, Londra, MacMillan, 1973, pp. 1-21. Per variazioni più recenti sullo stesso tema si veda Richard Rosencrance, "The European Union: A New Type of International Actor", in Jan Zielonka (ed.), *Paradoxes of European Foreign Policy*, The Hague, Kluwer Law International, 1998, pp. 15-24; e Goran Therborn, "Europe in the 21st Century: The World's Scandinavia", in *Irish Studies in International Affairs*, Vol. 8 (1997), pp. 21-34.

[12] Si veda Joseph S. Nye jr., *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*, New York, Harper & Collins, 1993; Michael S. Lund, *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy*, Washington, United States Institute for Peace Press, 1996; I. William Zartman and J. Lewis Rasmussen (eds.), *Peacemaking in International Conflict. Methods and Techniques*, Washington, United States Institute for Peace Press, 1997. Si veda anche Paul Hart, Eric Stern and Bengt Sundelius, "Crisis Management: An Agenda for Research and Training in Europe", in *Cooperation and Conflict*, Vol. 33, No. 2 (June 1998), pp. 207-224.

letteratura, la *prevenzione dei conflitti* abbraccia un'ampia gamma di strumenti (di natura politica, economica e militare), oltre che forme di azione legate alle varie cause di una determinata crisi: strutturali, contingenti, occasionali. La *gestione delle crisi*, invece, è considerata una strategia più a breve termine e legata alle contingenze, e può comportare un uso più diretto degli strumenti militari (*peace-enforcement* e *peace-keeping*) e la diplomazia "negativa" (sanzioni, embargo, congelamento dei rapporti), per quanto possa avere anche una dimensione specificamente civile (aiuti umanitari, protezione dei civili, operazioni di polizia). La gestione delle crisi implica la valutazione, la risposta e l'azione per porre fine alle crisi, oltre che la riabilitazione post-crisi o *peace-building* (che può a sua volta diventare uno strumento per evitare che in futuro si riproponga lo stesso conflitto). In termini generali, però, i confini tra i due pacchetti di politiche possono a volte essere confusi, e molto spesso gli strumenti – specialmente dal punto di vista dell'UE – possono coincidere: sono semplicemente applicati in proporzioni e combinazioni diverse a seconda della specifica natura di una crisi, della fase in cui si trova e della sua collocazione geografica [13]. È anche questo fattore, incidentalmente, che rende la *consistency* e la coerenza così indispensabili per un utilizzo efficace di tali strumenti.

La nuova attenzione dell'UE per la prevenzione dei conflitti e la gestione delle crisi (e soprattutto per i loro aspetti civili) rispondeva ad uno specifico interesse della burocrazia – quella della Commissione, nelle cui competenze rientrano tanti aspetti della prevenzione dei conflitti – e ad un interesse politico contingente: quello della Presidenza svedese dell'Unione (gennaio-giugno 2001). Il governo di Stoccolma vi vedeva una opportunità per valorizzare un punto di forza nazionale e di trasmettere

[13] Per una rassegna su questo argomento, si veda Peter Cross and Guenola Rasamoelina (eds.), *Conflict Prevention Policy of the European Union: Recent Engagements, Future Instruments*, SWP-CPN Yearbook 1998/1999, Baden-Baden, Nomos, 1999; Michael Lund and Guenola Rasamoelina (eds.), *The Impact of Conflict Prevention Policy: Cases, Measures, Assessments*, SWP-CPN Yearbook 1999/2000, Baden-Baden, Nomos, 2000.

alla propria opinione pubblica interna un'immagine più accettabile e familiare della Pesc/Pesd. In termini più generali, l'accento posto sulla prevenzione dei conflitti e sulla gestione civile (e non militare) delle crisi serviva anche ad obiettivi più ampi. Alcuni stati membri, infatti, si sentivano in difficoltà rispetto alla presunta "militarizzazione" cui la Pesc sembrava essere avviata dopo i Consigli di Colonia e di Helsinki. Inoltre, la prevenzione dei conflitti e la gestione civile delle crisi apparivano, come obiettivi politici, relativamente meno controversi tra i Quindici, e sembravano anche richiedere meno risorse. Queste, anzi, esistevano già quasi tutte, a livello nazionale o europeo, oppure multilaterale: serviva solamente un migliore coordinamento ed una maggiore sinergia.

Il Consiglio Europeo di Santa Maria da Feira del giugno 2000 ha prodotto un primo Piano d'Azione sulla gestione civile delle crisi e sull'impiego delle forze di polizia, che è stato poi assunto come base di partenza dalla Presidenza svedese. Ma l'ufficio dello SG/AR e la Commissione hanno continuato a lavorare separatamente su questo tema e a produrre ciascuno i suoi documenti politici, sottolineando rispettivamente la centralità del Comitato Politico e di Sicurezza e del Relex nelle diverse fasi delle operazioni di gestione delle crisi. Più nel dettaglio, all'inizio del 2001 Solana ha presentato al Consiglio un breve "contributo" autonomo sulle "Procedure per una gestione complessiva e coerente delle crisi", mentre la Commissione si dedicava ad un suo lavoro interno sulle linee direttrici della politica di prevenzione dei conflitti che avrebbe alla fine prodotto la dettagliata ed amplissima "Comunicazione" che è stata resa pubblica nell'aprile del 2001. Il documento della Commissione, in particolare, comprendeva un elenco di raccomandazioni che tracciavano una importante distinzione tra la prevenzione *a lungo termine* e quella *a breve termine* dei conflitti. Ne conseguiva che le politiche e gli strumenti comunitari sarebbero stati fondamentali per il primo tipo di prevenzione, mentre la coerenza tra le azioni del Consiglio e quelle della Commissione (dimensione orizzontale) e tra i comportamenti dell'UE e quel-

li degli stati membri (dimensione verticale) sarebbe stata cruciale per il secondo tipo [14].

Considerati assieme, il "contributo" del SG/AR e la Comunicazione della Commissione rappresentano dei progressi importanti nella discussione; detto questo, però, se non si istituisce un quadro giuridico più vincolante – sotto forma di un'azione congiunta, come suggerito ad esempio da Solana, e/o nel contesto della revisione dei Trattati prevista per il 2003-2004 – è evidente che vi sarà sempre la possibilità di occasionali lotte territoriali e di iniziative ed interpretazioni "malevole". Da un canto, naturalmente, è difficile stabilire procedure dettagliate senza aver mai gestito alcuna crisi *come Unione Europea*. Inoltre, nella realtà le crisi – specialmente quelle in cui la componente militare potrebbe giocare un ruolo centrale – tendono a generare pratiche che spesso aggirano o addirittura contraddicono meccanismi precedentemente concordati, come dimostra l'impatto del conflitto del Kosovo sulle strutture della Nato. D'altro canto, l'Unione è una comunità giuridica, e la sua coerenza e legittimazione sono fondate sulla codificazione consensuale di regole comuni di condotta e d'azione: anche nel campo della Pesc è difficile ignorare quanta strada abbia fatto la "legalizzazione" da quando è stata istituita, e fino a che punto abbia inciso sull'applicazione delle politiche [15].

Finché la politica di sicurezza europea sarà in trasformazione, dunque, potrebbe essere una decisione saggia, oltre che obbligata, quella di attenersi, almeno in un primo momento, alla posizione secondo cui una "crisi" è tale – e quindi innesca tutte le relative procedure e gli organi ad hoc – solo quando lo stabilisce il Consiglio. Di conseguenza, l'Unione entrerebbe in gioco nella "gestione" di una crisi solo quando il Consiglio decidesse all'unanimità che: a) una determinata crisi colpisce gli interessi

[14] I due documenti sono riprodotti in Antonio Missiroli (ed.), *Coherence for European Security Policy*, cit.

[15] Si veda Michael E. Smith, "Diplomacy by Decree: The Legalization of EU Foreign Policy", in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 1 (March 2001), pp. 79-104.

comuni degli stati membri; b) l'azione da parte dell'Unione può produrre un esito positivo; c) l'Unione possiede tutti i mezzi necessari per affrontare e possibilmente risolvere quella crisi, cioè i mezzi sufficienti per *rispondere e mettere fine alla crisi.* Resta, naturalmente, una certa ambivalenza circa quello che è o dovrebbe essere l'obiettivo ultimo della gestione della crisi per l'UE: fornire aiuti umanitari, come è stato detto recentemente, promuovere la democrazia [16], o altro ancora? Si può, tuttavia, sostenere che i due obiettivi non si escludano: al contrario, potrebbero rafforzarsi a vicenda. In questo stadio, inoltre, tale ambivalenza è un vantaggio piuttosto che un punto di debolezza, perché contribuisce ad ampliare e a rendere potenzialmente più sofisticati gli strumenti politici e le capacità complessive dell'Unione.

Ed è indubbiamente quello che sta accadendo con la dimensione civile della gestione delle crisi. A questo proposito, il Consiglio Europeo di Feira, nel giugno 2000, ha fissato quattro "priorità": a) *operazioni di polizia*, definizione che comprende sia potenziare le locali forze di polizia, che sostituirsi ad esse; b) il ripristino dello *Stato di diritto*, per ristabilire e/o a rafforzare i sistemi giudiziario e penale locali; c) l'*amministrazione civile*, con l'obiettivo di creare un gruppo di esperti, un database e modalità per la formazione; e d) la *protezione civile*, contro le catastrofi sia naturali che provocate dall'uomo. La Presidenza svedese ha tentato di spingere ulteriormente su questa dimensione, ma si è scontrata con un ostacolo rilevante: la maggior parte delle capacità e delle strutture essenziali per la gestione civile delle crisi sono di proprietà nazionale e poste sotto il controllo di ministeri (della Giustizia e degli Affari interni, ed altri) che sono poco coinvolti e ancor meno interessati alla Pesc e alla Pesd. Un po' come avviene nel campo strettamente militare, i contributi alla "cassa degli attrezzi" comune sono volontari e il finanziamento è fondamentalmente affidato agli stati membri. Eppure, la domanda interna di queste strutture civili è molto più alta, mentre è molto inferiore il loro grado di spiega-

[16] Vedi S. Rynning, "Providing Relief or Promoting Democracy? The European Union and Crisis Management", in *Security Dialogue*, Vol. 32, No. 1 (March 2001), pp. 87-101.

mento esterno. Un caso esemplificativo è dato dal Police Headline Goal, stabilito a Feira, e raggiunto finalmente solo alla fine del 2001. Incidentalmente, questa è stata l'unica delle quattro priorità fissate nel giugno 2000 sulla quale siano stati compiuti progressi significativi, sia in termini di forze assegnate, che di (virtuale) attuazione della politica formulata. Vale anche la pena di notare che quasi tutti i requisiti per la formazione, il reclutamento e lo spiegamento delle forze di polizia nel quadro della gestione delle crisi, sono attinti alle linee direttrici e alla pratica dell'Onu e/o dell'Osce, cosa che mette in evidenza un altro aspetto importante di quella che potrebbe essere definita coerenza *interorganizzativa*. Quanto alle altre tre priorità, il progresso è solo sulla carta, in quanto sono stati fissati obiettivi indicativi per le forze, soprattutto dalla Relazione della Presidenza sulla Pesd, allegata alle Conclusioni del Consiglio Europeo di Göteburg del giugno 2001.

Infine, il 16 giugno del 2000 il Consiglio ha istituito un Comitato per la gestione degli aspetti civili delle crisi (Civcom), formato da un rappresentante per ciascun stato membro, più uno della Commissione. Il suo compito, però, è quello di coordinare tutte le capacità nazionali relative alla gestione civile delle crisi, ma solamente come organismo consultivo, non operativo: deve rispondere al Coreper, ma sarebbe molto più utile che rispondesse al Cps. Allo stesso tempo, l'unica istituzione europea che può disporre di risorse umane e finanziarie per la gestione civile delle crisi è la Commissione, sia attraverso EuropeAid – che gestisce, a partire dagli inizi del 2001, una buona parte dei progetti UE di aiuto ed assistenza – che tramite Echo, l'organizzazione della Comunità per gli aiuti umanitari.

Il fattore decisivo, in ultima istanza, sarà probabilmente una adeguata capacità comune di *valutazione delle crisi*. Tale capacità dovrebbe entrare in gioco in tutti i possibili stadi di gestione della crisi, ma soprattutto in quel momento critico che è il passaggio all'azione tempestiva, che dovrebbe costituire l'anello di collegamento tra prevenzione e risposta. Richiederebbe anche un grado massimo di coerenza, a livello sia verticale ed orizzontale, che tra le organizzazioni impegnate. Eppure, almeno per il

momento le sole strutture su cui possiamo fare affidamento, oltre a quelle degli stati membri, sono:

- da parte della Commissione, il Conflict Prevention Network (Cpn), fondato nel 1997 e coordinato dalla Stiftung Wissenschaft und Politik di Berlino, e il nuovo "Meccanismo di reazione rapida", a Bruxelles, che dovrebbe consentire interventi rapidi in tutto il mondo e superare le barriere procedurali, di bilancio e geografiche del recente passato. Ma il ruolo del Cpn è stato recentemente messo in discussione e potrebbe presto subire un radicale cambiamento, mentre il "Meccanismo" ha appena cominciato a lavorare, con uno stanziamento iniziale di 20 responsabili e 25 milioni di euro per gli anni 2001-2002;
- da parte del Consiglio, il Ppu (assieme al Situation Centre) e, sia pure indebolito, il Cps con i suoi reparti militari. Da essi dipendono anche le competenze necessarie a rispondere e mettere fine alle crisi (possibilmente in congiunzione con la Nato). Inoltre, due azioni congiunte Pesc approvate alla fine di luglio 2001 hanno stabilito che il Centro satellitare della ex Ueo vicino a Madrid, e l'Istituto per gli Studi sulla Sicurezza della ex Ueo, a Parigi, diventassero "agenzie autonome" dell'Unione a partire dal gennaio 2002.

La riabilitazione post-crisi e il *peace-building*, a loro volta, dovrebbero coinvolgere un numero più ampio di attori istituzionali (il Consiglio e la Commissione), internazionali (le organizzazioni finanziarie internazionali, l'Onu, l'Osce) e non governativi. Finora, però, non è stato costruito (e neanche progettato) alcun ponte funzionale o istituzionale per superare la separatezza tra le attività, gli organismi e le comunità civili e quelle militari di gestione delle crisi. Alcuni piani per la cooperazione civile-militare (Cimic) sul terreno, già delineati in passato dall'Ueo e più recentemente dalla Nato, sono stati brevemente discussi, ma non incorporati né adattati dall'UE [17]. Né è stato abbozzato

[17] Un ulteriore elemento da tenere presente in questo quadro specifico è il ruolo delle Ong, che sono normalmente piuttosto riluttanti a lavorare con o a fianco dei militari, e tendono ad insistere sulla necessità (dettata sia dal desiderio di difendere la loro identità, sia da esigenze operative) di mantenersi "neutrali" tra le parti, mentre una delle principali lezioni apprese dalle operazioni di *peace-keeping* dello scorso decennio è esattamente la necessità di schierarsi a fianco di una delle parti, ed agire di conseguenza.

alcun concetto di ampio respiro teso a tracciare un sistema sostenibile di finanziamento delle operazioni europee di gestione delle crisi. E mentre l'approccio nazionale potrebbe finire per suscitare un problema di *"burden sharing" all'interno* dell'UE (poiché alcuni paesi potrebbero impegnare una grande quantità di risorse, mentre altri potrebbero fare bella figura a spese dei primi), la linea di bilancio della Pesc ammonta tuttora ad appena 10 milioni di euro all'anno.

3. IL TRATTATO DI NIZZA: E DOPO?

Il Consiglio Europeo di Nizza ha cambiato radicalmente questo quadro? Per quel che riguarda la Conferenza intergovernativa, il nuovo Trattato [18] l'ha effettivamente semplificata, soprattutto eliminando l'Ueo (art. 17 Tue) e attribuendo al Cps, come è stato già accennato, il ruolo fondamentale nella gestione delle crisi (art. 25 Tue). Per quel che riguarda l'eliminazione dell'Ueo, la precedente formulazione era già divenuta obsoleta con le Dichiarazioni di Colonia e di Helsinki: il guadagno, in questo caso, è principalmente funzionale, in quanto l'UE non ha bisogno di "delegare" la gestione militare delle crisi ad una organizzazione internazionale separata, per quanto a lei legata (anche in virtù di una composizione parzialmente coincidente) [19]. Nel caso dell'attribuzione al Cps del ruolo chiave nella gestione delle crisi, il risultato finale non era affatto scontato: anzi, gli stati membri erano profondamente divisi sull'opportunità di inserire nel Trattato la Pesd (e se sì, fino a che punto), e solo la tenacia

[18] Per una prima valutazione accademica si veda Wolfgang Wessels, "Nice Results: The Millennium IGC in the EU's Evolution", in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 2 (March 2001), pp. 197-219.

[19] Il risultato dell'eliminazione dell'Ueo è che ci sarà meno bisogno di coerenza tra organizzazioni diverse, a tutto vantaggio dell'efficienza. Una simulazione attuata durante le esercitazioni congiunte UE-Ueo svoltesi nel giugno 1998, al fine di "mettere alla prova" le disposizioni di Amsterdam, ha dimostrato che per mettere in moto la gestione di una crisi internazionale sarebbero state necessarie ben 25 diverse fasi procedurali tra le due organizzazioni; e che il numero delle fasi sarebbe salito a 37 (o addirittura a 45, a seconda del tipo di interfaccia) se fosse stato necessario usare le risorse della Nato. Si veda WEU CM (98) 39, *Modus Operandi of Article J.4.2/Article 17.3 and Flow Chart* (13 novembre 1998).

di alcuni di essi ha consentito di inserire nel Trattato il Cps, ma non il Comitato Militare (CM) né l'organizzazione del Comitato di Stato Maggiore (SM). Vale la pena di notare, inoltre, che la scomparsa di fatto del Comitato Politico che un tempo governava la Pesc, e il cui ruolo sarà ora limitato agli incontri ufficiali con paesi terzi e alla preparazione dei Consigli Europei – consolida ulteriormente la "bruxellizzazione" della Pesc. Secondo il nuovo testo, nel ruolo del Cps rientrano l'allarme preventivo, la valutazione delle crisi e la proposta di possibili risposte, il controllo dei successivi sviluppi, e, in determinate condizioni, anche l'esecuzione diretta delle risposte. Il nuovo art. 25, in altri termini, getta le basi giuridiche della gestione delle crisi, tanto che per la prima volta questa espressione viene inserita nel Tue [20].

Ma il Trattato di Nizza affronta il tema della coerenza della Pesc anche in modo più diretto, come si vede nelle nuove clausole sulla "cooperazione rafforzata in base al Titolo V del Tue" (che sarà incluso nel nuovo art. 27), che non esistevano nel Trattato di Amsterdam [21]. La clausola I, per esempio, afferma che la cooperazione rafforzata dovrà rispettare: a) la "coerenza della Politica estera e di sicurezza comune" (quella verticale), e b) la "coerenza tra l'insieme delle politiche dell'Unione e l'azione esterna della stessa" (quella orizzontale). Di più, le clausole K-M della bozza sottolineano (in modo molto più accentuato rispetto alle clausole relative agli altri pilastri) il ruolo del Consiglio e del SG/AR come principali organismi incaricati di avviare, realizzare e possibilmente allargare la cooperazione rafforzata. Purtroppo, però, la clausola J limita esplicitamente la cooperazione rafforzata nella Pesc alla "attuazione di una azione congiunta o di una posizione comune", escludendo così le strategie comuni,

[20] Per il nuovo testo si veda Maartje Rutten (ed.), *From St.Malo to Nice – European Defence: Core Documents*, Chaillot Paper No. 47, Paris, WEU Institute for Security Studies, 2001 (www.iss-eu.org/chaillot/chai47e.html).

[21] Su tutta questa materia si veda A.Missiroli, CFSP, Defence and Flexibility, *Chaillot Paper* 38, Paris, Weu Institute for Security Studies, 2000 (www.iss-eu.org/chaillot/chai38e.html).

e taglia fuori le "questioni che presentano implicazioni militari o rilevanti per la difesa", quindi la Pesd [22].

In una certa misura, quindi, l'esito dei negoziati di Nizza sulla cooperazione rafforzata in base al Titolo V, su cui hanno pesato, alla fine, calcoli politici di breve respiro e accordi dell'undicesima ora, disfa quello che era stato conquistato con tanta fatica con gli art. 17 e 25. Innanzitutto, limita l'applicabilità delle disposizioni ad azioni congiunte e posizioni comuni, privando così la cooperazione rafforzata del respiro e del valore strategico che avrebbe potuto avere. In secondo luogo, inserisce una potenziale fonte di *in*coerenza, separando la Pesd dal "resto" della Pesc e facendone un'area inaccessibile. Il risultato è che da una parte è diventato impossibile applicare qualsiasi forma di cooperazione rafforzata al terreno cruciale (una specie di "pilastro uno e mezzo") dell'industria della difesa, e a tutte le questioni che presentino implicazioni operative. D'altro canto, è di fatto impossibile anche applicare la cooperazione rafforzata alla gestione delle crisi, visto che la componente militare non può esservi incorporata. Un tale deludente esito è ancor più deprecabile se si considerano i progressi che erano stati realizzati precedentemente nella Cig. Il 4 ottobre 2000 era stato presentato un documento italo-tedesco sulla cooperazione rafforzata, e il 17 novembre anche la Presidenza francese aveva presentato una bozza di documento che parlava della possibilità di applicare la cooperazione rafforzata a "iniziative nel campo della sicurezza e della difesa che contribuiscano all'acquisizione di capacità di gestione delle crisi". Infine, alla vigilia del Consiglio Europeo, anche la delegazione britannica sembrava disposta ad accettare che fosse almeno citata l'industria della difesa, anche se poi a Nizza, nella concitazione del round finale, ha cambiato idea [23].

La "Relazione della Presidenza sulla Pesd" e i suoi Allegati,

[22] Le clausole si riferiscono alla prima bozza del Trattato di Nizza, e sono confluite nell'Art. 27 di Nizza.

[23] Si veda il sito web del Consiglio sulla CIG e, più specificamente, CONFER 4783/00 (ue.eu.int/cigdocs/IT/4783i.pdf) e 4803/00 (ue.eu.int/cigdocs/EN/4803en.pdf).

invece, rappresentano lo sforzo più serio e convinto compiuto finora dalla UE per delineare una politica di gestione delle crisi degna di questo nome, per quanto siano una clamorosa conferma di come quasi tutti gli stati preferiscano sviluppare la nuova politica tramite il diritto comune piuttosto che il diritto romano, per così dire: cioè tramite dichiarazioni e Rapporti del Consiglio piuttosto che disposizioni del Trattato [24]. La Relazione della Presidenza esamina con una certa ricchezza di dettagli sia gli obiettivi generali che gli strumenti specifici di quella che definisce "una struttura *complessiva* di gestione delle crisi e di prevenzione dei conflitti, a sostegno degli obiettivi della Pesc", e tenta anche di prefigurare alcune procedure ad hoc e scorciatoie istituzionali che scatterebbero "in caso di crisi" – se e quando, cioè, il Consiglio decide che esiste una crisi – che per la maggior parte puntano a conferire al Cps e al SG/AR il necessario potere e accesso diretto al Consiglio.

Nel complesso, si può dire che restano indubbiamente aree grigie, questioni aperte e incognite significative, a cominciare dal rapporto (sia funzionale che gerarchico) tra Coreper e Cps, tra Cps e SG/AR, tra SG/AR e la Presidenza a rotazione dell'UE. Eppure, il quadro della politica europea di sicurezza derivante dalle decisioni di Nizza – in termini di organi istituzionali, di procedure decisionali e di funzionalità – potrebbe, alla fine, assomigliare da vicino alla Figura 1. Si tratta, naturalmente, di un quadro *statico*, che è destinato a cambiare – specialmente sotto il profilo dell'importanza relativa di ciascun organo – a seconda dell'area geografica di destinazione e della miscela più appropriata di strumenti politici da mettere in campo. Ed è destinato a cambiare ancor di più "in caso di crisi", quando

[24] Analogamente, la Cooperazione Politica Europea si era sviluppata tramite il diritto consuetudinario prima di essere incorporata nell'Atto Unico Europeo e di acquisire procedure formali: si veda Renaud Dehousse and Joseph H.H. Weiler, "EPC and the Single Act: From Soft Law to Hard Law?", in Martin Holland (ed.), *The Future of European Political Cooperation: Essay on Theory and Practice*, Basingstoke, MacMillan, 1991, pp. 121-142. Si veda anche Lydia N. Pnevmaticou, *Aspectes juridiques de la politique européenne de sécurité et de défense*, Occasional Papers No. 31, WEU Institute for Security Studies, Parigi, 2001 (www.iss-eu.org/occasion/occ31e.html).

potrà essere facilmente deformato e "strattonato" di fronte ad avvenimenti, attori e conseguenze imprevisti. Nel complesso, però, la coerenza e l'efficacia della politica di sicurezza europea saranno misurate sulla base delle coordinate e degli assi cartesiani della Figura 1.

Quanto alla Pesd, che sempre più rappresenta una sorta di pilastro "due più", la Relazione della Presidenza del Consiglio di Nizza prevedeva una serie di meccanismi ad hoc per svolgere operazioni militari (e di polizia) a guida UE, che tenevano conto delle peculiarità di quella politica. Ne risultava che tali operazioni potevano essere intraprese *senza* la partecipazione di tutti i membri UE e con la partecipazione di paesi non UE, che si trattasse di paesi candidati all'adesione (12 + 1, la Turchia), di altri paesi europei membri della Nato (2, cioè Norvegia e Islanda), o di paesi "terzi" (cioè Ucraina e Russia, ma potenzialmente anche il Canada). Di conseguenza, mentre le consultazioni preliminari su una possibile azione congiunta militare si svolgerebbero nel quadro di un formato 15 + 15, le decisioni politiche cruciali verrebbero adottate soltanto dalla UE a 15, mentre quelle operative verrebbero prese da un cosiddetto "Comitato dei Partecipanti", aperto a tutti i paesi che impegnassero forze "significative" in una determinata operazione. Si può quindi dire che la formula per realizzare questo tipo di operazioni sarebbe 15 – x + y + n, dove x rappresenta i membri UE non partecipanti all'operazione, y i non membri partecipanti, e n il valore aggiunto dell'azione comune. Nel caso della Pesd, però, l'incognita n comprende anche il possibile coinvolgimento della Nato, che vale molto di più del coordinamento con una qualsiasi altra organizzazione internazionale. In realtà, in caso di impiego di risorse Nato per operazioni a guida UE "nei casi in cui la Nato in quanto tale non sia coinvolta", come recita il testo, i membri europei della Nato avranno una voce particolare in capitolo (il quadro 15 + 6 previsto anche dalla Relazione della Presidenza di Nizza). I rapporti diretti tra l'UE e la Nato hanno cominciato a svilupparsi dopo Helsinki ed hanno portato ad una bozza di accordo relativo all'accesso diretto alle risorse Nato da parte dell'UE: accordo

che però non è stato adottato dal vertice ministeriale UE-Nato svoltosi a Bruxelles pochi giorni dopo, e nemmeno dalla riunione del maggio 2001 (essenzialmente per l'opposizione della Turchia prima, seguita dall'opposizione della Grecia nel 2002), ma che è tuttora sul tavolo e potrebbe essere concluso nel 2002 [25].

Un paio di settimane dopo il Consiglio Europeo di Nizza, l'ufficio del SG/AR, facendo seguito alle Conclusioni del Consiglio dell'ottobre 2000, ha fatto circolare una Relazione, in un primo momento riservata, che criticava aspramente il modo in cui le strategie comuni introdotte con il Trattato di Amsterdam erano state preparate ed attuate. Ma la Relazione è arrivata nelle mani dei media ed è diventata immediatamente di pubblico dominio [26]. In sostanza, il testo argomentava che le strategie comuni adottate fino a quel momento dall'UE – sulla Russia, l'Ucraina e il Mediterraneo – "non avevano ancora contribuito a rendere l'UE più forte ed efficace negli affari internazionali", anche se avevano effettivamente contribuito a "mettere assieme tutti gli obiettivi e gli strumenti UE nelle aree interessate in un approccio globale e interpilastri". Uno dei risultati, incidentalmente, è stato che la quarta strategia comune inizialmente pianificata e relativa ai Balcani, è stata temporaneamente accantonata. Per l'Unione, infatti, il rischio è quello "che si allarghi ancora di più il divario tra la scarsa efficacia (...) e le grandi aspettative che l'UE suscita". Secondo la Relazione, le tre strategie comuni sono rimaste ad uno stadio più dichiaratorio che operativo; non hanno aggiunto molto alle politiche già esistenti della

[25] L'opposizione presentata, in un primo momento, dalla Turchia è stata superata alla fine del 2001 con un accordo informale. A quel punto è emersa l'opposizione della Grecia. Su tutta questa vicenda vedi Antonio Missiroli, "Sichereitspolitsche Kooperation zwischen EU und Nato. Der türkische Verdruss über die ESVP", in *Integration*, Vol. 24, No. 4 (Oktober 2001), pp. 340-355 e Antonio Missiroli, "EU-Nato Cooperation in Crisis Management: No Turkish Delight for ESDP", in *Security Dialogue*, Vol. 32, No. 1 (March 2002), pp. 9-26.

[26] Si veda Peter Norman, "Solana Hits at EU Strategies", in *Financial Times*, 23 gennaio 2001, p. 2; Laurent Zecchini, "Javier Solana dresse un bilan accablant des "stratégies communes", in *Le Monde*, 24 gennaio 2001, p. 3. Per una puntuale analisi di un caso studio si veda Hiski Haukkala and Sergej Medvedev (eds.), *The EU Common Strategy on Russia: Learning the Grammar of CFSP*, Helsinki, Finnish Institute of International Affairs, and Berlin, Institut für Europäische Politik, 2001.

Commissione e dell'Unione Europea; non hanno facilitato il ricorso al voto di maggioranza qualificato per la loro attuazione; e sono state tutte rese pubbliche e pubblicate nella Gazzetta ufficiale dell'UE. Nel complesso, sosteneva la Relazione, le strategie non hanno centrato se non in scarsa misura gli obiettivi per cui erano state concepite. Le strategie comuni, invece, "dovrebbero essere ben calibrate per migliorare il coordinamento e la sinergia tra Pesc, azione comunitaria ed azione degli stati membri". In conclusione, la Relazione suggeriva che in futuro le strategie comuni avrebbero dovuto essere formulate in documenti interni all'UE, avrebbero dovuto essere "ben focalizzate e selettive", avere "un evidente valore aggiunto" e "identificare obiettivi verificabili". Infine, dovevano "accrescere la coerenza, facendo convergere tutti gli strumenti e le risorse a disposizione della UE" [27].

In assenza di una clausola specifica e vincolante nel Trattato, o di un tangibile *acquis securitaire* su cui basarsi, e alla luce delle sfide e delle aspettative cui la politica di sicurezza europea dovrà presumibilmente fare fronte nei prossimi mesi ed anni, potrebbe effettivamente essere questo il modo di procedere nella direzione auspicata, con un atteggiamento "benevolo". Sarebbe una tragica ironia se quello che è sempre più spesso considerato il vantaggio comparativo e forse la principale risorsa dell'UE come attore internazionale - cioè la sua natura plurifunzionale, quella varietà unica e praticamente completa di strumenti politici e risorse cui può ricorrere - si trasformasse in una fonte di divisioni e in un peso. Tanto più in un momento in cui l'Unione si sta avviando a diventare il tipo di "comunità di sicurezza *amalgamata*" – diversamente dalla Nato, che è una comunità "pluralistica" i cui membri conservano un alto livello di sovranità – del tipo di quella sognata da Karl W. Deutsch quasi cinquant'anni fa [28].

[27] Ricordiamo che la Relazione è riprodotta in Antonio Missiroli (ed.), *Coherence for European Security Policy*, cit.

[28] Ci si riferisce qui a Karl W.Deutsch, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton University Press, 1957. Per una interessante rivalutazione, si veda Emanuel Adler and Michael T. Barnett (eds.), *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

4. CONCLUSIONI

Sembra utile ammettere che una coerenza totale ed assoluta, in termini sia di politica che di assetto istituzionale, non è un obiettivo raggiungibile. Non lo è neanche all'interno degli stati membri, dove spesso si verifica una certa competizione e frizione burocratica, o una pura e semplice disfunzionalità di lavoro. Negli Stati Uniti, addirittura, la mancanza di coerenza è una caratteristica essenziale del sistema decisionale, con agenzie concorrenti che lottano per prevalere e il Presidente che funge da arbitro e detiene l'autorità ultima. La mancanza di coerenza è ancor più marcata al livello dell'UE, specialmente perché l'Unione non ha un Presidente, né il tipo di potere esecutivo "inter-agenzie" che consente agli Stati Uniti, in ultima istanza, di raggiungere una certa coerenza e di agire con decisione e con voce unica sulla scena internazionale. Potrebbe, dunque, essere preferibile tentare di rafforzare queste tendenze, in modo da contribuire a ridurre il grado di incoerenza, e potenziare l'efficacia dell'azione esterna dell'Unione.

Due sono gli sviluppi che meritano un'attenzione particolare in questo campo. Il primo è l'impatto sempre più forte dell'attivismo di Javier Solana sulla scena internazionale, come si è visto in Macedonia e, in misura minore, anche in Medio Oriente. Il SG/AR è sempre più identificato, nelle zone di crisi del mondo, come "Mister UE", cosa che risponde, almeno in parte, alla famosa battuta di Henry Kissinger che si chiedeva quale fosse il numero di telefono dell'Europa. Questo ruolo di Solana rappresenta indubbiamente un punto di forza fondamentale per la Pesc/Pesd, e potrebbe richiedere un ulteriore rafforzamento del "marchio", dell'immagine e delle funzioni di "Mister UE". A sua volta, tale "marchio" [29] richiederebbe una coerenza politica ed istituzionale: in altri termini, la Commissione e, soprattutto, gli stati membri dovrebbero esercitare una certa moderazione e lasciare al SG/AR gli onori del palcoscenico, superando le gelosie degli apparati burocratici, ma anche i "direttori" autonominatisi tali, i triumvi-

[29] Per una brillante analisi della tendenza al "marchio" si veda Peter van Ham, "The Rise of the Brand State. The Postmodern Politics of Image and Reputation ", in *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 5 (September-October 2001), pp. 2-6.

rati, i club ed altre costellazioni dalla geometria poco chiara. Solana, da parte sua, dovrebbe probabilmente fare di più per crearsi strutture solide ed adeguate a Bruxelles, in grado di sostenere e facilitare la sua funzione. In realtà, questa personalizzazione comporta anche dei rischi, in primo luogo quello di una certa precarietà: una volta finito il mandato di Solana, infatti, il "marchio" perderebbe automaticamente parte della sua attrattiva, e in assenza delle strutture cui si è accennato sopra, potrebbe essere difficile riguadagnare il terreno perduto. Inoltre, il ruolo di Solana è destinato ad indebolire la Presidenza a rotazione dell'UE ed il ruolo della Trojka: ma potrebbe trattarsi di un male minore o persino necessario, visto l'impatto negativo che il sistema attuale proietta sull'immagine esterna dell'Europa [30]. Una possibile soluzione – vista la persistente ostilità di alcuni stati membri all'ipotesi di abolizione della Presidenza a rotazione – potrebbe essere quella di ridurla ad una semplice funzione di moderatore (come era all'inizio, incidentalmente), nel cui quadro la Commissione e il Segretariato del Consiglio, ciascuno nella sua sfera, sarebbero incaricati di preparare l'agenda delle riunioni e di stilare la traccia degli accordi. In mancanza di una più ampia riforma del Consiglio (dei suoi atti oltre che delle sue formazioni), questa potrebbe essere una soluzione sensata e tale da consentire dei progressi. Ma attribuire al SG/AR l'esclusiva della rappresentanza esterna dell'UE nelle questioni relative alla Pesc sarebbe la soluzione più coerente. Allo stesso modo, il SG/AR dovrebbe presiedere il Consiglio dei Ministri degli Esteri dell'UE.

Parallelamente vi è, naturalmente, il problema della "fusione" delle figure del SG/AR e del Commissario per le Relazioni Esterne. Si tratta, indubbiamente, di un argomento molto delicato, in quanto applica la logica dell'unione ad aree di politica e ad istituzioni che sono regolate da metodi e procedure diversi e separati (nell'un caso intergovernativi, nell'altro *communautaire*). Mentre non è impossibile che un organismo UE operi secondo pacchetti distinti di regole (è già il caso, ad esempio, del

[30] Si veda Laurent Zecchini, "Les limites de la diplomatie européenne", in *Le Monde*, 5 ottobre 2001, p. 17.

Coreper), la "fusione" solleverebbe interrogativi topici: in primo luogo, chi verrebbe incorporato dentro a chi? In altre parole, sarebbe la Commissione ad "incorporare" le funzioni dell'Alto rappresentante, come suggerito da Prodi, o il Consiglio "incorporerebbe" il Relex, come probabilmente preferirebbero alcuni stati membri? Nessuna delle due soluzioni sarebbe neutrale, naturalmente, in termini di equilibri politici e istituzionali, per non parlare delle conseguenze a lungo termine. In secondo luogo, il nuovo capo "supremo" della politica estera che ne deriverebbe, radunerebbe in sé anche le funzioni di Segretario Generale del Consiglio UE? In questo caso, potrebbe ritrovarsi oberato di impegni e perdere di vista la sua funzione primaria. In terzo luogo, questa figura dovrebbe presiedere anche il Consiglio Affari Generali (o un suo futuro equivalente), come sembrerebbe logico e coerente con la fine della presidenza a rotazione? In quarto luogo, dovrebbe avere diritto di iniziativa in materia di Politica estera e di sicurezza (e in caso affermativo, tale diritto dovrebbe essere esclusivo o condiviso)? Infine, dovrebbe disporre di risorse proprie, tra cui uno staff ben selezionato ed impegnato (reclutato preferibilmente solo dal e per il Consiglio, per prevenire forme di sdoppiamento di lealtà)? È difficile dare una risposta diretta e coerente a tutti questi interrogativi senza avere una visione più ampia e, soprattutto, concordata di quello che dovrebbe essere il futuro dell'Europa. Proprio la complessità e diversità degli strumenti necessari per una efficace politica estera comune sembrano imporre un quadro istituzionale che probabilmente, almeno per qualche tempo ancora, non potrà essere "architettonicamente corretto". La soluzione più realistica ed adeguata potrebbe essere quella di un governo della sicurezza "condiviso", piuttosto che quella di perseguire una coerenza assoluta [31]. Di conseguenza, è possibile concepire una parziale

[31] Per una rassegna dettagliata di questi problemi si veda Steven Everts, *Shaping a Credible EU Foreign Policy*, London, Centre for European Reform (CER), 2002. Per la nozione di "Security Governance" si veda Elke Krahmann, *The Emergence of Security Governance in Post-Cold War Europe*, Working Paper No. 36/01, Brighton, ESRC Research Programme on One Europe or Several?, University of Sussex, 2001 (www.one-europe.ac.uk/pdf/w36krahmann.pdf).

riforma del sistema in cui a) la funzione del Segretario Generale del Consiglio sia separata da quella di Alto Rappresentante e riportata al suo ruolo originario; b) il "capo supremo" della politica estera abbia il diritto di iniziativa nel campo della Pesc e presieda il Consiglio dei Ministri degli Esteri dell'UE, risieda a Bruxelles e sia garante della coerenza ed efficacia dell'intero "output" esterno; c) abbia due vice, uno il Commissario Relex e l'altro una specie di rappresentante itinerante incaricato di gestire le crisi e che presieda il Cps. Questa Trojka avrebbe il vantaggio di richiedere solo lievi mutamenti istituzionali (e del Trattato), e di prestarsi di meno a suscitare potenziali controversie tra federalisti e sostenitori della sovranità.

Il secondo sviluppo riguarda la tendenza sempre più forte alla formazione di coalizioni tra i paesi disposti ad effettuare determinate missioni ed operazioni, se non attuare determinate politiche. Si tratta, in una certa misura, di un modo di praticare la "cooperazione rafforzata" senza nominarla. Perché dunque non tentare già di immaginare in quali modi tale "formato" di azione esterna – che nel quadro strettamente operativo della Pesd è parzialmente incorporato nel cosiddetto "Comitato dei Partecipanti" – potrebbe essere inserito nel Trattato nella Conferenza del 2003-2004? Sotto questo profilo, due sono le soluzioni principali che sembrano, in via di principio, concepibili: 1) l'opzione della flessibilità "predeterminata", in base alla quale il Trattato dovrebbe specificare nel dettaglio il campo e le forme della cooperazione rafforzata in un particolare settore; e 2) una sorta di clausola generale "abilitante", che consentirebbe di applicare la cooperazione rafforzata a *qualsiasi* politica o operazione nell'area Pesc/Pesd, purché siano rispettate alcune condizioni e procedure [32]. La prima opzione potrebbe essere applicata, ad esempio, alla cooperazione nel campo dell'industria della difesa e degli armamenti, tenendo presente anche il ruolo peculiare che la Commissione potrebbe svolgere come regolatrice del mercato in questa sorta di "pilastro

[32] Per la terminologia, si veda Alexander Cai-Göran Stubb, "A Categorisation of Differentiated Integration", in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 2 (June 1996), pp. 238-295.

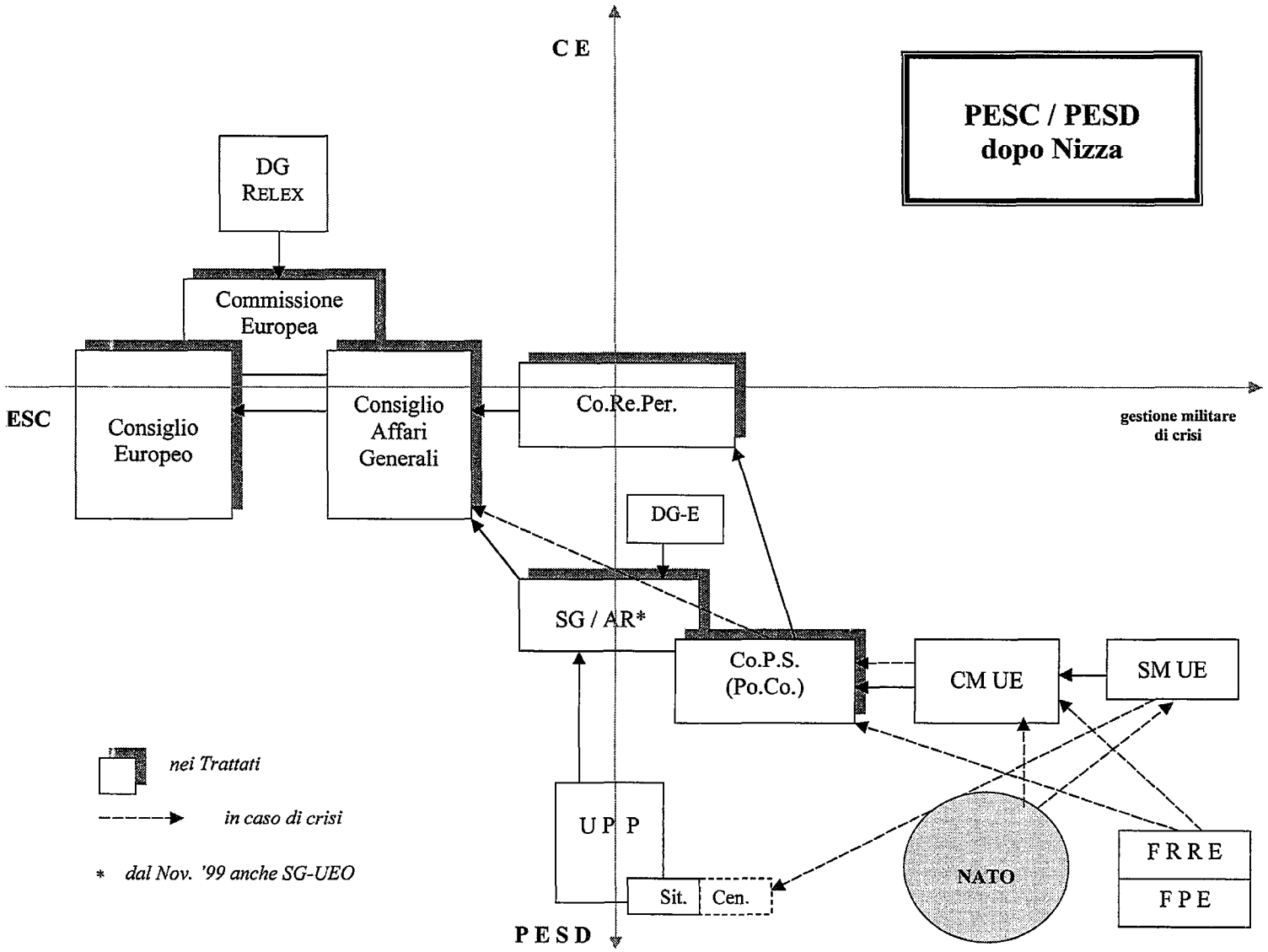
uno e mezzo" (cosa che, a sua volta, renderebbe necessaria la revisione dell'Art. 296 Tce). La seconda opzione avrebbe il vantaggio di colmare il divario tra l'estrema rigidità (e le incoerenti limitazioni) del nuovo Art. 27 Tue, e l'estrema flessibilità del formato alla "Comitato dei Partecipanti". La "cooperazione rafforzata", dunque, potrebbe essere applicata al "pilastro uno e mezzo" e anche a quello "due più", nella speranza che una maggiore flessibilità accresca l'efficacia ed alimenti anche una coerenza complessiva. Un tale esito non sarebbe, però, da considerarsi scontato, vista la tendenza delle politiche dell'UE a costruirsi "nidi" separati che, in ultima istanza, potrebbero essere tenuti assieme soltanto da un organo politico superiore. La politica europea di gestione delle crisi è già esposta al rischio di frammentazione tra le procedure ed agenzie della Commissione e i nuovi organi della Pesd, con il tradizionale apparato della Pesc schiacciato nel mezzo: rafforzare il ruolo di arbitro/guardiano del Consiglio Europeo e quello di iniziatore/coordinatore del SG/AR è, dunque, ancor più necessario.

Un interrogativo finale, ma certamente non meno importante, è se sia possibile introdurre nel Trattato una sorta di garanzia reciproca di sicurezza tipo quella dell'art. 5/V del Trattato Nato: se non come disposizione comune, almeno come area di cooperazione rafforzata. Quest'ultimo punto, in particolare, è stato portato al centro dell'attenzione dai tragici fatti dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti, e dai successivi eventi. Il loro impatto sulle relazioni internazionali e sulla sicurezza globale, nel lungo termine, è ancora molto difficile da valutare: tuttavia, il fatto che l'art. 5 del Trattato di Washington sia stato prima attivato, e poi applicato (in modo modesto), da un lato; e dall'altro, l'ipotesi che il terrorismo internazionale possa colpire anche gli stati membri dell'UE, hanno messo in moto una discussione, più o meno esplicita, su come far fronte ad una tale evenienza, sia sul piano politico che su quello operativo. Finora la reazione generale dell'UE a 15 alle azioni terroristiche contro l'alleato americano è stata duplice: sul piano militare e dell'*intelligence* ha avuto un carattere soprattutto nazionale e bilaterale, mentre per quanto riguarda gli aspetti non

militari della lotta contro Al Qaeda ed altre organizzazioni similari, è prevalsa la "bruxellizzazione". Il piano d'azione tracciato subito dopo l'11 settembre e poi messo a punto dal Consiglio Europeo di Laeken del dicembre 2001, comprendeva misure ad ampio raggio nei campi Gai e di Schengen, che mettevano in evidenza le tante sfaccettature della politica da attuare [33]. *Consistency* e coerenza tra i diversi pilastri dell'UE e tra politiche comuni e politiche nazionali sono oggi più che mai necessarie, anche se potrebbero condurre ad una diversa accentuazione o, quanto meno, ad un nuovo scambio tra sicurezza *interna* e sicurezza *esterna*, tra *protezione* e *proiezione*.

Allo stesso modo, gli eventi dell'11 settembre dovrebbero prevedibilmente imprimere una ulteriore spinta al processo di *allargamento*: quello dell'UE e, probabilmente, anche della Nato. Anche questo sviluppo può accrescere l'urgenza di rendere più efficace l'azione dell'UE – soprattutto la "cooperazione rafforzata" può diventare uno strumento politico importante ed anzi indispensabile per un'Unione a 25 o più membri – e di potenziare la coerenza e il coordinamento con altre organizzazioni internazionali. La considerazione finale, ma non certo la meno importante, è che gli eventi dell'11 settembre potrebbero costringere l'UE ad assumersi maggiori responsabilità operative in focolai di tensione, mentre gli Stati Uniti sono sempre più impegnati su altri fronti. E quello sarà, finalmente, il vero test della capacità e delle strutture dell'UE per la gestione delle crisi.

[33] Si veda Ferruccio Pastore, *Reconciling the Prince's Two Arms: Internal-external Security Policy Coordination in the European Union*, Occasional Papers No. 30, Paris, Weu Institute for Security Studies, 2001 (www.iss-eu.org/occasion/occ30e.html); Edward Bannermann et al., *Europe after September 11th*, London, Centre for European Reform (Cer), 2001.


C E
PESC / PESD
dopo Nizza
DG
RELEX
Commissione
Europea
ESC
Consiglio
Europeo
Consiglio
Affari
Generali
Co.Re.Per.
gestione militare
di crisi
DG-E
SG / AR*
Co.P.S.
(Po.Co.)
CM UE
SM UE
nei Trattati
in caso di crisi
* dal Nov. '99 anche SG-UEO
U P P
Sit.
Cen.
NATO
F R R E
F P E
P E S D

4. *La Fortezza asimmetrica: il problema dei rapporti tra politiche di sicurezza interna ed esterna nell'Unione Europea*

di Ferruccio Pastore *

Premessa: concetti-zombie e concetti mutanti

Gli attentati dell'11 settembre hanno inferto un colpo fatale ai nostri apparati categoriali, lasciandoci la mente ingombra di concetti obsoleti - concetti-*zombie* li definisce Ulrich Beck [1] - che rischiano ormai di ostacolare la nostra comprensione di questo convulso momento storico, invece di favorirla. Tuttavia, è proprio da questi concetti – che non informano soltanto il nostro pensiero, ma anche le nostre organizzazioni politiche – che ci tocca inevitabilmente partire, al fine di emanciparcene progressivamente e fondarne di nuovi.

Evidentemente, questa vitale esigenza di "rifondazione concettuale" investe in primo luogo le politiche di sicurezza e, in particolare, la distinzione classica tra sicurezza "interna" ed "esterna". Da tempo, il sistema di equazioni su cui si reggeva la concezione tradizionale delle politiche di sicurezza in Occidente (che abbiamo tentato di sintetizzare nella tabella sottostante) è in via di dissoluzione.

* Vice Direttore e Coordinatore delle ricerche, Migrazioni internazionali e Sicurezza, Centro Studi di Politica Internazionale, CeSPI, Roma.

[1] "Quell'atto parla la lingua dell'odio genocida, che non conosce 'trattativa', 'dialogo', 'compromesso', e quindi in fin dei conti neppure una 'pace'. Persino il termine 'nemico' è fuorviante, perché nasce da un immaginario in cui gli eserciti riportano in battaglia vittorie o sconfitte, suggellate da 'armistizi' o 'trattati di pace'. Gli attentati terroristici non sono però neppure un 'reato' di competenza della 'giustizia nazionale'. altrettanto inadeguato appare l'uso del concetto e dell'istituzione 'polizia' per delle azioni i cui effetti distruttivi sono equiparabili a scontri militari. [...] Noi tutti viviamo, pensiamo e agiamo secondo concetti-*zombie*, concetti cioè che sono morti ma continuano a dominare il nostro pensiero e la nostra azione" (Ulrich Beck, "Terrorismo e guerre del ventunesimo secolo", in *La Repubblica*, 28 novembre 2001, p. 17). Concetti analoghi erano stati esposti da Beck in un precedente intervento: "Le trappole del terrorismo", *Idem*, 17 ottobre 2001, p. 1.

Minaccia esterna	Minaccia interna
=	=
Minaccia di matrice politica proveniente da Stato rivale	Minaccia di matrice criminale [di cui si tende a rimuovere l'immancabile 'politicità']
⇩	⇩
Risposta diplomatica e militare	Risposta di polizia e giudiziaria penale

Da sempre, per la verità, le due "sfere" della minaccia all'ordine politico costituito, sebbene idealmente contrapposte e indipendenti, hanno conosciuto sporadici contatti e, talvolta, intrecci più stabili (per es. la pirateria nell'età del mercantilismo o l'anarchismo eversivo transnazionale a cavallo tra otto e novecento); così come, da sempre, si sono verificate interdipendenze occasionali tra i *policy field* corrispondenti. La permeabilità tra i due campi risulta, tuttavia, enormemente accentuata, sin quasi al punto di vanificare la distinzione, in un'epoca di generale intensificazione delle dinamiche transnazionali (globalizzazione), come la presente:

"...le categorie politico-spaziali del Moderno non sono oggi ulteriormente utilizzabili; alla loro luce la globalizzazione – interpretabile come rapporto immediato tra *locale* e *globale* – risulta incomprensibile, dato che, pur essendone il compimento, implica ormai la dissoluzione degli assetti categoriali moderni. Cambiano, insomma, sia l'organizzazione reale dello spazio politico, sia la sua percezione sociale e culturale, sia la sua rappresentazione implicita nel pensiero politico" [2].

Nell'attuale fase di intensa globalizzazione, dunque, il problema del rapporto tra politiche di sicurezza interna ed esterna, da risvolto curioso anche se magari rivelatore della scienza politica, assurge a questione teorica fondamentale, dotata di implicazioni pratiche decisive. Dopo l'11 settembre, poi, la rilevanza della questione risulta ulteriormente accentuata, poiché ci troviamo di fronte – come scrive Beck – ad atti inclassificabili alla luce del modello dicotomico classico, che mettono definitivamente fuori gioco gli approcci tradizionali alla sicurezza.

[2] Carlo Galli, *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 12.

Non è un caso se l'unica vera linea di risposta complessiva alla sfida terroristica materializzatatasi finora a livello globale sia stata battezzata dall'amministrazione statunitense *New War*. Ciò che inquieta, però, in questo particolare esempio di rifondazione concettuale, è l'impressione di trovarsi di fronte a un "concetto mutante", ossia ad un artificio retorico privo di qualsiasi consistenza analitica (e politico-strategica), aperto a sviluppi del tutto imprevedibili. La *New War*, infatti, non conosce confini geografici, ha durata indeterminata, non ha neppure una natura militare definita, poiché il suo armamentario si estende dalle infiltrazioni *undercover* nelle reti terroristiche all'utilizzo (non escluso) di ordigni nucleari [3].

Tra il cimitero dei concetti-*zombie* e l'inquietante avanguardia dei concetti mutanti, si apre una terra vergine dove potrebbero nascere "nuovi concetti strategici"; concetti in grado di ispirare e guidare, efficacemente e legittimamente, politiche di sicurezza adeguate alla sfida lanciata, ma circoscritte negli obiettivi, nonché pienamente inscrivibili nella dialettica democratica.

Per la sua tradizione di *civilian power* e per le sue più fresche ambizioni di *integrated global player*, l'Europa sarebbe naturalmente candidata a esprimere concetti, o forse addirittura un unitario "concetto strategico" di questo tipo, capace di trascendere stabilmente la dicotomia tradizionale tra sicurezza interna ed esterna; un concetto strategico che concretizzasse un approccio "olistico" alla sicurezza collettiva, vegliando a

[3] La prospettiva, molto concreta, di una guerra cangiante, ma perpetua, è descritta da Carlo Galli con la consueta, spietata, lucidità: "...oggi, novità assoluta, questo tipo di guerra non può – lo dicono entrambi i contendenti – concludersi: è infinita; a differenza delle guerre mondiali, non produce alcun ordine. Piuttosto, si cronicizza – a prescindere da come e quando si chiuda questa sua prima fase – in un conflitto-mondo che è il contraltare dell'economia-mondo, la manifestazione tragica della sua instabilità e caoticità. Così, la guerra globale risulta essere la militarizzazione globale della mobilitazione globale, ossia un modo d'essere dell'attuale condizione postmoderna; non è un'azione, ma una situazione; non è l'eccezione, ma la normalità possibile, una normalità costellata di tragicità" (Carlo Galli, "Guerra senza spazio", in *Filosofia (e critica) della globalizzazione, MicroMega. Almanacco di filosofia*, n. 5/2001, p. 97).

non farsi inghiottire dalla trappola di una deriva pan-sicuritaria della politica [4].

Rispetto a una "missione" di tale impegno e complessità, i comportamenti registrati finora appaiono quali aggiustamenti preparatori di portata limitata. Questo vale innanzitutto per i progressi compiuti sinora nei due cantieri paralleli del secondo e del terzo pilastro (rispettivamente consacrati alla Politica estera e di sicurezza comune, e alla "cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale", ossia al nucleo principale di una politica comune di sicurezza *in fieri*), ma vale soprattutto per lo stato dei rapporti tra i due, che rappresenta l'oggetto specifico delle pagine che seguono. Verrà effettuata un'analisi "in due tempi" dell'evoluzione recente del rapporto tra politiche di sicurezza interna ed esterna in ambito UE, assumendo l'11 settembre quale necessario spartiacque tra un "prima" e un "dopo".

In questa sintetica panoramica sulle dinamiche di "interpilastrizzazione" [5] - in cui privilegeremo la dimensione istituzionale del dialogo tra pilastri senza però dimenticarne le profonde implicazioni politiche - metteremo in luce l'asimmetria fondamentale del processo. Non bisogna dimenticare, infatti, che mentre sovranità interna ed esterna si sono "coagulate" in maniera

[4] Nello scenario attuale, il rischio di involuzioni pan-sicuritarie è concreto e segnalato da più parti; secondo un filone autorevole di riflessione filosofico-politica, anzi, si tratterebbe di una tendenza pienamente in atto, generata dalla crisi delle funzioni tradizionali dello Stato:

"Nel processo di graduale neutralizzazione della politica e nel progressivo abbandono dei tradizionali compiti statuali, la sicurezza tende a imporsi come paradigma fondamentale dell'azione degli stati. Quello che, ancora fino alla prima metà del XX secolo, era un dispositivo fra gli altri che definivano la pubblica amministrazione, diventa ora il criterio unico di legittimazione politica. Il paradigma della sicurezza porta, però, con sé un rischio essenziale. Uno Stato che ha come unica legittimazione e come unico compito la sicurezza è un organismo fragile, che può continuamente essere provocato dal terrorismo a farsi esso stesso terrorista" (Giorgio Agamben, "Stato e terrore, un abbraccio funesto", in *Ma sei sicuro?*, numero monografico di *Alias Speciale*, supplemento settimanale de *Il Manifesto*, 27 ottobre 2001, a. 4, n. 41, p. 8. Il testo è una versione leggermente modificata di un articolo pubblicato in lingua tedesca sulla *Frankfurter Allgemeine Zeitung* il 20 settembre 2001).

[5] Beata la facilità e la relativa felicità con cui la lingua inglese conia neologismi atti a descrivere l'involuta realtà istituzionale europea: come stride, infatti, e quanto più difficile appare da praticare, l'"interpilastrizzazione" rispetto alla *cross-pillarization*!

interdipendente e sostanzialmente simultanea nel processo di formazione degli stati nazionali, nel caso della costruzione europea le dinamiche di trasferimento (solitamente operato in forma elastica, mediante condivisione delle prerogative sovrane, invece che attraverso la loro cessione definitiva) della sovranità sui due versanti si sono finora sviluppate in maniera autonoma e sfasata: il secondo e il terzo pilastro, inaugurati insieme a Maastricht, hanno conosciuto uno sviluppo diseguale nel corso degli anni novanta, con il pilastro della sicurezza interna che ha progressivamente superato, per "densità" politica e rilevanza pratica, l'*enceinte* della Politica estera e di sicurezza comune. Nel quadro di una visione integrata delle politiche di sicurezza, si è dunque venuta configurando quella *asimmetria fondamentale* – sintetizzata nell'immagine del titolo – che rappresenta oggi un carattere essenziale, anche se probabilmente passeggero, delle politiche europee nel campo della sicurezza. Le torri della fortezza asimmetrica, insomma, non sono tutte uguali.

1. ANTE 11 SETTEMBRE: PRIMI PONTI TRA PILASTRI [6]

Sebbene "l'idea di un legame tra la sicurezza interna ed esterna sia una conseguenza logica del processo di integrazione europea" [7], solo in tempi molto recenti i Capi di Stato e di governo dell'Unione hanno riconosciuto esplicitamente – in quel documento fondamentale e innovativo che sono le Conclusioni del summit di Tampere – la necessità di istituire un coordinamento tra le politiche di sicurezza interna e quella esterna.

"Il Consiglio europeo sottolinea che tutte le competenze e gli strumenti di cui l'Unione dispone, in particolare nel campo delle relazioni esterne, devono essere sfruttati in maniera integrata e

[6] Questo paragrafo è una versione aggiornata del cap. 2 di Ferruccio Pastore, *Reconciling the Prince's Two 'Arms'. Internal-External Security Policy Coordination in the European Union*, Occasional Paper No. 30, Paris, Weu Institute for Security Studies, September 2001 (www.iss-eu.org/occasion/occ30e.html).

[7] Alessandro Politi, *European Security: the New Transnational Risks*, Chaillot Papers No. 29, Paris, WEU Institute for Security Studies, October 1997, p. 10 (www.iss-eu.org/chaillot/chai29e.html).

coerente per istituire lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Le tematiche della giustizia e degli affari interni devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione di altre politiche e attività dell'Unione" [8].

Tuttavia, come questa stessa citazione suggerisce, il coordinamento delle politiche di sicurezza interna ed esterna è necessariamente complesso e deve operare in due direzioni. Da una parte, gli strumenti di politica estera vanno adoperati in un modo compatibile, o ancor meglio, sinergico, con gli obiettivi di politica interna. D'altra parte, le politiche di sicurezza interne devono contribuire agli obiettivi generali della politica estera dell'Unione:

"L'azione in ambito Gai è essenziale, tenuto conto delle sfide globali che l'Unione deve affrontare, come il ripristino di uno Stato di diritto, il controllo dei flussi migratori e la lotta contro la criminalità organizzata. Un approccio globale si impone al di là dell'importanza strategica di un solo paese" [9].

Il "sistema a pilastri" costruito a Maastricht è stato sin dall'inizio oggetto di critiche da parte degli studiosi per la sua ambiguità costituzionale e per le potenzialità che presentava di produrre conflitti inter-istituzionali e politiche incoerenti. È ben presto emersa la necessità strutturale di una qualche forma di coordinamento tra i pilastri:

" ...la costruzione a pilastri è stata in primo luogo caratterizzata dal contrasto e dalla competizione tra metodi di elaborazione delle politiche, che ha prodotto nuove asimmetrie, tensioni tra le istituzioni e rischi di frammentazione. Ha anche introdotto problemi di definizione ed interfaccia tra i pilastri: in altri termini, problemi di 'interpilastrizzazione' [...]. Il rapporto tra i pilastri è, e resterà, un tema sensibile perché il sistema dei pilastri è figlio di un ambiguo compromesso tra due visioni dell'integrazione europea che, nel lungo termine, sono antitetiche: da un

[8] Consiglio Europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Tampere, 15-16 ottobre 1999, punto 59 (www.europarl.eu.int/summits/tam_it.htm).

[9] Consiglio dell'Unione Europea, *Priorità e obiettivi politici dell'Unione Europea per le relazioni esterne nel settore della giustizia e degli affari interni*, doc. 7653/00 JAI 35, Bruxelles, 6 giugno 2000, p. 6.

lato, la visione di un processo di costruzione di una comunità politica attorno ad una Unione sovranazionale; dall'altro, una continua battaglia per difendere o rilanciare entità nazionali tramite la costituzione di un'Europa degli stati ...." [10].

Tuttavia, come è stato recentemente riconosciuto dal Consiglio stesso, i progressi compiuti dall'integrazione sia nel secondo che nel terzo pilastro (con la sua parziale "comunitarizzazione") nel dopo Amsterdam, hanno reso ancor più concreti i rischi di frammentazione e, di conseguenza, ancor più urgente la necessità di un coordinamento tra i pilastri:

"la persistente diversificazione delle attività del Consiglio, ivi compresa la costituzione di strutture militari e civili di gestione delle crisi e l'attuazione dell'ambizioso programma di lavoro concordato a Tampere per creare un'area di libertà, sicurezza e giustizia, confermano la tendenza verso una maggiore segmentazione del lavoro, con i rischi connessi di contraddizioni, incoerenza ed inefficacia" [11].

Il problema del coordinamento della politica di sicurezza interna-esterna a livello UE oggi viene affrontato separatamente, all'interno di quadri politici diversi corrispondenti a due ampie categorie di situazioni politiche che vengono tenute chiaramente distinte nell'attuale dibattito sull'azione esterna dell'Unione. Si tratta della *gestione delle crisi* da un lato, e del *policy-making* ordinario (al di fuori di situazioni di crisi), dall'altro [12].

[10] Eric Philippart, *Deconstruction and Reconstruction of EU Pillars: Tthe euro-Mediterranean Partnership and the Middle East Peace Process,* paper presentato alla Terza Conferenza pan-europea sulle relazioni internazionali Ecpr-Isa (Vienna, 16-19 settembre 1998), pp. 2-3.

[11] *Preparing the Council for Enlargement*, Rapporto del Segretario Generale / Alto Rappresentante al Consiglio Europeo, doc. 9518/01, documento allegato alle Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Göteborg (15-16 giugno 2001), punto 5 (www.eu2001.se/static/eng/eusummit/report_modern.PDF). Il documento non è disponibile in italiano: traduzione del CeSPI.

[12] Ci si potrebbe chiedere se, oltre a questi due modi di azione esterna radicalmente diversi (gestione delle crisi e attività politica "quotidiana"), vi sia una terza modalità, rappresentata dalla *prevenzione dei conflitti*. L'approccio della Commissione, come viene esposto nella "Comunicazione sulla Prevenzione dei Conflitti", COM(2001) 211 definitivo, 11 aprile 2001.

Il tema del coordinamento civile-militare in un quadro di gestione delle crisi è già stato ampiamente discusso negli ambienti accademici e politici. Al livello di UE, va rilevato che l'Art. 25 del Trattato dell'Unione Europea, nella versione modificata dal Trattato di Nizza [13], e i successivi documenti politici, riconoscono chiaramente il potere di coordinamento degli organi del secondo pilastro, cioè soprattutto del Comitato Politico e di Sicurezza (Cps), anche sulle componenti civili delle future missioni di Petersberg che saranno effettuate dall'UE:

"Uno stretto coordinamento civile-militare sarà assicurato, come appropriato, tramite le competenti strutture e procedure dell'UE per la gestione delle crisi, in particolare il Cps. La Commissione sarà pienamente coinvolta in quest'opera" [14].

(europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/news/com2001_211_en.pdf), si fonda sulla distinzione tra prevenzione dei conflitti "a lungo termine" e a "breve termine". Mentre il primo concetto è estremamente ampio e generale, e sembra coprire la maggior parte delle attuali iniziative UE in molti dei più instabili paesi al di fuori dei suoi confini, la nozione di prevenzione a breve termine sembra confluire in quella di gestione delle crisi, come viene sviluppata nel dibattito in corso sul futuro della Pesd. L'opinione del Consiglio, espressa nel *Programma dell'Unione Europea per la prevenzione dei conflitti violenti* (Documento del Consiglio 9537/1/01 REV 1, allegato alle Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Göteborg) sembra formalizzare di più la nozione di prevenzione dei conflitti (soprattutto quando si parla di "strategie per la prevenzione dei conflitti", punto 8), fino a concepirla come un *tertium genus* nelle modalità UE di azione esterna, da collocarsi tra gestione delle crisi e *policy-making* ordinario. Tuttavia, l'intero dibattito su questi temi al livello di UE sembra essere ancora troppo magmatico per consentire, o anche solo per giustificare, un tale sforzo analitico.

[13] Secondo il nuovo Art. 25 del Tue, Il Comitato Politico e di Sicurezza "sotto la responsabilità del Consiglio, esercita il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni di gestione delle crisi".

[14] *Police Action Plan*, Allegato alla Relazione della Presidenza del Consiglio Europeo di Göteborg sulla Politica Europea in materia di Sicurezza e Difesa, documento allegato alle Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Göteborg (15-16 giugno 2001), punto III.9. In un altro allegato della relazione di Göteborg, si riconosce anche che "il Cps svolge un ruolo di fondamentale importanza nell'approfondire le consultazioni con gli stati terzi anche nel contesto delle operazioni di polizia" (*Contributions of non-EU States to EU Police Missions on Civilian Crisis Management*, Allegato alla Relazione della Presidenza del Consiglio Europeo di Göteborg sulla Politica Europea in materia di Sicurezza e Difesa, documento allegato alle Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Göteborg (15-16 giugno 2001), punto 7. Il documento non è disponibile in italiano: traduzione del CeSPI.

A livello più operativo, la cooperazione tra i pilastri a fini di gestione delle crisi è già in atto. Già sotto la Presidenza francese, il Gruppo di Lavoro del terzo pilastro sulla Cooperazione in materia di polizia è stato profondamente coinvolto nella definizione dei criteri per la selezione, formazione e la dotazione dei 5000 agenti di polizia che comporranno il "braccio" di *law enforcement* della futura struttura UE di gestione delle crisi [15]. Alcuni suggerimenti interessanti, per quanto ancora assai generici, per il coordinamento civile-militare nella gestione delle crisi da parte dell'UE sono contenuti in un documento sulle Esercitazioni comuni dell'UE, allegato alle Conclusioni di Göteborg [16], in cui si dichiara che

"Assicurare (....) l'effettivo coordinamento tra strumenti civili e militari è uno dei principali obiettivi per mettere alla prova le procedure di gestione delle crisi, in modo da poterle adattare alla luce delle esperienze" (punto 4).

Sviluppare un coordinamento tra pilastri in contesti di gestione delle crisi è indubbiamente una questione cruciale e delicata, sulla quale l'*expertise* scarseggia e la ricerca è ancora ad uno stadio iniziale, alle prese con pesanti barriere (inter)disciplinari. Ma non è questo l'argomento delle pagine che seguono, nelle quali mi concentrerò invece sul tema più ampio del coordinamento della politica di sicurezza interna-esterna nell'iniziativa politica "quotidiana".

Nonostante la sua rilevanza sistemica per il funzionamento dell'UE nel suo complesso, il tema del coordinamento tra pilastri nel campo della sicurezza è stato, finora, ampiamente trascurato

[15] Un primo passo avanti è stato compiuto con il documento su "EU selection criteria for police officers, their equipment, and requirements for their training in the context of civilian crisis management", 5038/3/01 ENFOPOL 1 REV 3 COR 1, 2, 7 maggio 2001. Un progresso cruciale verso l'attivazione di risorse di polizia dell'UE per la gestione civile delle crisi e la prevenzione dei conflitti è rappresentato dalla Conferenza Ministeriale per l'impegno delle strutture di polizia, che si è svolta a Bruxelles il 19 novembre 2001. In quell'occasione, i 15 stati membri hanno confermato e specificato in modo più dettagliato l'impegno già preso a fornire, entro l'inizio del 2003, un totale di 5000 ufficiali di polizia, 1413 dei quali potranno essere utilizzati nelle missioni entro 30 giorni, *Bulletin quotidien Europe*, n. 8094 (19-20 novembre 2001), p. 5.

[16] Il documento è stato approvato dal Consiglio il 14 maggio 2001.

dalla ricerca accademica [17]. Questa rassegna delle principali questioni irrisolte e delle tendenze riconoscibili nel coordinamento tra pilastri della politica di sicurezza, si concentrerà sulla "catena" decisionale intergovernativa (che si estende dal Consiglio Europeo ai Comitati e ai gruppi di lavoro del Consiglio stesso), che è tuttora la spina dorsale del processo decisionale europeo nel campo della sicurezza, sia nel secondo che nel terzo pilastro. Ciò non significa che altre istituzioni UE, soprattutto il Parlamento e la Commissione, non debbano fare i conti con la necessità del coordinamento della politica di sicurezza: nel loro caso, tuttavia, queste sfide sono meno intricate e, almeno per il momento, meno politicamente rilevanti rispetto a quelle che vanno affrontate dentro l'*enceinte* istituzionale del Consiglio.

Il Consiglio Europeo straordinario di Tampere, tenutosi nell'ottobre 1999 sotto la presidenza finlandese ed interamente dedicato allo sviluppo di uno "spazio di libertà, sicurezza, giustizia" (Slsg) nella UE, ha rappresentato di per se stesso il massimo riconoscimento possibile che un tale ambizioso compito richiede, oltre una forte e costante volontà politica, una egualmente alta dose di coerenza, sia nel campo della Giustizia e degli Affari interni, che nei suoi rapporti con altre aree politiche dell'UE. Le conclusioni globali ed innovative del vertice di Tampere, assieme all'atteggiamento proattivo e alle capacità di programmazione dimostrate in seguito dal Commissario competente, hanno avuto un peso notevole nell'assicurare un certo grado di coesione interna alle politiche della Giustizia ed Affari interni nel corso degli ultimi due anni. Minore successo nell'accrescere il livello di coordinamento della politica di sicurezza tra i pilastri, invece, l'ha avuto, nella stessa fase, il Consiglio Europeo, nonostante la sua funzione di guida.

Tuttavia, il Consiglio Europeo – vista la crescente preoccupazione di "evitare di ritrovarsi eccessivamente carico di questioni che dovrebbero rientrare nella routine del Consiglio, e volendo

[17] Anche i saggi recentemente raccolti in Antonio Missiroli (ed.), *Coherence for European Security Policy: Debates-Cases-Assessments*, Occasional Paper No. 27, Paris, Weu Institute for Security Studies, May 2001 (www.iss-eu.org/occasion/occ27e.html), si concentrano soprattutto, anche se non esclusivamente, su diverse forme di coordinamento inter-istituzionale in un contesto di crisi.

trovarsi nella posizione di svolgere il suo giusto ruolo di leadership fornendo la spinta necessaria per lo sviluppo dell'Unione e definendo le linee guida politiche generali" [18] – non può sicuramente essere l'unico responsabile del coordinamento di politica di sicurezza interna-esterna. Un rafforzamento delle capacità del Consiglio stesso di assicurare una maggiore coerenza delle sue attività nel campo della sicurezza è sicuramente indispensabile [19]. La riflessione sui modi per raggiungere questo risultato si è fino ad oggi sviluppata su tre diversi livelli: a) soluzioni istituzionali riguardanti il funzionamento del Consiglio stesso come organo decisionale; b) soluzioni istituzionali riguardanti la piramide burocratica al di sotto del Consiglio (Coreper, Comitati, Gruppi di lavoro); c) soluzioni operative.

a) La natura camaleontica del Consiglio, un organo unico ed unitario che ha però una serie di anime diverse ed interscambiabili, è uno dei punti più intricati del dibattito in corso sui futuri stadi della riforma istituzionale. Ma in attesa di cambiamenti più profondi e radicali [20], si stanno sperimentando numerosi aggiustamenti volti a ridurre il rischio di dispersione e contraddizioni nel funzionamento del principale organo legislativo dell'UE. In primo luogo, sulla scia di una raccomandazione del Consiglio Europeo di Helsinki, è stato fatto un tentativo di rivitalizzare il

[18] *Preparing the Council for Enlargement*, cit., punto 7.

