

DOCUMENTI

IAI

EUROPA: ATTORE O COMPARSA? IL RUOLO INTERNAZIONALE DELL'UNIONE EUROPEA

di Gianni Bonvicini

Articolo in via di pubblicazione in *Nomos & Khaos*, Nomisma, 2008

EUROPA: ATTORE O COMPARSA? IL RUOLO INTERNAZIONALE DELL'UNIONE EUROPEA

di Gianni Bonvicini

In un'atmosfera di disincanto è stato finalmente varato il 19 ottobre 2007 a Lisbona il "Trattato di riforma" dell'Unione Europea (UE) dopo più di due anni di pausa di riflessione seguiti, al doppio no francese e olandese all'originario Trattato costituzionale.

Ciò che più colpisce del Consiglio Europeo di Lisbona è la fretta di archiviare un dossier scomodo (la riforma istituzionale) e il grande silenzio che ne è seguito dopo le prime dovute dichiarazioni di soddisfazione dei capi di governo, ciascuno alla ricerca di un motivo per indicare alla opinione pubblica nazionale il vantaggio ottenuto dal proprio paese nel negoziato che aveva accompagnato il vertice. A distinguersi in questa gara di rassicurazione ai propri elettorati sono stati i polacchi, allora con i gemelli Kaczynski al potere (ma ancora per poco) e il neo leader inglese Gordon Brown alle prese con il tradizionale euroscetticismo inglese, arma brandita minacciosamente dalla sempre più forte opposizione conservatrice.

Ma a parte ciò, è la mancanza di dibattito pubblico a contraddistinguere il dopo Lisbona, tanto da spingere l'*Economist* di fine ottobre ad uscire con un titolo di copertina "Give Europe a say: The dangerous silence on the new Treaty"¹. Richiesta in parte maliziosa, perché mette in imbarazzo il premier Brown, ma sicuramente valida, perché in realtà, come vedremo più oltre, il Trattato di riforma non è un semplice atto burocratico di adattamento dei vecchi Trattati, ma una vera e propria rivoluzione istituzionale degli equilibri di potere al vertice dell'Unione europea, che potrà avere conseguenze inaspettate sul ruolo internazionale dell'Unione europea e sulla sua particolare natura di organizzazione "sopranazionale".

Trattato, quindi, molto difficile da spiegare alle opinioni pubbliche nazionali. Nulla a che vedere con il falso e patetico slogan di "semplificazione", ripetuto con ostinazione degna d'altra causa dal Presidente francese Nicolas Sarkozy per evitare il ricorso ad un altro referendum in Francia, ma un vero e proprio salto qualitativo nel costante processo di adattamento che le organizzazioni internazionali sono destinate ad intraprendere di fronte alla fluidità e all'incertezza della situazione internazionale e dal numero crescente di nuovi attori statali e non, che si affacciano sulla scena mondiale. Da questo punto di vista l'UE rappresenta il massimo esempio di processo permanente di adattamento alle nuove esigenze politiche e di funzionamento. E' l'effetto di quella che Wolfgang Wessels, noto studioso tedesco, definisce come "fusion theory" e cioè la necessità di un riformismo istituzionale permanente che metta assieme legittimità nazionali e europee in una continua ricerca di equilibrio, tale da permettere all'UE di adempiere a quei compiti che difficilmente si riescono ad espletare al livello più basso, cioè nazionale².

¹ *The Economist*, October 27th-November 2nd 2007, p. 15, editoriale di copertina.

² La "fusion theory" è stata illustrata in alcuni articoli a firma di Wolfgang Wessels apparsi su *Journal of Common Market Studies*. In particolare raccomandiamo la lettura di: W. Wessels, "An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes", in *JCMS*, vol 35, n. 2 (1997), pp. 267-299.

1. L'Unione Europea: entità "postmoderna".

Da questo punto di vista la pretesa di un Trattato Costituzionale che mettesse a posto in modo definitivo tutte le schede di un puzzle istituzionale europeo in continuo movimento rappresentava un messaggio sbagliato, non tanto per le opinioni pubbliche, quanto per la realtà di un sistema di cooperazione che si alimenta solo del cambiamento e adattamento continuo. In effetti, a ben vedere, è dal 1985 (Trattato unico) che l'Unione Europea ha adottato questo sistema di "riformismo permanente" e fino ad oggi, contando sperabilmente anche questo ultimo Trattato, sono ormai cinque i passaggi maggiori compiuti verso un sistema di governo e di competenze sempre più sofisticato e adattato a fare fronte alle emergenti esigenze e sfide che nascono sia all'interno che all'esterno dell'UE. Cui è poi da aggiungere una continua ricerca di strumenti e di politiche che nascono dal basso, "sul campo", come vedremo parlando delle missioni di crisis management, e che si aggiungono o anticipano il riformismo istituzionale fissato nei successivi Trattati.

In effetti l'UE ha tutte le caratteristiche di un'organizzazione internazionale "postmoderna" che ha ben colto le spinte della mondializzazione e che meglio, anche rispetto agli stati nazionali (anch'essi forzatamente postmoderni), riesce ad adattarsi alle nuove circostanze, evitando per lo più la tradizionale trappola dei confini e delle barriere, che contraddistinguono ancora in larga misura il credo politico degli stati nazionali³.

