

DOCUMENTI

IAI

L'EVOLUZIONE DELLA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA DELL'UNIONE EUROPEA NEL NUOVO SCENARIO INTERNAZIONALE

di Marco Clementi

Documento preparato per la Conferenza su
"Common Foreign and Security Policy and the Role of the European Parliament"
Parma, 26-27 marzo 2004

IAI0402

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

L'EVOLUZIONE DELLA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA DELL'UNIONE EUROPEA NEL NUOVO SCENARIO INTERNAZIONALE*

di Marco Clementi

Nel momento di generale incertezza in cui sembra trovarsi l'Ue, è forse opportuno riflettere su quanto le sue difficoltà nella politica estera e di sicurezza rimandino a problemi di fondo o possano invece essere, almeno in parte, la forma anche confusa e contraddittoria con cui l'Ue risponde al nuovo contesto in cui si trova ad agire. A tal fine, questo paper cercherà di individuare le condizioni di possibilità della Pesc nell'attuale sistema, i tratti basilari dell'evoluzione della Pesc e il modo in cui questi ultimi si possono ripercuotere sul ruolo del Parlamento europeo.

L'evoluzione della Pesc e gli Usa

La traiettoria evolutiva della Pesc trova il suo punto iniziale nel crollo del muro di Berlino, che ha rappresentato uno spartiacque cruciale per la cooperazione intra-europea nelle questioni della politica estera, sicurezza e difesa. Come sappiamo, infatti, nel corso della guerra fredda i membri della Cee hanno tentato diverse formule di collaborazione in queste materie, senza però andare oltre l'esperienza della Cooperazione politica europea (Cpe) e, cioè, non superando la fase della concertazione di posizioni comuni in politica estera e, talvolta, di azioni comuni svolte ricorrendo prevalentemente agli strumenti della pressione politica e della sanzione economica.

Per quanto caratterizzato da un crescente livello di istituzionalizzazione¹, il confronto reciproco che i paesi europei hanno articolato con la Cpe non si è tradotto nella costruzione di organi per la decisione e implementazione di una politica estera comune, né nella creazione di comuni forze militari da porre al servizio di quella politica. Dopo il 1989, tuttavia, i paesi europei hanno compiuto diversi e significativi passi in queste direzioni. Per coglierli in modo sintetico basta guardare alle posizioni degli Stati Uniti e dei paesi europei rispetto alla desiderabile traiettoria politica e istituzionale da imprimere alla Pesc.

Se si considerano gli aspetti istituzionali della Pesc e, cioè, gli organi che le danno vita e che ne determinano l'orientamento, non si può non ricordare come, nel clima di incertezza politica e strategica che seguì il crollo del muro di Berlino, gli Usa avessero certezze circa la pre-condizione che avrebbe garantito ruolo e stabilità alla Nato nel nuovo sistema internazionale. Reginald Bartholomew, sottosegretario di Stato dell'amministrazione Bush, inviò nel febbraio 1991 ai governi dei paesi europei e al segretario dell'Ueo un telegramma, poi ripreso nel contenuto ma non nei toni dal segretario James Baker, che sconsigliava a chiare lettere gli alleati europei dall'integrare l'Ueo nella Cee:

“we are concerned over the proposals that WEU should be subordinated to the European Council, thereby developing a European security component - solely within the EC - that could lead to NATO's marginalisation. In that the EC is clearly not 'within the

¹ Cfr. M.E. Smith, *Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

Alliance', subordinating WEU to it would accentuate the separation and independence of the European pillar from the Alliance'².

Nell'arco di dieci anni, però, gli europei hanno compiuto quel passo: al fianco dell'istituzione dell'Alto rappresentante per la Pesc, avvenuta nel dicembre 1999 a Helsinki, nel novembre 2000 si è deciso di trasferire le funzioni dell'Ueo come agenzia operativa agli organi militari di cui l'Ue si è formalmente dotata: il Comitato politico e di sicurezza (Cps), il Comitato militare dell'Ue (Cmue) e lo Staff militare dell'Ue (Smue)³.