[19] Per una genealogia del concetto di coerenza applicato alla politica di sicurezza europea, si veda Antonio Missiroli, "Introduzione", in Antonio Missiroli (ed.), *Coherence for European Security Policy*, cit., pp. 4 ss.

[20] Un passo importante nel processo di riforma del Consiglio sarà costituito dal secondo rapporto del Segretario Generale / Alto Rappresentante, su *Preparing the Council for Enlargement*, che sarà presentato prima del Consiglio Europeo di Barcellona (15-16 marzo 2002), per permettere al Consiglio di preparare le decisioni da prendere al vertice successivo (Siviglia, giugno 2002).
Vedi ue.eu.int/pressdata/EN/reports/69889.pdf. Nel rapporto provvisorio presentato dal Segretario Generale al Consiglio di Laeken, si sottolinea che: "Il fatto che l'anno prossimo sarà convocata una Convenzione per preparare la futura Conferenza Intergovernativa non attenua l'urgenza della riforma del Consiglio. I Trattati esistenti consentono un ampio margine di manovra che può e deve essere sfruttato all'interno dei tempi stabiliti dal Consiglio Europeo e in sintonia con il mandato del Segretario Generale", Consiglio dell'Unione Europea, *Preparing the Council for Enlargement*, Interim Report, doc. 15100/01, 7 dicembre 2001, par. 4.

ruolo di coordinamento del Consiglio Affari Generali, dividendo sistematicamente la sua agenda in due parti: le relazioni esterne e le questioni orizzontali, ivi compreso il coordinamento politico generale. Come, però, ha recentemente osservato il Segretario Generale e Alto Rappresentante del Consiglio,

"Questi mutamenti sono di natura più formale e procedurale che operativa, e sembrano aver rafforzato solo marginalmente l'autorità e l'impatto del Consiglio Affari generali sulle questioni orizzontali" [21].

In secondo luogo, in modo simultaneo e complementare rispetto alla riduzione del numero delle formazioni del Consiglio (portate adesso a 16), sono stati incoraggiati accordi "back-to-back" [22], volti a rendere più coerente il funzionamento interno del Consiglio. Sono state sperimentate anche altre soluzioni procedurali, come la convocazione di sessioni congiunte di diverse formazioni del Consiglio (su questo piano, particolare interesse presenta il Consiglio "jumbo" Ecofin-Giustizia e Affari interni, che si è riunito a Lussemburgo il 17 ottobre 2000, dedicandosi, con risultati di notevole efficacia, alla lotta ai reati finanziari e al riciclaggio) [23], e la partecipazione alle riunioni del Consiglio Affari Generali dei Ministri della Difesa, quando all'ordine del giorno ci sono questioni relative alla Pesd. Ai fini specifici del coordinamento della politica di sicurezza interna-esterna, sarebbe probabilmente utile allargare la sperimentazione di quest'ultima soluzione, in particolare attraverso la partecipazione dei ministri Gai al Consiglio Affari Generali [24].

[21] *Preparing the Council for Enlargement*, 15-16 giugno 2001, cit., parte II, punto 10.

[22] Nell'eurogergo, l'espressione indica la pratica di convocare l'una subito dopo l'altra due formazioni del Consiglio incaricate di affrontare materie correlate.

[23] Questa soluzione procedurale era stata esclusa ("salvo che in circostanze eccezionali") dal Consiglio Europeo di Helsinki del dicembre 1999. Si veda Allegato III alle Conclusioni, *Un Consiglio efficiente per un'Unione allargata. Linee direttrici per una riforma e raccomandazioni operative*, punto 13 (ue.eu.int/it/info/main8.htm).

[24] Tra le diverse possibili soluzioni per assicurare un migliore coordinamento tra secondo e terzo pilastro, all'interno della burocrazia del Consiglio vi è una corrente di pensiero favorevole a conferire al Segretario Generale / Alto Rappresentante un ruolo anche come "Mister Gai": metterlo in grado di rappresentare e gestire sul piano esterno gli interessi dell'Unione nel campo della sicurezza interna.

b) Dopo Amsterdam, l'incorporazione dell'*acquis* di Schengen nell'UE e la riforma del terzo pilastro (con la sua parziale "comunitarizzazione") hanno imposto una radicale ristrutturazione della struttura operativa del Consiglio nel campo della Giustizia e Affari interni. Ne è risultata un'architettura complessa, che non è stata sperimentata tanto da consentire un giudizio complessivo [25]. Una prima valutazione generale, tuttavia, è che i ministri dell'Interno e della Giustizia hanno ampiamente preservato il loro tradizionale predominio, difendendolo contro tutti i tentativi di rafforzare il ruolo di coordinamento del Coreper sulla galassia Gai, che oggi si estende tra il primo pilastro (Titolo IV CE) e il terzo:

"La discussione sulla struttura del Consiglio in materia di Giustizia e Affari interni dopo Amsterdam ha rappresentato l'occasione per un primo scontro sul modo in cui il Consiglio avrebbe esercitato, nella pratica, i suoi poteri. Per quanto riguarda il Titolo IV CE, a vincere sono stati soprattutto i ministri della Giustizia - che si sono ritagliati poteri separati tramite uno speciale comitato (il Comitato sulle Questioni di diritto civile), che risponde solo al Coreper - e non i ministri degli Interni. Questi ultimi sono riusciti a difendere il loro terreno dalle interferenze dei ministri degli Esteri, assicurandosi che le questioni rientranti nel Titolo IV fossero coordinate dal nuovo Scifa (Comitato strategico su immigrazione, frontiere e asilo) e non dal Coreper" [26].

Ciononostante, il tema del coordinamento tra pilastri nelle fasi preliminari del processo decisionale del Consiglio è tuttora aperto, soprattutto sotto il profilo della coerenza tra secondo e terzo pilastro. A proposito della dimensione esterna del lavoro dell'Unione nel campo della Giustizia e Affari interni, l'importante documento del Consiglio approvato a Feira dichiara:

"A questo riguardo il Coreper riveste un ruolo cruciale, in quanto è il solo Comitato a poter valutare gli obiettivi globali

[25] Una utile ricostruzione grafica dell'intera piramide burocratica si trova in Jörg Monar, "Justice and Home Affairs", in *Journal of Common Market Studies*, Annual Review, Vol. 38, No. 4 (September 2000), p. 137.

[26] S. Peers, "Justice and Home Affairs: Decision-making after Amsterdam", in *European Law Review*, Vol. 25, No. 2 (April 2000), pp. 190-191.

della politica esterna dell'Unione.

Al fine di assicurare la coerenza, il Coreper procederà a valutazioni e fornirà orientamenti su base regolare riguardo all'evoluzione della dimensione esterna dei lavori dell'Unione nel settore Gai, se del caso sulla scorta delle informazioni fornite dalla Commissione e dai gruppi o comitati competenti, compresi i gruppi ad alto livello nei rispettivi settori (Cats, Scifa, Comitato per le questioni di diritto civile). (....). Il Coreper beneficerà dell'assistenza dei Consiglieri Gai/Relex" [27].

A quanto pare, le battaglie tra burocrazie che si svolgono a livello nazionale nei vari stati membri e che hanno per oggetto la conquista o la difesa della funzione di guida sulla dimensione esterna degli affari interni, si sono oggi trasferite a Bruxelles.

Per concludere su questo punto, vale la pena di notare che, assieme alle soluzioni procedurali volte a rafforzare la coerenza tra i pilastri con interventi dall'alto (*top-down coordination*, coordinamento dall'alto), vengono anche applicate soluzioni mirate ad accrescere la coerenza dal basso, ricorrendo al dialogo interdisciplinare e tra agenzie nelle prime fasi del processo decisionale (*bottom-up coordination*, coordinamento dal basso). Ciò avviene soprattutto incorporando l'expertise e le priorità del settore Giustizia ed Affari interni nell'attività quotidiana dei gruppi di lavoro e di altri organismi che hanno a che fare con l'azione esterna [28], ma anche attraverso altre pratiche interdisciplinari: basta pensare al funzionamento del Gruppo di lavoro ad alto livello sull'Asilo e l'Immigrazione, creato alla fine del 1998 [29].

[27] Consiglio dell'Unione Europea, *Priorità e obiettivi politici dell'Unione Europea per le relazioni esterne nel settore della giustizia e degli affari interni*, cit., p. 3.

[28] "Il mandato dei Gruppi unificati del Consiglio in materia geografica o tematica si estenderà, all'occorrenza, alla dimensione Gai, ricevendo a tal fine un apporto sostanziale dalle strutture esistenti, in particolare dai gruppi di lavoro Gai ufficiali" (*Idem*).

[29] Sul Gruppo di lavoro ad alto livello si veda Ferruccio Pastore, "Le rivoluzioni incompiute della politica migratoria europea", in *EuropaEurope*, vol. 9, n. 6 (2000), pp. 117-132; ed anche Joanne Van Selm, "Comprehensive Immigration Policy as Foreign Policy?", in Sandra Lavenex and Emek Uçarer (eds.), *Externalities of Integration: the Wider Impact of the Developing EU Migration Regime*, Lanham, Lexington Books, 2002. Dopo due anni di lavoro, il Gruppo di lavoro ad alto livello ha prodotto una valutazione del proprio operato presentata in un Rapporto, approvato in un primo momento dal Consiglio Affari Generali il 4 dicembre 2000, e in seguito dal Consiglio Europeo di Nizza (7-9 dicembre 2000): si vedano gli Allegati alle *Conclusioni della Presidenza*.

c) Infine, è il caso di accennare agli sforzi di coordinamento compiuti a livello operativo. Tutti gli organi incaricati di missioni operative sono oggi sempre più incoraggiati a tener conto, nello svolgimento dei loro compiti specifici, della natura intrinsecamente globale (e di conseguenza, inter-pilastri) dell'azione esterna dell'UE. Va in questo senso, ad esempio, l'appello recentemente lanciato dal Consiglio al network delle rappresentanze esterne degli stati membri e dell'UE:

"È (.....) auspicabile che le missioni diplomatiche e consolari degli stati membri, nonché le delegazioni della Commissione nei paesi terzi siano maggiormente sensibilizzate riguardo alle questioni di Giustizia e Affari Interni e cooperino strettamente per affermare la dimensione esterna di tali questioni" [30].

Da un canto, dunque, gli organi dell'UE investiti di responsabilità nel campo della Pesc e delle relazioni esterne in generale, sono sollecitati a sviluppare una maggiore sensibilità verso i temi della Giustizia e Affari interni. Dall'altro, tuttavia, cresce l'aspettativa che anche gli organi UE incaricati di specifici compiti esecutivi nel campo della Giustizia e Affari interni considerino sistematicamente l'impatto delle loro attività sul più ampio sistema delle relazioni esterne dell'UE. A questo livello, infatti, l'intreccio può essere molto importante, come dimostrano, ad esempio, le relazioni ben strutturate che si sono stabilite tra l'Europol e numerosi soggetti esterni all'Unione [31], ed anche la decisione del Consiglio di creare un "network di funzionari nazionali di collegamento preposti alla gestione dell'immigrazione, per contribuire a controllare l'immigrazione clandestina tramite la regione dei Balcani occidentali" [32].

[30] Consiglio dell'Unione Europea, *Priorità e obiettivi politici dell'Unione Europea per le relazioni esterne nel settore della giustizia e degli affari interni*, cit., p. 11.

[31] Nel corso della sessione del 28-29 maggio 2001, il Consiglio Giustizia e Affari interni ha raggiunto un accordo politico sulla conclusione di tre accordi di cooperazione tra Europol da una parte, e Norvegia, Islanda ed Interpol dall'altra.

[32] Si vedano le conclusioni del Consiglio su "I flussi migratori illegali attraverso la regione dei Balcani occidentali", adottate dal Consiglio Giustizia e Affari interni del 28-29 maggio 2001.

2. POST 11 SETTEMBRE: LA RISPOSTA ASIMMETRICA

Gli attentati dell'11 settembre hanno avuto ripercussioni immediate e profonde sullo sviluppo delle politiche di sicurezza dell'Unione Europea. La necessità impellente di fornire risposte praticamente e simbolicamente efficaci agli attacchi terroristici ha imposto una revisione radicale delle priorità politiche precedentemente fissate e dei metodi decisionali applicati sino a quel momento.

Per quanto riguarda l'oggetto specifico di questo saggio, lo *shock* dell'11 settembre ha generato quella che definiremo come una *risposta asimmetrica*, determinando nei fatti un riaggiustamento sostanziale nel sistema dei rapporti politici e istituzionali tra politiche di sicurezza interna ed esterna, quale esso si era venuto configurando nel periodo precedente (vd. *supra* par. 2). Il 'peso specifico' e l'importanza relativa degli attori e delle *policies* di sicurezza interna sono venuti crescendo sensibilmente, anche come reazione alla incapacità dimostrata dall'Unione di assumere una leadership su scala mondiale, o quantomeno di bilanciare efficacemente la leadership statunitense, nella definizione di una strategia diplomatico e militare globale.

Nelle pagine che seguono, tenteremo innanzitutto di ricostruire, nei suoi tratti essenziali, la risposta asimmetrica fornita sinora dall'Unione Europea ai tragici eventi dell'11 settembre, per poi ricavare da tale quadro in rapida evoluzione alcune considerazioni di ordine generale sulla fisionomia complessiva che va assumendo il *security policy field* europeo.

A questo fine, è utile prendere le mosse da un'osservazione relativa al livello della *guidance* politico-istituzionale nei confronti della complessa strategia interpilastro posta in essere dalle istituzioni dell'Unione nel trimestre considerato (dall'11 settembre sino al vertice di Laeken). Nel quadro di una generale tendenza alla moltiplicazione delle riunioni intergovernative, con la tenuta di numerose sessioni straordinarie del Consiglio dei ministri e del Consiglio europeo, si è visto progressivamente emergere un ruolo portante del Consiglio Giustizia e Affari interni, che ha trovato una manifestazione concreta di notevole importanza

storica nella decisione assunta di dare cadenza mensile alle riunioni dei ministri dell'Interno e della Giustizia [33].

Questa intensificazione del dialogo politico tra i responsabili della giustizia e degli affari interni non pregiudica formalmente il ruolo di coordinamento attribuito al Consiglio Affari generali, che il Consiglio europeo ha riaffermato chiaramente - anche se per la verità, un po' ritualmente - all'indomani delle stragi:

"Il Consiglio europeo incarica il Consiglio 'Affari generali' di svolgere un ruolo di coordinamento e di impulso in materia di lotta contro il terrorismo. Il Consiglio 'Affari generali' veglierà perciò ad una coerenza e ad un coordinamento migliori di tutte le politiche dell'Unione. La Politica estera e di sicurezza comune dovrà integrare maggiormente la lotta contro il terrorismo. Il Consiglio europeo chiede che il Consiglio 'Affari generali' valuti sistematicamente le relazioni dell'Unione Europea con i paesi terzi alla luce dell'appoggio che questi paesi potrebbero fornire al terrorismo" [34].

[33] Ecco il tenore della decisione, quale emerge dalle Conclusioni del Consiglio Gai del 16 novembre 2001: "Dal dibattito è inoltre emerso un ampio consenso sulle seguenti misure:

a) adottare il principio di un Consiglio Gai al mese, fatta salva la responsabilità della Presidenza di valutarne la necessità in funzione della preparazione dei dossier;

b) limitare tali Consigli a una giornata con ordini del giorno più ridotti;

c) focalizzare i lavori del Consiglio sulle attività di carattere legislativo e sulla definizione delle politiche;

d) proseguire l'attuazione delle raccomandazioni enunciate nella relazione intitolata *Il funzionamento del Consiglio nella prospettiva di un' Unione allargata* ('relazione Trumpf/Piris') e nell'allegato III delle conclusioni del Consiglio europeo di Helsinki del 10 e 11 dicembre 1999".

[34] Presidenza del Consiglio, Conclusioni del Consiglio europeo del 21 settembre 2001, punto 7. Considerazioni in parte analoghe sono contenute nel rapporto presentato dalla Presidenza al Consiglio europeo di Laeken, intitolato *Evaluation of the conclusions of the Tampere European Council* (doc. 14926/01, 6 dicembre 2001), dove si legge tra l'altro che:

"Implementation of a strategy and a plan of action against terrorism brings together energies and expertise outside the JHA dimension. Nevertheless, the latter remains a key feature. Coreper and GAC are fully playing their role in monitoring, coordinating, evaluating and giving an impetus to activities". Come si vede, il ruolo di coordinamento riconosciuto all'asse Coreper-Consiglio Affari generali coesiste, secondo uno schema certo bisognoso di ulteriori chiarimenti, con l'innegabile ruolo-chiave dell'apparato Gai sul terreno della lotta al terrorismo.

Ma, nonostante la ribadita centralità del Consiglio Affari generali, l'aumentata frequenza delle riunioni dei ministri della giustizia e dell'interno potrebbe innescare un processo di ulteriore fluidificazione del processo decisionale in questo settore, rafforzandone il ruolo trainante, quale ha già cominciato a delinearsi in questi mesi. Pur senza ignorare gli imponenti ostacoli politici che si frappongono all'integrazione sovranazionale in ambito Gai (si ricordino, ad esempio, i convulsi negoziati che hanno preceduto il sofferto accordo sul mandato di cattura europeo), occorre infatti prendere atto della speciale importanza che in tale ambito assume il valore della *fiducia* (anche personale) tra i responsabili politici degli stati membri, e che la prassi delle riunioni mensili dovrebbe contribuire a rafforzare [35].

Venendo ora al contenuto delle misure di sicurezza interna adottate nei tre mesi considerati, queste si possono distinguere, dal punto di vista funzionale, in quattro gruppi:

a) un primo blocco di misure mira a rafforzare le funzioni di coordinamento e di valutazione *ex post* rispetto al complesso delle politiche europee nel campo della lotta al terrorismo. Rientrano in questa categoria, oltre alla decisione già menzionata di aumentare la frequenza con cui si riunisce il Consiglio in formazione Gai, anche:

- l'invito rivolto dal Consiglio al Comitato di coordinamento istituito ai sensi dell'art. 36 Tue, "affinché sia assicurato il migliore coordinamento possibile tra l'Europol, Pro-Eurojust e la Task force dei capi di polizia" [36];
- l'incarico affidato dal Consiglio allo stesso Comitato *ex* art.

[35] Ancora con riferimento al rapporto tra le diverse formazioni del Consiglio sul terreno della sicurezza, in questa fase estremamente particolare, è da segnalare l'emergere di un modello che ci pare inedito di coordinamento tra i pilastri, basato sull'adozione di posizioni comuni "interpilastro", la cui base giuridica è, cioè, contemporaneamente individuata nell'art. 15 e nell'art. 34 del trattato istitutivo dell'Unione Europea. Si veda, in particolare, la posizione comune sulla lotta al terrorismo adottata dal Consiglio con procedura scritta in data 27 dicembre 2001 (*Council Common Position of 27 December 2001 on combating terrorism* (2001/930/CFSP), pubblicata in Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, 28 dicembre 2001, L 344, pp. 90-97 (europa.eu.int/eur-lex/it/archive/2001/l_34420011228it.html).

[36] Conclusioni del Consiglio Giustizia e Affari interni, 20 settembre 2001, punto12.

36 affinché definisca "le modalità di una valutazione a pari livello dei dispositivi nazionali di lotta al terrorismo, basandosi su considerazioni di tipo normativo (ad esempio, esame della legislazione di taluni stati membri che consente di procedere ad intercettazioni amministrative o di elaborare un elenco delle organizzazioni terroristiche), amministrativo e tecnico" [37];

b) una seconda categoria di misure mira a rafforzare alcuni strumenti operativi già esistenti (a partire dall'Ufficio europeo di polizia, più noto come Europol) al fine di garantire una maggiore efficacia nella lotta al terrorismo. A questo gruppo sono riconducibili provvedimenti quali:

- la creazione, per un periodo rinnovabile di sei mesi, di un *team* di specialisti anti-terrorismo in seno a Europol, deliberata dal Consiglio Giustizia Affari interni del 20 settembre;
- l'estensione delle competenze per materia di Europol, decisa dal Consiglio Gai del 6-7 dicembre 2001 [38];
- l'avvio della prassi per cui, a partire dalla riunione del 27-28 settembre 2001, secondo quanto riferisce il documento delle Conclusioni, la Presidenza belga "ha invitato il direttore dell'Europol a riferire in merito all'avanzamento dei lavori ad ogni riunione del Consiglio Gai";
- l'accordo di cooperazione tra Europol e agenzie di sicurezza degli Stati Uniti, firmato dal direttore di Europol, Jürgen Storbeck, e dall'ambasciatore statunitense presso l'Unione, Rockwell Schnabel, in presenza dei ministri dell'interno e della giustizia dei Quindici e del segretario di Stato Usa, Colin Powell, in margine al Consiglio Gai del 6-7 dicembre 2001 [39];
- l'avvio formale della procedura per lo sviluppo del Siste-

[37] *Idem*, punto15.

[38] Vedi Consiglio dell'Unione Europea, doc. 14195/01 e 14196/01.

[39] L'accordo Europol-Usa è solo uno degli elementi di un complesso processo in corso di ristrutturazione delle relazioni tra Unione Europea e Stati Uniti sul terreno del *law enforcement*; tale processo è stato segnato, in maniera non del tutto positiva, da una lettera inviata il 16 ottobre 2001 dal presidente statunitense, George W. Bush, al presidente in carica del Consiglio UE, Guy Verhofstadt, contenente un elenco di 40

ma di informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) [40];

- l'attivazione da parte degli stati membri di "una o più squadre investigative comuni" specializzate in attività di contro-terrorismo, raccomandata dalle Conclusioni del Consiglio Gai, C20 settembre 2001);

c) una terza categoria di misure ha portato alla creazione *ex novo* di strumenti operativi di varia natura [41]:

- in alcuni casi, si è trattato semplicemente dell'istituzione definitiva di organismi già operanti in una veste provvisoria; è il caso di pro-Eurojust, organo di coordinamento tra gli apparati inquirenti nazionali dei Quindici, sulla cui conversione in un organismo permanente (Eurojust) è stato raggiunto un accordo politico di massima (ancora condizionato dalle riserve parlamentari formulate da quattro delegazioni nazionali) in occasione del Consiglio Gai di dicembre 2001;

- in altri casi, abbiamo assistito alla creazione di strutture interamente nuove, come nel caso della rete dei capi dei servizi di informazione e di sicurezza degli stati membri, di cui sono stati previsti incontri regolari [42];

proposte concrete di cooperazione. In una importante risoluzione "sulla cooperazione giudiziaria tra la UE e gli Stati Uniti nella lotta al terrorismo", approvata il 13 dicembre 2001, il Parlamento Europeo ha valutato negativamente la maggior parte delle proposte statunitensi, sottolineando come, "sotto alcuni aspetti, le impostazioni Usa e europee sono incompatibili [*e che*] ciò indebolisce la lotta comune contro il terrorismo".

[40] Si veda la decisione del Consiglio 2001/886/JHA del 6 dicembre 2001 e regolamento (EC) N° 2424/2001 del 6 dicembre 2001, entrambi pubblicati in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*, L 328, vol. 44, 13 dicembre 2001 (europa.eu.int/eur-lex/it/archive/2001/l_32820011213it.html).

[41] Va rilevato che, con la proliferazione delle sedi istituzionali e delle strutture operative competenti in materia di sicurezza interna, cominciano ad affiorare esplicitamente le preoccupazioni sulla necessità di "determinare chiaramente le rispettive responsabilità e di coordinare le rispettive attività" (Conclusioni Consiglio Gai 16 novembre 2001).

[42] "Il Consiglio sottolinea l'importante ruolo dei servizi di sicurezza e di informazione nella lotta al terrorismo. Le informazioni che essi ottengono sono un elemento inestimabile per rilevare precocemente eventuali minacce terroristiche o intenzioni di

d) infine, sono state adottate numerose misure finalizzate a potenziare l'apparato normativo di cui gli stati europei dispongono nella lotta al terrorismo. Questo obiettivo è stato perseguito per vie diverse:

- mediante sforzi finalizzati ad accelerare l'entrata in vigore di atti già sottoscritti (come le due convenzioni in materia di estradizione stipulate dagli stati membri nel 1995 e nel 1996, e la convenzione in materia di assistenza reciproca in materia penale del 29 maggio 2000);
- mediante sforzi mirati a promuovere l'armonizzazione dei diritti penali nazionali in alcuni settori-chiave (accordo politico sulla decisione-quadro relativa alla lotta al terrorismo raggiunto in seno al Consiglio Gai del 6-7 dicembre 2001);
- mediante la creazione di nuovi strumenti di cooperazione giudiziaria, nati dall'applicazione mirata del fondamentale principio di riconoscimento reciproco concordato a Tampere; la realizzazione più importante, su questo terreno, è senza dubbio l'accordo faticosamente raggiunto sul mandato di cattura europeo nei giorni immediatamente precedenti il Consiglio di Laeken, in seguito al superamento dell'opposizione italiana.

Accanto a queste misure, adottate nell'ambito del terzo pilastro, vanno menzionati alcuni sviluppi ulteriori in materia di sicurezza interna, che si collocano a cavallo tra lo stesso pilastro intergovernativo e la sfera comunitaria. Di grande rilevanza sono, per esempio, le decisioni assunte dal Consiglio congiunto Gai-Ecofin del 16 ottobre 2001, tra cui spiccano il "via libera" a una direttiva estremamente innovativa in materia di lotta al riciclaggio (approvata definitivamente il successivo 13 novembre 2001 con il voto favorevole del Parlamento Europeo, nel quadro

terroristi e gruppi terroristici. Tali servizi svolgono pertanto un ruolo fondamentale nella prevenzione del terrorismo. La cooperazione e lo scambio di informazioni tra di essi devono essere intensificati. Al fine di accelerare questo processo, i responsabili di tali servizi negli stati membri dell'Unione Europea si riuniranno sistematicamente già prima del 1º novembre 2001. Prenderanno senza indugio le misure necessarie a migliorare ulteriormente la loro cooperazione. Occorrerà rafforzare la cooperazione tra i servizi di polizia, tra cui l'Europol, e i servizi di informazione" (Conclusioni del Consiglio Giustizia e Affari interni, 20 settembre 2001, punto 14).

di una procedura di co-decisione) e la firma del protocollo in materia di lotta alla criminalità finanziaria, allegato alla Convenzione del 29 maggio 2000 relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli stati membri dell'Unione Europea.

Non altrettanto clamorosi, ma ugualmente significativi, sono gli sviluppi interpilastro intervenuti nel campo della politica migratoria. All'indomani degli attentati al *World Trade Center* e al Pentagono, l'ipotesi di reintrodurre controlli di polizia sistematici alle frontiere interne dell'Unione era stata ufficiosamente discussa in ambienti comunitari. Rapidamente, però, la proposta è stata accantonata in quanto tale e declassata a una semplice riflessione da condurre in vista di emergenze future [43]. Nel frattempo, la Commissione europea ha avviato un utile esercizio di *assessment* complessivo della normativa europea in materia di immigrazione e di asilo alla luce del nuovo "livello di rischio" rivelato dagli attentati e delle accresciute esigenze di sicurezza. Nel documento di lavoro reso pubblico, la Commissione – pur suggerendo alcune modifiche puntuali ad alcune delle proposte normative già depositate – formula un giudizio complessivamente rassicurante sulla compatibilità tra l'impostazione fondamentale della nascente politica migratoria e le nuove sfide alla sicurezza interna del continente:

"The current EC legislation or Commission Proposals for such legislation in the field of asylum and immigration all contain, currently, sufficient standard provisions to allow for the exclusion of any third country national who may be perceived as a threat to national/public security from the right to international protection, residency or access to certain benefits. However, in the framework of current and future discussions and negotiations of the different Proposals, these relevant provisions will be revisited in the light of the new circumstances, without

[43] "Il Consiglio esaminerà le modalità con cui gli stati membri possono ricorrere in modo coordinato alle possibilità offerte dalla convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, segnatamente all'articolo 2, paragrafo 2, in caso di minaccia terroristica di eccezionale gravità" (Conclusioni del Consiglio Consiglio Gai del 20 settembre, punto 28).

prejudice to the relevant international obligations underlying the Proposals" [44].

Anche una rassegna sommaria rivela, dunque, lo spessore politico e la ricca articolazione tecnica della risposta fornita dall'Unione Europea all'offensiva terroristica, sul terreno della sicurezza interna. A fronte della complessa strategia di reazione che si vede emergere sul terreno della prevenzione e del *law enforcement*, spicca la debolezza della risposta dell'Unione a livello diplomatico-militare e, più in generale, sul piano della cosiddetta sicurezza esterna. Evidentemente, la crisi ha determinato un incremento di attività anche in ambito Pesc, ma la totalità, o quasi, delle iniziative assunte si è risolta in un'azione diplomatica volta ad allargare e consolidare la vasta ed eterogenea coalizione internazionale impegnata nella lotta al terrorismo, nata dall'iniziativa statunitense [45]. L'impegno diplomatico è stato affiancato – su un piano, però, non direttamente riconducibile alle politiche di sicurezza - da un'assunzione di responsabilità rispetto alla ricostruzione e stabilizzazione dell'Afghanistan, con importanti stanziamenti per interventi umanitari e con la nomina (10 dicembre 2001) di un rappresentante speciale della UE per l'Afghanistan. Pur senza disconoscere l'importanza di tali livelli di azione, ponendosi sotto l'angolo visuale specifico delle politiche di sicurezza assumono un rilievo ben maggiore il procedere "in ordine

[44] Commissione europea, documento di lavoro, *The relationship between safeguarding internal security and complying with international protection obligations and instruments*, COM(2001) 743
(europa.eu.int/eur-lex/en/com/wdc/2001/com2001_0743en01.pdf).

[45] Si possono menzionare, tra l'altro, le visite della Troika europea in numerosi tra cui Arabia Saudita, Pakistan e Iran (24-28 settembre), Uzbekistan, Turkmenistan e Tagikistan (30 ottobre-2 novembre) nonché le visite congiunte del Presidente del Consiglio europeo e del Presidente della Commissione in diversi paesi mediorientali (16-20 novembre), in India (in occasione del secondo vertice euro-indiano) e in Pakistan (23 e 24 novembre); vanno senz'altro ricordate, inoltre, una sessione della Conferenza europea interamente dedicata alla lotta al terrorismo (20 ottobre) e la riunione a livello ministeriale del partenariato euromediterraneo svoltasi il 5 e 6 novembre 2001, all'interno della quale ampio spazio è stato dedicato ai temi della lotta al terrorismo e del dialogo interculturale. Per una rassegna completa delle iniziative assunte, si veda, tuttavia, Consiglio dell'Unione Europea, Relazione della Presidenza al Consiglio europeo, *Azione dell'Unione Europea a seguito degli attentati negli Stati Uniti*, doc. 14919/01, 13 dicembre 2001.

sparso" degli stati membri rispetto alla scelta cruciale della partecipazione alle operazioni militari statunitensi in Afghanistan e alla missione di *peace-keeping* avviata successivamente sotto l'egida delle Nazioni Unite, nonché l'assenza dell'Unione in quanto tale al tavolo dei negoziati sul governo provvisorio del disastrato paese asiatico, svoltisi a Bonn nei primi giorni di dicembre.

Questa rapida panoramica sulle misure adottate dall'Unione Europea in seguito agli attentati terroristici dell'11 settembre rende manifesto uno squilibrio di fondo, che rispecchia – amplificate dalle dinamiche di selezione drastica delle priorità proprie di un contesto emergenziale – le asimmetrie strutturali che caratterizzano la fase attuale del processo di integrazione europea. Il traumatico impatto degli attacchi terroristici ha "liberato", da un lato, le vaste potenzialità di integrazione ulteriore sul terreno della sicurezza interna, rafforzando, dall'altro lato, la percezione del ritardo storico sul versante della politica estera e di difesa. Nel breve periodo, inoltre, è probabile che tale asimmetria strutturale si accentui ulteriormente; basti considerare, per esempio, le priorità dichiarate dal governo spagnolo per il proprio semestre di presidenza dell'Unione, tra le quali la lotta al terrorismo figura al primo posto [46]. D'altra parte, anche se si osserva un orizzonte di medio-lungo periodo, lo squilibrio politico e istituzionale esistente tra il versante interno e quello esterno delle politiche di sicurezza europee appare suscettibile di aggravarsi ancora: questa sarebbe, in particolare, una delle conseguenze più evidenti di una eventuale "comunitarizzazione" del terzo pilastro [47], che non fosse

[46] Si veda il sito ufficiale della presidenza spagnola (www.ue2002.es). Vedi anche D. Dombey, "Spain will urge Europe to boost anti-terror drive", in *Financial Times*, 18 dicembre 2001, p. 1; A. Cerretelli, "Madrid punta sull'Europa della giustizia", in *Il Sole–24 Ore*, 18 dicembre 2001, p. 4.

[47] Il dibattito su questa prospettiva di riforma prosegue, con il Parlamento Europeo ormai stabilmente orientato in tale direzione. Da ultimo, il 16 novembre, il Parlamento ha invitato la Commissione e gli stati membri a presentare, fin dal vertice di Laeken, proposte normative finalizzate a comunitarizzare in parte il terzo pilastro, almeno per la parte che riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale avente ripercussioni transfrontaliere all'interno dell'Unione, *Bulletin quotidien Europe*, n. 8094 (19-20 novembre 2001), p. 16. La sollecitazione non è stata raccolta in occasione del Consiglio europeo di Laeken, ma è certamente suscettibile di riaffiorare durante i lavori della Convenzione per le riforme che si apriranno nella primavera 2002.

accompagnata da una radicale attenuazione del carattere intergovernativo del secondo pilastro.

I rischi connessi a una eventuale "cronicizzazione" di questo squilibrio strutturale cominciano ad essere oggetto di una riflessione seria, che inizia ad apparire urgente alla vigilia dell'avvio del percorso di riforma istituzionale concordato a Laeken. La necessità di ricostruire una certa simmetria istituzionale e politica nel campo delle politiche europee di sicurezza traspare, per esempio, in una recente riflessione del vicepresidente designato della Convenzione per le riforme, Giuliano Amato:

"Ci sono aree dove si lamenta un troppo di Europa, nelle quali i tempi sono maturi per dare più spazio alle diversità nazionali e regionali. Ma dove c'è più bisogno di Europa dobbiamo invece accettare fino in fondo il metodo comunitario. Questo è vero in particolare per la sicurezza esterna e interna dei cittadini dell'Unione, per la difesa e per l'esercizio di un ruolo dell'Europa nel mondo e nei confronti del mondo; e per la giustizia, la lotta al traffico dell'immigrazione clandestina, alla criminalità e al terrorismo" [48].

La prospettiva di una Unione Europea dalla sovranità asimmetrica - apparato integrato di salvaguardia della sicurezza interna, ma fortemente limitato nella propria capacità di proiettare tale sicurezza all'esterno - genera dunque, e a buon diritto, preoccupazioni crescenti; ciò avviene, paradossalmente, proprio nel momento in cui la probabilità di tale scenario, almeno nel breve e medio periodo, si va rafforzando. La contraddizione che ne deriva risalta in maniera tanto più stridente, in quanto le massime istanze politico-istituzionali dell'Unione, nello sforzo di alimentare retoricamente un'identità e una legittimità politica in crisi, affermano ormai sistematicamente e solennemente l'ambizione globale della UE. Come proclamano queste righe, contenute nel Preambolo della Dichiarazione di Laeken, l'Europa non si accontenta di essere una "fortezza asimmetrica", polo inerte, o moderatamente reattivo, di un multipolarismo gravemente

[48] Antonio Polito, "Quegli scontri sulle Agenzie. Così ha vinto l'Europa dei veti", intervista a Giuliano Amato, in *La Repubblica*, 17 dicembre 2001, p. 17.

imperfetto, ma ambisce a un ruolo inedito di *governance* etica della globalizzazione:

"Ora che la Guerra Fredda si è conclusa e viviamo in un pianeta globalizzato ma al contempo totalmente frammentato, l'Europa deve assumere le proprie responsabilità nella gestione della globalizzazione. Il ruolo che essa deve svolgere è quello di una potenza che si scaglia risolutamente contro qualsiasi forma di violenza, di terrorismo, di fanatismo, senza chiudere gli occhi di fronte alle ingiustizie stridenti ovunque nel mondo. Una potenza, insomma, che intende modificare i rapporti nel mondo in modo tale che non solo i paesi ricchi, bensì anche quelli poveri possano trarne beneficio. Una potenza che vuole iscrivere la mondializzazione entro un quadro etico, in altri termini, calarla in un contesto di solidarietà e di sviluppo sostenibile".

Ricomporre lo scollamento tra retorica e realtà, riequilibrando la complessa e dinamica architettura della politica europea di sicurezza: in questa sfida si gioca il futuro dell'Europa e forse, almeno in parte, quello – più che mai incerto - del mondo circostante.

5. *La moneta unica al servizio della politica estera?*

di Daniel Gros *

Sommario

Questo contributo esamina in che modo l'UE potrebbe adoperare la sua forza finanziaria e la capacità di attrazione della sua moneta per contribuire alla stabilizzazione economica del sud-est europeo. L'Unione non è riuscita ad arrestare le disastrose guerre seguite alla disintegrazione della ex Jugoslavia, ma a partire dalla seconda metà degli anni '90 si è profondamente impegnata nel tentativo di riportare i Balcani alla civilizzazione, ricorrendo ad una varietà di strumenti: dallo spiegamento di truppe e forze di polizia alla conclusione di accordi di associazione, e in alcuni casi alla concessione di ingenti aiuti economici. L'ispirazione comune della politica dell'UE è stata quella di fare leva sulla capacità di attrazione dell'integrazione europea per indurre le élite locali a modificare i loro comportamenti. Questa politica ha avuto, finora, un buon successo, nel senso che sono cessate le ostilità attive e quasi ovunque si è registrato un certo progresso, per quanto lento, in direzione degli standard europei, sul piano sia economico che politico.

Se oggi i Balcani sembrano essere sotto controllo, vi è un altro caso in cui la posta in gioco, sia politica che economica, è egualmente alta: si tratta della Turchia. Questo paese ha già raggiunto un livello di integrazione con l'UE superiore a quello dei Balcani (ed anche dei paesi candidati che dovrebbero entrare nell'Unione nel 2004). Eppure l'UE ha brillato per la sua assenza nella grave crisi economica che il paese sta attraversando. Il veto opposto da un unico paese impedisce che la Turchia riceva qualsiasi forma diretta di aiuto a livello macro-finanziario, e l'Unio-

* Direttore, Centre for Economic Policy Studies, Ceps, Brussels.

ne scoraggia fermamente l'idea che la lira turca possa essere presto sostituita dall'euro come misura di stabilizzazione finanziaria. Ma non è troppo tardi per agire. In questo senso, una riflessione sull'intreccio tra i temi economici, politici ed istituzionali che influenzano il rafforzamento e la coesione delle potenzialità finanziarie degli stati membri, e sull'uso dell'euro come uno strumento di politica estera, può indubbiamente essere utile.

Introduzione

Riuscirà l'UE a diventare un vero e proprio attore di politica estera, capace di impiegare i "classici strumenti della potenza", spaziando dall'iniziativa economica a quella militare? In questo saggio mi occuperò degli aspetti economici del tema più generale, e cioè di come l'UE potrebbe adoperare la sua forza finanziaria e il suo simbolo più potente, l'euro, per sostenere la stabilità monetaria del suo "vicino estero", cioè di quell'"arco di instabilità" che si estende ai suoi confini meridionali ed orientali.

L'interesse dell'Unione per la stabilità economica ai suoi confini dovrebbe essere talmente evidente da non richiedere spiegazioni, tanto che ha già indotto l'UE ad offrire a quasi tutti i paesi dell'arco di instabilità (cioè a quelli che non fanno parte del gruppo di 12 paesi candidati che stanno negoziando l'adesione) concessioni di vario genere. Sono anche stati ratificati una serie di trattati che implicano alti gradi di integrazione commerciale: ad esempio, l'unione doganale con la Turchia, l'Accordo di stabilizzazione e associazione (Saa) con la Macedonia e la Croazia, e presto anche con l'Albania; e gli accordi separati con vari paesi dell'Africa del Nord.

Nell'area dell'aiuto finanziario e in termini di accordi sui tassi di cambio, tuttavia, il livello di integrazione raggiunto non è neanche lontanamente paragonabile a quello realizzato in campo commerciale. Al contrario, l'UE ha attivamente scoraggiato altri paesi dal collegare le loro valute troppo rapidamente all'euro, ed in un *position paper* ufficiale si dichiara che una adozione unilaterale dell'euro è "contro la logica economica del Trattato". L'UE, inoltre, non ha alcuna specifica competenza in questa area.

A ciò si aggiunge che l'Unione non sta utilizzando la sua forza finanziaria (o meglio, gli strumenti finanziari dei suoi stati membri) in modo efficace e coerente. Il principale strumento comunitario di canalizzazione dell'aiuto finanziario, la cosiddetta Assistenza macro-finanziaria (Amf) è accessibile solo ad un ristretto gruppo di paesi. Per i pochi paesi recipienti, la Amf è importante, nonostante rappresenti solo una piccola percentuale degli aiuti ricevuti dai paesi membri UE, sia direttamente – su base bilaterale – che indirettamente – tramite le istituzioni finanziarie internazionali. Il principale strumento UE di "politica estera finanziaria", la Amf, non ha dunque che un'utilità limitata.

È evidente, quindi, che gli strumenti finanziari che pure esistono e potrebbero diventare strumenti di politica estera, non vengono utilizzati. Per quale motivo? La risposta dipende quasi esclusivamente dal fatto che la responsabilità della politica fiscale resta nelle mani dei governi nazionali e che l'euro è stato creato avendo in mente soprattutto considerazioni nazionali. È vero che nella scelta di passare all'Unione Monetaria Europea sono entrate anche alcuni motivi di politica internazionale (ad esempio il desiderio di ridurre la dipendenza dal dollaro): ma queste considerazioni sono di natura globale, e non pare vengano applicate nel contesto regionale europeo.

Un altro motivo per cui gli strumenti finanziari non vengono utilizzati a fini di politica estera risiede nella complessità del contesto istituzionale. Fare interagire i canali nazionali di aiuto finanziario è un obiettivo che potrebbe in teoria essere raggiunto tramite un coordinamento, ma la realtà ha dimostrato che gli stati membri difendono gelosamente la loro "sovranità" nelle questioni finanziarie. Gli aiuti bilaterali e le posizioni prese da ciascun paese nel contesto del Fmi (così come nelle altre Ifi) non sono in alcun modo coordinati, privando così l'UE di una fondamentale carta da giocare. Uno sforzo concertato per promuovere l'adozione dell'euro nell'"arco di instabilità" europeo richiederebbe la collaborazione della Banca centrale europea, dei ministeri nazionali delle Finanze (tramite il Comitato Economico e Finanziario, Cef, e l'Ecofin), della Commissione e probabilmente del Parla-

mento Europeo, e nessuna di queste istituzioni dispone di un forte *background* di politica estera. Infine, ma argomento non certo secondario, fino a tempi molto recenti l'UE non doveva neanche fingere di avere una politica estera comune. Questo dato è ormai cambiato, e l'UE ha nominato un responsabile della politica estera. Ma questa persona, Javier Solana, e l'ufficio che rappresenta, non ha voce in capitolo negli organi "competenti" (soprattutto il Cef e l'Ecofin).

Il caso della Turchia illustra chiaramente tutti i potenziali costi e benefici, sia sul versante politico che su quello economico. La crisi combinata del sistema bancario e del cambio estero che ha colpito il paese nel 2000 e nel 2001 rischia di produrre effetti dirompenti sul tessuto sociale del paese. La tensione sembra essersi lievemente allentata nelle prime settimane del 2002, ma il pericolo resta alto. L'UE potrebbe giocare un ruolo fondamentale nell'alleviare la crisi finanziaria del paese, ad esempio con un pacchetto di misure che combinassero l'adozione dell'euro ("eurizzazione"), l'apertura del sistema bancario e l'adozione dei parametri di Maastricht per la politica fiscale. Ma un approccio così radicale non è mai stato neanche preso in considerazione, poiché susciterebbe una serie di problemi politici e psicologici per l'Unione.

Questo saggio inizia con un breve esame del solo strumento finanziario che l'UE possa utilizzare, cioè l'Amf. Questo strumento non viene impiegato nel caso della Turchia a causa del veto posto da uno Stato membro (la Grecia), cosa che illustra a perfezione la debolezza di fondo dell'UE, soprattutto per quanto riguarda la dimensione intergovernativa nella formulazione della politica estera. Il capitolo successivo è dedicato ad un altro tema, che potrebbe rivestire un'importanza sistemica ancor maggiore: cioè la questione se l'UE debba incoraggiare altri paesi ad adottare la sua moneta. Il terzo capitolo analizza i motivi della riluttanza dell'UE a promuovere l'eurizzazione, dovuta principalmente alle considerazioni nazionali che prevalsero al momento della creazione dell'euro. Il capitolo finale immagina un pacchetto per la stabilizzazione finanziaria della Turchia.

1. L'AIUTO DIRETTO: L'ASSISTENZA MACRO-FINANZIARIA

A partire dal 1990 l'Amf, originariamente concepita per sostenere le bilance dei pagamenti degli stati membri dell'UE, è stata estesa anche a paesi terzi, con l'obiettivo di appoggiare le riforme politiche ed economiche della transizione. Oggi rappresenta l'unico strumento finanziario diretto che possa essere utilizzato dall'UE anche a fini di politica estera. In un primo momento i recipienti privilegiati di questa estensione sono stati i paesi candidati all'ingresso nell'UE (Ungheria e Polonia nei primi anni '90), cui più tardi si sono aggiunti i paesi dei Balcani occidentali, alcuni stati di recente indipendenza e alcuni paesi mediterranei. Le priorità dell'UE emergono chiaramente dall'analisi degli stanziamenti, due terzi dei quali sono stati attribuiti al primo gruppo di paesi: Ungheria (790 milioni di euro), Bulgaria (750 milioni) e Romania (680 milioni) sono state le principale beneficiarie. Il 60% dei prestiti Amf – il cui totale ammonta a 4.295 milioni di euro – sono stati erogati tra il 1990 e il 1993.

Poiché l'Amf è concessa come misura ad hoc sulla base dell'art. 308 [1] del Trattato della CE, non esiste alcun quadro esplicito né regolamento che la disciplini. Essa consiste principalmente in prestiti a sostegno della bilancia dei pagamenti, anche se può occasionalmente prendere la forma di crediti diretti e piccoli finanziamenti a fondo perduto (come nel caso del Kosovo). L'Amf è concessa su decisione del Consiglio, sulla base di una proposta avanzata dalla Commissione e previa consultazione con il Parlamento Europeo. La decisione del Consiglio – l'Ecofin, decisione predisposta dal Comitato Economico e Finanziario – deve essere adottata all'unanimità. A quel punto il processo è attuato e controllato dalla Commissione, nel cui bilancio esistono linee separate per l'Amf. I fondi sono presi in prestito sui

[1] L'art. 308 (ex art. 235) recita: "Se l'azione da parte della Comunità dovesse evidenziare la necessità di raggiungere, nel corso del funzionamento del mercato comune, uno degli obiettivi della Comunità e questo Trattato non avesse fornito i necessari poteri, il Consiglio, agendo all'unanimità sulla base di una proposta avanzata dalla Commissione e dietro consultazione con il Parlamento Europeo, prenderà le misure opportune".

mercati finanziari internazionali e concessi ad un tasso di interesse che comporta solo un piccolo margine di profitto per coprire i costi della transazione.

L'Amf è pensata come strumento complementare, e certamente non predominante, rispetto agli aiuti concessi da altri donatori e dalle istituzioni finanziarie internazionali. I criteri che governano gli stanziamenti sono coerenti, ma non necessariamente coincidenti, con quelli delle Ifi. Non vi sono criteri legati alla *performance* e la solo condizione per la concessione della Amf è che sia già in vigore, nel paese recipiente, un programma del Fmi. Gli esborsi vengono generalmente erogati in tranches, e le tranches successive dipendono dall'attuazione dei criteri requisiti (quali, ad esempio, la "promozione di politiche disegnate sulle specifiche esigenze del paese, con l'obiettivo generale di stabilizzare la situazione finanziaria e consolidare economie orientate al mercato" [2]).

Quanto è importante l'Amf? La tabella 1 riporta i dati fondamentali per l'aggregato dello scorso decennio (1990-2000). Il totale degli impegni Amf stanziati dall'UE in questo periodo è stato di circa 6 miliardi di dollari [3]. Questo dato va paragonato ai quasi 20 miliardi di dollari erogati dalle Ifi a questo gruppo di paesi nello stesso periodo. Il contributo delle Ifi, però, contiene una quota elevata proveniente dall'UE. In effetti, la somma delle quote dei 15 stati membri dell'UE sul capitale del Fmi è di circa il 30% (per consentire un paragone, la quota degli Stati Uniti è del 17,6%). Di fatto, quindi, il totale dell'aiuto fornito dall'Unione alle regioni interessate è molto più alto di quanto possono far pensare i dati relativi all'Amf. L'aiuto indiretto dell'UE, tramite i prestiti concessi dalle Ifi alle aree in oggetto, ammonta al 30% di circa 20 miliardi, cioè 6 miliardi, circa la stessa cifra del suo aiuto diretto.

[2] *European Economy*, Supplement A, Economic Trends, No. 5 (May 2001) (europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2001/a2001_05_en.pdf).

[3] Corrispondente a 5393 milioni di euro al tasso di interesse del tempo. Si noti che si tratta degli impegni autorizzati, che non sono stati completamente erogati.

Inoltre, la maggior parte degli stati membri dell'UE, come altri paesi industrializzati, fornisce aiuti finanziari su base bilaterale (sempre a questo gruppo di paesi), per un totale di circa 17 miliardi, cioè circa tre volte il contributo diretto dell'Unione. Il contributo totale erogato dai paesi dell'UE (sotto forma di Amf, più la quota UE nelle Ifi più l'aiuto bilaterale degli stati membri) rappresenta dunque circa i due terzi degli aiuti finanziari esteri ricevuti dal gruppo di paesi in questione (gli stessi recipienti dell'Amf).

Tabella 1. - *Totale degli aiuti Amf negli anni 1990-2000* [4]

	Miliardi di dollari USA
Ifi	19.1
Quota UE nelle Ifi	5.7
Aiuto bilaterale	25.1
Amf	6.2
Aiuti bilaterali da stati membri UE [5]	16.9
Totale (Ifi + aiuti bilaterali)	44.2
Totale UE	28.8
Quota UE	65,2%

N.B.: i paesi recipienti sono: Albania, Algeria, Armenia, le Repubbliche Baltiche, Bielorussia, Bosnia, Bulgaria, Cecoslovacchia (dal 1993: Repubblica Ceca e Slovacchia), Fyrom, Georgia, Israele, Kosovo, Moldavia, Montenegro, Romania, Tagikistan, Ucraina, Ungheria.

Fonte: calcoli propri fondati su dati da European Economy, Supplemento A, n. 5 (maggio 2001).

2. GLI ACCORDI SUI TASSI DI CAMBIO: IL PROBLEMA DELL'EURIZZAZIONE

Il gennaio 2002 non ha segnato solamente un passo importante nel processo di integrazione, ma anche un significativo cambiamento nella percezione dell'UE nel resto del mondo, e specialmente nelle regioni limitrofe, dove le banconote e le monete dell'euro avranno sicuramente un'ampia circolazione, grazie ai

[4] Per uno spaccato annuale si veda l'appendice.

[5] Questo dato potrebbe essere lievemente sovrastimato, in quanto rappresenta i contributi bilaterali Amf meno quelli di Usa e Giappone, ma compresi quelli di altri donatori minori.

profondi legami creati dal commercio, dal turismo e dalle rimesse dei lavoratori emigrati. Di più: l'introduzione dell'euro consente qualcosa di nuovo: cioè l'adozione integrale dell'euro come valuta nazionale da parte di paesi non membri dell'UE, che farebbero della moneta europea il tramite finanziario nazionale, cioè l'eurizzazione. Questo strumento può rivelarsi utile nell'arco di instabilità europeo?

L'arco di instabilità attorno ai confini orientali dell'UE può essere suddiviso in tre aree: la sponda sud del Mediterraneo, la Csi (Confederazione di stati Indipendenti) e l'Europa sud-orientale. Il Nord Africa è una regione molto eterogenea, nonostante il suo commercio sia ampiamente dominato dall'UE; ma visto che non esiste alcuna prospettiva di adesione all'Unione, e i rapporti con questa non costituiscono una delle massime priorità politiche dei paesi dell'area, qui l'attrazione dell'euro resta limitata. Neanche il gruppo Csi è omogeneo (comprende Russia, Ucraina e Repubbliche caucasiche), ma è sotto l'influenza, sul piano politico (per quanto sempre meno in termini di flussi commerciali) della Russia, il cui rublo è una petro-valuta e quindi naturalmente legato al dollaro. L'ultimo gruppo è composto principalmente da paesi che sono già, o saranno nel prevedibile futuro, candidati all'adesione all'UE. Essi hanno dunque una "vocazione europea", e sentono in modo particolarmente forte l'attrazione dell'euro.

2.1 I motivi economici

Come vanno considerati i legami con l'euro – o addirittura la sua adozione – da parte dei paesi dell'Europa sudorientale? Conviene incoraggiare questa tendenza oppure scoraggiarla? Nella seconda metà degli anni '90 tutti i nuovi governi (ormai democratici) dell'area hanno dovuto scegliere un regime monetario. Il consiglio che hanno ricevuto dagli organi "competenti", cioè dal Fmi, era prevedibile: prima riportate il bilancio sotto controllo, liberalizzate con cautela e solo dopo tentate gradualmente di stabilizzare la valuta. L'UE ha sempre condiviso questo approccio tradizionale, che indubbiamente funziona, ma comporta costi elevati e

quindi il rischio di deludere le aspettative della popolazione. La transizione ad un basso tasso di inflazione può essere molto dolorosa, specialmente quando l'ambiente esterno è in difficoltà.

Il programma di aggiustamento della Turchia, ad esempio, che stava procedendo in modo lento ma nel complesso accettabile, ed aveva la benedizione del Fmi, all'inizio del 2001 ha subito una brusca battuta d'arresto a causa dei dissensi politici tra il Presidente e il Primo Ministro. Il crollo si è verificato dopo una serie di crisi del sistema bancario e dei tassi di cambio esteri. Crisi provocate, tra l'altro, dalla turbolenza dei mercati azionari americani alla fine del 2000, che ha portato ad un improvviso rialzo del premio di rischio per i mercati emergenti. Si può sostenere che è improbabile che attacchi speculativi come quelli verificatisi in Turchia si verifichino in altri paesi del vicino estero europeo, anche perché la maggior parte dei paesi dell'area non ha un vero e proprio mercato dei capitali. Mancanza che però è, a sua volta, un problema per le loro prospettive di sviluppo.

Inoltre, lo sfacciato abuso della stampa di moneta è cessato con la caduta dei dittatori e l'arrivo dei controllori del Fmi e dell'UE per vigilare sulla politica fiscale. Ci si potrebbe quindi chiedere se valga la pena di adottare una valuta straniera. Una prima e fondamentale considerazione a favore riguarda la stabilità monetaria, anche se per paesi sotto lo stretto controllo del Fmi l'iperinflazione non è in realtà un pericolo, giacché il Fondo normalmente interviene non appena si profila il rischio che il paese sotto osservazione possa deviare dal programma concordato. Un vantaggio ancor più importante dell'eurizzazione sarebbe il suo impatto sistemico, che contribuirebbe a trasformare l'economia politica dei paesi considerati, ponendo così le basi di una sana crescita economica. Il sistema bancario era particolarmente corrotto negli "stati deboli" perché era un canale cruciale per il riciclaggio di denaro sporco ed era uno strumento dell'intervento politico nell'economia. Arrestare questa degenerazione sarà più facile se si potrà "gettare via la chiave" della banca centrale e vendere il sistema bancario ad investitori stranieri.

2.2 Un approccio globale

In breve, introdurre monete straniere per avere una valuta stabile non basta. Per raccoglierne i benefici in termini di economia politica è indispensabile risanare il bilancio e liberalizzare e privatizzare il sistema bancario. I problemi dell'Argentina dimostrano in modo chiaro l'importanza di mantenere sotto controllo la finanza pubblica. Questo ragionamento suggerisce l'opportunità di un pacchetto di misure: l'UE potrebbe offrirsi di prestare l'euro (si veda più avanti per maggiori dettagli) ai paesi che si impegnassero ad osservare i parametri di Maastricht in materia di politica fiscale e ad accettare una rigorosa assistenza tecnica da parte dell'Unione nella supervisione bancaria (ivi compresa l'adozione dell'*acquis* nell'area dei servizi finanziari). Un altro elemento essenziale sarebbe quello di consentire la concorrenza delle banche dell'Unione e concepire ed attuare un quadro adeguato di regolamenti e controlli. Un tale Accordo di stabilizzazione monetaria collegato all'euro sarebbe uno strumento prezioso per ottenere una immediata stabilizzazione della valuta e l'eliminazione della corruzione e delle ingerenze politiche nel sistema bancario.

I vantaggi dell'eurizzazione in termini di stabilità monetaria sono sicuri ed evidenti; ma non sarà un compito facile ed indolore. Il principale argomento economico avanzato contro qualsiasi regime di cambio a tasso fisso (che si tratti di *currency boards* o di una piena dollarizzazione o eurizzazione) è che esso rende più difficile aggiustare il tasso di cambio reale nel caso che il paese sia colpito da uno shock (come può essere una recessione o la caduta della domanda di esportazioni). Questa tesi si fonda sull'osservazione che nelle economie consolidate i salari e i prezzi nominali sono solitamente rigidi. Ma questo argomento non si applica se non in minima misura all'Europa sudorientale: in quasi tutti i paesi della regione, infatti, i salari non sono stabiliti da accordi nazionali e possono quindi aggiustarsi più facilmente alle condizioni del mercato. Inoltre, in molti casi è invalso l'uso che i salari seguano l'andamento del cambio del marco tedesco, poiché i lavoratori hanno imparato a diffidare della

valuta nazionale. Neanche nei due esempi di paesi (Panama ed Ecuador) che hanno adottato una valuta straniera (il dollaro), la rigidità dei salari nominali si è rivelata un problema grave.

In ogni caso, qualunque tentativo di adottare una politica monetaria differenziata per compensare gli shock economici incontrerebbe notevoli problemi, visto che l'euro svolge già un ruolo importante nella regione e in particolare nel sistema bancario: in molti casi, oltre la metà dei depositi e dei prestiti è in euro, almeno nei pochi paesi dove esiste un sistema bancario effettivamente funzionante. Ma nella maggior parte di questi paesi, non è questo il caso. Per raccogliere i benefici, in termini di economia politica, dell'eurizzazione, è indispensabile liberalizzare e privatizzare il sistema bancario, che oggi si limita ad offrire servizi piuttosto primitivi di trasferimento. Consentire la concorrenza da parte delle banche dell'UE sarà un passo fondamentale. Il sistema bancario nella grande maggioranza delle repubbliche ex jugoslave resta bloccato dagli enormi attivi in valuta estera, di fatto congelati, e dai passivi che si sono accumulati nello scorso decennio e che oggi sono essenzialmente rami secchi. Queste perdite risalgono ad un precedente tentativo di introdurre un dinaro "pesante", verso la metà degli anni '90, ed al passato remoto (l'era di Tito) in cui la Jugoslavia era un'economia relativamente aperta. Risolvere queste rivendicazioni – che riguardano, tra l'altro, i depositi di un'intera generazione di risparmiatori – è una fatica di Ercole che richiederà molto tempo. Ma finché non sarà stata portata a termine il sistema bancario resterà in un limbo, incapace di fornire servizi finanziari. E non sarà facile riguadagnare in tempi rapidi la fiducia della popolazione. È quindi essenziale che alle banche estere, con il loro curriculum "pulito", sia consentito di operare immediatamente nella regione. È però improbabile che queste banche vogliano operare in paesi con valute deboli: tuttavia, le banche più piccole dell'UE, in particolare le casse di risparmio regionali dell'eurozona, potrebbero essere invogliate ad acquisire alcune istituzioni bancarie in Europa sudorientale, se sapessero di poter operare nella loro stessa valuta; e potrebbero trasferire il loro *know how* circa

i rapporti con i clienti e la concessione di prestiti alle piccole e medie aziende. Le grandi imprese di dimensioni internazionali normalmente non hanno un problema di accesso ai mercati del capitale, mentre le imprese più piccole, che pure costituiscono la spina dorsale di qualsiasi ripresa economica (come dimostra anche il recente rapporto della Banca Mondiale) non riescono ad ottenere credito dalle grandi banche globali che trattano affari da miliardi di euro, e spesso neanche dalle banche locali, che mancano del *know how* per distinguere i creditori finanziariamente solidi.

L'eurizzazione avrebbe anche delle ricadute positive a livello regionale. Le aree più avanzate sotto questo profilo sono anche quelle dallo status giuridico incerto:

- il Montenegro (che sta già usando l'euro);
- il Kosovo (anch'esso passato all'euro);
- la Bosnia-Erzegovina (ha adottato la parità assoluta con il marco, 1:1, e potrebbe facilmente passare all'euro).

Anche i tre maggiori paesi della regione sarebbero candidati all'eurizzazione:

- la Bulgaria (parità 1:1 con il marco, potrebbe adottare l'euro senza cambiare regime monetario);
- la Croazia ha nominalmente una valuta fluttuante, ma possiede abbastanza riserve da poter adottare l'euro (preferibilmente dopo una svalutazione, necessaria per raggiungere l'equilibrio esterno). Il governo croato, in ogni caso, vista l'importanza del turismo, ha deciso di consentire l'uso dell'euro nelle transazioni interne (compresi i Bancomat che dispensano euro);
- la Serbia ha conservato la sua valuta nazionale, che però non svolge tutte le sue funzioni perché il sistema bancario resta paralizzato.

Molti di questi paesi erano o sono tuttora in rapporti reciproci piuttosto tesi. Se condividessero la stessa moneta europea, tutte queste tensioni sarebbero destinate ad attenuarsi e scomparire: il commercio reciproco si svilupperebbe da solo, purché, naturalmente, il regime commerciale lo consenta. La grande maggioranza dei paesi o delle entità della regione ha tassi tarif-

fari piuttosto bassi, e si stanno dirigendo verso la creazione di regimi bilaterali di libero commercio. Ma nel complesso dell'Europa sudorientale, non sono le tariffe il maggiore ostacolo al commercio: ancora di più contano gli atteggiamenti dei funzionari delle dogane e altre formalità. Ci vorrà del tempo perché tutto questo cambi, ma adottare l'euro renderebbe molto più difficile per i politici locali sostenere i controlli alle frontiere con la scusa di proteggere le industrie nazionali.

2.3 Le difficoltà concrete e i costi di bilancio

L'eurizzazione non presenta difficoltà tecniche in una economia priva di mercati finanziari e in cui il sistema bancario fornisce solo pochi e rudimentali servizi finanziari. L'esperienza del Montenegro dimostra che sostituire la valuta nazionale con una straniera non provoca gravi disfunzioni e richiede solo una capacità amministrativa minima da parte del governo [6].

Sostituire la valuta nazionale con l'euro, però, presenta un importante svantaggio: il paese che voglia compiere questo passo sarebbe costretto a prendere in prestito la moneta dall'eurosistema, e rientrerebbe quindi sotto il dominio della Banca centrale europea. Sembra ingiusto che la ricca UE debba profittare di paesi ben più poveri e impegnati in un difficile processo di transizione: ma come si può evitarlo? La soluzione è semplice: la liquidità in euro necessaria per il cambio della valuta dovrebbe essere messa a disposizione dalla UE con un prestito a tasso di interesse zero. In questo modo, il paese che adottasse l'euro non perderebbe i suoi diritti sulla moneta (la sua banca centrale, cioè, manterrebbe i suoi attivi e potrebbe collocare i fondi sul mercato valutario).

[6] L'eurizzazione può compiersi semplicemente dichiarando l'euro valuta legale, come è accaduto in Ecuador o in Panama con il dollaro. Ma neanche questo è strettamente necessario: è sufficiente incoraggiare l'uso dell'euro. L'esempio del Montenegro dimostra che basta che il governo paghi salari e pensioni in euro. In questo modo si immette una grande quantità di euro in circolazione e si incoraggiano gli esercizi commerciali ad usare anche loro la moneta europea. Le naturali economie di scala derivanti dall'uso di un'unica moneta potranno poi spingere verso la piena adozione dell'euro in tutte le transazioni. Nel caso del Montenegro, ci sono voluti ben pochi provvedimenti amministrativi per sostituire il dinaro.

Il prestito dovrebbe essere restituito al momento dell'ingresso nell'Uem come membro a pieno titolo, oppure se il paese in questione decidesse di abbandonare l'euro. Il costo per il bilancio dell'Unione consisterebbe nel servizio del debito, ma poiché l'eurosistema ricaverebbe un maggiore reddito monetario, il costo netto per l'UE (o almeno per i paesi membri dell'eurozona) sarebbe pari a zero.

Di quanta liquidità ci sarebbe bisogno? Il cambio estero necessario per l'eurizzazione non sarebbe troppo ingente, dal momento che le economie dell'Europa sudorientale si sono fortemente contratte (il Pnl della Bulgaria è inferiore a quello del Lussemburgo).

In paesi caratterizzati da un'inflazione moderata e da un sistema bancario quanto meno rudimentale, la percentuale della valuta in circolazione rispetto al Pnl oscilla generalmente tra il 5 e il 10%. Visto che gli stati della regione sono tutti molto poveri, il valore in euro delle loro valute in circolazione è piuttosto basso. Con tassi di interesse che oggi si collocano attorno al 5%, le somme che ricadrebbero sul bilancio dell'UE sarebbero risibili: meno di 25 milioni di euro all'anno per l'Albania e 15 milioni per la Romania. I paesi dell'ex Jugoslavia che più hanno sofferto dei recenti conflitti (Serbia, Bosnia Erzegovina, Montenegro e Kosovo) avrebbero probabilmente bisogno di una liquidità di 3 miliardi di euro (per un paragone, si consideri che la liquidità totale per l'area dell'euro è di 300 miliardi), ciò che comporterebbe costi di interesse di circa 150 milioni di euro all'anno (due terzi dei quali solo per la Serbia). Aggiungendo la Turchia, questa cifra dovrebbe grosso modo raddoppiare fino a raggiungere i 300 milioni, ma anche in questo caso si tratta di somme molto inferiori all'1 % del bilancio totale dell'UE, che è di 80 miliardi di euro. Il costo netto per i paesi dell'eurozona resterebbe comunque, come già accennato, pari a zero, visto che l'eurosistema ne ricaverebbe un più alto "reddito monetario", distribuito ai paesi membri [7].

[7] Resterebbe, naturalmente, un costo netto per i paesi membri non appartenenti all'eurozona, che contribuirebbero al bilancio UE, ma non matururerebbero i benefici distribuiti invece all'eurosistema. Tuttavia, le somme in questione sono così contenute (meno dello 0,1 % del Pnl) che questa lieve asimmetria dovrebbe essere accettabile per questi paesi.

In questo modo, l'UE presterebbe a tutti gli effetti la sua moneta (e di conseguenza la sua stabilità monetaria) ai paesi in questione. I paesi dell'area non perderebbero i loro diritti sulla moneta, in quanto potrebbero conservare gli attivi accumulati dalle loro banche centrali tramite l'emissione delle loro valute nazionali ormai estinte. Naturalmente, conserverebbero solo quella piccola misura di diritti sulla moneta che è compatibile con la stabilità dei prezzi.

Vale forse la pena di dichiararlo esplicitamente: le autorità monetarie nazionali dei paesi dell'area non avrebbero alcun posto nel Consiglio dei Governatori della Banca centrale europea. Il quadro istituzionale dell'eurosistema resterebbe intatto. L'eurizzazione sarebbe un impegno del tutto unilaterale, anche se sarebbe preferibile raggiungere un accordo esplicito sui dettagli dell'operazione. Ad esempio, dovrebbe esserci da parte dei paesi in questione l'impegno a liberalizzare totalmente il sistema bancario nazionale (in particolare, a consentire alle banche dell'UE di acquistare quelle locali), ad istituire una assicurazione sui depositi ed una adeguata vigilanza sulle banche. Le autorità dell'Unione, ivi comprese le banche centrali dell'eurosistema, dovrebbero fornire la necessaria ed ampia assistenza tecnica.

Il Fmi dovrebbe continuare a vigilare, anche se il suo controllo si ridurrebbe alla politica fiscale e in qualche misura al sistema bancario. E dovrebbero restare in vigore le normali linee di credito del Fmi, soggette alla condizionalità, che dovrebbero tuttavia essere adattate alla nuova situazione. Una piena eurizzazione dimostrerebbe chiaramente quello che di fatto accade già in molti casi: i crediti del Fmi non sono motivati, ed adoperati, ai fini del risanamento del deficit della bilancia dei pagamenti, ma per finanziare i deficit fiscali e poter esibire il suggello dell'approvazione del Fondo davanti ai mercati finanziari internazionali.

Ma c'è il rischio che l'eurizzazione aggravi la debolezza dell'euro? È improbabile. L'eurizzazione, infatti, non toccherebbe la politica monetaria, visto che la quantità di euro da fornire alla Serbia equivarrebbe a meno dello 0,1 % della quantità totale di euro. Nessuno ha mai pensato che il dollaro potesse indebolirsi

perché viene usato a Panama e il fatto che sia stato adottato pienamente dall'Ecuador (le cui dimensioni economiche sono paragonabili a quelle della Serbia) nell'estate del 2000 non ha minimamente scalfito la sua forza.

2.4 La Turchia

Nel caso della Turchia, tutte le considerazioni economiche e politiche acquistano un significato particolare. Il paesi si trova oggi nella morsa della crisi, con una tale perdita di credibilità che i tassi di interesse reale sono attorno al 20-30%, cosa palesemente non sostenibile con una percentuale del debito sul Pil attorno all'80%. Anche le dimensioni del malgoverno e della corruzione del sistema bancario sono impressionanti, e sono state anzi la vera causa della crisi. Nella attuale situazione, in cui tassi di interesse altissimi si sommano alla recessione, però, anche i crediti "puliti" cominciano a sembrare dubbi e aumenta il numero delle aziende in fallimento.

L'introduzione dell'euro cambierebbe completamente le prospettive economiche del paese. Con un tasso di cambio molto competitivo, la Turchia potrebbe riprendere la via della crescita economica e i tassi di interesse reali sarebbero probabilmente negativi in un primo momento (l'interesse nominale convergerebbe immediatamente, mentre è possibile che continui per un breve periodo a registrarsi un tasso inerziale di inflazione) per passare poi a livelli bassi e comunque ad una sola cifra. Anche il bilancio ne sarebbe trasformato. La Turchia ha già acconsentito a darsi l'obiettivo di un elevato surplus primario (il 6.5 % del Pil, molto più alto di qualsiasi paese membro dell'UE). Con gli attuali livelli dei tassi di interesse, le resterebbe comunque un pesante deficit complessivo. Con l'eurizzazione, invece, il surplus primario sarebbe più che sufficiente a coprire il pagamento degli interessi, che sarebbe molto ridotto, e il governo turco riuscirebbe a ridurre l'indebitamento senza altri sforzi. Questo stesso effetto si è già verificato in altri paesi, come l'Italia mentre si preparava all'ingresso nella Uem, ma in Turchia la posta in gioco è ancora più alta. Dopo l'eurizzazione, Ankara non avrebbe,

almeno in un primo momento, alcun problema nel soddisfare i parametri di Maastricht.

L'esperienza dell'Argentina può avere qualche valore nel caso della Turchia? I due paesi hanno un problema in comune: la loro struttura commerciale non è molto concentrata. Ma vi sono anche forti differenze. Il commercio argentino è più rivolto all'Europa che agli Stati Uniti, e il rafforzamento del dollaro era destinato a creare difficoltà. Ma per l'Argentina il commercio è meno importante (la percentuale delle esportazioni sul Pil è inferiore al 10 %), mentre per la Turchia il commercio, e specialmente il turismo, è molto più significativo (la stessa percentuale è attorno al 40 % del Pil). Inoltre, la UE è di gran lunga il maggior partner commerciale della Turchia, per quanto anche gli scambi con economie basate sul dollaro restino importanti (ma non quelli con gli Usa bensì con i paesi mediorientali, che assorbono circa il 40 % delle esportazioni turche).

Anche sul versante del sistema bancario sono grandi le differenze tra i due paesi. Il sistema bancario argentino era in rovina quando è stato introdotto l'aggancio con il dollaro, si è rafforzato con il *currency board*, e si è infine trasformato in uno dei più solidi dell'America latina. Purtroppo le numerose misure populiste prese dal nuovo governo, nelle prime settimane del 2002, stanno alacremente distruggendo questa reputazione, costruita nel decennio precedente. La Turchia trarrebbe evidentemente enorme beneficio da un tale rafforzamento del suo sistema bancario, visto che la sua crisi è cominciata con la scoperta di un sistema di corruzione su vasta scala proprio in questo settore. Il crollo della parità, nel caso dell'Argentina, è dovuto in parte alla forza del dollaro ed in parte al lassismo della politica fiscale. Oltre alla differenza della struttura commerciale dei due paesi, anche l'adozione dei vincoli del Patto di stabilità e crescita da parte della Turchia dovrebbe prevenire problemi di tipo argentino.

Se quindi la posta in gioco sul versante economico è alta, lo è anche quella sul versante politico. L'élite (e l'opinione pubblica) della Turchia accetteranno questi vincoli? E il paese potrà illu-

dersi che con queste misure l'adesione alla UE sia garantita? E attribuirebbe all'UE la responsabilità del futuro economico del paese? Anche se tutto questo non avvenisse, è probabile che il successo dell'eurizzazione rafforzerebbe i modernizzatori, cosa che a sua volta avvicinerebbe il giorno in cui l'UE si troverà nella scomoda posizione di dover onorare la promessa fatta nel 1999.

