

DOCUMENTI
IAI

**EUROPA: POTENZA CIVILE E ATTORE DI
SICUREZZA GLOBALE**

di Gianni Bonvicini

Documento presentato nell'ambito del convegno su "Europa, potenza civile? Contraddizioni, ostacoli e scenari alternativi".

Forlì, Punto Europa, 29-31 maggio 2008

EUROPA: POTENZA CIVILE E ATTORE DI SICUREZZA GLOBALE

di Gianni Bonvicini

Non vi è contraddizione nei fatti fra la definizione di Unione europea come “potenza civile” ed il suo ruolo di attore di sicurezza internazionale. Anche quando quest’ultima espressione non era di uso corrente, purtuttavia alcune politiche della vecchia Comunità europea e, in seguito, dell’Unione europea (UE) hanno esercitato una riconoscibile funzione di sicurezza.

Si è cominciato già nei primissimi decenni di vita dell’UE con il varo di politiche di associazione, soprattutto quelle dirette verso le ex-colonie in Africa, nei Caraibi e nel Pacifico (ACP) volte a stabilizzare i processi di indipendenza in quei paesi; sono seguite poi le azioni dell’Europa nei confronti del Sud del Mediterraneo, che hanno visto nel corso degli anni la sperimentazione di diversi modelli di cooperazione, fino al recentissimo progetto di Unione per il Mediterraneo, con l’obiettivo di rendere quel mare un’area di pace. Ma, come è ben noto, è soprattutto con lo strumento dell’allargamento che l’UE si è proposta come attore di sicurezza per il vecchio Continente: ciò è apparso evidente soprattutto con l’ultimo allargamento ad Est ove il tema della copertura politico-strategica è stato una delle ragioni principali nel decidere tempi e modalità dell’inclusione dei paesi ex-sovietici. Oggi, sempre sul versante delle politiche “civili”, è la politica di Vicinato a costituire uno degli elementi principali di proiezione della sicurezza dell’UE al di là dei propri confini: e ciò vale sia nei confronti dei paesi dell’Est dell’Europa, in particolare quelli dell’area Caucasicca, sia in direzione di quelli del Mediterraneo, che ancora una volta costituiscono uno degli obiettivi principali delle politiche di stabilizzazione varate dall’UE¹.

1. Soft Power vs Hard Power?

Questa dimensione di “*soft power*” è ancora sufficiente per affrontare i temi della sicurezza europea? E’ questa la domanda che da alcuni anni ci si pone all’interno dell’UE e la cui risposta tende a manifestarsi gradualmente sia nei fatti che nella dottrina. Fatti e dottrina che spingono verso una dimensione di “*hard power*”, che in qualche modo cerca di saldarsi con una tradizione di *soft power*, che come abbiamo visto ha contraddistinto la storia passata dell’UE.

Il punto di svolta verso una maggiore attenzione agli strumenti “*hard*” nasce agli inizi degli anni ’90 con l’inaspettato scoppio di conflitti violenti nel teatro europeo, in particolare nei Balcani. Fin dall’inizio la questione dei Balcani viene considerata come una primaria responsabilità europea, tanto che il presidente Bill Clinton, appena eletto alla presidenza degli Stati Uniti, manifesta la propria riluttanza ad impiegare forze armate americane in Bosnia. E, infatti, in un primo tempo saranno solo truppe inglesi e francesi, sotto il cappello delle Nazioni Unite, ad essere impiegate nel vano tentativo di controllare la violenza del conflitto. Ma ancora più evidente sarà alcuni anni dopo, nel

¹ R. Alcaro e M. Comelli, *La Politica europea di vicinato*, “Quaderni Iai”, n. 22, Roma, marzo 2005, p. 68.

1998, la difficoltà europea nell'assumere una piena responsabilità, anche militare, nell'attacco alla Serbia per fare cessare le violenze delle milizie serbe nel Kosovo. Saranno la NATO e gli americani a sostenere nel conflitto lo sforzo militare maggiore. Da lì nasce l'iniziativa del premier inglese Tony Blair di incontrarsi a Saint Malò con il presidente francese Jacques Chirac per avviare concretamente una politica europea di sicurezza e difesa (PESD)².

Da allora si è fatta molta strada sia in termini di dottrina con l'approvazione da parte del Consiglio Europeo nel dicembre 2003 del cosiddetto *European Security Strategy* (ESS), il documento redatto dall'Alto Rappresentante Xavier Solana, che fissa le linee del ruolo europeo nel campo della sicurezza, anche "hard", sia con il varo delle prime missioni di "crisis management" che oggi sono arrivate al significativo numero di 20, alcune delle quali, cinque, di natura prettamente militare³.