Se si considerano gli aspetti militari della Pesc, e cioè gli strumenti cui ricorrere in ultima istanza per farla valere, non si può non ricordare le parole con cui il segretario di Stato dell'amministrazione Clinton, Madeleine Albright, espone le preoccupazioni americane all'indomani dell'incontro franco-britannico di St. Malo che segnava, nel dicembre 1998, il primo vero coinvolgimento della Gran Bretagna nello sviluppo militare dell'Europa: secondo la dichiarazione rilasciata al Consiglio Nord Atlantico, quello sviluppo andava perseguito dai paesi europei evitando di "disgiungere" la sicurezza europea da quella degli Usa, di "duplicare" le risorse militari già esistenti nella Nato e di "discriminare" gli alleati non membri dell'Ue⁴.

Anche in questo caso, però, nonostante gli accordi raggiunti nella Nato abbiano dato agli europei molto di ciò che chiedevano⁵, la traiettoria della Pesc – che ha portato alla Pesd – non ha seguito il percorso indicato dagli Usa. In primo luogo, le varie e complesse formule di reciproca collaborazione fra le tre istituzioni non hanno impedito che l'Ue offrisse ai suoi membri non alleati nella Nato la piena partecipazione all'Ueo, negando così il diritto di veto dell'Alleanza sui paesi che hanno accesso ai suoi assetti militari; così come gli alleati della Nato non membri dell'Ue hanno ricevuto poteri ridotti in seno all'Ueo, rimanendo perciò esclusi dalla direzione politica e strategica di quest'ultima. Di conseguenza, mentre l'Ue (e i suoi membri) possono accedere alle strutture della Nato per realizzare la Pesc, non è automatico che avvenga il contrario, e cioè che i membri della Nato che non lo sono dell'Ue, come la Turchia, possano accedere alle strutture militari dell'Ue o partecipare alla pianificazione del loro uso. Per entrambe le vie, la "discriminazione" temuta dalla Albright sembra essersi realizzata, almeno in teoria.

In secondo luogo, i paesi europei hanno proceduto verso la costruzione di forze militari e strutture di comando autonome: essi hanno deciso a Helsinki di procedere alla costruzione di una Forza di reazione rapida europea (Frre) che di per sé non può essere intesa come un mero rafforzamento del pilastro europeo della Nato, anche se ciò si può dire dei suoi singoli elementi⁶. Inoltre, gli europei hanno dapprima affermato a Nizza la

² Citato in W. Van Eekelen, *Promoting European Security*, CEPS, Bruxelles, 1998.

³ Il Cps è incaricato di tenere sotto controllo la situazione internazionale e rispondervi proponendo al Consiglio europeo le necessarie misure su cui mantiene il controllo politico e strategico; il Cmue ha il compito di fornire pareri e raccomandazioni circa i problemi e le necessità militari dell'Ue; lo Smue è dedicato a stendere la valutazione della situazione militare dell'Ue e a svolgerne la pianificazione strategica.

⁴ M. Albright, Declaration, North Atlantic Council, Bruxelles, 8 febbraio 1998.

⁵ Per esempio, la presunzione di sicuro accesso alle strutture alleate.

⁶ Cfr. sul punto R.E. Hunter, *The European Security and Defence Policy: Nato's Companion or Competitor?*, Santa Monica, Rand, 2002, p. 99. Sul punto va notato che anche chi sostiene fortemente che la Frre e la Nrf saranno forze complementari e compatibili, riconosce come le divergenze intra-europee circa le missioni che la Frre dovrebbe perseguire lasciano in predicato se essa vada necessariamente intesa

volontà di pianificare e comandare con proprie strutture le missioni militari da svolgere in assenza del coinvolgimento della Nato. In seguito, hanno negoziato la costruzione di un quartiere generale europeo⁷: secondo il protocollo uscito dal Ce di Bruxelles del dicembre 2003, le missioni militari decise per implementare la politica di sicurezza comune dovranno avvalersi di una cellula di pianificazione europea interna alla Nato; in subordine di un quartiere generale nazionale di un membro dell'Ue reso provvisoriamente multinazionale, sulla scorta dell'esperienza della missione Artemis in Congo; da ultimo, avvalendosi di un costruendo quartiere generale comune.

