

Politica estera e di sicurezza comune, croce e delizia dell'Unione Europea

Il primo atto di politica estera comune europea fu la Dichiarazione sul Medio Oriente adottata a Venezia nel 1980 dal Consiglio europeo presieduto da Francesco Cossiga: un documento di cruciale rilevanza perché ha preconizzato una soluzione al conflitto israelo-palestinese (quella dei “due stati”) che per quasi quarant’anni – fino all’avvento di Donald Trump – è stata punto di riferimento indiscusso per tutta la comunità internazionale. E’ triste constatare come invece, a fronte degli ultimi preoccupanti sviluppi della stessa questione, l’Unione europea non sia oggi in grado di articolare una presa di posizione significativa.

E’ triste, ed emblematico della crisi in cui si trova oggi la proiezione esterna dell’Unione: una crisi che non dipende solo dal fatto che una vera politica estera comune non può essere la premessa, ma potrà essere solo la conseguenza dell’unione politica. La crisi deriva anche dall’attuale contesto internazionale che, obiettivamente, si è complicato in misura eccezionale.

E’ un contesto caratterizzato

- dalla crisi del modello economico della globalizzazione liberale
- dalla crisi del multilateralismo
- dal ritorno della competizione tra le grandi potenze
- dall’emergere di nuovi rischi di proliferazione nucleare e di corsa agli armamenti.

A fronte di queste sfide l’Unione europea

- constata di avere interessi globali e ambisce a svolgere il ruolo di potenza globale, ma di potenza globale non ha ancora la mentalità
- sente comunque la necessità di dotarsi di una propria “autonomia strategica”,

ovvero della capacità di agire in proprio per la difesa dei propri interessi

- e appare comunque il soggetto più idoneo ad assumersi la “missione storica” contrastare il *new global disorder* cui ha lasciato spazio la crisi del *global order* liberale.

Oggi ci si interroga sui “nuovi equilibri” in seno all’unione europea, ma parlando di PESC sembra più appropriato soffermarsi sui “nuovi squilibri”, cioè sui fattori che oggi condizionano l’incisività della politica estera comune.

Un primo squilibrio è quello che si configura tra le ambizioni globali e la limitatezza delle risorse.

Parlando di limitatezza, il riferimento non soltanto alle risorse finanziarie e militari che l’Europa è in grado d’investire. Esso investe anche la pochezza della cultura strategica comune, che si riflette negativamente sulla possibilità di coagulare la necessaria volontà politica.

Questa limitatezza di risorse imporrebbe la definizione di una scala di priorità nel loro impiego. Qual è invece il quadro che emerge dalla vigente *Global Strategy* europea, presentata dall’Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza nel giugno 2016?

Si tratta di un documento di 45 pagine che

- spazia dalla sicurezza delle frontiere e del territorio dell’Unione,
- alla solidità (*resilience*) degli stati e delle società a est dell’Unione (dai Balcani e la Turchia fino all’Asia Centrale) e a sud dell’Unione (fino all’Africa centrale),
- spazia dal *peacebuilding* laddove si manifestino conflitti violenti (intervendo per la loro prevenzione e

soluzione e per la successiva stabilizzazione),

- al sostegno alle cooperazioni regionali in tutto il globo (Europa, Mediterraneo, Medio Oriente e Africa, oltre l'Atlantico sia a nord che a sud, in Asia e nella regione artica),
- e infine impegna l'Unione per la trasformazione dell'ordine mondiale in un sistema che assicuri il rispetto dei diritti umani, lo sviluppo sostenibile e un accesso duraturo ai c.d. *global commons* (ovvero "spazi globali" rappresentati da cieli, mari, spazio e cyberspazio).

Non c'è da stupirsi che, confrontati con un tale enciclopedico "libro dei sogni", i Capi di Stato e di Governo si siano limitati ad esprimere apprezzamento per la sua presentazione da parte dell'Alto Rappresentante, ma si siano ben guardati dal farlo proprio approvandolo formalmente.

Un secondo squilibrio è riconducibile al carattere intergovernativo della PESC, che può funzionare solo quando vi sia il consenso di tutti gli Stati membri.