3. L'UE: UN'EGEMONIA RILUTTANTE?

Nel caso dell'euro, dunque, è evidente che esiste potenzialmente uno strumento di politica estera che non viene impiegato. Per quale motivo? Una parziale risposta è che l'euro è stato creato con in mente considerazioni soprattutto di carattere interno. È vero che tra i motivi dell'istituzione dell'Uem vi sono stati anche alcune considerazioni di politica internazionale, ad esempio il desiderio di ridurre la dipendenza dal dollaro. Ma si tratta di considerazioni di natura globale, che non sembra si applichino al contesto regionale europeo; i leader politici europei, cioè, spingevano per l'unificazione monetaria per avere maggiore voce in capitolo sulla scena globale, ma non, a quanto pare, per avere uno strumento che avrebbe potuto essere utile in un contesto regionale.

Un'altra ragione per cui la UE sembra riluttante ad assumere un ruolo di egemonia regionale sul piano finanziario è la complessità del quadro istituzionale. Come è già stato accennato, per una simile operazione occorrerebbe la collaborazione della Banca centrale europea, dei 15 ministri nazionali delle finanze (tramite il Cef e l'Ecofin), della Commissione e probabilmente del Parlamento Europeo, se la UE volesse scendere in campo con tutta la sua potenza. Nessuna di queste istituzioni ha un solido background di politica estera; e nessuna avrebbe la capacità di integrare una politica di aiuti finanziari della UE all'interno del quadro più ampio della Politica estera e di sicurezza comune.

Tutte queste difficoltà risaltano in modo particolarmente evidente nel caso della Turchia, in cui la posta in gioco, sul piano sia politico che economico, è enorme. La crisi economica in

corso potrebbe influenzare in modo decisivo gli orientamenti futuri della Turchia. Un disfacimento del tessuto sociale sotto i colpi della crisi (basti pensare che il Pil si è ridotto del 10%, peggio che in Argentina), accompagnato dal riemergere delle forze islamiche non può essere escluso: eppure, finora l'UE non è stata capace di formulare una politica coerente verso il paese.

Un pacchetto composto dall'eurizzazione, dall'apertura del sistema bancario e dall'adozione dei parametri di Maastricht per la politica fiscale potrebbe essere una buona soluzione alla crisi economica della Turchia e cementare la "vocazione europea" del paese. Il Consiglio europeo di Helsinki ha stabilito che la Turchia è candidata all'adesione all'UE; ma è un fatto ben noto che alcuni stati membri nutrono sentimenti quantomeno ambivalenti su questo punto. Vi è una diffusa sensazione che la Turchia non "stia bene" nella UE perché è "diversa" e troppo grande. Questo atteggiamento si fonda sul fatto che la Turchia è povera, popolosa e non ha buone credenziali democratiche. In termini economici, è difficile sostenere che l'ingresso di Ankara porrebbe problemi insormontabili. La Turchia equivale a meno del 3% della UE a 15, meno dell'Europa centro-orientale e molto meno della Spagna e del Portogallo al momento del loro ingresso nell'allora Comunità europea [8]. Anche in termini puramente demografici la Turchia, nonostante il suo tasso di crescita relativamente alto, è inferiore all'intera regione dell'Europa centro-orientale a 10 stati (equivarrebbe cioè al 17 % dell'UE a 15, e al 13,2 % dell'UE a 27 membri: si veda la tabella 2). È certamente vero che la Turchia è povera, ma non molto più povera dell'Europa centro orientale. Nel 1999, cioè prima della recente crisi, il suo Pil pro capite – di circa 6.000 dollari se valutato in termini di potere d'acquisto (Pps: Purchasing Power Standard), per dare un'idea dei livelli di vita – era analogo a quello della Lettonia e della Lituania, e leggermente superiore a quello della Bulgaria e della Romania.

[8] Ciò significa che anche se il tetto dell'aiuto regionale venisse innalzato al 5 % del Pil (della regione recipiente), la Turchia costerebbe al bilancio UE solo lo 0,15 % del Pil dell'UE a 15 membri.

Tabella 2. - *Dimensioni del prossimo allargamento rispetto a quelli precedenti*

	Popolazione	Pil in euro	Commercio
UK, Danimarca, Irlanda in % sulla CE a 6	33.5	27.9	13.1
Spagna e Portogallo in % sulla CE a 10	17.5	8.3	4.7
Europa centro-orientale a 10 in % sulla UE a 15	28.0	4.1	10.9
Turchia in % sulla UE a 15	17	2.4	7
Turchia in % sulla UE a 25	13.2	2.3	6

Fonte: calcoli propri basati su dati UE e Banca centrale europea.

Ma il vero motivo per cui le differenze economiche, che indubbiamente esistono, sono ampiamente percepite come un ostacolo quasi insormontabile all'adesione turca alla UE è che la Turchia è un paese islamico. L'idea che l'UE sia un "club" cristiano è stata addirittura esplicitata da un incontro di partiti democratici-cristiani alla vigila del Consiglio europeo del Lussemburgo, che negò ad Ankara lo status di candidato all'adesione. La dimensione islamica acquista, naturalmente, un'importanza particolare dopo gli attentati dell'11 settembre. In questo caso l'UE deve fare una scelta chiara. Le dichiarazioni ufficiali hanno sempre sottolineato che la religione non è un ostacolo; un pacchetto di politiche forti renderebbe credibili tali dichiarazioni.

La procedura che conduce all'adesione è ben definita, ha le sue regole che dovrebbero essere uguali per tutti. Qualsiasi paese presenti domanda di adesione subisce un primo esame relativo alle sue credenziali democratiche. Se soddisfa alcuni criteri di fondo può cominciare la vera e propria procedura, che consiste essenzialmente nell'adozione, in un processo estremamente lento e faticoso, del cosiddetto *acquis communitaire*. I temi macroeconomici e della valuta non sono veramente importanti finché il paese non diventa membro dell'UE. A quel punto ci si aspetta che il paese, anche se non può essere costretto a farlo, presenti richiesta di adesione all'Uem (l'area dell'euro). L'argomento politico contro l'eurizzazione è che essa rischia di sconvolgere questo quadro.

Formalmente, l'eurizzazione non ha alcun rapporto con la

strada verso l'adesione. Nel caso della Turchia, ad esempio, i negoziati per l'adesione possono iniziare solo se l'Unione si convincerà che il paese risponde pienamente ad alcuni requisiti democratici, tra cui il rispetto dei diritti umani. Tutto ciò non ha nulla a che fare con lo stato della moneta turca. Tuttavia, secondo alcune tesi, se l'UE appoggiasse ufficialmente o incoraggiasse l'eurizzazione del paese potrebbe creare la sensazione che la Turchia sia improvvisamente sul punto di essere accettata come membro dell'UE, alimentando così una terribile delusione quando l'opinione pubblica turca scoprisse che le cose non stanno affatto così. È un argomento difficile da valutare in quanto basato esclusivamente su congetture politico-psicologiche.

Un'altra tesi simile è che se la Turchia adottasse l'euro, l'UE sarebbe ritenuta responsabile di ogni problema che potrebbe in futuro toccare il paese. Anche questa tesi è difficile da valutare, per quanto le esperienze di paesi in cui avrebbe potuto verificarsi un caso del genere (Estonia, Bulgaria, Montenegro, Argentina, Ecuador) sembrano confutarla. In tutti questi paesi, infatti, il mantenimento del *currency board* ha creato, in determinati periodi, problemi gravissimi: ma nessuno ha mai pensato di addossare agli Stati Uniti la colpa delle difficoltà dell'Argentina o dell'Ecuador, né nessuno in Bulgaria, Estonia o Montenegro ha mai ritenuto l'UE responsabile dei molti problemi che continuano ad affliggere quei paesi.

Un paragone con gli Stati Uniti è istruttivo. Washington non ha respinto la possibilità di dollarizzazione dell'Argentina, quando è stata ventilata dal governo di Buenos Aires: la Federal Reserve si è limitata a sottolineare, come era suo dovere, che questo passo non avrebbe implicato una sua responsabilità per l'economia argentina, e che, nel formulare la sua politica, non poteva prendere in considerazione i problemi dell'Argentina. Cosa che era comunque già data per scontata da tutte le parti in causa. Ma in questo caso, come quello dell'Ecuador, le autorità americane non hanno preso una posizione precisa, e tanto meno hanno espresso una totale ostilità.

4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE: GLI OSTACOLI

La UE si è rivelata, fino a questo momento, del tutto incapace di utilizzare la sua potenza finanziaria per obiettivi di politica estera. È spesso uno dei maggiori donatori, ma sembra assente in caso di crisi finanziaria. Questa tendenza generale è particolarmente stridente nel caso della crisi che attanaglia oggi la Turchia. L'inazione dell'UE è ancora più assurda se paragonata alla reazione dell'amministrazione americana alla grave crisi della bilancia dei pagamenti messicana, nel 1995: oltre all'ingente prestito bilaterale, Washington agì anche sul Fmi, che attuò un massiccio intervento. All'epoca fu molto chiara la sensazione che gli europei che, come principali azionisti del Fondo dovevano effettivamente sopportare il peso maggiore dell'operazione di salvataggio, erano incapaci di impedire che le istituzioni finanziarie internazionali venissero utilizzate dagli Stati Uniti per tutelare i loro interessi di politica estera.

Per descrivere gli ostacoli che incontrerebbe un diverso atteggiamento da parte europea, occorre immaginare una iniziativa concreta, da parte dell'UE, per aiutare la Turchia a stabilizzare la sua economia e legare il paese all'Occidente. In tale iniziativa dovrebbe rientrare l'appoggio all'eurizzazione, cioè un prestito a tasso di interesse zero ad Ankara per coprire la perdita di diritti sulla moneta conseguente all'eurizzazione. Il prestito sarebbe concesso a condizione che la Turchia rispettasse i parametri di Maastricht per la politica fiscale (più l'apertura del sistema bancario).

Come mai uno scenario di eurizzazione concordata è così remoto, quando l'UE ha sempre saputo usare la politica commerciale per stabilizzare i suoi vicini? In parte, la risposta risiede nella differenza tra i due strumenti. La politica commerciale può essere graduata con precisione, poiché non coinvolge solo una decisione politica altamente visibile dall'altra parte. Ciò consente di segnalare gradi diversi ed intermedi di integrazione. Nel caso della Turchia, l'integrazione economica è già arrivata a livelli molto alti, cioè all'unione doganale, ciò che piazza Ankara davanti agli altri paesi candidati, che hanno "solo" il libero commercio. Ma questo fatto non viene normalmente recepito

come un segnale che l'UE stia effettivamente tentando di stabilizzare il paese integrandolo quanto più strettamente possibile.

Ma la differenza cruciale tra queste due aree (commercio e moneta) è il quadro istituzionale. La Commissione può presentare proposte e può negoziare dettagli di accordi, una volta ricevuto il via libera dal Consiglio europeo. Nell'area delle relazioni monetarie la Commissione non ha alcun potere reale e il Consiglio dei Ministri delle Finanze si è finora rivelato immune alle pressioni politiche derivanti da considerazioni di politica estera. Il ritornello dell'Ecofin è che in caso di problemi finanziari, anche se riguardanti il vicino estero dell'Europa, l'organo competente è il Fmi. Nel Fondo, però, così come nella Banca Mondiale, gli interessi dell'UE non sono effettivamente rappresentati. L'area dell'euro ha un osservatore nel Fmi, ma il problema fondamentale è che sono i paesi, e non le monete, a far parte delle istituzioni di Bretton Woods. E i paesi membri dell'UE hanno finora gelosamente difeso le loro prerogative in quest'area, anche se il risultato è che individualmente essi hanno scarsa influenza sul funzionamento delle istituzioni finanziarie internazionali, mentre agendo collettivamente ne sarebbero i principali azionisti.

Tabella 3 - Impegni per l'aiuto alla bilancia dei pagamenti dei paesi beneficiari dell'assistenza macro-finanziaria dell'UE (per attore contribuente in milioni di dollari) [9].

	1990	1991	1992	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TOTALE
Ifi	419	5607	1564	4086	1877	250	732	2800	1751	36	19122
Quota UE nelle Ifi	126	1682	469	1226	563	75	220	840	525	11	5737
Bilaterali	1618	5600	708	11202	3885	67	582	336	872	238	25108
AFM	1108	2190	423	855	330	19	329	168	556	189	6167
Quota UE sui bilaterali [10]	310	2525	165	9897	3405	38	184	168	219	29	16940
Totale	2037	11207	2272	15288	5762	317	1314	3136	2623	274	
Totale UE	1544	6397	1057	11978	4298	132	733	1176	1300	229	
Percentuale UE	75,8	57,1	46,5	78,3	74,6	41,6	55,8	37,5	49,6	83,5	

N.B: i paesi beneficiari sono: Albania, Algeria, Armenia, Repubbliche Baltiche, Bielorussia, Bosnia, Bulgaria, Cecoslovacchia (dal 1993: Repubblica Ceca e Slovacchia), FYROM, Georgia, Israele, Kosovo, Moldavia, Montenegro, Romania, Tagikistan, Ucraina, Ungheria.

Fonte: Calcoli propri basati su dati da European Economy, Supplemento A, n. 5, maggio 2001.

[9] Nel 1993 non è stata erogata alcuna Afm.

[10] Questo dato potrebbe essere lievemente sovrastimato, in quanto rappresenta i contributi bilaterali Amf meno quelli di Usa e Giappone, ma compresi quelli di altri donatori minori.

6. *Struttura, interesse nazionale e lo sviluppo del processo Pesc-Pesd*

di Julian Lindley-French *

Introduzione

L'11 settembre ha rappresentato un enorme cambiamento, che avrà ripercussioni sulla sicurezza e la difesa europee. Tuttavia, come disse Wellington, le testimonianze delle persone eccitate sono raramente così negative o positive come sembrano. Nonostante la comprensibile isteria che ha seguito gli attentati, non va dimenticato che gli aerei sono stati dirottati da uomini armati di coltelli di plastica. È cambiata la consapevolezza dell'Occidente circa la portata dei propositi dei terroristi, non la capacità di questi ultimi. È stato indubbiamente un avvertimento esplicito del fatto che, se riuscissero ad impossessarsi di vere armi di distruzione di massa, non esiterebbero ad utilizzarle. Questo "risveglio" dovrebbe quindi promuovere la formulazione di una politica determinata dalla minaccia, non indispensabile nell'ultimo decennio. Perciò, se è ancora presto per prevedere se gli attentati condurranno ad un cambiamento strutturale del livello di minaccia che l'Occidente deve affrontare, sicuramente terranno occupate le menti dei responsabili dell'orientamento della sicurezza e della difesa in Europa, e potrebbero altresì accelerare un cambiamento strutturale nella pratica della sicurezza e della difesa che l'integrazione politica di per sé forse non assicurerebbe.

Le reazioni iniziali di alcuni stati europei, tra l'altro, sembrano enfatizzare – e non certo sminuire – il ruolo dello Stato, benché risulti altrettanto chiaro che contro molte minacce lo Stato-nazione europeo è semplicemente troppo piccolo e vulnerabile per fronteggiare le potenzialità distruttive e le azioni di attori asimmetrici non statali, vista la natura endogena (nazionale) ed

* Docente presso il Genève Center for Security Policy.

esogena (sistemica) del pericolo che rappresentano. Il nemico è dentro, oltre che fuori. Ciò colloca il processo Pesc-Pesd, in particolare, in una posizione curiosa, sia nel sistema internazionale, sia in termini di sviluppo. Tale processo è, per definizione, il risultato di interessi nazionali emersi da una serie di negoziati degli stati membri che si sono svolti nel corso di numerosi anni: il meccanismo essenziale che caratterizza l'evoluzione dell'UE. L'UE è essa stessa l'estensione di una volontà politica Stato-centrica, nonché la confluenza del potere politico Stato-centrico. Inoltre, molti degli attori chiave spesso vedono nel tandem Pesc-Pesd un concorrente, una limitazione auto-imposta della sovranità statale che nega loro la libertà di movimento necessaria per il calcolo degli interessi e l'elaborazione di una politica in un mondo ancora anarchico e pericoloso. Ne è conseguita la paralisi strisciante del processo, particolarmente evidente dinanzi ad una minaccia non convenzionale, quando non si sa con certezza quali strumenti siano necessari, né chi debba averne il controllo. Quindi, se è efficace come mezzo per garantire la sicurezza all'interno dell'Europa, è in grado di tutelare l'Europa dalle minacce esterne ai suoi confini? Va concepito come un complemento dello sforzo di sicurezza nazionale o come un suo futuro sostituto? È questa la tensione fondamentale tra gli interessi nazionali e la Pesc-Pesd, nonché l'argomento del presente lavoro, che si propone di suggerire una soluzione alla paralisi a cui il processo sembra condannato.

Benché la sua concezione sia di tipo economico, il processo europeo è sempre stato innanzi tutto un meccanismo di sicurezza. In realtà, ciò che è oggi l'Unione Europea è il frutto del tentativo di prevenire conflitti nazionali europei (e non extraeuropei), potenzialmente capaci di distruggere nuovamente l'Europa occidentale, tramite la regolamentazione delle scelte politiche che gli stati possono operare attraverso una forma di integrazione altamente ritualizzata – l'antitesi della politica incentrata sul rapporto di forze. Così, il continente che aveva creato il sistema di Vestfalia era considerato dai suoi abitanti (e da tutti coloro cui stava a cuore) un luogo incompatibile con l'anarchia tradiziona-

le. Di conseguenza, inquadrata per cinquant'anni dalla Guerra Fredda, la sicurezza europea si è contraddistinta per un profondo senso di introspezione che gli storici potranno decretare finito soltanto l'11 settembre 2001. Questa introspezione ha senz'altro plasmato la visione che i cittadini dell'Europa occidentale hanno del mondo, poiché, nel corso di questi cinquant'anni di anarchia modificata, l'UE ha sviluppato l'apparenza e molti strumenti di un pluralismo sovranazionale, tra cui una raccolta di leggi, un sistema di riscossione delle imposte, e perfino un parlamento per dare voce alla volontà popolare e per sorvegliare gli strumenti di tale statalismo. Conseguentemente, gli europei occidentali in generale interagiscono in un ambiente a somma positiva in cui il benessere di ognuno è assicurato e le defezioni, intese come abuso della fiducia, non sono solamente prive di interesse, ma addirittura controproducenti. Inoltre, lo stretto legame degli interessi nazionali, sotto forma di intensa cooperazione, ha quasi sempre consentito dall'Europa di presentarsi al mondo esterno con una formula di aggregazione del potere che la contraddistingue dal resto del pianeta, grazie alle norme e ai valori resi possibili da tale sicurezza.

In questo modo, l'Ue è divenuta un sottosistema basato su un insieme di valori e di norme comportamentali che, benché soggetto allo stesso tipo di pressioni imposte dal sistema esterno su tutti gli stati, ne riduce notevolmente l'impatto – una sorta di *governance* neo-kantiana. Rimane tuttavia difficile determinare la collocazione dell'UE nello spettro di potere, tra sistema anarchico e governo mondiale, in parte a causa della geometria variabile che fa sì che, in certi settori, l'attività dell'UE sia più sovranazionale che in altri. Così, nonostante il proposito di ridurre i calcoli del rapporto di forze dalla politica europea, permane nel cuore dell'UE un implicito equilibrio delle forze, dove il potere economico della Germania è controbilanciato, in certa misura, dal potere militare franco-britannico. Il risultato ottenuto dall'UE è stato quello di rendere tale processo di bilanciamento implicito, e non esplicito, consentendo così agli stati membri di calcolare i loro interessi nazionali al sicuro, sapendo

che i costi in termini di opportunità in caso di fallimento politico sono inferiori rispetto al passato, poiché il benessere sociale è implicito nel processo comunitario. Si vince qualcosa, si perde qualcos'altro, ma alla fine guadagnano tutti.

Stabilizzare le relazioni intraeuropee rappresentava tuttavia solo la prima fase del progetto. L'Europa stava già passando alla seconda fase quando l'11 settembre ha improvvisamente interrotto la sua vacanza strategica. Il ritorno all'impegno strategico è avvenuto quando la Politica estera e di sicurezza comune (Pesc) è emersa dal Trattato dell'Unione Europea nel 1991 ed ha successivamente generato il suo maldestro rampollo, la Politica europea comune in materia di sicurezza e di difesa (Pesd) ad Amsterdam nel 1997 [1]. Avendo concluso con successo il periodo di prevenzione dei conflitti e di ricostruzione economica postbellica, era necessario attribuire un nuovo ruolo ad una dinamica politica con responsabilità ed ambizioni non solo interne, ma anche esterne. L'Europa non poteva più limitarsi semplicemente a prevenire qualcosa, ma doveva porsi degli obiettivi ed essere dotata di mezzi che le consentissero di esprimere la sua visione in materia di sicurezza in modo credibile verso l'esterno. L'enunciazione di tale pensiero è stata tuttavia ardua proprio perché l'UE è un nuovo tipo di attore internazionale che, in termini analitici, si colloca tra il sistema e lo Stato, essendo nel contempo sia superagente sia sotto-struttura. È altresì ancora per molti aspetti un'opera *in fieri*, con strutture solo parzialmente completate. Quindi, in un ambiente così fluido, in cui la struttura e il potere si stanno formando e trasformando, la distinzione tra fonti tradizionali di potere (stati) e la nuova creazione (l'UE collettiva) rimane confusa, con il conseguente pericolo che sia l'esecuzione del potere basato sugli stati sia quella del potere basato sull'UE non raggiungano il livello ottimale, poiché uno impedisce all'altro di agire, o quando agiscono non emerge chiaramente chi sia responsabile, riducendo così la loro efficacia in quanto agenti di potere.

[1] Si potrebbe sostenere che è iniziato con la Cooperazione politica europea (Cpe) nel 1970, ma tale accordo era così poco formalizzato da risultare meno formale di un vero e proprio sistema.

Inoltre, mentre le ragioni politiche endogene di una maggiore integrazione hanno una forte logica intrinseca, volta alla costruzione di una *polis* o *demos* europea, la complessità del mondo esterno e la sua potenzialità nociva nei confronti degli europei comportano oggi un poderoso imperativo esogeno, non adeguatamente percepito prima degli attentati di New York e Washington. L'imperativo diventa più urgente ed incisivo con il mutare del mondo esterno e dell'atteggiamento degli Stati Uniti, che, finora benevolenti, appaiono oggi meno prevedibili. In effetti, il ritmo dell'integrazione della sicurezza e della difesa europee è governato dal comportamento americano tanto quanto da quello europeo, giacché una delle caratteristiche essenziali dello sviluppo della Pesd è sempre stato il rispetto (che alcuni definirebbero eccessivo) delle suscettibilità americane circa l'impatto potenziale del processo Pesc-Pesd sulla Nato e sulla *leadership* transatlantica. Peraltro, i risultati già ottenuti in termini di unione politica sospingono gli stati membri in prossimità di una soglia che sarà loro difficile oltrepassare. Se è semplice trovarsi d'accordo sul fatto che la guerra è un male e la pace è un bene, applicare lo stesso metodo di rinuncia della sovranità adottato nella sfera economica al perseguimento di una Politica estera e di sicurezza comuni tocca l'essenza stessa dello Stato nazione, in quanto ne mette in discussione la competenza fondamentale per antonomasia: la funzione di tutela dei suoi cittadini. Di conseguenza, affinché il cittadino confidi nella capacità dell'UE di fornire un tale "bene", è imprescindibile un senso di identificazione, per cui il processo Pesc-Pesd è intimamente legato allo sviluppo dell'identità europea.

Questo dilemma è ulteriormente complicato dalle diverse tradizioni ed esperienze degli stessi stati membri, in particolare le grandi nazioni con consolidate tradizioni esterne, come la Francia e il Regno Unito. Un dilemma che l'11 settembre difficilmente contribuirà a semplificare, benché esemplifichi una minaccia che una strategia comune a livello europeo sarebbe evidentemente più idonea ad affrontare rispetto all'elaborazione di iniziative intergovernative ad hoc. Vi sono, di conseguenza,

notevoli divergenze nelle aspettative sul ruolo dell'Unione Europea nella sicurezza internazionale, nei motivi per cui si desidera o meno che svolga tale ruolo, e nelle attribuzioni che gli stati membri sono disposti a cedere. Ecco che la sicurezza diviene il risultato di una contrattazione politica tra stati membri, e non tanto il tentativo controllato e pianificato di scongiurare le minacce. In passato ciò ha generato la tendenza tra gli europei a riconoscere soltanto il livello di minaccia consentita dalla politica europea. Un conflitto di aspettative tra coloro che concepiscono l'esistenza di una difesa europea come strumento politico per promuovere l'unione e coloro che la interpretano come uno strato aggiuntivo di protezione. È la tensione fondamentale che spiega il procedere a singhiozzo del processo Pesc-Pesd.

Tre elementi emergono con ragionevole chiarezza. Primo, tutti gli stati membri, a prescindere dalle loro dimensioni, hanno bisogno del ruolo moltiplicatore di influenza svolto dall'UE nel mondo esterno. Ciò richiede necessariamente che l'UE sia un attore internazionale di pieno diritto. Questa verità lapalissiana della politica internazionale condiziona le scelte degli stati di tutte le quattro categorie e rafforza la convergenza. Secondo, la dinamica endogena e i fattori esogeni alla base del processo europeo rendono estremamente improbabile il ritorno a strutture di potere tradizionali incentrate sullo Stato e ad un rapporto di forze manifesto in Europa occidentale. Terzo, l'attuale situazione, caratterizzata da una suddivisione dei compiti tra stati membri e Unione confusa ed indeterminata, costituisce una modalità altamente inadeguata ai fini dell'organizzazione di una Politica estera e di sicurezza efficace. La logica strategica suggerisce quindi che l'Ue si evolverà gradualmente nel tempo fino a rappresentare il fulcro più valido ed idoneo a garantire un'efficiente politica estera. Sarebbe facile concludere che l'evoluzione politica col tempo risolverà il dilemma, ma l'11 settembre ha ricordato ai cittadini europei che il tempo potrebbe essere un lusso che il mondo esterno non è disposto a concedere all'Europa. Bisognerà quindi individuare e promuovere un meccanismo, compito estremamente arduo, perché il passaggio al sovranazio-

nalismo deve essere consapevole, e non qualcosa che avviene in segreto o automaticamente. La politica deve essere voluta e portata avanti: non si verifica naturalmente.

1. LO SVILUPPO DEL PROCESSO PESC-PESD

Il processo Pesc-Pesd è vittima di una profonda tensione tra le forme tradizionali di cooperazione tra stati, quali le alleanze e le coalizioni, e le modalità più integrazioniste per natura, finalizzate alla creazione di strutture comuni e di meccanismi sovranazionali. Anche in seno all'UE, tuttavia, il concetto di "comunanza" è ben definito. In realtà, gran parte del dibattito sull'integrazione verte su come organizzare al meglio il potere, piuttosto che su come modificarne la natura, anche se tale modifica sembra conseguire naturalmente dal processo di riorganizzazione. Che si tratti di cooperazione tra gli stati europei o di integrazione, l'istinto politico rimane teso alla massimalizzazione del potere dell'unità nel sistema. L'integrazione seduce perché aggrega il potere degli stati membri in modo tale da moltiplicarlo a livello globale [2]. Nel contempo, l'integrazione trasforma la natura stessa del potere ed apre i cittadini europei ad una visione più cooperativa del potere: il potere della comunità.

Analogamente, il ruolo svolto da Javier Solana e dal Comitato politico e di sicurezza indica un costante, benché marginale, rafforzamento del ruolo di fulcro dell'UE per alcuni aspetti della cooperazione intergovernativa. Gli sviluppi intervenuti da Helsinki suggeriscono che prima o poi la Politica di difesa comune (Pdc) si concretizzerà, in quanto funzione del cambiamento di

[2] Kenneth Waltz scrisse: "Le parti di un sistema gerarchico sono collegate fra loro in modi che sono determinati dalla loro diversificazione strutturale e dal loro potere. Le unità di un sistema anarchico sono invece funzionalmente indifferenziate e vengono distinte principalmente per la loro maggiore o minore capacità di svolgere funzioni simili. (...) Gli studiosi della politica internazionale differenziano i sistemi internazionali solo secondo il numero di grandi potenze presenti. La struttura di un sistema muta con il mutare della distribuzione delle potenzialità fra le unità del sistema. E i cambiamenti nella struttura cambiano le aspettative sul comportamento dell'unità del sistema e sui risultati della loro interazioni" (Kenneth N. Waltz, *Teoria della politica internazionale*, Bologna, Il Mulino, 1987, pp. 191-192).

potere all'interno di un sistema che a sua volta modifica la natura dell'attore, ossia è la struttura che segue il potere. Di conseguenza, benché il dibattito sulla Pesc-Pesd si colloca attualmente più a livello intergovernativo che istituzionale, anche questo è destinato a cambiare con il graduale palesarsi dello squilibrio esistente tra l'entità e la complessità delle minacce potenziali e le risorse in materia di sicurezza di cui dispongono individualmente gli stati europei.

Le vie della storia, ciò nondimeno, sono quasi sempre accidentate ed è improbabile che il processo Pesc-Pesd conduca senza intoppi ad una piena integrazione della difesa. Nonostante il processo Pesc-Pesd, gran parte dello sviluppo della difesa europea si situa ancora al di fuori del quadro istituzionale, come è stato dimostrato dalla natura intergovernativa delle consultazioni sul Kosovo, sulla Macedonia e, più recentemente, dalle reazioni all'11 settembre. In realtà, l'essenza stessa del secondo pilastro, con la sua insistenza sull'intergovernalismo, genera un insolito squilibrio nel Trattato dell'Unione Europea. Ricorda più la creazione tradizionale di un regime tra stati che un passo verso l'unione politica, anche se non vi sono dubbi che sia esattamente questo. A tal fine, l'andamento del processo Pesc-Pesd resta uno degli indicatori più significativi di progresso verso una vera unione politica. Soltanto quando il processo porterà alla creazione di strutture simili a quelle dell'abortita Comunità europea di difesa (Ced) del 1952-1954, però, sarà possibile individuare lo spartiacque tra cooperazione intensa ed integrazione. Ma non siamo ancora arrivati a questo punto. L'Europa è ancora molto lontana da una vera e propria integrazione in materia di sicurezza e di difesa. L'ex Ministro degli Esteri britannico, Douglas Hurd, ha sintetizzato affermando che "[la sicurezza] sta al cuore delle funzioni di uno Stato nazione", e che "l'opinione pubblica non capirebbe o accetterebbe se tali competenze dovessero essere cedute ad un organismo sovranazionale, per quanto meritevole" [3].

[3] Douglas Hurd, "Developing the Common Foreign and Security Policy", in *International Affairs*, Vol. 70, No. 3 (1994), p. 427.

2. I CAMBIAMENTI DEL SISTEMA E IL RAPPORTO DI FORZE

Questo rallentamento del processo di integrazione politica è rafforzato dai pregiudizi che nutre la comunità di sicurezza strategica. Per oltre duecento anni un pensiero politico ha dominato indisturbato le cancellerie e i ministeri degli stati. Per i decisori politici di tutto il mondo, lo Stato è l'essenza delle relazioni internazionali, visto che non hanno mai conosciuto nient'altro. Gli stati sono attori unitari e razionali che formulano degli interessi ed attuano delle politiche e che affrontano un dilemma di politica internazionale, non tanto determinato dalla crudeltà insita nella natura umana, quanto dalla più perenne delle condizioni umane: l'insicurezza. In altre parole, poiché gli stati sono governati da un numero limitatissimo di persone, essi diventano l'estensione dei poderosi e le istituzioni non cedono volentieri le loro prerogative. Il ruolo della storia come strumento per forgiare "la scelta razionale" nel tempo diventa quindi cruciale, poiché ogni politica, e la Politica stessa, è in fin dei conti un costrutto, una creazione artificiale. Non ci sono "leggi" naturali da svelare e soltanto quando chi detiene il potere negli stati riterrà individualmente vantaggioso cederlo all'Unione (e, naturalmente, assumere un nuovo incarico in seno alla stessa) sarà possibile passare dall'intergovernalismo all'integrazione. Questa visione egoista della storia del potere è stata rafforzata dalla supremazia del sistema politico angloamericano negli ultimi tre secoli, che ha portato alla dominanza/egemonia di una scuola di pensiero sul potere e la sua utilità nel contesto internazionale: il realismo politico. Dato che la maggior parte dei responsabili politici sono addestrati a vedere la società attraverso la "lente" realista, tale costrutto plasma il mondo degli eventi tanto quanto è da esso sospinto. In breve, la maggior parte delle persone che prendono decisioni politiche sono "meccanismi" del sistema, e non filosofi, e conseguentemente cercano la sicurezza e la tranquillità ritenendo che i loro omologhi negli altri stati interpretino il mondo allo stesso modo. E quindi rimangono molto diffidenti nei confronti dell'UE.

3. IL PROCESSO PESC-PESD E IL DILEMMA DELLA SICUREZZA AL ROVESCIO

Sfortunatamente, dal disinteresse manifestato nei confronti della struttura di sicurezza e di difesa a livello europeo negli ultimi dieci anni, gli stati membri hanno ereditato strutture e capacità nel settore della difesa che non sono adeguate ad affrontare le numerose minacce che si palesano, tra cui il terrorismo catastrofico rappresenta soltanto l'esempio più spettacolare. Finora non sembrava fosse necessario sostituirle perché si percepivano unicamente i rischi, e non le minacce. Anche in questo caso, gli stati membri sono stati disposti a percepire soltanto quelle minacce che erano in grado di sostenere. Questo approccio "à la carte" della difesa dell'Europa è stato facilitato ed incoraggiato dall'opinione pubblica europea, lieta delle drastiche riduzioni del bilancio militare alla fine della Guerra Fredda. La dipendenza dagli americani era (ed è tuttora) tale che il costo della creazione di un meccanismo di difesa europeo efficace in termini di risposta alle minacce è oggi molto ingente. L'abitudine, poi, rappresenta un elemento rilevante nel campo della sicurezza e della difesa, per definizione e tradizione i sistemi più conservatori all'interno dello Stato nazione. Aveva effettivamente ragione George Kennan, quando anticipò nel 1949 che l'Europa Occidentale sarebbe diventata troppo dipendente dagli Stati Uniti.

Il processo Pesc-Pesd e le politiche degli stati membri sono spesso paradossali, ambiziose e remissive allo stesso tempo, un fenomeno che sottolinea la disparità tra potere relativo, in un sistema in cui l'Europa comprende la terza, quarta, quinta e sesta potenza economica, oltre che la seconda e la terza potenza militare, e potere assoluto, dove la capacità degli stati nazione europei di gestire la sicurezza sembra diminuire, anziché aumentare, rafforzando la cultura di dipendenza cui l'Europa è stata soggetta per così tanto tempo. Eppure il processo Pesc-Pesd offre l'ultima occasione di rendere l'Europa capace di perseguire i propri interessi in materia di sicurezza in totale autonomia rispetto agli Stati Uniti.

Nonostante la retorica, purtroppo Washington è interessato ad incoraggiare tale dipendenza, benché la realtà economica e l'affidabilità degli Stati Uniti rendano improbabile che l'attuale relazione istituzionale, veicolata dalla Nato, duri indefinitamente. A ben guardare, a prescindere dall'apparenza di multilateralismo politico, gli aspetti militari della crisi attuale riflettono il più rigido unilateralismo, con la Nato ridotta ad invocare l'Articolo 5 in un gesto di solidarietà politica. Come far cambiare le cose? Eppure gli europei hanno avuto sufficienti avvertimenti. La loro pesante dipendenza dagli Stati Uniti nella Guerra del Golfo del 1991 e i capricci, l'offuscamento, se non talvolta l'ostruzionismo diretto di Washington in Bosnia, nel Kosovo e in Macedonia, fanno rilevare che la divergenza di interessi è qualcosa di più di una questione di stile. Gli europei sono stati costretti a rendersi conto che in materia di sicurezza possono fare ben poco, solo cose marginali, senza l'impegno attivo degli Stati Uniti, ma paradossalmente hanno fatto di necessità virtù, ingigantendo nei loro discorsi l'"importanza" delle azioni intraprese. L'11 settembre ha messo a nudo l'esiguità di tale "importanza".

In breve, nonostante gli attentati, l'Europa non sa ancora con certezza sulla base di quali criteri e metodi gli Stati Uniti decideranno di agire. Una sorta di dilemma di sicurezza al rovescio genera incertezza tra gli alleati e contribuisce allo sviluppo del processo Pesc-Pesd. Si tratta di una situazione nuova dal punto di vista strategico, perché non si basa su considerazioni derivanti dall'equilibrio delle forze tradizionale (non sussiste di certo la minima possibilità che gli Stati Uniti attacchino gli ex alleati), bensì sull'incertezza a proposito della natura e dell'entità dell'impegno statunitense. Altrimenti detto, l'Europa può essere ragionevolmente certa che le relazioni transatlantiche si manterranno sia in caso di impegno catastrofico che a bassissima intensità, ma in qualsiasi punto dello spettro della minaccia l'atteggiamento americano nei confronti del ruolo e dell'influenza dell'Europa nel campo della difesa e della sicurezza è altamente condizionale. Le esortazioni all'Europa affinché faccia di più si alternano agli inviti a non fare troppo.

Nella difesa dell'Europa, sia tramite la Nato sia tramite l'UE, vi è analogia con la favola del "Re nudo". La Nato sta diventando, almeno pare, sempre più politica, eufemismo questo per indicare una minore coesione politica ed una maggiore debolezza militare. Nel processo Pesd, l'UE ha adottato un approccio dal basso all'alto, proporzionale alla capacità, concentrandosi su ciò che l'Europa può permettersi, anziché sulle minacce che deve affrontare. Qualcosa deve cambiare. Si spera che, ora che la minaccia è tangibile e non più astratta, il processo Pesc-Pesd si allontani dall'approccio basato sul prodotto e fondato sulla creazione di istituzioni, per avvicinarsi ad un concetto di sicurezza guidata dal mercato. Potrebbe peraltro anche verificarsi che il vuoto di incertezza dovuto al dilemma della sicurezza al rovescio, implicito nelle relazioni transatlantiche, obblighi l'Europa a prendere sul serio la difesa ed impegnarsi per creare una Pesc-Pesd funzionante, efficace e, soprattutto, incisiva. È inoltre possibile che sussista una correlazione diretta ed inversa tra la natura sempre più informale, da Dottrina Sinatra, della relazione strategica tra gli Stati Uniti e l'Europa, dove ciascuno garantisce la sicurezza a modo suo, e lo sviluppo di un processo Pesc-Pesd vigoroso. Purtroppo, sembra che la Dottrina Sinatra sia stata adottata dagli stati membri dell'UE sulla scia degli attentati dell'11 settembre.

4. LO STATO NAZIONE EUROPEO E IL PROCESSO PESC-PESD

La mancanza di una dinamica dominata da una minaccia esterna è una delle principali ragioni strutturali del ritmo rallentato del processo Pesc-Pesd. È troppo presto per dire se l'11 settembre determinerà un cambiamento in tal senso, ma le indicazioni iniziali mostrano una tendenza verso un intergovernalismo che sfiora la ri-nazionalizzazione dello sforzo di sicurezza e difesa europeo, quantomeno da parte delle maggiori potenze. Tutti gli stati membri nutrono in qualche misura il timore che, una volta incastrati in una struttura di sicurezza e difesa sovranazionale, la mera complessità politica, in particolare in termini di

processo decisionale, possa compromettere l'efficacia operativa.

Sfortunatamente il breve termine contraddice il lungo, poiché è palese che l'Europa non ha alternativa se non quella di tradurre prima o poi la sua comunanza di interessi economici nella capacità collettiva di esercitare potere, al fine di perseguire e difendere i propri interessi internazionali. Ciò tuttavia comporterebbe la progressiva convergenza di tutti i livelli della catena di comando, dagli effettivi ai comandi di sostegno, convergenza che per le grandi potenze sarebbe realisticamente difficile consentire, visto il pericolo di defezione ed il rischio che le forze efficienti siano svalutate dalle forze di quei paesi che non hanno investito adeguatamente nel settore della sicurezza negli ultimi dieci anni, come l'Italia. Inoltre, se la Pesd si rivela di difficile organizzazione, il problema della politica estera comune, cioè la "E" nell'acronimo Pesc, sembra attualmente quasi insormontabile, almeno nel contesto di minaccia attuale, essenzialmente perché pochi tra gli attori principali sono rivelati veramente disposti a far confluire il requisito dell'autorità esecutiva, dato che il concetto ristretto di interesse ha prevalso su quello più ampio. Se vi saranno evoluzioni, infatti, queste si concentreranno nella sfera della politica di sicurezza, e non della politica estera.

La recente crisi ha rivelato una profonda divergenza di percezione politica da parte degli stati membri, soprattutto tra i grandi e i piccoli stati. Il Regno Unito e la Francia, in particolare, hanno sottolineato l'importanza di una gerarchia basata sul potere militare ed hanno escluso dal "direttorio" coloro che non sono in grado di apportare beni e capacità alle operazioni. In certa misura hanno semplicemente seguito l'esempio degli Stati Uniti, che hanno sempre considerato la ripartizione dell'onere un elemento essenziale nella sfera militare. Perfino la Germania è stata ammessa in questo club d'élite solo grazie al potere politico di cui gode in quanto motore economico dell'Europa e al consistente contributo potenziale di forze offerto dal suo esercito, che consentirebbe al Regno Unito e alla Francia di evitare un impegno postbellico prolungato all'interno e nei dintorni dell'Afganistan.

Le piccole potenze hanno insistito sull'importanza di agire a quindici, e quindi sul ruolo dell'UE in quanto forum collettivo del processo decisionale. È una posizione naturale da parte delle piccole potenze, molte delle quali hanno sempre considerato l'UE come uno strumento per limitare l'azione delle grandi e conferire loro una voce in capitolo sulla politica di sicurezza che altrimenti non avrebbero. L'Italia si è trovata intrappolata tra questi due campi, mossa da una profonda fede nel valore dell'integrazione, ma anche dal forte desiderio del governo Berlusconi di apparire come sostenitore degli Usa attraverso la coalizione.

In effetti, la coalizione rappresenta per molti aspetti il tentativo di aggirare l'UE tramite un gruppo di contatto, composto da grandi leader e piccoli seguaci, che è l'autentica antitesi dell'approccio comune insito nel processo Pesc-Pesd. Non sarebbe infatti un'esagerazione affermare che la Pesc è fallita in seguito all'11 settembre a causa della progressiva ri-nazionalizzazione della sicurezza e della difesa che ha trasformato due istituzioni fondamentali dell'Europa da potenziali quadri di azione, da cui controllare e determinare tutti gli aspetti dell'azione militare, a mere risorse di azione, complementi della formazione e della gestione delle coalizioni.

Questo fenomeno è emerso chiaramente in seno alla Nato e con l'invocazione dell'Articolo 5, che, ben lungi dall'essere una clausola quasi automatica di assistenza armata, è divenuto poco più di uno strumento per generare e disciplinare il sostegno politico di quegli alleati che avrebbero altrimenti potuto essere restii a concedere *carta bianca* agli Stati Uniti. Nel contesto dell'UE questa profonda spaccatura politica si è palesemente manifestata con il famigerato incontro del direttorio convocato da Tony Blair al numero 10 di Downing Street il 3 novembre, aspramente criticato da Belgio, Italia, Paesi Bassi e Spagna, tutti concordi che sia l'UE sia le potenze minori dovessero aver voce in capitolo.

Perciò esiste una gerarchia in materia di Politica estera e di sicurezza in seno all'UE, che riflette l'entità e l'estensione dell'influenza che ogni Stato membro esercita sulle iniziative europee, siano esse o meno condotte dall'Unione, nonché il livello di

divergenza esistente tra stati membri circa il ruolo, la portata e la possibile evoluzione futura del processo Pesc-Pesd. La Francia e il Regno Unito stanno alla sommità di questa struttura decisamente intergovernativa, con la Germania che le sostiene. La Francia (nonostante la sua retorica vada in senso opposto) e il Regno Unito hanno una visione marcatamente pragmatica del ruolo della difesa europea. In tal senso, benché mascherata dall'eurodiscorso, la Dichiarazione di Saint Malò del 1998 concerne tanto la formazione e la gestione di coalizioni quanto il futuro della Pesd. La Germania rimane ambivalente. Pur essendo per molti aspetti un convinto sostenitore di una Pesd efficace, la mancanza di investimenti militari e il suo impegno nei confronti della Nato e degli Usa conferiscono alla politica di difesa tedesca un carattere contraddittorio, che di fatto comporta una cessione di potere ai due ferventi intergovernalisti, il Regno Unito e la Francia.

Successivamente viene l'Italia e, in certa misura, la Spagna, entrambe desiderose di raggiungere l'apice in compagnia del Regno Unito e della Francia. Mancano loro, però, delle forze armate efficienti, dato che hanno investito troppo poco e non sono riuscite a riorganizzare ciò di cui disponevano in vista dei nuovi compiti che dovranno assumere in Europa ed all'esterno. Sono altresì prive della forte volontà politica necessaria per sostenere operazioni militari. L'Italia è un ardente propugnatore di un ulteriore sviluppo del processo Pesc-Pesd, ma il suo sostegno è anche in questo caso ostacolato dalla mancanza di investimenti nel settore della sicurezza e dall'uso inefficiente dell'attuale bilancio per la difesa, con un marcato squilibrio tra le dotazioni per il personale e per gli equipaggiamenti rispetto al Regno Unito e alla Francia. Ed è un peccato, visto che gli anni '90 hanno rappresentato un decennio di onori per le Forze armate italiane, che hanno assolto bene il loro compito in Somalia, in Albania e nei Balcani. Ma, come per la Spagna, esse sono ancora organizzate territorialmente e costituite da una gran numero di soldati semplici, relativamente poco addestrati, che non possono essere dispiegati nel tipo di missioni che si rendono necessarie nell'attuale panorama della sicurezza

Al livello successivo ritroviamo i "grandi tra i piccoli", tra cui i Paesi Bassi sono i più efficaci - avendo riorganizzato e migliorato in termini di professionalità le loro Forze armate -, ma anche la Svezia, grazie alla sua interpretazione progressista di neutralità. I Paesi Bassi rimangono però molto vicini agli Usa e alla Nato, ed è difficile immaginare che possano acconsentire a sviluppi della Pesc-Pesd suscettibili di mettere in pericolo tale relazione. Per di più, la risolutezza politica necessaria per contribuire seriamente ad operazioni di sicurezza incisive brilla per la sua assenza all'Aia, sebbene abbia firmato la Missione di Petersberg. Analogamente, la Svezia dispone di consistenti truppe ed equipaggiamenti, ma la sua tradizione di neutralità implica che, nella migliore delle ipotesi, adotterà un approccio *à la carte* nei confronti della Pesd, che pregiudicherà la divisione dei compiti, la ripartizione dei costi e la filosofia di condivisione dei rischi, elementi essenziali per il successo della Pesc-Pesd.

Le piccole potenze non neutrali, quali il Belgio e la Grecia, si collocano sul gradino sottostante della gerarchia, dato che sono membri sia della Nato che dell'UE, anche se la vicinanza della Grecia all'Africa del Nord e la sua complessa relazione con la Turchia la rendono un partner problematico. Il Belgio è probabilmente il più convinto sostenitore dell'integrazione della difesa, ma le sue dichiarazioni politiche non trovano riscontro nel suo impegno finanziario. Seguono poi gli altri paesi: Austria, Finlandia, Irlanda, Portogallo, Lussemburgo e, ultima per il suo *opt-out* dalla Pesd, la Danimarca. Sono anch'essi difensori del processo Pesc-Pesd in principio, ma con tanti distinguo che il loro impegno risulta nullo o inefficace per tutto, tranne che per qualche operazione estremamente marginale nel settore del sostegno alla pace.

Emerge una certezza: qualsiasi tentativo di "appiattire" questa gerarchia ai fini della correttezza politica dell'UE non farebbe altro che paralizzare il processo Pesc-Pesd, giacché contraddirebbe la regola principe in materia di gestione delle crisi militari: l'influenza di uno Stato sulla politica multinazionale di difesa e sulle operazioni è proporzionale alle risorse finanziarie e

umane che è disposto ad investire, nonché al rischio che è pronto ad assumersi. Lo sviluppo della Pesc-Pesd dovrà perciò avvenire nel quadro di chiare limitazioni.

In materia di cooperazione, soprattutto nel settore della sicurezza e della difesa, gli stati europei nutrono purtroppo ancora forti perplessità, che dovranno essere superate, e che riguardano in particolar modo l'adempimento. Si supereranno solo "facendo" difesa europea insieme. Gli accordi e le iniziative recenti sono la riprova che l'abitudine alla debolezza è profondamente radicata nella mente strategica europea, tanto che gli europei sottovalutano il loro livello di capacità ed il tipo di operazioni che sono in grado di condurre. La spiegazione è in parte organizzativa: usando la metafora della ruota di bicicletta, si potrebbe dire che per cinquant'anni la Nato è stata essenzialmente il mozzo americano cui si innestavano i raggi militari europei. Il mozzo americano rimane, ma la sua natura è sempre più condizionale, e da qui deriva la necessità di costruire un mozzo europeo, nonché le difficoltà che ne conseguono, una prospettiva che desta timori per le sue implicazioni strategiche e finanziarie. Questo mozzo europeo, inoltre, deve per definizione attraversare una fase di sviluppo che, nonostante il ruolo essenziale della Germania, tenderà per un certo periodo di tempo ad enfatizzare la *leadership* anglo-francese, eventualità che mette a disagio gli altri stati membri. Di fatto, in assenza di un organizzatore effettivamente egemonico, i timori di defezioni, la perdita dell'indipendenza operativa, o semplicemente le vecchie tenaci abitudini, costituiscono dei temibili ostacoli ad una cooperazione europea intensificata nel campo della sicurezza e della difesa.

5. RINVIGORIRE IL PROCESSO PESC-PESD ATTRAVERSO LA DIFESA

Ciò che serve è un meccanismo transitorio per gestire in modo più efficace il processo Pesc-Pesd, un meccanismo che sottolinei l'utilità dello sforzo collettivo, ma che riconosca che l'attuale fondamento di una difesa efficace è costituito dagli stati. In mancanza di tale meccanismo, vi è il rischio che l'Europa sia costretta ad

attendere il consolidamento delle strutture dell'UE e che si attenga nel frattempo a pericolosi interventi contingenti. Il Regno Unito ha nel corso dei secoli fatto assurgere tale politica della contingenza al ruolo di scienza, ma difficilmente si può sostenere che sia una scienza esatta o efficiente. Lo sviluppo futuro del processo Pesc-Pesd si baserà invece su un'efficace politica di costituzione di coalizioni e di conduzione di operazioni.

La triste realtà è che l'integrazione della difesa si è bruscamente arrestata l'11 settembre, perché gli stati principali non nutrono fiducia né nell'UE né nella Nato in quanto motori di un'azione efficace. Quindi, se si vorrà far ripartire l'integrazione della sicurezza e della difesa, tutti gli stati dell'Unione dovranno affrontare determinate realtà. Il primo compito dell'Europa e della difesa europea, nel nuovo ambiente strategico, è quello di ottimizzare la propria organizzazione, affinché sia realmente in grado di far fronte alle minacce che sono prevedibili per i prossimi anni. Non si può più fingere che si possa realizzare una Pesc-Pesd efficace senza la volontà degli stati membri di investire adeguatamente nella sicurezza e nella difesa dell'Unione. Gli sviluppi da promuovere saranno quindi sia funzionali sia politici. In effetti, l'UE dovrà per tempo rivedere gli aspetti politici e politico-militari del processo Pesc-Pesd, come assicurare che i gruppi di contatto operino soltanto sotto l'autorità dell'Unione, l'istituzione di un Comitato politico di sicurezza (Cps) incisivo e capace di sovrintendere alle operazioni militari UE, nonché l'integrazione di effettivi e della programmazione operativa in seno all'Unione. Sono molte le iniziative che possono essere intraprese nel quadro del processo Pesc-Pesd che contribuirebbero a favorire il progresso verso la convergenza.

Primo, occorre riesaminare gli aspetti della difesa europea orientati alla domanda. L'UE deve mettere a punto un processo di valutazione comune della minaccia che situi meglio gli stati membri nel contesto globale che li circonda e promuova una percezione comune del ruolo e delle funzioni sia della Pesc che della Pesd. Si tratta di far confluire nuovamente la "E" e la "S" dell'acronimo Pesc. Questo esercizio darebbe impulso soprattut-

to ad una metodologia comune per la programmazione diplomatica e della difesa, che consentirebbe agli stati membri di concordare una serie di compiti diplomatici e militari confacenti alle minacce esistenti, nonché gli effettivi e le strutture necessarie allo svolgimento di tali compiti e la ripartizione dei relativi costi. Sul piano militare, la Conferenza sul miglioramento delle capacità tenutasi nel novembre 2001 ha avviato un esame su come adattare la Missione di Petersberg alle nuove minacce alla sicurezza. Questo processo deve tuttavia procedere ed integrare aspetti non militari. La Missione di Petersberg compie quasi dieci anni e, benché non priva di importanza, rappresenta sempre più un mero show strategico, vista l'entità delle minacce.

Se l'UE rimane troppo legata alla Missione come fine in sé, si limiterà a rafforzare l'errore di incentrarsi sul prodotto, che ha già compromesso la credibilità della difesa dell'Europa negli ultimi anni. Diventa sempre più evidente la necessità di riesaminare le minacce che si addensano sull'Europa ed i mezzi necessari per scongiurarle e i compiti, come sono concepiti attualmente, contemplano soltanto un pacchetto di missioni. La Forza di reazione rapida europea (Rrf) è senz'altro un passo importante verso la realizzazione del ruolo dell'UE in quanto attore efficace in materia di sicurezza. La diplomazia senza il sostegno del potere militare manca di credibilità critica, ma anche il potere militare deve essere credibile nel contesto di sicurezza circostante. L'evoluzione logica sarebbe l'uso attivo del Consiglio dei Ministri della Difesa dell'UE e del Cps per coadiuvare tale lavoro.

Secondo, è necessario promuovere une maggiore convergenza concettuale tra i leader politici e i rispettivi militari circa il ruolo e l'utilità del potere militare, e il quadro Pesc-Pesd sarebbe la sede naturale per tale esercizio. In alcuni paesi esiste una generazione di leader politici che non ha mai prestato il servizio militare e la cui valutazione dell'utilità del potere militare si discosta, troppo spesso, da quella dei militari, conducendo ad un'errata contrapposizione tra mezzi e fini. Come già indicato, l'UE ha cercato di eludere questo problema creando i suoi strumenti militari rigorosamente dal basso all'alto, ossia tramite

aumenti progressivi e marginali delle capacità militari esistenti. Ciò ha consentito agli stati membri di sfuggire alle complesse questioni politiche in questa materia, ma ha nel contempo creato una divergenza concettuale tra il mondo politico e quello militare, che vedono il ruolo del potere militare da prospettive molto distanti. Di qui lo squilibrio nella difesa europea tra la sezione della domanda e dell'offerta.

Terzo, l'UE deve iniziare a pensare più concretamente alla difesa del suo territorio, promuovendo un efficace approccio "onnicomprensivo" (e non "onnidiscorsivo") alla tutela della società europea. Ciò presuppone la confluenza degli aspetti offensivi più tradizionali della gestione della sicurezza e la necessità di una difesa del territorio e di elementi difensivi vitali, quali la difesa civile, la protezione delle infrastrutture nazionali critiche, CW/IW, l'Assicurazione dell'informazione, ecc. Le disparità tra gli sforzi profusi dai vari paesi europei sono enormi in quei settori che gli europei hanno per lungo tempo accantonato con l'idea che, benché fossero più vulnerabili degli americani, erano anche abituati ad accettare tale realtà. Il quadro Pesc-Pesd fornirebbe anche in questo caso il fulcro politico naturale per questo esercizio, data l'interfaccia tra i tre pilastri del trattato istitutivo dell'UE. Dinanzi a questa vulnerabilità, è difficile immaginare come i leader politici siano capaci di esercitare potere se non si sentono in grado di tutelare il proprio territorio, e questo comprometterebbe gravemente una Pesd efficace.

Quarto, i politici europei devono spiegare alle rispettive opinioni pubbliche perché è necessario aumentare la spesa per la difesa (ciò che andrebbe piuttosto definito investimento per la sicurezza). L'Europa conta innumerevoli piani di ristrutturazione che sono eccellenti sulla carta, ma che mancano dell'ingrediente fondamentale – i soldi. Gli stati europei possono sicuramente ottenere ingenti liquidità *una tantum* chiudendo le basi inutili e riducendo gli effettivi, ma l'ammodernamento e l'innalzamento del grado di professionalità non si ottengono a basso costo, e molti paesi europei stanno ristrutturando sulla base di budget per

la difesa ancora concepiti sulla chimera del premio post-Guerra Fredda per la difesa. Non sarà assolutamente possibile realizzare una Pesd efficace se gli stati europei continueranno a fissare il *benchmark* per la spesa all'1% circa del Pil, per poi guardarsi intorno e decidere che cosa riescono a realizzare. Non si tratta più unicamente di spendere meglio, ma di spendere di più e meglio. Inoltre, fino a quando gli europei non offriranno un prodotto di difesa e di sicurezza sensibile alle esigenze del mercato, in cui i costi e i rischi siano suddivisi in modo proporzionale, la Pesd rimarrà uno spettacolo di seconda categoria. Le posizioni di coloro che si oppongono ai *direttori* costituiti dagli stati principali sono sostanzialmente indebolite alla luce degli sforzi esigui che essi profondono per il bene proprio e comune. Il quadro Pesc-Pesd rappresenta la piattaforma naturale per tale campagna, perché l'UE può situare lo sforzo di sicurezza e di difesa in un contesto più ampio rispetto alla Nato.

Quinto, i leader politici europei devono impegnarsi maggiormente a spiegare i vantaggi funzionali, e non solo politici, dell'integrazione della difesa. La tesi principe di questo lavoro è che nessuno Stato europeo è in grado di garantire la sicurezza dei suoi cittadini, il che rafforza la necessità di costituire delle coalizioni. Tuttavia, le coalizioni sono uno strumento estremamente inefficace di organizzare il potere politico e militare, perché comportano la duplicazione dello sforzo e delle strutture in tutti i paesi che vi aderiscono. Il lavoro sull'elaborazione dei Criteri di convergenza di macrodifesa ha dimostrato che, benché il controllo politico rimanga essenzialmente intergovernativo, ci sono settori essenziali della catena di comando che, anche in termini di efficienza, trarrebbero vantaggio da una messa in comune, come lo sviluppo di una vera intelligence satellitare europea e *heavy lift*. Naturalmente la creazione progressiva di strumenti funzionali comuni rafforzerà nel tempo la necessità di strumenti politici comuni.

In conclusione, se l'UE dovrà passare in definitiva dall'intergovernativo al comune, dovrà consolidare la Pesc-Pesd sul piano funzionale, in quanto strumento efficace a livello internazionale.

A tal fine, deve avere una posizione chiara sul processo di gestione della sicurezza e sul suo ruolo nello stesso. Nel prossimo futuro, la valutazione delle crisi e la loro gestione efficace a qualsiasi livello di gravità della minaccia nei confronti del territorio nazionale saranno assicurate essenzialmente dagli stati, in diretto contatto, tramite l'Alleanza o l'UE, probabilmente utilizzando parallelamente tutti e tre gli strumenti. L'UE deve quindi riconoscere che, per il momento, il suo ruolo è quello di conferire potere e capacità alle iniziative di sicurezza condotte dagli stati. L'integrazione politica e l'efficacia militare, tuttavia, non si escludono reciprocamente, ma sono anzi intimamente legate. Col tempo elementi sempre più significativi della Politica estera e di sicurezza condotta degli stati dovranno essere trasferiti all'Unione, se si vuole realizzare a termine un efficace Politica estera e di sicurezza. Deve essere questo il fulcro dello sforzo e il messaggio principale.

6. L'INTERESSE NAZIONALE E LO SVILUPPO DEL PROCESSO PESC-PESD

Non c'è nulla di nuovo nel processo europeo. In realtà, le tensioni che si riscontrano nel settore della difesa europea una volta raggiunto l'Obiettivo Headline nel 2003 possono essere un ottimo segno, poiché riflettono la contrapposizione politica oramai tradizionale che precede ogni nuovo accordo politico. Vista la pressione dall'esterno (le minacce) palesatasi con l'11 settembre e la scarsità delle risorse dei singoli stati per affrontare il nemico, tale pressione può soltanto aumentare.

La situazione attuale è paradossale. Da un lato c'è un relativo equilibrio in un sistema multipolare, ma dall'altro siamo in presenza di un fortissimo squilibrio. Nonostante gli immani sforzi prodigati da Osama bin Laden e da Al Qaeda, il sistema non è sottoposto a minacce manifeste da parte di stati, grazie alla schiacciante superiorità dell'occidente in materia militare ed economica. Se la funzione principale del processo Pesc/Pesd è quella di fornire una struttura di reazione contro le minacce, è effettivamente difficile sostenere che esista una minaccia, prove-

niente da uno Stato, che giustifichi alleanze militari incisive e formali. Ciò detto, viviamo in una multipolarità densa di pericoli e rischi potenziali, rappresentati da stati ed entità non statali, ed è proprio questo senso di "copertura" dalle possibili incognite future che contribuisce a seminare confusione all'interno dei sistemi di difesa e di sicurezza occidentali, in particolare quello europeo. La minaccia arriverà dalla Russia revanscista? Dai rischi legati alla proliferazione nucleare ai confini dell'Europa? Da un risveglio aggressivo dell'Islam? O dalla Cina? Sarà qualcosa di totalmente inatteso? O sarà l'insieme di vari, se non tutti, questi elementi? Se è già difficile programmare la politica di difesa nazionale in un tale clima di confusione, è ancora più arduo elaborare una strategia multinazionale.

A giudicare dalla moltitudine di interessi nazionali e di percezioni di "Europa", sembrerebbe che non sia stata ancora raggiunta la soglia di fiducia che determina la supremazia del desiderio endogeno di integrazione sulla pressione esogena tesa a promuovere un'organizzazione militare efficace. Probabilmente il processo Pesc/Pesd raggiungerà questa soglia soltanto se, per qualsivoglia motivo, gli Usa decidessero di ritirarsi davvero dall'Europa. Questa prospettiva non è di per sé irragionevole perché, se l'Europa deve realmente "sostituire" l'esercito americano nei Balcani e lo fa in modo accettabile, non vi è motivo per cui gli Stati Uniti debbano voler ritornare. In realtà, le scommesse sull'evoluzione della politica americana nel dopo 11 settembre sono sospese. L'attuale politica di "attesa del corso degli eventi" è pericolosa, in quanto costringe sia l'UE sia la Nato a passare da una crisi all'altra seguendo procedure ad hoc. Inoltre, se la minaccia si concretizza, difficilmente i dispositivi tradizionali Nato potranno intervenire attivamente, giacché l'Alleanza si fonda sull'istituzionalizzazione della superiorità economica e militare che gli Stati Uniti godevano sugli alleati negli anni '50. Oggi quest'accordo non è solo inaccettabile, ma è del tutto impraticabile. In effetti, se Harry Truman o Dwight Eisenhower partecipassero oggi alle riunioni Nato avrebbero la netta sensazione di essersi recati nell'istituzione di Bruxelles sbagliata.

Il paradosso persistente insito nel processo Pesc-Pesd è che, nella sua fase definitiva, contempla una difesa comune dotata di tutto il corredo delle strutture sovranazionali. Ciononostante, per raggiungere tale obiettivo, deve passare attraverso una fase di intergovernalismo basato su strutture nazionali, poco interessate a rinunciare al proprio potere. Il processo, pertanto, sarà determinato essenzialmente dal mero squilibrio tra la minaccia esterna e la paura che genera e la crescente consapevolezza dell'incapacità da parte dello Stato nazione europeo di assolvere il suo compito primario nei confronti dei cittadini. A prescindere dall'ottica adottata nel prospettare una soluzione, è evidente che la sicurezza dell'Europa significherà più Europa, e non meno. L'11 settembre ha effettivamente rappresentato un enorme cambiamento.

PARTE TERZA

La politica estera dell'Unione alla prova

7. L'allargamento all'Europa centrale e orientale come Politica estera e di sicurezza

di Barbara Lippert *

Introduzione

La tematica de "L'allargamento all'Europa centrale e orientale come Politica estera e di sicurezza" propone una duplice sfida concettuale. Non esiste una teoria generale né per la Pesc [1] né per l'allargamento. Nella tradizione funzionalista [2], si può spiegare tutta la storia dell'integrazione europea come un processo continuo di approfondimento e di espansione, per cui l'allargamento è il risultato di una dinamica interna, di tipo economico (diffusione del mercato interno) o politico (estensione della comunità politica pluralista di sicurezza; risposta alle sfide esterne). Il funzionalismo non riesce tuttavia a spiegare appieno il balzo verso l'allargamento *big-bang* che l'UE prospetta per il 2004/05, nonché il crescente divario tra allargamento e riforme istituzionali e procedure decisionali dell'UE [3].

Benché l'allargamento non sia una politica chiaramente definita o trasversale rispetto ai vari settori [4], può essere interpretato come "l'azione di politica estera più significativa e di ampio

* Institut für Europäische Politik, Berlino.

[1] Christopher Hill, *The Geo-political Implications of Enlargement*, EUI Working Paper of the Robert Schuman Centre No. 30, Florence, European University Institute, 2000; Wolfgang Wessels, *Die GASP. Theoretische Perspektiven.* 7 Anmerkungen zum Symposium der Diplomatischen Akademie Wien, 14 and 15 December 2000.

[2] Philippe C. Schmitter, " Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration", in *International Organization*, Vol. 23, No. 1 (1969), pp. 161-166.

[3] Karen E. Smith, *The Making of EU Foreign Policy. The Case of Eastern Europe*, London and New York, MacMillan Press, 1999, pp. 180-181.

[4] Ulrich Sedelmeier and Helen Wallace, "Eastern Enlargement: Strategy or second Thoughts?", in Helen Wallace and William Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2000, 4th ed., p. 429.

respiro dell'UE" [5].Visto il magnetismo esercitato dall'UE sui paesi europei extracomunitari dalla fine della Guerra Fredda, la logica e il concetto alla base dell'allargamento ad Est sono intimamente legati alla Politica estera e di sicurezza dell'Unione. Lo si presenta come un mezzo per estendere la stabilità alle regioni confinanti dell'Europa centrale, orientale e sudorientale, e quindi come uno strumento di politica estera [6]. Per la prima volta nella storia della Comunità, l'allargamento è la risposta chiave all'esigenza di creare un ordine di sicurezza europeo che modificherà la geografia dell'Europa e che condizionerà la struttura dello scacchiere internazionale. In politica e nel mondo accademico la logica dell'ampliamento istituzionale è spesso data per scontata [7], principalmente, anche se non esclusivamente, in vista dell'estensione dell'UE. Il limitato potenziale antagonistico dell'UE, da un lato, e l'interesse nei confronti dei suoi strumenti di potere civile, dall'altro – aiuto ed assistenza finanziaria, accesso al mercato e dialogo politico [8] – hanno consolidato l'idea secondo cui l'allargamento dell'Unione non è conflittuale, rafforzando

[5] Roy H. Ginsberg, "Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap", in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 3 (September 1999), p. 446; vedi anche Helene Sjursen, *Enlargement and the Common Foreign and Security Policy: Transforming the EU's External Policy?*, Arena Working Papers No. WP 98/18, Oslo, Advanced Research on the Europeanisation of the Nation State, 1998 (www.arena.uio.no/publications/wp98_18.htm).

[6] Parlamento Europeo, *La Politica estera e di sicurezza comune e l'ampliamento dell'Unione Europea*, Nota tematica n. 30, Lussemburgo, Parlamento Europeo, 2000 (www.europarl.eu.int/enlargement/briefings/30a1_it.htm); Javier Solana, *The CFSP in an Enlarged Union*, Address at the Institut français des relations internationales, Paris, 1 March 2001 (ue.eu.int/solana/details.asp?BID=107&DocID=65840).

[7] Robert O. Keohane and Joseph S.Nye, "Introduction: The End of the Cold War in Europe", in Robert O. Keohane, Joseph S. Nye and Stanley Hoffmann, *After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991*, Cambridge and London, Harvard University Press, 1993, pp. 1-19; Peter Van Ham, "U.S. Policy towards the Baltic States: An Ambiguous Commitment", in Mathias Jopp and Sven Arnswald (eds.), *The European Union and the Baltic States. Visions, Interests and Strategies for the Baltic Sea Region*, Helsinki, Finnish Institute of International Affairs and Bonn, Institut für europäische Politik, 1998, p. 215.

[8] Wolfgang Wessels, "Die Europäische Union als Ordnungsfaktor", in Karl Kaiser und Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Die neue Weltpolitik*, Baden-Baden, Nomos, 1995, p. 490.

inoltre la tendenza a sottovalutare le implicazioni dell'allargamento sulla Pesc dell'Unione. Benché non emerga alcuna alternativa politica all'allargamento dell'UE, il successo di tale svolta in termini di Politica estera e di sicurezza non è garantito.

1. LA LOGICA E LA STORIA DEGLI ALLARGAMENTI SOTTO IL PROFILO DELLA POLITICA ESTERA

Con politica di allargamento si intende, in breve, quell'infinità di misure e politiche che l'Unione applica nei confronti dei candidati, segnatamente la politica di associazione, la strategia di preadesione e i negoziati di adesione che spianano la strada all'allargamento.

Perché l'Unione persegue la politica dell'allargamento? La *logica* che sottende alle ambizioni ed agli sforzi dell'UE tesi ad un allargamento verso l'Europa centrale e orientale può essere spiegata sotto varie prospettive analitiche, che non si escludono reciprocamente, ma che anzi possono essere considerate interpretazioni complementari dell'allargamento come politica estera.

Da un punto di vista *neorealista* ed *intergovernalista*, l'UE mira a *colmare il vuoto* che incombe sull'Europa centrale e orientale dalla fine dell'egemonia sovietica sui paesi del Patto di Varsavia. Acquisire nuovi membri è un modo per prevenire o contenere l'instabilità e i pericoli che la debolezza e le conflittualità degli stati postcomunisti contigui potrebbero riversare sull'Unione. Essenzialmente, agli occhi dei realisti, l'allargamento è una sorta di creazione di alleanze. Si ritiene inoltre che la politica dell'allargamento sia spronata dai grandi stati membri, che sono particolarmente interessati all'Europa centrale e orientale, come la Germania o, per ragioni geostrategiche, il Regno Unito [9]. L'Unione consente ai grandi Paesi di incanalare le loro preferenze di politica estera attraverso i meccanismi della Pesc e di attuare le politiche sia con l'aiuto della Commissione sia usan-

[9] Barbara Lippert et al. (eds.), *British and German Interests in EU Enlargement. Conflict and Cooperation*, Chatham House Papers, London, The Royal Institute of International Affairs, 2001.

do gli strumenti dei pilastri CE. I realisti [10] riconoscono tuttavia l'UE in quanto sede che consente agli stati membri di perseguire e promuovere i loro interessi nazionali – assistiti dalla copertura delle istituzioni [11]. In virtù dell'Articolo 49 del Trattato dell'Unione Europea, gli stati membri sono i responsabili dell'allargamento, mentre la Commissione svolge un ruolo di assistenza ed il Parlamento Europeo ha un'attribuzione meramente formale, poiché si limita a formalizzare il risultato dei negoziati. Non sussiste quindi alcuna autonomia da parte delle istituzioni e delle procedure sovranazionali dell'Unione nell'elaborazione della politica estera e della Pesc in particolare.

Nell'ottica realista, i limiti geografici dell'allargamento sono il risultato dei diversi interessi e preferenze nazionali verso i vari paesi, nonché della logica della strategia basata sugli equilibri delle forze [12]. È per questo motivo che oggi l'Unione non prevede un'ulteriore estensione dell'allargamento alla Russia, poiché incrinerebbe il rapporto di forze esistente in seno all'Unione. Almeno fintantoché l'UE non passerà a forme di cooperazione antagonistica [13] nei confronti della Russia, altri Nsi, in particolare l'Ucraina e la Moldavia, probabilmente non saranno inclusi nel processo di allargamento. Difficilmente, peraltro, ci sarà un allargamento verso l'Europa sudorientale, ossia verso i paesi del Patto di stabilità. Limitare la portata dell'allargamento corrisponde ai limiti previsti per la cooperazione, che i realisti non considerano un mezzo di per sé. I realisti sono ben consapevoli

[10] Nel presente lavoro i temini realista e neo-realista sono intercambiabili. Si riferiscono a quella scuola di pensiero nelle relazioni internazionali che pone l'accento sugli stati, desiderosi di potere, come protagonisti principali che affrontano un dilemma nella sfera della sicurezza, data l'anarchia come condizione chiave nel sistema internazionale.

[11] Philip Zelikov, "The Masque of Institutions", in *Survival*, Vol. 38, No. 1 (Spring 1996), pp. 6-18.

[12] Werner Link, "Ordnungsentwürfe für Europa", in Karl Kaiser und Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Die neue Weltpolitik*, cit., pp. 471-485.

[13] Il termine cooperazione antagonistica indica una modalità di equilibrio delle forze che si ottiene attraverso la creazione di poteri in antagonismo (*Gegenmachtbildung*), anziché tramite la cooperazione e l'integrazione. Vedi *idem*, p. 482 e Hans-Peter Schwarz, *Die Zentralmacht Europas*, Berlin, Siedler, 1994, p. 121.

del dilemma coesione-allargamento, ancora più acuto dopo la perdita del "nemico comune" che in passato costringeva gli stati nazione a riunirsi in organizzazioni comuni e ad intraprendere azioni collettive. Infine, i realisti si attendono e sceglieranno un approccio selettivo all'allargamento.

Nella prospettiva istituzionalista liberale [14] l'UE mira ad ottimizzare i benefici della cooperazione (tra stati egoisti) in tutta l'Europa ed oltre. Come altre organizzazioni (Consiglio d'Europa, Ocse, ecc.), l'Unione estende la fitta rete istituzionale dell'Europa occidentale ai paesi "istituzionalmente" sottosviluppati dell'Europa centrale e orientale [15]. Questa scuola di pensiero considera la corsa dei Paesi dell'Europa centrale e orientale (Peco) verso le istituzioni comunitarie dopo il 1989 come la strategia dominante, a cui l'Europa ha reagito con una serie di azioni (trattati commerciali e di cooperazione, associazione, assistenza di preadesione), mobilitando così gli strumenti del potere civile. Nello spettro della cooperazione e delle relazioni intensificate, l'adesione rappresenta l'offerta e l'incentivo più complessi. La prospettiva dell'adesione è utilizzata come carota in un processo multi-fase di cooperazione che conduce alla fine all'adesione dei Peco all'Unione. Promettere l'adesione significa avere la garanzia che i vicini si atterranno alle regole e alle norme dell'UE, che massimizza in questo modo la sua influenza e consolida le relazioni nella regione. L'interesse che l'allargamento suscita nell'Europa a 15 risiede quindi nel controllo ottimale delle interdipendenze e in stabili modelli di cooperazione nella regione vicina. Quest'approccio dell'UE è rafforzato dalla preferenza da parte dei Peco verso strategie orientate ad un sistema, piuttosto che verso relazioni bilaterali o speciali, il che rende l'Unione un partner particolarmente attraente.