Le ambiguità di questa soluzione non sembrano poche. Da un lato, risulta intuitivo immaginare che una crisi di cui né la Nato né un paese membro dell'Ue (con un suo quartiere generale) vorranno assumere la responsabilità, sarà una crisi difficile da affrontare con unanimità di intenti e vedute da parte dell'Ue. Dall'altro, se è comprensibile sul piano negoziale e ragionevole su quello operativo che l'opzione del quartiere generale comune venga trattata come residuale fino al momento in cui quella cellula di pianificazione europea non sia pienamente in funzione, rimane in predicato perché così debba essere, rispetto a quartier generale nazionale, nel momento in cui essa potrà funzionare in modo efficiente. Rimane, tuttavia, che con questa soluzione di compromesso i paesi europei hanno deciso di procedere nella costruzione di una cellula di pianificazione e gestione comune, il cui ruolo crescerà forse con il crescere della sua concretezza⁸.

Ora, se i paesi europei hanno costruito delle forze militari comuni che non sembrano limitarsi a rafforzare il pilastro europeo della Nato, così come hanno deciso di costruire una struttura di comando pienamente esterna alla Nato, non si può che concludere che essi si stanno muovendo lungo la via della duplicazione delle strutture alleate. Di conseguenza, non si può che concludere per la possibilità, anche se non necessariamente per la probabilità, che la sicurezza europea e quella degli Usa possano disgiungersi: esattamente l'esito che Madeleine Albright chiedeva di scongiurare. Se, infatti, l'avvenuta discriminazione e la duplicazione in fieri pongono le basi concrete perché l'Ue svolga da sola le proprie missioni militari, esse rendono anche pensabile che quelle missioni siano decise per il perseguimento di interessi europei che non siano condivisi dagli Usa. Da questo punto di vista, inoltre, si deve sottolineare come la recente elaborazione strategica dell'Ue abbia individuato un rapporto fra i mezzi e i fini della politica estera, di sicurezza e difesa che si diversifica da quello degli Stati Uniti per alcuni aspetti significativi come, per esempio, rispetto alle esigenze di un approccio multidimensionale alla sicurezza e ai riferimenti alla centralità dell'Onu⁹.

come un rafforzamento del pilastro europeo della Nato: cfr. D. Riggio, "EU-Nato Cooperation and Complementarity between the Rapid Reaction Forces", in *The International Spectator*, 38, 3, 2003, pp. 47-60.

⁷ Il passo decisivo in questa direzione sembra essere avvenuto nell'incontro che Gran Bretagna, Francia e Germania hanno tenuto il 28 novembre 2003 a Berlino. Cfr. J. Howorth, *Saint-Malo Plus Five: An Interim Assessment of ESDP*, Notre Europe, Policy Papers n. 7, November 2003.

⁸ Al riguardo, sembra eloquente il modo in cui il Consiglio ha concluso il documento che formalizza la creazione di questa cellula: "In the light of the lessons learned, further developments of the scope or nature of this capacity could be examined. It would require further decision by the Council". Cfr. Council Document, "Nato/EU Consultation, Planning and Operations", Press release, Brussels, 15 December 2003, p. 2.

⁹ La definizione della concezione strategica dell'Ue è un'altra novità di grande rilievo per la Pesc/d. Il primo vero e proprio documento strategico dell'Ue, *A Secure Europe in A Better World*, è stato presentato da Javier Solana al Ce di Salonicco del giugno 2003 e poi adottato in una versione rivista al seguente Ce di Roma. Per il contenuto e l'analisi della strategia di sicurezza europea, cfr. Howorth, *Saint-Malo Plus*

