

**VERSO UN *CONCETTO DI POLITICA ESTERA EUROPEA*:  
LE SFIDE ESTERNE E DI SICUREZZA PER LA UE**

**A CURA DI  
ROSA BALFOUR E ROBERTO MENOTTI**

**Rapporto per il CeMiSS  
dicembre 2002**

**BOZZA – DA NON CITARE**

INTRODUZIONE: LE RAGIONI DI UN <i>CONCETTO DI POLITICA ESTERA EUROPEA</i>	<i>p. 2</i>
NATURA E IDENTITÀ DELL'UNIONE EUROPEA: ALLA RICERCA DELLA QUADRATURA DEL CERCHIO IN POLITICA ESTERA Di Sonia Lucarelli	<i>p. 4</i>
DALLE RELAZIONI ESTERNE AD UNA NUOVA POLITICA ESTERA EUROPEA Di Rosa Balfour	<i>p. 18</i>
LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E L'AZIONE UMANITARIA: QUALE RACCORDO CON LA POLITICA ESTERA? Di Silvia Aprile e Gianni Rufini	<i>p. 32</i>
IL RAPPORTO TRA PESC/PESD E NATO E IL RUOLO DI SICUREZZA DELL'UE Di Roberto Menotti	<i>p. 53</i>
LO SPAZIO STRATEGICO DELLA PESD: UN APPROCCIO MODULARE Di Alessandro Andreoni	<i>p. 67</i>
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE: LA UE VERSO UN <i>CONCETTO DI POLITICA ESTERA EUROPEA</i> Di Rosa Balfour e Roberto Menotti	<i>p. 83</i>

CeSPI  
Centro Studi di Politica Internazionale  
Via d'Aracoeli, 11, 0016 Roma  
Tel: \* 06 6990630; fax: \* 06 67 84 104; e-mail: [cespi@cespi.it](mailto:cespi@cespi.it); sito web: [www.cespi.it](http://www.cespi.it)

**INTRODUZIONE:**  
**LE RAGIONI UN CONCETTO DI POLITICA ESTERA EUROPEA**

L'intento principale del presente studio è gettare le basi per un ampio dibattito sulle linee-guida che dovrebbero ispirare la politica estera e di sicurezza dell'Unione Europea. Riteniamo infatti che i principi generali stabiliti nei Trattati e in vari documenti degli organismi dell'Unione siano insufficienti ad orientare l'azione esterna della UE nelle sue numerose dimensioni. È dunque opportuno elaborare un "concetto di politica estera e di sicurezza" che definisca cosa ci si propone di fare sul piano internazionale e come.

Naturalmente, i modi in cui un eventuale consenso potrebbe essere forgiato su questi temi sarebbero decisivi per il risultato ultimo: i fattori ambientali contingenti (clima internazionale e interno), le caratteristiche dei leader al governo, e la personalità delle figure-chiave in ambito istituzionale (certamente il Presidente della Commissione, il Commissario alle Relazioni Esterne, e Mr PESC), sono tutte variabili fondamentali. Il dibattito e il confronto politico (la *politics*, nell'espressione inglese) non possono essere disgiunti dalle linee d'indirizzo e di azione (la *policy*).

Ciò premesso, riteniamo che l'esercizio sia stimolante e produttivo non soltanto in astratto, ma come strumento per identificare alcuni nodi da sciogliere. Questi saranno in ogni caso nell'agenda europea dei prossimi anni.

I settori di azione esterna dell'Unione qui presi in considerazione non sono naturalmente esaustivi: manca ad esempio una trattazione approfondita della diplomazia economico-commerciale condotta dalla UE, come anche dei rapporti con grandi organizzazioni internazionali, dal WTO a varie agenzie specializzate dell'ONU. Non ci siamo addentrati sul terreno delle riforme istituzionali né dunque dei risultati (ad oggi ancora incompleti) della Convenzione europea.