A differenza dei realisti, gli istituzionalisti liberali hanno

[14] Robert O. Keohane and Joseph S.Nye, "Introduction: The End of the Cold War in Europe", cit.

[15] Robert O. Keohane and Stanley Hoffmann, "Conclusion: Structure, Strategy, and Institutional Roles", in Robert O. Keohane, Joseph S. Nye and Stanley Hoffmann, *After the Cold War*, cit., pp. 381-404.

difficoltà a tracciare una linea tra i potenziali candidati all'adesione. Anche loro riconoscono il dilemma coesione-allargamento e citano il criterio di assorbimento (allargamento senza perdere la dinamica dell'integrazione europea), enunciato dal Consiglio di Copenaghen nel 1993. Questa condizione essenziale potrebbe costituire una salvaguardia contro un accesso istituzionale illimitato, affinché l'adesione non costituisca il risultato automatico della cooperazione privilegiata. L'offuscamento dei confini tra stati membri e stati non membri dell'Unione è tuttavia una tendenza importante da prendere in considerazione.

Nella prospettiva social-costruttivista l'allargamento rientra nella strategia identitaria della politica estera dell'UE. Si esprime attraverso una serie di motivazioni, idee e valori – estendere la democrazia, la responsabilità politica, l'obbligo morale, esportare ad Est il modello di riconciliazione collaudato in Europa occidentale – spesso oggetto di dichiarazioni ed appelli volti a spiegare e giustificare l'allargamento[16]. L'allargamento costituisce un tentativo di "ampliare la base di coloro che condividono valori comuni" [17]. Quest'approccio sottolinea il senso di identità ed interesse collettivo che è il motore della politica di allargamento comunitario e che è plasmato attraverso il processo di costruzione ed estensione della comunità, nonché tramite l'interazione multi-livello. I processi di "europeizzazione" [18] evidenziano a loro volta lo stimolo endogeno verso l'ampliamento dell'Unione. La politica di allargamento dell'UE è stimolata dal

[16] Helene Sjursen and Karen E. Smith, *Justifying EU Foreign Policy: The Logics Underpinning EU Enlargement*, Arena Working Papers No. WP 01/1, Oslo, Advanced Research on the Europeanisation of the Nation State, 2001 (www.arena.uio.no/publications/wp01_1.htm).

[17] Stuart Croft et al. (eds.), *The Enlargement of Europe*, Manchester and New York, Manchester University Press, 1999, p. 16.

[18] Christopher Hill and William Wallace, "Actors and Actions", in Christopher Hill (ed.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, London and New York, Routledge, 1996, p. 12; Simon Nuttall, "Two Decades of EPC Performance", in Elfriede Regelsberger, Philippe de Schoutheete de Terrarent and Wolfgang Wessels (eds.), *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder and London, Lynne Rienner, 1997, pp. 19-39.

concetto di allargamento come questione inerente all'identità e all'interesse politico [19] dell'Unione, nonché dall'ispirazione ad agire come protagonista determinante di politica estera nella regione confinante [20]. La reattività nei confronti delle pressioni esterne è un altro fattore essenziale. La pressione costante esercitata dai paesi candidati, desiderosi di divenire membri, ed il loro appellarsi ai principi fondatori della Comunità, nonché al dialogo come "pietra angolare di una nuova architettura europea" [21] hanno contribuito alla trasformazione degli interessi e delle identità [22] all'interno dell'UE, incentivando una sedicente logica dell'ampliamento. I limiti all'allargamento intervengono quando è in gioco l'identità dell'Unione, a causa del numero o della natura dei potenziali nuovi membri.

Il *record* di oltre un decennio di allargamento verso Est come politica estera è ambivalente. Innanzi tutto non è ancora avvenuto. La migliore ipotesi che si offre agli stati candidati è l'adesione nel 2004/05 [23]. Ci saranno quindi voluti 15 anni dal disgregamento del sistema internazionale postbellico perché il primo Peco aderisse all'Unione.

L'importanza dell'UE e della sua politica estera per l'Europa è fuori questione. La semplice esistenza dell'Unione ha avuto un impatto decisivo in altri momenti della storia, quando era in procinto di emergere un ordine internazionale completamente nuovo [24]: "La differenza istituzionale chiave tra le situazioni precedenti e la presente è che in passato le istituzioni internazionali dovevano essere create dal nulla...". Benché si

[19] Karen E. Smith , *The Making of EU Foreign Policy*, cit., p. 180.

[20] Barbara Lippert, "Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union auf dem Prüfstand – die Agenda 2000", in Barbara Lippert (ed.), *Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung*, Bonn, Europa Union Verlag, 2000.

[21] Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Strasburgo, 8-9 dicembre 1989 (vedi *Bollettino delle Comunità europee*, n. 12, 1989, p. 14.

[22] Karen E. Smith , *The Making of EU Foreign Policy*, cit., p. 180.

[23] Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Göteborg, 15-16 giugno 2001 (www.europarl.eu.int/summits/pdf/got1_it.pdf).

[24] Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, "Introduction: The End of the Cold War in Europe", cit., pp. 16-19.

parli anche di rifondazione dell'Unione [25], ciò che è in gioco è soltanto un rimodellamento dell'attuale UE, inclusa la Pesc, alla luce dell'ampliamento, e la creazione di una nuova architettura europea di sicurezza. La centralità e la visibilità dell'UE si sono chiaramente accentuate dopo il crollo dell'Unione Sovietica. L'UE "rimane la maggiore potenza a lungo termine con cui devono fare i conti i paesi dell'Europa orientale. Gli stati ad Est e a Nord dell'UE dovranno perseguire politiche orientate verso la Comunità per essere trattati come europei di pieno diritto ed ottenere il rispetto intangibile ed i vantaggi materiali cui aspirano" [26].

L'allargamento è un caso che illustra sia la *presenza* sia il *protagonismo* [27] dell'Unione. L'UE era presente dopo il cambiamento sistemico ed è stata catapultata verso la *leadership* [28], un ruolo che né gli Usa né le altre organizzazioni (G24, Csce, ecc.) negavano, ma che non è stato esteso fino alla Russia. L'Unione ha strutturato le sue immediate vicinanze essenzialmente offrendo prospettive di adesione a tutti i paesi associati che fossero pronti a conformarsi ai criteri politici ed economici stabiliti. Da un punto di vista politico, economico, ma anche a livello di società, l'UE e gli stati membri sono strettamente legati ai Peco. L'Unione è di gran lunga il più importante partner commerciale di tutti i candidati (ed anche della Russia) – il 50-70% del loro commercio esterno è con l'UE; in generale, il 50-80% dell'investimento estero diretto della regione ha origine nell'UE. L'Unione è, peraltro, il più importante donatore di

[25] Joschka Fischer, *From Confederacy to Federation - Thoughts on the Finality of European Integration*, Speech at the Humboldt University in Berlin, 12 May 2000 (www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/redene/r000512b-r1008e.pdf).

[26] Robert O. Keohane and Stanley Hoffmann, "Conclusion: Structure, Strategy, and Institutional Roles", cit., p. 404.

[27] David Allen and Michael Smith, "Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena", in *Review of International Studies*, Vol. 16, No. 1, 1990, pp. 19-37.

[28] Anna Murphy and Jacques Pelkmans, "Catapulted into Leadership: The Community's Trade and Aid Policies vis-à-vis Eastern Europe", in *Journal of European Integration*, Vol. 14, No. 2-3 (1991), pp. 125-151.

tutti i paesi dell'Europa postcomunista, inclusa la regione dell'Europa sudorientale. Oggi l'Unione ha un impatto decisivo sulla situazione economica e politica, nonché sulle politiche adottate dai paesi candidati e della ex Yugoslavia. Inoltre, l'Unione ha stabilito strette relazioni di dialogo politico con i paesi della regione e sta gradualmente coinvolgendo i paesi candidati in un dialogo sulla sicurezza.

La storia dell'allargamento a Est negli anni novanta può essere definita come una politica "composita" [29] ed elaborata in modo progressivo, che mobilita strumenti e risorse di tutti e tre i pilastri e che implica un processo decisionale multi-livello, dai comitati della Consiglio fino al Consiglio europeo. È un processo in crescita, caratterizzato dalla difficoltà di coniugare gli obiettivi di ampio respiro con la pratica della politica concreta [30], che consente quindi agli interessi settoriali, campanilistici ed a breve termine degli stati membri di oscurare, ritardare o contraddire l'interesse strategico e le decisioni politiche. Queste decisioni strategiche "che fanno la storia" [31] sono state prese – con relativa coerenza e gradualità – a livello del Consiglio europeo, spesso su iniziativa della Presidenza e con il sostegno della Commissione. La Commissione in particolare ha rivestito un ruolo importante nel processo di preadesione e di negoziato. È stata determinante nel far confluire gli strumenti del pilastro Pesc ed il pilastro delle relazioni esterne dell'Unione. Sin dall'inizio, non ha trattato l'ampliamento sotto il profilo tecnico, ma ha elaborato un'agenda politica di approfondimento ed allargamento, rafforzando così l'interesse dell'Unione ad includere la regione confinante dell'Europa centro orientale nell'"Europa dell'integrazione". La Commissione non si è, quindi, limitata alla gestione del processo di preadesione ed al sostegno ai negoziati di adesione condotti dal Consiglio e dagli stati membri, ma ha perfino – come nel caso

[29] Ulrich Sedelmeier and Helen Wallace, "Eastern Enlargement: Strategy or Second Thoughts?", cit., p. 429.

[30] *Idem.*

[31] John Peterson and Elizabeth Blomberg, *Decision-Making in the European Union*, Houndmills, MacMillan, 1999, pp. 10-16.

dell'"Agenda 2000 per un'Unione più forte e più ampia" [32] – redatto il copione dell'ulteriore sviluppo e strutturazione della politica di ampliamento. Rispetto ad altri campi della politica estera, l'ampliamento verso Est è stato caratterizzato dal ruolo determinante e dall'impatto eccezionalmente incisivo della Commissione, che possono tuttavia modificarsi dopo la conclusione del processo.

In un'ottica squisitamente di politica estera, le iniziative dell'UE in Europa orientale sono state tacciate di essere "politiche prive di una strategia" [33]. A causa della logica dell'incrementalismo disarticolato [34] l'agenda interna dell'Unione prevale sulle considerazioni strategiche più vaste ("Europa intera e libera"). Questo difetto o manchevolezza è dovuto in certa misura alla complessità dell'ambiente postmoderno e post-sovietico [35] dopo il 1989, ossia dopo l'estinzione delle opzioni di politica estera chiaramente definite in un sistema internazionale dominato e strutturato da due superpotenze. Zielonka, però, attribuisce la debolezza della *performance* dell'Unione essenzialmente a fattori endogeni, ritenendo che le lacune dell'UE come protagonista di politica internazionale risiedano nella sua costituzione dilatata ed incompleta. Le ben note ambiguità dell'identità politica dell'Unione, ed in particolare della Pesc (che si riflettono nei suoi accordi istituzionali e procedurali), aggravano la mancanza di una politica strategica di ampliamento. L'UE, quindi, non era in grado di presentare un "disegno concreto per l'Europa" [36]. Benché abbia riconosciuto l'importanza della dimensione politica e di sicurezza nel progetto dell'ampliamento al Consiglio

[32] Commissione europea, *Agenda 2000. Per un'Unione più forte e più ampia*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1997.

[33] Jan Zielonka, "Policies without Strategy: The EU's Record in Eastern Europe", in Jan Zielonka (ed.), *Paradoxes of European Foreign Policy*, The Hague, Kluwer Law International, 1998.

[34] Ulrich Sedelmeier and Helen Wallace, "Eastern Enlargement: Strategy or Second Thoughts?", cit.

[35] Jan Zielonka, "Policies without Strategy: The EU's Record in Eastern Europe", cit., p. 132.

[36] *Idem*, p. 135.

europeo di Helsinki, i fatti non hanno fatto seguito alle parole. Ne sono la riprova le debolezze procedurali del primo e del secondo pilastro, che confermano il pessimismo di Zielonka e di Hill circa la volontà e la capacità dell'UE a 15 di contemplare le implicazioni di politica estera di un allargamento a 27 o 28 paesi europei. Stando alle apparenze, l'Unione gestisce l'ampliamento in modo piuttosto convenzionale e seguendo il modello dell'elaborazione politica frammentata che crea tensioni, con frequenti dichiarazioni per ricordare che l'ampliamento è (anche!) una questione importante in termini di politica estera. Da un decennio di preparazione dell'ampliamento ad Est si può concludere che è la politica di associazione legata al percorso di integrazione [37] che ha definito, in modo più che esemplificativo, il ritmo e la sequenza dei passi verso l'ampliamento.

Per valutare l'ampliamento ed in particolare la preadesione, vi è un approccio diverso che consiste nel considerarli come un modo per governare oltre i confini dell'UE [38]. Nell'ambito della sua politica di allargamento, l'Unione persegue le politiche di inclusione (allargamento), esclusione (confini impenetrabili, regime Schengen) e confini trascendenti (dialogo strutturato, conferenza Europa). Nell'Europa degli anni '90, disorientata sia a livello istituzionale che geografico e politico, la questione (e la storia) dei confini è stata restituita alla politica estera europea. È chiaro che l'ampliamento estende i confini dell'UE e conduce ad una nuova costellazione di "interni" ed "esterni". I realisti sono perfettamente consapevoli di queste conseguenze geopolitiche dell'allargamento, nonché dei rischi e delle instabilità potenziali (conflitti etnici, di confine, per le minoranze, democrazie non consolidate, ecc.). Gli istituzionalisti liberali sono più aperti all'adeguamento delle istituzioni esistenti alle nuove esigenze ad al coinvolgimento per qualche tempo di possibili

[37] Ulrich Sedelmeier and Helen Wallace, "Eastern Enlargement: Strategy or Second Thoughts?", cit., p. 457.

[38] Lykke Friis and Anna Murphy, "The European Union and Central and Eastern Europe. Governance and Boundaries", in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 2 (June 1999), pp. 211-232.

membri in accordi istituzionali "disordinati" in vista della loro futura adesione. L'UE non ha reso dichiarazioni ufficiali sui limiti finali dell'Unione, né ha sottoscritto esplicitamente una strategia di porte aperte ad un allargamento infinito. Inoltre, le considerazioni accademiche [39] sulla natura dei confini nell'"Europa del post-Vestfalia" hanno una certa eco negli ambienti politici. Nei capitoli negoziali su "Schengen" e "Giustizia ed affari interni", l'Unione dovrà risolvere il dilemma tra confini impenetrabili e fissi, prescritti dall'estensione dell'*acquis*, e confini soft e fluttuanti che gli obiettivi di ampio respiro nella sfera della politica estera potrebbero richiedere [40]. Si pone qui l'accento sul problema della sovrapposizione e dell'identità dei confini funzionali e geografici dell'Unione nel corso dell'ampliamento. Si prospettano molteplici ripercussioni sulla costituzione, sull'identità e sugli obiettivi dell'UE [41]. Anche questo mette in luce una differenza rispetto ad altre organizzazioni che – come la Nato [42] – devono anch'esse affrontare il dilemma dell'inclusione o dell'esclusione nella loro politica di allargamento.

La logica dell'ampliamento è intimamente connessa con gli obiettivi della Politica estera e di sicurezza dell'UE. Finora i risultati della politica di allargamento sono stati decisamente positivi in termini di stabilità della regione. Le implicazioni e le prospettive dell'ampliamento in termini di Politica estera e di sicurezza dell'UE meritano una discussione più approfondita.

[39] Michael Smith, "The European Union and a Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order", in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 1 (March 1996), pp. 5-28.

[40] Heather Grabbe, "The Sharp Edges of Europe: Extending Schengen Eastwards", in *International Affairs*, Vol. 76, No. 3 (July 2000), pp. 519-536; Iris Kempe (ed.), *Beyond EU-Enlargement, Vol. 1, The Agenda of Direct Neighbourhood for Eastern Europe*, Gütersloh, Bertelsmann, 2001.

[41] Jan Zielonka, "How New Enlarged Borders will Reshape the European Union", in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 3 (September 2001), pp. 507-536.

[42] Stuart Croft et al., "Nato's Triple Challenge", in *International Affairs*, Vol. 76, No. 3 (July 2000), pp. 495-518.

2. PROSPETTIVE DELL'ALLARGAMENTO ED IMPLICAZIONI SULLA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA DELL'UE

2.1 Allargamento per fasi: implicazioni geopolitiche e sulla Politica estera e di sicurezza

Nuovi vicini diretti dopo le ondate di ampliamento. Nel corso del primo decennio del nuovo millennio, l'Unione si appresta ad intraprendere un ampliamento che sarà articolato quantomeno in due fasi. Benché lo scenario di adesione definitivo sia ancora indeterminato, i Consigli europei di Helsinki e di Nizza hanno delineato l'estensione geografica della futura UE: nei prossimi anni, l'Unione si estenderà a dieci Peco. Confinerà allora con la Bielorussia (vicino immediato della Polonia, nuovo Stato membro), l'Ucraina (contigua alla Polonia, Slovenia, Ungheria e Romania), la Moldavia (confinante con la Romania), la Croazia (limitrofa a Slovenia ed Ungheria), la Yugoslavia (attigua a Ungheria, Romania e Bulgaria) e Fyrom (adiacente alla Bulgaria ed alla Grecia). Vista questa prospettiva, emergono chiaramente le implicazioni politiche della vicinanza diretta con la Russia ed il problema di Kalinigrad.

L'adesione di Estonia, Lettonia e Lituania allungherà considerevolmente il confine che l'UE ha condiviso con la Russia sin dal 1995, quando la Finlandia ha fatto il suo ingresso nell'Unione. Tuttavia, *l'enclave* russo di Kaliningrad – a circa 400 chilometri dalla madre patria russa – potrebbe diventare un vero e proprio banco di prova, nonché un'autentica sfida, per la Pesc. L'UE continua ad insistere sull'attuazione dell'*acquis* (segnatamente in termini di commercio e regolamentazione doganale, politica dei visti, libera circolazione delle persone e controllo delle frontiere). Si rivela però più aperta verso accordi pratici flessibili [43] al fine di minimizzare l'impatto sulla regione di Kaliningrad della disgregazione dei legami economici e sociali a

[43] Heinz Timmermann, "Kaliningrad. Eine Pilotregion für die Gestaltung der Partnerschaft EU-Rußland?", in *Osteuropa*, Vol. 51, No. 9 (September 2001), pp. 1036-1066; Lyndelle D. Fairly and Alexander Sergounin, *Are Borders Barriers? EU Enlargement and the Russian Region of Kaliningrad*, Helsinki, Finnish Institute of International Affairs and Berlin, Institut für Europäische Politik, 2001.

seguito dell'adesione della Lituania e della Polonia [44]. Ogni anno circa 8 milioni di persone e 3 milioni di automobili attraversano la frontiera tra Kaliningrad e la Polonia e la Lituania in entrambe le direzioni [45]. Nell'ottica dell'Unione, è la Russia che deve decidere la strategia e i progetti da applicare a Kaliningrad. La regione diventerà una "doppia periferia", ai limiti sia dell'Europa comunitaria sia della Russia, o una "regione pilota" [46] per la cooperazione e la *governance* in un'Europa dai confini flessibili [47]? L'Unione dovrà inoltre affrontare problemi specifici nel caso di transito militare russo attraverso la Lituania, ossia attraverso un territorio dell'Unione e forse della Nato. Negli ultimi anni la Russia ha già portato avanti una strategia dilatoria non ratificando i trattati di confine con l'Estonia e la Lettonia, come garanzia di poter esercitare pressione sull'UE e sulla sua politica di ampliamento. La stessa strategia si applica alla questione delle minoranze di lingua russa nei due Paesi Baltici. Con un approccio non costruttivo, la Russia potrebbe strumentalizzare Kaliningrad in molti modi, per minacciare l'UE e la Nato nel processo di estensione dell'Alleanza ai Paesi Baltici. Finora la risposta dell'Unione è stata una miscela di incentivi (apertura di un dialogo ad alto livello con la Russia nel quadro della relazione di *partnership* e di cooperazione) ed una posizione decisa circa l'applicazione dell'*acquis* da parte sia dei nuovi membri sia del vicino diretto, la Russia.

Quando ci si riferisce alle ondate di ampliamento si dà per scontato che la Bulgaria e la Romania saranno gli ultimi tra i dieci candidati Peco ad aderire all'Unione. Probabilmente la Romania, più che la Bulgaria, avrà un impatto decisivo sull'assetto geopolitico dell'Unione allargata. L'adesione della Roma-

[44] Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Consiglio su l'UE e Kaliningrad*, COM (2001) 26, Brussels, 17 gennaio 2001 (europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/doc/com2001_0026it01.pdf).

[45] Heinz Timmermann, "Kaliningrad. Eine Pilotregion für die Gestaltung der Partnerschaft EU-Rußland?", cit., p. 1042.

[46] *Idem*, p. 1061.

[47] Michael Smith, "The European Union and a Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order", cit.; Heather Grabbe, "The Sharp Edges of Europe: Extending Schengen Eastwards", cit.

nia avvicinerà l'UE alla Moldavia ed all'Ucraina, a potenziali conflitti su accordi di confine, e ad un nuovo equilibrio di forze nella regione slava post-sovietica. L'UE avrebbe un accesso diretto al Mar Nero e si situerebbe più in prossimità del Caucaso e dell'Asia centrale. I problemi ecologici, come lo stato di grave degrado del Mar Nero o la preoccupazione e gli interessi internazionali sul controllo della sicurezza dell'approvvigionamento e del trasporto energetico costituirebbero una priorità nelle relazioni esterne e nella Pesc. L'adesione della Romania potrebbe, ciò nondimeno, allentare le tensioni con l'Ungheria, cui sta molto a cuore la sua nutrita minoranza ungherese in Romania (1,7 milioni).

Da un punto di vista geopolitico, la Repubblica ceca, che è già membro Nato, è di più facile gestione, perché sarà circondata da vecchi e nuovi membri dell'Unione e quindi godrà di un ambiente stabile. In quasi tutti gli altri casi, l'UE si troverà ai suoi confini orientali dei regimi relativamente instabili, con governi democratici agli albori ed economie deboli, spesso strangolati da strutture di tipo mafioso, da alti livelli di criminalità organizzata e dalla corruzione di Stato. Nell'Europa orientale sussistono considerevoli potenzialità di disordini sociali e di regimi autoritari, che rappresentano un'enorme differenza per i Peco candidati.

Visto il nuovo contesto geopolitico, l'UE dovrà essere all'altezza delle attese ed investire considerevolmente in progetti di infrastrutture nel settore dei trasporti, dell'energia e anche della cooperazione ecologica. Il programma di assistenza per la Csi, Tacis, dovrà probabilmente essere riorganizzato e dotato di più ingenti dotazioni di bilancio (3,1 miliardi di euro per gli anni 2000-2006).

Quali sono quindi gli effetti probabili di un ampliamento ad Est articolato in fasi? La prima ondata di ampliamento ad Est, qualsiasi sia la sua entità, modificherà la posizione dell'UE nell'Europa centrale (dopo l'adesione della Polonia) e sudorientale (dopo l'adesione dell'Ungheria e della Slovenia). Per i prossimi vent'anni circa la Polonia contrassegnerà l'avamposto dell'Unione ampliata nell'Europa centrale e orientale. Se i tre Paesi

Baltici si uniranno all'EU, si posticiperà la questione di Kaliningrad (senza risolvere, però i problemi sottostanti), così come le richieste russe di un trattamento speciale. L'adesione della Romania e della Bulgaria, probabilmente in una terza ondata, inciderà innanzi tutto negativamente sulle relazioni con la Turchia, che si sentirà umiliata per essere stata messa da parte e superata dai paesi ex comunisti. Mentre l'adesione della Turchia avrebbe un forte impatto sulla posizione geostrategica e sull'"identità" della politica estera dell'UE, l'ampliamento ad Est è generalmente considerato meno problematico. Tuttavia, sia la Russia sia la Turchia, che rimangono al di fuori del processo di integrazione istituzionalizzato, potrebbero considerarsi perdenti nell'ampliamento dell'UE [48].

Nuovi confini (porosi) ad Est e a Sud-Est dell'Unione: problemi tecnici e di politica estera. L'ampliamento complicherà inevitabilmente la politica comunitaria di confini impenetrabili. Pare che sia perfino del tutto impossibile avere una sovrapposizione assoluta "tra confini amministrativi, frontiere militari, tratti culturali e margini del mercato" [49]. I problemi tecnici dei paesi candidati riguardano l'aumento delle capacità di ammodernamento e di adeguato rafforzamento [50]. Visti i maggiori sforzi profusi nella lotta contro la criminalità organizzata e transfrontaliera, quali minacce imminenti alla sicurezza, si acuisce il dilemma tra gli approcci di inclusione ed esclusione dell'Unione. Il problema della sovrapposizione tra la Pesc e la più recente Pesd, con la cooperazione dinamica nella giustizia e negli affari interni, è più complicato, ma anche più imminente in un'Unione ampliata. Per usare un eufemismo, l'allargamento moltiplicherà la diversità nella sicurezza interna ed

[48] Christopher Hill, *The Geo-political Implications of Enlargement*, cit., p. 10.

[49] Jan Zielonka, "How New Enlarged Borders will Reshape the European Union", cit., p. 511.

[50] Jörg Monar, *Enlargement-related Diversity in EU Justice and Home Affairs: Challenges, Dimensions and Management Instruments*, WRR Working Document No. W 112, The Hague, WRR Scientific Council for Government, 2000 (www.wrr.nl/TEXT-EN/werkdocs/w112.pdf).

esterna, che in questi ex settori chiave della sovranità nazionale è già significativa.

Mentre Hill fa riferimento alla necessità, da parte dell'UE ampliata, di crearsi una prospettiva geopolitica, proprio come uno Stato [51]. Zielonka sostiene che l'UE ampliata avrà ancora meno probabilità di divenire una sorta di Stato di Vestfalia [52]. Ma gli stati che propendono verso i metodi comunitari nei settori della Pesc e della Giustizia e Affari interni (Gai), in particolare, preferiranno una strategia di ampliamento che salvi al massimo le somiglianze con uno Stato di Vestfalia il più a lungo possibile. La futura UE ampliata dovrà avere dei confini sicuri e controllati, e questa sarà una condizione per l'ampliamento ancora più rigida dopo l'11 settembre 2001.

Ampliamento illimitato? La domanda cruciale è se l'Unione potrà estendere la logica dell'ampliamento oltre agli attuali candidati, in vista di potenziali nuovi membri nei Balcani o in Europa orientale. I paesi ai limiti dell'Europa comunitaria sono, oltre alla Russia ed ai Balcani occidentali, l'Ucraina, il Caucaso e perfino l'Asia centrale, come sottolineato dall'osservazione secondo cui l'"Europa è un continuum dai confini indeterminati" [53].

Nella politica di ampliamento, l'UE deve affrontare il conflitto esistente tra "sicurezza" e "paradigma di integrazione". Il Consiglio europeo di Helsinki ha enfatizzato la dimensione della sicurezza (apertura dei negoziati con altri sei paesi, conferma della candidatura della Turchia) in seguito ai bombardamenti Nato sulla Yugoslavia. Negli ultimi anni la politica di ampliamento è stata sempre più determinata dalla domanda, ossia reattiva ai cambiamenti esterni del sistema internazionale e alle domande concrete dei paesi terzi che temono di essere esclusi dall'Europa. L'offerta di adesione rappresenta per l'UE una straordinaria leva per promuovere lo sviluppo della democrazia e l'apertura dei mercati nei paesi ex comunisti. L'Unione ritiene

[51] Christopher Hill, *The Geo-political Implications of Enlargement*, cit.

[52] Jan Zielonka, "How New Enlarged Borders will Reshape the European Union", cit.

[53] Javier Solana, *The CFSP in an Enlarged Union*, cit.

quindi che non sia ancora arrivato il momento di chiedersi o di dichiarare dove e perché avrà fine l'allargamento. Ma prima o poi l'UE dovrà prendere una decisione di *Realpolitik*. Alcuni sostengono che, a quel punto, l'UE dovrà abbandonare la politica dell'ambiguità creativa in materia di questioni costituzionali [54]. Tuttavia, in un futuro più prossimo del processo di ampliamento, l'UE dovrebbe investire ingenti risorse in una nuova politica di vicinato per la periferia, offrendo tutto tranne l'adesione.

2.2 L'UE e la Nato nel contesto dell'allargamento

Negli anni '90, l'allargamento delle due organizzazioni chiave in termini i politici e di sicurezza, l'UE e la Nato, non è stato sincronizzato, né per la tempistica né per la strategia. Mentre la Nato ha gestito la prima tornata di adesioni accettando tre candidati, Polonia, Repubblica Ceca ed Ungheria, l'UE ha perso l'opportunità di procedere ad un piccolo ampliamento ed ha mantenuto inalterata la sua composizione dal 1995. Il primo ampliamento Nato del 1999 è stato essenzialmente guidato dagli Usa, sia nella sua portata sia nel concetto sottostante di politica delle porte aperte [55]. I tre nuovi membri Nato potevano contare su un forte consenso tra i 16 paesi dell'Alleanza. Ma la logica strategica, l'inclusione di pochi e l'esclusione di altri e il rapporto con l'allargamento UE, tutte queste implicazioni rimangono poco chiare. L'Unione ha sempre insistito sull'autonomia del suo processo di allargamento, pur riconoscendo che è strategicamente e politicamente complementare a quello Nato [56].

La prossima decisione in merito all'allargamento della Nato sarà probabilmente presa al vertice di Praga dell'autunno 2002. In questo stesso anno l'EU vuole concludere i negoziati di adesione con i paesi più avanzati, ossia da sei a dieci. In termini di

[54] Jan Zielonka, "Policies without Strategy: The EU's Record in Eastern Europe", cit., p. 142.

[55] William Wallace, *Opening the Door. The Enlargement of Nato and the European Union*, London, The Royal Institute of International Affairs, 1996.

[56] Barbara Lippert, "The Dynamics of Eastward Enlargement of the EU: Implications for Transatlantic and US-German Relations", in *CFSP Forum*, No. 2/1999, pp. 2-4.

agenda e di gestione della tempistica i due ampliamenti potrebbero coincidere. Tuttavia, la logica strategica alla base dell'ampliamento della Nato e dell'UE potrebbe essere discussa secondo modalità diverse dopo l'11 settembre. Gli Usa potrebbero leggere la nuova dinamica dello sviluppo della Pesd [57] nel contesto delle nuove minacce. Potrebbero risultarne rinforzate, nel Congresso e nell'amministrazione Bush, quelle posizioni che sono a favore di una nuova divisione dei compiti tra l'UE ed una Pesd rafforzata, da un lato, e gli Usa e la Nato, dall'altro. In questo scenario, gli Stati Uniti e la Nato si occuperebbero della sicurezza al di fuori dell'Europa e ricercherebbero un ruolo globale, mentre l'UE si concentrerebbe essenzialmente sulla sicurezza europea. Anche se non dovesse esplicitarsi questa netta divisione, gli attentati terroristici e le continue minacce alla sicurezza spingeranno l'UE ad assumersi maggiori responsabilità sulla sicurezza del continente e gli Usa ad apprezzare di più le ambizioni di una capacità di difesa europea separata dalla Nato. Questa ripartizione dell'onere avrebbe implicazioni anche sull'allargamento dell'Unione. La logica alla base dell'ampliamento terrebbe in maggior conto le argomentazioni legate alla sicurezza. Parallelamente, la Nato subirà forti pressioni ai fini di un ampliamento il più rapido possibile ed esteso al maggior numero di aspiranti. Rispetto all'allargamento della Nato del 1999, l'attuale dibattito alla vigilia del summit di Praga che riesaminerà il processo di ampliamento e il cosiddetto Piano di azione per la *membership* (Membership Action Plan - Map), è già decisamente più cauto [58]. Tra i nove paesi Map della prossima tornata non si contano pesi massimi in termini politici o strategici. Sulle candidature non vi è peraltro il consenso unanime dell'Occidente che esisteva nel caso dei tre paesi dell'Europa centrale integrati

[57] Elfriede Regelsberger, "Nach Nizza – Perspektiven der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik", in *Integration*, Vol. 24, No. 2 (Februar 2001), pp. 156-166; Simon Duke, "CESDP: Nice's Overtrumped Success?", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 6, No. 2 (Summer 2001), pp. 155-175.

[58] Karl-Heinz Kamp, *Die nächste Runde der Nato-Erweiterung. Kriterien und Optionen, Zukunftsforum Politik*, Zukuntsforum Politik Nr. 32, Sankt Augustin, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2001 (www.kas.de/publikationen/2001/aussen/zp_nr32.pdf).

nel 1999. I paesi indicati dalla Nato per il prossimo round vanno dall'Europa nordorientale (i tre Paesi Baltici), all'Europa centrale (la Slovenia e la Slovacchia), all'Europa sudorientale (Romania, Bulgaria, Macedonia (!) e Albania). La Nato ha varie possibilità dinanzi alla domanda di adesione collettiva di questi paesi [59]. Potrebbe optare per la soluzione zero e posporre la decisione, potrebbe propendere per una soluzione *big bang* ed includerne nove o dieci (con l'aggiunta della Croazia), oppure seguire un approccio più selettivo. Attualmente, nel nuovo contesto di sicurezza e priorità, l'ultima soluzione è ancora più probabile. Potrebbe includere la Slovenia, la Slovacchia, forse uno dei paesi sudorientali (Bulgaria) ed almeno uno dei tre Paesi Baltici. Questa scelta potrebbe essere giustificata in quanto equilibrata sotto il profilo geopolitico. Naturalmente una delle questioni cruciali è se la politica "prima la Russia" riconquisterà terreno a Washington e nelle capitali europee. Mentre nega il potenziale veto russo sull'adesione dei Paesi Baltici, la Nato potrebbe guardarsi dall'attraversare la linea rossa dichiarata dalla Russia e dal mettere alla prova l'interesse di Mosca nei confronti di una cooperazione intensificata. Il Presidente Putin, tuttavia, sembra concentrarsi maggiormente sull'adesione della Russia stessa alla Nato o su una qualche forma di relazione privilegiata con la Nato e gli Usa [60].

Più contenuto sarà l'allargamento della Nato, più energica sarà la pressione esercitata quantomeno dai Peco, ma anche da alcuni stati membri dell'Unione, per includere il maggior numero possibile di candidati, al fine di coprire i loro bisogni in materia di sicurezza. D'altro canto, ci sono ancora voci interne all'amministrazione ed al Congresso americano che manifestano preoccupazione sulle implicazioni in termini di impegni che l'adesione all'UE dei paesi non membri Nato potrebbe comportare. I Peco hanno, ciononostante, dichiarato esplicitamente la loro

[59] *Statement by the Vilnius Group*, Vilnius, 19 May 2000 (www.nato.int/pfp/sk/statement051900.htm).

[60] Vladimir Putin, *Rede im Deutschen Bundestag*, 25 September 2001, www.bundestag.de/blickpkt/imblick/2001/putin_wort.html; Vladimir Putin, Speech with Lord Robertson at Nato Headquarter, Brussels, 3 October 2001, www.nato.int/docu/speech/2001/s011003a.htm.

preferenza per il contesto transatlantico, quando sono in gioco questioni scottanti di sicurezza. Inoltre, alcuni candidati nutrono sospetti verso una dimensione militare e di difesa dell'UE che potrebbe condurre a tendenze anti-americane ed a strutture di sicurezza indipendenti in seno all'Unione. Un caso emblematico è la Polonia, che alcuni nell'Unione considerano il cavallo di Troia della Pesd. Ma la Polonia, come gli altri candidati, stanno ancora definendo le loro posizioni concrete nei confronti della Pesd, cercando di renderle compatibili con la loro dottrina generale di integrazione come membri dell'UE [61].

Cosa ne è dell'identità, un tempo sostenuta, dell'appartenenza all'UE ed alla Nato? La probabile conseguenza sarà una maggiore diversità tra i membri che andrà di pari passo con una crescente richiesta di meccanismi di coordinamento istituzionalizzati ed informali. Sotto il profilo dell'efficienza del processo decisionale, il maggior numero di paesi membri e la crescente complessità degli interessi complicherà e rallenterà il raggiungimento del consenso.

2.3 I candidati Peco e la Pesc-Pesd

Come per le adesioni passate, l'Unione/Comunità cerca di approfondire l'*acquis* politico, le istituzioni e le procedure della Pesc prima dell'arrivo dei nuovi membri. Un certo progresso, benché asimmetrico, è stato compiuto con le revisioni del trattato di Amsterdam e di Nizza e con lo sviluppo della Pesc, avviata con l'iniziativa di difesa franco-britannica di Saint Malò del 1998. I futuri membri Peco sono, con l'eccezione della Polonia e, probabilmente, dell'Ungheria – di piccole dimensioni e di ridotto peso politico e dispongono di reti diplomatiche e prospettive geopolitiche limitate. Situati nel cuore dell'Europa centrale continentale, i candidati non hanno né un passato coloniale che abbia lasciato loro istinti globali, né forti tradizioni di politi-

[61] Olaf Osica, *Common European Security and Defence Policy as Seen by Poland*, Warsaw, Centre For International Relations, 2001. Per una posizione ceca estrema: Jan Zahradil et al., *The Manifesto of Czech Eurorealism*, Document from the Ods conference on party principles and ideology, 2001.

ca estera. Oltre a ciò, la loro sovranità in politica estera è stata estremamente limitata dopo il 1917 o il 1945, alcuni non esistevano nemmeno in quanto stati sovrani (per esempio, la Slovenia o la Slovacchia). Oggi sono ansiosi di capitalizzare l'impatto politico e l'influenza regionale e globale della politica estera dell'Unione. Non si oppongono alla dimensione militare o di difesa della Pesc/Pesd per motivi di principio o costituzionali, ma la loro posizione si avvicinerà più alla visione britannica della Pesd che a quella francese. Attualmente, tuttavia, la dinamica della Pesd, che alcuni già vedono come il quarto pilastro, sembra prevalere sullo sviluppo della Pesc [62]. Non c'è da aspettarsi che i nuovi membri frenino la Pesd, ma non ne sono particolarmente entusiasti.

Come sottolineato da Ginsberg in merito agli allargamenti passati, i nuovi membri porteranno nell'Unione i "propri interessi di politica estera, specializzazioni, contatti e competenze" [63]. Cosa possiamo aspettarsi dai Peco come nuovi membri? Avranno raggiunto il loro primo obiettivo di politica estera, l'appartenenza all'Unione, nella seconda metà del decennio (e probabilmente saranno anche diventati membri Nato). A quel punto si adopereranno per trovare la loro collocazione in quanto stati membri di pieno diritto in seno all'UE. I membri dell'Europa centrale e orientale probabilmente porteranno con sé un eurocentrismo più accentuato ed un interesse specifico verso le regioni vicine ed il rafforzamento delle relazioni transatlantiche. Vi sono ottime ragioni per credere che i muovi membri Peco dimostreranno di appartenere all'Occidente e di condividere e prediligere l'identità della politica estera occidentale. Risulterà loro più facile sostenere ambiti di politica estera intergovernativi che sovranazionali e si concentreranno sull'efficacia e la funzionalità

[62] Simon Duke, "CESDP: Nice's Overtrumped Success?", cit.; Elfriede Regelsberger, "Nach Nizza – Perspektiven der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik", cit.

[63] Roy H. Ginsberg, "The Impact of Enlargement on the Role of the European Union in the World", in John Redmond and Glenda G. Rosenthal (eds.), *The Expanding European Union. Past, Present, Future*, Boulder and London, Lynne Rienner, 1998, p. 198.

degli accordi, piuttosto che sulle dispute teologiche. Essi, ciononostante, accettano in generale il grado di "Bruxellizzazione" della politica estera dell'Unione indicato dagli attuali negoziati di adesione.

Data l'entità e i lunghi ed intensivi preparativi del prossimo allargamento, l'importanza dell'Europa centrale e orientale ha già lasciato il segno sulla politica estera dell'UE. Con l'ampliamento l'Unione diventa l'organizzazione politica ed economica europea *per eccellenza*, che si esprimerà per tutta l'Europa e si rivolgerà alla Russia come alla potenza ed al vicino dell'Eurasia. Alcune regioni, come il Baltico, hanno già guadagnato più interesse ed attenzione da parte dell'UE a seguito dell'allargamento a Nord ed attraverso una serie di iniziative regionali, che vanno dalla cooperazione con il Consiglio del Mar Baltico alla "Dimensione settentrionale" della Pesc [64]. L'Europa sudorientale ed i Balcani in particolare sono diventati una regione prioritaria per l'UE nel contesto delle guerre di successione della Yugoslavia e per i rischi di instabilità e conflitto che comportano. Nonostante le strategie comuni adottate nei confronti della Russia e dell'Ucraina, finora non si rileva lo stesso livello di attenzione, iniziative ed impegno verso l'Europa orientale. Possiamo prevedere in tal senso un intensificazione determinata dall'allargamento e forse una nuova enfasi (e.g. per l'Ucraina) anche nella sostanza.

L'Unione allargata includerà membri che propenderanno per una politica orientale proattiva e una politica di "no-appeasement" nei confronti della Russia. Quanto alle priorità ed agli orientamenti di politica estera dei nuovi membri, l'Unione prevede un rafforzamento della sua politica orientale ed un risveglio delle memorie e delle esperienze storiche con la Russia, ma anche con l'Ucraina [65]. Il caso dell'ampliamento della Nato ci ha mostrato che i tre nuovi membri si sono facilmente adattati al

[64] Mathias Jopp and Sven Arnswald, (eds.), *The European Union and the Baltic States*, cit.; Gianni Bonvicini, Tapani Vaahtoranta and Wolfgang Wessels (eds.), *The Northern EU. National Views on the Emerging Security Dimension*, Helsinki, Finnish Institute of International Affairs and Berlin, Institut für Europäische Politik, 2000.

[65] Javier Solana, *The CFSP in an Enlarged Union*, cit.

processo decisionale essenzialmente intergovernativo e dominato dagli Usa che si applica in seno all'Alleanza. L'elaborazione politica dell'Unione e la Pesc richiederanno, però, ai nuovi membri una socializzazione ed un profilo di cooperazione specifici. Non si partirà da zero. I candidati si sono già allineati praticamente a tutte le posizioni assunte dall'UE presso l'Osce, l'Onu e le altre sedi internazionali, nonché a tutte le decisioni e azioni politiche congiunte cui sono stati invitati a prendere parte. Hanno quindi dimostrato di essere perfettamente pronti ad agire collettivamente nella Pesc [66]. L'iniziativa di stabilire relazioni strutturate con i paesi candidati e di avviare un dialogo politico sostanziale in un ambito multilaterale e bilaterale si è rivelata molto utile in termini di socializzazione (sia a livello di Direttori politici, che di corrispondenti europei e di gruppi di lavoro). In vista della Pesd, tutti i Peco candidati sono particolarmente interessati ad essere coinvolti nell'EU + 15 (membri Nato non UE, come Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca ed altri candidati) e negli scambi in materia di sicurezza e questioni militari dell'UE + 6 (membri Nato non UE): riunioni regolari degli alti funzionari e degli esperti con il Comitato politico e di sicurezza ed il Comitato militare. Questi scambi hanno avuto inizio sotto presidenza francese nel 2000 e si basavano sulle conclusioni dei Consigli europei di Feira e di Nizza. Sei paesi candidati sono attualmente impegnati nel Kfor (Repubblica Ceca, Ungheria, Lituania, Polonia, Slovacchia e Slovenia) e tutti i candidati Peco prendono parte alle missioni Sfor. Essi sostengono inoltre l'iniziativa UE del Patto di stabilità per l'Europa sudorientale e partecipano ad iniziative regionali di cooperazione (per esempio, l'Iniziativa di cooperazione nell'Europa sudorientale – Seci, la Cooperazio-

[66] Parlamento Europeo, *La Politica estera e di sicurezza comune e l'ampliamento dell'Unione europea*, cit.; European Commission (2000), *Regular Reports from the Commission on the Progress Towards Accession by Each of the Candidate Countries*, 8 November 2000, COM (2000) 701-713.
(europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_00/index.htm); Elfriede Regelsberger, "Die schrittweise Integration der Beitrittsländer in die Außen- Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU – der strukturierte Dialog ungleicher Partner", in Barbara Lippert (ed.), *Osterweiterung der Europäischen Union*, cit., pp. 309-323.

ne di Visegrad, il Consiglio di cooperazione del Mar Baltico), nonché ad altre forme di diplomazia preventiva. L'impegno nei confronti delle politiche e della cooperazione subregionale ed il buon vicinato erano condizioni ed aspettative che l'Unione ha sottolineato con successo nelle sue relazioni con i candidati, ma anche con i paesi del Patto di stabilità [67]. Al di là della politica delle dichiarazioni e dell'affiliazione formale, la cooperazione nell'ambito della Pesc tra l'UE ed i paesi candidati è stata costantemente approfondita [68]. I Peco non hanno però ancora svolto un ruolo determinante nell'elaborazione, per esempio, di strategie comuni nei settori prioritari dell'Unione. Nella loro ottica, la Russia e la nuova politica di vicinanza meritano un impegno specifico. Il riavvicinamento della Russia nei confronti dell'UE rappresenterà un interesse cruciale per tutti i nuovi stati membri dell'Europa centrale e orientale. In futuro, l'Unione probabilmente raffinerà ed aggiornerà la sua strategia di condizionalità nell'ambito della sua politica [69].

L'impatto dell'Unione sull'Europa aumenterà con l'allargamento e l'UE dominerà l'Europa. Gli Usa ed anche la Russia accetteranno questo ruolo primario, sia politico che economico, ma l'UE deve promuovere urgentemente un dialogo politico significativo ed ampio con la Russia, nonché un dialogo sulla sicurezza. L'atteggiamento della Russia nei confronti dell'Unione in quanto attore collettivo è ancora ambivalente. La Russia ha tradizionalmente privilegiato le relazioni bilaterali, in particolare con gli Stati Uniti, il Regno Unito, la Germania e la Francia. Anche in Russia, in seguito alla reazione americana agli attentati terroristici, sono state rievocate immagini storiche dei tre grandi alleati della seconda guerra mondiale.

[67] Martin Dangerfield and Vladislav Goryunov (eds.), *Subregional Dimensions of European Union Enlargement*, Wolverhampton, University of Wolverhampton, Russian and European Research Centre, 2001.

[68] European Commission, *Regular Reports from the Commission on the Progress Towards Accession by Each of the Candidate Countries*, cit.

[69] Milica Uvalic, *Regional Cooperation and EU Enlargement: The Lessons Learned*, mimeo 2001. Heather Grabbe, "The Sharp Edges of Europe: Extending Schengen Eastwards", cit.

La Russia, peraltro, starà in guardia quando l'UE ampliata parlerà a nome di tutta l'Europa, di cui la Russia è parte integrante. Ne consegue che l'Unione ha interesse a far sì che il divario politico, economico e sociale tra l'Europa integrata UE, da un lato, e la Russia e i paesi ex sovietici, dall'altro non sia eccessivamente profondo. Uno sviluppo di quel tipo stigmatizzerebbe la Russia come perdente dell'ampliamento ed acuirebbe le tensioni tra Mosca e Bruxelles.

2.4 Rafforzare l'Unione in quanto attore internazionale collettivo?

Oltre all'"esportazione" della stabilità e al delinearsi di nuovi vicini confinanti, una conseguenza ampiamente attesa (positiva) dell'ampliamento sarà il maggior peso dell'UE a livello internazionale [70]. Dopo l'allargamento ad Est, l'Unione conterà oltre 470 milioni di abitanti, rispetto ai 280 milioni degli Usa ed ai 146 milioni della Russia. Costituirà il principale gruppo commerciale integrato in un'unione economica e monetaria e con un'unica valuta. Di conseguenza, al momento dell'ampliamento saranno automaticamente rafforzate le relazioni economiche esterne e, probabilmente, la rappresentazione collettiva dell'UE nelle istituzioni economiche internazionali, nonché quindi la presenza dell'Unione nel contesto delle relazioni globali [71]. Che ne sarà della Pesc?

La Commissione ed il Parlamento Europeo prevedono e sostengono esplicitamente che l'UE svilupperà gradualmente un "approccio integrato delle relazioni esterne" [72] in una situazione in cui il numero degli stati membri quasi raddoppia. Nella loro prospettiva, l'allargamento ad Est promuoverà un'ulteriore comunitarizzazione della Pesc, una concentrazione ed una maggiore gerarchizzazione degli strumenti e degli attori di politica estera ed esterna. Ciò comporta inoltre il rafforzamento delle istituzioni

[70] Commissione europea, *Agenda 2000*, cit.

[71] Michael Smith, "The European Union and a Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order", cit.

[72] Commissione europea, Agenda 2000, cit., p. 36; Parlamento Europeo, *La Politica estera e di sicurezza comune e l'ampliamento dell'Unione europea*, cit.

centrali, quali la Commissione e la Presidenza, o l'Alto Rappresentante/Segretario Generale. Sarà inevitabile una più stretta collaborazione tra Consiglio e Commissione ed è prevedibile la fusione degli incarichi di Alto Rappresentante e di Commissario per le relazioni esterne. Vista la nuova situazione geopolitica dell'UE ampliata si impone chiaramente la necessità e la domanda di migliori capacità di pianificazione della politica estera da parte dell'Unione. Oggi, la cosiddetta programmazione della politica e l'unità di allerta rapida funzionano soltanto come un gabinetto dell'Alto Rappresentante, e non come una cellula di pianificazione della politica estera. In linea di principio, questi sviluppi dovrebbero fare emergere un attore più collettivo e potente. Probabilmente l'UE metterà a punto – non senza controversie – delle procedure sovranazionali per la Pesc, apprendendo dalle esperienze negative, ma anche dai successi. L'Unione dovrà sostituire la Pesc e la neonata Pesd con una serie di istituzioni e competenze rinnovate dell'UE. La riforma del Consiglio e la precisazione delle sue funzioni legislative ed esecutive potrebbero preparare la strada ad una fusione più convincente delle funzioni dell'Alto Rappresentante e del Commissario per le relazioni esterne. L'allargamento da solo non innescherà la riforma della Pesc.

Le aspettative dei paesi terzi e dei vicini diretti dell'UE ampliata, inoltre, si intensificheranno dopo l'allargamento, anziché diminuire. Le sfide esterne che scaturiscono dalla nuova situazione di vicinanza geografica, relative alla ricerca da parte dell'Unione di strategie alternative di allargamento/composizione, potrebbero catalizzare la politica estera, mettendo così alla prova la coerenza dei suoi strumenti di politica estera previsti dai vari pilastri. Nei confronti della Russia e dell'Ucraina, l'UE non godrà della stessa influenza che ha avuto con l'ampliamento ad Est. La necessità di generare prospettive geopolitiche e strategiche costringerà l'Unione a trovare soluzioni e quadri istituzionali adeguati. Wallace ha ricordato l'influenza determinante degli Usa sulla ridefinizione strategica della politica internazionale dell'UE [73]. In tal senso, il

[73] William Wallace, "From the Atlantic to the Bug, from the Arctic to the Tigris? The Transformation of the EU and Nato", in *International Affairs*, Vol. 76, No. 3 (July 2000), p. 492.

dopo 11 settembre 2001 offrirà senz'altro un insegnamento. Da parte della Russia e degli Stati Uniti si rafforzerà l'aspettativa secondo cui l'Unione dovrà reagire e funzionare come uno Stato.

Conclusioni

Mentre la presenza dell'Unione aumenterà con l'allargamento, la capacità di trovare un accordo e di agire collettivamente potrebbero non seguire la stessa evoluzione.

Per quanto riguarda la presenza dell'UE, lo stesso ampliamento renderà manifesto l'impatto dell'Unione sulla scena europea e nella politica internazionale. Nel continente, quindi, l'UE assumerà il ruolo di "pacificatore regionale" [74] e di "Ordnungsmacht" [75], poiché dominerà la politica internazionale dell'Europa grazie alla sua estensione geografica, al suo peso economico ed alla sua importanza politica. Non si può, tuttavia, escludere il rischio di destabilizzazione ed erosione di un'Unione ampliata [76]. A proposito dell'Europa, le aspettative che dovrà soddisfare per essere all'altezza del suo ruolo sono enormi. È perfino prevedibile che l'Unione debba svolgere un ruolo ed acquisire una dimensione militare nel contesto della sua presenza in Europa. Per converso, questi sviluppi potrebbero ridurre le ambizioni di azione globale dell'UE, benché essa intensifichi il suo coinvolgimento nella mediazione dei conflitti anche oltre l'Europa (vedi l'Afganistan del post-Talebani, il Medio Oriente) come partner secondario degli Usa. I nuovi membri Peco avranno comunque poco valore aggiunto da offrire in tal senso.

Il banco di prova della futura politica estera dell'Unione ampliata saranno le sue relazioni con la Russia e l'Ucraina. Lo sviluppo di una strategia esaustiva e coerente nei confronti della Russia è imminente. Il processo di adesione di 10 Peco eviden-

[74] Christopher Hill, "The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role", in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 3 (September 1993), pp. 312-313.

[75] Wolfgang Wessels, "Die Europäische Union als Ordnungsfaktor", cit.

[76] Christopher Hill, "The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role", cit., pp. 311-312.

zierà ed accelererà l'interdipendenza generale tra l'UE e la Russia. In linea con le qualità di modello e di magnete che Hill attribuisce al "pacificatore regionale", l'Unione sarà il protagonista ed il garante principale dell'area economica e sociale paneuropea. La sua "militarizzazione" potrebbe, però, innescare nuove potenzialità antagonistiche. Dopo l'ampliamento l'UE dovrà investire risorse politiche e finanziarie nella cooperazione subregionale. È la prova che l'UE deve affrontare per collaudare la qualità delle sue capacità di "pacificatore regionale" e di "Ordnungsmacht", in assenza di prospettive di adesione da utilizzare come offerta strategica di politica estera. Il compito di conseguire una struttura in cui i paesi orientali post-sovietici siano strettamente legati all'UE e di creare una buona cooperazione di vicinato non costituisce una strategia alternativa all'allargamento verso Est [77], bensì complementare. Visti i rischi legati ad un'eccessiva estensione istituzionale, politica e geografica, dopo il completamento dell'adesione degli attuali 12 candidati, l'Unione dovrà mirare al consolidamento, al fine di raggiungere l'obiettivo di un Europa "area di unità e di stabilità" [78].

Per quanto riguarda le qualità di protagonismo dell'UE, l'allargamento non comporterà necessariamente un adeguato rafforzamento dello sviluppo istituzionale della Pesc e della Pesd. Qui si possono soltanto formulare mere congetture sugli sviluppi futuri, che vanno da una comunitarizzazione potenziata al rafforzamento dell'intergovernalismo, in funzione delle varie costellazioni di potere. Il nuovo ambiente internazionale dopo l'ampliamento e le richieste di diplomazia collettiva provenienti dall'esterno dell'UE potrebbero fungere da catalizzatori e federatori e contribuire ad un "sovranazionalismo progressivo" [79]. La domanda esterna, tuttavia, non costituirà una spinta sufficiente a stimolare miglioramenti effettivi, per cui l'Unione avrà bisogno di un'ulteriore sprone alle riforme proveniente dal suo interno.

[77] *Idem*, p. 313.

[78] Commissione europea, *Agenda 2000*, p. 34.

[79] Christopher Hill, *The Geo-political Implications of Enlargement*, cit., p. 23.

L'assorbimento dei nuovi membri nell'UE richiederà del tempo, e saranno motivi istituzionali e di processo decisionale, piuttosto che geopolitici, a rallentare il ritmo dell'allargamento ai dieci Peco. L'ampliamento potrebbe esacerbare il divario tra le aspettative e le capacità [80] nei prossimi anni. Dinanzi ad una composizione diversa e più complessa ed alle domande esterne, alcuni degli stati membri più grandi, come il Regno Unito, la Francia e la Germania, potrebbero ricercare una "cooperazione rafforzata" nell'UE ed un direttorio formale o informale all'interno o all'esterno dell'Unione. I governi UE percepiscono sempre meglio che le realtà degli stati membri (più) grandi e (più) piccoli devono essere riflesse meglio in tutte le nuove procedure istituzionali decisionali relative alla Pesc/Pesd riformata nel contesto di un'unione ampliata. EU. Dopo l'11 settembre 2001, perfino il Regno Unito e la Francia si sono rese conto dell'esiguità della loro influenza in quanto stati nazione che agiscono unilateralmente. Hanno bisogno della piattaforma UE/Pesc. I grandi stati membri saranno più interessati ad una Pesc efficiente e decisiva, che dipenderà tuttavia dalle loro capacità di gestire una leadership congiunta in assenza di un egemone accettato in seno all'UE. Il passaggio verso una sistema politico più federale porterà naturalmente al rafforzamento del consenso politico e della legittimità ed al conferimento di un mandato chiaro per intraprendere azioni di politica estera collettivamente a nome dell'Unione.

Il decennio dell'allargamento potrebbe vedere l'Unione dirigersi verso un "sovranazionalismo progressivo" della Pesc, con una forte consapevolezza delle sue capacità militari. L'allargamento complicherà ma non ostacolerà questi sviluppi. Con o senza ampliamento, l'UE ed i suoi membri potrebbero anche non riuscire a realizzare questa ambizione.

[80] *Idem.*

8. *Il ruolo dell'UE nel Mediterraneo e il futuro del Partenariato*

di Roberto Aliboni *

Introduzione

Dal punto di vista geopolitico e strategico, le regioni a sud dell'Unione Europea (UE), oltre il mare Mediterraneo, sono fra loro strettamente connesse. In larga parte, costituiscono un *"security complex"* , cioè un ambito con comuni problemi e percezioni di sicurezza che racchiude in sé i potenziali fattori di conflitti, ma offre nel contempo una possibile cornice per affrontarli in maniera cooperativa [1]. Più in dettaglio, va detto che resta

* Vice Presidente, Istituto Affari Internazionali, IAI, Roma.

[1] La teoria dei *"security complexes"* viene dalla Scuola di Copenhagen. Si veda Ole Waever, Barry Buzan, "An Inter-Regional Analysis: NATO's New Strategic Concept and the Theory of Security Complexes", in S. Behrendt, C.-P. Hanelt (eds.), *Bound to Cooperate. Europe and the Middle East*, Bertelsman Foundation, Gütersloh, 2000, pp. 55-106, nel quale gli autori manifestano scetticismo circa l'efficacia delle relazioni inter-regionali di sicurezza come il "Dialogo Mediterraneo della Nato" e il "Partenariato euro-mediterraneo". Secondo la scuola di Copenhagen, la fine del rapporto strategico bipolare ha reso le regioni più autonome e meno sensibili ai fattori globali di scurezza. Così, il conflitto arabo-israeliano genera percezioni e problemi di sicurezza diversi in Europa e Medio Oriente. L'Europa desidera una soluzione del conflitto in vista della maggiore stabilità che ne deriverebbe. I paesi del Medio Oriente percepiscono il conflitto come un vero e proprio problema di sicurezza nazionale. Le agende di sicurezza sono perciò diverse. Ciò complica la cooperazione tra Europa e Medioriente in materia di sicurezza e, ancor più, l'instaurazione di un sistema di sicurezza cooperativa. Nel caso del Partenariato euro-mediterraneo l'eterogeneità delle agende di sicurezza si intreccia con altri fattori che rendono la formula poco adatta a progressi nel campo della sicurezza, per esempio il fatto che vi sono esclusi stati come l'Iraq, l'Iran e l'Arabia Saudita la cui politica incide fortemente sugli equilibri di sicurezza regionali. Sull'ambito euro-mediterraneo, si veda Roberto Aliboni, Abdel Monem Said Aly and Alvaro Vasconcelos, *EuroMeSCo Joint Report 1997/1998* (Working Group on Political and Security Co-operation, Working Group on Arms Control, Confidence-Building and Conflict Prevention), EuroMeSCo, 1997 (www.euromesco.org/euromesco/publi_artigo.asp?cod_artigo=38098); Mark Heller, "Weapons of Mass Destruction and euro-Mediterranean Policies of Arms Control: An Israeli Perspective", in Álvaro Vasconcelos and George Joffé (eds.), *The Barcelona Process. Building a euro-Mediterranean Regional Community*, London, Frank Cass, 2000, pp. 158-166.

valida oggi la distinzione fra l'Africa del Nord (il Maghreb) e la vasta regione dell'Asia sud-occidentale che stava al centro della rappresentazione delle superpotenze durante la Guerra Fredda. Finita quest'ultima, a quelle vaste regioni si collegano oggi l'Asia centrale e il Caucaso. La crisi scoppiata con l'attacco terroristico al World Trade Center e al Pentagono ha messo bene in evidenza questa connessione di fondo.

Malgrado la loro omogeneità, verso tali regioni l'UE non possiede una visione organica e delle politiche coerenti. Infatti, la politica mediterranea, fra le più importanti e strutturate, mentre unisce Nord Africa e Vicino Oriente, separa quest'ultimo dalle altre regioni dell'Asia sud-occidentale, come per esempio il Golfo, regioni che per contro ben più del Maghreb influiscono sui conflitti in essere, in particolare quello arabo-israeliano. Perciò, a causa di questa sua visione mediterranea, che è poi nulla più che un lascito del suo passato, l'UE non è in sintonia con la rappresentazione strategica e geopolitica dell'Occidente nel suo insieme, né della Russia e neppure di molti dei suoi stessi membri, specialmente di alcuni fra quelli più potenti (la Francia, il Regno Unito, la Germania).

La mancanza di organicità e coerenza non riguarda solo le rappresentazioni e gli obbiettivi ma anche le politiche. Ciò è il risultato non solo della visione frammentata dell'Unione ma anche, inevitabilmente, del suo composito carattere istituzionale e della sua incompiuta personalità politica. L'UE possiede una panoplia di politiche: il Partenariato euro-Mediterraneo (Pem o Partenariato), le iniziative verso il processo di pace in Medio Oriente, il dialogo critico nei confronti dell'Iran, l'adesione alle sanzioni dell'Onu sull'Iraq, il Dialogo con i paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo. A tali politiche non manca una coerenza di fondo grazie all'enunciazione dei principi di Copenaghen. Tuttavia, appena al di là del loro fondamento ideologico, come portatrici di interessi dette politiche sono assai eterogenee fra loro, di portata molto diversa e con assai modesti collegamenti operativi tra di esse, come per esempio fra Partenariato e processo di pace.

Questo capitolo si concentra sul Partenariato [2]. Il Pem è stato costituito dalla Conferenza di Barcellona del novembre 1995 fra l'UE e i suoi 15 membri e 12 controparti del Sud del Mediterraneo: Algeria, Cipro, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Malta, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia e l'Autorità Nazionale Palestinese. Esso prevede tre principali aree di cooperazione, che considereremo più dettagliatamente in seguito, (a) la creazione di un'area comune di sicurezza, (b) la liberalizzazione degli scambi e lo sviluppo dell'economia; (c) l'incremento delle relazioni sociali, umane e culturali. È guidato da una conferenza annuale a livello ministeriale. I rapporti politici e di sicurezza sono organizzati in modo distinto da quelli economico-sociali per tenere conto della differenza fra livello comunitario e intergovernativo che contraddistingue l'Unione. I rapporti intergovernativi sono condotti da un Comitato di alti funzionari. Il resto è curato dalla Commissione che funge da segretariato del Pem. Quest'ultimo beneficia di un consistente fondo per il finanziamento delle sue azioni, denominato Meda.

Il Pem è l'ultima incarnazione delle numerose formule di politica mediterranea che prima la Comunità Europa e poi la stessa Unione hanno elaborato nel tempo [3]. Come tale, il Pem è di fatto l'oggetto di una delle poche strategie comuni approvate dall'UE fino a questo momento [4]. In effetti, grazie al suo carattere olistico, il Partenariato rappresenta la politica più articolata che l'UE conduce verso le regioni in questione. Il suo esame serve a mettere meglio in luce la complessità istituzionale dell'Unione e le problematiche che riguardano i rapporti fra i suoi

[2] Analisi generali del Pem si trovano in Roberto Aliboni, "I rapporti tra Europa e Mediterraneo: il quadro istituzionale e politico", in Giorgio Gomel e Massimo Roccas (a cura di), *Le economie del Mediterraneo, Banca d'Italia*, Roma, 2000, pp. 19-87; Fulvio Attinà et al., *L'Italia tra Europa e Mediterraneo: il bivio che non c'è più*, Il Mulino per Arel, Bologna, 1998.

[3] Jon Marks, "High Hopes and Low Motives: The New euro-Mediterranean Partnership Initiative", in *Mediterranean Politics*, Vol. 1, No 1 (Summer 1996), pp. 1-24.

[4] House of Lords, Select Committee on the European Union, *The Common Mediterranean Strategy*, Session 2000-01, 9th Report, London, The Stationery Office, London, 14 March 2001.

"pilastri" come pure l'identità dell'UE in quanto attore internazionale.

Per illustrare il significato della politica mediterranea nel quadro delle sviluppo della Pesc, il capitolo esamina brevemente due questioni, cioè i rapporti fra tale politica e la coesione dell'UE, da un lato, e la sua coerenza istituzionale e organizzativa, dall'altro. Prima di trarre qualche conclusione, vengono fatte alcune osservazioni sul rapporto fra la politica mediterranea e quella che riguarda il processo di pace in Medio Oriente.

1. IL MEDITERRANEO E LA COESIONE DELL'UNIONE

Com'è noto, nel perseguire programmi comuni di sicurezza, come quello che riguarda il Mediterraneo, i singoli paesi membri dell'UE reagiscono in realtà a sfide e rischi diversi ovvero ne subiscono impatti diseguali. I singoli membri dell'Unione che dai rischi in questione sono maggiormente coinvolti mirano ad accrescere la coesione dell'Unione onde poter attingere alle risorse comuni e diminuire i loro costi. Inoltre, i governi interessati possono contribuire alla coesione in un campo di minore interesse nazionale onde ottenere vantaggi in settori più aderenti ai loro interessi. Per esempio, possono contribuire risorse per la sicurezza comune onde innalzare il loro status politico internazionale. Di fatto, negli anni novanta questo scambio (*issue-linkage*) fra risorse di sicurezza e status politico internazionale, grazie al moltiplicarsi delle operazioni a sostegno della pace, è stato una pratica molto diffusa, sebbene anche altri obbiettivi – come un miglior addestramento e il consolidamento del consenso interno – siano risultati altrettanto importanti.

I membri dell'UE competono spesso per far sì che le politiche comuni si facciano carico delle sfide e dei rischi che in misura diversa li riguardano. Gli sforzi del governo italiano per ottenere una politica comune europea di controllo dei confini è un tipico esempio degli sforzi dei singoli membri per condividere costi di sicurezza. Lo sforzo dell'Italia per fornire alle operazioni a sostegno della pace nei Balcani occidentali più risorse militari di quante se ne potrebbe normalmente permettere è strettamente

collegato all'aspirazione dell'Italia a far parte – o non essere esclusa – dai "direttorî" internazionali ed è un altro esempio di *issue-linkage*. Un altro esempio ancora di *issue-linkage* è la partecipazione della Spagna alle medesime operazioni di pace nei Balcani occidentali, cioè in un'area dove questo paese, a differenza dell'Italia, non ha concreti interessi di sicurezza. Sia l'Italia sia la Spagna sono state in effetti compensate di questi loro sforzi.

Queste azioni di riequilibrio (*balancing acts*), sebbene siano immediatamente dirette a soddisfare un interesse nazionale, hanno anche un'importante funzione nell'accrescere e consolidare la coesione complessiva dell'Unione. La politica mediterranea è uno dei *balancing acts* primigenî della Comunità, essendo stata stabilita – come la politica sub-sahariana (ma con maggiori difficoltà rispetto a quest'ultima) – allo scopo di facilitare e dare ordine alla transizione dal colonialismo. Un po' burocratizzata nella gestione della Commissione degli anni settanta-ottanta, la politica mediterranea è tornata alla ribalta con la fine della Guerra Fredda e dell'Unione Sovietica, vale a dire dal 1989 circa, quando gli eventi hanno spostato subitaneamente e pesantemente il baricentro politico dell'Unione verso i paesi dell'Est europeo. Fu allora fortemente avvertita dai paesi mediterranei dell'Unione la necessità di assicurare condizioni di eguale sicurezza fra i membri dell'Unione stessa. Questo processo si è concluso con le decisioni prese dal Consiglio Europeo di Corfù (1994) e da quello di Cannes (1995) che hanno dato il via al Partenariato euro-Mediterraneo. Con il Pem la politica dell'Unione, prima troppo spostata verso Est, si è almeno in parte riequilibrata. Ne è derivata una maggiore coesione dell'Unione. La Germania – come già fece negli anni sessanta con la politica subsahariana e mediterranea – ha svolto un ruolo riequilibratore decisivo, autodefinendosi anch'essa, non senza qualche buona e concreta ragione, uno Stato mediterraneo [5].

[5] Si veda Volker Perthes, *Gradually Becoming a Mediterranean State: Germany and the EuroMediterranean Partnership*, EuroMeSCo Papers, No. 1, Lisboa, EuroMeSCo, February 1998 (www.euromesco.org/euromesco/publi_artigo.asp?cod_artigo=46533).

Il caso della politica mediterranea dimostra che la competizione degli interessi fra gli stati dell'Unione è guidata, come in ogni libera competizione, da una sorta di mano invisibile che ne fa un gioco a somma positiva. Questa dinamica tende a rafforzare la Politica estera e di sicurezza comune (Pesc) e il suo *acquis*.

Nel corso degli anni '90, tuttavia, il contesto si è ampiamente modificato rispetto alla situazione immediatamente successiva alla Guerra Fredda. Appare oggi più chiaro che i rischi delle periferie meridionali sono più intensi di quelli delle periferie orientali perché assai meno di queste ultime si prestano a farsi gestire e governare. Mentre, i paesi dell'Europa centro-orientale, la Russia e l'Ucraina hanno trovato forme effettive e dinamiche di dialogo e cooperazione con l'Unione, lo stesso non si può dire del Mediterraneo. Alcuni dei rischi oggi più significativi, come la proliferazione delle armi di distruzione di massa, la conflittualità identitaria e il terrorismo provengono essenzialmente dalle periferie meridionali. Inoltre, è oggi evidente che la frontiera sud dell'Unione è la più rischiosa. Al tempo stesso, gli effetti di propagazione dell'instabilità che vige a sud del Mediterraneo attraversano questa frontiera per influenzare solo in parte, e spesso in parte minore, la sicurezza dell'Europa del Sud. In realtà, molti di questi effetti, come l'immigrazione, riguardano principalmente i paesi dell'Europa centrale, la Francia e i paesi dell'Europa del Nord.

Se dunque il patto intra-UE che ha dato luogo al Pem dovesse farsi oggi, i ruoli, le percezioni, gli oneri e i benefici sarebbero distribuiti diversamente. Per inciso, si può osservare che i membri dell'UE non sembrano così consci di questo cambiamento. Di fronte alla crisi che il Pem sta attraversando a causa dell'*intifada* Al-Aqsa in atto in Palestina, i paesi del Nord Europa hanno assunto una posizione attendista, scaricando su quelli del Sud Europa l'onere di indicare le nuove direttrici d'azione. I paesi del Sud soggiacciono a questo gioco non avendo neppure essi realizzato appieno quanto le condizioni siano cambiate. In realtà, la politica mediterranea riguarda oggi un po' tutti gli stati europei e, in taluni casi, più il Nord che il Sud. Le basi stesse del

"patto" mediterraneo dell'Unione sono cambiate. La questione è allora di sapere se e come questa nuova situazione influenza la coesione interna dell'Unione.

L'ipotesi che si può fare è che la politica mediterranea, nelle forme in cui si è evoluta nei sei anni che sono passati dalla firma della Dichiarazione di Barcellona (nov. 1995), genera coesione non in quanto riflette l'indivisibilità della sicurezza dei membri dell'Unione ma in quanto riflette una concezione condivisa di sicurezza, quella che è alla base della strategia comune per il Mediterraneo che l'Unione ha approvato nel giugno 2000 al Consiglio Europeo di Feira [6]. Questa concezione si qualifica meno per la specificità della regione di cui si occupa che per la generalità dei principî da cui procede, i principî di Copenaghen del 1993, i quali - com'è noto - affidano la sicurezza fondamentale dell'Unione a un processo d'integrazione fondato sulla convergenza, a più o meno lungo termine, verso la "stabilità delle istituzioni che garantiscono la democrazia, lo Stato di diritto, il rispetto dei diritti umani, nonché il rispetto e la tutela delle minoranze". I principî di Copenaghen riguardano, beninteso, gli stati candidati all'adesione ma essi sono a fondamento anche del Pem e degli accordi con i paesi Acp, proprio perché non riguardano un'area esterna specifica ma il fondamento della sicurezza dell'Unione. È questa coesione di carattere ideologico, fondata su un insieme di principi condivisi, più forte o più debole di quella precedente che nasceva da una sintesi tra le diverse percezioni di sicurezza degli stati membri?

Questa nuova forma di coesione basata più sugli intenti che sugli interessi può apparire più forte di quella che nasceva da un compromesso fra interessi nazionali diversi. Tuttavia, non è così poiché essa si è realizzata a scapito dell'efficacia della politica mediterranea. In effetti, mentre i membri dell'Unione sono sempre più coesi su obiettivi di lungo o lunghissimo termine – peraltro ampiamente contestati dai partner del Sud – l'Unione diventa sempre più vaga circa i problemi di sicurezza a più breve ter-

[6] Si veda la documentazioe e i commenti contenuti in House of Lords, Select Committee on the European Union, *The Common Mediterranean Strategy*, cit.

mine: alcuni di questi problemi, come l'immigrazione, tendono addirittura ad essere nuovamente affrontati in un'ottica nazionale. La comunità di valori che l'Unione tende a diventare nel lungo termine, rende l'Unione vieppiù incapace di individuare e perseguire interessi e obiettivi concreti nel più breve termine. Perciò, non c'è dubbio che a una concettualizzazione più coesa della Pesc corrisponde una capacità di fare politica che appare più evanescente.