Certamente la capacità dell'Ue di perseguire davvero in autonomia i fini che si è prefissata dipende da quanto essa sarà capace di munirsi delle risorse militari necessarie per svolgere quelle missioni, di cui manca gravemente; ma i precedenti argomenti suggeriscono che, per quanto lo stato attuale della politica europea sia improntato all'incertezza e al conflitto, si può forse ritenere che, al fondo, i paesi europei siano avviati verso il pieno sviluppo della loro autonomia nella produzione di sicurezza, pur con molti tentennamenti e ambiguità. Ciò, tuttavia, impone una precisazione: l'aver richiamato questi snodi negoziali nei rapporti fra Europa e America non implica l'affermare che l'evoluzione della Pesc debba essere valutata in contrapposizione alle posizioni degli Usa, timorosi al di là del colore delle amministrazioni che lo sviluppo della Pesc finisca con l'incidere negativamente sulla stabilità e l'efficienza della Nato. Il problema, in altre parole, non sta tanto in ciò che lo sviluppo della Pesc permette all'Ue di fare contro gli Usa, quanto in ciò che esso permette all'Ue di fare senza gli Usa, nel momento in cui essi non fossero coinvolti nelle politiche della sicurezza europea, o permette all'Europa di trovare assieme all'America un nuovo equilibrio di responsabilità che risponda alle nuove sfide poste dal sistema internazionale¹⁰.

Gli organi, i fini e i mezzi della Pesc, infatti, non possono che essere valutati a seconda di quanto mettano in grado l'Ue di rispondere prontamente ed efficacemente alle minacce che il sistema internazionale le pone e, da questo punto di vista, la solida collaborazione con gli Usa sembra di cruciale importanza per la sicurezza europea. D'altra parte, il sottolineare l'importanza di un nuovo legame transatlantico implica il riconoscere la necessità di comprendere la nuova conformazione dei rapporti atlantici¹¹. Ma, è questo il punto che interessa qui rilevare, la nuova conformazione dei rapporti atlantici è un dato eloquente circa la traiettoria evolutiva della Pesc. Per coglierne le ragioni, conviene guardare a come il sistema internazionale contemporaneo ha inciso su quella conformazione, così da derivare l'orizzonte delle condizioni di possibilità entro cui la Pesc può muoversi.

Le condizioni internazionali dell'evoluzione della Pesc

Le sfide che il sistema internazionale contemporaneo pone ai paesi occidentali sono molto diverse dal passato. Alla minaccia monolitica dell'impero sovietico che durante la guerra fredda rendeva identica la loro sicurezza e faceva dell'Europa il centro strategico del sistema internazionale, si sono sostituite minacce differenziate nella natura e nello spazio: i rischi connessi all'instabilità in molte aree del mondo, come nei Balcani, nel bacino del Mediterraneo o in Africa; gli interrogativi circa l'evoluzione politica della Russia e della Cina; la competizione regionale in Medio Oriente o in Asia; la diffusione delle armi di distruzione di massa; l'insorgenza di nuove forme di terrorismo internazionale; i danni prodotti dalla criminalità organizzata su scala transnazionale e quelli indotti dalle emergenze energetiche, ecologiche e demografiche.

Five, op. cit.; S. Biscop e R. Coolsaet, *The World is the Stage – A Global Security Strategy for the European Union*, Notre Europe, Policy Papers n. 8, December, 2003; F. Berenskoetter, *Mapping the Mind Gap: A Comparison of US and EU Security Strategies*, in CFSP Forum, 3, 2004, Fornet.

¹⁰ Se è pienamente condivisibile che nell'alternativa fra “balancing” e “binding” l'Ue debba scegliere la seconda, va anche aggiunto che la sua capacità politica di influenzare gli Usa, vincolandone le scelte, sarà tanto maggiore quanto più essa sarà autonoma nella conduzione della Pesc/d. Per una discussione di queste alternative, cfr. V.E. Parsi, *L'alleanza inevitabile. Europa e Usa oltre l'Iraq*, Milano, Università Bocconi Editore, 2003.

¹¹ Cfr. R.A. Asmus, “Rebuilding the Atlantic Alliance”, in *Foreign Affairs*, 82, 5, 2003, pp. 20-31.

Per diversi anni, dopo il 1989, il panorama internazionale è stato dominato da questa pluralità di minacce e, anche, dall'interrogativo circa il come ordinarle in uno schema strategico comprensivo e congruente che permettesse di rispondere loro in modo efficace. L'11 settembre ha contribuito a sciogliere alcuni dubbi su come organizzare questa risposta: esso ha segnalato che alcune delle più pericolose minacce del nuovo sistema internazionale potevano sovrapporsi e rinforzarsi a vicenda, producendo una nuova *major threat* – una minaccia soverchiante rispetto alla pluralità delle minacce esistenti e, dunque, capace di dare ordine al panorama strategico internazionale. La *major threat* che si è andata forgiando dopo il 1989 e che sembra essersi consolidata dopo l'11/9 deriva dalla sovrapposizione di tre fattori: la diffusione delle armi di distruzione di massa, il terrorismo internazionale e il rischio di comportamenti irrazionali da parte dei cosiddetti *stati canaglia*¹².