Vale la pena, a questo proposito, riportare un passaggio della Dichiarazione di Berlino del 25 marzo 2007 in occasione dei 50 anni dei Trattati di Roma nella quale si riprende questo concetto "postmoderno" e si indicano le maggiori sfide del futuro, che solo l'Ue, e non i singoli stati membri, potranno realisticamente affrontare. "Siamo di fronte a grandi sfide che non si arrestano ai confini nazionali. L'Unione europea è la nostra risposta a queste sfide. Soltanto assieme potremo salvaguardare anche in futuro il nostro ideale europeo di società a beneficio di tutti i cittadini dell'Unione europea. Questo modello europeo coniuga successo economico e responsabilità sociale. Il mercato comune e l'Euro ci rendono forti. Potremo così modellare secondo i nostri valori la crescente interconnessione delle economie a livello mondiale e la sempre maggiore concorrenza sui mercati internazionali. La ricchezza dell'Europa è racchiusa nelle conoscenze e nelle competenze dei suoi cittadini: è questa la chiave per la crescita, l'occupazione e la coesione sociale.

Lotteremo assieme contro il terrorismo, la criminalità organizzata e l'immigrazione illegale.

Anche nella lotta contro i loro oppositori difenderemo il diritto alla libertà e i diritti civili.

Razzismo e xenofobia non devono trovare mai più terreno fertile. Ci impegniamo affinché si trovino soluzioni pacifiche ai conflitti nel mondo e gli esseri umani non divengano vittime di guerre, terrorismo o violenze. L'Unione europea vuole

³ Per una illustrazione del concetto Unione europea "postmoderna" si rinvia a: G. Bonvicini, "Jenseits des Gleichgewichts", in *Die Gazette*, n. 5, Marzo 2005, pp. 33-35.

promuovere la libertà e lo sviluppo nel mondo. Vogliamo far arretrare la povertà, la fame e le malattie. In tale contesto vogliamo continuare a svolgere un ruolo trainante.”

Il riconoscimento della permeabilità dei confini nazionali si accompagna con l'implicito riconoscimento che nuovi attori non statali sono entrati con prepotenza nel gioco delle relazioni internazionali ed alcuni di essi costituiscono una reale minaccia per i cittadini dell'Unione e per la preservazione delle libertà e istituzioni democratiche. Il terrorismo internazionale, la malavita transnazionale e i flussi di immigrazione clandestina sono fra le sfide più immediate cui va data una risposta collettiva. Si tratta degli stessi elementi individuati a fine 2003 nel “European Security Strategy” (ESS) paper di Xavier Solana, vero primo documento di concettualizzazione della sicurezza dell'UE. Concetti ripresi anche nella Clausola di Solidarietà del nuovo Trattato e che la Dichiarazione di Berlino ha inteso rendere solenni e condivisi.

2. L'UE e la sicurezza globale

La conseguenza di tutto ciò sta nella constatazione che si è ormai creato un legame indissolubile fra sicurezza interna ed esterna, obbligando di fatto gli stati membri dell'Unione a guardare all'esterno dei propri confini e a proiettare le proprie forze nelle regioni circostanti e nell'intero pianeta al fine di proteggere le libertà e i diritti civili che non possono essere più solo monopolio dei paesi occidentali. Di qui la dichiarata volontà di contribuire anche alla risoluzione dei conflitti nel mondo (e non solo nelle prossimità), fatto che sta in parte avverandosi con l'avvio, sempre a fine 2003, delle numerose missioni di crisis management in varie parti del mondo.

La Dichiarazione e i documenti da cui essa trae spunto stanno ad indicare che al centro del dibattito europeo presente e futuro si prospetta una questione centrale e di primaria importanza: l'Unione Europea come attore internazionale. Finita la lunga parentesi del negoziato istituzionale, che tuttavia -come vedremo- si è molto soffermato su questo stesso fondamentale aspetto, l'UE si trova quindi ad affrontare il tema delle sue capacità nella politica mondiale e cioè della propria “actorness” o volontà di giocare una partita nel grande scacchiere del nuovo potere internazionale e delle sue nuove problematiche (dal clima all'energia, dalla lotta al terrorismo alle immigrazioni clandestine).

Questo obiettivo primario implica tuttavia per l'Unione Europea alcune scelte di fondo:

- la prima è che la dimensione dei compiti di sicurezza non è più solo, o principalmente, regionale ma deve farsi carico di responsabilità globali. Il passaggio non è di poco conto. Fino a non molto tempo fa uno dei principali fattori di politica di sicurezza e stabilità interna/esterna è stata una politica europea di dimensione regionale, che si è esplicitata nei progressivi allargamenti dell'UE. Oggi, sia per motivi interni (enlargement fatigue) che esterni (globalizzazione della sicurezza) questo approccio non è più sufficiente: il futuro prevede quindi meno allargamenti e più politica estera e di sicurezza. Gli obiettivi e i meccanismi dell'Unione Europea devono quindi adattarsi a questa più complessa dimensione.

- La seconda decisione da prendere è quindi quella di cercare di influenzare le scelte strategiche degli altri principali attori internazionali: gli Usa, innanzitutto, ma poi la nuova Russia, e infine la Cina e l'India. Per riuscirci l'UE stessa

deve dotarsi di una “Grande Strategia” o di un insieme di obiettivi strategici che tengano in considerazione le peculiarità di ciascun interlocutore e che le forniscano i mezzi adatti, politici, finanziari e istituzionali, per proporsi come interlocutore credibile. Ma soprattutto è necessaria una coesione superiore fra stati membri e istituzioni comuni per fare fronte ad una evidente asimmetria, cioè quella di doversi confrontare in primis con entità nazionali unitarie e non con similari istituzioni multilaterali.