E' proprio l'analisi delle caratteristiche delle missioni cosiddette di pace che ha reso più evidente l'importanza di uno strumento militare da utilizzare in sostegno di azioni, che per la natura originaria e la tradizione del processo di integrazione europea mantengono una forte connotazione civile. In effetti nell'affrontare una situazione di crisi o di conflitto in una determinata area o paese si possono individuare tre fasi principali: la prima è quella di prevenzione di un eventuale conflitto, la seconda è quella di gestione dello stesso e la terza è l'azione di ricostruzione una volta che la fase violenta della crisi è stata superata. Sulla base dell'esperienza maturata nelle varie missioni di pace europee ci si è resi conto che ciascuna delle tre fasi può richiedere una presenza e/o un intervento militare. Nella prima, quella preventiva, di interposizione delle forze fra le parti in conflitto; nella seconda di intervento diretto dei militari, il cosiddetto "peace enforcing", per dividere le parti in lotta e fare cessare le violenze; la terza di garanzia e tutela da parte di contingenti militari della sicurezza territoriale per rendere possibile la ricostruzione. Questa tipologia non è solo applicabile alle missioni europee, ma in generale a tutte o quasi le missioni di *crisis management* sia sotto cappello ONU che NATO. Per gli europei, semmai, il problema è stato quello di prenderne coscienza e di decidere che la PESD, intesa come *hard security*, doveva di fatto diventare una dimensione irrinunciabile delle politiche di sicurezza esterne dell'UE.

2. Il principio di coerenza

In realtà, la questione principale da risolvere è come legare assieme le politiche esterne "civili", che affondano le loro radici nel Trattato di Roma, con una politica di sicurezza che ha cominciato a manifestarsi con grande difficoltà fin dal Trattato di Maastricht, nel 1991, e successivamente in ambito UEO (Unione europea occidentale) con l'approvazione nel 1992 del testo sulle Missioni di Petersberg. Il tema della coerenza, fin da allora, è divenuto la questione dominante da risolvere, soprattutto dopo che con il Trattato di Nizza, nel 2000, anche la PESD è entrata di prepotenza nel quadro delle competenze dell'Unione. Una coerenza istituzionale e politica che solo il Trattato Costituzionale e, in seguito, quello di Lisbona tendono a riconoscere ufficialmente, facendo scomparire la struttura per pilastri che aveva contraddistinto i Trattati da Maastricht in poi.

² G. Bonvicini, E. Regelsberger, *Growing without a Strategy? The case of European Security and Defence Policy*, "The International Spectator", vol. 42., n. 2, June 2007, pp. 261-275

³ N. Pirozzi and S. Sandali, *Five Years of ESDP in Action: Operations, Trends, Shortfalls*, "European Security Review", ISIS Europe, n. 39, July 2008.

Tuttavia le regole istituzionali (lasciando da parte la questione ancora aperta dell'incerta conclusione del processo di ratifica del Trattato di Lisbona) non sono la panacea di tutti i problemi, se non esiste a monte la volontà politica di fare marciare assieme sia gli aspetti civili che quelli militari delle politiche internazionali dell'UE. In effetti, anche se ci limitiamo alle sole politiche "civili" esterne dell'UE, dobbiamo constatare come esse abbiano sofferto di una mancanza di legami fra di loro, ciascuna seguendo una propria logica interna: politiche commerciali, politica agricola, accordi di associazione, politiche di aiuto allo sviluppo, ecc. non sempre hanno seguito una strategia coerente, pur essendo dirette dalle stesse regole e dagli stessi organi istituzionali.

Ancora più difficile è quindi fare marciare nella stessa direzione politiche civili e azioni militari, che anche dal punto di vista istituzionale seguono regole e logiche diverse. Ancora una volta è con la sperimentazione dal basso che si cercano di superare le difficoltà: così per le missioni di pace è stato varato il meccanismo della Cellula civile/militare (nel Darfur, 2007) con l'obiettivo di rendere coerente il quadro delle decisioni e delle strategie da adottare nella gestione delle crisi⁴. Ma è evidente che il tema della coerenza deve essere trasferito al massimo livello, cioè fra Commissione, Consiglio e, possibilmente, Parlamento Europeo.

3. Il cammino verso un'identità di sicurezza europea

Nel frattempo, tuttavia, si sta cercando di dare un contorno più preciso a quella che viene definita identità europea di sicurezza, un'identità ancora *in fieri* e soggetta a futuri mutamenti. La presidenza di turno francese ha quindi deciso di aggiornare, entro la fine del 2008, l'ESS di Xavier Solana, anche alla luce delle esperienze di questi ultimi anni condotte sul terreno dall'UE e tenendo presenti i mutamenti dello scenario internazionale che tanto condizionano le responsabilità e le politiche di sicurezza dell'Unione europea.