Ora, l'evoluzione delle sfide del sistema internazionale che ha portato a questa sorta di *sindrome dell'insicurezza* è importante fra i fattori che hanno influenzato le condizioni di possibilità della Pesc e della Pesd, spingendo i paesi europei al loro sviluppo anche in contraddizione con le preferenze dell'attore che ne aveva assicurato la sicurezza per tutta la guerra fredda¹³. In primo luogo, poiché le nuove minacce hanno allontanato dall'Europa il centro strategico del sistema internazionale, delocalizzandolo in una pluralità di aree geopolitiche extra-europee. Ciò con due conseguenze: da un lato, l'importanza dell'Europa nella produzione della sicurezza occidentale è diminuita; dall'altro, i paesi occidentali si sono trovati ad affrontare le loro principali minacce nello spazio extra-europeo, dove i loro interessi divergevano anche quando essi condividevano un'identità di sicurezza in Europa.

In secondo luogo, la *sindrome dell'insicurezza* sembra ripercuotersi in modo differenziato sui paesi occidentali poiché le correnti fondamentali dell'antagonismo internazionale si indirizzano prevalentemente verso gli Usa, in quanto paese egemone del nuovo sistema internazionale, e sui loro più stretti alleati. Di conseguenza, si è incrinata l'identità di sicurezza che aveva compattato il fronte occidentale per interi decenni, lasciando il posto a una situazione di interdipendenza di sicurezza¹⁴: una situazione in cui la sicurezza dell'America dipende dalle politiche dell'Europa e viceversa ma, anche, in cui non può essere dato per scontato che le politiche dell'una rinsaldino per necessità la sicurezza dell'altra.

In terzo luogo, data la natura e la dislocazione variabile delle minacce del nuovo sistema internazionale, esse sono prevalentemente affrontabili tramite le *coalitions of the willing*, che si formano *ad hoc* a seconda dell'area geopolitica in gioco e degli interessi che in essa nutrono i diversi attori del sistema internazionale. Di conseguenza, per quanto importante sia l'appoggio politico alle missioni dei "volenterosi", l'influenza che ciascuno di loro esercita su queste coalizioni dipende dal suo contributo concreto alla missione specifica. Perciò, se l'importanza dei paesi europei in una solida alleanza come la Nato dipendeva prima di tutto dal loro schieramento di campo, anche quando questo non li portava ad assolvere tutti i compiti che in quella sede si assumevano, ora il loro

¹² Questo, almeno, emerge in modo non ambiguo dalla riflessione che ha portato alla nuova concezione strategica degli Usa, formalizzata nei seguenti documenti: *Quadriennial Defense Review*, settembre 2001; *National Security Strategy*, settembre 2002; *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, dicembre 2002.

¹³ Per lo sviluppo di questi argomenti, cfr. M. Clementi, *L'Europa e il mondo. La politica estera, di sicurezza e di difesa europea*, Il Mulino, Bologna, 2004.

¹⁴ Cfr. J. Stevenson, "How Europe and America Defend Themselves", in *Foreign Affairs*, 82, 2, 2003, pp. 75-90.

ruolo nella produzione della sicurezza occidentale dipende di più dalle risorse che possono effettivamente mettere in gioco nella pluralità dei campi ipotetici in cui potrebbero svolgersi le missioni *ad hoc*.

L'insieme di questi mutamenti ha modificato la conformazione delle relazioni atlantiche – che nel nuovo scenario possono essere attraversate da conflitti profondi – e ha reso più probabile la cooperazione europea nella produzione di sicurezza, poiché quest'ultima è minacciata in modo serio, non può essere dato per scontato che siano gli Usa a produrla e le politiche unilaterali dei singoli paesi europei poco possono in un simile contesto. In esso, infatti, non solo la maggiore integrazione permette di approntare risorse più efficaci a costi inferiori¹⁵, ma è anche necessaria poiché la *sindrome della sicurezza* ha aperto il fronte interno della *Home-Land Security*, che può essere assicurata solo tramite una forte coordinazione multilaterale.