- La terza è quella di proporsi a pieno titolo come un attore di sicurezza internazionale. In effetti, l’UE deve agire in base all’unicità del proprio sistema istituzionale: si tratta infatti di un’organizzazione di sicurezza transnazionale del tutto eccezionale, che non ha termini di paragoni in altre istituzioni siano esse la Nato o le stesse Nazioni Unite. Se quindi da una parte l’emergere di nuove potenze nazionali nel mondo sembra nuovamente spostare l’attenzione verso il ruolo tradizionale del fattore militare/nazionale quale criterio di potenza, dall’altra parte il contemporaneo emergere di attori non-statali, portatori di sfide strategiche e di crescente insicurezza per gli esseri umani, sta facendo emergere un nuovo concetto di sicurezza. Ad affrontarlo sembrano più adatte le istituzioni multilaterali che i singoli stati nazionali. L’UE, in particolare, possiede quasi tutte le competenze di uno stato nazionale, dalla moneta unica ai battle groups, dalla politica di sviluppo a quella commerciale, pur non essendo un super stato né apprestandosi ad esserlo. Ma l’approccio “comprehensive” dell’Unione Europea, diverso dalla settorialità della Nato e nettamente più efficace e vincolante delle stesse Nazioni Unite, la mette in condizione di potere agire in proprio. Al limite è possibile intravedere nell’UE un elemento di “auto-legittimazione”, in gran parte basato dall’essere costituito da stati genuinamente democratici, che la abilitano, molto di più dei singoli stati, ad intervenire in quelle situazione di minacce alla sicurezza che possano essere affrontate con una molteplicità di strumenti, da quelli economici a quelli militari, senza che questi ultimi prevalgano sui primi. L’Unione europea deve quindi procedere sulla strada di una migliore definizione di un “European Strategic Comprehensive Approach” che la faccia avanzare sulla via tracciata dal “European Security Strategy” di Solana⁴.

Per rendere più efficaci questi obiettivi l’UE ha tutto l’interesse a mantenere in vita il sistema di istituzioni multilaterali, a cominciare da quello delle Nazioni Unite, che meglio si adattano a dialogare con una istituzione simile. E’ in particolare necessario ridare sostanza a quella che alcuni anni fa veniva definita una “group to group policy” e cioè più strette relazioni con altre organizzazioni regionali. Un nuovo impulso a diffondere il modello comunitario nel resto del mondo può semplificare la ricerca di alleanze per combattere su scala globale le maggiori minacce del nostro millennio, dalla proliferazione delle armi di distruzione di massa agli incentivi per combattere il deterioramento climatico. Il che non significa ignorare il dialogo con le vecchie e nuove potenze nazionali, che in ogni caso influenzeranno il futuro sistema di relazioni internazionali, ma la presenza di efficaci organizzazioni regionali può costituire sia un antidoto al riemergere di un sistema basato nuovamente e solamente sulla balance of power (dove i singoli stati europei sarebbero perdenti) sia una risposta più efficace e “legittima” alle insicurezze che insidiano le nostre popolazioni. Più “legittima” di quella offerta da un singolo stato nazionale, che potrebbe dare adito a sospetti di difesa di interessi di parte.

⁴ Su questi temi vi è interessante studio prodotto da un gruppo di ricercatori europei: Venusberg Group, “Beyond 2010. European Grand Strategy in a Global Age”, Bertelsman Stiftung, Guetersloh, July 2007.

3. La priorità delle priorità: la sicurezza energetica

Per costruire efficacemente una triangolazione fra UE, organizzazioni multilaterali e grandi attori nazionali è tuttavia necessario che l'Unione definisca i propri interessi vitali e, quindi, le priorità per l'agenda dei prossimi anni. Una base di partenza per individuare questi interessi è ancora oggi il ESS del 2003, anche se rispetto ad allora la lista ha subito qualche variazioni nell'ordine di importanza dei vari temi. Non vi è dubbio che oggi al primo posto si debba collocare la sicurezza energetica legata in parte anche alla questione della protezione del clima. Alte nella classifica rimangono anche le problematiche dell'ultimo decennio: terrorismo internazionale, criminalità transnazionale e immigrazione clandestina. A seguire la battaglia contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa, con uno sguardo di particolare interesse al ruolo dell'Iran. Ed infine la diffusione delle epidemie (pandemics).