Questa situazione non riguarda peraltro solo la strategia comune sul Mediterraneo. Infatti, quelle sulla Russia e l'Ucraina le somigliano molto. La politica mediterranea s'inserisce in una tendenza generale. Con le riforme introdotte ad Amsterdam, nella Pesc si prospetta un forte dualismo fra livello intergovernativo e livello comunitario. Da una parte, gli orientamenti adottati di recente dalla Commissione in tema di prevenzione dei conflitti e diritti umani introducono ulteriori elementi di rigidità e astrattezza nella politica esterna dell'Unione. Dall'altra, l'Alto Rappresentante appare un fattore eminentemente diplomatico, destinato a operare solo nel brevissimo termine in strettissima connessione con i governi dei paesi membri . Malgrado i propositi di coordinamento, la forbice fra i lontani ed eroici orizzonti della Commissione e l'estrema funzionalità, meglio l'appiattimento intergovernativo dell'Alto Rappresentante non sembra destinata a chiudersi. Al fondo di tutto questo c'è una marcata tendenza alla rinazionalizzazione dell'Unione, destinata ad accentuarsi con l'allargamento, il cui risultato è una coesione di valori tanto più stretta quanto meno è capace di tradursi in politiche effettive.

2. PROBLEMI DI COERENZA ISTITUZIONALE FRA PARTENARIATO E UNIONE

Nel costituire il Partenariato si è molto sottolineato il pregio che gli deriva dal suo carattere olistico, che integra cioè diverse dimensioni, politiche, economiche, di sicurezza e culturali. In questo senso il Partenariato è figlio della fine della Guerra Fredda. Venuto meno il grande conflitto Est-Ovest con le sue minac-

ce essenzialmente militari, si è entrati in un mondo di rischi e sfide di varia natura alle quali occorre dare una risposta anch'essa multidimensionale. Nella Dichiarazione di Barcellona si è adottato, in effetti, un approccio di *comprehensive security*. Come si è detto, i tre capitoli della Dichiarazione sono dedicati alla cooperazione politica e militare, alla cooperazione economica e finanziaria e a quella sociale e culturale. Questi diversi aspetti sono messi assieme in una politica di cooperazione che integra diversi obiettivi e strumenti con lo scopo di dare eguale sicurezza a tutti i membri dell'area.

La struttura olistica della Dichiarazione corrisponde alla divisione in "pilastri" del Trattato dell'Unione: il primo capitolo, volto a stabilire un'area di pace e stabilità nel Mediterraneo, riguarda la Pesc; il secondo, diretto a stabilire un'area di prosperità economica condivisa, concerne una serie di materie economiche di prevalente competenza della Commissione; il terzo capitolo, che si occupa di questioni sociali, come la criminalità organizzata e l'emigrazione, corrisponde al terzo pilastro e alla sua tematica relativa alla giustizia e agli affari interni. Mettendo assieme i tre "pilastri" per il perseguimento di uno stesso obiettivo, la Dichiarazione di Barcellona è un interessante laboratorio dal punto vista della coerenza dell'azione delle istituzioni dell'Unione e dello sviluppo di una politica esterna integrata.

Come ha funzionato quest'approccio integrato verso il Mediterraneo? Da un punto di vista meramente organizzativo, le istituzioni, sia pure con limiti e pesantezze, si sono coordinate in un processo decisionale coerente anche se non particolarmente efficiente. Va considerato tuttavia che, olistico nelle intenzioni, il Partenariato ha dato frutti concreti solo nella dimensione economica. Ha praticamente generato assai poco (e poco di significativo) invece sul piano della cooperazione prevista dal primo e dal terzo capitolo della Dichiarazione. Perciò, a fronte di una coerenza formale, è mancata la coerenza sostanziale, cioè la capacità delle istituzioni dell'Unione di dar vita a una strategia complessiva capace di raggiungere gli obiettivi pattuiti attraverso i vari strumenti disponibili.

Da un lato, la Pesc non ha saputo o potuto adattare le sue proposte di cooperazione politica e di sicurezza alle richieste e alle aspettative della controparte nonché all'evoluzione delle circostanze. Dall'altro, le carenze delle politiche comuni, come nel caso delle tematiche della giustizia e degli affari interni, hanno di fatto impedito all'Unione di affrontare temi rilevanti nell'ambito del Partenariato. In molti casi, si è visto un avanzamento dei rapporti bilaterali in campi che il Partenariato evoca come importanti materie di cooperazione collettiva, per esempio nel campo dell'emigrazione [7].

Le decisioni prese negli ultimi anni di comunitarizzare alcune politiche del terzo pilastro dell'UE potranno consentire un approccio europeo più coerente nel quadro del Partenariato. Qualcosa si è cominciato a fare nel campo della giustizia e affari interni. Tuttavia, gli ostacoli e le difficoltà incontrate dal Partenariato nei suoi sei anni di vita sono dovute ai limiti della Pesc più che alle carenze strumentali dell'Unione. Per afferrare meglio questo punto si deve riandare al processo mirante alla formazione di una concezione di sicurezza condivisa dall'UE e dai suoi partner meridionali. Questo processo si è materializzato nel tentativo di formulare una Carta euro-Mediterranea di Pace e Stabilità. I negoziati sulla Carta sono andati avanti dal luglio 1996 senza risultati. Alla conferenza ministeriale di Marsiglia del novembre 2000, con la sopravvenuta crisi israelo-palestinese, i negoziati sono stati sospesi.

Nel loro approccio mediterraneo i governi europei hanno privilegiato l'obiettivo della stabilità nel quadro, come abbiamo detto, di una concezione comprensiva di sicurezza. A dire il vero, non fu in questa direzione che furono intrapresi i primi passi. Nei primi sei mesi di Partenariato, fu messo a punto un "Piano d'Azione" che accentuava gli aspetti militari della cooperazione con l'istituzione di misure di fiducia, di limitazione degli armamenti e di diplomazia preventiva. Scartato in breve tempo questo piano, che

[7] Si veda Ferruccio Pastore, "La politica dell'immigrazione", in Franco Bruni e Natalino Ronzitti (a cura di), *L'Italia e la politica internazionale*. Edizione 2001, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 263-278.

appariva ambizioso anche ove il processo di pace in Medio Oriente si disponesse ad avanzare (mentre proprio in quel torno di tempo cominciava seriamente ad arretrare), l'UE tornò all'approccio originario proponendo ai partner di negoziare un concetto più largo di sicurezza e di consacrarlo nella Carta di cui si è detto.

Il concetto di sicurezza comprensiva sulla cui base l'UE ha lanciato il negoziato sulla Carta risponde alla sua filosofia fondamentale, poggiante sui due pilastri dell'integrazione economica, da un lato, e della democrazia umanitaria, dall'altro, e si traduce nella necessità di favorire il raggiungimento da parte dei partner di uno stato di "stabilità strutturale". Questo stato è caratterizzato, secondo la Commissione, da "sustainable economic development, democracy and respect for human rights, viable political structures and healthy environmental and societal conditions, with the capacity to manage change without resorting to conflict" [8]. Questa è una definizione formulata dalla Commissione di recente e che non riguarda specificamente la politica mediterranea. Essa deve essere stata meno netta nella testa dei diplomatici europei che proponevano di negoziare la Carta, ma non c'è dubbio che questa era la sostanza del concetto cui essi tendevano.

Questo concetto ha fatto dire ai diplomatici della sponda sud del Mediterraneo che l'UE avanzava una visione egoisticamente e narcisisticamente "sécuritaire" del Partenariato, visione che essi non potevano accettare. Secondo i paesi della riva Sud, quell'approccio metteva in secondo piano o addirittura oscurava la globalità del processo, cioè la dimensione economica e quella socio-culturale, trascurando alcuni cruciali fattori di insicurezza. Il cuore del dissenso riguarda gli aspetti politici della nozione europea di sicurezza, vale a dire l'insistenza europea sui diritti umani e la democratizzazione con le sue politiche di incentivazione negativa (la condizionalità) e positiva. I paesi del Sud Mediterraneo hanno valutato che l'UE si preoccupa della propria

[8] European Commission, *Communication from the Commission on Conflict Prevention*, COM (2001) 211 finale, Brussels, 11 April 2001 (europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/news/com2001_211_en.pdf).

stabilità a spese di quella interna ai paesi partner. Le democratizzazione e il rispetto dei diritti umani sono visti dai più come un fattore di destabilizzazione dei regimi, specialmente in quanto possono favorire l'affermazione dell'estremismo religioso. L'UE esorta i regimi arabi ad integrare i partiti e movimenti religiosi. Questi però restano un fattore sistemicamente antidemocratico e quindi rischioso per la loro stabilità. La sicurezza anche secondo i partner del Sud dovrebbe essere globale, ma nel senso di rispettare le loro esigenze di stabilità accanto a quelle europee, concentrando la cooperazione sui problemi economici e sociali senza interferire, almeno nel breve-medio termine, con gli equilibri politici interni a sud del Mediterraneo.

Di fronte alla posizione dei suoi partner, l'Unione ha scarsi margini di manovra. Non può accettare il rifiuto dei partner di dare un ruolo preminente, nel Partenariato, alla democratizzazione e ai diritti umani, ma neppure è in grado di modulare a adattare le sue politiche esterne e la Pesc a causa del fondamento fortemente ideologico che a queste politiche è stato conferito. Di nuovo siamo alla constatazione che un'Unione sempre più basata sull'asserzione dei suoi valori (e sulla validità intrinseca del suo stesso modello) e sempre meno invece sull'identificazione dei suoi interessi concreti difficilmente può gestire la propria politica estera, specialmente quando quei valori sono poco o niente affatto condivisi dai suoi partner.

Inoltre, non si deve trascurare l'ostacolo che a una politica integrata ed olistica come quella del Pem pongono i forti vuoti nelle competenze e nelle capacità dell'Unione. L'assenza o la debolezza della comunitarizzazione del terzo pilastro nell'UE ha frenato lo sviluppo della cooperazione mediterranea nei settori dell'emigrazione e della *soft security*, entrambi invece fondamentali per l'attuazione di quel concetto comprensivo di sicurezza verso il quale l'UE, come abbiamo detto, si è infine orientata e che dopotutto trova rispondenza nei partner mediterranei più di quello basato prioritariamente sulla sicurezza politica e militare.

Questa carenza non solo riguarda le *policies* ma anche le isti-

tuzioni. Infatti, va sottolineato che la Strategia Comune sul Mediterraneo prevede il voto a maggioranza qualificata per le azioni e le posizioni comuni che l'UE vorrà prendere sulle materie evocate dalla Strategia, secondo quanto stabilito dal Trattato, ma non lo consente per le questioni che ricadono fuori del Titolo V dello stesso Trattato, cioè che non riguardano la Pesc. Fra queste materie ci sono quelle del terzo pilastro. È certamente un'ironia che un provvedimento volto a rendere più efficace e tempestiva l'azione dell'UE escluda questioni di rilevanza maggiore per il consenso e la cooperazione nel quadro del Partenariato. Tutto ciò rende più difficile la gestione degli interessi comuni e rafforza invece le rigidità derivanti da un'impostazione ideologica delle politiche verso l'area mediterranea incentrata sui principi di Copenhagen.

3. PARTENARIATO E PROCESSO DI PACE IN MEDIO ORIENTE

Nella Dichiarazione di Barcellona è stato fissato il principio della non competenza del Pem riguardo al processo di pace in Medio Oriente. Si è stabilito – sia pure in termini più generali – che il Pem non interferirà con i processi già in corso. Questa limitazione riflette bene il pensiero dei partner meridionali, di Israele come dei paesi arabi. Si può anche aggiungere che nel novembre 1995 era diffuso, fra i paesi della sponda Sud del Mediterraneo, ma anche fra i membri dell'UE, la sensazione che il processo di pace avviato a Oslo avrebbe avuto un decorso favorevole e avrebbe portato a una situazione in cui la struttura di cooperazione del Partenariato avrebbe trovato il terreno su cui fiorire appieno.

In realtà, nei cinque anni che hanno portato all'*intifada* Al-Aqsa nel settembre 2000, quella fiducia è andata totalmente disattesa. Si è visto che il Pem è dipendente dal processo di pace: non è possibile far procedere un quadro di cooperazione politica e di sicurezza, in senso stretto o largo che sia, se non esiste un principio di risoluzione dei conflitti che riguardano i rapporti arabo-israeliani. Il processo di Barcellona ha un alto potenziale

di sostegno del processo di pace, ma non ne può essere un fattore risolutivo.

Questi sviluppi hanno messo a nudo la frattura che esiste in seno alla Pesc fra politica mediterranea e mediorientale. La politica mediterranea ritaglia un'area Nord-Sud, che di per sé non ha senso dal punto di vista della sicurezza e che certamente non coincide con quell'area mediorientale nella quale un problema concreto di sicurezza sussiste (e in questo senso costituisce un *security complex*). La politica di presenza nel processo di pace, a sua volta, non coincide con l'area del conflitto, poiché resta separata da quel pochissimo di politica comune che viene condotto dall'UE verso l'Iran, l'Iraq e il Golfo. Nel complesso esistono frammenti sconnessi e non razionali di politiche verso la periferia meridionale, che impediscono all'UE di formulare e condurre verso quest'ultima una Pesc e delle politiche esterne coerenti.

L'Alto Rappresentante ha la potenzialità di superare le compartimentazioni e le insufficienze dell'attuale situazione, ma solo nell'azione diplomatica a brevissimo termine e nei limiti, beninteso, in cui esiste un accordo fra le capitali. L'inviato speciale presso il processo di pace resta invece vincolato a un mandato limitato che si risolve nel rappresentare niente di più che le politiche e le potenzialità frammentate che abbiamo visto. Egli non può agire sui numerosi fattori che influiscono sul processo e deve concentrarsi su quelle poche azioni che la solidarietà europea ha reso possibile: gli osservatori a Hebron, il programma di aiuto ai palestinesi, qualche dichiarazione comune, come quella del Consiglio di Berlino. Solo marginalmente può sfruttare i legami - appunto marginali - che esistono fra il processo di pace e quello di Barcellona. D'altra parte, nella Commissione il programma mediterraneo continua ad avere invece una presenza che non quadra con le esigenze del Medio Oriente. Perciò, se alla politica mediterranea si guarda da un punto di vista più strettamente geopolitico e strategico, si vede che essa poco ha a che fare con i problemi politici concreti e, dunque, poco contribuisce alla coerenza e alla coesione dell'Unione.

4. CONCLUSIONI E SVILUPPI FUTURI

Da quanto si è detto possono essere tratte due conclusioni principali. Una prima conclusione riguarda il rapporto tra politica mediterranea e coesione dell'Unione. Il consenso sulla politica mediterranea è nato nel quadro di uno dei tanti processi riequilibratori che hanno caratterizzato la storia della Comunità e dell'Unione. Si è trattato di un compromesso che ha rassicurato i membri del Sud e del Nord circa l'apporto reciproco ai rispettivi interessi subregionali, ristabilendo il senso di un'eguaglianza di condizioni circa la sicurezza di ciascuno. Nella seconda metà degli anni '90, la differenza di interessi fra Nord e Sud dell'Unione si è di fatto attenuata e la base della coesione fra i membri dell'UE si è spostata gradualmente sull'asserzione dei valori di democrazia e libertà che fondano la loro stessa nozione di sicurezza. La coesione è aumentata ma ha reso la gestione della politica mediterranea più rigida ed astratta. Questa rigidità, d'altra parte, riguarda la Pesc in generale e riflette la tendenza di quest'ultima a basarsi sempre più sui valori condivisi dall'Unione surrogando l'assenza della volontà politica sufficiente a identificare e proteggere gli interessi dell'Unione.

La seconda conclusione riguarda la coerenza dell'Unione nel condurre la politica mediterranea. L'esperienza del Pem nei passati sei anni ha mostrato che esiste un dissenso di fondo con i partner sui valori che l'UE promuove come base della cooperazione e dello sviluppo dell'area. Ha mostrato anche che qualche intesa è, tuttavia, possibile sulla base di un concetto comprensivo di sicurezza. La rigidità conferita dai valori alla Pesc e, più in generale, alle politiche esterne impedisce all'Unione di attuare la cooperazione con il necessario pragmatismo. Soprattutto l'attuazione di un concetto comprensivo di sicurezza è indebolita dall'assetto istituzionale dell'UE: è proprio nelle materie più rilevanti per tale concetto che l'UE ha competenze incerte o carenti.

In parte, questi problemi dovrebbero essere superati o attenuati dalle modifiche istituzionali in corso, in particolare dalla sia pur parziale comunitarizzazione di alcuni settori del terzo pilastro. Per altra parte, esistono dei dissensi di fondo fra partner del Sud

e del Nord che richiederebbero una modifica altrettanto di fondo delle basi stesse della politica mediterranea. Essa oggi somiglia molto alle politiche che l'UE conduce verso i paesi dell'Est europeo senza che questa somiglianza sia giustificata dai fatti e dagli interessi. Alcuni miti ed illusioni debbono essere lasciati cadere.

In ogni caso, una revisione è necessaria in vista dei cambiamenti che sono in corso d'introduzione nell'Unione. Alcuni di essi favoriscono la cooperazione con il Sud. Altri sono destinati a renderla più difficile.

In generale, l'importanza che la prevenzione dei conflitti ha acquisito nell'azione della Commissione, il rafforzamento dell'Alto Rappresentante, la creazione del Comitato Politico e di Sicurezza e la preparazione delle capacità militari necessarie agli interventi a supporto della pace definiscono oggi un apparato articolato e coerente di risposta alle crisi da parte dell'UE, al servizio di politiche esterne verosimilmente più coerenti ed efficaci. Questo apparato è ben diverso da quello che esisteva al momento dell'inaugurazione del processo di Barcellona. Quale impatto sono destinati ad avere questi cambiamenti sul Partenariato di Barcellona?

L'evoluzione che si è appena accennata conferisce grande rilievo, in generale, alla prevenzione dei conflitti. Essa è sempre stata rilevante nella concezione di sicurezza dell'Unione. Ma ora ne diventa una pietra angolare. L'azione della Commissione, come si è accennato, sarà guidata dalla promozione di una stabilità strutturale presso i suoi partner e, più in generale, nei sui rapporti planetarî. La Commissione individuerà paese per paese, regione per regione, le cause di fondo dell'instabilità e interverrà su di esse in coerenza con la necessità di promuovere quei valori di democrazia e libertà che nella visione dell'UE sono necessari a stabilizzare le società in questione e i rapporti da Stato a Stato.

Allo stesso tempo, le nuove e più forti istituzioni nel Consiglio sono destinate a dotare l'UE di una capacità di supporto delle operazioni di pace e di un coordinamento fra le risorse nazionali e quelle dell'UE in tema di gestione delle crisi, diplomazia preventiva e politica estera.

Non c'è dubbio che tutto ciò rafforza le capacità dell'UE di condurre politiche esterne. C'è però da dubitare che nel Mediterraneo questo rafforzamento conduca a un rafforzamento anche della cooperazione politica e di sicurezza nel quadro del Pem. L'accento sulla prevenzione strutturale va incontro ai desideri dei partner meridionali limitatamente però all'aiuto allo sviluppo. Non altrettanto per quanto riguarda la rilevanza per la stabilità strutturale che l'UE annette alla democratizzazione e all'esercizio delle libertà fondamentali. Questa è considerata un'inaccettabile intrusione, che rende la cooperazione impossibile o la limita severamente. In quanto alle capacità militari, benché volte alla pace e sottoposte alle decisioni dell'Onu, esse accrescono le percezioni di insicurezza del Sud. Nel complesso, questi sviluppi accrescono l'unilateralità della politica dell'Unione. Per avere effetti meno unilaterali, essi dovrebbero essere sottoposti a un governo duttile e realistico della politica estera, cioè a degli interessi e non a dei valori più o meno astratti.

Una considerazione finale va fatta sull'identità dell'Unione. Le politiche di risposta alle crisi, militari e non, di cui abbiamo appena parlato, tendono a sviluppare l'Unione più come potenza civile che come potenza tradizionale. Non c'è dubbio che nella prospettiva degli stati membri la capacità di gestione e prevenzione dei conflitti e delle crisi che l'Unione sta mettendo a punto hanno una forte connotazione sussidiaria rispetto a competenze politiche e militari che gli stati intendono mantenere: gli stati realisti dell'Unione vogliono mantenere i loro attributi di potenza; quelli idealisti non desiderano che l'Unione acquisisca tali attributi. Questi ultimi vagheggiano un'Unione che moltiplichi i fattori di pace e cooperazione nel sistema internazionale, non una che trasferisca su più larga scala la potenza già grande degli stati realisti dell'Unione.

Questa tendenza, in linea generale, non è destinata a rafforzare la Pesc. In particolare, nei rapporti con i paesi del Sud del Mediterraneo sortisce effetti non univoci. Da un lato, lo sviluppo di una potenza civile è percepito come un fattore positivo, di forte sostegno alle esigenze dello sviluppo socio-economico, e

come una garanzia di non intrusione nelle sfere interne dei paesi interessati. Dall'altro, la crescita di strumenti militari volti ad un'utilizzo pacifico, in linea con lo sviluppo di un'identità civile, suscita diffidenza invece di fiducia. Dall'altro ancora, il fatto che l'Unione sia priva di alcune capacità di una potenza tradizionale e la conseguente debolezza della Pesc è motivo di esclusione dell'Unione dai processi politici più rilevanti (a cominciare da quello della pace in Medio Oriente). I paesi arabi esprimono rammarico per tale esclusione nella convinzione che un'Unione dal profilo politico più alto sarebbe più omogenea agli interessi e alle aspirazioni degli arabi. Ci sono dunque contraddizioni anche nelle aspettative dei partner, che vogliono al tempo stesso un'Unione più forte, ma priva di capacità adeguate. L'Unione si sta sviluppando secondo le linee di una Pesc debole. Se questa debolezza debba e possa essere compensata da un rapporto transatlantico più saldo ed efficace è un'opzione possibile, certamente di grande interesse per la politica verso le regioni del Mediterraneo e del Medio Oriente, che però allo stato dei fatti resta tutta da immaginare e vagliare.

9. *Il gap tra allargamento e politica estera: il caso della Turchia*

di Nathalie Tocci *

Introduzione

Relazioni istituzionalizzate tra la Comunità/Unione Europea e la Repubblica della Turchia risalgono al 1963, quando le due parti firmarono un Accordo di Associazione che concedeva alla Turchia la opzione di adesione completa all'Unione. Tale possibilità diventò più concreta dopo il Consiglio Europeo di Helsinki del dicembre 1999 che accordò alla Turchia lo status di paese candidato. Da allora, in particolar modo dal 1999, l'Unione Europea ha portato avanti le sue relazioni con la Turchia mediante il processo di allargamento. Fino a che punto la politica attuale dell'Unione nei confronti della Turchia è riuscita a promuovere nel paese riforme politiche e, quindi, a facilitare una graduale integrazione reciproca ?

1. LO SVILUPPO DELLE RELAZIONI TRA LA TURCHIA E L'UNIONE EUROPEA

La Turchia e la UE firmarono un Accordo di Associazione nel 1963. Tale accordo poneva le basi per una graduale integrazione economica e prevedeva la costituzione definitiva di una unione doganale tra le due parti. Dopo un notevole lasso di tempo, il benestare a tale unione venne dato nel marzo 1995 e nel gennaio 1996 l'unione doganale Turchia/UE entrava in vigore.

L'articolo 28 dell'Accordo di Associazione stabiliva, inoltre, la possibilità di adesione completa della Turchia alla Comunità Europea [1]. Durante la fase di liberalizzazione e di crescita eco-

* Ricercatrice, Centre for European Policy Studies, Ceps, Brussels.

[1] L'Accordo di Associazione specifica che "appena l'operazione dell'Accordo sia proceduta abbastanza da giustificare una eventuale accettazione totale da parte della Turchia degli obblighi che scaturiscono dal Trattato su cui si fonda la Comunità, le Parti Contraenti esamineranno la possibilità di adesione della Turchia alla Comunità".

nomica nella metà e verso la fine degli anni '80, sotto la guida di Turgut Ozal, la Turchia aveva fatto richiesta di adesione alla Unione Europea, ma tale richiesta fu rifiutata dalla Commissione Europea nel 1989. Un ulteriore ostacolo alle relazioni Turchia/UE si frappose nel 1997, quando il Consiglio Europeo di Lussemburgo negò alla Turchia lo status di paese candidato fissando, allo stesso tempo, una data ufficiale per l'inizio delle trattative di adesione con altri paesi candidati, tra cui Cipro. Tuttavia, a differenza di altri paesi (tra cui il Marocco) che avevano fatto richiesta di adesione, ma vennero rifiutati, non si escluse la possibilità di una ammissione futura della Turchia e, anzi, il paese fu invitato a partecipare alla più ampia Conferenza Europea che si svolgeva parallelamente al Consiglio Europeo. La Turchia, però, offesa dal rifiuto del 1997, si astenne dal partecipare al forum.

Il passo avanti decisivo fu compiuto, infine, nel dicembre 1999 quando il Consiglio Europeo di Helsinki riconobbe alla Turchia l'agognato stato di paese candidato [2]. Rimane, comunque, il divario formale e anche sostanziale rispetto agli altri stati candidati che, a differenza della Turchia, hanno iniziato i negoziati di adesione con l'Unione. In ogni caso, il paese è ora ufficialmente nella mappa della futura UE e le relazioni tra le due parti sono generalmente condotte nel contesto dell'allargamento.

A partire dal 1998, la Commissione ha iniziato a redigere relazioni dettagliate sui progressi compiuti dai paesi che hanno fatto richiesta di adesione. Tali relazioni comprendono sia aspettative che suggerimenti riguardanti le politiche future di questi paesi. Nel 2000, il Rapporto della Commissione sulla Turchia [3] fu poi usato come base per redigere il successivo Documento di Partenariato di Adesione che espone una serie di raccomandazioni politiche a breve e medio termine che la Turchia dovrebbe attua-

[2] Vedere Consiglio Europeo, *Presidency Conclusions*, Helsinki, 10-11 dicembre 1999 (www.europarl.eu.int/summits/hel1_it.htm).

[3] European Commission, *Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession*, Brussels, 8 November 2000 (www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_00/pdf/en/tu_en.pdf).

re per conformarsi ai criteri di Copenhagen del 1993 e iniziare i negoziati di adesione [4]. Il documento, pertanto, funziona come modello di riferimento per la politica di condizionalità a breve e medio termine della UE nei confronti della Turchia. Il Partenariato di Adesione è molto focalizzato sul sistema politico turco e, in modo particolare, sui limiti dimostrati in materia di democratizzazione e diritti umani.

Dopo l'adozione ufficiale del documento da parte del Consiglio dei Ministri dell'8 marzo 2001, la Turchia rispose con il suo Programma Nazionale del 19 marzo 2001 [5] che esponeva per esteso una strategia quinquennale secondo gli orientamenti del Documento di Partenariato di Adesione. La UE rispose con cautela al Programma facendo capire che avrebbe aspirato a qualcosa di più. Nell'ottobre 2001, tuttavia, la Grande Assemblea Nazionale turca riuscì a fare approvare un ambizioso pacchetto di riforme costituzionali (tra cui l'emendamento di 34 articoli della Costituzione illiberale del 1982) che portarono, ad esempio, a liberalizzare la diffusione radio/televesiva in curdo e ridussero il potere del Consiglio per la Sicurezza Nazionale. Rimangono, tuttavia, molte controversie sulla sostanza di parecchie altre riforme necessarie, tra cui la pena di morte, lo scioglimento dei partiti politici, la libertà di espressione e di istruzione in lingua curda, così come molte incertezze sulla efficienza dimostrata nell'attuazione dei suddetti cambiamenti.

Perciò, pur essendo stati fatti alcuni passi in avanti, l'ancora della UE non è riuscita finora a promuovere riforme politiche di ampia portata in Turchia. Va comunque ricordato che a partire dal novembre 2000, il paese ha attraversato uno dei periodi economici più turbolenti di tutta la sua storia, culminante nella crisi finanziaria del febbraio 2001 e la svalutazione della lira turca,

[4] European Commission, *Proposal for a Council Decision on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey,* Brussels, 8 November 2000 (www.europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/pdf/ap_turk_en.pdf).

[5] Republic of Turkey, Ministry of Foreign Affairs, *The Turkish National Programme for the Adoption of the Acquis: Introduction and Political Criteria (unofficial translation)*, 19 March 2001 (www.mfa.gov.tr/grupa/ad/adc/Euintroduction.htm).

provocando una gravissima crisi economica nel paese. Tuttavia, anche prima del novembre 2000 e febbraio 2001, i progressi compiuti dal paese nella sfera politica erano molto al di sotto delle aspettative della UE. Come si può spiegare questa tendenza? È questione di aspettative europee troppo alte o di una politica europea inadeguata a incoraggiare i necessari sviluppi in Turchia?

2. IL CONTESTO POLITICO TURCO

Per poter esaminare, fissando dei criteri di valutazione, il processo di riforme politiche in Turchia è fondamentale spiegare la specificità del contesto politico del paese. Se non si fa questa analisi, si rischia di danneggiare sia le relazioni Turchia/UE sia lo sviluppo politico turco dando origine ad aspettative poco realistiche e ad incomprensioni reciproche.

Molti problemi politici della Turchia sembrano essere spesso direttamente o indirettamente connessi ad una particolare interpretazione del concetto kemalista di Stato e di nazione. Tale interpretazione ha inciso in modo sostanziale sullo sviluppo politico e, in qualche misura, economico della repubblica ed ha, perciò, influito in modo significativo anche sullo sviluppo delle sue relazioni con la UE.

Le fondamenta della nuova repubblica, nata sulle rovine dell'Impero Ottomano, poggiavano su quanto era da considerarsi causa del fallimento del vecchio regime. Mustafa Kemal Ataturk si oppose fortemente all'espansionismo e alla eterogeneità nazionale del precedente regime e introdusse una visione nuova dello Stato-nazione nella nascente Repubblica. L'élite kemalista si proponeva di assicurare l'unità e la fedeltà di tutti i cittadini creando una nazione indivisibile e omogenea i cui confini territoriali non dovevano subire variazioni in seguito a nuove conquiste. Questo concetto di Stato-nazione era considerato fondamentale per la sopravvivenza e lo sviluppo di un paese nuovo in un contesto ambientale instabile.

Allo scopo di creare una singola nazione, indivisibile e omogenea, Ataturk cercò di infondere ai popoli dell'Anatolia e

della Rumelia il sentimento ottocentesco francese di nazionalismo civico e di nazionalità. Un paese forte richiedeva l'identificazione del popolo e la fedeltà allo Stato; eppure, all'interno della Repubblica, una grande minoranza non apparteneva al gruppo dominante di etnia turca e musulmana sunnita. Ataturk si propose perciò di fa quadrare il cerchio della omogeneità politica in una società culturalmente eterogenea mediante una interpretazione civica del concetto di nazione per cui essere 'turco' significava essere un cittadino della repubblica (e non un musulmano dell'Anatolia appartenente a una classe o gruppo etnico particolare). Non si riconoscevano perciò minoranze etniche diverse da quelle contemplate dal trattato di Losanna del 1923. La creazione di una nazione omogenea mediante la concettualizzazione del nazionalismo civico fu aiutata dalla laicizzazione dello Stato, che rappresentò uno dei cardini dell'ideologia kemalista.

Mentre il kemalismo sottoscriveva, in teoria, una visione illuminata di nazionalismo civico, in pratica l'interpretazione della nazione turca incorporava elementi etnici distinti. I trasferimenti di popolazioni con la Grecia e un sistema scolastico incentrato sulla turchificazione di tutti i gruppi mettevano in evidenza questi elementi nettamente etnici del nazionalismo turco, elementi che sono rimasti fino ai nostri giorni. In pratica, il kemalismo cercò di assimilare etnie diverse in una nazione etnicamente turca. In alcuni casi, gruppi di minoranze etniche e religiose riuscirono ad integrarsi nella nuova nazione godendo degli stessi diritti dei cittadini turchi sunniti [6], in altri casi, invece, la poca volontà o forse la incapacità [7] di integrarsi in un ambiente nuovo sfociarono in gravi forme di tensione. In questa ottica la questione curda può essere vista sia come una questione di separatismo sia di diritti umani; e questo vale anche per la questione degli alevi, in particolare alla fine degli anni '60 e '70, la storia dei

[6] Il presidente precedente Turgut Özal e il precedente Ministro degli Esteri Hikmet Cetin sono esempi di cittadini almeno in parte curdi che si sono integrati nel *melting pot* turco e sono riusciti a raggiungere posizioni di rilievo nella classe politica.

[7] Dovuta a problemi socio-economici come quelli del sud-est ad esempio.

greci, degli armeni e degli ebrei [8]. Un'altra fonte di pressione e instabilità è derivata dal mondo islamico politico. Opponendosi alla vernice occidentale e laica del kemalismo, l'Islam politico cominciò ad affermarsi negli anni '70. Il suo successo continuò a crescere negli anni '90 per diminuire dopo il colpo di Stato militare del 1997. Con la messa al bando del più volte riformato Partito della Virtù nel giugno 2001, gli islamisti si sono scissi in due partiti, il cui appoggio elettorale è ancora da vedere.

I motivi di insoddisfazione della UE, tuttavia, non derivano semplicemente dalla interpretazione e attuazione del nazionalismo da parte delle autorità turche, piuttosto dal modo in cui le élites politiche turche si sono opposte a tutto ciò che ritenevano rappresentasse una minaccia al sistema kemalista. L'imposizione di una particolare visione della nazione da parte dello Stato si è spesso scontrata con le domande di certi i gruppi che si sono mobilizzati a favore di cambiamenti sociali. Nel rispondere a tali pressioni, lo Stato ha adottato spesso misure repressive incorrendo in errori fondamentali per quanto riguarda la democrazia e i diritti umani [9]. A tale riguardo, è particolarmente importante il ruolo che svolgono i militari. A partire dalla fondazione della repubblica, per legge e per tradizione, l'apparato militare ha avuto la responsabilità di proteggere il sistema kemalista. Durante i loro interventi nella politica, i militari non hanno mai installato un regime militare permanente, piuttosto hanno re-imposto, con mezzi autoritari, ciò che ritenevano il "giusto ordine democratico" [10]. Ma, a prescindere da queste misure estreme, l'appa-

[8] Tuttavia, il trattamento dei greci e degli armeni non è solo la conseguenza del nazionalismo etnico, ma deriva anche dalle relazioni turbolente che la Turchia ha con i paesi di origine di queste due minoranze riconosciute e dalle questioni territoriali ancora irrisolte con gli stessi paesi.

[9] Vedere Kemal H. Karpat, *Social Change and Politics in Turkey. A Structural Historical Analysis*, Leiden, E.J.Brill, 1973.

[10] Per il ruolo dei militari in Turchia vedere James Brown, "The Military and Politics in Turkey", in *Armed Forces and Society*, Vol. 3, No. 2 (Winter 1987), pp. 235-253, William M. Hale, *Turkish Politics and the Military*, London, Routledge, 1994; and Bulent Karakartal, "Turkey: The Army as Guardians of the Political Order", in Christopher Clapham and George Philip (eds.), *The Political Dilemmas of Military Regimes*, London, Croom Helm, 1985.

rato militare continua a esercitare un ruolo importante nello sviluppo politico della Turchia soprattutto mediante la sua presenza nel Consiglio per la Sicurezza Nazionale, un corpo che ha teoricamente funzioni consultative, ma in pratica esercita una grande influenza su tutte le questioni che rientrano in linea generale nella sfera della "sicurezza nazionale".

L'apparato governativo ha resistito a tutte le minacce interne e esterne all'integrità del paese. La misura più drastica presa per contenere il potere del mondo islamico politico fu il "moderato" colpo di stato militare del 1997 che in pratica provocò la caduta del governo di coalizione Erbakan-Ciller e mise in moto procedure per lo scioglimento del Partito del Benessere nel 1998 così come per l'imprigionamento dei principali esponenti politici islamici [11]. La Legge dei Partiti Politici fu usata di nuovo per bandire il Partito della Virtù riformato nel giugno 2001. Misure repressive sono state adottate per reprimere movimenti a favore del separatismo e dell'identità della popolazione curda. Fino al 1991, era proibito l'uso della lingua curda nella vita pubblica e punito l'uso in privato. Le trasmissioni radio/televisive curde sono ancora limitate, l'insegnamento della lingua è proibito e il curdo non può essere usato come lingua ufficiale nel sud-est del paese. Inoltre, lo stato di emergenza permanente in diverse regioni del sud-est rende conto di ulteriori limitazioni dei diritti umani in queste regioni. La classe politica turca ha anche reagito con violenza ai movimenti politici pacifici che difendevano i diritti curdi. Negli anni '90 lo Stato dichiarò illegali molti partiti procurdi e continua a imporre forti restrizioni all'unico partito procurdo legale, il Partito Democratico del popolo (Hadep) accusandolo di mantenere legami con il Pkk.

La valutazione del contesto politico turco apre serie domande circa le aspirazioni del paese a far parte della UE. I cambiamenti necessari per una vera trasformazione del sistema politico turco secondo i criteri della Unione comportano una totale rifor-

[11] Le clausole dell'articolo 312 del Codice penale sulla libertà di espressione portarono all'imprigionamento dell'allora sindaco di Instanbul Erdo_an e dello stesso Erbakan, leader del Welfare.

mulazione del concetto di Stato e nazione. Due problemi fondamentali richiedono un'attenzione particolare. Il primo è la questione della sovranità della Turchia all'interno della UE. Diversi esponenti politici turchi ritengono che la Turchia potrebbe dimostrare di essere un membro della UE altrettanto cooperativo come lo è in altre organizzazioni internazionali quali la Nato. Ma la natura del progetto europeo è fondamentalmente differente. L'adesione alla UE significa accettare votazioni a maggioranza in gran parte delle questioni politiche, significa un controllo costante negli affari interni del paese e richiede una qualche forma di regionalizzazione. Bisogna considerare seriamente fino a che punto il trasferimento della sovranità a Bruxelles sia compatibile con le tradizioni politiche turche.

Un secondo problema riguarda la trasformazione del concetto di nazione. Nell'ambito della UE, perfino paesi come la Francia hanno cominciato a riconoscere la complessa struttura interna di identità etniche, linguistiche e culturali. L'inserimento della Turchia nella UE comporterebbe un cambiamento simile e quindi un abbandono definitivo dell'interpretazione tradizionale della nazione turca. Fino a che punto la Turchia è disposta a riconoscere la sua società multietnica, multiculturale e multireligiosa e trarre le necessarie conclusioni politiche? [12] È in corso un graduale cambiamento nel modo in cui si interpreta la nazione turca, ma le conseguenti trasformazioni nel modo in cui funziona lo Stato si stanno materializzando con lentezza.

Il processo di riforme è complesso e di vasta portata. La classe politica turca è davvero impegnata a portare avanti questa seconda rivoluzione? La retorica delle élites kemaliste è sempre stata europeista. L'occidentalizzazione è stata ed è una caratteristica fondamentale del kemalismo. La UE, in questa ottica, è considerata il fine ultimo della rivoluzione kemalista. Al di là di questa retorica, alcuni esponenti politici turchi nutrono riserve fondamentali sulle implicazioni che l'inserimento della UE avrebbe sulla Turchia. A tale riguardo, un'opposizione potrebbe,

[12] Accettando riforme quali la regionalizzazione o i diritti di cultura, religione e lingua delle minoranze.

in effetti, esistere per diverse ragioni. Alcuni esponenti della destra nazionalista potrebbero preferire di rimanere istituzionalmente e politicamente indipendenti da Bruxelles e stabilire legami più stretti con l'Eurasia turca. I kemalisti appartenenti alla linea dura potrebbero fare obiezioni alla erosione di sovranità nella UE; altri potrebbero essere più inclini a sviluppare le tendenze occidentalizzanti della Turchia mediante legami più stretti con gli Usa, che manifestano più disponibilità dell'Europa ad apprezzare il discorso geopolitico della Turchia. Coloro che sono veramente a favore dell'inserimento nella Unione sostengono che mentre le riforme politiche ed economiche necessarie dipendono dalla Turchia, l'ancora rappresentata dalla UE potrebbe essere di importanza fondamentale nel promuovere i cambiamenti interni. Sostenitori della UE sono presenti in raggruppamenti diversi, che vanno dai tradizionali partiti di governo a imprenditori e forze politiche emergenti così come a movimenti politici per i diritti umani e la democratizzazione.

Per poter fissare dei parametri realistici al processo di riforme del paese, è importante comprendere il contesto politico della Turchia. L'inserimento nella UE significherebbe realmente accettare di riformulare, nel ventunesimo secolo, la ideologia kemalista 78 anni dopo la fondazione dello Stato. Questo vasto processo di riforma può essere intrapreso con successo solo nel medio e lungo termine. Un altro elemento essenziale alle riforme è una leadership forte e stabile, che si impegni a raggiungere il traguardo europeo. Oggi non è ancora chiaro se esista veramente nella classe dirigente turca l'impegno necessario a tale scopo.

3. L'INADEGUATEZZA DELLA POLITICA ATTUALE DELLA UE NEI CONFRONTI DELLA TURCHIA

Dato il compito enorme delle riforme politiche che deve affrontare la classe dirigente turca, è altrettanto importante che la politica della UE rappresenti per la Turchia un'ancora forte e offra gli incentivi giusti per intraprendere tale processo di cambiamenti radicali.

A partire dal dicembre 1999, in modo particolare, le istitu-

zioni europee hanno sottolineato l'efficacia degli incentivi stabiliti dal Consiglio di Helsinki. Con l'inclusione formale della Turchia nel processo di adesione e con l'accordo raggiunto circa il Documento di Partenariato di Adesione e il conseguente ordinamento in materia finanziaria [13], la UE ritiene che ci siano incentivi condizionati sufficienti a promuovere il processo di riforme politiche e assicurare la graduale integrazione tra Turchia e UE.

Ma, come abbiamo già detto, sono molti in Europa a ritenere che il processo di riforme in Turchia non sia proceduto così rapidamente e facilmente come ci si aspettava. Gli incentivi condizionati della UE finora non hanno avuto l'impatto desiderato sulla scena politica turca. Abbiamo detto anche che non si può sottovalutare l'entità dei cambiamenti rivoluzionari che la Turchia dovrebbe affrontare. È importante riconoscere queste realtà per evitare aspettative non realistiche. Inoltre, non è ancora chiaro se la classe dirigente turca sia sufficientemente disposta a subire trasformazioni e impegnarsi nel progetto europeo. In ogni caso, una parte dei motivi che sono a monte delle aspettative deluse è da ricercarsi nella politica dell'Unione. L'inadeguatezza del modo in cui la UE si avvicina alla Turchia è un termine fondamentale dell'equazione.

L'attuale processo di adesione alla UE nei confronti della Turchia non offre incentivi adeguati. Le posizioni dell'Unione riguardanti l'inserimento del paese sono vaghe e mutevoli, si prospetta un periodo di attesa troppo lungo perché l'adesione alla UE di per sé sia un incentivo credibile e sufficiente a promuovere riforme di ampia portata. Oltre a ciò, la crisi che incombe sull'inclusione nella UE di una Cipro divisa minaccia di sviare completamente il processo di adesione della Turchia.

Perché la politica europea di condizionalità sia efficace, l'incentivo della adesione alla Unione deve essere credibile. La credibilità si basa sulla fiducia tra donatore e ricevente, chiarezza di obiettivi da parte del donatore e un senso di immediatezza della

[13] L'aiuto finanziario alla Turchia ammonta in media a 177 milioni di euro l'anno per cinque anni.

ricompensa promessa [14]. Tutte e tre le condizioni non sembrano essere soddisfatte nel caso delle relazioni tra Turchia e UE.

In primo luogo, l'apparente mancanza di comprensione e la posizione di critica totale del sistema politico turco da parte di molte capitali europee hanno contribuito a minare la fiducia tra le parti e a suscitare un sentimento di scetticismo in Turchia circa le intenzioni europee. Le classi politiche europee hanno mostrato spesso atteggiamenti di favore eccessivo nei confronti dei movimenti religiosi estremisti e di quelli separatisti nel paese e, allo stesso tempo, di critica eccessiva nei confronti del modo in cui lo Stato turco si è confrontato con questi problemi. Tali posizioni rivelano una profonda mancanza di comprensione della Turchia da parte dell'Europa; inoltre, hanno avuto il risultato di provocare una controreazione difensiva e ostinata nel paese e quindi ridurre la fiducia tra i due partner. Le élites politiche turche hanno interpretato gli atteggiamenti europei come espressione di esclusionismo, gettando così un'ombra di dubbio sulla credibilità della politica di condizionalità della UE.

In secondo luogo, gli atteggiamenti ambivalenti della UE nei confronti della candidatura della Turchia hanno messo in luce la poca chiarezza che circonda il ruolo futuro del paese all'interno della Unione. Opinioni contrastanti sulla eventualità dell'entrata nell'Unione della Turchia (da quella espressa dai Democratici Cristiani in Germania a quelle più simpatizzanti della Gran Bretagna o dell'Italia), inviano continuamente messaggi diversi che sono poi rinforzati dalle posizioni apparentemente incoerenti della UE a tale proposito. Il Summit di Lussemburgo del 1997 negò alla Turchia lo status, a lungo agognato, di paese candidato che venne infine concesso nel 1999, in occasione del Summit di Helsinki. A partire da allora, l'ondata di ottimismo europeo sull'inclusione della Turchia si è affievolita. Le relazioni tra le due parti si sono deteriorate in seguito alla crisi apertasi sul ruolo della Turchia nella Politica di Sicurezza e Difesa Europea, alla associazione più stretta tra il conflitto di Cipro e

[14] Vedere P. Terrence Hopmann, *The Negotiation Process and the Resolution of International Conflicts,* Columbia, University of South Carolina Press, 1996.

l'eventuale inserimento della Turchia e in seguito al riconoscimento del "genocidio armeno" da parte del Parlamento Europeo nel 2000 e della Francia. Più di recente (nel momento in cui scriviamo è novembre 2001), la Turchia è stata tenuta da parte rispetto agli altri dodici paesi candidati per quanto riguarda la partecipazione alla nuova Convenzione sul futuro dell'Europa. stati membri dell'Unione come la Germania e l'Austria si oppongono con fermezza alla partecipazione della Turchia alla discussione sul futuro dell'Europa a causa dello scarso impegno dimostrato in materia di democrazia e diritti umani. Tutti gli altri paesi candidati, anche quelli che non aderiranno all'Unione nel prossimo futuro, prendono parte alla discussione. La chiarezza dell'Europa circa la possibilità di inclusione della Turchia è di nuovo messa in dubbio.

Gli esempi di atteggiamenti europei poco chiari e spesso incoerenti si collegano alle questioni ancora irrisolte di identità all'interno dell'Europa. La Turchia accusa spesso l'Europa di razzismo e discriminazione nei confronti dei musulmani turchi. A tale accusa, i gruppi politici europei rispondono con indignazione sostenendo che le loro posizioni scaturiscono dallo scarso impegno dimostrato dalla Turchia in materia di democrazia e diritti umani. Può darsi che la verità stia nel mezzo. La religione non rappresenta l'unica e neanche la principale fonte di dubbio all'interno dell'Europa per quanto riguarda le credenziali della Turchia. Ma se la Turchia attuasse con successo le sue riforme economiche e politiche, fino a che punto l'Europa sarebbe disposta ad assimilare settanta milioni di musulmani e ad allargare i suoi confini all'Iraq, all'Iran, alla Siria e al Caucaso meridionale? La controparte turca si rende giustamente conto di questi dubbi fondamentali e, a sua volta, accusa l'Europa di ipocrisia e di doppiezza nei criteri adottati. In tal modo si viene a innescare un circolo vizioso. Le posizioni spesso ipocrite e poco chiare dell'Europa sono recepite e a volte drammatizzate dalla Turchia. Questa, a sua volta, è meno motivata a conformarsi alle raccomandazioni politiche ed economiche europee che rappresentano pur sempre un ostacolo anche se

non sono certamente l'unico impedimento al futuro europeo della Turchia.

Il terzo fattore di indebolimento della credibilità della politica dell'Unione nei confronti della Turchia è la determinazione dei tempi. Diventare membro della UE può senz'altro rappresentare uno stimolo forte per l'attuazione di riforme politiche radicali, ma i cambiamenti che la Turchia dovrebbe intraprendere per essere all'altezza di tale posizione così come gli accomodamenti che l'Unione stessa dovrebbe fare per accogliere nelle sue strutture la Turchia, comportano una prospettiva di tempo piuttosto lunga. Tempi lunghi fanno perdere valore ad un beneficio promesso e il valore della promessa è fondamentale affinché possa agire come incentivo di riforme. Per cui, la prospettiva a lungo termine di ammissione all'Unione, seppure di importanza estrema, non è sufficiente a stimolare il processo di riforme politiche in Turchia.

In una atmosfera generale di sfiducia, poca chiarezza e obiettivi lontani nel tempo, incombe la crisi di Cipro che rischia di danneggiare, se non addirittura troncare, le relazioni Turchia-UE. È difficile prevedere le reali conseguenze sulle relazioni Turchia-UE se una Cipro divisa aderisse all'Unione, ma sarebbero senz'altro negative. L'ammissione della parte greca dell'isola all'Unione significa che una soluzione del conflitto diventa una condizione a pieno titolo per l'adesione della Turchia stessa. È poco probabile pensare che la Grecia e la Repubblica di Cipro possano accettare l'ammissione della Turchia senza una soluzione formale sull'isola. Da fonti ufficiali greco-cipriote si è già affermato che, nell'eventualità di una ammissione di Cipro alla UE come isola divisa, il governo di Cipro si opporrebbe alle trattative di adesione della Turchia fino a che si trovi una soluzione accettabile [15]. Anche il Parlamento Europeo ha avuto una reazione netta a riguardo. In una relazione del giugno 2001 su Cipro, il Parlamento Europeo ha affermato che "se la Turchia dovesse portare avanti la minaccia

[15] Judy Dempsey, "Divided Cyprus Threatens to Veto Expansion of EU", in *Financial Times*, 19 July 2001.

di annettere Cipro settentrionale in risposta all'adesione ciprio-ta alla UE (...) sarebbe la fine delle sue ambizioni di essere membro della UE" [16].

Se si considera l'equilibrio precario della politica turca che riguarda la UE, la prospettiva di crisi si profila più grave e più chiara. La Turchia si trova ora in una condizione di particolare instabilità a causa della persistente crisi economica nel paese. Tale situazione interna potrebbe portare alla necessità di indire elezioni anticipate. Gli ultimi risultati elettorali non fanno presagire che i partiti attualmente al governo possano trarre un vantaggio da elezioni anticipate. D'altro canto, data la crisi in corso, è probabile che l'attuale governo non rimarrà in carica fino al 2004. Si potrebbe pensare perciò all'eventualità di elezioni anticipate nel 2002 o nel 2003. A questo punto la variabile rappresentata da Cipro potrebbe condizionare gravemente e negativamente gli sviluppi futuri. Nel 2003 Cipro potrebbe essere sul punto di aderire formalmente all'Unione come isola divisa con il rischio di suscitare in Turchia una violenta reazione di nazionalismo facilmente sfruttabile dai partiti ultranazionalisti di destra. Allora la Turchia sarebbe ancora di più alienata dalla UE.

Ci si può chiedere se l'ambiguità che circonda il futuro delle relazioni Turchia-UE sia costruttiva piuttosto che distruttiva. Secondo alcuni, sia in Turchia che in Europa, continuare ad avere relazioni ambigue prive di un obbiettivo finale chiaro e discutere all'infinito sulla "vocazione" europea della Turchia, potrebbe essere un fatto auspicabile. In Turchia, gli euroscettici non dichiarati potrebbero credere che un limbo permanente sia utile al mantenimento di legami stretti con l'Europa, senza tuttavia impegnarsi troppo nel progetto europeo e, quindi, nelle riforme richieste. Secondo le opinioni di alcuni autori, molti in Turchia vorrebbero un'adesione alla UE platonica

[16] Parlamento Europeo, *Relazione sulla domanda di adesione di Cipro all'Unione Europea e lo Stato di avanzamento dei negoziati* (COM(2000)702-C5-0602/2000-1997/2171(COS)), Brussels, 17 July 2001 (www2.europarl.eu.int/omk/OM-Europarl?PROG=REPORT&L=IT&PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2001-0261+0+DOC+WORD+V0//IT&LEVEL=2&NAV=S).

piuttosto che reale [17]. Potrebbero essere contenti della situazione attuale anche tutti coloro che in Europa occidentale rabbrividiscono all'idea di 70 milioni di musulmani che entrano fare parte della UE e dell'allargamento delle frontiere del sud-est europeo al Medio Oriente e al Caucaso, ma che si sentono pressati dagli Usa ad integrare la Turchia in Europa e si rendono conto del significato strategico della Turchia. Gli scettici sul futuro europeo della Turchia potrebbero perciò preferire il mantenimento di un processo di adesione ambiguo e a lungo termine e lo sviluppo esplicito di una politica estera tra le due parti. Relazioni esterne anziché integrazione potrebbe essere anche il desiderio inespresso di molte personalità politiche europee e turche.

Eppure questo desiderio silenzioso è minato da tre gravi punti deboli. Il primo riguarda le aspettative generali in Turchia. Lo spostamento effettivo della politica della UE verso la Turchia dal programma di allargamento a un piano di relazioni esterne provocherebbe un'ondata immensa di indignazione nel paese. Per la Turchia la prospettiva e la possibilità di essere membro UE risalgono all'Accordo di Associazione del 1963 che, analogamente a quello firmato tra la Cee e la Grecia nel 1961, riconosceva esplicitamente la possibilità di una adesione futura del paese alla Cee. A partire dal 1963 la Turchia ha assistito a ondate successive di allargamento europeo che hanno incluso la Grecia nel 1981. Nei prossimi due-tre anni si assisterà ad un ulteriore allargamento all'Europa centrale e orientale con l'inclusione di paesi le cui relazioni ufficiali con l'Unione sono relativamente recenti. Se la prospettiva dell'ammissione della Turchia fosse sospesa a tempo indeterminato e sostituita da una politica estera più esplicita tra le due parti, le aspettative dell'opinione pubblica turca e la fiducia nell'Europa sarebbero danneggiate in modo fondamentale.

Il concetto di aspettative ci porta a rivolgere la nostra attenzione alla regione dei Balcani occidentali. In questi paesi, la UE sta conducendo una politica estera che pur avendo un'apparenza di integrazione esplicita, accenna soltanto a una possibilità di ade-

[17] Heinz Kramer, *A Changing Turkey: The Challenge of Europe and the US*, Washington, Brookings Institution Press, 2000, p. 201.

sione piena all'Unione in un futuro lontano. Eppure, rispetto alla Turchia, le aspettative dei Balcani occidentali sono di gran lunga inferiori. Relazioni ufficiali con l'Europa sono una novità e si sono sviluppate soltanto dopo le guerre recenti e dopo la sostituzione dei regimi dittatoriali nella regione. Tuttavia, la particolare situazione geografica della regione fa presagire che queste aspettative potrebbero essere soddisfatte molto prima rispetto alla Turchia; a lungo termine, con l'allargamento della UE verso l'Europa centrale e orientale, la regione dei Balcani occidentali non può che essere assorbita in Europa. Seppure incerto il momento dell'assorbimento, il destino ultimo di questa regione in Europa è ragionevolmente più chiaro di quello della Turchia.

L'altra faccia della medaglia nel paradigma della Pesc sul "divario tra capacità-aspettative" [18] è rappresentato dalle ancora limitate capacità dell'Europa in materia di relazioni esterne. Se le relazione dell'Europa con la Turchia fossero trasferite dal piano dell'allargamento a quello della politica estera, in cosa consisterebbero veramente? Come indica l'esempio dei Balcani occidentali, ad oggi l'Unione non ha ancora una politica estera realmente distinta dalla sua politica di integrazione. La Pesc tende a sviluppare una politica di integrazione lenta e graduale come formula per esportare pace, stabilità e sviluppo. Nonostante la attuale formazione della Forza di Reazione Rapida europea, indispensabile allo sviluppo di una politica di difesa e di sicurezza europea, c'è tuttavia una Pesc distinta, che ricalca il modello di politica estera di alcuni dei suoi stati membri. La questione della sostituzione solleva perciò inevitabilmente la domanda "sostituire con che cosa?".

Il secondo e forse più grave difetto dell'argomento a favore di una politica di "allargamento" ambigua e dello sviluppo di una politica "estera" europea più efficace per la Turchia è direttamente connesso con quelli che sono realmente gli interessi del-

[18] Christopher Hill (1998) "Closing the Capabilities-expectations Gap?" in John Peterson and Helene Sjursen (eds.), *A Common Foreign Policy for Europe: Competing Visions for the CFSP*, London and New York, Routledge, 1998, pp. 18-38.

l'Europa e della Turchia. Molti, sia in Turchia che in Europa, ritengono che il processo di riforma della Turchia e la sua graduale integrazione con la UE sia oltre che inevitabile anche altamente auspicabile per tutti. Gli interessi dell'Unione e di coloro che sono a favore delle riforme in Turchia, tendono ad incoraggiare un paese democratico, stabile e prospero. Come abbiamo già detto, il processo di riforme, per quanto generato dall'interno, dipende in gran parte da un'ancora europea credibile e quindi da una prospettiva credibile per l'inclusione della Turchia nelle strutture europee. In altre parole, come osservato da altri autori [19], una "politica di allargamento" distinta ma integrata da altre forme di "politica estera" permette all'Europa di essere presente nei territori dell'allargamento. La stessa cosa potrebbe e dovrebbe essere valida per la Turchia, se l'Europa assisterà veramente il processo di riforme turco. Considerando le decennali relazioni ufficiali tra le due parti, l'abbandono di fatto del programma di allargamento danneggerebbe gravemente il processo appena iniziato di riforme in Turchia.

Questi interessi europei e turchi sono diventati ancora più rilevanti dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001. I tragici accadimenti negli Usa e in Afghanistan hanno implicazioni serie per quanto riguarda le relazioni Turchia-UE. Da una parte, diventa sempre più importante comprendere la Turchia nella sfera europea e sostenere il modello turco in quanto paese moderno, musulmano e laico. D'altra parte, per la maggiore attenzione rivolta ai problemi di sicurezza da parte dell'occidente, è di cruciale importanza che la UE mantenga il suo equilibrio e effettivamente incoraggi le riforme riguardanti la democrazia e i diritti umani nei paesi candidati e al di là di essi. Da qui, la necessità di un'ancora UE forte e chiara in forma di una politica di allargamento credibile per sostenere il processo di trasformazione economica e politica in Turchia.

Il bisogno di credibilità non significa che si debba stabilire un cammino preciso con una meta finale da raggiungere tra dieci o quindici anni. Al contrario, questo non farebbe che mettere in

[19] Vedere il capitolo di Barbara Lippert nel presente volume.

risalto tutti i problemi e le incognite esistenti facendo deviare lo stesso processo che intende sostenere. Se la UE deve agire veramente come un'ancora e una presenza forte in Turchia, serve una politica di condizionalità stabile, sostenuta da obiettivi e impegni precisi e da misure intermedie finalizzate all'integrazione europea della Turchia anche prima che diventi membro effettivo della UE.

4. QUESTIONI POLITICHE

La politica di condizionalità dell'Unione nei confronti della Turchia si colloca in uno sfondo generale di incertezza, di vaghezza, di prospettive a lungo termine cui si accompagna il rischio incombente di una crisi sulla questione di Cipro. Questo non significa che le condizioni UE non debbano essere imposte alla Turchia, che debbano essere oggetto di trattative o che il processo di adesione debba essere sostituito da un percorso più rapido aperto solamente alla Turchia. Una politica di questo tipo significherebbe adottare criteri doppi e servirebbe semplicemente a scoraggiare le riforme interne in Turchia. Al contrario, bisognerebbe agire in modo da rendere veramente credibile il processo di adesione e quindi incoraggiare le riforme in conformità alle attuali condizioni dell'Unione.

Questo richiede in primo luogo uno sforzo della UE finalizzato a trovare una soluzione alla questione di Cipro prima della piena adesione dell'isola all'Unione che avverrà tra due o tre anni. In secondo luogo, richiede un pacchetto di misure, nell'ambito dell'allargamento, che siano complementari alla strategia di adesione della Turchia in modo da rafforzarne gli incentivi a intraprendere un processo di riforme su vasta scala.

4.1 Risoluzione della questione di Cipro

Per quanto riguarda Cipro, l'impiego di tutti i mezzi disponibili per incoraggiare una risoluzione rapida del conflitto decennale dovrebbe essere una priorità immediata della UE. Quest'ultima ha ripetutamente affermato che l'inclusione sia della Turchia che di Cipro nel processo di adesione agirebbe da catalizza-

tore per una soluzione del conflitto. Finora, sembra che sia vero il contrario. Inoltre, l'Unione non sembra considerare abbastanza le conseguenze negative che potrebbero esserci se la sua politica fallisse. L'adesione di un'isola divisa potrebbe sia far sviare tutti i tentativi di riunificazione dell'isola che danneggiare in modo significativo le relazioni Turchia-UE.

In effetti, a partire dal summit di Corfù del 1994 e dalla riunione del Consiglio degli Affari Generali del marzo 1995 e, ufficialmente dal dicembre 1999, la risoluzione del conflitto non è un prerequisito per l'adesione di Cipro all'Unione. Per la UE era irragionevole lasciare i ciprioti greci ostaggi dei ciprioti turchi e dell'intransigenza turca. Eppure tutto quello che la UE ha fatto per trovare una soluzione al conflitto è stato sbandierare incentivi economici ai ciprioti turchi più poveri e isolati e includere formalmente la Turchia nel processo di adesione pensando che queste misure da sole potessero creare la volontà politica necessaria a risolvere il conflitto. Elogiando i meriti del processo di pace dell'Onu, la UE se ne è in realtà lavata le mani.

Eppure in vista dell'adesione all'Unione della Grecia e della Gran Bretagna, dell'ingresso di Cipro in un futuro non troppo distante e dell'adesione della Turchia, la UE è diventata un elemento integrale dello stesso conflitto. Dovrebbe perciò impegnarsi nel processo in modo più attivo, ovviamente senza duplicare le attività dell'Onu. Dovrebbe incoraggiare direttamente i funzionari ciprioti turchi a partecipare alle trattative in qualità di futuri rappresentanti del comune Stato di Cipro [20]. Dovrebbe discutere con i funzionari ciprioti turchi e greci sui periodi di transizione e sulle esenzioni dalla immediata liberalizzazione totale delle quattro libertà. Dovrebbe incoraggiare i ciprioti greci a riaffermare il loro impegno a rispettare i principi di un accordo già accettato nel contesto Onu. Infine, dovrebbe coinvolgere la Turchia in una discussione sul sistema futuro di sicurezza riguardante Cipro.

[20] E non semplicemente come membri del gruppo cipriota-greco partecipante alle trattative.

4.2 Integrazione del processo di adesione turco con una "Strategia Europea" per la Turchia

Oltre all'incentivo condizionato rappresentato dalla adesione alla Unione, le relazioni Turchia-UE dovrebbero rafforzarsi nel breve e medio termine seguendo altre strade complementari. Questo servirebbe a mandare segnali ad Ankara circa la chiarezza degli obiettivi UE, ad aumentare la fiducia della Turchia nell'Unione e a valorizzare le ricompense che la Turchia si aspetta. Il summit europeo di Lussemburgo propose di offrire alla Turchia una "speciale strategia europea" nel contesto dell'allargamento *invece* della candidatura. Questa proposta fu accolta con grande scetticismo in Turchia che si vide dissociata dal processo di allargamento. L'esclusione di fatto del paese dal processo di adesione sostituendolo con una "strategia europea" confermò i dubbi diffusi in Turchia riguardanti gli atteggiamenti europei di pregiudizio verso la Turchia musulmana.

Tuttavia, il concetto di una strategia europea potrebbe essere un *elemento complementare* utile al processo di adesione della Turchia alla UE. A patto che rimanga aperta l'opzione di adesione e che il processo di allargamento proceda, una strategia europea potrebbe ridurre in modo significativo i limiti e le manchevolezze dell'attuale politica UE di allargamento verso la Turchia. Una effettiva strategia europea in forma di misure a breve e medio termine finalizzate ad integrare il processo di adesione a lungo termine potrebbe rafforzare in modo significativo le relazioni Turchia-UE e accelerare l'integrazione della Turchia in Europa. In questi termini, il ruolo diretto della UE e la sua presenza nel processo di riforme interne in Turchia acquisterebbero un maggiore rilievo.

È fondamentale sottolineare il concetto di complementarietà. Una "strategia europea" e il processo di adesione potrebbero essere complementari in due modi diversi. In primo luogo, una "strategia europea" servirebbe ad accelerare il processo di adesione incoraggiando le riforme in Turchia; servirebbe anche ad aumentare la percezione dell'impegno della UE verso la Turchia, farebbe accrescere la fiducia reciproca e l'importanza delle rela-

zioni Turchia-UE accorciando i tempi dei benefici promessi. Questi effetti, a loro volta, potrebbero essere una spinta per la Turchia per intraprendere riforme sostanziali sia all'interno del paese che sul piano della politica estera e potrebbero rafforzare la posizione degli autentici sostenitori della UE in seno alla classe politica turca. Le riforme, a loro volta, accorcerebbero la strada della Turchia verso l'Unione.

In secondo luogo, una "strategia europea" potrebbe essere complementare al processo di adesione trovando un modo mediante il quale la Turchia possa diventare membro virtuale della UE in particolari campi della politica prima di diventare membro effettivo. Integrandosi nella Unione in diverse sfere politiche (sia nel primo che nel secondo pilastro) mediante formule designate in modo specifico, la transizione totale della Turchia verso l'Europa potrebbe diventare più rapida e più facile.

Ma in cosa potrebbe consistere una "strategia europea" adeguata e complementare? Dal 1997 la Commissione europea ha lavorato sull'idea di una "strategia europea per la Turchia" proponendo uno sviluppo dell'unione doganale Turchia-UE e rafforzando una cooperazione finanziaria. Il 4 marzo 1998 la Commissione propose l'estensione della unione doganale all'agricoltura e ai servizi e il rafforzamento della cooperazione in diversi campi. Le disposizioni della strategia europea stanziavano per la Turchia 150 milioni di euro per il periodo 2000-2002. Questi provvedimenti sono indubbiamente costruttivi. La percentuale più alta di importazioni UE dalla Turchia deriva da prodotti agricoli che insieme ai prodotti tessili, nel 1999, raggiunsero il 14% delle importazioni totali dell'Unione (a fronte dei macchinari, materiale da trasporto, prodotti chimici e combustibile che complessivamente ammontarono al 3,6% delle importazioni totali [21]). Sono necessari anche i trasferimenti finanziari che furono bloccati fino al 1999 dalla Grecia nel Consiglio dei Ministri.

Una maggiore integrazione in questioni di scambi commerciali sarebbe particolarmente importante considerato il diffuso

[21] European Commission, DG Trade, *Bilateral Trade Relations: Turkey* (europa.eu.int/comm/trade/bilateral/tur.htm).

scetticismo in Turchia sull'unione doganale. In un articolo pubblicato nel *Turkish Daily News*, T. Duggan sosteneva che, considerando i relativi guadagni che l'UE trae dalla unione doganale con la Turchia, sarebbe contro i suoi interessi promuovere la Turchia a Stato membro della UE perdendo, in tal caso, i vantaggi derivati dagli scambi commerciali. Per cui, Duggan conclude, "sembra più vantaggioso per la UE mantenere le cose come stanno ora con la Turchia che ancora bussa alla porta dell'Unione per essere ammessa, mentre quest'ultima si lecca i baffi" [22]. Se questa posizione sia corretta è da vedere, tuttavia mette in luce lo scetticismo che serpeggia in Turchia. Estendere l'unione doganale in termini più favorevoli alla Turchia non solo darebbe vantaggi economici al paese, ma potrebbe far migliorare la fiducia e la comprensione reciproca e ridurre il problema della credibilità della UE nella sua politica nei confronti della Turchia.

In ogni caso, un'estensione della unione doganale non è sufficiente. Una "strategia europea" sostanziale tale da integrare il processo di adesione e da offrire forti motivazioni per riforme democratiche nel paese avrebbe bisogno di ulteriori elementi derivati dai campi del primo e secondo pilastro. Qui appresso indichiamo alcune possibili linee di sviluppo per il rafforzamento di una "strategia europea" per la Turchia.

4.3 Politica monetaria

Prima dell'ultima crisi economica, la Turchia si era impegnata nell'attuazione di un piano di sostegno per più di un anno del Fmi, che aveva la finalità di ridurre il livello di inflazione a una cifra nei due anni successivi. Fino alle crisi di fine 2000 e inizio 2001, la realizzazione di questo programma era stata una delle più riuscite per decenni.

Nonostante i meriti, il programma del Fmi presentava dei seri punti deboli, risentendo dei problemi tipici associati a un tasso di cambio fisso. La manovra di fissare il tasso di cambio era stata considerata credibile, almeno nel breve termine, dai mercati

[22] T.M.P. Duggan, "Turkey's Long March to the EU" *Turkish Daily News*, 19 February 2001 (www.turkishdailynews.com/old_editions/02_08_01/for.htm#f5).

finanziari. Le banche iniziarono a prendere in prestito dollari a basso costo e a fare grossi investimenti in Buoni del Tesoro turchi ad alto reddito. L'attività netta sull'estero dei sistemi bancari cominciò a scendere in modo vertiginoso lasciando le banche in una posizione scoperta. Fino a che il tasso di cambio riuscì a tenere, questo sistema diede risultati molto vantaggiosi, ma l'esposizione delle banche le rese vulnerabili ai cambiamenti delle condizioni dei mercati finanziari.

Gli scandali sollevati dagli episodi di corruzione del novembre 2000 e febbraio 2001 fecero crollare la fiducia e con essa il regime di tasso di cambio e l'economia turca nel suo insieme. Il programma turco non era condannato alla rovina fino a che la fiducia si mantenne alta; tuttavia, questa venne meno col persistere dei sistemi illegali messi in atto dalle banche private (dopo la crisi del novembre 2000) che crearono una condizione di pericolosa esposizione per le banche controllate dal governo e misero in dubbio la loro gestione e i tassi di impiego. In condizioni di fiducia bassa e quindi di tassi di interesse alti, la situazione diventò incontrollabile. I tassi di interesse arrivarono al 100% e la moneta si svalutò di quasi il 100%. I tassi di interesse alle stelle portarono a un crollo della domanda interna e all'aumento del deficit fiscale. Il governo fu costretto ad aumentare le tasse parallelamente alla contrazione economica necessaria per mantenere la fiducia degli investitori. L'effetto combinato della crisi e della corruzione diffusa ha fatto sì che ora il rapporto tra debito e Pil è vicino al 100%. La Turchia è sempre più in posizione di vulnerabilità di fronte ad attacchi speculativi.

Queste crisi finanziarie non si sarebbero verificate con un comitato di controllo monetario che avrebbe potuto impedire al governo di agire prestatore di ultima istanza e avrebbe potuto costringere le banche a fare riforme. Una alternativa a questa situazione sarebbe la "eurizzazione" dell'economia turca che si potrebbe realizzare mediante la introduzione immediata di un comitato di controllo monetario con l'aiuto del quale la Banca Centrale potrebbe cambiare qualunque somma di lire turche in euro ad un tasso di cambio fisso. Questo tasso, fisso fino al 2002,

avrebbe permesso il cambio di tutte le lire in euro (banconote e monete).

La "eurizzazione" unilaterale significherebbe la perdita dello strumento del tasso di cambio e la perdita totale del controllo sulla politica monetaria fino a che la Turchia non entri a fare parte della UE. D'altra parte, la "eurizzazione" sarebbe nell'insieme estremamente auspicabile. In un contesto di instabilità politica e di corruzione quale quello turco, riuscire a realizzare con successo un processo di riforme è un compito molto difficile. Un programma sostenuto dal Fmi, basato esclusivamente su riforme interne, ha poche probabilità di successo in condizioni di instabilità e corruzione politica. L'adozione di una valuta straniera potrebbe trasformare l'economia politica turca rendendo impossibile il sostegno di imprese in perdita. Rinunciando al controllo sulla politica monetaria, i governi potrebbero impegnarsi seriamente in una serie di ampie riforme del sistema bancario.

Inoltre, paesi con regimi fiscali e monetari deboli come la Turchia, hanno tutto da guadagnare da una "eurizzazione" [23]. Quando paesi fortemente indebitati perdono credibilità agli occhi degli investitori, pagano un premio di rischio mediante tassi di interessi più alti. Il servizio del debito pubblico più alto che si viene a creare fa sì che il governo possa tentare di ridurlo mediante l'inflazione a sorpresa. Un'aspettativa di questo genere aumenta il premio di rischio mettendo in moto un circolo vizioso di tassi di interesse crescenti fino a che il governo crolla. Può ristabilirsi un circolo vizioso di credibilità, tassi di interesse bassi e servizio del debito pubblico limitato se i mercati finanziari credono a priori che i governi terranno duro sull'inflazione. Questo potrebbe essere il caso se si adottasse l'euro e, quindi, si rinunciasse al controllo della politica monetaria.

L'introduzione della Turchia nella zona dell'euro sarebbe una misura complementare al processo di adesione della Turchia all'Unione per due motivi. Mediante l'adozione dell'euro e lo spostamento verso una situazione di maggiore equilibrio, il

[23] Daniel Gros and Alfred Steinherr, *Winds of Change: Economic Transition in Central and Eastern Europe,* London, Longman and Cambridge, Mit Press, 2001.

governo potrebbe ridirigere la spesa pubblica verso fini più costruttivi. Riducendo la spesa del servizio di debito pubblico, potrebbe permettere l'impiego di risorse nella economia reale e in particolare nello sviluppo del sud-est. Tutti i programmi di sviluppo economico del sud-est proposti negli ultimi anni sono stati in parte ostacolati da limiti di budget. La riabilitazione economica della regione accompagnata da riforme politiche necessarie per quanto riguarda la popolazione curda farebbe avvicinare la Turchia ai criteri politici della UE stabiliti a Copenhagen. Questo, a sua volta, darebbe un'accelerazione al processo di adesione del paese.

In secondo luogo, l'inclusione della Turchia nella zona dell'euro prima che faccia parte dell'Unione aiuterebbe il processo di adesione permettendo al paese di partecipare alla sfera della politica monetaria e del commercio. Questo fatto sarebbe, per la Turchia, una conferma dell'impegno della UE circa la sua futura adesione e un incoraggiamento per il suo ingresso definitivo in Europa.

Dobbiamo osservare che in una conferenza tenuta a Firenze nel giugno 2001, il Ministro dell'Economia Kemal Dervis ha proposto l'adozione unilaterale dell'euro prima dell'ingresso della Turchia nella UE [24]. Dervis ha avanzato l'idea di eurizzazione in cinque anni, una volta raggiunto un livello di inflazione basso. Quanto è stato detto inizialmente fa pensare che potrebbe avvenire molto prima.