L'assunto di partenza è che la politica estera dell'Unione è costituita dal risultato delle varie espressioni di azione esterna: la PESC propriamente detta costituisce una parte della politica estera. Non solo: una delle tesi di questo "concetto di politica estera e di sicurezza" è proprio che i punti di forza e i tratti distintivi debbano trovarsi proprio nell'esercizio di questo sistema di relazioni esterne che comprende i tre pilastri dell'Unione.

Ci concentreremo su tematiche che risultano in rapida evoluzione, partendo (con il saggio di Sonia Lucarelli) da un tentativo di definire i tratti distintivi della politica estera della UE rispetto ad altri tipi di attori (statuali e non). Analizzeremo poi il sistema delle relazioni esterne a partire dal processo di allargamento, identificando i principi che governano gli obiettivi esterni dell'UE (nel saggio di Rosa Balfour); due delle aree "storiche" dell'azione esterna dei paesi membri, ossia la cooperazione allo sviluppo e l'azione umanitaria (nel saggio di Silvia Aprile e Gianni Rufini); il rapporto tra PESC/PESD e la NATO (nel saggio di Roberto Menotti); e infine alcune specifiche esigenze poste dalla pianificazione per la difesa (nel saggio di Alessandro Andreoni).

Alla base di tutte queste analisi di settore e le relative proposte vi è l'assunto che l'Unione Europea è già impegnata in una serie di attività di politica estera che necessitano non soltanto di principi generali – come la preferenza per l'approccio multilaterale, la cooperazione e il partenariato – ma anche di più precise linee d'indirizzo.

In altri termini, è divenuto indispensabile elaborare un pensiero strategico, cioè orientato a obiettivi di lungo termine ma al contempo ancorato solidamente alle capacità esistenti o realisticamente mobilitabili. Questo passo è necessario a maggior ragione perché la UE ha un chiaro valore aggiunto nella capacità di convogliare variegati strumenti di influenza esterna verso obiettivi comuni. Tali strumenti si collocano lungo un *continuum* ideale che va dall'incentivo positivo (spesso legato a forme integrative, con diverse gradazioni) alla condizionalità, alle sanzioni negative, fino ad alcune forme di coercizione militare (sebbene l'Unione non abbia una consolidata esperienza diretta in questo settore).

Come intendiamo sottolineare nella sezione conclusiva, esiste quantomeno una significativa sovrapposizione di interessi e di funzioni tra i membri della UE, e questa non solo richiede, ma consente, una riflessione strategica comune. "Comune" non vuol dire esclusivamente comunitaria, essendo ormai evidente che l'elemento sovranazionale e quello intergovernativo dovranno convivere. È del resto opportuno lasciare che eventuali *lead nations* possano emergere laddove l'entità o le particolari caratteristiche di un'eventuale impegno esterno consentano un impegno parziale o perfino marginale da parte di altri membri. In sostanza, il ruolo precipuo della UE non consiste nel sostituirsi agli stati membri. D'altro canto, è piuttosto evidente nella prassi quotidiana che problemi su scala strettamente nazionale sono sempre più rari: il livello locale-regionale, nazionale e comunitario si intersecano quasi sistematicamente. Resta il fatto che la regola della solidarietà comunitaria viene tuttora percepita come una limitazione indebita della sovranità nazionale, e ciò frena lo sviluppo di capacità di azione della UE come tale. Un pensiero strategico comune potrà trovare varie applicazioni nella pratica, in base ad accordi e compromessi non prevedibili in anticipo. Tuttavia, in assenza di un concetto di politica estera e di sicurezza, l'Unione tenderà a comportarsi come una sorta di gigante sovrappensiero, distratto e poco determinato.

I co-autori desiderano ringraziare tutti i partecipanti al "Ninth Castelgandolfo Colloquium on Atlantic Affairs", organizzato dal CeSPI il 12-13 luglio 2002 sul tema "The European Union as a Security Provider. Shaping an EU Strategic Concept". In quella sede abbiamo avuto occasione di discutere le tematiche del presente studio in un contesto stimolante e di alta qualità intellettuale.