Non vi è dubbio tuttavia che la sicurezza energetica sia il tema che sovrasta tutti gli altri: esso si articola in tre sottotemi, sicurezza degli approvvigionamenti, delle reti di trasporto e dell'ambiente. Una triade di questioni che spesso marcano a diverse velocità e soprattutto senza un vero e proprio piano strategico comune. Malgrado si continui a ripetere che il tema è di rilevanza europea (e non solo limitata all'Unione europea, ma anche ai paesi dell'Est, del Caucaso e della Russia), la capacità dell'UE di esprimere una linea unitaria è puramente sulla carta. Ciascun paese si muove per proprio conto firmando contratti di approvvigionamento e di trasporto con i singoli fornitori. La stessa Cancelliera Angela Merkel, che pure ha dato numerose prove di "europeismo", in questo settore non ha cambiato una virgola dell'accordo raggiunto dal suo predecessore Gherard Schroeder con Mosca sulla pipeline del Mar Baltico, che salta a piè pari i paesi costieri e la Polonia per arrivare direttamente su suolo tedesco, con ciò creando una nuova divisione all'interno dell'UE sui rapporti da intrattenere con la Russia. Lo stesso ESS ricorda che l'UE è il maggiore importatore mondiale di petrolio e gas, attestandosi oltre il 50% (oggi 56%) delle proprie risorse energetiche. E' previsto che nel 2030, tale proporzione sarà destinata a salire fino al 70%. La maggior parte di queste importazioni provengono, come è noto, da Russia, Medio Oriente e Nord Africa, aree particolarmente difficili e che creano un indissolubile legame fra sicurezza in senso stretto, sicurezza energetica e instabilità. Per di più la sempre maggiore attenzione di Cina ed India verso le stesse aree detentrici di fonti d'energia, una volta monopolio quasi esclusivo di Stati Uniti ed Europa, rende ancora più urgente la necessità di una risposta comune. I singoli stati membri dell'UE hanno armi diplomatiche, politiche ed economiche troppo sottodimensionate per vincere la duplice battaglia della competizione e della sicurezza degli approvvigionamenti. Una grande strategia comune verso i paesi produttori e la ripresa di un disegno di governance delle risorse energetiche e ambientali in comune con essi, è la necessaria preconditione per evitare il continuo ricatto da parte dei paesi produttori e di altri competitori meno attenti di noi a legare i temi della sicurezza e della stabilità (fra cui anche la tutela dei diritti umani, del diritto internazionale e dell'ambiente) a quelli dell'accesso alle fonti energetiche. Anche in questo settore il modello multilaterale rappresentato dall'UE deve essere la forza di trascinamento e di guida verso un sistema internazionale di governance nel settore energetico e ambientale. Ma innanzitutto è necessario che la politica energetica dell'UE diventi realmente comune.

4. Una strategia unica nei confronti della Russia

Allorquando si parla di politica energetica quale interesse vitale da proteggere, il primo pensiero va immediatamente alla Russia⁵.

Se oggi la dipendenza globale dell'UE è di circa il 56% da importazioni esterne (di cui l'80% composta da petrolio e gas), la parte rappresentata dalla Russia è intorno al 25%. Già questo è un dato di dipendenza strategica che può tuttavia essere trasformato in un fattore di partnership strategica fra UE e Russia, se si considera sia il contributo dei finanziamenti europei al notevole tasso di crescita (quasi il 7%) dell'economia russa di questi ultimi anni, sia l'enorme infrastruttura di gasdotti e oleodotti che uniscono l'Europa ai giacimenti russi e del Caucaso, cui a breve si aggiungerà anche la pipeline del Baltico fra Russia e Germania (che sta trasformandosi in un vero e proprio hub europeo della distribuzione del gas e del petrolio).

E' questa una delle ragioni di fondo per ripensare la strategia verso la Russia, lanciata all'inizio degli anni 2000, e mai messa realmente in pratica dall'UE. Anzi in questi ultimi tempi i contrasti con Mosca sono aumentati notevolmente. A parte una profonda e diversa interpretazione del ruolo della legge, dei diritti fondamentali e della democrazia, che dopo anni di dialogo non riesce ancora a trovare motivi di consenso fra le due parti, si sono aggiunte in tempi più recenti minacce russe di puntare i missili nucleari sull'Europa (in risposta alla volontà americana di schierare due postazioni antimissilistiche in Polonia e Repubblica Ceca), di far volare i bombardieri nucleari, di ritirarsi dal trattato sulla limitazione delle forze convenzionali in Europa, di avviare una nuova corsa verso il riarmo nucleare e convenzionale ed infine di collocare sistemi antimissile in Bielorussia.

La questione oggi è quindi ben oltre i confini del già difficile negoziato sui rifornimenti energetici e investe l'intero sistema di sicurezza fra Russia e UE. I punti da includere in una più ampia futura piattaforma negoziale vanno quindi dagli incentivi per rafforzare la democrazia in Russia alla rassicurazione nei confronti della Russia di contribuire a una maggiore stabilità nel Caucaso e nelle regioni del Caspio, dall'enfasi da porre sulla difesa dalle minacce comuni (terrorismo, radicalismo islamico, e criminalità transnazionale) fino al superamento delle incomprensioni fra Russia e paesi dell'Europa centrale e dell'Est. Gli europei devono quindi fare un uso più intelligente della mutua dipendenza fra risorse energetiche ed economia, creando le basi per un accordo complessivo che contribuisca a rendere più stabile ed equilibrato le relazioni fra produttore e consumatore, a sviluppare politiche comuni per prevenire le minacce della sicurezza interna di entrambi i blocchi, a fissare un'agenda concreta di "confidence building" su varie questioni di sicurezza militare, volte ad evitare la proliferazione delle armi sul suolo continentale.