4.4 Politica di Sicurezza e Difesa Europea

Trovare una formula per inserire la Turchia nelle strutture della Politica di Sicurezza e Difesa Europea rappresenta il secondo "pilastro" fondamentale di una strategia europea per la Turchia. Il ruolo della Turchia nella nascente Pesd è stato argomento di accese discussioni tra la Turchia e la UE per parecchi mesi. La Turchia ha promesso 4-5.000 truppe alla Forza di Reazione Rapida e, in quanto membro associato dell'allora Ueo, è deter-

[24] Vedere "Turkey May Adopt the Eeuro Before Joining the EU, Says Dervi_", in *Financial Times*, 4 June, 2001.

minata a partecipare alle procedure decisionali come faceva con la Ueo [25]. Le conclusioni al termine del summit della Nato di Washington nel 1999 avevano assicurato alla Turchia che membri non-UE della Nato avrebbero goduto di analoghe funzioni consultive nell'ambito della Pesd come facevano nella Ueo. La Unione successivamente negò questa forma di partecipazione [26]. Proprio per il suo desiderio di svolgere un ruolo da protagonista assoluto della sicurezza a livello internazionale, la UE ha sempre respinto ogni interferenza nelle sue capacità decisionali autonome. Tuttavia, alla luce della prospettiva a lungo termine dell'adesione della Turchia all'Unione (a differenza di altri membri della Nato e candidati UE come la Ungheria e la Repubblica ceca) e della sua posizione geografica instabile e soggetta a conflitti (a differenza della Norvegia, paese non candidato e membro della Nato) la Turchia si è opposta con veemenza a questa decisione. All'interno della Nato la Turchia ha perciò posto il veto all'accesso della UE alle risorse Nato nella gestione di crisi.

Tenuto conto del contesto generale legale, delle preoccupazioni pressanti della Turchia in materia di sicurezza così come della stessa struttura istituzionale della UE e del suo desiderio di mantenere la propria indipendenza nella sfera della sicurezza, è necessario individuare una formula specifica mediante la quale la Turchia (e altri alleati europei non-UE) possa inserirsi nella Pesd. Una formula specifica è cruciale anche perché impedirebbe alla Turchia di sentirsi ulteriormente esclusa in seguito all'abbandono da parte dell'Unione di numerosi meccanismi di inclusione di membri associati adottati dalla Ueo. Agli occhi della Turchia la posizione attuale della UE illustra la generale mancanza di impegno credibile nei suoi confronti. Rilanciare la credibilità mediante un inserimento nella Pesd rinforzerebbe sicura-

[25] Vedere articolo di Ismail Cem, "Personal View", in *Financial Times*, 29 May 2001.

[26] Vedere European Council, *Presidency Conclusions. Annex VI, Presidency Report on the European Security and Defence Policy*, Nice, 7-9 December 2000 (www.iss-eu.org/chaillot/chai47e.html#32) per la misura dell'impegno proposto dalla UE per paesi alleati non-UE e paesi candidati.

mente la percezione che la Turchia ha dell'impegno della UE nei suoi confronti e, incoraggiando cambiamenti politici nel paese, darebbe un'accelerata al processo di piena adesione alla UE.

Quale formula potrebbe essere conforme sia ai principi legali sia ai desideri politici europei e allo stesso tempo tenere conto delle preoccupazioni della Turchia? Una soluzione giusta per la Turchia (come per la Norvegia e altri membri della Nato non appartenenti alla UE) potrebbe essere rappresentata da un "Accordo di Sicurezza" separato, improntato a principi simili, che includa l'Islanda e la Norvegia (non membri UE) nella politica di Schengen per quanto riguarda la sfera della Giustizia e degli Affari Interni. L'Accordo di Schengen era un accordo intergovernativo raggiunto fuori del contesto UE. Nel Trattato di Amsterdam del 1997 l'accordo venne incluso nell'*acquis* della UE. Il suo scopo è quello di eliminare tutti i controlli alle frontiere terrestri, portuali e aeroportuali. Il 26 marzo 2001, i cinque paesi nordici (Svezia, Finlandia, Danimarca, Norvegia e Islanda) parteciparono all'Accordo di Schengen e quindi, in parte, entrarono ufficialmente nella UE. L'Accordo consente a questi paesi di mantenere l'Unione dei Passaporti Nordici che permette ai cittadini di muoversi liberamente attraverso le frontiere. La Norvegia e l'Islanda, tuttavia, rimangono membri non UE. All'interno del Consiglio dei Ministri non hanno diritto di veto e perciò la UE mantiene la sua indipendenza. Se il Consiglio prendesse una decisione che fosse poi rifiutata dal Parlamento norvegese o islandese, l'accordo verrebbe meno. Tuttavia, questi due paesi non membri UE sono automaticamente ammessi a partecipare alle riunioni del Consiglio dei Ministri quando sono in discussione questioni di Schengen. In tali casi la loro partecipazione alle decisioni politiche è automatica e, per un certo verso, autorevole pur rimanendo distinta, su un piano formale, da quella dei membri effettivi della UE.

Questo modello di accordo intergovernativo sia al di fuori che all'interno dei Trattati UE potrebbe essere trasferito alla sfera della sicurezza per paesi come la Turchia e la Norvegia. Si potrebbe concepire un accordo europeo intergovernativo sulla

sicurezza. con due possibili varianti:1) gli stati membri dell'Unione si impegnano in un accordo intergovernativo di questo tipo con la Turchia, oppure 2) la stessa UE si dichiara disponibile ad un accordo bilaterale con la Turchia. Gli elementi inclusi in questo tipo di accordo potrebbero essere varianti di quelli discussi nella riunione della Nato di Budapest nel maggio 2001, proposti dalla Gran Bretagna e dagli Stati Uniti. Una versione modificata di queste proposte potrebbe contemplare una modalità dettagliata e ufficiale di inclusione della Turchia nella Pesd ad ogni livello decisionale inclusa la presenza *automatica senza diritto di veto* nelle riunioni del Consiglio solo quando si discute di questioni di sicurezza che potrebbero colpire gli interessi della sicurezza nazionale del paese. Una partecipazione effettiva senza violare formalmente l'autonomia della UE permetterebbe perciò sia di salvaguardare i problemi della Turchia che farla avvicinare all'Europa, senza interferire con lo sviluppo della UE come protagonista autonomo della sicurezza nelle questioni internazionali.

4.5 Politica estera in Caucaso

Un'ultima componente di una "strategia europea" per la Turchia potrebbe considerare una cooperazione in politica estera nella regione del Caucaso. I possibili ruoli complementari della UE e della Turchia nel Caucaso meridionale potrebbero rappresentare un elemento definitivo e efficace di una "strategia europea per la Turchia".

La UE è sempre più preoccupata della sua politica nei confronti delle regioni periferiche che si estendono nei territori dell'allargamento e al di là di questi. I futuri confini della UE, spesso afflitti da instabilità e povertà permanente, richiedono un insieme di misure politiche consistenti finalizzate all'esportazione di stabilità e prosperità. Ma la UE non è pronta per svolgere un ruolo così impegnativo. In occasione del summit Osce del 1999 a Istanbul, tutti i leader del Caucaso meridionale e l'allora presidente Demirel si dichiararono a favore di un Patto di Stabilità per la regione che avrebbe interessato i tre stati del sud, i tre

stati confinanti (Russia, Turchia e Iran) e gli altri due protagonisti (UE e Usa). La UE, pur riconoscendone la necessità, si è mostrata cauta rispetto a tale iniziativa, alla luce del suo impegno massiccio nei Balcani e in altre regioni; nel Caucaso ha mantenuto un profilo politico basso e la sua politica si è rivolta quasi indistintamente al Caucaso e all'Asia Centrale. Inoltre, gli stanziamenti preventivati per questa regione vengono costantemente tagliati. La Missione della Troika del febbraio 2001 ha in parte aumentato l'impegno dell'Unione ma non ha segnato un netto cambiamento di visibilità nel Caucaso.

La Turchia invece è già presente nel Caucaso meridionale e potrebbe svolgere un ruolo fondamentale nello sviluppo economico e politico di questa regione. Eppure non può fare questo da sola. La Turchia confina direttamente con tutti e tre gli stati del Caucaso meridionale e ha forti legami con l'Azerbaigian e in misura minore con le repubbliche dell'Asia centrale e con altri popoli caucasici (gli Adigé in Georgia e i Karakaciani, i Kabardini e i Balkari nel Caucaso del nord). Dal crollo dell'Unione Sovietica in poi la Turchia si è attivata in modo particolare nella regione, costruendo scuole in Azerbaigian e in Asia centrale e facendo investimenti nel Caucaso del nord. Infine, il ruolo della Turchia è importante nello sviluppo energetico del Caspio come è dimostrato dal progetto dell'oleodotto Baku-Ceyhan e dei gasdotti adiacenti. Tuttavia, il positivo contributo potenziale della Turchia è ostacolato dalla sua posizione di parzialità nella regione e, in particolare, dalle difficoltà e mancanza di relazioni diplomatiche con l'Armenia.

Il potenziale ruolo politico ed economico della Turchia nel Caucaso e il riconoscimento, sebbene poco convinto, da parte dell'Unione dell'importanza della regione (tenendo conto della sua parziale incapacità e mancanza di volontà di assumere una guida più attiva e diretta) potrebbero essere complementari tra loro. In cooperazione con la Turchia, il coinvolgimento politico della Unione nella regione potrebbe avere un forte impatto senza aumentare sostanzialmente l'aiuto economico. Questo ovviamente richiede che si normalizzino le relazioni turco-armene.

L'ostruzionismo turco verso l'Armenia ha discutibilmente danneggiato gli interessi turchi. Ha radicalizzato le posizioni dell'Armenia e la sua Diaspora che hanno esercitato con successo pressioni per il riconoscimento del "genocidio" armeno del 1915 negli Stati Uniti, in Francia, Italia e nel Parlamento Europeo. Il blocco ha nuociuto alla reputazione della Turchia all'estero sebbene non abbia interrotto del tutto gli scambi commerciali turchi-armeni che passano attraverso la Georgia o l'Iran.

Anche in condizioni di normalizzazione delle relazioni turco-armene, il potenziale ruolo costruttivo della Turchia nel Caucaso è ostacolato dalla sua posizione di non neutralità sul conflitto Karabakh. Tuttavia, la collaborazione con la UE in questa area di politica estera farebbe aumentare la credibilità turca nel sostenere iniziative di cooperazione multilaterale nella regione. La complementarietà nella politica estera della Turchia e della UE nel Caucaso è di per sé evidente e dovrebbe essere sfruttata a pieno mediante la realizzazione di un contesto di cooperazione multilaterale che coinvolga tutti i protagonisti [27]. In una situazione di questo tipo la Turchia e la UE potrebbero individuare strategie per ruoli di reciproco sostegno. Tale cooperazione non solo rafforzerebbe le relazioni tra la Turchia e la Unione, ma permetterebbe alla Turchia di abituarsi alle norme, criteri e metodi della politica estera UE. Infine, servirebbe a incoraggiare la normalizzazione delle relazioni della Turchia con l'Armenia, un prerequisito che la UE pretende dai paesi che fanno richiesta di adesione secondo quanto stabilito dall'Agenda 2000 [28]. La cooperazione in questo campo sarebbe un elemento complementare al processo di adesione ancorando la Turchia più fortemente alla UE e incoraggiando riforme di politica estera nel paese.

[27] Per una discussione del Patto di Stabilità e in cosa potrebbe consistere vedere Sergiu Celac, Michael Emerson and Nathalie Tocci, *A Stability Pact for the Caucasus*, Cesp Working Document No. 145, Brussels, Centre for European Policy Studies, May 2000 (www.ceps.be/Pubs/2000/Caucasus/ndc/Newdeal.php).

[28] L'Agenda 2000 afferma che i paesi che fanno richiesta di adesione dovranno risolvere ogni disputa territoriale ancora irrisolta con altri membri UE o non membri confinanti mediante sia trattative che arbitraggio da parte della Corte di Giustizia Internazionale prima di poter diventare membri UE.

Conclusioni

In questo articolo abbiamo cercato di analizzare le ragioni per cui la inclusione della Turchia nel processo di adesione alla UE non ha finora innescato un meccanismo visibile di ampie riforme nel paese e non ha permesso alla Turchia di integrarsi progressivamente nell'Unione. La spiegazione di queste realtà sembra essere duplice. Parte dei motivi sono da ricercarsi nel sistema politico turco. Le riforme politiche e la conseguente integrazione con l'Europa richiede una reale rivoluzione del sistema turco, una trasformazione della stessa natura del concetto di Stato-nazione. Un cambiamento di tale portata in un paese vasto e afflitto da molti problemi non potrà che essere un processo lento. Inoltre, richiederà una classe politica nuova veramente impegnata a raggiungere l'obiettivo riformista ed europeo.

Ma non tutte le cause delle aspettative in parte disattese sono da ricercarsi ad Ankara. La politica UE non è riuscita a creare gli incentivi adeguati per stimolare la Turchia a intraprendere seriamente la via delle riforme. Finora la politica UE nei confronti della Turchia ha fatto raccomandazioni realistiche e auspicabili alla classe dirigente turca. Ma la sua politica di condizionalità ha sofferto di una mancanza profonda di credibilità. Oltre a ciò, la crisi incombente di Cipro è stato un altro fattore di incertezza se non di pericolo per le relazioni Turchia-UE. Ne segue che un contributo europeo serio alla risoluzione del conflitto cipriota prima che l'isola diventi membro dell'UE è fondamentale. Inoltre, una cooperazione maggiore tra le due parti e la partecipazione della Turchia alla politica commerciale, monetaria, della sicurezza ed estera potrebbe rappresentare una formula giusta sia per rafforzare le relazioni reciproche che per accelerare il processo di riforme democratiche nella Turchia del ventunesimo secolo.

10. *La politica estera dell'Unione Europea alla prova dei Balcani. Capacità e politiche nella risposta al conflitto armato del 2001 in Macedonia (Fyrom)*

di Mario Zucconi *

Introduzione

L'Accordo di Ohrid, osservava di recente un assistente del presidente macedone Boris Trajkovski, "suggella il rapporto della Macedonia con la comunità internazionale e l'Unione Europea" [1]. Riferita all'Accordo quadro (Framework Agreement, o FA) con cui i partiti etno-macedoni accoglievano molte richieste politiche della parte etno-albanese il 13 agosto 2001 dopo otto mesi di guerra civile strisciante nel paese, l'osservazione qui riportata riflette una posizione politica potenzialmente efficace e che evidentemente guarda al futuro. Altrettanto complesso, tuttavia, è il contesto di politica internazionale cui essa fa riferimento. Come quello assegnato all'Europa occidentale dalla posizione politica appena citata (questa rende l'Europa occidentale responsabile della sopravvivenza politica dello stesso FA e quindi della stabilità interna nel paese), analogamente ampio, e in parte nuovo, è il ruolo più generale che l'Europa occidentale ha svolto nel portare e mantenere sotto controllo un conflitto armato in Macedonia che si protraeva dall'inizio dell'anno e rischiava di trasformarsi in una guerra civile su vasta scala. Fra l'altro, le due missioni militari alleate in Macedonia, essenziali per l'attuazione dell'Accordo di agosto, sono state entrambe composte da personale europeo e a comando europeo – e con gli Stati Uniti nel ruolo limitato di appoggio logistico – pur se sotto la bandiera della Nato.

* Professore di Relazioni Internazionali, Università di Urbino.

[1] Intervista con l'autore. Il paese è stato ammesso alle Nazioni Unite, nel 1992, con il nome provvisorio di Former Yugoslav Republic of Macedonia. Tuttavia qui, per ragioni di semplicità, si usa il nome Macedonia.

Il conflitto armato sviluppatosi in Macedonia nel 2001 (a tutt'oggi non interamente concluso) e la svolta impressa dall'Accordo di agosto fra i rappresentanti dei due gruppi etnici appare come un caso ulteriore, se in scala ridotta e in un quadro politico regionale notevolmente rinnovato, della conflittualità sviluppatasi in questa regione in tutta la fase successiva alla fine della Guerra Fredda. In questo senso quel conflitto e quella svolta ripropongono i caratteri già individuati e i problemi già incontrati in oltre un decennio di intervento internazionale nella regione. Al tempo stesso, quegli sviluppi in Macedonia e l'Accordo di agosto aiutano in modo particolare a chiarire il rapporto di causalità dell'azione degli attori esterni (la cosiddetta comunità internazionale) rispetto agli eventi locali (della Macedonia, ma anche della regione nel suo insieme). Gli stessi sviluppi, infine, aiutano a misurare l'evoluzione delle capacità e della politiche degli alleati occidentali e dell'Unione Europea di affrontare i problemi politici dei Balcani.

1. IL CONFLITTO ARMATO DEL 2001 IN MACEDONIA

Considerata per un decennio una felice eccezione all'instabilità dei paesi successori della Jugoslavia socialista, all'inizio del 2001 la Macedonia vedeva improvvisamente svilupparsi un conflitto armato che finiva gradualmente con il coinvolgere la popolazione civile e faceva temere che si fosse arrivati, anche qui, ad una fase di guerra civile su larga scala. Incidenti violenti fra forze di sicurezza macedoni e popolazione albanese si erano avuti anche negli anni precedenti. Tuttavia, era soltanto a seguito dell'attacco contro una stazione di polizia, il 22 gennaio 2001 che, con la rivendicazione, appariva una sigla, Esercito di Liberazione Nazionale, che faceva pensare ad una forza etno-albanese organizzata. L'attacco, diceva il comunicato, voleva essere "un avvertimento agli occupanti macedoni e ai loro collaboratori di lingua albanese [...] Le uniformi degli occupanti macedoni seguiteranno ad essere attaccate fin quando la popolazione albanese non

sarà liberata" [2].

In una situazione in cui non era facile distinguere quanto questi sviluppi fossero collegati ad eventi nel Kosovo e in Serbia (per esempio, la valle di Presevo, in Serbia, restituita dalla Nato al controllo delle forze di Belgrado), quanto la guerriglia fosse composta da elementi albanesi provenienti dal Kosovo e quanto da militanti provenienti dai villaggi macedoni prossimi al confine, quanto infine si trattasse di operatori di traffici illeciti costretti a lasciare zone che da tempo usavano come base per quei loro traffici, la risposta delle autorità macedoni nei primi due mesi e fino alla seconda metà di marzo risultava volutamente contenuta. Questo era anche in parte dovuto al timore che una pressione risoluta contro gli estremisti nell'area del paese abitata dalla comunità albanese avrebbe potuto determinare la fine della collaborazione dei partiti rappresentanti di quel gruppo nel quadro dei governi di coalizione. Va aggiunto che, anche per quella ragione, fin dall'inizio la posizione di Skopje era che l'Esercito di Liberazione presente in Macedonia non fosse altro che un residuo di quello del Kosovo (ufficialmente dissolto) – che si trattasse cioè di un "conflitto importato" e che quindi toccasse alla comunità internazionale, e specificamente alla Kosovo Force a guida Nato (K-For), risolvere il problema cominciando con il sigillare realmente il confine.

Tuttavia, pur se sempre di modeste proporzioni, gli attacchi e gli scontri con le forze di sicurezza macedoni dovevano solo progredire, con l'esercito di Liberazione che, dopo alcuni mesi, sosterrà di aver ormai liberato una parte del territorio della Macedonia. Va aggiunto che, dall'inizio degli scontri armati, le forze macedoni dimostravano forti carenze di addestramento e di equipaggiamento. Infine, da una parte le stesse forze macedoni rispondevano con attacchi troppo indiscriminati nelle zone abitate dagli albanesi, mentre, poi necessariamente, per quella pres-

[2] Kristina Balalovska, Alessandro Silj and Mario Zucconi, *Minority Politics in Southeast Europe: Crisis in Macedonia*, Ethnobarometer, Working Paper No. 6, Rome, Ethnobarometer, January 2002, p. 14 (www.ethnobarometer.org/crisismacedonia.pdf). Tutte le citazioni di protagonisti macedoni sono riprese dalla prima parte di questo documento.

sione e per ragioni più generali (condizioni economiche, mancanza di diritti, etc.) i combattenti albanesi tendevano a trovare appoggio crescente nella comunità etno-albanese (fosse anche solo come risentimento verso le operazioni delle forze di sicurezza macedoni).

Indubbiamente il rapporto fra guerriglieri e popolazione etno-albanese doveva, nei fatti, risultare complessa. Fra l'altro lo spostamento delle attività dei primi, in primavera, dalla zona di Tetovo a quella di Kumanovo sembra fosse dovuta allo scarso appoggio incontrato dagli stessi guerriglieri nel primo caso. E tuttavia, indagini demoscopiche dei mesi più tardi dovevano indicare una progressiva identificazione della popolazione etno-albanese con quei militanti a scapito dei partiti tradizionali. Questi partiti stessi, poi, dovevano trovare nella pressione dell'Esercito di Liberazione uno stimolo e un sostegno alle rivendicazioni da loro avanzate. Avvertiva ad aprile Arben Xhaferi, il più influente dirigente politico etno-albanese, come "un rifiuto di dialogare [da parte dei partiti macedoni sulle richieste degli etno-albanesi] comporta un'aggravarsi della crisi [...] Se io fallisco, i combattenti avranno il diritto di continuare".

Quando, dopo un mese di pausa, alla fine di aprile i combattimenti riprendevano, le forze governative venivano equipaggiate con nuovi armamenti acquistati all'estero (carri armati ed elicotteri da combattimento). Una serie di nuovi scontri ed incidenti (due albanesi uccisi ad un posto di blocco e otto soldati caduti in un agguato) determinava una rapida radicalizzazione delle posizioni delle due comunità con sommosse in varie città e attacchi contro l'altra comunità etnica. L'ampliarsi dei combattimenti portava, inoltre, ad una crescente quantità di persone che fuggivano dai villaggi teatro dei combattimenti. I dati ufficiali dell'Alto Commissariato per i Rifugiati dell'Onu indicano 150.000 persone in fuga dalle proprie case prima dell'Accordo del 13 agosto, inclusi 80.000 albanesi che avevano passato il confine verso il Kosovo. Il solo episodio dell'occupazione di Aracinovo da parte dei combattenti albanesi, in giugno, portava all'abbandono delle proprie case da parte di 8.000 abitanti.

Aracinovo è stato anche uno degli sviluppi che dovevano determinare una svolta nella breve storia di questo conflitto. L'abitato veniva occupato da un grosso contingente dell'Esercito di Liberazione (tra le 400 e le 500 persone) il 10 giugno e, ad iniziare dal 22, l'esercito macedone lo attaccava con elicotteri da combattimento e cannoneggiamenti prolungati finché gli occupanti accettavano di essere evacuati nel quadro di un cessate il fuoco negoziato dall'UE e dalla Nato. Aracinovo è a meno di dieci kilometri dalla capitale (a portata di mortaio pesante), relativamente vicino all'aeroporto internazionale e in vista dell'unica raffineria e delle riserve di carburante del paese. Oltre, per questo, ad indicare una capacità dei militanti albanesi di raggiungere Skopje, l'occupazione di Aracinovo alzava anche il livello della minaccia di questa guerra civile strisciante nei confronti delle operazioni internazionali in Kosovo che proprio in quella zona avevano ed hanno la maggior base logistica e maggior via di rifornimento proveniente da Salonicco. Infine, assieme alla collocazione di questo abitato, Aracinovo introduceva un livello nuovo e più ampio del conflitto con conseguenze nuove e più drammatiche per la stabilità futura della Macedonia e della regione (una sconfitta degli albanesi avrebbe sicuramente avuto ripercussioni almeno in Kosovo). Lo stesso primo ministro macedone Ljubko Georgievski doveva più tardi riconoscere in televisione che Aracinovo avrebbe potuto trasformarsi nella "Cecenia della Macedonia" con le prevedibili conseguenze di reazioni internazionali [3]. La rilevanza di questo episodio sta proprio, come si discute più avanti, nel livello molto più decisivo di impegno che stimolava nelle capitali occidentali e fra i responsabili della Nato per una soluzione del conflitto.

Un altro sviluppo che doveva contribuire ad una svolta della crisi è l'accordo di Prizren (Kosovo) fra i due partiti macedone-albanesi (il Partito Democratico degli Albanesi e il Partito della Prosperità Democratica) e l'Esercito di Liberazione Nazionale.

[3] La municipalità di Aracinovo aveva quasi 10.000 abitanti. Di 2.000 case della municipalità, 1.600 risultavano danneggiate dalla battaglia, incluse 400 distrutte. Dati raccolti dall'autore in una visita ad Aracinovo.

Stabilito a metà maggio, l'accordo dava ai due partiti parlamentari il mandato di rappresentare gli interessi dei combattenti albanesi, mentre, al tempo stesso, convogliava su un solo binario l'azione politica dei macedone-albanesi e faceva dell'Esercito di Liberazione un partecipante indiretto ai negoziati con i partiti etno-macedoni. L'accordo stesso era stato mediato da funzionari occidentali evidentemente allo scopo di rendere più controllabile l'iniziativa e le posizioni stesse dei militanti albanesi.

Su queste due premesse – un coinvolgimento decisivo della comunità internazionale e un'unità di azione delle forze politiche albanesi – si costruiva un difficile negoziato che giungeva a metà agosto, pur nella prosecuzione di scontri armati intermittenti, all'Accordo di Ohrid. Firmato dai maggiori partiti delle due parti etniche, l'accordo seguiva una impostazione a doppio binario. Da una parte prevedeva la fine delle ostilità, la smobilitazione dell'Esercito di Liberazione e una amnistia per i combattenti, mentre, dall'altra, introduceva un processo di riforme che andavano incontro alle rivendicazioni etno-albanesi. Così la lingua albanese doveva divenire lingua ufficiale in aree dove quella di origine albanese costituiva almeno il 20% della popolazione; si prevedeva l'eliminazione di qualunque discriminazione e una quota proporzionale di posti pubblici per la popolazione albanese; doveva esserci un considerevole incremento di poliziotti di questo gruppo in aree con popolazione albanese; si progettava di sostituire i riferimenti a gruppi etno-nazionali con la definizione di "cittadini della Macedonia" nel preambolo della costituzione e lo sviluppo di un marcato decentramento amministrativo; e, con queste, ancora altre riforme.

L'attuazione delle riforme con leggi specifiche doveva risultare più laboriosa e prolungata nel tempo di quanto previsto ad Ohrid. Tuttavia e pur di fronte all'emergere di altri gruppi armati e di manovre dei politici etno-macedoni più estremisti, alla fine dell'anno si era giunti sia alla consegna delle armi (nei limiti concordati, e nelle mani della Nato) da parte dell'Esercito di Liberazione e sia alla contestuale approvazione di una serie di leggi di riforma (la legge sul decentramento, come altre molto

osteggiata da alcune forze etno-macedoni, sarebbe poi arrivata nel gennaio successivo).

2. IL RUOLO DEGLI ATTORI ESTERNI E, IN PARTICOLARE, DELL'UNIONE EUROPEA

L'Accordo quadro di agosto non sarebbe mai stato raggiunto senza un coinvolgimento progressivo – e alla fine molto intenso – dell'Unione Europea e degli Stati Uniti. E questo è il primo dato su cui è importante riflettere per capire sia se le capitali occidentali abbiano o meno le capacità di risolvere crisi come quella macedone e sia lo stesso livello di dipendenza degli sviluppi politici nella regione dall'azione degli attori esterni. In particolare, una indicazione che quelle capitali avessero (ed abbiano) capacità sufficienti per intervenire in quella crisi viene dal fortissimo risentimento seguito all'Accordo fra la comunità etno-macedone per esser stata costretta ad accettare l'Accordo stesso. Così, per esempio, un comunicato stampa di un'associazione macedone-americana definiva "il giorno della firma dell'accordo di pace' [come] uno dei giorni più neri e vergognosi della storia della Macedonia", denunciando che lo stesso 'documento' è privo di validità perché è stato firmato a seguito di un ricatto politico, militare ed economico che non ha precedenti [...] in violazione di e in contrasto con qualunque codice di diritto e di etica nazionale e internazionale".

Nella prima fase del conflitto, comunque, se doveva determinarsi una percezione differenziata delle posizioni europeo-occidentale (diretta alla salvaguardia dell'integrità dello Stato macedone) e Nato (più attenta alla parte albanese), la risposta degli attori esterni in realtà era rivolta soprattutto a contenere la progressione del conflitto. Da una parte le forze macedoni, come già indicato, risultavano sia carenti quanto alle loro capacità e sia troppo indiscriminate nella loro risposta (si sentiva molto presto la pressione delle organizzazioni umanitarie, che denunciavano violazioni dei diritti umani, sull'opinione pubblica occidentale). Dall'altra poi, pur preoccupando quello che avveniva in Macedonia per le possibili conseguenze sulle operazioni internaziona-

li in Kosovo, la gran parte delle capitali alleate resistevano all'idea di una nuova missione nei Balcani. Se vi era una pressione politica su di esse – a cominciare da Washington – a proposito della regione, quella pressione era in direzione di una riduzione dell'impegno e non di un suo allargamento.

In quella prima fase, inoltre, il problema del Kosovo doveva suggerire cautela. Gli attacchi della guerriglia albanese si sviluppavano in un contesto di confusione e di difficoltà per i militanti albanesi in Kosovo, per gli operatori di traffici illeciti e per i gruppi albanesi militanti in generale (per esempio, caduto Milosevic la prospettiva di un Kosovo indipendente si era allontanata, la fine della zona di interdizione alle forze serbe nella valle del Presevo eliminava una zona franca usata da estremisti albanesi e contrabbandieri, etc.). Evidentemente un attacco decisivo contro quei gruppi armati e una pressione militare accresciuta sulla popolazione macedone-albanese avrebbe cambiato le condizioni sul terreno per la K-For (quello che tecnicamente si definisce come *permissive environment*) in Kosovo e per l'amministrazione civile dell'Onu – le condizioni, cioè, cui Nato ed Onu si era già adattate in una logica di mantenimento del controllo della situazione, ma tendente sempre alla riduzione dell'impegno. E la posta in gioco soprattutto per la K-For, l'operazione Nato più ampia, al momento, e di grande visibilità, era molto alta.

L'invito della comunità internazionale ai dirigenti macedoni, per tutta quella prima fase, era quindi di "non reagire con eccesso [...] usare prudenza, ed usare una quantità di forza proporzionale", nel linguaggio usato in una audizione del Congresso statunitense [4]. D'altra parte, se si ribadiva costantemente la "forte condanna della continua violenza da parte degli estremisti etnoalbanesi [...e] un forte appoggio all'integrità territoriale della Macedonia", vi sono indicazioni, che, almeno nei primi mesi, l'iniziativa degli attori internazionali non abbia determinato alcuna

[4] Testimonianza del Gen. Joseph W. Ralston, US Congress Committee on Armed Services, *Hearings on National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2002*, Washington, 29 March 2001
(commdocs.house.gov/committees/security/has088000.000/has088000_0.HTM).

inibizione nei militanti albanesi. A parte la mancanza, per qualche tempo, di una risposta decisa in quella direzione, l'"alleanza" stabilita in Kosovo nella guerra contro Milosevic creava una aspettativa ed un quadro mentale molto precisi. I segnali provenienti soprattutto da Washington – "Non abbiamo alcun piano di mandare truppe in Macedonia", dichiarava inequivocabilmente, per esempio, il Segretario alla Difesa statunitense Donald Rumsfeld alla fine di marzo – contribuivano probabilmente a creare le condizioni per lo sviluppo degli attacchi armati. Prima ancora che il conflitto prendesse la forma descritta sopra, soprattutto dai consiglieri del presidente-eletto, Richard Cheney e Condoleezza Rice, erano venute dichiarazioni che facevano pensare ad un disimpegno di Washington dalla regione tanto che, una volta in carica, lo stesso presidente aveva dovuto tranquillizzare gli alleati accettando la linea proposta dal segretario di Stato Colin Powell: "Ci siamo andati insieme e ne usciremo insieme". Le critiche alla posizione di Washington presenti talvolta nella stampa europea fanno pensare ad una più pronunciata reticenza di Washington rispetto alla possibilità di un impegno in Macedonia. Il 21 marzo, per esempio, il *Daily Telegraph* di Londra riportava opinioni di dirigenti europei concludendo che "il tentativo della Nato di portare sotto controllo il conflitto in espansione nei Balcani è ostacolato dalla riluttanza degli americani di rischiare perdite umane" [5].

In realtà, poi, l'impegno europeo e statunitense doveva soltanto crescere, via via che i combattimenti si estendevano e che aumentava il rischio per le operazioni alleate nel Kosovo. Come già indicato, sia a Prizren (l'accordo fra partiti albanesi e guerriglia) e sia nel caso di Aracinovo l'intervento di mediatori esterni doveva risultare decisivo. In quest'ultimo caso non si trattava soltanto di portare le due parti ad un cessate il fuoco, ma anche dell'evacuazione dei combattenti albanesi attuata dalla Nato con

[5] Michael Smith, Ben Felton and Anton La Guardia, "American Body-bag Syndrome is holding back NATO", in *Daily Telegraph*, 21 March 2001 (www.telegraph.co.uk/news/main.jhtml?xml=%2Fnews%2F2001%2F03%2F21%2Fwbalk121.xml).

propri mezzi di trasporto (i combattenti albanesi messi su autobus e scortati attraverso le linee delle forze macedoni fino ai luoghi da cui erano venuti) [6].

Con Aracinovo i rischi per la conduzione delle operazioni internazionali in Kosovo (civili come militari) si facevano, come si è già detto, molto più evidenti. Ed un livello di allarme più alto veniva immediatamente registrato a Washington. Diceva il comunicato stampa del Dipartimento di Stato dell'11 giugno: "Con l'occupazione di Aracinovo, gli estremisti hanno innalzato il livello del conflitto e costituiscono una potenziale minaccia alle linee di rifornimento della Nato" [7]. E un segno di questa accresciuta preoccupazione va vista nel fatto che le autorità alleate non avessero dubbi rispetto alla necessità di allontanare, sani e salvi, i combattenti albanesi, anche se questo doveva comportare una forte reazione della popolazione etno-macedone contro le forze alleate (fra l'altro, la colonna di mezzi Nato con gli albanesi veniva ostacolata da blocchi stradali attuati dagli abitanti di altri centri, e, nei giorni successivi, dovevano esserci sommosse a Skopje e attacchi contro le sedi governative con l'evacuazione delle stesse) e un perdurante forte risentimento (assieme a rispetto, come si dice più avanti) contro le stesse nei mesi successivi.

Anzi, quella soluzione esterna all'episodio di Aracinovo (vi sono valutazioni diverse di come la battaglia andasse sviluppandosi, ma sembra del tutto probabile che le forze macedoni, superiori per mezzi, avessero la possibilità di prevalere e determinare una sconfitta pesante per la parte albanese) era il segno di un impegno più intenso, concreto e durevole che le capitali alleate dovevano mostrare, da questo momento in poi, nei confronti della crisi. Questo mentre i responsabili alleati seguitavano a sostenere che quell'episodio non rappresentava un cambiamento nella direzione di un intervento diretto della Nato in Macedonia.

[6] Informazioni sulla base di interviste di questo autore. Si veda, inoltre, Ian Fisher, "U.S. Troops get Involved", in *International Herald Tribune*, 27 June 2001.

[7] US Department of State, *National Liberation Army Escalates Conflict*, Press Statement, 11 June 2001 (usinfo.state.gov/regional/eur/macedonia/escalate.htm).

Minacce ed incentivi venivano usati nei riguardi di entrambe le parte in conflitto nel tentativo di costringerle ad un compromesso. Le pressioni sulla parte albanese riguardavano la possibilità di impedire ad essa di muoversi e rifornirsi attraverso il confine. Soprattutto, poi, per questa parte il coinvolgimento degli attori esterni era fondamentale se voleva ottenere dei risultati con la parte macedone – quel coinvolgimento divenendo, probabilmente, da un certo punto in poi della crisi, il centro stesso della strategia dei combattenti albanesi. L'importanza di questo accresciuto impegno degli alleati occidentali veniva rilevato da un dirigente dell'Esercito di Liberazione quando si riferiva al cessate il fuoco successivo ad Aracinovo (5 luglio) come ad uno "diverso dai precedenti e più importante perché l'accordo è stato raggiunto sotto gli auspici della UE, degli Usa e della Nato e inteso a creare le condizioni per la ripresa del dialogo politico" [8].

Da diverse capitali alleate venivano ora indicazioni di una disponibilità nuova a partecipare ad una forza per la Macedonia. E, il 27 giugno, Washington mostrava la sua nuova volontà di intervenire con decisione quando il presidente stesso segnalava, con un rovesciamento delle posizioni espresse in precedenza, la possibilità di mettere a disposizione truppe per una missione e avvertiva che nessuna opzione era esclusa. Alla stesse data, l'amministrazione statunitense prendeva misure concrete per limitare la mobilità di capitali e persone riguardante i combattenti albanesi in Macedonia.

Per quanto riguarda l'Unione Europea, gli osservatori internazionali parlavano di un suo, più intenso coinvolgimento in questa fase, soprattutto con la convocazione di un consiglio speciale dei ministri degli esteri a Lussemburgo per discutere della crisi. L'istituzione europea si era già impegnata concretamente dall'inizio della crisi, acquistando una visibilità nuova negli affari della sicurezza internazionale, soprattutto quando, ad aprile, aveva firmato con Skopje il primo Accordo di Stabilizzazione e Associazione (il più importante, primo passo stabilito dalla UE

[8] Si veda Joseph Fitchett, "Early Signs of Success in Macedonia", in *International Herald Tribune*, 9 July 2001.

nell'itinerario verso l'integrazione di nuovi stati-membri) nei Balcani come incentivo per la formazione di un governo di unità nazionale. All'incontro di Lussemburgo del 25 giugno veniva chiamato a partecipare anche il ministro degli esteri macedone, Ilinka Mitreva, al quale si chiariva che la condizione perché Skopje potesse sperare nell'aiuto finanziario internazionale era che si raggiungesse un compromesso con gli etno-albanesi. La stessa condizione, si chiariva anche, riguardava la possibilità di mantenere aperta la prospettiva verso l'integrazione con l'Europa unita. Sul governo macedone, in effetti, in questa fase, venivano dirette le pressioni più consistenti – tanto la minaccia di sanzioni negative quanto la promessa di premi. In aggiunta, si chiedeva aiuto al costituzionalista francese Robert Badinter per suggerire riforme alla costituzione del paese. Infine, la riunione del ministri degli esteri decideva di mandare un inviato speciale a Skopje – nella persona dell'ex ministro della difesa francese François Leotard – con il compito di aiutare il negoziato fra le due parti. Questa decisione veniva subito replicata da Washington con la nomina dell'ambasciatore James Pardew. Inviati speciali dei paesi alleati (della Nato, uno *de facto* per gli Stati Uniti, etc.) avevano operato già nella fase precedente; i nuovi inviati, tuttavia, venivano in Macedonia con una missione molto precisa e con un più alto grado di impegno politico dei paesi che rappresentavano e quindi di leve da usare. Gli osservatori internazionale parlano tutti di pressioni particolarmente pesanti degli attori esterni sulla Macedonia e sui militanti albanesi nella fase apertasi con l'episodio militare di Aracinovo [9].

L'Unione Europea, gli Stati Uniti e la Nato non sono stati soltanto i mediatori che hanno portato le parti locali all'Accordo. Ma, di quell'Accordo, sono stati parti integranti. E, prima ancora degli incentivi offerti alle parti, il discorso riguarda la parte prevista per la Nato nell'Accordo stesso. Il disarmo dei combattenti albanesi doveva avvenire – come poi avverrà – appunto nelle mani della Nato. E le diverse fasi del disarmo erano coor-

[9] Si veda, per esempio, Ian Fisher, "Macedonia and Rebels Signs Truce", in *International Herald Tribune*, 6 July 2001.

dinate con diversi stadi di progresso dell'iter legislativo delle riforme previste dall'Accordo. Inoltre, mentre si procedeva con le riforme, inoltre, nei mesi da settembre in poi, si prendeva atto della necessità di una presenza continuativa delle forze Nato per impedire una ripresa dei combattimenti ed assicurare la sopravvivenza politica dell'Accordo quadro.

Tra gli incentivi offerti per il raggiungimento dell'Accordo di agosto e la sua successiva applicazione dovevano esserci più generosi aiuti economici sia da parte statunitense e sia, soprattutto, dall'Unione Europea. Qui, se è difficile, nell'analisi politologia, stabilire una soglia per l'investimento degli attori esterni che faccia valere la pena, al paese cui si applica la pressione, cambiare comportamento, è anche vero che appunto l'offerta di sostanziali aiuti e le possibili punizioni minacciate venivano diretti ad un paese con un reddito *pro-capite* di 1200 dollari l'anno, un Pil totale di 3,5 miliardi di dollari, un debito estero preoccupante (con l'aggiunta del pesante impegno finanziario comportato dal conflitto) e con una disoccupazione del 2001 il doppio di quella di dieci anni prima. E la leva ancor più influente per i dirigenti del paese, probabilmente, era ed è quella delle prospettive future, con quella dell'integrazione europea come la più visibile, importante e, come si diceva all'inizio, vincente nella politica interna del paese.

Il ruolo della Nato era altrettanto importante, ma anche più complesso nel modo in cui si sviluppava. In tutta la prima fase della crisi, i rapporti con Skopje andavano costantemente peggiorando. I responsabili di Bruxelles ancora oggi parlano con evidente risentimento delle accuse costanti sulla stampa legata ai partiti etno-macedoni durante i mesi che hanno portato all'Accordo di Ohrid. Successivamente, come nella citazione del comunicato riportata sopra, le accuse e il risentimento dei macedoni si rivolgevano all'attività degli attori esterni nel suo insieme. Ma, per quel che riguarda la Nato, al risentimento verso di essa si affiancava (e si affianca) anche un sicuro rispetto. E questo per una serie di ragioni. Soprattutto fra i moderati c'è una chiara percezione della vulnerabilità della Macedonia (oltretutto uno Stato non voluto dai suoi vicini, alla sua formazione, e successivamen-

te sotto la pressione della Serbia di Milosevic). E, per questo, è frequente sentir parlare, fra i dirigenti macedoni, della forza internazionale Unpredep (la Preventive Deployment Force delle Nazioni Unite) che, fino agli inizi del 2000, ha svolto la funzione di compensazione rispetto a quella vulnerabilità e alla mancanza di capacità proprie della Macedonia. E sia in parte la Nato è sembrata riempire la posizione lasciata dalla forza Onu e sia, poi, essa costituisce comunque un segno importante di quella presenza e coinvolgimento internazionali che l'opinione pubblica e i dirigenti moderati, dell'uno come dell'altro schieramento, ritengono essere condizione necessaria per mantenere e l'integrità territoriale e la stabilità interna nel paese: una garanzia, in altre parole, contro gli estremisti dell'una e dell'altra parte e quindi contro la possibilità che il paese sprofondi nella guerra civile. Lo stesso primo ministro Georgievski, considerato su posizioni piuttosto inflessibili anche se capace di importanti compromessi, poco dopo la firma dell'Accordo denunciava in Parlamento le pressioni occidentali che avevano costretto il suo governo ad "accettare di premiare il terrorismo", ma anche avvertiva come "sia ovvio che noi non possiamo giocare d'azzardo con l'autorità della Nato". Dalla parte dei militanti albanesi, infine, il dirigente dell'Esercito di Liberazione Ali Ahmeti dichiarava in una intervista che la possibilità che gli albanesi rimanessero parte di uno Stato macedone dipendeva interamente dall'appoggio della comunità internazionale. Era necessario, diceva, che la Nato prolungasse la propria presenza (oltre il mese previsto dall'Accordo per l'operazione Essential Harvest, cioè quella di disarmo) perché i macedoni non potevano offrire le garanzie che egli voleva [10].

3. UNA FORZA NATO COMPOSTA DI SOLI EUROPEI

Per una serie di ragioni, l'iniziativa dell'Europa unita è apparsa con un profilo molto più alto nella risposta a questa crisi di quanto non fosse avvenuto in altri casi precedenti. Indubbiamente va tenuta presente la dimensione limitata della crisi, special-

[10] Joseph Fitchett, "Early Signs of Success in Macedonia", cit.

mente se confrontata con la Bosnia-Erzegovina o il Kosovo. Ma c'è anche una struttura di coordinamento della politica estera con, in aggiunta, alla sua testa un responsabile, Javier Solana, il quale, già Segretario Generale della Nato, ha dimostrato una particolare capacità nel lavorare assieme appunto a quest'altra istituzione. Ci sono, infine, alcuni altri sviluppi nuovi che hanno portato a quella maggiore visibilità dei paesi europei, e in particolare dell'Unione, in questa crisi.

Intanto, rispetto alla evidente riluttanza iniziale dell'intera alleanza, è risultato fondamentale che si sia compresa la necessità di una presenza esterna, di un forte impegno diretto a compensare una situazione di vulnerabilità e fragilità esistente fin dalla nascita dello Stato macedone. "Prodotto derivato", in larga misura, della necessità di dare a Slovenia e Croazia l'indipendenza che cercavano dentro i confini delle vecchie repubbliche, la nascita di quello Stato ha portato all'imposizione di un confine internazionale su una comunità albanese in precedenza residente su un territorio continuo, cioè nella Repubblica jugoslava di Macedonia e nella provincia serba del Kosovo. E la conseguente ostilità di quella comunità a quel confine internazionale (osteggiato, nelle parole di un rapporto dell'Alto Commissariato per i Rifugiati dell'Onu, come una "imposizione innaturale contro le loro abitudini e diritti di sempre nella regione") determina, già da solo, un problema strutturale che mina alle fondamenta l'esistenza di quello Stato. Rispetto a quel problema, dunque, la presenza internazionale introduce un elemento di compensazione assolutamente necessario. E questa è la lezione della crisi macedone del 2001 interamente assimilata tra i responsabili dell'UE come della Nato.

In secondo luogo, importante in questo caso è stato che, mentre emergeva quella riluttanza ad impegnarsi in una terza missione militare nei Balcani, anche per il collegamento con il problema del Kosovo si sia cercato di intervenire subito al livello della mediazione politica e dell'influenza economica. Già ad aprile, la costituzione del governo di unità nazionale derivava da un coinvolgimento diplomatico deciso degli organismi della UE. E se

una presenza militare internazionale era una condizione necessaria per salvaguardare gli stessi equilibri interni nel paese, doveva essere, come indicato nelle pagine precedenti, l'episodio di Aracinovo ad evidenziare l'insufficienza di un'azione limitata a pressioni diplomatiche e all'uso delle leve economiche e, appunto, a portare all'intervento della Nato. Infine, gli sviluppi nuovi da cui è derivata la risposta militare riguardano la stessa Nato e l'evoluzione dei rapporti fra gli alleati atlantici nella gestione del problema dei Balcani.

Sembra indubbio, difatti, che la risposta iniziale, riluttante e, secondo alcuni, tardiva sia stata condizionata dalle aspettative legate al modo tradizionale di operare della Nato, cioè dalla volontà di Washington – o mancanza della stessa – di intervenire. Più che entrare nel dibattito sulla tardività o meno della risposta, qui interessa stabilire delle differenze. Bisogna quanto meno riconoscere, difatti, che la necessità di una presenza militare internazionale, da giugno in poi riconosciuta come condizione necessaria, a gennaio o marzo andava contro le aspettative di lungo periodo di disimpegno progressivo dai Balcani delle capitali alleate. E questo in modo particolare a Washington (ma anche in alcune capitali europee), dove, oltre alle posizioni con cui arrivava alla Casa Bianca, l'amministrazione Bush, nella fase precedente Aracinovo, seguitava ad escludere tassativamente qualunque forma di impegno militare in territorio macedone. Si è già citato sopra il segretario alla difesa Donald Rumsfeld che negava qualunque intenzione di mandare truppe in Macedonia, durante una conferenza stampa del 21 marzo. E, nella stessa occasione, Rumsfeld negava anche che vi fosse qualunque necessità di rafforzare la missione alleata in Kosovo in collegamento con gli avvenimenti macedoni. Contrastava, d'altra parte, con questa posizione quella di quanti, negli Stati Uniti come in Europa, pensavano invece che si dovesse rispondere prima possibile e mandando ben altri segnali di determinazione. Il senatore democratico Joseph Biden, fra altri, in una audizione della Commissione Relazioni Estere accusava l'amministrazione di "procrastinare una risposta" e di dimenticare che già in due altre

occasioni nei Balcani ci si era mossi "troppo lentamente nel rispondere a quello che, agli occhi di gran parte degli osservatori attenti, erano sviluppi inevitabili" [11]. E, come si è indicato nelle pagine precedenti, in Europa questo atteggiamento statunitense incontrava critiche crescenti.

Indubbio sembra anche che questa riluttanza abbia condizionato le scelte alleate nella risposta alla prima fase del conflitto e abbia consigliato di premere sulle autorità macedoni perché moderassero la loro risposta nella speranza che non si aggravasse il conflitto soprattutto ampliando l'appoggio della popolazione etno-albanese alla guerriglia. Parallelamente, contatti appunto con gli estremisti albanesi venivano stabiliti da funzionari occidentali. E questo ruolo di intermediari seguiterà ad essere giocato soprattutto da personale Nato per tutta la durata della crisi e anche dopo l'Accordo di Ohrid (due giorni dopo questo accordo, il 15 agosto, toccava al mediatore della Nato, Pieter Feith, concludere un accordo separato con il dirigente dell'esercito di Liberazione Ahmeti per la smobilitazione sotto controllo Nato dell'Esercito di Liberazione). Quindi, pur in presenza di posizioni che chiedevano una azione occidentale più decisa, la risposta rimaneva condizionata da quella forte resistenza ad un ampliamento degli impegni militari alleati nei Balcani.

Aracinovo – si è detto – portava ad una rapida evoluzione e trasformazione di questa linea di condotta occidentale. Di fatto, e nonostante il segnale che voleva mandare all'indomani di quell'episodio con l'avvertimento che nessuna opzione era esclusa, il presidente Bush non cambiava la posizione di esclusione di un intervento armato degli Stati Uniti – ma lasciava liberi (e in qualche misura incoraggiava) gli europei a compiere quell'intervento. Il 15 giugno, quando già si discuteva delle iniziative che sarebbero poi state attuate nel quadro dell'Accordo di Ohrid, Bush aveva avvertito gli alleati che Washington non intendeva contribuire con forze statunitensi alla proposta missione in

[11] US Senate Foreign Relations Committee, "Hearing on the nomination of Marc Isaiah Grossman to be undersecretary of state for political affairs", Washington, 20 March 2001.

Macedonia anche se non si opponeva alla creazione di tale forza da parte di altri paesi. Un dato importante da tener presente è che questa linea si collegava non soltanto con l'intenzione di un progressivo disimpegno degli Stati Uniti dai Balcani (già avviato dalla presidenza Clinton), ma anche con una posizione netta del presidente Bush di fronte alla possibilità di iniziative militari autonome degli alleati europei. Fin dai primissimi incontri con i capi di governo europei, nei primi mesi del 2001, Bush era uscito dalle reticenze della presidenza Clinton riguardo a forze solo europee e ad operazioni militari condotte senza la partecipazione statunitense.

Nel caso specifico dei Balcani, la decisione dell'amministrazione Bush trasformava drasticamente un modello di intervento internazionale collettivo nei Balcani consolidatosi dopo che i maggiori attori europeo-occidentali avevano cercato di risolvere essi stessi la crisi della scomposizione della Jugoslavia socialista e chiesto a Washington di tenersi fuori dalla faccenda ("Questa è l'ora dell'Europa; non è l'ora degli americani", aveva dichiarato il ministro degli esteri lussemburghese, Jacques Poos, all'indomani della dichiarazione d'indipendenza di Slovenia e Croazia, nel giugno 1991). Ma il fallimento di quel tentativo e anni di un conflitto drammatico in Bosnia avevano insegnato a Washington la lezione che era necessario che gli Stati Uniti prendessero la guida se si voleva che iniziative internazionali occidentali risultassero decisive. E quella lezione era stata alla base della politica verso i Balcani sviluppata da Washington nel 1995 e, poi, successivamente, nella crisi del Kosovo. Avvertiva il senatore Biden nel dibattito congressuale sopra ricordato del 20 marzo come la Macedonia ricordasse le altre due crisi precedenti e come una perdita di controllo sulla situazione fosse inevitabile "se noi non agiamo con decisione [poiché] gli europei non lo fanno mai – assolutamente mai, essi agiscono in modo responsabile all'inizio, non una sola volta hanno agito così nel caso dei Balcani".

Invece, nel quadro di quella discussione su una possibile missione in Macedonia, Bush aveva addirittura avanzato la proposta di una forza sotto la bandiera dell'UE. E qui, nonostante l'enfa-

si degli ultimi anni (successiva a Saint-Malo e al vertice di Nizza) su una politica di sicurezza e di difesa europea comune e sulla messa in cantiere di una forza di intervento europea, la cautela era prevalsa e il quadro Nato era stato ritenuto assolutamente indispensabile. Così veniva attuata una prima missione a composizione e comando europeo (Essential Harvest), con lo scopo, come già indicato, non solo di disarmare i combattenti albanesi, ma soprattutto di stabilire una presenza militare internazionale, visibile ed autorevole, per permettere al processo di pace di consolidarsi. Gli Stati Uniti contribuivano con appoggio logistico e trasporti (e rimanevano anche intensamente impegnati sul piano diplomatico e degli aiuti). Alla prima missione ne succedeva una seconda (Amber Fox) con l'obiettivo esplicito di garantire la sicurezza degli operatori civili della UE e dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa. Il mandato di questa seconda missione veniva poi ulteriormente prolungato, mentre all'inizio del 2002 cominciavano ad emergere posizioni che prevedevano una prosecuzione di quelle missioni militari sotto bandiera solo europea (la prima veniva avanzata dalla presidenza spagnola del Consiglio europeo).

Sarebbe probabilmente azzardato vedere in questo sviluppo l'arrivo tardivo di quell'"ora dell'Europa" nella gestione dell'instabilità dei Balcani. La temperatura nella regione si è molto abbassata dopo l'uscita di scena di Milosevic (già preceduto da Franjo Tudjman) anche se la situazione rimane critica. La dimensione limitata della crisi macedone, inoltre, la rendeva evidentemente più facilmente gestibile (l'Operazione Amber Fox comporta un dispiegamento di 700 individui). È innegabile, tuttavia, che si tratti di esperienze importanti in un quadro dinamico soprattutto per quel che riguarda i rapporti atlantici. Lo sviluppo di maggior rilievo, difatti, in questo caso rispetto alle crisi affrontate in precedenza, è stata la delega agli alleati europei, da parte di Washington, per operazioni militari nella regione. Così, un ruolo solo europeo in questa dimensione sembra prendere forma non tanto per lo sviluppo delle nuove capacità europee programmate, quanto per difetto di partecipazione degli Stati

Uniti alla gestione della sicurezza in questo teatro. E questo, almeno per quel che riguarda la regione europea, è uno sviluppo non contingente nel contesto del quale si va oggi definendo la politica di sicurezza dell'Europa unita.

11. *L'UE e i rapporti transatlantici: l'evoluzione della Pesc/Pesd nell'era dell'euro*

di Roberto Menotti *

Introduzione

Per la gran parte dei paesi-membri e dei cittadini dell'Unione Europea, la sicurezza internazionale è stata definita e discussa principalmente in un contesto euro-americano o "transatlantico" per oltre cinquant'anni. Questa circostanza storica ha avuto delle fondamentali conseguenze sul contesto politico-istituzionale della politica di sicurezza in Europa, dalla diplomazia alle questioni di "catena di comando" e ai bilanci per la difesa, dall'addestramento militare alla psicologia collettiva. Ha così determinato, in ultima analisi, le percezioni dominanti di cosa sia la sicurezza stessa. All'inizio del Ventunesimo secolo la sicurezza internazionale è un concetto contestato dai contorni imprecisati e in evoluzione, tutt'altro che statico, e fondato su basi etiche e legali incerte. L'Unione Europea è oggi un attivo protagonista di questo dibattitto in corso, mediante le sue vaste – seppure ancora piuttosto disperse – attività esterne.

La tesi centrale del presente capitolo è che la spinta della UE verso una più efficace azione coordinata dei suoi membri sulla scena internazionale sarà un fattore decisivo per i rapporti transatlantici nei prossimi anni.

Qualunque sarà la conformazione che assumerà, la Politica estera e di sicurezza Comune (Pesc) contribuirà a definire un "nuovo patto" euro-americano – perfino se dovesse fallire e dunque non tradursi in uno strumento efficace – poiché la sua stessa esistenza e attivazione selettiva sta producendo un lento muta-

* Fino al luglio 2002, Vice Direttore, Studi Transatlantici, Centro Studi di Politica Internazionale, CeSPI, Roma. Attualmente Research Fellow nei Policy Programs di Aspen Institute Italia. L'autore desidera ringraziare in particolare Rosa Balfour e Steven Everts per i commenti e i suggerimenti su versioni preliminari di questo capitolo.

mento di attitudine su entrambe le sponde dell'Atlantico. Naturalmente, la Pesc deve vedersi nell'ambito dell'azione complessiva dell'Unione, essendone soltanto un aspetto.

La prossima sezione offre un quadro selettivo della situazione al momento degli attacchi terroristici contro gli Stati Uniti dell'11 settembre 2001, guardando ai maggiori stimoli al mutamento nel rapporto transatlantico, alla natura e ai limiti della politica estera istituzionale dell'Unione Europea.

La sezione 2 analizza tre settori di *policy* nei quali le relazioni UE-Stati Uniti stanno diventando di tipo sempre più bilaterale (di nuovo, prima dell'11 settembre): l'assai significativo rapporto di interscambio economico, l'ampia *New Transatlantic Agenda*, e il settore molto più delimitato del "pilastro europeo della Nato" (con il suo recente *alter ego* sotto forma di "Pesd" nell'ambito dei meccanismi della UE).

La sezione 3 tenta di delineare alcuni scenari per il tandem Pesc/Pesd, sulla base dell'assunto che determinate priorità sono cambiate, ma che le correnti profonde nei rapporti transatlantici restano le medesime del periodo pre-11 settembre. Le sfide dei prossimi anni saranno passate in rassegna nel contesto del nuovo ambiente strategico.

La sezione 4 si avventura brevemente in un campo di analisi più teorico, con l'intento di evidenziare alcuni dei diversi futuri che potremmo avere innanzi.

Seguiranno delle considerazioni conclusive sull'esigenza di credibilità in qualsiasi scelta gli europei decideranno di fare, per il bene della UE ma anche di un legame transatlantico dinamico e duttile.

1. LO STATO DELLE COSE, PRE-11 SETTEMBRE 2001

L'azione esterna dell'Unione Europea è chiaramente una commistione di politiche e "posizioni comuni", iniziative coordinate in modo più lasco, e politiche nazionali. Nel valutare la rilevanza della Pesc come tale, un assunto di partenza deve essere che, nell'ambito della UE, le istituzioni sono sostanza. La logica dell'integrazione europea è infatti fondata su una dinami-

ca istituzionale, e tale peculiarità non può essere sottovalutata.

Al tempo stesso, una visione puramente legale dell'azione esterna della UE limiterebbe in modo eccessivo la nostra ampiezza analitica, dal momento che il nucleo del presente studio è la proiezione esterna piuttosto che l'insieme specifico di attività che va sotto il nome di Pesc. È opportuno ricordare che, sebbene la Politica estera e di sicurezza comune sia attualmente di natura intergovernativa, essa è al contempo – come indica il nome stesso – un concetto aggregato, cioè una politica "comune".

Pertanto, la Pesc è potenzialmente il punto di incontro e la sintesi delle attività esterne dell'Unione nel loro complesso, intese come la sfera in cui vengono valutate e coordinate le implicazioni diplomatiche, economiche, di sicurezza, nonché etiche, delle disparate politiche settoriali. In tale prospettiva, il consolidamento della Pesc potrebbe rappresentare una fondamentale innovazione nelle relazioni euro-americane.

Come molti osservatori hanno sottolineato in chiave scettica, la caratteristica "comune" della Pesc è più un'aspirazione che non una realtà allo stato attuale, e su varie tematiche le politiche che emanano da Bruxelles sono soltanto "concertate", nella migliore delle ipotesi. Tuttavia, una serie di situazioni e tendenze nel contesto internazionale stanno accrescendo l'impatto delle politiche della UE – perfino in caso di loro assenza – su attori esterni, a cominciare proprio dall'alleato più stretto, gli Stati Uniti [1].

Ad un livello generale, troviamo ciò che potremmo definire l'"atteggiamento" complessivo della UE sulla scena internaziona-

[1] La difficoltà nel valutare l'azione esterna della UE rispetto agli Stati Uniti è resa ancora maggiore dai diversi livelli ai quali un atteggiamento sulle questioni internazionali può essere sviluppato, alcuni dei quali non si presentano sotto forma di politiche esplicite e dichiarate pur essendo egualmente rilevanti. Ad esempio, secondo Christopher Hill, per gli europei "la principale preoccupazione sulla scena internazionale resta quella di 'rendere ragionevoli' gli Stati Uniti – usando un mix di sostegno e pressione contraria al fine di assicurare che la maggiore potenza mondiale, e tutore della sicurezza dell'Europa, non si faccia coinvolgere in conflitti che potrebbero subire una *escalation* sul piano internazionale, e con conseguenze imprevedibili". Nonostante tutta la sua priorità, questa preoccupazione è invisibile nella posizione declaratoria della UE. Vedi Christopher Hill, "The EU's Capacity for Conflict Prevention", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 6, No. 3 (Summer 2001), pp. 315-333.

le: questo include sia lo stile che la sostanza, i quali si combinano nel produrre influenza. Le posizioni negoziali nel Wto, il grado di sostegno per le Risoluzione dell'Onu, o gli impegni assunti a protezione dell'ambiente, sono tutte aree nelle quali l'Unione persegue interessi comuni nei confronti di vari attori, compresi gli Stati Uniti. L'atteggiamento della UE è ovviamente un concetto aggregato, consistendo di vari canali istituzionali, e perciò è di non facile misurazione. Tuttavia, è certamente un fattore significativo per quei paesi che intendono commerciare con la UE, intrattenere relazioni politico-diplomatiche o affrontare problemi specifici. In parte ciò avviene per ragioni di "diversificazione" precisamente rispetto agli Stati Uniti: le aperture della Russia alla UE vengono subito alla mente in tal senso, ma anche paesi dell'America Latina, paesi arabi, l'Iran, la Cina e perfino l'India hanno tutti giocato una "carta europea" in una fase o nell'altra. Evidentemente, la UE può esercitare il più alto tasso di influenza rispetto a coloro che sono impegnati nel processo di adesione o che programmano di esserlo: l'impatto dell'allargamento della UE sulla configurazione del continente è assai significativo, e interseca gli interessi americani nell'allargamento della Nato, come anche nelle attività di costruzione di partenariati e di apertura (*outreach*) verso gli ex-avversari in Europa e nelle aree circostanti.

Una più specifica area di analisi si riferisce a quelle tematiche e iniziative ove vi sia una diretta sovrapposizione con le funzioni precipue della Nato. A causa della sua novità, quest'ultima sfera di azione concertata – etichettata inizialmente come Esdi (*European Security and Defense Identity*) nel gergo della Nato, e più recentemente formalizzata nei programmi per la creazione della Pesd nel linguaggio tecnico della UE – ha attirato considerevole attenzione negli ambienti transatlantici, sebbene vi sia un *continuum* tra il crescente ruolo economico della UE in materie commerciali, la crescente presenza globale dell'Unione, il lancio dell'euro, e l'evoluzione di una proiezione in Politica estera e di sicurezza.

È utile ricordare da dove derivi l'impulso per un ruolo di sicurezza della UE. La trasformazione della Nato nel corso degli anni '90 ha prodotto una "architettura di sicurezza" europea in cui l'Al-

leanza ha uno spettro di funzioni assai più ampio di quanto ci si aspettasse all'inizio del decennio: essa ha svolto la funzione di foro centrale per la consultazione e il coordinamento transatlantici, il nucleo simbolico della solidarietà e della cooperazione istituzionalizzata euro-americana, come anche l'alleanza militare più potente del mondo. In altri termini, il ruolo politico della Nato ha apparentemente continuato a crescere, certamente nella regione dell'Europa sudorientale a causa delle crisi jugoslave, ma anche in Europa centrale attraverso il "processo" di allargamento e la relativa politica della "porta aperta" con le sue attività di "*outreach*" (incentrate sulla Partnership for Peace, PfP).

Questo insieme di circostanze spiega perché il crescente ruolo della UE nelle questioni di sicurezza internazionale sia talvolta percepito (tanto negli Stati Uniti quanto in Europa stessa) come un fondamentale mutamento di rotta. Esso è stato perseguito più tardi rispetto a quanto molti prevedessero all'inizio del decennio scorso, ma forse troppo presto secondo alcuni sostenitori di un sistema di sicurezza europea fortemente incentrato sulla Nato.

Naturalmente, questi mutamenti istituzionali si stanno verificando in un contesto politico dinamico, le cui caratteristiche salienti sono ben note, ma che è opportuno ricapitolare:

- il peso economico della UE sta crescendo e va espandendosi in nuovi settori, come le politiche monetarie;
- l'estensione geografica della UE sta crescendo attraverso il processo di allargamento – con le sue implicazioni economiche, politiche e strategiche;
- nonostante la persistente forte dipendenza dagli Stati Uniti per le capacità operative, i membri europei della Nato stanno ponendo le basi per un ruolo parzialmente autonomo dell'Unione in alcune limitate attività di sicurezza e militari (definite "compiti di Petersberg", come si vedrà più avanti).

I "fondamentali" dei rapporti euro-americani riflettono le condizioni fluide del sistema internazionale dalla fine della Guerra Fredda, e la UE come attore internazionale è influenzata da vari fenomeni simultanei:

- i diversi processi che definiamo genericamente "globalizza-

zione", che aprono opportunità mentre richiedono un coordinamento più efficace con gli Stati Uniti al fine di assicurare un certo grado di *governance*;

- un livello di competizione fisiologica con gli Stati Uniti nell'arena economica;

- il proprio processo di "approfondimento", che alcuni al di là dell'Atlantico interpretano come una inevitabile spinta verso una ancora più intensa competizione.

Queste caratteristiche essenziali non sono cambiate a seguito dell'11 settembre né è presumibile che cambino nel prossimo futuro. Continueremo probabilmente a sperimentare la relazione ibrida che si è sviluppata negli anni '90. Mentre le condizioni strutturali della Guerra Fredda erano di una chiarezza cristallina – la *leadership* americana era essenzialmente data per scontata sulle questioni diplomatiche e di sicurezza su scala "globale" – una percezione più sfumata è emersa nello scorso decennio, allorquando la prominenza degli Stati Uniti è rimasta economicamente incontestata, ma la sua chiarezza di intenti e la sua volontà di accettare i rischi è stata vista come assai meno che ottimale. Sebbene il ruolo di leadership americano sia stato espresso più chiaramente nel dominio operativo delle operazioni militari multilaterali e nella continua richiesta di coinvolgimento americano nella gestione delle crisi, un tipo di leadership "a geometria variabile" è emersa nei vari impegni multilaterali degli alleati occidentali.

Gli europei hanno cercato progressivamente di assumere un più alto profilo negli anni '90, e guardando alle dichiarazioni ufficiali appare evidente che la UE aspira oggi apertamente ad una sorta di "co-leadership" almeno in alcune aree di attività. In altri termini, la UE sta lavorando per diventare una controparte degli Stati Uniti a 360 gradi [2].

[2] Secondo il Commissario UE alle Relazioni Esterne, Chris Patten, che ha affrontato la questione in un intervento al Royal Institute of International Affairs di Londra nel giugno 2000, uno degli obiettivi centrali che la UE dovrebbe porsi è di "diventare una seria controparte degli Stati Uniti". In una rara manifestazione di sincerità, egli ha poi aggiunto che sebbene vi sia molto da ammirare negli Stati Uniti, "vi sono anche molte aree nelle quali credo che essi siano su posizioni sbagliate. L'Onu, per esempio, la politica sull'ambiente e il perseguimento di poteri extraterritoriali combinato con una

Questo segna un passaggio fondamentale, poiché in passato qualunque frizione economica che fosse emersa sarebbe stata gestita nei confini di una relazione polico-strategica piuttosto stabile basata sul predominio americano.

Al fine di valutare cosa abbia rappresentato fino ad oggi l'azione esterna della UE nel senso di proiettare la presenza e sviluppare una specifica "*actorness*" della UE rispetto agli Stati Uniti, è necessario disaggregarne l'atteggiamento internazionale e verificare come ciascuna componente ha influito sul legame transatlantico.

In primo luogo, si può guardare alla Pesc in senso stretto, come definita nei Trattati, limitandoci inizialmente a quelle azioni che ricadono formalmente nella categoria Pesc. Essa può descriversi, in una visione a cerchi concentrici, come:

- Un'operazione decennale nei "Balcani occidentali", in ragione del numero preponderante di "atti giuridici" (decisioni formali di valenza vincolante per gli stati membri) relativamente a qualsiasi altra regione del mondo. In risposta a eventi in altre aree geografiche, la regione dei Grandi Laghi in Africa e il Medio Oriente si collocano subito alle spalle (ma a notevole distanza) dei Balcani occidentali. È chiaro che la dissoluzione della ex Jugoslavia abbia fornito lo stimolo di gran lunga principale per lo sviluppo della Pesc, quantomeno a livello concettuale, come anche la motivazione essenziale e il test sul campo dell'adattamento della stessa Nato dopo la scomparsa dell'Unione Sovietica.

- Una serie di tre "Strategie Comuni", verso la Russia, l'Ucraina e la regione del Mediterraneo. Tali "Strategie" hanno prodotto scarsi risultati tangibili nel senso di alterare il preesistente "equilibrio di influenza" rispetto agli Stati Uniti. Incidentalmen-

ostilità nevrotica verso qualsiasi autorità esterna sui propri affari interni". Soltanto migliorando l'efficacia della Pesc, concludeva Patten, la UE potrà "sperare di contribuire ad un equilibrio globale più sano" (Chris Patten, "Projecting Stability", in *The World Today*, Vol. 56, No. 79, (July 2000) pp. 17-19. Si tratta probabilmente di quanto di più vicino vi sia stato finora all'elaborazione di un ruolo della UE come condizionamento dell'azione internazionale degli Stati Uniti, espressa da un alto esponente dell'Unione.

te, anche la Nato ha lanciato proprie attività di "*outreach*" nelle medesime regioni (la "*special partnership*" con la Russia, la "*distinctive partnership*" con l'Ucraina, e il "*dialogo mediterraneo*" con sei paesi della sponda Sud).

- Un flusso regolare di dichiarazioni ufficiali su questioni mondiali. In tal senso, soltanto poche dichiarazioni hanno posto la UE in aperto contrasto con gli Stati Uniti su questioni di grande rilevanza, e non è casuale che una reazione alquanto sorpresa sia venuta da Washington soltanto quando Javier Solana si è avventurato – fra tante possibilità – in uno sforzo diplomatico nella penisola coreana nella primavera 2001 [3]. Un singolo gesto, largamente simbolico, con il quale il rappresentante della politica estera dell'Unione ha assunto una posizione altamente visibile rispetto ad un problema di tradizionale interesse strategico americano, potrebbe aver avuto maggior peso nel catturare l'attenzione di Washington del precedente flusso di comunicati Pesc.

L'influenza decisiva e formativa delle crisi balcaniche sull'evoluzione della gestione delle crisi, e delle funzioni della Nato in modo particolare, è ben nota. Vista nei termini della prima manifestazione della Pesc sopra indicata – la preponderante concentrazione balcanica delle posizioni europee – è opportuno notare che il coinvolgimento europeo nella ex Jugoslavia (più Albania) ha reso necessaria una ridefinizione del concetto geopolitico di "Europa", spostando il centro di gravità delle attività della UE verso Est in modo assai più macroscopico di quanto ci si aspettasse [4]. Riguardo agli strumenti e al tipo di coinvolgimento, l'intreccio politico balcanico ha dimostrato palesemente l'esigenza di una capacità coercitiva in aggiunta agli incentivi positivi e alla naturale attrazione esercitata dall'Unione. Tale circostanza ha influenzato profondamente – forse irreversibilmente – la natura del legame transatlantico: come è ben noto, la grave frustrazione

[3] L'Alto Rappresentante ha partecipato ad una visita in Corea del Sud e Corea del Nord il 2-4 maggio 2001, assieme al Commissario Patten e al Presidente di turno del Consiglio europeo, il Primo Ministro svedese Göran Persson.

[4] Si veda il capitolo di Mario Zucconi per un'analisi del caso macedone come segno del ruolo in evoluzione che la UE sta svolgendo nella regione.

generata dall'esperienza jugoslava tra i leader e le opinioni pubbliche europei è dovuta in larga misura alla percezione diffusa che i Balcani occidentali siano parte di uno "spazio europeo" nel quale la UE ha una responsabilità diretta [5]. Per quanto vaga sia la definizione geografica e legale di tale spazio, la percezione di essere politicamente e moralmente responsabili è divenuta assai reale. Al tempo stesso, l'assenza di una "cultura di sicurezza" condivisa a livello strettamente comunitario, e la ricorrenza di divergenze intra-europee, hanno reso l'azione comune della UE palesemente insufficiente.

La leadership americana, per quanto necessaria, è stata accettata come una soluzione di seconda scelta, in alcune fasi malvolentieri se non con aperto risentimento, soprattutto quando il predominio militare di Washington ha costretto i governi della UE a compiere scelte difficili sulla possibilità e il modo di uso della forza militare. Il ruolo americano di mediatore principale e attore con capacità coercitive nella ex Jugoslavia è stato infatti una scelta logica soltanto se vista attraverso il prisma, tipico della Guerra Fredda, della garanzia americana a sostegno della sicurezza europea; ma tale ruolo è certamente dissonante con un'Unione Europea che assuma in proprio la responsabilità del benessere complessivo del continente.