**NATURA E IDENTITÀ POLITICA DELL'UNIONE EUROPEA:  
ALLA RICERCA DELLA QUADRATURA DEL CERCHIO IN POLITICA ESTERA**

di  
*Sonia Lucarelli\**

Nei tentativi di definizione di un ruolo internazionale per l'Unione pare stare tutta la storia del processo d'integrazione europea. Quella storia ed i principi fondativi delle istituzioni comunitarie sono divenuti progressivamente elemento costitutivo dell'Unione come soggetto politico. Adesso che l'Unione si sta faticosamente definendo un ruolo globale, la trasposizione internazionale di quei principi fondativi può diventare strumento di creazione e rafforzamento della sua identità politica. Tuttavia, se da un lato si vedono numerosi esempi di politica estera ispirata a quegli stessi valori politici, dall'altro si assiste ad un'impasse i cui effetti vanno ben oltre l'inefficacia dell'azione politica. L'incapacità di costruire un'identità internazionale attorno ai propri valori politici e di formulare una politica estera coerente e corale, possono minare la realizzazione dell'Unione come sistema politico maturo. Detto altrimenti, i valori costitutivi dell'Unione, la definizione di una politica estera e di sicurezza comuni, e il processo di creazione di un'identità politica europea sono elementi strettamente correlati che contribuiscono (o meno) alla definizione di un attore politico nuovo.

Come è noto, il processo d'integrazione nasce come progetto di costruzione della pace tra ex nemici attraverso una cooperazione internazionale che si istituzionalizza e dà corpo a valori e principi comuni, primi tra tutti democrazia, solidarietà sociale e crescita economica. Seppur il *telos* del progetto integrativo è oggi assai meno chiaro di quarant'anni fa (come denunciano analisti illustri quali Jürgen Habermas o Joseph Weiler<sup>1</sup>) è pur sempre vero che all'Unione si chiede di assumere un'identità politica ed un ruolo internazionale che rispondano alle stesse logiche che avevano portato all'avvio dell'integrazione europea. A nessun attore internazionale tradizionale (v. stati) si chiederebbe in modo esplicito e ripetuto di condurre una politica estera ispirata a principi e valori e attenta al loro rispetto. Ancora, raramente – se non tra filosofi politici – si sente il richiamo agli Stati ad adottare una politica estera ispirata ad un'etica della responsabilità<sup>2</sup>, quale invece si sente ripetere nel caso dell'UE.

Molto frequentemente, infatti, attori chiave della politica estera europea fanno riferimento a valori, rappresentazioni del mondo e principi che caratterizzano l'Europa – se non l'Unione – e che dovrebbero costituire il fondamento del ruolo internazionale dell'Unione Europea. Ciò accade di prassi, ma particolarmente nel caso di crisi internazionali, o nei momenti in cui più acceso è il dibattito sul futuro dell'Unione, come adesso, durante i lavori della Convenzione. In un discorso all'Istituto Universitario Europeo di Firenze, il 26 settembre 2002, Carlo Azelio Ciampi ha ricordato che “l'Europa non può sottrarsi all'assunzione di responsabilità dirette e vincolanti” specialmente adesso che “[l]a minaccia terroristica insidia valori

---

\* Docente di Relazioni internazionali presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Bologna, sede di Forlì; Responsabile della ricerca del Forum per i problemi della pace e della guerra (Firenze).

<sup>1</sup> Jürgen Habermas, *So, Why Does Europe Need a Constitution?*, Policy Papers Series on Constitutional Reform of the European Union, n. 2/2001, Robert Schuman Centre – Istituto Universitario Europeo, Firenze, 2001. Testo inglese del discorso tenuto da Habermas all'Università di Amburgo il 26 giugno 2001; Joseph H.H. Weiler, *I rischi dell'integrazione: deficit politico e fine delle diversità*, in Anna Loretoni (a cura di), *Interviste sull'Europa. Integrazione e identità nella globalizzazione*, Carocci, Roma, 2001.