Ma per costruire questa strategia complessiva l'Unione Europea deve contrastare la politica del divide et impera che Mosca sta adottando nei confronti dei paesi europei. La risposta alle proposte russe deve essere comune anche perché su questo dossier di interesse vitale per l'Europa, si misurerà nei prossimi anni la volontà europea ad agire come credibile attore internazionale. Possibilità che viene rafforzata con gli strumenti

⁵ Sui rapporti UE-Russia vedi uno studio condotto dallo Iai: E. Greco, R. Alcaro e V. Fabbri (a cura), "Le relazioni della Russia con l'Europa e Stati Uniti: sviluppi recenti e scenari futuri", Dossier n. 76, Senato della Repubblica, settembre 2007.

del nuovo Trattato di Riforma (allorquando sarà ratificato), ma che va manifestata già da subito, prima che Mosca riesca a giocare uno contro gli altri gli stati membri dell'UE.

5. Rinnovare la partnership con Washington e la Nato

Sull'altro versante delle partnership strategiche va riaffermata come è ovvio, quella con gli Stati Uniti. Essa rimane di fondamentale importanza per l'UE, ma va in qualche modo modernizzata. Se infatti la leadership strategica degli Usa continua a costituire l'unico vero punto di forza in un mondo sempre più incerto e popolato di vecchie e nuove potenze prive di quel bagaglio di valori (umani, sociali e democratici) che hanno reso unica nel suo genere la partnership transatlantica, da un altro punto di vista l'UE ha bisogno di affermare una maggiore autonomia e un superiore spirito assertivo rispetto alle politiche e priorità dell'alleato americano, predisponendo quindi una posizione più credibile in attesa della nuova amministrazione americana.

Questa crescita di ruolo dell'UE è anche necessaria per contrastare le critiche americane sul limitato contributo europeo alla gestione delle minacce alla sicurezza, che accomunano Europa e Usa quali target primari del terrorismo e fondamentalismo internazionale, della criminalità organizzata e della proliferazione delle armi di distruzione di massa. Va quindi aggiornata la European Security Strategy del 2003 in un'ottica di concetto strategico globale e coerente dell'UE. Ma soprattutto, proprio allo scopo di sottolineare l'impegno concreto degli europei, vanno perfezionati e messi a regime gli strumenti di gestione militare dei conflitti violenti nelle varie aree del mondo. Un'attenzione particolare va perciò indirizzata ai costituendi Battle Groups, alla loro efficacia operativa, alla loro catena di comando politico-militare, alla definizione di una dottrina di sicurezza che ne renda legittimo e condiviso l'uso.

Non va poi dimenticato il vitale raccordo politico-operativo con la Nato, nell'ottica di un dialogo continuativo ed efficace con gli USA e con gli altri partner europei non membri dell'UE. E' questo il contesto istituzionale principale in cui gli europei possono sperare di influenzare le scelte strategiche e di sicurezza degli Usa, evitando per il futuro le divisioni traumatiche degli anni recenti, dal conflitto in Iraq alla decisione americana di collocare un sistema antimissile in Polonia e nella Repubblica Ceca. Ma la Nato rimane ancora il migliore hub militare dell'UE, come si è verificato in questi ultimi anni con una soddisfacente applicazione degli accordi Berlin Plus (vedi il caso dei Balcani) in sostegno dell'impegno europeo nel mantenimento della pace e stabilità nelle zone di conflitto. Questa interoperabilità strategico-militare deve essere ancora rafforzata ed il modo migliore per farlo è di dare maggiore efficacia e concretezza alla Pcsd: come dire che la responsabilità di una modernizzazione della Nato e delle soluzioni transatlantiche sta più nelle mani e nella responsabilità politica degli europei che in quella degli americani.

6. L'UE e le potenze emergenti

Infine l'UE non può ignorare il rapporto di partenariato che le emergenti potenze mondiali, Cina, India e Brasile in prima fila. In particolare la questione cinese riveste un carattere di grande emergenza. Pechino è il secondo partner commerciale dell'UE e l'Europa evidenzia un allarmante deficit in questo settore. Lo spettro di un riemergente

protezionismo europeo sta dietro l'angolo. Per di più la Cina, come detto, è un temibile concorrente dell'UE nel mercato degli approvvigionamenti energetici ed estende sempre di più la sua presenza in aree di tradizionale influenza europea, dai paesi del Golfo all'Africa. L'UE ha solo da poco tempo cominciato a definire una propria strategia nei confronti della Cina, soprattutto sugli aspetti economico commerciali, con la Comunicazione sulla Cina dell'ottobre 2006, frutto di un'iniziativa della Commissione Europea. Ma le questioni in agenda riguardano anche gli aspetti strategici e militari e il ruolo che sia Cina sia India saranno destinati a giocare nello stesso tempo a livello regionale e globale. I temi su cui trattare in comune con i due giganti asiatici (e in parte anche con il Brasile) sono numerosi: dal terrorismo internazionale all'accesso alle fonti energetiche, dai cambiamenti demografici a quelli riguardanti l'ambiente, L'Europa non ha ancora affrontato a fondo la questione di una strategia globale e di sicurezza nei confronti delle nuove potenze. Ancora un volta la palla è nel nostro campo e sta a Bruxelles giocarla con maggiore efficacia, legando assieme temi commerciali e di sicurezza in un unico pacchetto da proporre a questi difficili e assertivi partner.