Per quanto riguarda le tre Strategie Comuni e l'estesa attività declaratoria sotto l'ombrello della Pesc – cioè i cerchi concentrici macro-regionale e globale delle politiche comuni della UE – queste sembrano concepite per consentire alla UE di partecipare ad una sorta di discorso cooperativo globale, basato sulla convinzione che lo sforzo di discutere e scambiare opinioni abbia un valore in sé. Pertanto, questo esercizio è stato perseguito come un fine in se stesso, ovvero proprio per conferire alla UE una posizione comune nel dialogare con altri importanti attori o

[5] Un senso di frustrazione è anche l'esperienza fatta da diversi *policymaker* negli Stati Uniti riguardo agli interventi nei Balcani e la divisione del lavoro con gli alleati europei, almeno fino allo stadio delle missioni di stabilizzazione post-conflitto che sono state avviate in momenti successivi in Bosnia-Erzegovina e Kosovo. Questa reciproca frustrazione è stata un segno distintivo delle relazioni transatlantiche negli anni '90.

gruppi regionali. Questa attività diplomatica non deve essere sottovalutata, giacché coltivare un "discorso" è evidentemente un aspetto significativo del processo di "costruzione dell'identità" che possiamo considerare un carattere permanente della UE nel suo insieme (sia internamente che verso l'esterno). D'altro canto, dati la densità e il grado di sofisticazione degli attuali canali di comunicazione euro-americani, la Pesc declaratoria può ben difficilmente avere un grande impatto diretto sui rapporti transatlantici. Come si vedrà in una successiva sezione, l'eccezione è probabilmente rappresentata dall'influenza soprattutto indiretta dei principi internazionali generali sviluppati dalla UE nel trattare con terze parti. Ma perfino in questo settore, la prassi conta più dell'alta retorica, dal momento che un attore internazionale credibile deve sostenere i principi con le azioni.

A dispetto della densa rete politico-diplomatica, economica e sociale che connette gli Stati Uniti e l'Europa, le due parti hanno dato vita ad uno specifico foro, denominato "New Transatlantic Agenda", che riconosce esplicitamente nella UE una controparte degli Stati Uniti. La seconda metà degli anni '90 ha visto un tentativo di incentrare maggiormente questo canale di comunicazione bilaterale su questioni pratiche, sebbene la sua rilevanza politica sia rimasta a tutt'oggi fortemente limitata.

L'altra grande innovazione nei rapporti transatlantici è stata la svolta negli affari di sicurezza realizzatasi dalla fine del 1998 per iniziativa di Gran Bretagna e Francia, che a sua volta ha reso possibile l'avvio del progetto di una Politica Europea di Sicurezza e Difesa (Pesd).

2. UNA CRESCENTE AGENDA BILATERALE UE-USA? L'ECONOMIA, LA NTA, E IL PILASTRO EUROPEO DELLA NATO

Su scala globale, gli Stati Uniti e la UE rappresentano due giganti economici, e l'intensità degli scambi attraverso l'Atlantico li rende altamente interdipendenti. In virtù della natura stessa del sistema di mercato, un grado di competizione è inerente a qualsiasi rapporto economico, ma gli attori di dimensioni e forza

maggiore hanno un grande comune interesse nel funzionamento del sistema. La centralità dell'economia americana per il quadro mondiale è tale che i *policymaker* europei considerano il loro partner d'oltreoceano come un fattore cruciale per le proprie scelte quotidiane, sia nelle fasi positive che in quelle negative.

Al tempo stesso, osservando il proprio peso economico aggregato gli europei coltivano logicamente l'ambizione di giocare alla pari con gli Stati Uniti nell'arena economica: all'alba del ventunesimo secolo non ha senso perseguire la via della cooperazione con gli Stati Uniti in modo incondizionato. È altrettanto vero che il desiderio americano di ridurre il peso sopportato per sostenere il sistema economico internazionale ha gradualmente reso gli impegni americani più parziali e condizionati che in passato. Entrambe queste tendenze sono perfettamente legittime e comprensibili, ma richiedono un più complicato sforzo negoziale che in passato.

Come il politologo Robert Gilpin ha recentemente sostenuto, "le fondamenta politiche dell'economia internazionale sono state seriamente minate dalla fine della Guerra Fredda. [...] Le forze della globalizzazione economica hanno reso l'economia internazionale assai più interdipendente. Al tempo stesso, la fine della Guerra Fredda e la diminuita esigenza di una stretta cooperazione tra Stati Uniti, Europa occidentale e Giappone hanno notevolmente indebolito i legami politici che hanno tenuto insieme l'economia internazionale" [6]. Questa situazione, protrattasi per un decennio, ha influenzato il rapporto transatlantico a tutti i livelli, stimolando una certa competizione (sebbene largamente in forma regolata) proprio quando l'esigenza di cooperazione è accresciuta dalla richiesta inevasa di *governance* globale. La conclusione relativamente positiva del summit di Doha del Wto nell'autunno 2001 è stata il risultato di uno sforzo coordinato per rivitalizzare l'organizzazione dopo la *debacle* di Seattle nel 1999, sull'onda dell'attacco dell'11 settembre alla stabilità internazionale.

[6] Robert Gilpin, *The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the 21st Century*, Princeton, Princeton University Press, 2000, p. 9.

Tuttavia, rimangono molti motivi di contenzioso, come evidenziato anche dal rifiuto americano di ratificare il protocollo di Kyoto sulle emissioni di gas responsabili dell'effetto serra, che è dovuto il larga misura a interpretazioni divergenti delle priorità e degli interessi economici.

Nonostante le economie di Stati Uniti e UE siano legate da stretti vincoli, e ben pochi analisti siano disposti a sostenere che vi sia un qualche sostituto del "motore" americano per la crescita mondiale, l'intensa competizione transatlantica e le controversie spesso frontali sono ormai una caratteristica dell'economia mondiale quasi quanto la cooperazione euro-americana. Ogni qual volta uno dei due giganti fa sentire il suo peso, nessuno può restare indifferente, e in tal senso una *actorness* della UE rispetto agli Stati Uniti è già un dato di fatto.

Spostiamoci ora dalle intense relazioni economiche transatlantiche ad un foro di consultazione ad ampio raggio che fu creato per dare una veste in qualche modo formale a questi stretti legami, incanalare la cooperazione e forse gestire le divergenze. Una sorta di quadro "olistico" bilaterale tra UE e Usa è infatti costituito dalla cosiddetta "New Transatlantic Agenda" (Nta), lanciata nel 1995 quale segnale di maturazione nel rapporto bilaterale (sebbene relazioni diplomatiche tra le Comunità Europee e gli Usa fossero state stabilite già nel lontano 1961, e dal 1971 esiste una Delegazione della Commissione europea a Washington). In pratica, la Nta riflette lo stato fluido del ruolo internazionale della UE, stretto fra uno status di "potenza civile" (cioè nano diplomatico e di sicurezza, secondo i suoi critici) e la grande ambizione di diventare pienamente un attivo giocatore internazionale, impegnato sia nell'approfondimento che nell'allargamento. Il preambolo del documento fondante della Nta richiama il fatto che "per cinquant'anni la relazione transatlantica è stata la forza portante della pace e della stabilità per noi stessi e per il mondo. Insieme, abbiamo contribuito a trasformare gli avversari in alleati e le dittature in democrazie" [7]. Procede poi con l'af-

[7] Tutti i documenti citati in questa sezione sono disponibili nel sito ufficiale della UE (europa.eu.int/comm/external_relations/us/new_transatlantic_agenda/).

fermazione che "condividiamo una comune visione strategica della futura sicurezza dell'Europa", fondata sul famoso disegno delle "*interlocking institutions*", e infine recita la classica formula riguardo all'Alleanza Atlantica, ovvero che "la Nato rimane, per i suoi membri, il pilastro portante della sicurezza transatlantica", nella quale la costituenda Esdi è concepita come un rafforzamento del "pilastro europeo dell'Alleanza".

Come si vedrà in una successiva sezione, il periodo 1995-2001 si è distinto per una sorta di film dai fotogrammi accelerati che ha di fatto scavalcato la nozione inizialmente limitata della Esdi.

In effetti, la stessa Nta ha finito per riflettere l'accelerazione sia delle riforme della Nato sia dell'evoluzione della UE come un attore di sicurezza *in fieri*. La linea di tendenza è evidente nei documenti ufficiali: la "Transatlantic Declaration" del 1990 (il precursore della Nta) era incentrata sulla cooperazione nei campi degli scambi economici (come la liberalizzazione, l'Ocse, le politiche sulla concorrenza), l'istruzione, la scienza e la cultura. Vi era anche una menzione delle "sfide transnazionali", ma nessun riferimento alla sicurezza e alla difesa – allora specialità funzionale indiscussa della Nato, naturalmente. Cinque anni più tardi, il vero e proprio documento sulla "New Transatlantic Agenda", siglato al summit UE-Usa di Madrid, formalizzava il quadro di riferimento, consistendo di quattro capitoli nei quali l'ordine della priorità è notevolmente diverso da quello del 1990: promuovere la pace e la stabilità, la democrazia e lo sviluppo nel mondo (a cominciare dalla ex Jugoslavia, l'Europa centro-orientale, i rapporti con la Russia, l'Ucraina e i nuovi stati indipendenti, il Medio Oriente) rispondere alle minacce globali (identificate principalmente nella criminalità internazionale, il traffico di droga e il terrorismo, la cura dei rifugiati e degli sfollati, l'ambiente e le malattie); contribuire all'espansione del commercio mondiale; costruire collegamenti attraverso l'Atlantico.

Infine, con la Dichiarazione di Bonn in occasione del summit UE-Usa del giugno 1999, le due parti si sono impegnate ad una "piena ed equa *partnership*" negli affari economici, politici e (a questo punto) di sicurezza.

L'Introduzione al comunicato finale del secondo summit UE-Usa del 1999 (tenutosi a Washington il 17 dicembre di quell'anno) affermava esplicitamente che "l'Unione Europea è diventata un partner globale credibile per gli Stati Uniti, e questo fatto avrà indubbiamente un ruolo positivo nel contribuire a raggiungere buoni risultati".

Il documento mostra anche quanto ampie siano diventate le consultazioni nel contesto della New Transatlantic Agenda, arrivando a coprire le seguenti questioni "esterne": la Cecenia, l'Europa sudorientale, l'Europa settentrionale, le armi leggere e di piccolo taglio, e il Wto. Un interessante effetto di questo ampliamento delle materie trattate sul versante europeo è che oggi è ormai impossibile attribuire una competenza esclusiva per la Nta alla Commissione – come era invece il caso nelle prime fasi – data l'evidente rilevanza di molte delle questioni qui considerate per gli interessi di politica "estera e di sicurezza" dell'Unione (di natura attualmente intergovernativa).

Evidentemente, la crescente enfasi su vaste questioni diplomatiche e strategiche non contraddice il solido fondamento economico della Nta, che nel complesso avrebbe scarso significato se la presenza internazionale della UE non fosse già ben consolidata in campo commerciale. Non è casuale che la Nta sia stata negoziata sotto l'autorità della Commissione nel settore delle relazioni esterne dell'Unione.

Questa centralità è stata ulteriormente confermata dal lancio di un altro accordo-quadro, la Transatlantic Economic Partnership, nel 1998, il cui obiettivo specifico è di affrontare su base bilaterale il problema delle barriere tecniche al commercio, incoraggiando al contempo la ulteriore liberalizzazione multilaterale [8].

[8] La Transatlantic Economic Partnership (Tep) è stata lanciata al summit di Londra del maggio 1998: "La Tep è un'estensione dell'approccio adottato dalla Nta. Essa include sia elementi bilaterali che multilaterali. In termini bilaterali, l'obiettivo è di affrontare il problema delle barriere tecniche al commercio. L'obiettivo della seconda parte è di stimolare l'ulteriore liberalizzazione – unendo le forze sulle questioni del commercio internazionale. Un aspetto innovativo della proposta è di integrare nel processo le questioni del lavoro, del business, dell'ambiente e dei consumatori. È tuttavia troppo presto per affermare cosa risulterà da questa *partnership*".

Sulla base della struttura istituzionale dell'Unione, è stata la Commissione ad adottare una "Comunicazione", il 20 marzo 2001, nella quale sono indicate una serie di priorità per rispondere all'esigenza di uno "*streamlining*" della Nta e produrre risultati più concreti. Nonostante ciò, la lista è degna di nota proprio per la sua ampiezza (includendo importanti materie non economiche, menzionate nel seguente ordine):

- sfide di sicurezza emergenti;
- globalizzazione e il sistema commerciale multilaterale;
- la lotta al crimine organizzato;
- questioni energetiche;
- protezione dei consumatori;
- questioni macroeconomiche;
- la lotta alla povertà nei paesi in via di sviluppo;
- la *digital economy*.

Il tentativo della Commissione di trattare un così vasto spettro di questioni può interpretarsi come un segno della battaglia in corso fra i maggiori organismi interni alla UE per stabilire quantomeno una influenza congiunta se non un pieno controllo su alcune aree di *policy* emergenti. Naturalmente, ciò rafforza la struttura stratificata e a più livelli (reticolare piuttosto che ordinata gerarchicamente) dei rapporti con gli Stati Uniti.

In effetti, le basi economiche dei rapporti transatlantici sono molto solide in virtù della loro densità, ma anche assai complesse e caratterizzate da molti livelli simultaneamente – dunque, particolarmente difficili da gestire mediante qualsiasi approccio dall'alto verso il basso. Come si fa notare in un recente studio sulla *governance* transatlantica nell'economia globale, possiamo identificare tre distinti livelli di relazioni: intergovernativo, transgovernativo, transnazionale [9]. Evidentemente, nessuna singola

[9] Mark A. Pollack and Gregory C. Shaffer (eds), *Transatlantic Governance in the Global Economy*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2001. Il livello intergovernativo è quello al quale i capi di governo e i rappresentanti ad alto livello negoziano in nome degli interessi della UE e degli Stati Uniti; il livello transgovernativo è quello al quale rappresentanti di livello inferiore lavorano con le proprie controparti per coordinare specifiche politiche interne; il livello transnazionale è quello al quale gli attori privati coordinano gli sforzi nel perseguire i rispettivi obiettivi.

politica unilaterale, ma neppure bilaterale/multilaterale, può ambire a gestire un rapporto tanto complesso fra i due più potenti attori economici al mondo. Inoltre, sebbene i trend e le politiche economiche non siano al centro della presente analisi, essi costituiscono una parte essenziale dello sfondo sul quale è necessario valutare la UE come attore internazionale. Del resto, il successo economico è centrale per il benessere, l'influenza internazionale e la sicurezza di qualsiasi democrazia avanzata.

Alla luce dell'evoluzione e dei persistenti limiti della Nta, si deve riconoscere che questo foro serve a riflettere rapporti intensi e complessi, ma non ha avuto un impatto decisivo. A dispetto della sua interessante evoluzione verso un numero crescente di tematiche interrelate, esso è rimasto ciò che era fin dalla sua ideazione: un quadro di riferimento che offra un canale addizionale di comunicazione. I rapporti economici transatlantici continuano ad essere il prodotto di una vasta gamma di trend nel business e nelle politiche pubbliche a diversi livelli, sebbene sia anche vero che col tempo questi si stanno trasformando in una direzione sempre più bilaterale; l'euro sarà un fattore di accelerazione di questo processo.

Per quanto concerne la Pesc come tale, questa *policy* complessiva sembra stretta in un dilemma. Non è stata infatti essenziale nei rapporti transatlantici nei settori più rilevanti, come il commercio e l'economia, da un lato, e le questioni di "*hard security*" dall'altro; eppure, i suoi obiettivi si fanno sempre più ambiziosi. L'allargamento, che costituisce l'altra grande politica con notevoli implicazioni per il "patto transatlantico", è anch'essa al di fuori del raggio d'azione della Pesc.

Tutto ciò non significa comunque che il processo di sviluppo del percorso Pesc non abbia effetti significativi sulle relazioni euro-americane: al contrario, la determinazione di perseguire delle posizioni "comuni", e pertanto di presentare un fronte unico rispetto agli Stati Uniti, può conferire un nuovo senso alla UE come attore internazionale. Questo diviene particolarmente evidente ove si guardi al più specifico campo di azione delle politiche di sicurezza e difesa.

Quando gli sforzi di coordinamento delle politiche fra gli europei si sono spinti in questo settore, il concetto della UE come attore internazionale – per quanto lentamente e fra molti scetticismi – ha cominciato a toccare il nucleo vero e proprio del legame transatlantico. Come noto, l'intero processo è stato avviato nell'ambito della Nato, mediante l'accordo sulla creazione di una "Identità europea di sicurezza e difesa" (Esdi) all'interno proprio dell'Alleanza. L'originale approccio della Esdi (formalizzato dal Consiglio Atlantico di Berlino del giugno 1996) consisteva nell'incoraggiare lo sviluppo di un "pilastro europeo della Nato", utilizzando l'Unione Europea Occidentale (Ueo) come controparte. La Ueo era allora l'unico nucleo per un coordinamento europeo nel settore della difesa, ma mancava sia di peso e visibilità politici (essendo sconnesso rispetto alla UE e riunendo soltanto 10 dei membri di quest'ultima), sia di risorse militari. In sostanza, non poteva in alcun modo assicurare una simmetria nel campo della sicurezza all'embrionale rapporto fra Usa e UE sancito dalla New Transatlantic Agenda; ma poteva servire da punto di appoggio intermedio.

Nonostante i suoi limiti, perfino questo compromesso iniziale puntava ad una Nato più bilaterale, basata sugli Stati Uniti e un "pilastro europeo" – un meccanismo anche definito come parziale "europeizzazione" della Nato. L'Alleanza non si sarebbe potuta trasformare in senso pienamente bilaterale per l'ovvia ragione che il Canada, la Turchia, e due paesi non-membri della UE (divenuti temporaneamente cinque dall'aprile 1999) non possono agevolmente collocarsi in una tale risistemazione semplificata; eppure, la logica di fondo del concetto stesso della Esdi sembrava in effetti incoraggiare la formazione di un'Alleanza a due pilastri.

È opportuno ricordare che il tentativo di garantire agli europei una voce più forte nell'ambito della Nato, e di sviluppare alcuni strumenti comuni europei in Politica estera e di sicurezza, è il riflesso di tendenze problematiche nei rapporti euro-americani e dunque di un processo di ripensamento stimolato dalle recenti

esperienze (culminate nella crisi del Kosovo del 1999) [10]. La ricerca di soluzioni pratiche si è inevitabilmente manifestata sotto forma di risposte istituzionali anche a livello della UE (come emerge dall'acronimo Pesd inventato nel 1999), e questo, a sua volta, ha prodotto una serie di mutamenti graduali nelle percezioni reciproche. La migliore indicazione che questo settore di *policy* è cruciale per la stabilità dei rapporti transatlantici è data dalle serie preoccupazioni generate nei circoli governativi americani dalle prospettive di un coordinamento rafforzato a livello europeo nella materie di sicurezza/difesa. Qualsiasi modesta misura intrapresa in quella direzione è stata sottoposta ad attento scrutinio, da cui è risultato finora un compromesso piuttosto intricato, come si vedrà: in effetti, l'evoluzione graduale della UE stessa come fulcro di questi sforzi europei ha reso i necessari accordi più complicati, invece di semplificarli.

Un ulteriore segno del fatto che anche soltanto l'avvio del processo della Pesd implica una prima trasformazione dello scenario transatlantico sta nella reazione della Turchia a questi recenti sviluppi: la scelta turca di tenere per diversi mesi in ostaggio un accordo operativo Nato-UE rispetto alla questione della "discriminazione" a danno dei non-membri della UE, riflette la preoccupazione di Ankara per questo avventurarsi in acque inesplorate.

Pur con tutti i malintesi legati a tali sforzi, il processo di adattamento e innovazione è destinato a proseguire, poiché vi sono forti e durevoli incentivi su entrambe le sponde dell'Atlantico. Dal punto di vista europeo, la Nato è divenuta al tempo stesso più esigente del passato (soprattutto per il modo in cui è stata attivata

[10] Per una rassegna approfondita sulla situazione della Nato verso la fine degli anni '90, si veda David S. Yost, *Nato Transformed. The Alliance's New Roles in International Security*, Washington, United States Institute of Peace Press, 1998. Per una lucida analisi delle pressioni in atto verso una trasformazione, si veda: William Hopkinson, *Enlargement: A New Nato*, Chaillot Papers No. 49, Paris, Weu Institute for Security Studies, October 2001 (www.iss-eu.org/chaillot/chai49e.html), in particolare pp. 24-31; e da una prospettiva specificamente europea, François Heisbourg et al, *European Defence: Making It Work*, Chaillot Papers No. 42, Paris, Weu Institute for Security Studies, September 2000 (www.iss-eu.org/chaillot/chai42e.html).

sotto la forte guida americana nei Balcani) e tuttora soggetta a impulsi e priorità definiti da Washington (come dimostrato soprattutto dal primo *round* di allargamento formalizzato nell'aprile 1999). Dalla prospettiva americana, redistribuire i forti squilibri nella condivisione degli oneri per la "difesa comune" è ormai una priorità, che è stata anzi interpretata come una verifica decisiva della volontà europea di coltivare l'Alleanza in una nuova era.

È un dato ben noto che i "Quindici della UE" destinano una cifra complessiva di 150 miliardi di euro al bilancio della difesa, mentre gli Stati Uniti spendono circa il doppio (nella fase pre-11 settembre 2001). Ma il dato ancor più rilevante è la stima, largamente accettata, che le capacità militari combinate dei Quindici corrispondano a circa il 10% della capacità militare degli Stati Uniti. Il logico e inevitabile effetto di questo ragionamento è stato una consapevolezza crescente dell'esigenza di razionalizzare, coordinare e integrare le risorse europee per la difesa; al contempo, questi dati indicano che quando si discute di "difesa europea" come sforzo collettivo si sta effettivamente guardando a circa un 10% delle capacità militari statunitensi, anche assumendo che ciascun membro della UE volesse mettere interamente a disposizione le proprie risorse nazionali esistenti. In altri termini, se le nuove capacità non verranno concretamente sviluppate e poi usate in modi assai efficaci, il contributo precipuo della UE alla comune difesa transatlantica potrà soltanto essere oggettivamente modesto. D'altro canto, è altrettanto vero che il contributo indiretto fornito dalla UE come fattore di stabilizzazione in Europa e lungo la sua periferia, seppur arduo da misurare con precisione, è assai maggiore di quanto i bilanci della difesa lascerebbero supporre. In particolare, è certamente più agevole quantificare il contributo finanziario combinato dei paesi della UE alla pacificazione e stabilizzazione dei Balcani, che può vedersi come un test probante della seria volontà europea di assumere un più vasto ruolo politico – a cominciare dal proprio "cortile geopolitico".

In virtù degli obiettivi pratici che l'hanno generato, il processo di costruzione di una "difesa europea" è avanzato per passi

pragmatici fin dal suo avvio con l'accordo di St. Malo del dicembre 1998. Tutte le parti coinvolte sembrano per ora intenzionate ad evitare discussioni filosofiche. Tuttavia, l'*actorness* (o "identità", come suggerito dallo stesso acronimo Esdi) è un problema pratico, e non teorico, qualora questa venga interpretata come autorità decisionale. Chi decide, e come, è infatti una questione di potere e influenza.

Esula dalle intenzioni di questo studio un tentativo di tracciare in dettaglio le origini e l'evoluzione di quella che tre influenti analisti hanno definito "la rivoluzione militare europea" a partire da St. Malo [11]. È sufficiente qui ricordare che il compromesso fondamentale raggiunto tra la UE e la Nato – in attesa di un più specifico accordo sul possibile accesso ai cosiddetti "assetti Nato" – è basato sulla Dichiarazione del Consiglio europeo di Colonia del 3 giugno 1999: "The Union must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises without prejudice to actions by Nato". Un modo più esplicito di descrivere l'accordo ipotizzato è affermare che la Pesd sarebbe attivata esclusivamente "ove la Nato nel suo insieme non fosse impegnata" [12] e nello spettro delimitato dei cosiddetti "compiti di Petersberg" [13].

Il compromesso di Colonia del 1999 rimane valido anche dopo una serie di decisioni che hanno fatto avanzare il processo, soprattutto dal punto di vista tecnico, al punto che nel dicembre

[11] Gilles Andréani, Christoph Bertram and Charles Grant, *Europe's Military Revolution*, London, Center for European Reform (Cer), 2001.

[12] Questa è la formulazione adottata nelle Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Helsinki del 10-11 dicembre 1999: "The European Council underlines its determination to develop an autonomous capacity to take decisions and, where Nato as a whole is not engaged, to launch and conduct EU-led military operations in response to international crises".

[13] I compiti di Petersberg (*Petersberg Tasks*) sono stati incorporati nel Trattato di Amsterdam, e comprendono: missioni umanitarie e di soccorso; missioni di *peacekeeping*; e compiti per forze da combattimento nella gestione delle crisi, incluso il *peacemaking*. Tali compiti furono definiti già nel 1992 nel contesto della Ueo e risalgono dunque ad un decennio fa – il che significa ad una fase pre-Bosnia, pre-Kosovo, e naturalmente pre-11 settembre 2001.

2001 la Pesd è stata dichiarata operativa, o più precisamente "in grado di portare a compimento operazioni di gestione delle crisi" [14]. È opportuno evidenziare il riferimento generico alle "crisi internazionali" come eventualità che potrebbe far attivare la Pesd, come anche il carattere geograficamente aperto dei "compiti di Petersberg" che tuttora definiscono i parametri fissati dalla UE per la sua azione in materia di sicurezza e difesa. Pertanto, i limiti della Pesd non derivano da alcun atteggiamento inerentemente restrittivo, né dalla natura della Pesc – che è chiaramente a raggio globale, come si è notato in precedenza – bensì dalle capacità effettivamente disponibili e dal grado di volontà politica "combinata".

Quando gli osservatori americani sottolineano che il peso dell'Europa nel campo della difesa è determinato in ultima analisi dalle sue capacità militari aggregate, essi avanzano indubbiamente una solida argomentazione. Parlare di "autonomia" ha ben poco senso fintanto che vi sono insufficienti capacità disponibili per organizzare perfino un'operazione militare relativamente limitata nei Balcani senza dipendere dagli assetti americani.

Il contenuto e il raggio d'azione del tandem Pesc/Pesd saranno determinati con tutta probabilità da crisi e situazioni contingenti, per essere poi codificati *ex post*, piuttosto che articolati in anticipo. Perciò, è stato finora possibile (e, secondo molti, prudente), procrastinare ogni decisione sulla spinosa questione della "autonomia", anche grazie al classico metodo dell'Unione nel fare i conti con una incerta volontà politica: spingere in avanti gli impegni istituzionali nella speranza che un solido consenso fra i governi (e le opinioni pubbliche) si formerà a tempo debito. Tuttavia, la Forza di Reazione Rapida che è attualmente in fase di costituzione sarà soltanto una capacità in Stato dormiente, o una

[14] Questa è l'espressione adottata nelle conclusioni del Consiglio europeo di Laeken del 14-15 dicembre 2001, la quale solleva degli interrogativi riguardo al fatto che tale capacità sia realmente utilizzabile, in mancanza di un accesso assicurato agli assetti della Nato. Un accordo su quest'ultimo punto è ancora incompiuto a seguito di un veto greco che si colloca dopo l'accordo di massima raggiunto con la Turchia nello stesso mese di dicembre.

sorta di risorsa stoccata in magazzino, fintanto che mancherà di una dottrina operativa – essenzialmente una politica che impegni i suoi membri a farne uso in determinate circostanze.

E un ulteriore quesito perfino più centrale non potrà essere per sempre evitato: se la Pesc possa essere teoricamente autonoma – in quanto manifestazione istituzionale di una comunanza di interessi e di obiettivi tra i membri della UE nella loro proiezione esterna – pur essendo di fatto limitata da una Pesd che rimarrebbe un meccanismo "di seconda scelta" – subordinato cioè ad una deliberazione della Nato. Una UE che assuma decisioni "sovrane" riguardo all'uso di assetti militari ad essa pre-assegnati dai paesi membri non potrà semplicemente accettare a tempo indeterminato la nozione di un potere di veto concesso alla Nato nel suo insieme.

Anche in uno spirito molto pragmatico, se la Nato conserva un diritto di "primo rifiuto" (probabilmente come soluzione di compromesso transitoria) essa dovrà fornire qualcosa che la UE non sia già in grado di offrire ai suoi membri. Ma in un contesto macro-regionale europeo che l'amministrazione Bush (fin da prima della sua inaugurazione) considerava sufficientemente benigno da consentire un moderato ritiro americano, non è chiaro dove e come la Nato resti insostituibile.

Si può naturalmente sottolineare che le più recenti missioni di gestione (o prevenzione) delle crisi nella ex Jugoslavia nel periodo post-Kosovo, "Essential Harvest" nella Fyrom nell'estate 2001 e la missione "Amber Fox" in corso, che gli è succeduta, sono tecnicamente operazioni Nato [15]; tuttavia, sono entrambe fortemente a guida europea. Ciò che questa circostanza suggerisce è che il "cappello" Nato può ancora risultare rassicurante sia per i partecipanti europei che per gli attori locali, essenzialmente per ragioni di credibilità. Se questo è vero, la situazione illustra una seria debolezza della UE come "fornitore di sicurezza", che potrà essere corretta soltanto attraverso azioni efficaci sul terreno lungo un cospicuo lasso di tempo. La

[15] La possibile transizione da "Amber Fox" sotto responsabilità della Nato ad una vera missione della UE è in discussione quando questo testo viene dato alle stampe.

credibilità può infatti essere costruita soltanto stabilendo dei precedenti significativi. In ogni caso, è opportuno chiedersi se l'attuale soluzione di compromesso – una missione Nato con un contributo europeo preponderante – sia un modello sostenibile per il futuro.

Fino ad oggi, la grave assenza di un forte "scopo strategico" europeo ha evitato qualsiasi serio scontro tra Nato e UE su chi debba avere un ruolo primario nello "spazio europeo", ma tale situazione potrebbe non durare a lungo. In ultima analisi, il problema di fondo è oggi che il legame UE-Usa rimane strutturalmente asimmetrico, e inoltre si sovrappone parzialmente al pre-esistente accordo politico incentrato sulla Nato. Rendere il legame in qualche misura più simmetrico assegnando alla UE un significativo ruolo di sicurezza è un esercizio lungo e delicato. D'altro canto, tutti sono consapevoli del fatto che il tradizionale accordo – e dunque l'Alleanza Atlantica nella sua conformazione attuale – non sono più adeguati agli scenari più probabili. Fingere che questo non sia il caso finirebbe per minare ulteriormente un'organizzazione che deve già affrontare notevoli sfide. Le tensioni sperimentate negli anni '90 nell'affrontare la "gestione delle crisi" sono state già piuttosto serie; il post-11 settembre potrebbe spostare definitivamente un già fragile equilibrio verso un rapporto innovativo, sia all'interno che all'esterno della Nato. La spinta decisiva potrebbe venire non tanto dall'attrattiva di un elegante sistema di "*interlocking institutions*", ma dalla pressione a fare di necessità virtù.

Ampliando la nostra prospettiva analitica ad includere anche il binario della Nta, diviene ancora più evidente che stiamo assistendo a due tendenze parzialmente contraddittorie: da un lato, l'attrattiva di una rapporto "bilaterale" UE-Usa sta aumentando e viene sempre più riconosciuta come un'importante dimensione; d'altro canto, sia nella sfera economica che in quella della sicurezza/difesa, vi sono costi significativi in cui stiamo incorrendo nell'erodere il carattere multilaterale dei rapporti transatlantici che tanti "atlantisti" considerano essenziale.

3. SCENARI POST-11 SETTEMBRE: COSA ATTENDERSI DALLA PESC/PESD

Riflettendo sulle conseguenze dell'11 settembre 2001, appare chiaro che siamo di fronte ad un potenziale "mutamento di paradigma" nelle relazioni internazionali: quello attuale è uno di quei rari momenti formativi nei quali la politica internazionale si sposta ad una nuova condizione di equilibrio dinamico e produce un nuovo panorama. Il mutamento rappresenta anche una finestra di opportunità per il ruolo esterno della UE, sebbene cogliere l'opportunità richieda una chiarezza di intenti e un grado di coesione che sono stati finora carenti.

In tale contesto, una delle ragioni – a volte sottovalutata – per cui è prevedibile che la Pesc assuma maggiore rilevanza nei rapporti transatlantici è che la politica estera comune dell'Unione, particolarmente a livello declaratorio, tenderà a incentrarsi sulle questioni relative all'*ordine globale*, che sono proprio le tematiche sulle quali le differenze di accenti fra Europa e Stati Uniti possono avere il maggiore impatto a lungo termine [16]. Come esemplificato dal problema degli "interventi umanitari" nella ex Jugoslavia, ma anche il luoghi come la Somalia, la Sierra Leone e Timor Est, questioni legate all'ordine globale vengono spesso sollevate nel trattare problemi locali concreti con un potenziale di *spillover* in termini di principi e regole di comportamento. Il coinvolgimento in una crisi locale può quindi diventare un esercizio normativo con vaste e profonde implicazioni per le norme generalmente accettate (o quantomeno discusse).

La clausola sui diritti umani incorporata negli accordi commerciali della UE, o il "principio di precauzione" riguardo agli

[16] Farsi attivi promotori di determinate norme globali sostenendo i regimi globali è uno dei suggerimenti avanzati, ad esempio, da Steven Everts al fine di accrescere il ruolo internazionale della UE: come sostiene Everts, "Puntare sui propri elementi di forza: farsi paladini delle organizzazioni internazionali e di norme globali" (Steven Everts, *Shaping an Effective EU Foreign Policy*, London, Center for European Reform (Cer), 2002, p. 7). Egli aggiunge che questo dovrebbe realizzarsi combinando uno specifico approccio europeo (a fronte della riluttanza americana ad impegnarsi appieno a favore del multilateralismo) e uno sforzo costante nel lavorare in stretto contatto proprio con gli Stati Uniti. Tuttavia, si deve notare come la maggiore difficoltà stia precisamente nel trovare il corretto equilibrio.

organismi geneticamente modificati (Ogm) sono casi rilevanti nei quali l'Unione sta inquadrando le proprie relazioni esterne in termini normativi (o, guardando a monte, ispirandosi a dei valori). La UE vorrà avere una voce nel processo globale di definizione di regole anche ove il suo effettivo contributo in termini di "*hard security*" fosse secondario, ma il suo ruolo economico o diplomatico fosse significativo se non preponderante: il contributo europeo alla gestione "economica" del conflitto nella penisola coreana attraverso la Kedo (la Korean Energy Development Organization, creata per internazionalizzare le misure di controllo del programma nucleare nord coreano in cambio di assistenza sul piano energetico) sembra un esempio perfetto. Altrettanto può dirsi della nascita, lungamente attesa, di uno Stato palestinese, il quale – se e quando il momento arriverà – avrà nella UE la sua principale fonte di sostegno finanziario. Un'altra situazione analoga è la possibile reintegrazione internazionale dell'Iraq in uno scenario post-Saddam Hussein. Lo sforzo di ricostruzione/stabilizzazione attualmente in atto in Afghanistan potrebbe diventare un ulteriore caso concreto nel quale la UE voglia accrescere il proprio profilo nonostante le considerevoli difficoltà obiettive.

In questo contesto di attività diplomatica a spettro molto ampio, i casi di divergenza sistematica con gli Stati Uniti possono raggrupparsi in due categorie: la prima è il valore intrinseco del "multilateralismo" come il più efficace strumento, in termini di costi e benefici, per affrontare questioni internazionali complesse; la seconda categoria consiste nella scelta dei modi migliori per esercitare influenza su quei paesi (e talvolta attori non-statuali) che sono disposti ad opporsi apertamente all'Occidente, ma non pongono una minaccia evidente e definita del tipo che l'Unione Sovietica poteva rappresentare.

La volontà di sopportare costi nel breve termine e al contempo fornire il necessario sostegno alle prassi e regole multilaterali ha un effetto diretto sulla cooperazione transatlantica, visto che i *policymaker* e l'opinione pubblica americani sembrano essere assai meno a proprio agio delle loro controparti europee con un

mondo in cui la sovranità nazionale è costantemente limitata dall'esigenza di agire in chiave multilaterale. Quanto ai "*rogue state*" e alle minacce di tipo diffuso, la UE appare più incline ad adottare incentivi positivi piuttosto che sanzioni e misure punitive.

Nel complesso, le pressioni verso una capacità di azione internazionale più coerente e coordinata della UE si stanno facendo più intense. In modo forse paradossale, proprio allorquando il legame di sicurezza con gli Stati Uniti assume maggiore valenza – come mostra la corsa a Washington da parte di tutti i capi di governo europei all'indomani dell'11 settembre – cresce d'intensità la percezione di un'esigenza di arginare gli Stati Uniti. Una politica esterna più autonoma e credibile è probabilmente il modo migliore per influenzare l'unica superpotenza ove ciò si rendesse necessario, pur preservando contestualmente la cooperazione transatlantica.

Con l'avvio dell'operazione a guida americana "*Enduring Freedom*" contro obiettivi in Afghanistan, si è rapidamente ridotta l'attenzione per gli aspetti tecnici della costruzione di un meccanismo per la Pesc e la Pesd. Guardare a questi sforzi in prospettiva potrebbe essere effettivamente un passo positivo, rendendo evidente il divario esistente tra le ambizioni globali della Pesc e la sua attivazione assai selettiva. In realtà, l'Europa aveva in mano il gioco, per così dire, già prima dell'11 settembre, nel senso di dover dare un contenuto sostanziale alle proprie ambizioni nel settore della sicurezza. Fin dalla sua inaugurazione, l'amministrazione Bush è rimasta essenzialmente passiva, concentrandosi sulla difesa missilistica, i rapporti con la Cina e le previsioni economiche piuttosto che sulle controversie fra gli europei riguardo a bilanci della difesa largamente insufficienti e nuovi organismi istituzionali dai nomi curiosi. Oggi, più ancora che in precedenza, la Pesd sarà ciò che gli europei ne vorranno fare. Per ora non hanno saputo tradurre l'ambizione in realtà per carenza di capacità operative e, in qualche misura, di solidarietà reciproca nei momenti in cui si sono trovati sotto pressione.

L'effetto immediato dell'attacco terroristico del settembre 2001 su questo processo è stato di mostrare i suoi gravi ma già

noti limiti; d'altro canto, seppure nelle nuove condizioni, il processo è destinato a continuare.

Vi è un elemento intrinseco di *actorness* nel tentativo della UE di sviluppare una voce più forte e credibile rispetto a – anche se per lo più cooperando con – gli Stati Uniti. Un più ampio spettro di capacità può sfociare, se non altro per ragioni psicologiche, in un certo grado di maggiore autonomia politica. Il lancio dell'euro il 1° gennaio 2002 segna una pietra miliare lungo la strada della *actorness* internazionale, a prescindere dalle difficoltà di breve termine della nuova giovane valuta.

La graduale evoluzione della Pesc sarà anche influenzata dall'aspettativa che ad un certo momento questa avrà a sua disposizione un nuovo strumento collettivo (o quantomeno una riserva di risorse accessibili), chiamato Pesd [17]. In questo contesto, l'elemento "D" – difesa – nella Pesd è fonte di molta incertezza (e di non poca ipocrisia su entrambe le sponde dell'Atlantico) e richiederà perciò un chiarimento. L'effetto complessivo delle nuove priorità americane dopo l'11 settembre consiste probabilmente nel rendere il contributo specifico della Pesd pressoché irrilevante rispetto agli obiettivi immediati della "comunità transatlantica". In effetti, gli stessi paesi europei principali sono rapidamente tornati a fare ricorso a una modalità decisionale essenzialmente nazionale per definire il proprio livello di impegno diplomatico e soprattutto militare.

L'iniziale tesi critica rispetto alla Pesd era che perfino questo tentativo modesto, graduale e trasparente potesse finire per minare la Nato. La magnitudine della nuova minaccia complessiva, rende una tale preoccupazione secondaria nel quadro degli attuali interessi strategici primari degli Stati Uniti.

[17] L'acquisizione di questo strumento addizionale è finalizzata ad ampliare la "cassetta degli attrezzi" a disposizione della UE per affrontare le "emergenze complesse" ma anche il compito più vasto della stabilizzazione/pacificazione/prevenzione dei conflitti. In quanto tale, la Pesd è concepita in parte per rendere la Pesc più concreta nel campo militare, a prescindere dai problemi che si sono segnalati in precedenza nel rapporto transatlantico.

Il risultato peggiore, come anche in precedenza, sarebbe pertanto una Pesd incompiuta, inefficace come forza autonoma per la stabilità regionale, ma sufficientemente visibile da allentare in qualche misura la solidarietà transatlantica. Se questa combinazione dovesse realizzarsi, gli europei si troverebbero bloccati nella più sgradevole delle posizioni.

L'attuale accordo euro-americano riserva alla Nato la responsabilità per la "difesa comune", che indica come l'Alleanza goda chiaramente di un diritto di primo rifiuto in questo settore d'azione e rimanga il "fulcro di difesa" della nuova Europa [18]. Da parte sua, la UE funge da stabilizzatore di lungo termine (dunque da fornitore di "*soft security*") in virtù della sua influenza economica e politica benigna. Tuttavia, non è garantito che una tale netta distinzione tra "difesa" e sicurezza, o sicurezza *hard* e *soft*, o ancora tra difesa passiva del perimetro alleato e gestione attiva delle crisi, rimanga sensata e applicabile nella pratica. La sofferta storia del coinvolgimento della UE e della Nato nei Balcani occidentali indica che la linea di separazione può facilmente confondersi. Osservando il più ampio quadro della lotta globale contro il terrorismo nelle sue varie forme (e contro i suoi presunti sostenitori), la distinzione appare ancor meno rilevante.

La persistente insistenza americana sulla scelta di conservare alla Nato il ruolo centrale nel campo della difesa/*hard security* implica che – già prima dell'11 settembre – presto o tardi una delicata discussione europea sul senso della componente "D" della Pesd era prevedibile: ora questo dibattito ha assunto un'urgenza ancora maggiore.

In realtà, il "fattore D" può indicare principalmente la difesa (comune) territoriale – attualmente il dominio riservato della Nato – ma anche la funzione di difendere determinati interessi (comuni), cioè promuovere specifiche politiche e specifici valori. In questo secondo senso, la nozione di una "difesa europea"

[18] L'espressione (*defense hub*) è tratta dall'allora Deputy Assistant Secretary of State dell'amministrazione Clinton, Ronald Asmus, che la utilizzò in un'audizione di fronte al Foreign Relations Committee del Senato nel febbraio 2001 (www.aei.org/nai/trans010227.htm).

finirebbe quasi inevitabilmente per sfociare anche in un *caucus* europeo all'interno della Nato – qualunque possa essere la sua denominazione formale. Rispetto al quesito centrale posto nel presente studio, tale sviluppo implicherebbe per la UE un'evoluzione verso un vero e proprio "attore", non semplicemente una "presenza". Metaforicamente, la "UE come attore" siede nel Nac (l'organo decisionale cruciale nell'ambito della Nato), mentre la "UE come presenza" rimane collocata all'esterno degli incontri del Nac, al più aleggiando sull'incontro: esiste ma non partecipa attivamente.

Come è ben noto, l'ipotesi del *caucus* è tradizionalmente un tabù nell'ottica delle posizioni filo-atlantiche, essendo attualmente contrastata dagli Stati Uniti e non perseguita apertamente da alcun alleato europeo (con la parziale eccezione della Francia). D'altra parte, è precisamente questo risultato ultimo che potrebbe diventare un fatto compiuto, se e quando i membri europei della Nato dovessero decidere di coordinare le loro posizioni subito prima di ciascun incontro del Nac e aderire ad una linea concordata in ambito UE. Un *caucus* potrebbe dunque realizzarsi sotto forma di una tendenza di voto nel Nac, forse senza necessità di controverse prese di posizione ufficiali. E la Pesd è, di fatto, un passo in questa direzione: mentre la Esdi in ambito Nato intendeva dare una "visibilità" *agli europei*, la Pesd contiene il germe di una comunità di sicurezza coesa all'interno della (ma distinta dalla) più ampia comunità di sicurezza euro-atlantica.

Evidentemente, è ancora difficile immaginare un *caucus* europeo che si contrapponga agli Stati Uniti nella Nato; ma questo è il caso proprio in virtù di una consolidata abitudine a concepire la Nato come un'organizzazione a guida americana nella quale gli europei semplicemente non coordinano le proprie posizioni. Prendere seriamente l'idea di un'alleanza a due pilastri significa liberarsi di questa abitudine.

Inoltre, è curioso immaginare uno scenario in cui la UE sia sempre più proattiva sulla scena macro-regionale e perfino globale – attraverso una Pesc rafforzata – che però resti limitata da

una Pesd confinata in un ruolo puramente reattivo, locale, minimalista e soggetto ad un diritto di primo rifiuto della Nato. In effetti, il contrario appare più probabile, con la proiezione esterna della UE che potrebbe "trascinare" la Pesd. Un tale esito potrebbe essere facilitato dalla natura assai aperta e indeterminata della Pesd nella sua attuale formulazione. Simultaneamente, lo sviluppo di nuove capacità richiede una dottrina su come esse vadano utilizzate, in altri termini un chiarimento e una più concreta riformulazione della stessa Pesc.

In sintesi, possiamo attenderci un delicato effetto di influenza e interazione reciproca tra il contenuto generale della Pesc e lo specifico ruolo della Pesd a sostegno – o a difesa – di questo medesimo contenuto. Naturalmente, ciò presuppone che la Pesc continui ad accrescere il proprio profilo – un assunto che riflette alcune tendenze in atto, ma che potrebbe risultare scorretto.

Più specificamente, ci sarà una notevole pressione affinché si interpreti la componente "D" nella Pesd come la difesa – o il perseguimento coercitivo con uso della forza – di interessi della UE definiti in senso ampio, piuttosto che la difesa territoriale passiva contro una inesistente minaccia militare diretta.

Gli eventi dell'11 settembre hanno distrutto le speranze che la Pesc-Pesd potesse gradualmente svilupparsi (e che le sue implicazioni per i rapporti transatlantici potessero essere adeguatamente gestite) in un clima internazionale benigno. La Pesc non è stata considerata come lo strumento più efficace da impiegare, in parte per la natura stessa degli attacchi terroristici: un attacco contro obiettivi (principalmente civili) in territorio americano, e una risposta degli Stati Uniti consistente in una serie di misure contro un network globalizzato e diffuso a cominciare da una "fase 1" incentrata su una regione remota e difficilmente accessibile dell'Asia centrale. Non sono condizioni certo molto propizie per un battesimo del fuoco del tandem Pesc-Pesd.

Tuttavia, avendo per ora protetto questo strumento dell'azione esterna della UE da un fallimento prematuro mantenendolo in uno Stato dormiente, restano da compiere scelte strategiche.

Una possibile visione – una variante "minimalista" – è che la

Pesd avrà svolto una funzione utile anche semplicemente nel fornire un quadro di riferimento per gli sforzi europei secondo le linee della "Defense Capabilities Initiative" della Nato (Dci, cioè le indicazioni del 1999 per accrescere il contributo europeo alla "difesa comune") [19], o favorendo una pragmatica "divisione del lavoro" nella quale gli Stati Uniti assicurano il lavoro pesante in termini di capacità di *warfighting* e gli europei svolgono i compiti di *peacekeeping* nella periferia europea – una divisione che alcuni vedono come piuttosto ragionevole, sulla base dell'esperienza dell'ultimo decennio.

Tuttavia, a complicare il quadro generale, c'è il fatto che vi sono almeno due scenari in termini di possibile "divisione del lavoro": uno geografico e uno funzionale, ciascuno con i suoi pro e contro [20]. Un accordo geografico appare sensato da un punto di vista militare, ma la proiezione complessiva della UE spinge in senso contrario rispetto a questa ipotesi nel lungo periodo, come anche la dimensione potenzialmente globale della Pesc.

[19] Le linee-guida della Nato (concordate al summit di Washington dell'aprile 1999, nel Comunicato sulla *Defense Capabilities Initiative* si concentrano sulle stesse categorie di assetti e capacità di difesa che la UE ha identificato come indispensabili ad un suo ruolo "autonomo": la capacità di schierare e la mobilità delle forse alleate, la loro sostenibilità e la logistica, la *survivability* e l'effettiva capacità di ingaggio, e i sistemi di comando, controllo e informazione. La preoccupazione di fondo è quella di assicurare la interoperabilità a livelli più alti di efficienza complessiva.

[20] La divisione del lavoro di tipo geografico – con la UE come essenziale stabilizzatore regionale dell'Europa – sembra essere in perfetta sintonia con le attuali preoccupazioni di un eccesso di esposizione/*overstretch* americano sul continente europeo (svolgendo compiti che le forze armate non sono mai state pensate per svolgere, per periodi assai più prolungati di quanto sia mai stato pianificato). D'altro canto, vi sono dei limiti ad un pieno perseguimento di questa linea, data la riluttanza americana a rinunciare agli impegni politici esistenti nella ex Jugoslavia, i quali si fondano su una persistente e significativa presenza militare americana sul terreno. Questa potrebbe definirsi la questione della "soglia": vi è infatti un livello di partecipazione militare al di sotto del quale la solidarietà, e conseguentemente la credibilità, alleata sarebbe irreparabilmente danneggiata. In ultima analisi, mantenere la solidarietà e la credibilità richiede impegni e dispiegamenti militari collettivi in operazioni congiunte. Ciò è ben compreso negli ambienti politici americani, a dispetto della forte tentazione (soprattutto tra i conservatori) di dichiarare vittoria, lasciare la UE con la responsabilità del *peacekeeping*, e assegnare i preziosi assetti americani ad altre missioni.

Riguardo invece ad una divisione funzionale delle responsabilità, la distinzione fondamentale è fra la "fase" civile della prevenzione/pacificazione/gestione *versus* la fase militare [21], che può anche essere descritta come "l'estremo basso" degli interventi militari contrapposto all'"estremo alto". Entrambi possono intendersi in termini di sicurezza *versus* difesa, una distinzione che molti ritengono finirebbe per erodere la solidarietà transatlantica eliminando la condivisione dei rischi [22]. Dal momento che questo trend è già evidente, a maggior ragione è necessario ripensare la Nato prima che l'eredità della solidarietà alleata sia irrimediabilmente allentata.

Una versione semplificata di questi scenari può essere configurata come una alternativa netta tra due opzioni. La prima opzione consiste in un aumento assai limitato e graduale delle capacità della UE lungo l'intero spettro (da realizzarsi in costante coordinamento con gli Stati Uniti e dunque, di fatto, all'inter-

[21] Come indicazione della visione dominante a Washington riguardo al contributo europeo nella "guerra al terrorismo", la seguente dichiarazione da parte dell'Ambasciatore degli Stati Uniti presso la UE, Rockwell, Schnabel è rivelatrice: "What has been behind the astonishingly rapid success of the global reaction to terrorism? Obviously, the unexpectedly swift military success in Afghanistan has been essential. But [...] I believe the world owes much - more than commentators have noted - to the powerful tradition of transatlantic cooperation. Consider all that we've accomplished together in the last three months. Domestically, our law enforcement agencies and ministries, despite the real challenges posed by differing legal systems, have made crucial advances in cooperation that will make it much harder for terrorists to operate in the future. [...] We have also beefed up airline security and frozen terrorist-related financial assets on both sides of the Atlantic. Economically, US and European determination made it possible for the World Trade Organization ministerial meeting not only to take place as planned but to launch a new round - thereby giving the world economy a powerful vote of confidence. Diplomatically, US and EU teams have shuttled continuously through the Middle East and Asia, rallying new allies to the coalition and demonstrating our collective resolve to find solutions for a troubled region".
Vedi US Department of State Washington File, 13 December 2001 (usinfo.state.gov/topical/pol/terror/01121307.htm).

[22] Il Generale Wesley Clark, ex Comandante Supremo Alleato in Europa, ha reso una dichiarazione al Congresso americano nel febbraio 2001 dando un parere decisamente negativo su un simile accordo e criticando la distinzione proposta fra sicurezza e difesa, che egli così sintetizzava: "you will let the European Union handle the problem when it is emerging, and only if it blows up would you call Nato in. But that is what precisely we do not want to have happen" (www.aei.org/nai/trans010227.htm).

no della Nato). In tale ipotesi la UE riempie un vuoto che gli Stati Uniti hanno difficoltà a gestire, e rimane funzionale rispetto alla Nato. Questo ridurrebbe al minimo i rischi associati ad una eccessiva "autonomia" della UE, ovvero le "tre D" che il Segretario di Stato di Clinton, Signora Madeleine Albright, aveva paventato: "*decoupling, duplication, discrimination*".

L'alternativa è la seconda opzione, cioè una spinta più determinata per ridurre il massiccio squilibrio nella Nato, affrontando il problema parallelamente all'Alleanza (ma al di fuori di essa) e rafforzando così la UE come un attore essenzialmente autonomo. In tal caso, la Nato viene trasformata in un foro di consultazione a maglie larghe, mentre l'attuale patto fra le due sponde dell'Atlantico viene rinegoziato: in questo scenario la Pesd può offrire nuovi incentivi istituzionali per un livello crescente di coordinamento e pianificazione intra-europeo – forse giungendo fino alla vera formulazione di politiche di sicurezza lungo l'intero spettro delle capacità. Sviluppare strumenti comuni e una nuova catena di comando porrebbe forzatamente nell'agenda europea l'esigenza di formulare precise linee-guida, compresa la definizione delle circostanze in cui la Nato non sarebbe attivata in modo prioritario come l'organizzazione prescelta.

In questo scenario, attivare la Pesc (con il possibile supporto della Pesd) metterebbe alla prova l'abilità della UE come fornitore di sicurezza, non necessariamente senza gli Stati Uniti, ma certamente senza la leadership americana: ciò significa non contare su Washington come "leader di ultimo ricorso" e invece lavorare, nel tempo, per distaccare alcuni elementi cruciali della pianificazione UE dall'apparato della Nato [23].

Pur con tutta l'importanza della prevenzione dei conflitti come strategia preferita – quella in cui la UE ha presumibilmente un vantaggio comparato – il fatto è che l'intero spettro delle capacità è un'esigenza dalla quale non si sfugge. Ma al fine di fare il miglior uso possibile di queste capacità "per tutte

[23] Per questa argomentazione, si veda in particolare Kori Schake, *Constructive Duplication: Reducing EU Reliance on US Military Assets*, Cer Working Paper, Centre for European Reform, London, January 2002.

le stagioni", perfino gli assetti militari non sono sufficienti: si richiedono forte volontà politica e leadership, e pertanto la UE dovrà inventare un sostituto funzionale della leadership americana.

Poiché un tipo paragonabile di leadership non può essere assicurato nel contesto comunitario da alcun singolo Paese, si deve sviluppare una qualche forma di "motore", non necessariamente comprendente sempre i medesimi Paesi, ma che invece consenta che vi sia una "*lead nation*" o un "gruppo-guida" in ciascuna occasione. Naturalmente, il meccanismo della cooperazione rafforzata (non ancora applicabile alla difesa e mai utilizzato finora) è basato proprio su questa logica.

In termini generali, il miglior sostituto funzionale della leadership americana nel lungo periodo è semplicemente una accresciuta solidarietà e unità a livello della UE, che a sua volta assumerebbe piuttosto spontaneamente la forma di un *caucus* (o attore) europeo all'interno della Nato.

Quanto stiamo osservando al momento attuale è una sorta di scenario misto, nel quale la prima opzione viene perseguita come possibile passo intermedio verso la seconda opzione. Se la UE saprà acquisire sufficiente credibilità collettiva raggiungendo gli obiettivi fissati nel contesto di questa prima opzione, avrà allora accumulato un adeguato capitale politico (e adeguata esperienza) per cambiare marcia e procedere verso la seconda opzione. Tentare direttamente il balzo verso la seconda opzione è stato giudicato imprudente e, a quasi tutti gli effetti, poco praticabile (in particolare, la maggior parte della pianificazione militare di ciascun Paese della UE è attualmente condotta all'interno della Nato in ogni caso).

D'altra parte, il fulcro della Pesc dovrà essere ripensato alla luce delle priorità americane per i prossimi anni – e dei loro effetti sulle opzioni europee. Tali priorità hanno dato nuovo impulso a riflessioni più intraprendenti, espresse in modo più chiaro finora negli ambienti della Nato (ma con profonde implicazioni per le possibili responsabilità europee): con un forte sostegno britannico, il Segretario Generale dell'Alleanza, Lord

Robertson, ha avanzato una proposta in occasione della sua visita in Russia alla fine di novembre 2001, in base alla quale un nuovo foro – un Nac specializzato – potrebbe essere creato per consentire alla Russia e ai 19 membri della Nato di prendere decisioni comuni (non soltanto consultarsi reciprocamente) in un formato "Nato a 20" (in quanto distinto dal poco efficace 19+1 sperimentato finora) [24].

La proposta (che gode di un vasto consenso) è degna di nota perché, fra l'altro, apre la strada ad una radicale trasformazione dei rapporti euro-americani: la Nato potrebbe cessare di essere il principale foro euro-americano "a porte chiuse". In pratica, l'unico foro di questo tipo diventerebbe allora il legame diretto tra gli Stati Uniti e la UE (nel formato della Nta, attraverso la Pesc o in qualche altra configurazione). Se, invece, la Nato dovesse continuare ad essere ritenuta il migliore canale per la cooperazione euro-americana, un *caucus* UE rappresenterebbe probabilmente l'unico antidoto contro una diluizione del peso europeo in un "super-Nac" che includesse la Russia.

Era chiaro fin dall'inizio come, in termini di specializzazione funzionale/regionale, le prospettive della Pesd fossero intrecciate con il futuro della Nato. Questa connessione è resa più ancor evidente dalla nuova opportunità di perseguire una più piena partecipazione russa negli affari di sicurezza europei (e transatlantici). In teoria, il ben oliato meccanismo della consultazione poli-

[24] In un discorso a Mosca il 22 novembre 2001, Lord Robertson ha dichiarato che "Now we must take the next step forward, and find ways in which we can move beyond consultations and fulfil the Founding Act's promise of joint decisions and joint actions in some areas". Vedi Lord Robertson, *A New Quality in the NATO-Russia Relationship*, Speech at the Diplomatic Academy, Moscow, 22 December 2001 (www.nato.int/docu/speech/2001/s011122a.htm). La questione è stata affrontata ancora alla riunione del Consiglio Atlantico e dell'Eapc di Bruxelles del 7 dicembre, quando il Segretario Generale ha affermato che: "Building on the 1997 Nato-Russia Founding Act, and growing practical cooperation including in the fight against terrorism, the Allies and Russia have agreed to work towards the creation of a new council to identify and pursue opportunities for joint action at 20. We will together be looking for opportunities to engage in joint consultation and cooperation, joint decisions and joint action" (www.nato.int/docu/speech/2001/s011207b.htm).

tica (nel Nac e forse nel suddetto "super-Nac"), e in talune occasioni un sistema decisionale basato sul consenso, potrebbero applicarsi a vari rischi e minacce transnazionali che per definizione sono a raggio globale. Sarebbe possibile estendere a paesi più distanti alcune della attività di "*outreach*" che la Nato ha sviluppato negli ultimi anni, soprattutto nel quadro della Pfp. Il Caucaso e l'Asia centrale, e forse alcuni paesi mediterranei attraverso un "dialogo mediterraneo" rafforzato, potrebbero vedere in un crescente ruolo della Nato una "comunità di sicurezza aperta" – meno coesa che negli anni della Guerra Fredda, o negli stessi anni '90, ma pur sempre con una sua valenza [25]. Saremmo di fronte ad una specie di vasto regime internazionale di sicurezza incentrato sulla Nato.

In una Nato del genere, semi-globale e a maglie più larghe, il ruolo cruciale – sebbene non necessariamente l'unico – per gli europei sarebbe di prendersi cura dell'Europa e della sua periferia in espansione, producendo sicurezza nelle aree direttamente coinvolte o indirettamente toccate dall'allargamento della UE. Un patto di questo tipo porrebbe le relazioni transatlantiche in una nuova prospettiva, rendendole assai più ampie del rapporto tra Stati Uniti e la porzione occidentale/centrale dell'Europa. L'ambito di competenza di un nuovo legame UE-Usa crescerebbe, realizzando alcune

[25] Charles Kupchan ha articolato una visione simile del futuro della Nato prima dell'11 settembre 2001 (Charles A. Kupchan, "The US-European Relationship: Opportunities and Challenges", Statement to the Subcommittee on Europe, Committee on International Relations, U.S. House of Representatives, April 25, 2001 (www.house.gov/international_relations/72347.pdf). Ha sostenuto infatti che, se si mettesse in moto il processo di inclusione della Russia nella Nato – seppure come lontana prospettiva – la Nato subirebbe una decisiva trasformazione: "rather than being focused on the territorial defense of members, (...) would serve as a more informal and flexible vehicle for coordinating military activities and preserving peace across Europe. But this looser and broader Nato would be in keeping with a much more benign strategic landscape and a Europe that is no longer so dependent upon the United States to ensure its security" (p. 9). Naturalmente, parlare di un "panorama strategico benigno" dopo l'11 settembre appare una contraddizione, ma in realtà il concetto è tanto valido quando era prima nel senso limitato di un ambiente europeo di sicurezza in cui siano assenti minacce militari immediate che abbiano origine dal suo interno o dalla sua immediata periferia.

delle promesse della Nta e forse agevolando l'affermarsi della Pesd. Tale ipotetica configurazione porterebbe anche la UE in una condizione assai più vicina ad una "piena *actorness* internazionale", sebbene la sua precisa connotazione potrebbe essere definita soltanto dall'Unione stessa; in ogni caso, il quadro complessivo sarebbe propizio ad una UE più forte sulla scena globale, a patto naturalmente che vi siano adeguate risorse.

4. FUTURI IN PROSPETTIVA TEORICA

Non è questa la sede per intraprendere un'analisi teorica approfondita alla luce di scuole di pensiero alternative sulle Relazioni Internazionali, ma può essere utile porsi ad una certa distanza dagli affari correnti per adottare un approccio dal generale al particolare sulla base di alcune delle scuole accademiche dominanti nel settore internazionalistico [26]. Questo esercizio è opportuno poiché l'analisi più *policy oriented* che è stata tentata sopra è basata su assunti incerti e talvolta arbitrari – ad esempio, che il fulcro della politica di sicurezza americana sull'anti-terrorismo continuerà a tempo indefinito, o che nessuna crisi grave nei Balcani o nel Mediterraneo richiederà un'azione concertata nel contesto della Nato. Una volta che questi assunti fossero modificati, soltanto una riflessione teorica fondata su fattori strutturali potrebbe offrire qualche indizio sull'evoluzione del legame transatlantico.

Si deve sottolineare che i seguenti sono approcci distinti piuttosto che teorie alternative in senso tecnico: infatti, a parere della maggioranza degli studiosi del settore, sia il primo (il neorealismo) che il terzo (il costruttivismo sociale), ma in certa misura anche il secondo (l'istituzionalismo liberale), forniscono un quadro di riferimento teorico, ma non una teoria in senso proprio – cioè un insieme coerente di ipotesi con capacità predittive. Ciascun approccio presenta peraltro diverse varianti.

[26] I medesimi approcci di Relazioni Internazionali qui prescelti sono adottati in un altro capitolo del presente volume, da Barbara Lippert.

Un approccio "neorealista" [27] evidenzierebbe come un comportamento di "*couterbalancing*" contro la potenza dominante – di gran lunga gli Stati Uniti – era prevedibile fin dalla fine della Guerra Fredda, e che il lancio e l'attuale rafforzamento della Pesc sono soltanto un segno tardivo di un tentativo di questo tipo da parte degli alleati europei. Essi stanno agendo in tale direzione in modo coordinato attraverso un formato multilaterale per la logica ragione che hanno maggiori probabilità di riuscire, dato l'enorme divario in capacità e taglia rispetto all'alleato maggiore. Ma la Pesc e soprattutto la Pesd sono le prime avvisaglie di un nuovo equilibrio di potere. Questo sviluppo avviene quando la Nato ha svolto il suo compito ed è stata poi mantenuta in vita artificialmente invece di dissolversi dopo il collasso dell'Unione Sovietica. Chiaramente, gli europei (perfino collettivamente) non possono equiparare le capacità degli Stati Uniti in quanto a *hard power*, ma questi ultimi hanno insufficienti interessi strategici sul continente europeo per continuare a pagare una quota sproporzionata dei costi di mantenimento della vecchia alleanza, mentre problemi più urgenti sono collocati lungo la zona costiera dell'Asia orientale, in Asia centrale e nel subcontinente indiano. In ogni caso, il neorealismo prevede frizioni sempre più gravi tra gli alleati della Nato, seppure non necessariamente uno sforzo efficace di controbilanciamento da parte della UE in ragione del continuo scontro fra gli interessi e le aspirazioni nazionali dei singoli paesi membri.

Nel valutare il processo di integrazione a livello della UE nel momento in cui questo si trasferisce nell'arena della sicurezza e difesa tradizionalmente riservata alla Nato, un approccio "libera-

[27] Il neorealismo (legato principalmente al nome di Kenneth Waltz) indica qui una versione più rigorosa, ma anche semplificata della vasta tradizione realista, sebbene alcuni realisti "tradizionali" lo considerino un allontanamento dalle migliori intuizioni dello stesso realismo. Il neorealismo si concentra su stati alla ricerca di potere intesi come attori unitari in un ambiente internazionale anarchico. Si veda Kenneth N. Waltz, *Teoria della politica internazionale*, Bologna, Il Mulino, 1987, pp. 191-192.

le-istituzionalista" [28] muoverebbe dal concetto della costruzione istituzionale applicato al settore della sicurezza. L'alleanza transatlantica sarebbe vista come una "comunità di sicurezza" (una forma particolare di regime internazionale), che può ampiamente sopravvivere alla fine della minaccia sovietica. Una Pesc che si specializzi nella proiezione di *soft power* è perfettamente compatibile con una comunità di sicurezza rinnovata e adattata, composta di democrazie avanzate altamente interdipendenti, sebbene la difficile sfida per la UE potrebbe derivare dal trasformarsi in un attore internazionale più completo, nella misura in cui ciò implica rinunciare allo status di "potenza civile". In altre parole, è la Pesd a sembrare più problematica in una tradizionale prospettiva liberale-istituzionalista, anche perché il calcolo razionale che ha reso la Nato un'istituzione mutuamente vantaggiosa per gli Stati Uniti e per gli europei potrebbe finire per essere profondamente alterato da questo tentativo europeo. Comunque, è corretto affermare che, sulla base di questo approccio, soluzioni tecniche possono essere approntate per facilitare una ordinata transizione dal patto di sicurezza disegnato per la Guerra Fredda ad una relazione UE-Usa ancora più istituzionalizzata che meglio rifletta le attuali realtà di potere, come anche l'abitudine radicata alla cooperazione che abbiamo ereditato dagli ultimi cinque decenni.

In un quadro di riferimento "costruttivista sociale" [29], la "poli-

[28] L'istituzionalismo liberale (legato fra gli altri a Robert Keohane e Stephen Krasner) indica qui una scuola di pensiero che postula che gli stati, in certe condizioni, limitano effettivamente in modo razionale e volontario il proprio comportamento internazionale e costruiscono "regimi" internazionali per rendere le relazioni reciproche più prevedibili (e potenzialmente più pacifiche). In un contesto altamente istituzionalizzato, il *soft power*, anche ove fosse separato dal potere militare, può diventare un'importante forma di influenza. Si veda Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power. Essays in International Relations*, Boulder, Westview Press, 1989; e Stephen Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.

[29] Il costruttivismo sociale (legato fra gli altri ad Alexander Wendt e John Gerard Ruggie) indica una scuola di pensiero che postula che gli interessi e l'identità sono strettamente intrecciati nella vita sociale e politica; le norme, le aspettative e le idee condivise sono dunque centrali nel mondo complesso della politica interstatuale come in qualsiasi altra forma di interazione sociale. Si veda Alexander Wendt, "Anarchy is

tica dell'identità" gioca un ruolo centrale nell'evoluzione in corso della UE precisamente a causa della sua crescente *actorness*. Il processo per il quale la UE viene percepita sempre più come una comune identità che trascende le fedeltà nazionali è legato principalmente ai settori di attività europea che sono oggi ridefiniti come "interni", che creano una forma di cittadinanza (perciò, il più fortemente integrato primo pilastro e progressivamente il pilastro della Giustizia e Affari Interni); eppure, anche una proiezione esterna della UE può essere rilevante, soprattutto in quanto tocca alcuni degli attributi centrali della sovranità statuale – le attività diplomatiche e militari – e più ampiamente in quanto influenza l'applicazione di principi generali come i diritti umani, la forma di governo democratica, o la risoluzione pacifica delle controversie. Proiettare valori e determinate convinzioni è un'operazione di costruzione dell'identità, e il relativo "discorso" politico (negli anni '90, incentrato soprattutto sugli interventi umanitari) ha un grande potenziale di influenza sulla stessa Unione. Rispetto alle relazioni transatlantiche, lo scambio della Guerra Fredda poggiava su – o più precisamente era mutuamente costitutivo con – un senso di appartenenza alla medesima civiltà "occidentale"; nelle condizioni internazionali oggi prevalenti, la UE viene ambiziosamente presentata dai fautori di un'ulteriore fase di integrazione come un grande progetto in grado di trasformare non soltanto l'immediato ambiente sociale degli europei ma anche, in misura crescente, l'ordine politico globale. La realtà delle identità in parte sovrapposte – occidentale o "transatlantica", europea, ma anche distintamente tollerante in un modo che non sia antagonistico rispetto ad altre culture politiche – è chiaramente al cuore dell'operazione di strutturazione di una *actorness* europea; l'approccio costruttivista sociale è ben attrezzato in questo senso, ma per sua stessa natura (in

What States Make of It: The Social Construction of Power Politics", in *International Organization*, Vol. 46, No. 2 (Spring 1992), pp. 391-425; e John Gerard Ruggie, "What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge", in John Gerard Ruggie (ed.), *Constructing the World Polity. Essays in International Institutionalization*, Routledge, London-New York, 1998, pp. 1-39.

quanto strumento interpretativo piuttosto che predittivo) non è del tutto adatto a fornire indicazioni su futuri alternativi.

Un fondamentale paradosso, o comunque una tensione, messa in evidenza dalla comparazione dei tre approcci, sta nel fatto che quanto più la politica dell'identità diventa cruciale per l'evoluzione della UE, tanto più si fa difficile coltivare una comunità di sicurezza a più livelli che coinvolga anche gli Stati Uniti (e il Canada, la Turchia, come anche i membri della Nato che non sono membri della UE). Per evitare che la creazione dell'identità comunitaria produca degli strappi nel tessuto della comunità di sicurezza transatlantica, è probabilmente necessaria un'intera struttura socio-politica basata su un concetto simile al "*modular man*" di Ernest Gellner [30], trasposto al livello istituzionale: dunque, *policymaker*, élites e organi decisionali capaci di giocare ruoli multipli senza soffrire di una crisi di identità. Ciò dovrà anche accadere al livello delle opinioni pubbliche, alle quali verrà chiesto di pagare un prezzo a sostegno della costruzione comunitaria, e che devono ancora venire pienamente coinvolte nell'arena politica dell'Unione.

L'alta "densità" che caratterizza le relazioni interstatuali e transnazionali tra i paesi occidentali – un settore del sistema internazionale che mostra una grande "capacità di interazione", prendendo a prestito l'espressione adottata da Buzan, Jones, e Little nella loro analisi "realista strutturale" [31] – può forse consentire un misto di competizione e cooperazione basato su forme parzialmente sovrapposte di *actorness*. In altre parole, le istituzioni transatlantiche ed europee potrebbero risultare sufficientemente flessibili da lasciar convivere identità politiche multiple ("l'Occidente", l'Alleanza Atlantica, un qualche foro emergente che includa la Russia come membro fondatore e a pieno titolo, e naturalmente la UE stessa) senza provocare l'inimicizia spesso associata con la costruzione di un'identità.

[30] Ernest C. Gellner, *Conditions of Liberty. Civil Society and its Rivals*, London, Penguin, 1996.

[31] Barry Buzan, Charles Jones and Richard Little, *The Logic of Anarchy. Neorealism to Structural Realism*, New York, Columbia University Press, 1993.

In effetti, si potrebbe sostenere sulla base di ciascuno degli approcci suddetti che vi sono due comunità di sicurezza, reciprocamente interagenti e attualmente dai confini incerti: la Nato e la stessa UE. Questa spiega perché la nozione di un possibile "*caucus* europeo" nella Nato ha finora provocato tanta inquietudine tra i più convinti "atlanticisti": è visto come una grave lacerazione nel tessuto della comunità di sicurezza transatlantica. Una tale preoccupazione – che non è relativa alle effettive capacità, ma piuttosto all'identità e alla solidarietà politica – tocca il cuore della potenziale *actorness* europea: affinché la Nato rimanga funzionale, i membri europei sia dell'Alleanza che della UE devono saper passare senza esitazione da un "modulo transatlantico" ad un "modulo UE" e viceversa.

Vi è effettivamente un elemento di "entità politica" nel concetto di una comunità di sicurezza, sebbene quest'ultima sia definita in modo più labile rispetto ad un'entità politica nazionale. L'affinità politica e culturale tra le società civili svolge naturalmente un ruolo nel nutrire una relazione così complessa, nella quale le istituzioni contribuiscono a cementare gli impegni reciproci. La retorica politica magnifica spesso deliberatamente questa realtà di fondo, come ad esempio quando un alto esponente dell'amministrazione Clinton, Richard Holbrooke, scriveva che gli Stati Uniti sono "una potenza europea" [32]. Il fattore di una forte comunanza, se non di una comune identità, rimane cruciale nel "discorso" prevalente tra le due sponde dell'Atlantico [33].

Questa circostanza è assai rilevante per il futuro della UE come partner politico a tutti gli effetti rispetto agli Stati Uniti. Per ora, l'Unione dipende ancora pesantemente dall'alleato americano per alcune fondamentali capacità militari, ha problemi

[32] Richard Holbrooke, "America: A European Power", in *Foreign Affairs*, Vol. 74. No. 2 (March-April 1995), pp. 38-51.

[33] In un suo libro John Ikenberry definisce l'intensità della relazione transatlantica (con l'aggiunta del Giappone) come basata sull'interesse, ma la giudica anche come un'organizzazione in gruppi altamente istituzionalizzata e cooperativa, che funzione come nucleo di un ordine internazionale in espansione. Vedi John Ikenberry, *After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

irrisolti di coordinamento (che sono stati aggirati in passato precisamente grazie alla leadership americana di ultimo ricorso), e presenta la maggioranza delle sue componenti nazionali vincolate per trattato ad una più vasta "comunità di sicurezza" – incarnata dalla Nato.

5. SCELTE CREDIBILI

Cruciale per ogni discussione relativa ad una più forte proiezione esterna della UE è la questione della credibilità. Questa è la logica per cui si deve evitare di creare eccessive aspettative rispetto all'euro o alla neonata Pesd; un fallimento precoce (anche soltanto percepito come tale) minerebbe quel tanto di credibilità di cui la UE dispone al momento, e danneggerebbe forse irreparabilmente il processo stesso. Nel più ampio contesto della Pesc, la lezione della dissoluzione della Jugoslavia e la presunta "ora dell'Europa" nel periodo 1991-1995 è tuttora vivida. È però altrettanto vero che un certo grado di retorica ottimistica è comprensibile come strumento per generare un clima di fiducia e fornire degli obiettivi che galvanizzino i protagonisti: quando la Commissione europea parla di una Unione "che possa mostrare vera leadership sulla scena mondiale" [34], questo intento è evidente. Se crediamo seriamente a questa ambizione di fondo, si deve allora concludere che la funzione e gli obiettivi strategici della UE dovranno essere chiariti in termini generali, affinché una vera leadership possa guidare in una qualche direzione definita.