<sup>2</sup> In questo saggio si usa genericamente ed interscambiabilmente “etica” e “ principio” di responsabilità, per indicare un atteggiamento che tiene conto della propria responsabilità nei confronti degli individui o dell'ambiente sui quali il proprio comportamento ha effetti – diretti o indiretti. Il concetto, pertanto, è utilizzato per il suo significato generico e non nell'accezione specifica riservatagli in filosofia morale. Un simile uso in Bertrand Badie, 1999, *Un monde sans souveraineté. Les états entre ruse et responsabilité*, Fayard, Paris (trad. it., *Un mondo senza sovranità: Gli stati tra astuzia e responsabilità*, Asterios, Trieste, 2000)..

costitutivi della identità e della costruzione europea: la libertà individuale, la tolleranza, la democrazia”<sup>3</sup>. L’Europa è riuscita a superare il proprio passato turbolento e a creare le basi per un presente di pace attraverso l’integrazione attorno a un insieme di valori, norme e regole comuni. Adesso – continua Ciampi - l’Europa ha la responsabilità di mettere in atto una politica estera che esporti e sostenga sulla scena internazionale ciò che essa ha raggiunto in termini di civiltà e maturità politica. Lo stesso Alto Rappresentante per la politica estera Javier Solana non perde occasione per ricordare, in discorsi e articoli, l’importanza di valori e principi europei.

Altrettanto frequente è il riferimento a speciali “responsabilità” dell’Unione verso il resto del mondo. Nella stessa Dichiarazione di Laeken che apre la strada all’avvio della Convenzione europea si legge che l’Europa, portatrice dei valori umanistici di libertà, solidarietà e diversità, deve “svolgere un ruolo di primo piano in un nuovo ordine planetario... [e] deve assumere le proprie responsabilità nella gestione della globalizzazione”<sup>4</sup>.

In questi documenti e discorsi, così come in molti altri, si delinea un attore internazionale che ha due caratteristiche raramente ritenute proprie di un attore internazionale tradizionale:

a) Un effetto stabilizzatore nella politica mondiale contemporanea che deriva all’Europa dalla propria storia e dai valori e principi che ha storicamente sviluppato e metabolizzato (democrazia, pace, cooperazione internazionale, solidarietà, tutela dei diritti umani);

b) Relazioni esterne ispirate a un principio di responsabilità.

Perché questa rappresentazione dell’Unione? Dov’è il riferimento alla politica di potenza così cara agli attori internazionali tradizionali? Dov’è la capacità di deterrenza militare che ha caratterizzato e caratterizza una parte rilevante del potere di attori internazionali quali gli Stati Uniti? Si tratta soltanto di retorica o esistono elementi sostantivi che sostengono l’idea di un attore internazionale qualitativamente diverso? Con quali costi?

Nella parte che segue ci concentreremo sulla peculiarità della politica estera e di sicurezza europea (§ 1), passando poi a ricercarne le origini (§ 2) e le implicazioni per quanto concerne la capacità dell’unione di affermarsi come attore politico pieno nel quale gli Europei si riconoscano come soggetti politici (§ 3). Infine, valuteremo alcuni degli ostacoli alla capacità dell’Unione di utilizzare a pieno la propria “potenza strutturale”.

## **1. La politica estera europea: tra tradizione e innovazione**

Se guardiamo alla politica estera dell’Unione Europea, non possiamo limitarci alle relazioni esterne dell’Unione, né possiamo farci fuorviare dalle gabbie concettuali della terminologia di Maastricht e scindere nettamente le relazioni esterne (I pilastro) dalla vera e propria politica estera e di sicurezza comune (PESC, II pilastro). Dobbiamo altresì porci dal punto di vista di altri attori internazionali e dei cittadini europei stessi e guardare alle proiezioni esterne del *sistema UE*, indipendentemente dal loro status giuridico e dalle forme di sovranità prevalenti (sopranazionale vs. intergovernativa). Per questo in questo saggio, per “politica estera europea” (PEE) si intende *l’insieme di azioni politiche percepite dagli attori esterni come azioni dell’Unione europea e che possono essere considerate il risultato della sistema di*

---

<sup>3</sup> Ciampi Carlo Azelio (2002), *Intervento del Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, all’Istituto Universitario Europeo* - 26 Settembre 2002 (<http://www.quirinale.it/Discorsi/Discorsi.asp>).