La questione della partnership non può essere quindi distinta da quella della capacità dell'UE di presentarsi come attore unitario ed efficace. I rapporti con gli Usa, con la Russia e con le nuove emergenti potenze del mondo deve essere alimentato da azioni coerenti dei 27, altrimenti si rischia di perdere rapidamente ogni credibilità e le conseguenze continueranno ad essere quelle di sempre: gli interlocutori finiranno per essere i singoli stati membri dell'UE. Il problema si pone in modo particolare per l'area della sicurezza e della difesa ove la natura della collaborazione fra i membri dell'UE rimane essenzialmente intergovernativa. In effetti mentre l'UE viene percepita nel mondo come una "potenza" unitaria nel campo commerciale ed ora, con l'avvento dell'Euro, anche in quello monetario, ben diversa è l'immagine che siamo in grado di proiettare nel campo strategico-militare.

7. Una Pesd credibile?

A dire il vero in questo ultimo decennio i progressi, anche in questo settore, sono stati inaspettatamente rapidi ed importanti. Dal 1998, anno dell'accordo di St. Malò fra Francia e Gran Bretagna, ad oggi si è assistito ad un'incrementale crescita, bottom up, di iniziative e organismi nella politica di difesa dell'UE. Sia gli aspetti civili che quelli militari sono stati al centro delle strategie europee, gli uni con la Civilian Headline Goal del 2008 per trattare appunto gli impegni di ricostruzione nelle operazioni di crisis management, gli altri nella Headline Goal 2010 per mettere a punto gli strumenti militari necessari a fare fronte alle situazioni di conflitti violenti nel mondo. Ma al di là degli obiettivi, è interessante notare come gli europei siano riusciti a costruire sia organismi decisionali ad hoc sia una prima strumentazione militari.

Per quanto riguarda gli aspetti istituzionali, l'innovazione principale, poi recepita dal Trattato di Nizza del 2000, è stata la creazione del Cops (Comitato Politico e di Sicurezza - solo accennato nel Trattato di Amsterdam) presieduto dall'Alto Rappresentante Xavier Solana e vero motore delle decisioni nell'ambito della politica estera e di sicurezza. Accanto ad esso si sono pragmaticamente e in tempi successivi collocati il Comitato militare, quello dei Capi di stato maggiore e da ultimo la Cellula civile-militare con il compito di dare coerenza agli interventi civili e militari nel medesimo contesto. Ancora più defilati troviamo un Situation Centre (SitCen) e un

Satellite Centre (SatCen) e altri numerosi meccanismi di gestione o rappresentanza, come ad esempio gli inviati speciali dell'UE nelle zone di crisi. Lo stesso apparato civile gestito dalla Commissione di Bruxelles ha subito numerosi aggiornamenti e la Relex, Direzione generale per le relazioni esterne, gioca un ruolo cruciale nella gestione "efficace" (e cioè con risorse anche finanziarie) delle missioni di pace dell'UE. Per di più essa conta su più di 120 rappresentanze ed uffici nel mondo, una concreta anticipazione del Servizio Europeo per l'Azione Esterna previsto dal nuovo Trattato di Riforma. Per gli aspetti militari, infine, la novità più rilevante in questi ultimi tempi sono i cosiddetti "Battle Groups", uno strumento flessibile e di rapido impiego per uso all'estero. Alla fine del 2007 ne contiamo 7 ed entro il 2009 ne saranno operativi 14, di cui solo due permanenti, mentre gli altri entreranno in funzione su richiesta, salvo sciogliersi subito dopo l'uso. Uno strumento quindi parziale, ma indicativo delle risposte che l'UE si è impegnata a dare sotto la "forza degli eventi" esterni che in qualche misura potevano mettere a rischio la stessa sicurezza interna dell'Unione. A completare il quadro di questa notevole crescita europea nel campo della sicurezza, vanno anche ricordate le importanti iniziative di rafforzamento che riguardano l'Europol e la cooperazione fra polizie di frontiera (Trattato di Pruem del 2005).

Nel frattempo, dalla fine 2003, con l'approvazione della European Security Strategy, l'UE ha avviato 16 missioni di crisis management, di cui 4 militari, una civile-militare e le altre civili (in queste ultime rientrano anche quelle di polizia). Fin dalla prima missione, Concordia, in Macedonia l'Unione Europea ha cercato di caratterizzare questi suoi interventi come elemento portante della "Global Security Strategy", illustrata nel documento di Solana di quello stesso anno. In effetti con le missioni in Asia (Aceh), Medio Oriente (Rafah) e nell'Africa centrale (Congo), l'UE ha dato la sensazione di non volersi limitare ai soli conflitti sulle soglie di casa ed in particolare nei Balcani, dove in ogni caso l'evoluzione della situazione geostrategica globale richiedeva un impegno diretto e prioritario in sostituzione degli americani e della Nato. Proprio queste missioni "fuori area" hanno contribuito notevolmente alla crescita di una "cultura" autonoma di sicurezza e difesa europea. Questo fatto si verifica in particolare per quelle missioni militari in Africa, dove l'UE agisce sulla base di accordi fra gli stati membri, senza dovere ricorrere al sostegno della Nato (accordi Berlin Plus), come è stato nei Balcani. In quei casi il comando delle operazioni non stava nel quartiere generale della Nato, ma nella nazione (framework nation) del paese che desiderava assumere il comando della missione: una specie di quartiere generale mobile, in assenza della decisione di averne uno stabile, magari a Tervuren (come suggerito dal Belgio) non lontano da quello della Nato. La crescita della capacità europea nel crisis management è evidente e la possiamo classificare fra i "quasi" miracoli della recente storia della Pesd. Tuttavia permangono notevoli limiti e l'investimento in sicurezza comune rimane ancora insufficiente: ci sono forti tensioni fra Commissione e Consiglio sulla gestione e il comando delle missioni; il peso e la lentezza delle decisioni burocratiche rimane eccessivo, togliendo spesso efficacia all'operazione; dal punto di vista militare, poi, si evitano accuratamente situazioni di eccessivo rischio per gli uomini sul campo, come nel caso del Libano dove la presenza europea in ambito Unifil 2 rimane strettamente multilaterale, senza alcun ruolo per la Pesd.