Se questi argomenti risultano convincenti, alla base dell'accrescimento istituzionale che caratterizza la Pesc nello scenario corrente sta la modificazione degli incentivi del sistema internazionale: se essi erano negativi durante la guerra fredda, poiché l'integrazione europea nelle questioni della sicurezza non avrebbe potuto produrre una risposta efficace rispetto alla minaccia in campo, per un verso, e avrebbe potuto ledere la compattezza del blocco occidentale, rispondendo a logiche competitive fra alcuni degli alleati, per l'altro; dopo il 1989 questi incentivi hanno cambiato di segno poiché è divenuto progressivamente sempre più chiaro che proprio la carenza di integrazione europea in queste materie, in quanto sinonimo della loro inefficacia militare, avrebbe o lasciato scoperti gli europei nel sistema internazionale, nel caso di uno sganciamento degli Usa dalla sicurezza europea o, data la necessità di rispondere attivamente alle nuove sfide, leso la stessa capacità di azione congiunta della Nato.

Accanto alla pressione verso l'accrescimento istituzionale e l'autonomia militare, tuttavia, il sistema internazionale ha influenzato un altro tratto di fondo dell'evoluzione recente della Pesc: l'espansione delle funzioni da svolgere per assicurare la sicurezza europea. In grande sintesi, la transizione dell'est Europa del dopo 1989 ha consolidato l'importanza delle funzioni da potenza civile; le crisi balcaniche degli anni '90 hanno mostrato la necessità di sapere gestire militarmente le crisi; la sfida del terrorismo ha mostrato la necessità di sapere coniugare le politiche di sicurezza interne e quelle esterne¹⁶.

Il problema è che, mentre la Pesc si nutre di nuovi organi e di nuove forze, dal funzionamento e dall'efficacia ancora incerti, e mentre le funzioni da svolgere aumentavano per numero e tipo, l'Ue ha dovuto gestire un ulteriore elemento di transizione e complessità: il suo epocale processo di allargamento. Questo ha forse realizzato la più importante politica estera specifica dell'Ue ma, aumentando l'eterogeneità di interessi dei suoi membri e la laboriosità della sua macchina istituzionale, renderà più complicata la formulazione e implementazione della politica estera in sé. Di conseguenza, un ulteriore tratto di fondo dell'evoluzione attuale della Pesc sembra consistere nel crescente peso degli incentivi alla flessibilità.

¹⁵ Per un'illustrazione dei vantaggi derivanti da una maggiore cooperazione intra-europea, cfr. T. Garden "The Future of ESDP – Defence Capabilities for Europe", in *The International Spectator*, 38, 3, 2003, pp. 7-14.

¹⁶ Su quest'ultimo aspetto, cfr. M. Den Boer e J. Monar, "11 September and the Challenge of Global Terrorism to the EU as a Security Actor", in *Journal of Common Market Studies*, 78, 4, 2002, pp. 777-788.

Di fronte al crescere delle funzioni da svolgere e all'ipotesi che i nuovi organismi non possano adeguatamente funzionare in un'Europa a 25 (o a 27), è quasi naturale che le grandi potenze dell'Ue cerchino di costruire le condizioni che permettano all'Ue di procedere nella produzione della sua sicurezza e, al contempo, permettano a loro stesse di non perdere influenza nell'indirizzarne il corso. Se in una comunità di 25 le soluzioni meramente intergovernative finirebbero per ridurre il gap di influenza fra i grandi e i piccoli membri, complicando la politica delle compensazioni; e se le soluzioni sopranazionali diventano ancora più difficili in una comunità sempre meno omogenea, la flessibilità delle cooperazioni rafforzate sembra divenire la via più praticabile per raggiungere quel duplice obiettivo.