Il Trattato di Lisbona (firmato nel dicembre 2007, entrato in vigore due anni dopo) ha incrinato solo simbolicamente la regola dell'unanimità nelle decisioni. Si è dunque accettato che la politica estera e di sicurezza comune continui ad essere il comun denominatore dai punti di vista dei Paesi membri. Nella consapevolezza che tale comun denominatore rischia di essere basso, a Lisbona si volle rafforzare la posizione dell'Alto Rappresentante. L'aspettativa di molti era che questi – sostenuto ormai da una significativa struttura quale il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) – non si limitasse a interpretare notarilmente la linea comune e ad assicurarne l'armonizzazione con il lavoro della Commissione europea, ma anche stimolasse un innalzamento della barra delle ambizioni. Per ottenere ciò, tuttavia, sarebbe stata necessaria la capacità di interloquire al livello più alto nelle differenti capitali, la capacità di cogliere le vere "linee rosse" strategiche del *mainstream* dei Paesi membri e – non ultima – quella di guadagnarsi fiducia e sostegno dei *big*

europei. Sinora, però, il salto di qualità è mancato.

Per superare lo scoglio dell'unanimità sono stati – a dire il vero – introdotti gli strumenti contemplati dagli articoli 42 e 44 del Trattato dell'Unione: cioè, da un lato, la cooperazione rafforzata permanente (PESCO) e, dall'altro lato, l'affidamento della realizzazione di una missione UE a un gruppo di Stati membri. Tuttavia la PESCO – che ha trovato una prima concreta attuazione nel marzo 2018 – limita la sua valenza allo sviluppo cooperativo di capacità militari. E l'obiettivo di un più pronto spiegamento e di una più agile gestione delle operazioni militari UE affidandone l'esecuzione ad un gruppo di volontari – per cui è stato concepito l'art. 44 – non mi sembra realisticamente conseguibile. Infatti, chi può pensare che la totalità della *membership* europea accetti di firmare un assegno in bianco al gruppo dei volontari, dando copertura politica collettiva *a priori* alla condotta di operazioni potenzialmente cruente?

Tra l'altro, non è un segreto che a Bruxelles coesistono due filosofie non facilmente conciliabili: da un lato, c'è l'approccio dei membri – e non si tratta soltanto di quelli formalmente neutrali – che concepiscono la difesa solo come "statica" (dei confini nazionali) e, dall'altro, c'è l'approccio di coloro che credono nella "difesa avanzata" (se non addirittura nell'uso della forza militare quale "proiezione di potenza").

Un terzo fattore di squilibrio è dato dalla connessione sempre più stretta tra dimensione esterna e dimensione interna della sicurezza. Ciò chiama in gioco un intreccio di competenze, ciascuna in capo ad una diversa formazione del Consiglio dell'Unione, con specifica sensibilità e anche specifico processo decisionale.

Così succede che i Ministri della Difesa – nel loro impegno per adeguare i mezzi militari alle ambizioni operative dell'Unione – abbiano spesso caldeggiato lo scorporo degli investimenti nel settore dal calcolo dei deficit di bilancio, senza che mai i Ministri

dell'Economia abbiano però considerato seriamente la questione.

Ma il caso più clamoroso è quello della gestione dei flussi migratori incontrollati. La questione ha riflessi che sono di competenza dei Ministri degli Interni, degli Esteri e della Cooperazione allo Sviluppo. E a Bruxelles i dossier sono trattati ora dai Rappresentanti Permanenti, ora dagli Ambasciatori che siedono nel Comitato Politico e di Sicurezza (che sono competenti per la PESC).

Inoltre, alcuni Stati membri (in particolare i nordici) considerano la questione migratoria principalmente dal punto di vista tematico. Altri (in particolare la Francia) privilegiano il punto di vista geografico. Ultimamente è stato difficile capire quale fosse il punto di vista privilegiato dal Governo italiano.

Comunque, sicuramente è mancato sinora un lucido sforzo di sinergia strategica tra le iniziative della PESC (volte soprattutto a rafforzare istituzioni e capacità operative dei Paesi del Sahel) e il rapporto politico tra l'Unione ed i Paesi di origine dei migranti (aiuti allo sviluppo, accordi di riammissione).

E' evidente che l'immigrazione illegale prospera nel perdurare del caos libico. Altrettanto evidente è l'importanza che la missione navale *Sophia* ha avuto – e potrebbe ancora avere – anche per il controllo dell'embargo sulle armi alle fazioni libiche. Prorogata fino al 31 marzo, attualmente la missione è ridotta ad una centrale di comando che si limita a gestire droni in volo sul Mediterraneo. Stessa riduzione ai minimi termini è toccata alla missione europea *EUBAM* destinata al controllo delle frontiere libiche: il suo personale, ridotto ad una dozzina di unità, è attualmente confinato a Tunisi.