8. Il Trattato di Riforma e il nuovo ruolo internazionale dell'UE

Più in generale, tutto questo proliferare di organismi nel campo della Pesd e l'attivismo dell'UE nel settore delle missioni di pace mancano di solidi ancoraggi istituzionali e di una catena di comando politica chiara ed efficace. Proprio a queste deficienze di fondo cerca di porre rimedio il Trattato di Riforma (o di Lisbona), che nella versione emersa nel compromesso favorito in primis da Angela Merkel ha mantenuto pressoché intatte le innovazioni che riguardano il settore della politica di sicurezza e di difesa. Se il Trattato verrà ratificato nei tempi previsti, nel 2009 l'Unione avrà alcune nuove figure istituzionali e alcuni strumenti per procedere con maggiore ordine nello sviluppo del proprio ruolo internazionale⁶:

- un presidente del Consiglio europeo eletto per due anni e mezzo, rinnovabili, e con compiti di rappresentanza esterna, di fissazione dell'agenda e di potere di convocazione di riunioni di emergenza in caso di gravi crisi internazionali;
- un Alto Rappresentante con il doppio compito di presiedere il Consiglio dei ministri degli esteri e di agire come vicepresidente della Commissione con il portafoglio delle relazioni esterne. Ma anche la competenza ad occuparsi delle questioni militari e di sicurezza: una specie di ministro degli esteri e della difesa, allo stesso tempo.
- un Servizio per l'Azione esterna che basandosi e rafforzando le attuali 120 missioni e uffici della Commissione con un terzo di personale del Consiglio e un terzo di diplomatici degli stati membri riuscirà a rappresentare capillarmente gli interessi dell'Unione⁷;
- un'Agenzia della Difesa, già oggi operativa, per riuscire ad abbozzare una politica comune nel campo dell'industria della difesa europea;
- la possibilità di creare un'eurozona permanente della difesa fra gli stati "willing and able" dell'Unione, una replica della vecchia idea di incamerare in toto l'UEO dentro le istituzioni dell'Unione europea.

Insomma un quadro d'insieme che, senza nulla togliere al carattere spiccatamente intergovernativo della PESC/PESD, intende dare una struttura di riferimento più razionale ad una delle politiche di maggiore importanza dell'UE, studiata per affermare la responsabilità dell'Unione negli affari internazionali e per fare crescere quella cultura di sicurezza e di difesa che stenta ad affermarsi a livello dell'Unione, anche se le risposte dei vari sondaggi d'opinione indicano che la grande maggioranza dei cittadini europei vogliono attribuire all'UE il compito di risolvere le crisi esterne. Si sente quindi forte la necessità di legittimare questo nascente potere europeo e questa peculiarissima identità dell'UE, che si regge su una visione post-moderna dei compiti delle Istituzioni sovranazionali. Quindi, per tornare all'appello dell'*Economist* sul grande silenzio seguito al varo del Trattato di Riforma, è forse bene preoccuparsi di creare solide basi di legittimazione nel corso delle varie ratifiche nazionali che sperabilmente dovrebbero essere completate entro la primavera del 2009. Esse dovrebbero essere accompagnate da un ampio dibattito pubblico non tanto e solo

⁶ Per una dettagliata analisi del Trattato di Riforma si rimanda a: M. Comelli, "Il nuovo Trattato di Riforma dell'UE e la politica estera e di sicurezza europea: cosa cambia?", Dossier n. 78, Senato della Repubblica.

⁷ Sul nuovo Servizio vedi il recentissimo studio: "The EU Foreign Service: how to build a more effective foreign policy", EPC Working Paper, no 28, Bruxelles, November 07.

sulle nuove istituzioni dell'Unione, quanto sulle finalità costitutive del processo di integrazione europea.

9. Legittimazione popolare e finalità dell'UE

Non è infatti possibile pensare che il testo di un Trattato possa da solo convincere le opinioni pubbliche nazionali sulla necessità della sua approvazione. Dire, ad esempio, che senza una riforma dei Trattati un'Unione a 27 non può essere decentemente gestita o che per operare efficacemente al di fuori dei confini dell'Unione siano necessari i nuovi strumenti inventati dal Trattato costituzionale, non è di per sé una spiegazione sufficiente e tale da ottenere consenso, come si è d'altronde visto nei referendum francese e olandese.