Proprio di fronte ad uno scenario internazionale marcatamente diverso da quello di alcuni anni fa, in cui la crescita di nuovi attori internazionali – Cina, India e Brasile – cambia le regole del gioco, mentre nuove priorità di sicurezza, fra cui quella energetica, tendono a modificare l'agenda degli interessi da proteggere, è bene riconsiderare gli elementi costitutivi di un'Unione Europea come attore di sicurezza.

Innanzitutto va sottolineato che l'UE deve considerarsi attore di sicurezza globale e non solo regionale. Anche se la gran parte delle politiche di sicurezza dell'UE hanno riguardato le aree periferiche, dall'allargamento alla politica di vicinato, in realtà la loro sostanza non è solo regionale. La Russia, il Caucaso, il Mediterraneo, l'Africa e il Medio Oriente anche se confinanti con l'Europa non possono essere considerate responsabilità regionali, dal momento che la loro importanza è globale. Le crisi che si sviluppano in queste aree hanno rilievo per il mondo intero. Se si guardano poi gli interessi prioritari dell'UE, economici, di sicurezza energetica, ambientali e così via, è abbastanza evidente che essi richiedono, per essere affrontati, un approccio globale. Infine alcuni paesi europei, a cominciare dai Tre grandi, Gran Bretagna, Francia e Germania, giocano già oggi un ruolo globale, essendo parte chi del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, chi del G8, chi del Gruppo dei 5+1 per il negoziato nucleare con l'Iran: sono ruo-

⁴ G. Quille, G. Gasparini, R. Menotti and N. Pirozzi, Stephen Pullinger (ed.), *Developing EU Civil Military Co-ordination: The Role of the new Civilian Military Cell*, Joint Report by ISIS Europe and CeMiSSm Brussels, June 2006. http://www.isis-europe.org/pdf/reports_10.pdf

li cui nessuno vuole rinunciare per limitarsi all'ambito regionale. Quindi la sicurezza europea si inquadra in una cornice globale, oppure non è.

D'altronde lo stesso ESS nella sua prima (e oggi ancora unica) versione lo sottolinea con forza ed è probabile che le esperienze condotte in questi ultimi anni non abbiano fatto altro che sottolineare questo profilo.

Tuttavia gli elementi costitutivi dell'identità di sicurezza europea non si limitano a queste prime considerazioni. Essi devono tenere in conto una serie di altri fattori che rendono ancora più complesso il cammino verso una sua più chiara definizione.

Innanzitutto vi è la questione della legittimazione. Da dove, in altre parole, scaturiscono le fonti per accreditare l'UE come attore di sicurezza globale. La prima è costituita dai mandati ottenuti dalle Nazioni Unite, come è già avvenuto per alcune missioni militari nel Congo. Anche se da alcune parti si sostiene che la stessa UE, come entità multilaterale e dal carattere democratico, possa autolegittimarsi, fino ad oggi il mandato del Consiglio di Sicurezza è stato ritenuto un elemento imprescindibile per avviare un'azione di sicurezza e militare europea. La seconda è invece la legittimazione interna all'UE e riguarda il grado di controllo democratico esercitato sulle politiche di sicurezza dell'Unione. E' abbastanza chiaro che su questa seconda linea l'UE è fortemente deficitaria, sia perché il Parlamento Europeo è quasi del tutto tagliato fuori dalle decisioni riguardanti la PESD, sia perché i Parlamenti nazionali in occasione delle autorizzazioni a missioni di pace agiscono in modo sordinato seguendo solo aspetti di interesse nazionale e perdendo di vista l'unitarietà di un'operazione sotto cappello UE. In futuro va quindi affrontato con maggiore determinazione questo secondo aspetto, dal momento che neppure il Trattato di Lisbona, se mai dovesse essere approvato, dà risposte sufficienti di democraticità e di controllo comune in un settore che viene ancora considerato strettamente intergovernativo.

Un secondo elemento riguarda le capacità militari. E' dal 1999, subito dopo St. Malò, che l'UE ha affrontato la questione delle capacità militari da attivare per affrontare i compiti della PESD. Si è partiti con una cosiddetta Forza di Rapido Intervento, in attuazione degli Helsinki Headline Goals 2003, e si è arrivati in tempi più recenti al varo dei Battlegroups⁵. Ma per ora queste iniziative esistono solamente sulla carta, poiché nelle poche missioni militari fino ad oggi condotte si è preferito ricorrere a formule *ad hoc*, costruendo di volta in volta le coalizioni militari. Quello delle capacità militari è un aspetto importante, poiché si lega all'immagine di efficacia del ruolo europeo nel campo della sicurezza. Una sicurezza senza capacità non è una politica credibile.