A seconda della sensibilità e dell'interesse politico del singolo partner europeo, la missione *Sophia* è stata considerata – e trattata nelle diverse capitali – vuoi come missione di sicurezza, vuoi come polizia di frontiera, vuoi come umanitaria. Date queste ambiguità, non stupisce la difficoltà a coagulare a Bruxelles significative decisioni operative.

Un quarto fattore di squilibrio per la PESC discende dalla più importante decisione di politica estera assunta dai partner europei, cioè l'allargamento del progetto di costruzione europea ai Paesi usciti dall'esperienza comunista.

Tale decisione ha doverosamente ricomposto una lacerazione storica, ed ha certamente ancorato i Paesi di “nuova democrazia” all'area continentale di stabilità. Peccato però che, mentre gli Stati fondatori erano stati mossi da un ideale politico di progressiva integrazione, l'interesse dei nuovi arrivati sia stato soprattutto quello di accedere ad un'area di benessere economico ed alla garanzia di sicurezza contro il rischio di tornare ad essere risucchiati nella sfera d'influenza russa. Appena riacquistata una vera indipendenza, la preoccupazione di questi Paesi è stata soprattutto quella di non perderla nuovamente: ciò ha significato non solo una persistente diffidenza nei confronti di Mosca, ma anche la sostanziale freddezza verso la prospettiva di diluire la propria identità politica nell'ampia famiglia europea.

La Politica estera e di sicurezza comune è stata concepita dagli Stati fondatori come un “moltiplicatore di potenza”, mentre per alcuni “nuovi membri” essa risulta interessante perché autorizza una sostanziale deresponsabilizzazione riguardo alle scelte spinose, poiché la responsabilità nazionale si dissolve e confonde in quella dell'Unione.

Tra l'altro, per questi Paesi la priorità strategica è stata l'accessione alla NATO, cioè all'ombrello nucleare americano. Perciò nelle scelte di politica estera difficilmente contraddicono i punti di vista americani, non solo nel Quartier Generale transatlantico di Evère, ma anche nel Consiglio dell'Unione. In fondo, una politica europea comune presuppone il riconoscimento di una coincidenza di fondo tra l'interesse nazione e quello europeo. Ma in alcuni Stati membri questa coincidenza non è sempre riconosciuta. Lo attestano diversi atteggiamenti dei Paesi del Gruppo di Visegrad. E lo attesta il modo in cui i lavori a Bruxelles sono condizionati dagli Stati membri in cui prevalgono i partiti sovranisti.

A tutto ciò si collega un quinto squilibrio, quello apportato dalla rivincita della geopolitica.

La guerra fredda aveva notevolmente ridimensionato il perseguimento dell'interesse nazionale. In quel periodo la priorità di politica estera per ciascun governo nazionale era contribuire alla difesa del proprio "blocco", la cui sicurezza era un tutt'uno con la propria e da cui dipendeva – in ultima analisi – la tutela di tutti gli interessi nazionali.

Il dissolvimento dell'Unione Sovietica è stato un tornante epocale, una specie di "liberi tutti" che ha portato alla riscoperta e alla valorizzazione della posizione geografica di ognuno. Le guerre balcaniche e le Primavere Arabe – maturate proprio grazie a questo "liberi tutti" – hanno anche fatto scoprire ai Paesi dell'Unione le opportunità e le debolezze insite nel trovarsi al Nord invece che al Sud, o a Est invece che a Ovest dello spazio europeo.

Sicché i diversi Stati membri hanno offerto disponibilità molto diverse ad investire – in termini sia politici che di risorse – nella gestione delle crisi scoppiate nel Vicinato europeo.

Il fattore geostrategico condiziona in modo particolarmente evidente l'atteggiamento dei diversi Stati membri nei confronti della Russia. Ma sarebbe superfluo dilungarsi sia sulla comprensibile "diffidenza *a priori*" dei Paesi vicini che sono stati vassalli di Mosca, sia sul riflesso più *business-like* della Germania (che da secoli è abituata a patteggiare con la Russia) o dell'Italia (che non se ne è mai sentita direttamente minacciata e con essa ha una lunga tradizione di cooperazione economica).