L'evoluzione della Pesc e il Parlamento europeo

Le caratteristiche di fondo dell'evoluzione della Pesc che abbiamo qui suggerito sono forse rilevanti per considerare i rapporti reciproci fra le diverse istituzioni dell'Ue e, in particolare, il ruolo del Parlamento europeo rispetto alla definizione e implementazione della Pesc. Come è noto, il dibattito sul deficit democratico delle istituzioni europee si pone in modo ancora più netto nelle questioni di politica estera, sicurezza e difesa, dati i ridotti poteri che l'architettura istituzionale dell'Unione assegna al Parlamento in queste materie: nel quadro attualmente in vigore, esso viene informato e consultato e controlla le spese relative alla Pesc che ricadono sul budget regolare dell'Unione, ma non quelle relative a missioni o operazioni che i membri decidono di finanziare per altra via.

Ora, il punto è che tutti i tratti dell'attuale evoluzione della Pesc sembrano approfondire il "vuoto" parlamentare in cui essa si forgia, sbilanciando ulteriormente in senso intergovernativo l'equilibrio istituzionale dell'Unione su queste materie. Prima di tutto, e semplicemente, la creazione di nuovi organismi fa aumentare, al netto di ogni altra considerazione, l'output decisionale dell'Ue. In secondo luogo, l'ampliamento delle funzioni della Pesc, che risponde al mutato contesto internazionale e che si accompagna allo sviluppo di forze autonome per lo svolgimento di quelle funzioni, implica la maggiore probabilità che le decisioni dell'Ue riguardino anche i casi più controversi che richiedono l'uso della forza. In terzo luogo, poiché nell'attuale scenario ogni politica di sicurezza deve tenere in conto sia le dimensioni esterne sia quelle interne della sicurezza, e quindi dialogare con il pilastro degli Affari interni e della Giustizia, le decisioni prese nel perseguimento della Pesc hanno una maggiore probabilità di produrre conseguenze che si ripercuotono direttamente sui cittadini dell'Unione. Infine, il potenziale ricorso alle formule di flessibilità, per quanto subordinate a decisioni collettive, può con maggiore probabilità portare a un ambiguo rapporto, almeno sul piano dell'implementazione operativa, fra le sfere della responsabilità comune e di quella nazionale.

Il sottolineare che l'evoluzione recente rende più importante la riflessione su come colmare il deficit democratico dell'Ue, tuttavia, non implica affermare che la sua politica estera e di sicurezza sia formulata in assenza di meccanismi di controllo: la natura di soggetto plurale dell'Ue, infatti, fa sì che l'operare dei suoi organismi contenga decisivi meccanismi di bilanciamento, oltre che di legittimazione indiretta per via nazionale¹⁷. Tuttavia, questi meccanismi di bilanciamento, per cui la Pesc nasce a

¹⁷ La definizione della strategia di sicurezza dell'Unione ne è un buon esempio. A seguito della negoziazione intervenuta, il documento formalmente approvato presenta significative differenze rispetto alla bozza del Ce di Salonicco quanto agli obiettivi che i membri giudicano di imprescindibile interesse

seguito di un serrato dialogo e controllo reciproco fra i membri dell'Ue, sono essi stessi parte della difficoltà con cui l'Ue definisce e implementa politiche concrete in modo rapido, efficace e congruente nel tempo. Da questo punto di vista, si può discutere se il maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo nella Pesc non possa finire con l'aggravare le difficoltà decisionali dell'Ue e, per questa via, affiancarsi ad altri fattori che trattengono l'Ue e i suoi membri dall'esercitare un ruolo di primo piano nel sistema internazionale, con le responsabilità che esso comporta.

Al riguardo, si può forse ipotizzare che un più forte ruolo del Parlamento europeo nella Pesc potrebbe avere effetti non necessariamente unilineari. Da un lato, la legittimazione parlamentare potrebbe rendere più macchinosa la Pesc. Dall'altro, quella legittimazione comunitaria potrebbe "isolare" i governi nazionali dalle relative *polities* più di quanto possa il *pooling* intergovernativo del Consiglio¹⁸, che assegna responsabilità a tutti poiché tutti hanno potere di veto. Questo argomento riprende la tesi di Kaiser secondo cui "It becomes difficult to locate responsibility and to apply democratic control when governments reach decisions by unanimity and more difficult still when decisions are made by majority vote" o in modo sopranazionale; ma sottolinea come l'ancoraggio al Parlamento europeo, in quanto agenzia sopranazionale democratica, potrebbe aumentare allo stesso tempo la libertà d'azione dei governi e l'*accountability* della Pesc¹⁹.