Il terzo elemento è quello del rapporto dell'UE con altri attori internazionali. E' ciò che potremmo definire come *"power policy"*. Da questo punto di vista sono da mettere nel conto innanzitutto i rapporti con gli Stati Uniti, che rimangono un interlocutore essenziale, soprattutto nel campo della sicurezza globale, come pure l'importanza crescente del dialogo strategico con la Russia, che non si limita solo alle questioni energetiche o agli scambi commerciali, ma che riveste anche una valenza di sicurezza in aree di comune interesse come il Caucaso, il Grande Medio Oriente e i Balcani⁶. In più, vanno tenute nel debito conto sia le potenze emergenti dell'Asia e dell'America Latina sia le altre organizzazioni internazionali, a cominciare dalle Nazioni Unite. A complicare il gioco di una tradizionale *"power policy"*, di confronto cioè con altri poteri, vi è la natura

⁵ G. Lindstrom, *Enter the EU Battlegroups*, EU-ISS, "Chaillot Paper", n. 97, February 2007, p. 90.

⁶ Sui rapporti UE-Russia vedi uno studio condotto dallo Iai: E. Greco, R. Alcaro e V. Fabbri (a cura di), *Le relazioni della Russia con l'Europa e Stati Uniti: sviluppi recenti e scenari futuri*, Dossier n. 76, Roma, Senato della Repubblica, settembre 2007.

del tutto peculiare dell'Unione Europea, che non è equiparabile né a un attore statale né a una classica organizzazione internazionale. Gli strumenti istituzionali a disposizione dell'UE, soprattutto nel campo strategico, sono estremamente limitati. La Commissione non è competente in questo settore e l'Alto Rappresentante è oggi ancora troppo debole per dare voce unitaria all'UE nei rapporti con altre potenze. Lo stesso Presidente del Consiglio Europeo, nella sua attuale funzione semestrale, può fare molto poco. Da questo punto di vista le innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona tendevano a dare una risposta in questa direzione sia rafforzando il ruolo dell'Alto Rappresentante sia attraverso la nomina del Presidente del Consiglio europeo per due anni e mezzo, rinnovabili. Fino a che Lisbona non entrerà in vigore questo aspetto dell'identità europea rimarrà sotto dimensionato⁷.

4. Solidarietà come criterio unificante dell'identità di sicurezza europea

Infine l'emergente profilo di identità di sicurezza dell'UE non potrà prescindere da uno degli elementi caratterizzanti del processo di unificazione europea: il concetto di solidarietà. Tale principio vale sia all'interno dell'UE che come sua proiezione esterna.

Per quanto riguarda la solidarietà fra gli stati membri dell'Unione europea, il concetto viene ripreso nella clausola di solidarietà del Trattato di Lisbona (art.188 R), che prevede azioni collettive per fare fronte ad atti terroristici e a calamità naturali, sia nel capitolo riguardante la PESD con la possibilità, offerta a coloro che lo desidereranno e ne avranno la capacità, di dare vita ad una cooperazione strutturata nel campo della difesa (una specie di difesa collettiva). Ma naturalmente, anche per questi aspetti si deve attendere una soluzione positiva allo stop inflitto dal no irlandese alla ratifica del Trattato.

Ma la solidarietà ha anche una dimensione verso l'esterno dell'Unione Europea. Ed è proprio in questa direzione che l'identità di sicurezza europea trova la sua più forte caratterizzazione e la saldatura con l'immagine di Europa "potere civile" che si è diffusa nel mondo sulla base delle politiche di associazione, vicinato, aiuto allo sviluppo, politiche che hanno contraddistinto il ruolo dell'UE fin dalle sue origini.

Di fronte alle nuove sfide e alle crescenti responsabilità globali dell'UE, la commistione fra dimensione militare e civile, fra *hard* e *soft*, può costituire il nuovo elemento fondante dell'identità di sicurezza europea nella sua proiezione internazionale. Ma perché ciò avvenga è necessario che le azioni dell'UE si basino sui principi di coerenza, efficienza e legittimità che abbiamo illustrato. Da questo punto di vista la riforma istituzionale promessa dal Trattato di Lisbona potrà aiutare. Ma senza una forte volontà politica da parte dei governi e delle istituzioni dell'Unione, l'identità di sicurezza europea finirà per rimanere in gran parte sulla carta e non permetterà all'UE di esercitare quel ruolo di sicurezza che tutti oggi si aspettano.

⁷ 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, Roma, Senato della Repubblica, ottobre 2007.