E' ugualmente inutile soffermarsi su come la posizione geografica influisca sull'atteggiamento dei vari Stati membri in tema di immigrazione e di relazioni con l'Africa settentrionale.

Infine, la peculiarità delle rispettive vicende nazionali influisce non poco anche nel determinare l'atteggiamento nei confronti del conflitto israelo-palestinese. E' una carta che il governo israeliano ha giocato spesso, e che

negli ultimi tempi ha contribuito a svirilizzare la politica europea nella materia.

Ancora da valutare appieno, ma certamente rilevante, sarà l'impatto di un sesto fattore di squilibrio: quello che si prospetta con l'uscita del Regno Unito dall'Unione. Quali ne saranno le conseguenze per la PESC?

E' pacifico che la "massa critica" della politica estera comune sarà minore e che la sua incisività ne risulterà ulteriormente messa alla prova. Il Presidente Trump, dal canto suo, ha già offerto a Londra una *partnership* privilegiata, pregustando il vantaggio di avere un socio di peso per perseguire i suoi progetti anche contro le posizioni dell'Unione.

Sarà poi ancora credibile il disegno di una Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (PSDC) abbozzato dal Trattato di Amsterdam? Cioè: avrà ancora senso parlare di difesa europea senza il potenziale militare e la capacità di proiezione della Gran Bretagna, cioè del Paese europeo che più spende per la difesa?

D'altro canto, però, l'uscita degli inglesi potrebbe teoricamente aprire nuove possibilità di progresso istituzionale in settori della costruzione europea – penso, ad esempio, alle politiche sociali, ma anche alla stessa PESC – in cui proprio Londra ha sinora frenato.

Lo si saprà col tempo. E' certo comunque che la Brexit è destinata a stimolare nuovi cantieri di lavoro a Bruxelles.

Ultimo fattore di squilibrio da evocare – *last but not least* – è quello che nessuno, fino a tre anni fa, aveva messo in conto, ma è foriero di conseguenze particolarmente rilevanti: mi riferisco alla divaricazione transatlantica.

Il Presidente Trump ha rinnegato il multilateralismo come modello ideale nelle relazioni internazionali. Ma c'è da dire che, in questo, egli non ha fatto che portare alle estreme conseguenze una tendenza che già si era delineata sotto le precedenti Amministrazioni americane, più interessate a lavorare con *coalitions of the willings* piuttosto che all'interno delle organizzazioni

internazionali, che sono condizionate dalla regola del consenso.

Egli è poi entrato in rotta di collisione con l'Unione europea "picconando" pesantemente l'edificio degli accordi commerciali. Ha così mostrato di non voler trattare l'Europa più amichevolmente di quanto non tratti la Cina.

Ma soprattutto Trump ha messo in discussione la partnership strategica tra Europa e Stati Uniti: un dato che ci ha accompagnato per oltre settant'anni ed è iscritto nel DNA di tutti gli europei nati nel dopoguerra. Se la vitalità della NATO dovesse soffrirne, il nostro mondo non sarebbe più lo stesso. Non dimentichiamo, infatti, che la ragion d'essere dichiarata dell'Alleanza Atlantica non si limita alla difesa territoriale, ma comprende la difesa e la promozione di un sistema di valori riconosciuto come comune.

Lo strappo di Trump nella NATO è cominciato con l'attacco ai partner europei (in particolare la Germania) che, a suo modo di vedere, non spendono abbastanza per la loro difesa.

Le sue recriminazioni si sono poi estese ai tentativi dell'Unione di dotarsi di autonomia strategica nel settore dell'industria della difesa.

Trump ha poi "strappato" con l'Europa sulle intese nucleari con l'Iran. Ha continuato abbandonando la tradizionale linea transatlantica sul Processo di Pace in Medio Oriente. Ha poi "strappato" in tema di ambiente, e via dicendo.

Tutto ciò delinea un quadro preoccupante per il futuro della PESC che, se in contraddizione con la politica americana, avrà ulteriori difficoltà a volare. Come ho accennato poco fa, c'è da temere che, su una serie di questioni PESC, risulterà più difficile coagulare il consenso a Bruxelles anche perché alcuni partner si preoccuperanno di non contribuire a decisioni suscettibili di spiacere a Washington.