Questo duplice effetto potrebbe verificarsi se la "comunitarizzazione" parlamentare della Pesc, costruendo un "consenso europeo" democraticamente espresso, potesse fungere da condizione facilitante, se non da incentivo, per il superamento di alcuni dei tradizionali ostacoli nazionali che trattengono i membri dell'Unione in queste materie, rendendo meno difficile la conduzione della Pesc²⁰.

Come è stato suggerito, la legittimazione parlamentare non dovrebbe riguardare le specifiche scelte di politica estera ma i lineamenti di fondo della Pesc²¹. Anche in questo scenario minimo, tuttavia, i paesi europei si troverebbero a prendere decisioni specifiche potendo dare per scontata una certa gamma di scopi e mezzi democraticamente fissata. Di conseguenza, nonostante le fondate perplessità che la letteratura sottolinea al riguardo²², la maggiore libertà d'azione che deriverebbe ai

comune e dei mezzi che essi concordano di potere impiegare per perseguirli. Valga per tutti il solo esempio della pressione che Francia e Germania hanno esercitato con successo per sostituire il vocabolo *preventive* a *pre-emptive*, considerato troppo "strettamente correlato alla posizione americana": Berenskoetter, *Mapping the Mind Gap*, op. cit., p. 13.

¹⁸ Sull'effetto di "isolamento" che consegue all'internazionalizzazione delle scelte politiche e, cioè, sull'ipotesi della "collusive delegation", cfr. A. Moravcsik, "Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation", in *Working Paper Series*, 1994, 52, CES, Harvard University.

¹⁹ Cfr. K. Kaiser, "Transnational Relations as a Threat to the Democratic Process", in *International Organization*, 25, 3, 1971, pp. 706-720, p. 715.

²⁰ Su questa funzione del "consenso europeo", cfr. R. Rummel e W. Wessels, "Federal republic of Germany: New Responsibilities, Old Constraints", in C. Hill, ed., *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, London, Allen & Unwin, 1983, pp. 34-55.

²¹ Thym, per esempio, suggerisce di richiedere il consenso del Parlamento per l'adozione delle strategie comuni, dato che queste riguardano "interests and objectives of the Union which might be discussed in Parliament without compromising the necessity of fast and sometimes confidential reactions which characterises individual foreign-policy decisions and to which the formalities and openness of parliamentary decision-making are often opposed." Cfr. D. Thym, "Reforming Europe's Common Foreign and Security Policy", in *European Law Journal*, 10, 1, 2004, pp. 5-22, p. 13.

²² Cfr. M. Koenig-Archibugi, "The Democratic Deficit of EU Foreign and Security Policy", in *The International Spectator*, 4, 2002, pp. 61-73.

governi europei potrebbe aumentare la loro propensione verso il coinvolgimento del Parlamento europeo nella Pesc.

Conclusioni

In questo paper ho sostenuto che il nuovo scenario internazionale ha modificato la conformazione delle relazioni atlantiche e rafforzato le condizioni di possibilità della Pesc, che presenta quattro tendenze evolutive: l'accrescimento istituzionale, l'aumento dell'autonomia militare, l'espansione funzionale, la crescita degli incentivi verso soluzioni di flessibilità. Ciascuno di questi elementi sembra aggravare il deficit democratico dell'Ue, rendendo più importante il ruolo del Parlamento europeo che, in ipotesi, potrebbe anche diminuire la difficoltà con cui l'Ue conduce la Pesc. Se così fosse, i maggiori poteri del Parlamento europeo potrebbero forse contribuire a sanare le contraddizioni di un'opinione pubblica europea fortemente favorevole allo sviluppo di una politica estera, di sicurezza e difesa comune, ma tentennante quanto alle conseguenze necessarie per dare concretezza a quello sviluppo²³.

²³ *Public Opinion in the European Union*, Eurobarometro n. 60, dicembre 2003.