<sup>4</sup> *Dichiarazione di Laeken sul futuro dell’Europa*, Allegato alle Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Laeken, 14-15 Dicembre 2001 (SN300/01 ADD1).

*governance su più livelli che caratterizza l'Unione*<sup>5</sup>. Ciò significa che la PEE include azioni e decisioni prese in tutti i pilastri dell'architettura di Maastricht, nonché una vasta gamma di attori che vanno dagli stati membri alle istituzioni formali dell'Unione come Commissione e Parlamento europeo. Infine, la PEE non è costituita solo da azioni materiali ma da anche da azioni non materiali come discorsi, dichiarazioni ed altri atti comunicativo non linguistici.

La percezione che dell'Unione hanno altri attori internazionali o gli stessi cittadini europei si forma attraverso atti esterni dell'Unione in vari settori, indipendentemente dal fatto che le decisioni in proposito seguano procedure e ripartizione di competenze propri del I, II o III pilastro. Agli occhi dei cittadini europei, l'Unione è lo stesso attore internazionale sia quando negozia il protocollo di Kyoto, sia quando mostra la propria incapacità di gestione della guerra in Jugoslavia. Ciò che in definitiva conta per l'immagine che l'Unione produce di sé stessa – internamente ed esternamente – è ciò che fa o non fa. Azioni e omissioni sono egualmente importanti per la definizione dell'identità internazionale dell'Unione e non basta al pubblico interno ed internazionale che parte delle omissioni o inefficienze possono essere facilmente spiegate alla luce della natura peculiare di questo sistema politico che ha sviluppato capacità decisionale sopranazionale in alcuni settori e non in altri.

Se adottiamo una definizione ampia di PEE come quella sopra proposta, diventa difficile sostenere, come talvolta alcuni fanno, che l'Unione non abbia una politica estera. Egualmente difficile, però, è affermare che l'Unione ha una politica estera tradizionale (guidata più da interessi di breve periodo che da valori o da interessi di lungo periodo). In molte occasioni, infatti, l'Unione (ma spesso non i suoi stati membri), contrapponendosi ad altri attori internazionali (gli Stati Uniti in primo luogo), ha assunto posizioni ispirate a un diverso modo di guardare la politica estera – come strumento per modificare profondamente l'ambiente circostante, a protezione di interessi di lungo periodo e nel rispetto di alcuni principi fondamentali.

Ai negoziati internazionali per il clima, a Kyoto (1997), Bonn (2001) o Johannesburg (2002), l'Unione ha sostenuto una posizione riguardo la tutela dell'ambiente e la possibilità di un (parziale) passaggio a fonti di energia non inquinanti che l'ha vista contrapporsi nettamente ad altri paesi sviluppati, primi tra tutti gli Stati Uniti. Una posizione analogamente distante è stata assunta al vertice dell'organizzazione mondiale del commercio di Doha nel Novembre 2001 (quando la Commissione ha fatto parziali concessioni a una riduzione del sostegno comunitario all'agricoltura, in modo da mettere i paesi meno sviluppati in una condizione di minor svantaggio per quanto riguarda le loro esportazioni agricole).

Ancora, l'opposizione dell'Unione alla produzione e importazione di organismi geneticamente modificati (OGM) e la conseguente azione internazionale in tal senso, sono da vedere come il risultato di un'applicazione del principio di precauzione, tipicamente applicato nel caso della tutela dell'ambiente e della salute. L'applicazione di questo principio risponde