In conclusione:

- la somma di tutti questi squilibri determina un contesto decisamente ostico, che però rende ancora più forte il bisogno di una politica estera e di sicurezza comune. Al di là di tutte le sue carenze, la

PESC è una componente essenziale dell'Unione, e di ciò ci si rende conto di più proprio quando essa viene a mancare.

- Infatti, è evidente e radicata in tutti i membri dell'Unione l'aspirazione a raggiungere un "punto di convergenza europea" anche se si parte da sensibilità e posizioni nazionali diversissime. E, quando questa convergenza non si realizza, ciascun membro risente il fallimento come un *vulnus* all'interesse comune (e quindi anche proprio), un *vulnus* che si cerca di circoscrivere e di rimediare quanto prima.
- Oggi più che mai gli europei devono impegnarsi per difendere i propri interessi e i propri valori (dai diritti umani alla cooperazione multilaterale). L'unico modo per riuscirci è restare uniti, e fungere da punto di riferimento per chiunque altro nel mondo condivida tali valori. Guai se si affermasse un *new global disorder*, una legge della giungla imposta da altri!
- Allo stato, le prospettive di un "soprassalto di vitalità" della PESC non appaiono incoraggianti. E ciò per obiettivi difficili ed a prescindere dal valore del nuovo Alto Rappresentante Borrell. Di conseguenza c'è da pensare che significative manifestazioni dell'Europa in tema di sicurezza e difesa possono venire, nel breve termine, solo da iniziative intergovernative: iniziative politicamente raccordate con gli obiettivi di fondo dell'Unione, ma realizzate esternamente e parallelamente ai meccanismi istituzionali dei fori brussellesi.
- Si tratterebbe, cioè, di far ricorso nella dimensione europea al meccanismo delle *coalitions of the willings*, ovvero delle coalizioni di volontari che abbiano capacità materiale e possibilità politica di spingersi dove altri non sono ancora disposti o in grado di arrivare. E' importante notare che, oltre a risolvere il problema immediato, queste coalizioni possono favorire, a termine, lo sviluppo istituzionale. Esse infatti possono avere un effetto di traino sulla disposizione dei partner inizialmente non coinvolti. Si

pensi agli Accordi di Schengen (stipulati al di fuori della cornice dell'Unione e poi incorporati nei Trattati), ma anche al Meccanismo europeo di stabilità (che ha ispirato la proposta di istituzione del Fondo monetario europeo) e al Fiscal Compact (la cui incorporazione è stata oggetto di una proposta di direttiva del Consiglio).

- Evidentemente i promotori di queste coalizioni di volontari sono destinati ad assumere un profilo di leader. Ciò rievoca la vecchia questione dei “direttori” all’interno dell’Unione. Sull’accettabilità dei direttori la posizione italiana è sempre stata coerente: favorevoli quando ne facciamo parte, contrari nell’altro caso. Ma converrebbe assumere ora una posizione di principio sulla loro costituzione e dovrebbe essere una posizione favorevole, perché senza qualcuno che osi esplorare nuove strade senza attendere tutti gli altri la PESC resterà in stallo.

- Per questo è da salutare molto calorosamente la decisione del nuovo Governo italiano di aderire la *European Intervention Initiative (EI2)* lanciata il 25 giugno dalla Francia con l’obiettivo immediato di consolidare una cultura strategica comune (in vista di un auspicato rilancio del progetto di “esercito europeo”). E’ un’iniziativa intergovernativa cui attualmente aderiscono undici Paesi, in pratica scelti per cooptazione. L’Italia è stato solo il decimo aderente (ma meglio tardi che mai ...). Ed è significativo che vi aderisca anche la Gran Bretagna, mentre non è stata invitata la Polonia.
- Insomma, si sta attraversando un innegabile periodo di crisi, ma storicamente le crisi – quelle nei Balcani, quelle in Africa, quella in Afghanistan – hanno offerto opportunità per salti qualitativi della politica estera e di sicurezza comune. Sta ai leader dei Paesi membri individuare e cogliere le opportunità del presente.

Sandro De Bernardin

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Paolo Casardi

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Via degli Astalli, 3/A – 00186 Roma

Per l’associazione: Tel e fax: 06.699.40.064 – www.studidiplomatici.it – e-mail: studidiplomatici@libero.it

Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso “A”

Via del Corso, 307 - 00186 Roma

c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051