Spingersi oltre questo stadio, entrando quindi nel problema specifico di come far funzionare le fedeltà a livelli multipli (o "istituzioni modulari") per ciascun paese della UE lungo i due assi transatlantico ed europeo, è probabilmente prematuro per ora. Un'ambiguità costruttiva sull'ampiezza della solidarietà comunitaria riguardo alle questioni di sicurezza appare ancora come un'opzione attraente, perfino al Presidente della Commissione, Romano Prodi, il quale ha sostenuto all'indomani dell'11 settembre che "una vera politica este-

[34] Commissione europea, *Gli obiettivi strategici 2000-2005. Un progetto per la nuova Europa*, Bruxelles, 9 febbraio 2000, p. 4 (europa.eu.int/comm/off/work/2000-2005/com154_it.pdf).

ra comune non esiste ancora, e perciò non può fallire" [35]. Se affermazioni pubbliche di questo tenore siano sagge, in connessione con le crescenti ambizioni di cui si è detto, è fortemente opinabile, ma in ogni caso esse riflettono l'attuale oscillazione nell'umore prevalente tra i responsabili della politica europea.

In termini di *actorness* e identità internazionale, nella prospettiva della Pesc-Pesd il paradosso è che la UE sembra essere l'organizzazione in cui più logicamente dovrebbe essere istituzionalizzata una garanzia del tipo dell'art. V della Nato (o perfino una clausola tecnicamente "automatica" come l'art. 5 della Ueo), a livello politico e operativo. Infatti, il grado di presunta solidarietà politica e naturalmente di prossimità geografica fra i suoi membri rendono assai evidente che la UE dovrebbe incorporare una tale garanzia come elemento integrante del suo crescente ruolo politico e di sicurezza. Ciò sarebbe anche coerente con il suo continuo processo di "costruzione di identità".

Evidentemente, se i membri della UE dovessero giungere alla conclusione che un equivalente dell'art. V della Nato è necessario, la formulazione di un "Concetto Strategico" dell'Unione diventerebbe una questione prioritaria: un impegno vincolante e solenne come una piena garanzia di sicurezza richiede che i termini e gli obiettivi generali dell'azione comune (e dunque della reciproca solidarietà) siano chiariti in modo esplicito. La complessa operazione consistente nel concordare una sorta di Concetto Strategico gioverebbe anche alla Pesc e alla Pesd, identificando espressamente le situazioni contingenti in cui entrambe sarebbero attivate, prima della Nato o indipendentemente dalla Nato. Ciò è particolarmente vero alla luce del fatto che finora non si è mai verificato

[35] Intervista con Romano Prodi, in *Corriere della Sera*, 6 novembre 2001, p.1. È interessante il fatto che una simile argomentazione viene talvolta avanzata sull'altra sponda dell'Atlantico, in modo da aggirare il problema di un possibile *caucus* europeo nella Nato: il Senatore Joseph Biden, tra i più attivi Democratici su questioni relative all'allargamento della Nato e della UE, ha sostenuto nella già citata audizione del Senato nel febbraio 2001 che l'ambiguità sulle procedure decisionali può essere nell'interesse di tutti: "I do not want to force [the Europeans] to an answer right now, because I think in the abstract they will be more inclined to give an answer we do not like, to satisfy the sense of unity within Europe" (www.aei.org/nai/trans010227.htm - p. 29).

alcun ricorso "automatico" alla Pesc o alla Pesd. Sulla scia dell'11 settembre, la questione della solidarietà a fronte di una vulnerabilità drammaticamente evidente è emersa in tutta evidenza, nell'immediato soprattutto nell'ambito della Nato; tuttavia, si presume che la UE sia almeno tanto solidaristica al suo interno quanto la Nato. Se un membro dell'Unione fosse stato attaccato come è accaduto agli Stati Uniti, il problema sarebbe stato assolutamente centrale per la credibilità della UE – e perciò per il suo stesso futuro. Ma anche nelle attuali circostanze (con la solidarietà europea verso l'alleato americano espressa principalmente mediante la Nato oltre che per vie bilaterali), la questione del grado e delle conseguenze della solidarietà comunitaria non può essere elusa a lungo.

In pratica, è necessario riconoscere che la ragione essenziale dietro una certa reticenza delle istituzioni comunitarie in termini di azioni comuni è stata il grado insufficiente di consenso tra i Paesi membri sulle modalità con cui la forza militare debba essere usata come una delle risposte agli attacchi terroristici. Il modo più rapido di aggirare questo ostacolo è stato concentrarsi sugli impegni nazionali assunti rispetto ad uno sforzo multilaterale a guida americana. Tuttavia, nel futuro l'Unione dovrà approntare dei meccanismi per consentire ad alcuni dei propri membri di intraprendere delle misure in campo militare godendo di un accesso a risorse europee, evitando al contempo la paralisi oppure un'azione molto limitata basata su un superficiale "minimo comun denominatore". Assicurare la possibilità di politiche estere concertate e strettamente coordinate che si fondino su un *pool* di risorse della UE automaticamente accessibili è probabilmente la migliore tappa intermedia verso un sistema di politica estera "comune" [36].

[36] Senza offrire dettagli sulle implicazioni nel campo della difesa, Giuliano Amato ha avanzato una simile interpretazione della direzione in cui è avviata la Pesc: egli ha sostenuto in modo convincente che la politica estera comune della UE è in effetti stata attiva all'indomani dell'11 settembre, ma è stata frenata dalla duplice pressione dei principali stati membri e dell'Unione come tale (rappresentata essenzialmente dalla Commissione e da Javier Solana); secondo Amato, l'obiettivo deve essere di incanalare le voci individuali degli stati membri nell'alveo comune dell'Unione, e non il compito impossibile di cancellare queste voci. Intervista con Giuliano Amato, in *Sole 24 Ore*, 4 novembre 2001, p. 3.

Una consapevolezza di questi problemi emerge in forma embrionale in alcuni recenti documenti della UE, come la Comunicazione della Commissione dell'11 aprile 2001 sulla politica di prevenzione dei conflitti, e il Rapporto della Presidenza del dicembre 1999 sulla Pesd [37]. Tuttavia, queste ed altre dichiarazioni di una politica ufficiale sono principalmente dei tentativi di identificare esigenze non soddisfatte, piuttosto che definire specifiche condizioni che farebbero scattare l'attivazione della Pesc/Pesd e i relativi criteri per una conseguente azione comune.

In ogni caso, lo sviluppo di un "pensiero strategico della UE" dovrebbe cessare di essere considerato un affronto alla Nato, per il bene di entrambe le organizzazioni [38].

Nel valutare le motivazioni alla base della Pesc e della Pesd, gli shock esterni, e la percezione che gli attuali strumenti siano inadeguati, figurano chiaramente fra le più rilevanti. È anche significativo che la "domanda" di una Pesc e una Pesd più sviluppate emerge, al tempo stesso, dall'interno della stessa Unione, con il 65% dei cittadini europei favorevoli ad una Pesc e il 73% disposti a sostenere una politica di difesa comune nel 2000 [39]. D'altro canto, dovremmo chiederci se i sostenitori di una Pesc e

[37] Il Rapporto della Presidenza di Helsinki del dicembre 1999 non va oltre la sottolineatura del valore intrinseco di un approccio "*comprehensive*" alla sicurezza che la UE sta tentando di rafforzare attraverso lo sviluppo della Pesd. Per la crescente enfasi sulla prevenzione dei conflitti, si veda invece Christopher Hill, "The EU's Capacity for Conflict Prevention", cit.

[38] L'assenza di una dottrina strategica della UE (o perfino, allo stadio attuale, di un dibattito ben articolato sul suo possibile contenuto) è strettamente connessa con l'evoluzione del rapporto transatlantico, come è stato sostenuto in modo convincente da Christopher Hill, notando (come ricordato all'inizio di questa analisi, nella nota 2) che un fondamentale obiettivo dell'Unione sul piano internazionale è quello di condizionare gli Stati Uniti. In particolare, Hill sottolineava che "This key objective is too general and too delicate to articulate properly, with the result that there are no clear criteria for assessing which conflicts need most concern Europe, outside the geopolitical logic of its own frontier zones. The EU is at the mercy of events, public pressure and its own lack of parsimony, with the result that policy is bound to be erratic and to be vulnerable to accusations of double standards". *Idem*, p. 317.

[39] European Commission, *Initial results of Eurobarometer survey No. 54 (autumn 2000)*, IP/01, Brussels, 8 February 2001
(europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb54/ip_en.pdf).

Pesd rafforzate vedono tali politiche comuni come un vero sostituto delle politiche nazionali o piuttosto come un fattore aggiuntivo rispetto a queste. Un "sistema di politica estera" complessivo concepito per superare le politiche nazionali richiederebbe infatti l'integrazione di tutti i principali strumenti (dalle missioni diplomatiche alla gran parte degli assetti militari, etc.) e una struttura decisionale gerarchica. La politica "comune" dovrebbe avere la precedenza sulle iniziative nazionali, che sarebbero dunque legittime ma subordinate, come anche su altri fori alternativi di azioni multilaterale.

È dubbio che vi sia, ad oggi, un solido consenso su questo obiettivo quando esso venga applicato ai rapporti con gli Stati Uniti, soprattutto nei settori di azione attualmente coperti dalla Nato [40].

La situazione è in qualche misura più propizia ad un'evoluzione verso un genuino "sistema di politica estera" se si guarda ad altri settori di azione, in particolare il commercio, le questioni ambientali, e la stabilità di alcuni paesi-chiave lungo l'immediata periferia europea (l'Europa sudorientale e la sponda Sud del Mediterraneo, oltre alla Russia per certi versi).

Nell'insieme, esiste quello che potremmo definire un "sistema transatlantico", che ovviamente manca di una politica estera comune ma è pur sempre in grado di proiettare un'influenza decisiva su scala mondiale se viene posto sotto forte pressione. Con tutte le sue carenze e incertezze in una nuova era che presenta poche similitudini con la Guerra Fredda, la persistenza del legame transatlantico rimane un fattore critico nell'evoluzione della UE come attore internazionale. La capacità dell'Unione di accrescere la sua proiezione internazionale, da un lato, e la trasformazione dell'alleanza euro-americana per renderla più rispondente alle sfide di oggi, dall'altro, sono perciò "mutuamente costitutive": in altre parole, si affermeranno o declineranno assieme.

[40] Per esprimere il problema in termini diversi, possiamo affermare che nella maggioranza dei Paesi della UE, quantomeno sulle questioni gobali di sicurezza, è arduo riscontrare un senso di "alterità" (in quanto contrapposto a "identità") maggiore verso gli Stati Uniti che non verso la "politica interna" della UE – cioè nei rapporti con gli altri stati membri dell'Unione. Siamo di fronte in effetti a due comunità di sicurezza parzialmente sovrapposte.

CONCLUSIONI

Prospettive di sviluppo e riforma della politica estera dell'Unione

di Ettore Greco*

1. LA PESC: UNA REALTÀ ANCORA EMBRIONALE

Gli studi analitici che compongono questo volume evidenziano come la Politica estera e di sicurezza Europea (Pesc) dell'Unione Europea sia ancora, per molti aspetti, in una fase embrionale, benché siano ormai passati più di dieci anni dalla firma del Trattato di Maastricht che segnò il suo atto di nascita formale. Di recente sono stati creati una serie di nuovi strumenti e organi per rafforzare la capacità di proiezione esterna dell'Unione, ma rimangono sostanziali divergenze fra gli stati membri dell'Unione sui futuri sviluppi della Pesc, in particolare sulle sue articolazioni istituzionali e sulle sue connessioni da un lato con le altre forme di azione esterna dell'Unione, dall'altro con la nascente politica di difesa comune.

Un primo fondamentale fattore di incertezza riguarda il progetto istituzionale su cui costruire un più coerente e efficace ruolo internazionale dell'Unione. L'inadeguatezza dell'attuale assetto istituzionale della Pesc – un tema che viene analizzato in vari capitoli del volume - è largamente riconosciuta. Ciò ha portato fra l'altro all'inserimento della Pesc fra i temi centrali su cui dovrà concentrarsi lo sforzo di riforma nell'ambito della Convenzione sul futuro dell'Unione apertasi il 28 febbraio 2002 e della successiva Conferenza intergovernativa. Ma è significativo che sulla Pesc, al contrario che su altri capitoli della riforma, non si sia finora profilato un accordo su nessuno dei punti cruciali in discussione. Modifiche sostanziali dei meccanismi della Pesc non possono non rimettere in discussione l'attuale equilibrio di poteri tra le varie istituzioni dell'Unione, e quello tra gli

* Vicedirettore, Istituto Affari Internazionali, IAI, Roma

stati membri e l'Unione, ed è naturale che ciò generi contrasti e resistenze.

Incerta rimane anche l'evoluzione dei rapporti con gli Stati Uniti, il principale partner strategico, un tema che è ampiamente trattato da Roberto Menotti nel capitolo undicesimo di questo volume. Le divergenze tra i membri dell'Unione su questo argomento erano assai più marcate all'epoca del Trattato di Maastricht di quanto non lo siano oggi. Nell'ultimo decennio è emerso gradualmente un consenso sulla necessità di dotare l'Unione di proprie capacità autonome che le consentano di far fronte a una serie di impegni internazionali anche senza il coinvolgimento e il sostegno degli Usa. Questi ultimi hanno abbandonato, a loro volta, alcune delle loro riserve tradizionali sui progetti di una più stretta Unione Europea nel campo della politica estera e della difesa. Tuttavia, nelle varie capitali europee permangono visioni diverse sulla futura evoluzione dei legami di cooperazione con gli Usa. La definizione di un nuova ripartizione dei compiti a livello transatlantico è uno dei problemi più complessi che Europa e Usa dovranno affrontare nei prossimi anni. All'interno dell'Unione, in assenza di una visione condivisa del nuovo punto di equilibrio transatlantico che dovrà determinarsi, potrebbero continuare a manifestarsi tensioni che ne potrebbero indebolire le potenzialità di sviluppo nel campo della politica estera e segnatamente in quello della difesa.

Infine le stesse implicazioni del processo di allargamento dell'Unione per il futuro della Pesc non hanno finora costituito oggetto di un adeguato dibattito fra i paesi membri. Ciò può apparire sorprendente, considerata l'enfasi che i principali leader politici europei hanno posto sul significato epocale della prossima tappa dell'allargamento, ma lo si può spiegare con quella riluttanza a pensare in termini strategici che, come sottolineato in vari capitoli del volume, continua a caratterizzare l'atteggiamento europeo verso le potenzialità di proiezione esterna dell'Unione. È questa una questione centrale su cui si tornerà più avanti anche in questo capitolo.

Di fatto, le iniziative di politica estera dell'Unione continuano ad essere, in larga misura, il risultato di un complesso negoziato

tra i paesi membri, di uno sforzo comune volto a assicurare un equilibrio politicamente sostenibile tra i vari interessi nazionali, evitando esclusioni o marginalizzazioni che potrebbero mettere a repentaglio la coesione dell'Unione. Gli impegni collettivi nelle varie aree geografiche vengono definiti attraverso questo processo negoziale che si svolge in seno a varie istituzioni dell'Unione. La sua importanza non va pertanto sottovalutata. Può anzi essere visto, a giusto titolo, come il presupposto indispensabile per affermare un ruolo credibile dell'Unione sulla scena internazionale. È la coesione interna che si ottiene per il suo tramite a rendere possibile anche nuovi orizzonti di azione comune.

Tuttavia, una politica estera efficace non può scaturire da una mera dinamica negoziale tra attori che continuino per lo più a concentrarsi sulle proprie priorità nazionali. È necessario che a ciò si accompagni una più sistematica e costante identificazione degli interessi comuni, la quale, a sua volta, richiede efficaci strumenti comuni per l'analisi e la valutazione degli eventi internazionali. Non di rado accade invece che, ad esempio, le responsabilità geografiche dei paesi membri siano cristallizzate anche quando i problemi di una determinata area hanno in realtà un impatto a vasto raggio sull'Unione (nel capitolo ottavo Roberto Aliboni spiega come ciò avvenga nel caso della politica mediterranea). Di qui l'attenzione particolare che viene rivolta in questo volume ai possibili nuovi strumenti o iniziative che potrebbero facilitare l'elaborazione di una comune visione strategica, più organica e coerente, degli obiettivi e delle priorità dell'azione esterna dell'Unione.

La recente moltiplicazione, alquanto disordinata, degli organi Pesc che operano a livello intergovernativo ha contribuito solo in misura molto limitata all'elaborazione di comuni linee strategiche. L'apparato istituzionale della Pesc manca ancora di una propria coerenza interna, nonché di adeguate risorse, umane e finanziarie, in grado di consentire questo salto di qualità. Inoltre, l'assenza di un raccordo funzionale tra il Consiglio e la Commissione in materia di azioni esterne frustra in partenza ogni tentativo di dare una più definita direzione strategica agli impegni internazionali dell'Unione.

Finora sono stati fatti soprattutto tentativi di definire i principi generali a cui deve ispirarsi l'azione esterna dell'Unione e ci si è per lo più richiamati ai principi di Copenaghen che sono a fondamento del processo di allargamento. Questo approccio è utile per impostare i processi di cooperazione e integrazione con i paesi partner – anche se andrebbe maggiormente adattato alle specificità delle varie aree - ma è insufficiente quando l'Unione è impegnata in un'azione diplomatica di più breve termine legata a particolari eventi internazionali e, in particolare, in missioni di prevenzione dei conflitti o gestione delle crisi. Questo secondo tipo di azioni esterne dovrebbero essere sostenute da un processo continuativo e sistematico di identificazione delle minacce e di selezione delle aree prioritarie di intervento, per il quale l'Unione manca ancora di strumenti adeguati. A risentirne è la credibilità generale dell'Unione come attore internazionale, ma anche la sua capacità di influenza nelle singole aree.

In effetti, i paesi europei continuano ad essere condizionati da una concezione dell'Unione più come meccanismo di integrazione e stabilizzazione interna, i cui benefici possono estendersi ai paesi partner soprattutto attraverso il processo di allargamento, che come strumento di gestione attiva dei rapporti internazionali. Un ruolo più incisivo dell'Unione a livello internazionale richiede pertanto non solo la messa in opera di nuovi strumenti, ma anche il superamento di questo retaggio storico-culturale. Di qui l'attenzione che è stata posta in questo volume sul nesso tra trasformazioni istituzionali dell'Unione e l'evoluzione delle caratteristiche distintive della sua presenza e della sua azione sulla scena internazionale. Su questo nesso si concentrano anche le considerazioni conclusive che vengono svolte in questo capitolo.

2. RECENTI PROGRESSI

Come messo in rilievo da vari autori di questo volume, le recenti innovazioni istituzionali hanno cominciato a erodere il carattere puramente intergovernativo della Pesc. Sono stati introdotti dei meccanismi che sembrano prefigurare una sua possibile graduale evoluzione verso un modello di tipo comunitario. In par-

ticolare, l'istituzione di organi che operano stabilmente a Bruxelles con compiti di supporto e di coordinamento potrebbe facilitare il superamento di un metodo che rimane essenzialmente basato sulla concertazione intergovernativa consensuale. Questa prospettiva appare tuttavia ancora lontana. I cambiamenti fin qui realizzati sono limitati. In particolare i nuovi organi, con la parziale eccezione dell'Alto Rappresentante per la Pesc, svolgono un ruolo tecnico-operativo, mancano di potere di iniziativa e hanno una composizione perlopiù intergovernativa. Inoltre, la maggioranza degli stati membri mantiene una posizione fermamente contraria a ogni ipotesi di integrazione della Pesc nel pilastro comunitario.

Come sottolinea Lindley-French, i nuovi organi, in particolare il Comitato Politico e di Sicurezza (CoPS) e l'Alto Rappresentante, possono contribuire soprattutto al rafforzamento del coordinamento intergovernativo, spostando in tal modo il baricentro della politica estera dagli stati nazionali all'Unione. Il trattato di Nizza assegna al CoPS un ampio spettro di funzioni che comprendono, fra l'altro, l'allarme tempestivo, l'elaborazione delle opzioni di risposta alle crisi e la successiva analisi e valutazione dell'impatto delle iniziative intraprese. Il CoPS potrebbe pertanto configurarsi come l'organo per l'elaborazione e il coordinamento generale delle politiche estere e sicurezza dell'Unione, a patto che se ne riesca a rendere più autorevole la composizione, un punto su cui si tornerà anche nel paragrafo finale.

Nel capitolo secondo Raffaella Circelli esamina in particolare il ruolo e le attività dell'Alto Rappresentante per la politica estera, sottolineandone il "forte potenziale evolutivo". Grazie all'azione di Javier Solana, che ha dato all'ufficio dell'Alto Rappresentante un'impronta di forte dinamicità, quest'ultimo è venuto assumendo, nella prassi, una propria capacità di iniziativa autonoma. Un suo potenziamento istituzionale, che è auspicato da molti, potrebbe farne il centro motore fondamentale della Pesc in grado di ampliare e rendere più incisive le politiche volte a promuovere un interesse comune. Già oggi l'azione diplomatica dell'Alto Rappresentante rappresenta uno degli strumenti cruciali per la proiezione esterna dell'Unione. Più in generale, il con-

tributo significativo, ancorché limitato, che l'Alto Rappresentante è riuscito a dare allo sviluppo delle politiche comuni, pur disponendo di un mandato limitato, ha rafforzato, all'interno dell'Unione, la percezione che occorra dare più spazio, nell'assetto istituzionale della Pesc, a organi capaci di elaborazione e di iniziativa autonoma. Fondamentale è, da questo punto di vista, il compito assegnato all'Alto Rappresentante di stabilire i necessari legami funzionali con la Commissione. La creazione di organi di sostegno all'attività dell'Alto Commissario, come la Cellula di pianificazione, mostra altresì una crescente consapevolezza della necessità di disporre di strumenti che garantiscano un'adeguata preparazione delle azioni comuni.

Parallelamente a questi progressi, limitati ma ricchi di potenzialità, che si sono verificati nella sfera istituzionale, si è assistito anche a un ampliamento significativo delle ambizioni e delle responsabilità esterne dell'Unione. Con l'avvio del cosiddetto processo di Saint Malo nel 1998 e la successiva definizione degli *Headline Goals*, in particolare dell'obiettivo di costituire entro il 2003 una forza europea di reazione rapida da impiegare per la prevenzione e gestione delle crisi, si è data forma concreta al progetto di trasformare l'Unione da potenza essenzialmente civile a un attore internazionale dotato degli strumenti necessari a una proiezione esterna anche nel campo della sicurezza. L'esito di questo processo è incerto, ma è importante che esso sia oggi sostenuto e anzi promosso da paesi, come la Gran Bretagna, che avevano in passato guardato con scetticismo o ostilità a una maggiore integrazione delle politiche di sicurezza e difesa. In generale, è considerevolmente cresciuta la disponibilità dell'Unione ad assumersi un ruolo di guida e direzione degli interventi internazionali nelle aree di crisi. Nei Balcani, in particolare, come viene sottolineato da Mario Zucconi nel capitolo undicesimo, le responsabilità politiche e militari dei paesi europei e dell'Unione in quanto tale sono progressivamente aumentate. I Balcani sono in effetti l'area in cui, per la prima volta, si sperimenta la capacità dell'Unione di impegnarsi in una politica di stabilizzazione in cui vengono integrati tutti gli strumenti – economici,

politici e militari – di cui essa dispone. Un maggiore attivismo diplomatico, si è sviluppato anche in altre regioni, come il Medioriente, in cui l'Unione non ha mai svolto un ruolo centrale, anche se, al di là dell'area europea e mediterranea, l'effettiva incidenza delle politiche comuni rimane limitata.

Questi sviluppi sono stati stimolati e resi possibili da un insieme di fattori. In primo luogo, i progressi realizzati nell'integrazione economica e monetaria hanno sempre più convinto le leadership nazionali della necessità di una attiva tutela e promozione degli interessi comuni. In secondo luogo, la stessa opinione pubblica europea, come segnalato da tutti i più recenti sondaggi, guarda con favore ai progetti di rafforzamento della Pesc, compresi quelli riguardanti la politica di sicurezza e difesa. C'è anzi un'attesa crescente che l'Unione si assuma nuove responsabilità a livello internazionale, superando le persistenti esitazioni e divisioni interne. In terzo luogo, la prospettiva di un graduale disimpegno americano dall'Europa sta ulteriormente spingendo i paesi europei a interrogarsi sull'adeguatezza degli strumenti a disposizione dell'Unione per la realizzazione di politiche comuni anche verso le aree limitrofe. Infine, è diventato sempre più evidente, specie dopo i tragici eventi dell'11 settembre, che gli stati nazionali da soli non sono in grado di fronteggiare le sfide della globalizzazione e, per rispondere alla richiesta di maggiore sicurezza dei cittadini, che è poi il riflesso di una crescente percezione di vulnerabilità, devono necessariamente impegnarsi nello sviluppo di nuove strategie e strumenti di azione comuni.

I fattori summenzionati sono perlopiù di natura strutturale e pertanto destinati probabilmente ad influenzare le percezioni e le scelte degli stati europei non solo nel breve, ma anche nel lungo termine. Presi nel loro insieme, possono fornire un impulso decisivo al progressivo trasferimento di responsabilità in materia di Politica estera e di sicurezza dagli stati membri all'Unione e al conseguente rafforzamento del suo ruolo internazionale. Incerta rimane tuttavia la capacità degli stati membri dell'Unione di adottare misure politiche e istituzionali adeguate alle nuove esigenze del mutato scenario internazionale.

3. LE SFIDE DELL'ALLARGAMENTO

L'altro fattore di lungo termine che influenzerà l'evoluzione della Pesc e, in genere, il futuro ruolo internazionale dell'Unione è il processo di allargamento. Nel capitolo settimo Barbara Lippert offre un quadro d'insieme delle varie connessioni tra gli sviluppi attuali e potenziali della Pesc e quelli dell'allargamento, sottolineando come esse ancora non costituiscano oggetto di un adeguato dibattito e elaborazione all'interno dell'Unione. Manca una sufficiente consapevolezza che, in conseguenza dell'allargamento, una serie di politiche esterne dell'Unione dovranno essere profondamente riconsiderate e probabilmente riviste. La riluttanza ad avviare questo processo di verifica si spiega in parte con il timore di rimettere in discussione quei consolidati equilibri tra i vari punti di vista e interessi nazionali che, come sottolineato nel primo paragrafo, sono ancora alla base di molte politiche comuni. In parte questa riluttanza è attribuibile a una generale difficoltà di elaborare strategie comuni che guardino al di là delle realtà geopolitiche esistenti. Nel complesso, come sottolinea la Lippert, se l'allargamento comporterà necessariamente un ampliamento della "presenza" dell'Unione, non è detto che esso si traduca anche in una sua maggiore capacità di realizzare azioni collettive. L'allargamento porrà l'Unione di fronte a tre principali sfide, che appaiono peraltro come strettamente interconnesse.

In primo luogo, come già accennato, essa dovrà necessariamente aggiornare le sue politiche verso i paesi che saranno esclusi dal prossimo ciclo dell'allargamento (che potrà svilupparsi in una o più fasi, a seconda che prevalga l'ipotesi del "big bang" o quella di un processo più selettivo). Andranno riesaminate le opportunità e i rischi derivanti dallo spostamento delle frontiere dell'Unione verso Est. Si porrà in particolare – già in realtà si pone oggi – il problema di rafforzare i meccanismi di dialogo e di cooperazione politica con i nuovi vicini.

La capacità dell'Unione di aprire nuovi credibili orizzonti di cooperazione e integrazione verrà messa alla prova soprattutto nei rapporti con due attori chiave come la Turchia e la Russia. Il caso della Turchia è ampiamente esaminato nei saggi di Nathalie

Tocci e Daniel Gros che suggeriscono una serie di nuove misure che potrebbero consentire di impostare su basi nuove e più dinamiche i rapporti con Ankara. Ma l'Unione non potrà sottrarsi anche a un complesso sforzo di ridefinizione della propria strategia verso la Russia che ha finora dato risultati modesti, largamente al di sotto delle aspettative. Con l'entrata della Polonia e dei paesi baltici si porranno tutta una serie di nuovi problemi legati ai confini, a partire da quello di Kaliningrad. Ma lo spostamento del baricentro dell'Unione verso Est potrebbe portare a un suo maggiore attivismo in aree come il Caucaso o l'Asia Centrale dove la presenza europea è oggi assai limitata e che vengono considerate dalla Russia di primario interesse nazionale. Ciò richiederà l'attivazione di nuovi strumenti di cooperazione politica con Mosca e, in genere, un'attenzione più costante e intensa ai suoi interessi politici e di sicurezza.

In secondo luogo, l'allargamento non rimarrà senza effetti sugli equilibri interni dell'Unione e, in particolare, sulle prospettive di riforma e rafforzamento della Pesc. Non è ancora chiaro quale sarà l'atteggiamento dei nuovi membri verso il futuro della Pesc. La maggior parte di essi ha manifestato una chiara preferenza per l'approccio intergovernativo, il che potrebbe indurli a ostacolare le ipotesi più ambiziose di riforma istituzionale. D'altra parte, tutte le principali politiche dell'Unione sono state sostenute, in modo convinto e coerente, dai paesi candidati. Questi ultimi hanno anche preso parte attiva a tutte le principali missioni internazionali che hanno coinvolto l'Unione. Ciò costituisce una solida base per un rapido e proficuo inserimento dei nuovi membri nei meccanismi della Pesc. Più in generale, i nuovi membri, perlopiù piccoli paesi, in alcuni casi alle prese con non indifferenti problemi legati alle aree di instabilità situate ai loro confini orientali, potrebbero sviluppare un crescente interesse al rafforzamento delle capacità comuni di presenza e intervento, specie in aree come i Balcani, la Russia, le altre repubbliche europee ex-sovietiche e il Caucaso.

Infine, l'ampliamento del numero dei paesi membri non potrà non avere importanti implicazioni istituzionali. Esso compor-

terà, in particolare, un ripensamento dei meccanismi attraverso cui si elaborano e decidono le strategie e azioni comuni in materia di Politica estera e di sicurezza, l'argomento centrale trattato da Franco Algeri nel capitolo primo. L'esigenza di sopperire alle carenze dell'apparato diplomatico e di proiezione esterna dei nuovi membri potrebbe spingere in direzione di un rafforzamento dei nuovi organi dell'Unione che operano nel campo della Pesc. Inoltre, la prospettiva che in un'Unione allargata crescano le difficoltà nella formazione del consenso è un solido argomento in favore di una revisione delle procedure decisionali. Tuttavia, data la contrarietà della maggior parte degli stati membri alla sostituzione del voto dell'unanimità con quello a maggioranza qualificata, è probabile che il dibattito si concentri su opzioni di riforma meno radicali, come quelle che contemplano un più ampio ricorso all'astensione costruttiva e un miglioramento e estensione dei meccanismi di cooperazione rafforzata. La maggiore flessibilità che in tal modo acquisirebbero i meccanismi della Pesc contribuirebbe a contenere la spinta verso la formazione di ristretti direttori fra i paesi maggiori al di fuori del contesto dell'Unione, un obiettivo che è anche nell'interesse dei nuovi membri.

4. COERENZA E EFFICACIA

In vari capitoli di questo volume viene sottolineato come il rafforzamento del ruolo internazionale dell'Unione dipenderà in larga misura dalla capacità dei paesi membri di accrescere la coerenza della Pesc e, più in generale, delle sue azioni esterne. Nel capitolo terzo Antonio Missiroli rileva come negli ultimi anni sia in effetti sostanzialmente aumentato il grado di coordinamento tra le iniziative di politica estera intraprese dagli stati membri. Crescente è stato inoltre lo sforzo per ridurre al minimo gli elementi di contraddizione tra le azioni esterne promosse dalle varie istituzioni dell'Unione. Oggi, a differenza che in passato, l'Unione dispone di meccanismi, ancorché imperfetti, che possono facilitare l'armonizzazione degli obiettivi e degli strumenti della sua proiezione esterna. Tuttavia manca ancora, come sottolinea

di nuovo Missiroli, la capacità di creare adeguate sinergie tra i vari aspetti della presenza e dell'azione internazionale dell'Europa, che ne consentano di massimizzare l'impatto.

Il principale nodo problematico resta, a questo riguardo, l'assenza di adeguati collegamenti funzionali tra la Pesc e l'attività internazionale della Commissione. Quest'ultima è non solo amplissima, comprendendo settori chiave, come il commercio, l'aiuto allo sviluppo e l'assistenza umanitaria, ma appare in continua espansione. In particolare, attraverso la gestione del processo di allargamento e la concreta applicazione della politica di condizionalità, la Commissione esercita un'influenza d'importanza strategica sui paesi situati alla periferia dell'Unione. Come nota Lippert nel capitolo ottavo, la Commissione determina in larga misura la direzione e strutturazione del processo di allargamento. Inoltre, quasi tutti i campi di intervento principali della Commissione, a cominciare dalle politiche commerciali e di assistenza finanziaria, potrebbero in futuro acquisire una crescente rilevanza come strumenti per lo sviluppo della rete di relazioni esterne dell'Unione.

Tuttavia, nell'assolvere le sue competenze esterne, la Commissione segue propri parametri di analisi e valutazione politica, spesso svincolati dall'evoluzione della Pesc. Ciò avviene nonostante sia previsto per trattato che essa venga pienamente associata alle attività svolte nell'ambito della Pesc. È significativo che Commissione e Consiglio abbiano finora seguito percorsi quasi completamente distinti e paralleli nell'elaborazione delle linee strategiche per un settore di crescente importanza come la prevenzione dei conflitti. Con il risultato che mentre la prima, date le sue competenze, ha trovato naturale concentrarsi sugli aspetti di lungo termine della prevenzione dei conflitti, il secondo ne ha enfatizzato soprattutto la dimensione diplomatica e di breve termine. Così, come osserva Aliboni nell'ottavo capitolo, la differenza di approccio si è ampliata anziché ridursi: la Commissione ha accentuato gli elementi di astrattezza della sua visione della prevenzione dei conflitti, proprio mentre il Consiglio, tramite l'Alto Rappresentante, era impegnato in una sempre più intensa iniziativa diplomatica

nelle aree di crisi Questa differenza di approccio tende poi a riflettersi nelle politiche perseguite verso le singole aree o paesi, indebolendone la coerenza e l'efficacia.

La mancanza di collegamenti funzionali organici tra l'azione esterna della Commissione e la Pesc ha determinato non pochi impacci e contraddizioni nelle iniziative intraprese dall'Unione nelle varie aree. Un caso emblematico è quello delle attività che rientrano nel Patto di Stabilità per l'Europa sudorientale che fa capo a un coordinatore nominato dal Consiglio il quale però ha avuto scarse possibilità di avvalersi delle capacità tecnico-operative della Commissione o di determinare le linee di intervento della Commissione nell'area. Analogamente, nell'ambito del Partenariato euromediterraneo, le linee di azione della Commissione seguono una dinamica propria, non sempre collimante con gli obiettivi generali della politica estera dell'Unione nell'area. È questa mancata armonizzazione tra le varie azioni esterne che è all'origine, almeno in parte, degli scarsi risultati ottenuti finora attraverso lo strumento delle "strategie comuni", un argomento su cui si sofferma in particolare Circelli nel secondo capitolo.

Accanto alla creazione di nuovi collegamenti funzionali tra le attività esterna della Commissione e la Pesc, si avverte la necessità di una comune visione strategica a cui possano ispirarsi le varie iniziative esterne dell'Unione. Ciò richiederebbe, fra l'altro, la fusione – o perlomeno l'instaurazione di stretti legami istituzionali – tra gli organi che oggi operano, per conto del Consiglio e della Commissione, nel campo dell'analisi e della pianificazione (si veda anche qui il capitolo secondo). Andrebbero definite delle linee metodologiche e dei criteri di valutazione comuni. Nel settore più specifico della difesa, servirebbe, come sottolineano sia Missiroli che Lindley French nel sesto capitolo, un comune processo di analisi e valutazione dei rischi che consenta di arrivare a una percezione condivisa delle aree di intervento prioritario della Pesd, il che implica probabilmente una revisione e adattamento sostanziale dei compiti di Petersberg che non tengono conto in maniera adeguata né delle nuove minacce emergenti né delle più recenti esperienze di intervento esterno dell'Unione.

5. LE PROSPETTIVE DELLA RIFORMA ISTITUZIONALE

Come già sottolineato, l'esigenza di una riforma dei meccanismi della politica estera dell'Unione è stata messa in rilievo nella Dichiarazione sul Futuro dell'Unione approvata al Consiglio di Laeken del dicembre 2001. Si è aperta così la prospettiva che l'attuale processo di riforma dei trattati generi, fra l'altro, una nuova struttura istituzionale della Pesc.

Tra gli obiettivi che appaiono più ampiamente condivisi figura una revisione dei rapporti tra i vari organi della Pesc che potenzi le funzioni di coordinamento e di direzione generale. Si dovrebbe puntare, a tal fine, su un rafforzamento del ruolo istituzionale dell'Alto Rappresentante a cui andrebbe riconosciuto formalmente il diritto d'iniziativa. Si tratta inoltre di creare un adeguato staff permanente responsabile per la politica estera che faccia capo all'Alto Rappresentante. La Cellula di pianificazione politica, in particolare, andrebbe rafforzata in modo che possa promuovere uno scambio più efficace di informazioni tra gli stati membri, ma anche acquisire capacità autonome di elaborazione strategica. Anche gli attuali rappresentanti speciali che operano nelle varie aree dovrebbero essere sottoposti all'autorità dell'Alto Rappresentante. Essi potrebbero essere direttamente nominati dall'Alto Rappresentante o dal Consiglio su sua proposta. All'Alto Rappresentante dovrebbe essere inoltre assegnata la presidenza di ogni tipo di riunione del Comitato Politico e di Sicurezza (CoPS) in modo che possa fungere da tramite permanente tra quest'ultimo e il Consiglio. Si pone parallelamente l'esigenza di dare maggiore autorevolezza al CoPS, i cui membri dovrebbero essere rappresentanti di alto livello dei governi dei paesi membri.

È probabile che l'azione di riforma si concentri anche sul sistema della rappresentanza esterna della Pesc che, anche dopo le modifiche introdotte con il Trattato di Amsterdam, rimane troppo complesso e barocco. Anche i compiti di rappresentanza esterna andrebbero attribuiti all'Alto Rappresentante, il che implicherebbe l'abolizione dell'attuale presidenza a rotazione o almeno delle sue competenze in materia di politica estera, come

suggerito dagli esperti del Center for European Reform, e del meccanismo della troika. Ciò potrebbe contribuire a dare maggiore continuità e coerenza all'azione internazionale dell'Unione, evitando quei mutamenti, spesso repentini, nei programmi e nelle priorità politiche che in genere si verificano nel passaggio da una presidenza all'altra. Andrebbe affrontato parallelamente il problema di garantire una rappresentanza unitaria dell'Unione nelle organizzazioni internazionali.

Si è inoltre fatta strada l'idea, ventilata anche da Solana nella sua ultima relazione sulla riorganizzazione istituzionale del Consiglio, di creare una nuova formazione specializzata del Consiglio per la politica estera. In pratica, l'attuale Consiglio Affari Generali andrebbe suddiviso in due diversi organi: uno responsabile per la politica estera, l'altro per il coordinamento generale delle politiche dell'Unione. Qualora venisse adottata questa soluzione, si potrebbe pensare di assegnare all'Alto Rappresentante per la Pesc anche la Presidenza del nuovo Consiglio per la politica estera.

Infine, non potrà essere tralasciata la questione cruciale del coordinamento tra la Pesc e le altre forme di azione esterna dell'Unione. Ad essere chiamati in causa sono, in questo caso, i rapporti tra Consiglio e Commissione, uno degli argomenti più controversi dell'attuale dibattito sul futuro istituzionale dell'Unione. La proposta di fondere l'ufficio dell'Alto Rappresentante con quello del Commissario per le relazioni esterne si presta, come sottolinea Missiroli nel capitolo terzo, a numerose obiezioni. C'è soprattutto il rischio che, al di là dei benefici che potrebbe ricavarne l'azione esterna dell'Unione, ne venga compromessa l'autonomia della Commissione. Anche qualora venisse scartata questa opzione radicale, occorrerebbe comunque definire nuovi meccanismi di cooperazione interistituzionale che consentano all'Alto Commissario e agli altri organi dipendenti dal Consiglio di poter contare sulle capacità e le risorse di cui dispone la Commissione. Andrebbero infine costituiti degli organi unici per l'attività di analisi e pianificazione politica.

Abbreviazioni

Acp	Africa, Caraibi, Pacifico (stati associati alla Ue)
Amf	Assistenza macro-finanziaria
Ar/Sg	Alto rappresentante per la Pesc/Segretario generale del Consiglio, vedi anche Sg/Ar
Cats	Comité de l'article 36
CE	Comunità europee
Ced	Comunità europea di difesa
Cef	Comitato economico e finanziario
Cig	Conferenza intergovernativa
Cimic	Civil-Military Cooperation
Civcom	Committee for Civilian Aspects of Crisis Management
CM	Comitato militare
Cpe	Cooperazione politica europea
Cpn	Conflict Prevention Network
Cops	Comitato politico e di sicurezza (franc.), vedi anche Cps
Cps	Comitato politico e di sicurezza, vedi anche Cops
Csce	Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa, vedi anche Osce
Csi	Confederazione di stati indipendenti
Cw/Iw	Chemical War/Information War
Dci	Defense capabilities Initiative
DG	Direzione generale della Commissione europea
Coreper	Comité des représentants permanents
Ecofin	Consiglio dei ministri dell'economia e delle finanze
Esdi	European Security and Defence Identity, vedi anche Pesc e Pesd
Europol	European Policy Office
Eurojust	European Judicial Cooperation Unit
FA	Framework Agreement
Fmi	Fondo monetario internazionale
Fyrom	Former Yugoslav Republic of Macedonia
G24	Gruppo dei 24 paesi più industrializzati
G8	Gruppo degli 8 paesi più industrializzati
Gai	Giustizia e affari interni
Hadep	Halkin demokrasi partisi (Partito democratico del popolo)
Ifi	Istituzioni finanziarie internazionali
Jpc	Joint Partnership Council
Kedo	Korean Energy Development Organization
Kfor	Kosovo Force
Map	Membership Action Plan
Nac	North Atlantic Council
Nato	North Atlantic Treaty Organization

Nta	New Transatlantic Agenda
Ocse	Organizzazione per la cooperazione economica e lo sviluppo
Onu	Organizzazione delle Nazioni unite
Osce	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
Pdc	Politica di difesa comune
Peco	Paesi dell'Europa centrale e orientale
Pem	Partenariato euro-mediterraneo
Pesc	Politica estera e di sicurezza comune, vedi anche Esdi e Pesd
Pesd	Politica europea di sicurezza e difesa, vedi anche Esdi e Pesc
Pfp	Partnership for Peace
Pil	Prodotto interno lordo
Pkk	Parti kerkeren Kurdistan (Partito dei lavoratori curdi)
Pnl	Prodotto nazionale lordo
Pps	Purchaising Power Standard
Ppu	Policy Planning Unit
Relex	Relations extérieures (Direzione generale delle relazioni esterne)
Rfj	Repubblica federale di Jugoslavia
Rrf	Rapid Reaction Force
Saa	Stabilization and Association Agreement
Scifa	Strategic Committee on Immigration Frontiers and Asylum
Seci	Southeast European Cooperative Initiative
Sfor	Stabilization Force
Sg/Ar	Segretario generale del Consiglio/Alto rappresentante per la Pesc, vedi anche Ar/Sg
Sis	Sistema di informazione Schengen
SM	Stato maggiore
Tacis	Technical Assistance to the Commonwealth of Indipendent States
Tce	Trattato che istituisce la Comunità europea
Tue	Trattato sull'Unione Europea
UE	Unione Europea
Uem	Unione economica e monetaria
Ueo	Unione dell'Europa occidentale
Unpredep	United Nations Preventive Deployment Force
Usa	United States of America
Wto	World Trade Organization

Pubblicazioni

Collana CeMiSS – serie Blu

1 Il reclutamento in Italia (1989) (Autori Vari); (*)
2 Storia del Servizio Militare in Italia dal 1506 al 1870, Vol. I (1989) V. Ilari;
3 Storia del Servizio Militare in Italia dal 1871 al 1918, Vol. II (1990) V. Ilari;
4 Storia del Servizio Militare in Italia dal 1919 al 1943, Vol. III (1990) V. Ilari;
5 Storia del Servizio Militare in Italia dal 1943 al 1945, Vol. IV (1991) V. Ilari;
5/bis Storia del Servizio Militare in Italia – La difesa della Patria (1945-1991) Vol. V – "Pianificazione operativa e sistema di reclutamento" (1992) V. Ilari; (*)
5/ter Storia del Servizio Militare in Italia – La difesa della Patria (1945-1991) Vol. V - "Servizio militare e servizio civile – Legislazione statistiche" (1992) V. Ilari; (*)
6 Soppressione della leva e costituzione di Forze Armate volontarie (1990) P. Bellucci, A. Gori; (*)
6/a Servizio di leva e volontariato: riflessioni sociologiche (1990) M. Marotta, L. Labonia; (*)
7 L'importanza Militare dello spazio (1990) C. Buongiorno, S. Abbà, G. Maoli, A. Mei, M. Nones, S. Orlandi, F. Pacione, F. Stefani; (*)
8 Le idee di "difesa alternativa" ed il ruolo dell'Italia (1990) F. Calogero, M. De Andreis, G. Devoto, P. Farinella; (*)
9 La "policy science" nel controllo degli armamenti (1990) P. Isernia, P. Bellucci, L. Bozzo, M. Carnovale, M. Coccia, P. Crescenzi, C. Pelanda; (*)
10 Il futuro della dissuasione nucleare in Europa (1990) S. Silvestri; (*)
11 I movimenti pacifisti ed anti-nucleari in Italia 1980-88 (1990) F. Battistelli, P. Isernia, P. Crescenzi, A. Graziani, A. Montebovi, G. Ombuen, S. Scaparra, C. Presciuttini; (*)
12 L'organizzazione della ricerca e sviluppo nell'ambito Difesa, Vol. I (1990) P. Bisogno, C. Pelanda, M. Nones, S. Rossi, V. Oderda; (*)
12/bis L'organizzazione della ricerca e sviluppo nell'ambito Difesa, Vol. II (1990) P. Bisogno, C. Pelanda, M. Nones, S. Rossi, V. Oderda; (*)
13 Sistema di programmazione generale finanziaria ed ottimizzazione delle risorse in ambito Difesa (1990) G. Mayer, C. Bellinzona, N. Gallippi, P. Mearini, P. Menna; (*)
14 L'industria italiana degli armamenti (1990) F. Gobbo, P. Bianchi, N. Bellini, G. Utili; (*)
15 La strategia sovietica nella regione meridionale (1990) L. Caligaris, K.S. Brower, G. Cornacchia, C.N. Donnelly, J. Sherr, A. Tani, P. Pozzi; (*)
16 Profili di carriera e remunerazioni del personale militare e civile dell'Ammi-

nistrazione dello Stato delle qualifiche direttive e dirigenziali (1990) D. Tria, T. Longhi, A. Cerilli, A. Gagnoni, P. Menna; (*)

17 La riconversione dell'industria per la Difesa (1990) S. Rossi, S. Rolfo, N. Bellini; (*)

18 Il trasferimento di tecnologie strategicamente critiche (1990) S. Rossi, F. Bruni Roccia, A. Politi, S. Gallucci; (*)

19 Nuove concezioni del modello difensivo italiano (1990) S. Silvestri, V. Ilari, D. Gallino, A. Politi, M. Cremasco; (*)

20 Warfare simulation nel teatro mediterraneo (1990) M. Coccia; (*)

21 La formazione degli Ufficiali dei Corpi Tecnici (1990) A. Paoletti, A. D'Amico, A. Tucciarone; (*)

22 Islam: problemi e prospettive e le politiche dell'Occidente (1990) R. Aliboni, F. Bacchetti, L. Guazzone, V. Fiorani Piacentini, B.M. Scarcia Amoretti, P.G. Donini, F. Bacchetti; (*)

23 Effetti economici della spesa della Difesa in Italia (1990) A. Pedone, M. Grassini; (*)

24 Atto unico europeo e industria italiana per la Difesa (1990) F. Onida, M. Nones, G. Graziola, G.L. Grimaldi, W. Hager, A. Forti, G. Viesti; (*)

25 Disarmo, sviluppo e debito (1990) C. Pelanda; (*)

26 Yugoslavia: Realtà e prospettive (1990) C. Pelanda, G. Meyer, R. Lizzi, A. Truzzi, D. Ungaro, T. Moro; (*)

27 Integrazione militare europea (1990) S. Silvestri; (*)

28 La Rappresentanza Militare in Italia (1990) G. Caforio, M. Nuciari; (*)

29 Studi strategici e militari nelle università italiane (1990) P. Ungari, M. Nones, R. Luraghi, V. Ilari; (*)

30 Il pensiero militare nel mondo musulmano – Credenti e non credenti: il pensiero militare e la dottrina di Jaid, Vol. I (1991) V. Fiorani Piacentini; (*)

31 Costituzione della difesa e stati di crisi per la difesa nazionale (1991) G. de Vergottini; (*)

32 Sviluppo, armamenti, conflittualità (1991) L. Bonante, F. Armao, M. Cesa, W. Coralluzzo; (*)

33 Il pensiero militare nel mondo musulmano – Teoria e prassi la dottrina classica della Jihad e una fra le sue molteplici esperienze geocrafico-culturali: l'Asia Centrale, Vol. II (1991) G. Ligios, R. Radaelli; (*)

34 La "condizione militare" in Italia – I militari di leva, Vol. I (1991) M. Marotta, M.L. Maniscalco, G. Marotta, S. Labonia, V. Di Nicola, G. Grossi; (*)

35 Valutazione comparata dei piani di riordinamento delle FF.AA. dei Paesi dell'Alleanza Atlantica (1991) D. Gallino; (*)

36 La formazione del Dirigente Militare (1991) F. Fontana, F. Stefani, G. Caccamo; (*)

37 L'obiezione di coscienza al servizio militare in Italia (1991) P. Bellucci, C.M. Redaelli; (*)

38 La "Condizione Militare" in Italia - Fenomenologia e problemi di devianza (1991), Vol. III G. M. Marotta; (*)

39 La Dirigenza Militare (1992) S. Cassese, C. D'Orta; (*)

40 Diritto Internazionale per Ufficiali della Marina Militare (1993) N. Ronzitti, M. Gestri; (*)

41 I volontari a ferma prolungata: un ritratto sociologico. Tomo I (I volontari a ferma prolungata ed i Sottufficiali) (1993) F. Battistelli; (*)

41/bis Sottufficiali delle Forze Armate. Idee propositive per migliorarne il reclutamento, lo statuto e la carriera. Tomo II (I volontari a ferma prolungata e i Sottufficiali) (1993) M. Marotta; (*)

42 Strategia della ricerca internazionalistica (1993) L. Bonanate; (*)

43 Rapporto di ricerca sui movimenti migratori e sicurezza nazionale (1993) G. Sacco; (*)

44 Rapporto di ricerca su nuove strutture di sicurezza in Europa (1993) S. Silvestri;

45 I sistemi di comando e controllo ed il loro influsso sulla sicurezza italiana (1993) P. Policastro;

46 Le minacce da fuori area contro il fianco Sud della Nato (1993) R. Aliboni;

47 Approvvigionamento delle materie prime, crisi e conflitti nel Mediterraneo (1993) G. Mureddu;

48 Lo sviluppo dell'aeromobilità (1993) A. Politi;

49 L'impatto economico delle spese militari in Emilia Romagna (1993) A. Bolognini, M. Spinedi, NOMISMA S.p.A.;

50 I paesi della sponda Sud del Mediterraneo e la politica europea (1994) R. Aliboni, B. Scarcia Amoretti, G. Pennisi, G. Lancioni;

51 I problemi della sicurezza nell'Est Europeo e nell'ex-Unione Sovietica (1994) C. Pelanda, E. Letta, D. Gallino, A. Corti;

52 Il pensiero militare nel mondo musulmano - Ragion militare e ragion di Stato, Vol. III (1994) V. Fiorani Piacentini;

53 Presupposti concettuali e dottrinali per la configurazione di una futura forza d'intervento (1994) G. Caccamo;

54 Lo status delle navi da guerra italiane in tempo di pace ed in situazioni di crisi (1994) A. de Guttry;

55 La "Condizione Militare" in Italia, "Ufficiali e Sottufficiali", Vol. II (1994) M. Marotta;

56 Crisi del bipolarismo: vuoti di potere e possibili conseguenze (1994) S. Romano, J.L. Harper, E. Mezzetti, C.M. Santoro, V. Dan Segre;

57 Il problema della quantificazione di dati attendibili sull'interscambio militare-industriale fra i vari Paesi (1994) S. Sandri, A. Politi;

58 Ottimizzazione della selezione del personale - Metodi e modelli di selezione e organizzazione nelle Forze Armate italiane (1994) A. De Carlo;

59 Gestione della crisi: metodologie e strumenti (1994) P. Isernia;

60 Politica militare e sistema politico: i partiti ed il nuovo Modello di Difesa (1994) P. Bellucci;

61 Sicurezza ed insicurezza nell'Europa post-comunista (1994) A. Rossi, P. Visani;

62 Indagine sulla propensione delle donne italiane a svolgere il servizio militare (1994) R. Savarese;

63 L'impatto della presenza militare in Emilia Romagna: *case study* su Bologna (1994) NOMISMA S.p.A.;

64 L'impatto della presenza militare in Emilia Romagna "il caso Budrio", il caso del "triangolo aeronautico": Forlì, Cervia, Rimini, (1994) NOMISMA S.p.A.;

65 Sistema di sicurezza dei Paesi del Golfo. Riflessi per l'Occidente (1995) S. Silvestri, R. Aliboni, L. Guazzone;

66 Sistema di controllo dell'esportazione degli armamenti e della tecnologia avanzata. Ammaestramenti delle crisi del Golfo (1995) A. Politi, A. de Guttry,

S. Gallucci, M. Bilbesi, M. Lastella;

67 Emergenza marittima e Forze Armate – Piani di emergenza e coinvolgimento della Marina Militare in caso di gravi incidenti navali con versamenti di petrolio (1995) U. Bilardo, G. Mureddu;

68 Il ruolo del pilastro europeo della NATO nella definizione di un sistema di sicurezza integrato: rapporti istituzionali e industriali (1995) L. Caligaris, W. Wessels, G. Treverton, J. Chipman, Laporta, G. Dottori, D. Ruiz-Palmer;

69 L'organizzazione e l'architettura C3I per il vertice decisionale nazionale (1995) M. Nones, R. Romano, S. Silvestri, A. de Guttry;

70 La disintegrazione dell'impero sovietico. Problemi di sicurezza nazionale e collettiva in Asia Centrale (1995) V. Fiorani Piacentini, B. Nicolini, G. Pasini, G. Pastori, R. Redaelli;

71 Evoluzione del rischio da Sud in connessione con il prevedibile progresso tecnologico e misure di difesa (1995) C.M. Santoro;

72 Presente e futuro della professione militare in Europa. L'Ufficiale italiano (1995) G. Caforio, M. Nuciari;

73 Possibili effetti della legge sull'obiezione di coscienza sull'assolvimento dei compiti istituzionali delle FF.AA. (1996) U. Pescatori, G. Muzzarelli;

74 Lo Status delle Forze Armate italiane impegnate in operazione "fuori area" condotte sotto l'egida di organizzazioni internazionali (1996) N. Ronzitti;

75 Il potere aereo post-CFE (1996) A. Politi;

76 La gestione disciplinare e normativa del personale volontario (1996) G. Gasperini, M. Negri;

77 Il soldato della complessità: tra specializzazione e flessibilità (1996) M. Negri, G.B. Colucci;

78 Il futuro della CFE. Il passaggio alla seconda fase di riduzione dopo la conclusione della prima (1996) M. Cremasco;

79 La componente sicurezza/rischio negli scacchieri geopolitici Sud ed Est. Le opzioni del Modello di Difesa italiano (1996) A. Colombo;

80 La geopolitica del Mediterraneo: problemi e prospettive dell'Italia negli scenari futuri (1996) C. Giglio, P. Soave;

81 La conoscenza come risorsa produttiva: le Forze Armate di fronte alla società postmoderna (1996) F. Battistelli, T. Ammendola, M. Negri;

82 Geoeconomia dei principali stati occidentali. Riflessi sull'Italia (1996) R. De Santis, G. Vulpes;

83 Le operazioni militari all'estero gestite al di fuori del sistema delle organizzazioni internazionali o nel suo ambito: problemi giuridici o organizzativi per le Forze Armate italiane (1996) A. de Guttry;

84 La difficile scommessa. L'allargamento della NATO ad Est (1997) M. Cremasco;

85 L'embargo e le altre misure economiche come mezzo di gestione e soluzione delle crisi (1998) G. Pastori;

86 La questione sindacale nell'evoluzione delle politiche strategiche della sicurezza in Italia - Osservazioni storico metodologiche (1998) A. Ciampani;

87 Cooperazione dell'Italia con l'Austria, La Repubblica Ceka, la Slovenia, la Croazia, e l'Ungheria (1998) S. Mazzaroli;

88 Elementi di diritto umanitario dei conflitti armati (Diritto italiano di bandiera) (1998) A. Marcheggiano;

89 Italia e nucleare francese: attualità e prospettiva (1998) C. Paoletti; (*)

90 Analisi delle spese per l'investimento dell'Esercito. Esame delle note aggiuntive: previsioni e scostamenti. Valutazioni sulle principali cause degli scostamenti (1998) M.T. Fiocca;

91 Applicazioni spaziali civili di possibile interesse della Difesa (1998) M. Nones, A. Traballesi;

92 Lo Stratega mediatico (1998) P. Visani;

93 Le prospettive di integrazione tra Unione Europea e Unione Europea Occidentale (1999) E. Letta;

94 Prospettive di applicazione del D.D.L. di iniziativa governativa riguardante l'istituzione del servizio civile nazionale e della nuova legge sull'obiezione di coscienza (1999) C. Politi;

95 Aspetti politici ed economici della *European Security and Defence Identity* nel quadro di una integrazione degli eserciti europei (1999) A. Ferranti;

96 Le zone di Pesca nel Mediterraneo e la tutela degli interessi italiani, (1999) N. Ronzitti;

97 Il processo di approvvigionamento degli idrocarburi in situazione di crisi internazionale (1999) N. Pedde e V. Porfiri;

98 Albania – (Manuali-Paese) (1999) a cura del Centro per l'Europa Centro-Orientale e Balcanica;

99 Bosnia-Erzegovina – (Manuali-Paese) (1999) a cura del Centro per l'Europa Centro-Orientale e Balcanica;

100 Proliferazione missilistica: stato ed evoluzione della minaccia e prospettive per un sistema di difesa antimissile (1999) A. Nativi;

101 Il controllo degli armamenti nella ex-Jugoslavia con particolare riferimento alla Bosnia-Erzegovina (1999) M. Cremasco;

102 *Peace Dividend.* Aspetti teorici ed applicazioni al caso italiano (1999) G. Streppi;

s.n. Un'intelligence per il XXI secolo (1999) G. Dottori;

103 Evoluzione dei rapporti transatlantici nel settore della produzione industriale della difesa, a fronte della costituzione dell'Europa degli armamenti (2000) A. Traballesi;

104 La geoeconomia delle imprese italiane: riflessi sulla gravitazione degli interessi geostrategici nazionali (2000) A. Cattaneo;

105 Strategic sealift: sviluppo e caratteristiche nazionali di un importante strumento di proiezione e di forza nel mediterraneo allargato (2001) G. Mureddu;

106 Repubblica di Jugoslavia (Manuali-Paese) (2001) a cura del Centro per l'Europa Centro-Orientale e Balcanica;

107 Fyrom: La Repubblica di Macedonia (Manuali-Paese) (2001) a cura del Centro per l'Europa Centro-Orientale e Balcanica;

109 Gli effetti delle sanzioni economiche: il caso della Serbia (2000) M. Zucconi.

Collana CeMiSS – Serie Blu - Atti di convegni

- I reparti multinazionali come strumento della sicurezza regionale (Atti del 1° seminario italo/polacco – Roma, 24 marzo 1999);
- Centralità dell'Italia nello sviluppo delle relazioni Nord-Sud nel bacino del Mediterraneo. Quale ruolo per la Sicilia? - Atti del Seminario di studio fra studenti dell'Ateneo palermitano ed Istituti di Formazione della Difesa (Palermo, 23-25 novembre 1999).

Collana CeMiSS – Serie Blu - Atti di convegni in lingua inglese

- The Future of NATO's Mediterranean Iniziative (1997) (Atti della conferenza CeMiSS – RAND Corporation – Roma, 10 e 11 novembre 1997) (edizione disponibile anche in lingua araba);
- NATO enlargement: situation and perspectives (Atti del convegno tenutosi a Budapest dal 11 al 15 luglio 1998);
- South-Eastern Europe, bridge or border between civilizations (Atti del convegno tenutosi a Sofia nei giorni 17 e 18 ottobre 1998);
- I reparti multinazionali come strumento della sicurezza regionale (Atti del 1° seminario italo/polacco – Roma, 24 marzo 1999).

150.269 Giovani e Forze Armate (1996) F. Battistelli;
365.59 L'industria della Difesa. L'Italia nel quadro internazionale (1996) F. Onida, G. Viesti;
1136.11 Scenari di sicurezza per l'Europa e l'Italia (1996) M. Cremasco
1136.13 Società civile e processo di pace in Medio Oriente (1996) D.V. Segre;
1136.13 Interesse nazionale e interesse globale (1996) P. Portinaro;
1136.15 La crisi del bipolarismo (1996) S. Romano;
1136.16 Il pensiero militare nel mondo musulmano(1996) V.F. Piacentini;
1136.17 Rischio da Sud (1996) C.M. Santoro;
1136.18 Evoluzione della Guerra (1996) C. Pelanda;
1136.19 L'invasione scalza (1996) G. Sacco;
1136.21 Pax Pacifica (1996) M. Dassù; (*)
1136.22 Il Sistema Italia (1996) CeMiSS; (Atti del convegno "Gli interessi nazionali italiani nel nuovo scenario internazionale" Roma, 25-26 giugno 1996);
365.66 Integrazione e sicurezza nel Mediterraneo – le opzioni dell'Occidente (1997) P.C. Padoan;
1136.23 Russia e sistema di sicurezza Occidentale (1997) M. Cremasco;
1136.26 La politica di sicurezza tedesca verso il duemila (1997) G. Dottori, S. Marino;
1550.6 Difesa della Patria e interesse nazionale nella scuola (1997) R. Cartocci, A.M.L. Parisi;
1136.24 La logica del disordine (1997) E. Zanoni;
1136.26 Alla ricerca dell'interesse nazionale (1997) A.L. Pirocchi, M. Brunelli;
1136.27 Medio Oriente e Forze di Pace (1997) G. Tappero Merlo;
1136.28 Armi e Disarmo (1997) F. Calogero, P. Miggiano, G. Tenaglia;
1136.29 Le missioni delle Forze Armate italiane fuori area (1997) A. de Guttry;
1136.30 La guerra civile in Randa (1997) Umwantisi;
1136.31 La "questione illirica" (1997) L. Bozzo, C. Simon Belli;
1550.9 Difesa, Politica e Società (1997) P. Bellucci;
1136.32 Partenariato nel Mediterraneo (1997) R. Aliboni;
1136.34 Combattere con le informazioni (1997) F. Pierantoni; (*)
1136.35 Il conflitto Etnico (1997) R. Arbitrio;
1136.36 Geopolitica della salute (1997) B. Arrabito;
1136.37 Interessi nazionali e identità italiana (1997) F. Corsico;
1550.10 Missione in Bosnia (1999) T. Ammendola; (*)
1136.42 Le armi inabilitanti non letali (1999) J. Alhadeff;
1136.43 L'Italia e l'Islam non Arabo (1999) G. Pastori, R. Redaelli;
1136.44 Geopolitica della Turchia (1999) R. Aliboni;
1136.45 Antropologia e Peacekeeping (1999) A. Antoniotto; (*)
1136.49 Regionalismi economici e sicurezza (1999) L. Troiani; (*)
1136.50 Asia Centrale: verso un sistema cooperativo di sicurezza (1999) V.F. Piacentini;
1136.51 Macedonia: la nazione che non c'è (1999) L. Bozzo, C. Simon Belli; (*)
1136.52 Scenari strategici per il futuro (1999) M. Coccia;
1136.1.1 Transizioni democratiche (2000) L. Bonanate;
1136.1.2 La Difesa Civile e il progetto Caschi Bianchi (2000) F. Tullio;

1136.1.3 La difficile sfida (2001) M. Cremasco;
1136.1.4 L'Egitto tra Maghreb e Machrek (2001) C. Simon Belli;
1136.1.5 Le organizzazioni criminali internazionali (2001) M. Giaconi;
1136.1.6 La questione Kurda (2001) S. Mazzocchi, R. Ragionieri, C. Simon Belli;
1136.1.7 L'Europa centro-orientale e la NATO dopo il 1999 (2001) F. Argentieri;
1136.1.8 Europa – Stati Uniti: un Atlantico più largo? (2001) M. de Leonardis.

Collana CeMiSS – edizioni Franco Angeli in lingua inglese

1136.53 The Kosovo Quagmire. Conflict scenarios and method for resolution (1999) L. Bozzo, C. Simon Belli. (*)

Collana CeMiSS - edizioni A&P

1.10 La Guerra Incruenta (2001) F. Pierantoni.

1.11 La Politica di Sicurezza e Difesa dell'Unione Europea (2001) Fulvio Attinà e Francesca Longo, Carla Monteleone, Stefania Panebianco, Paolo Rosa.

1.13 Il Documento di Washington: Problemi politici e giuridici (2001) Natalino Ronzitti.

1.15 PEACEKEEPING: Polizia Internazionale e nuovi ruoli militari tra conflitti etnici, terrorismo, criminalità organizzata (2001) Romano Bettini.

1.16 Il XXI secolo: ipotesi e tendenze dei modelli di difesa negli scenari mondiali (2001) Carlo Maria Santoro.

1.18 Il ruolo della forza europea di reazione rapida. Un quadro strategico degli anni novanta. (2001) Maurizio Cremasco

1.19 L'Unione Europea e l'Alleanza Atlantica di fronte alle sfide della sicurezza dopo il test della crisi del Kosovo. Prospettive e strumenti d'azione. (2001) Roberto Menotti, Rosa Balfour, Alessandro Rotta.

1.20 La sicurezza in Europa dopo il Kosovo. (2001) Roberto Menotti, Rosa Balfour.

1.21 Il processo di integrazione dell'industria e del *procurement* in Europa. (2001) Leonardo Bertini.

Collana CeMiSS - edizioni A&P in lingua inglese

1.09 Security Threat Perceptions in South-Eastern Europe (2001) CeSPI and EWI.

1.12 The Flexible Officer (2001) Giuseppe Caforio (ed.).

1.17 Sociological Aspects Concerning the Relations within Contingents of Multinational Units: the Case of the Italian-Slovenian-Hungarian Brigade (2001) Gianfranco Gasperini, Beno Arnejêiê, András Ujj.

1.22 Towards a european security and defence policy (2002) CeMiSS-CDS.

Collana CeMiSS - edizioni A&P in lingua francese

1.14 UMA: Les difficultès d'une reconstruction règionale (1989-1999) (2001) Khalifa Chater.

Paper CeMiSS

- Diritto Internazionale per Ufficiali della Marina Militare (1996) N. Ronzitti (Ristampa della ricerca n. 40 sul supplemento della "Rivista Marittima" del luglio 1996);
- L'evoluzione della politica di controllo delle esportazioni di materiali d'armamento e di alta tecnologia *dual use* alla luce della nuova intesa "The Wassenar Arranment" (1998) A. Politi, S. Ruggeri;
- L'Ucraina nuovo architrave della sicurezza europea (1999) F. Argentieri;
- L'impatto dell'evoluzione sul futuro campo di battaglia (1999) ISTRID
- Disordine, Sicurezza, Stabilità. Il sistema internazionale ed il ruolo per l'Italia (1999) P. Soave;
- Catalogo ragionato delle pubblicazioni CeMiSS (1987-1999) (2000) V. Ghiotto;
- Il futuro delle forze armate nell'era dell'*information technology* (2000) A. Ferranti;
- L'evoluzione della minaccia e l'alea di rischio delle nazioni moderne (2000) V. Porfiri – N. Pedde;
- Società e Forze Armate in Albania (2001) R. Devole.

Paper CeMiSS in lingua inglese

- Research-Papers on Balcans and Caucasus. A Russian Point of View (1999) N. Arbatova – V. Naumkin;
- Resources and economic cooperation in the Caspian and Black sea region and security in south-eastern Europe (1999) N. Behar;
- Western European Union: operational capabilities and future perspectives from the national point of view (1999) S. Giusti;
- Conflict management in Europe on the return of the century (1999) I. Gyarmati;
- Risks for Russia's security in the next decade: repercussion on the country's domestic, foreign and defence policies (2000) I.B. Lada;
- Central-Eastern Europe and the process of approaching western institutions (2000) B. Klich, B. Bednarczyk, A. Nowosad, M. Chorosnicki - .Institute for Strategic Studies "Studies and Analyses" – Krakòw;
- Institutions and civil society: crucial aspects of a peace process (2000) A. Corazza Bildt;
- Projetcs of exploitation of the Caspian Sea Central Asia energy resources: impact on relations between the states involved and the stability in the region (2000) V. Naumkin;
- The CIS Security cooperation: problems and prospects (2000) – A.G. Arbatov, A.A. Pikayev; S. K. Oznobischev; V.E. Yarynich - ISS Mosca;
- The regional co-operation initiatives in the black sea area and their influence on secuity in the Romania-Moldova-Ukraine region (2000) A. Pop;
- The regional and circum-regional co-operation initiatives in South-East Europe and their influence on security (2000) Center for National Security Studies – Sofia;
- Possible developments in the balkans in the medium term (2000) E. Kojokine;

(*) Pubblicazione esaurita

Negli ultimi anni gli impegni internazionali dell'Unione Europea sono considerevolmente cresciuti soprattutto in settori come il commercio, l'aiuto allo sviluppo, la ricostruzione civile di stati devastati da conflitti. Ma, nel complesso, il ruolo internazionale dell'Unione rimane debole, ben al di sotto delle attese dell'opinione pubblica. Non solo essa non dispone ancora di adeguate capacità e risorse per condurre azioni militari su larga scala, ma spesso, a causa della debolezza dei suoi strumenti istituzionali e delle divergenze fra gli stati membri, non è in grado di svolgere un'azione diplomatica coerente ed efficace. Alcune questioni cruciali riguardanti la stessa identità dell'Unione come attore internazionale rimangono aperte. E' auspicabile che l'Unione, che è oggi soprattutto una potenza civile ed economica, diventi anche una potenza militare? Riusciranno gli stati europei a elaborare una vera strategia comune di politica estera? Sapranno dotarsi di nuovi organi e strumenti comuni in grado di assicurare una più efficace presenza europea nei principali scacchieri internazionali? E' realistico aspettarsi che venga superata l'attuale reticenza dei governi a trasferire a Bruxelles potere decisionale nel settore della politica estera?

A queste e altre domande sul futuro della politica estera europea si tenta di dare una risposta in questo volume, a cui hanno contribuito studiosi sia italiani che stranieri. Gli autori analizzano l'azione esterna dell'Unione Europea nelle sue varie articolazioni, mettendone in luce le interconnessioni, gli elementi di forza e di debolezza e le potenzialità di sviluppo. Vengono presi in esame non solo i meccanismi istituzionali e decisionali della Politica estera e di sicurezza comune (Pesc), ma anche i rapporti tra quest'ultima e le altre politiche esterne dell'Unione – in particolare quelle che rientrano nel pilastro comunitario – , nonché l'impatto esterno delle politiche relative al settore della giustizia e degli affari interni.

Una parte dell'opera è poi dedicata all'esame di alcune specifiche politiche esterne dell'Unione – l'allargamento, le iniziative verso i Balcani e il Mediterraneo, i rapporti con gli Usa – con particolare riguardo ai risultati concreti che ne sono scaturiti e alla *performance* dei vari organi dell'Unione che vi hanno contribuito. Infine, nel capitolo introduttivo e in quello conclusivo dell'opera i due curatori, riassumendo i risultati della ricerca, svolgono alcune considerazioni d'insieme sull'identità dell'Unione come attore internazionale e sull'evoluzione futura della politica estera europea.

Il *CeSPI*, Centro Studi di Politica Internazionale, è un'associazione indipendente e senza fini di lucro, che svolge attività di ricerca e formazione sui temi dello sviluppo e della cooperazione internazionale, del processo di integrazione dell'Unione europea soprattutto sotto il profilo delle politiche estere, delle migrazioni internazionali e delle nuove dimensioni della sicurezza. Settore di particolare importanza è quello degli studi regionali (Europa centro-orientale e balcanica, Mediterraneo, Africa e America Latina). Il CeSPI fornisce consulenze a gruppi parlamentari, istituzioni pubbliche, Ong e imprese; fa parte di network internazionali e collabora con varie università e istituzioni nazionali e internazionali.

Lo *IAI*, associazione senza fini di lucro, fu fondato l'11 ottobre del 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli. Scopo prioritario dell'istituto è promuovere la conoscenza dei problemi della politica internazionale mediante studi, incontri e pubblicazioni. Le sue attività di ricerca riguardano, in particolare, i seguenti temi: Unione Europea e suoi sviluppi istituzionali, economia e politica della difesa; politica estera italiana, internazionalizzazione dell'economia e processi di globalizzazione; Global governance e le regole dell'economia internazionale; pace internazionale e prevenzione dei conflitti; Mediterraneo e Medio Oriente; rapporti transatlantici.

Il *Centro Militare di Studi Strategici* (CeMiSS) è l'organismo che gestisce, nell'ambito e per conto del Ministero della Difesa, la ricerca su temi di carattere strategico. Fondato nel 1987 con decreto del Ministro della Difesa, il CeMiSS svolge la propria opera avvalendosi di esperti civili e militari, italiani ed esteri, che sono lasciati completamente liberi di esprimere il proprio pensiero sugli argomenti trattati. Quanto contenuto negli studi pubblicati riflette quindi esclusivamente l'opinione del Gruppo di Ricerca e non quella del Ministero della Difesa.

ISBN 88-88391-34-7
9 788888 391342