Trattandosi di un nuovo Trattato è forse bene riprendere anche i temi di fondo che a cinquant'anni di distanza dai Trattati di Roma ancora giustificano i progressi da compiere sulla via dell'integrazione. Si tratta di finalità che le vecchie generazioni custodiscono gelosamente nei propri ricordi, ma che vanno trasmesse alle nuove generazioni, destinate a decidere sul futuro dell'Unione europea. Finalità che vanno aggiornate ai nuovi tempi e alle nuove minacce e opportunità.

A questo fine la Dichiarazione di Berlino sui 50 anni dei Trattati di Roma può essere un utile punto di partenza, in particolare per la parte meno celebrativa e che più guarda al futuro, allorché si sottolinea la necessità per gli Stati europei di procedere assieme nella costruzione dell'Unione per salvaguardare e diffondere i valori su cui essa poggia. A nostro avviso va quindi promosso, come ha tentato di fare la Commissione europea con l'iniziativa della tripla D (Democracy, Dialogue, Debate), un dibattito alto sul tema delle finalità dell'Unione europea.

Oggi la definizione delle finalità dell'Unione europea è certamente più complessa e meno immediatamente comprensibile di quanto non fosse alla fine della seconda Guerra mondiale, allorché il tema della pacificazione del Continente costituiva un'assoluta priorità. Tuttavia gli elementi di base sopravvivono tutti, anche se devono essere aggiornati alle nuove sfide. Salvaguardia della democrazia e integrazione, sicurezza interna ed esterna, multilateralismo e sfide globali sono coppie di finalità che bene rappresentano l'attuale carattere del processo di integrazione ed i legami fra obiettivi del passato e necessità dell'oggi.

Sulla questione democrazia/integrazione, va messo nuovamente in luce che la natura del processo di integrazione è di per se stesso un fattore di democrazia reale e che gli Stati membri che vi partecipano vengono fortemente condizionati e "protetti" da questo carattere originario, insito nell'Unione e nel suo carattere multilaterale. Sotto questo tetto comune si è rafforzato lo stato di diritto, si sono diffuse le quattro fondamentali libertà di movimento, si è protetto il progetto di stato sociale, si è valorizzata la diversità e la sussidiarietà. Non è tanto di deficit democratico che si deve quindi parlare, quanto di modello democratico connaturato al concetto stesso di integrazione fra Stati, una finalità che può oggi essere proiettata all'esterno dei confini dell'Unione con le politiche di allargamento e vicinato.

Sul legame sempre più stretto fra sicurezza interna ed esterna, va sostenuta l'interpretazione che se fino all'89 l'elemento fondante del processo di integrazione era stato quello della sicurezza interna, inteso come eliminazione dell'eventualità di guerra

fra gli stati membri dell'Unione, e in particolare fra Francia e Germania, da allora in poi la sicurezza interna è diventata una variabile dipendente della capacità europea di proiettare stabilità e sicurezza al proprio esterno. Di qui le nuove esigenze di stabilità e proiezione di sicurezza dell'Unione Europea nelle regioni limitrofe, assegnate alla Pesc/Pesd dal Trattato di Maastricht in poi. Il Trattato di Riforma non fa che consolidare e rendere più efficace questo nuovo ruolo e questa responsabilità dell'Unione. La stabilità esterna, d'altronde, è una preconditione della sicurezza interna soprattutto nelle sue componenti di carattere più "civile/soft", come l'integrazione degli immigrati e la gestione dei loro flussi, che continuano a rimanere al vertice delle preoccupazioni delle opinioni pubbliche europee. Ed è su questo che va focalizzato il messaggio politico.

Infine, sul rapporto fra multilateralismo e sfide globali, l'Unione Europea rappresenta il modello più avanzato ed efficace sulla scena mondiale di condivisione delle sovranità e di integrazione regionale politica ed economica. Inoltre, l'azione internazionale dell'UE è da sempre improntata alla visione ed alla pratica del multilateralismo, che pone le organizzazioni internazionali, e l'Onu in particolare, come fonte di legittimità del comportamento internazionale. Se negli ultimi anni la decisione degli Stati Uniti di lanciare l'intervento in Iraq anche senza l'avallo dell'ONU ha indebolito il multilateralismo, esso rischia di essere ulteriormente pregiudicato dal possibile profilarsi di un sistema multipolare, in cui altre grandi potenze (Russia, Cina, India, Brasile) affiancheranno gli Usa come principali attori delle relazioni internazionali. Il pericolo è che in questo nuovo contesto, dove il multilateralismo, e quindi il governo delle regole e del diritto, cede il passo ad un rinnovato concerto delle grandi potenze, l'UE si trovi a giocare un ruolo secondario. L'UE deve quindi evitare l'affermarsi di uno scenario in cui la governance globale venga sostituita da nuove forme di competizione tra grandi blocchi regionali. Al contempo, bisogna comunque assicurarsi che il multilateralismo di cui l'UE si fa promotrice sia realmente efficace ed in grado di affrontare i principali nodi della sicurezza internazionale, dalla protezione dell'ambiente alla lotta contro il diffondersi delle malattie infettive, dall'instabilità finanziaria e monetaria a quella indotta dal terrorismo internazionale.

Va quindi ripresa, parallelamente ai processi di ratifica del nuovo Trattato, un'iniziativa ad ampio raggio di dibattito pubblico rivolta espressamente alle nuove generazioni, per condividere con loro il progetto riformista europeo e il suo dinamico sviluppo e per dare legittimità alle nuove politiche e istituzioni dell'UE.