---

<sup>5</sup> Rielaborato da Brian White, 1999, "The European Challenge to Foreign Policy Analysis", *European Journal of International Relations*, 5(1), pp: 37-66. Il concetto di *multilevel structure of governance* è stato sviluppato da autori come Gary Marks per indicare una capacità di *governance* all'interno dell'Unione distribuita su più livelli in cui l'interazione tra livelli (e la distribuzione di sovranità tra essi) è più flessibile e meno chiaramente e costituzionalmente definita di quanto accada in un sistema federale. In questo caso l'UE può essere fatta rientrare nella categoria interpretativa dello Stato post-vestfaliano. La capacità di *governance* dell'Unione non sarebbe infatti espletata da un nucleo forte e chiaramente definito di istituzioni collocate su un territorio, ma avverrebbe attraverso processi e attività politiche che scaturiscono dall'interazione tra soggetti diversi (agenti economici, ministri nazionali, funzionari dell'Unione, lobby, ecc.) a diversi livelli (capitali nazionali, incontri bilaterali di rappresentanti degli Stati, sedute della Commissione o del Parlamento europeo, ecc.). Cf. G.Marks. F.W. Sharpf, P.C. Schmitter, W. Streeck (a cura di), 1996, *Governance in the European Union*, Sage, London.

ad una concezione del rapporto tra scienza, natura e tecnologia che trova diretta applicazione nella gestione degli affari interni ma che tende ad avere ripercussioni significative anche sulla gestione degli affari esterni (ambiente, OGM e commercio di alimenti in genere). Un principio, quello di precauzione, che trova poco spazio negli Stati Uniti (sia in politica interna che internazionale – se non nella formula banalizzante della “guerra preventiva”).

Eguale indicativo è il sostegno dell’Unione a favore della costituzione del Tribunale penale internazionale, a conferma di un atteggiamento tendenzialmente favorevole allo sviluppo del diritto internazionale e di istituzioni cosmopolitiche che ne supervisionino l’attuazione. Potremmo dire che quest’ultima funzione rientra in quella modalità di funzionamento dell’Unione nel mondo che potremmo definire di *imprenditore normativo*. L’Unione imprenditore normativo promuove lo sviluppo del diritto internazionale, il rispetto del diritto internazionale e la diffusione di democrazia e tutela dei diritti umani. Per fare un esempio di sviluppo del diritto internazionale, proprio a dicembre 2002, su impulso dell’UE e superando l’opposizione degli Stati Uniti, nel contesto della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti è stato approvato un Protocollo che introduce un meccanismo di ispezione nei paesi che aderiscono alla Convenzione.<sup>6</sup> Il fatto è particolarmente rilevante per il momento nel quale avviene, momento in cui sull’altare della lotta al terrorismo parte dell’occidente pare disposto ad immolare alcuni diritti civili e politici fondamentali. Al contributo dell’Unione alla legittimità e forza del diritto internazionale, va anche aggiunta l’importanza della centralità che esso riveste nei documenti dell’Unione, fino ad aver fatto proprie nella Carta dei diritti fondamentali, norme internazionali codificate, ad esempio, nella Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo.

Quanto al contributo dell’Unione al rispetto del diritto internazionale, uno degli strumenti più utilizzati dall’Unione è quello della condizionalità politica, vale a dire dell’imposizione del rispetto del diritto internazionale o di alcune norme di democrazia e buon governo, in cambio di un trattamento economico privilegiato, del riconoscimento internazionale (nel caso di nuovi stati) o dello status di candidato all’accesso.

Un aspetto specifico dell’UE come imprenditore normativo ha a che fare con l’espansione di norme democratiche. Durante tutti gli anni ’90, l’espansione di norme ed istituzioni proprie della democrazia liberale è stata parte di un vasto programma di prevenzione di conflitti nell’altra metà dell’Europa. Sviluppo economico, democratizzazione, socializzazione democratica delle élite e progressivo avvicinamento alle istituzioni internazionali attive in Europa sono stati gli ingredienti per la costruzione della pace nell’Europa post-bipolare. La riscoperta del nesso di ispirazione kantiana tra pace e democrazia non è cosa nuova, né tantomeno limitata all’Unione Europea. È infatti vero che dopo la fine della Guerra fredda, in risposta alle sfide di quest’ultima, tutte le organizzazioni della cosiddetta architettura di sicurezza europea (Conferenza per la Cooperazione e la Sicurezza in Europa, UE, NATO, Consiglio d’Europa) hanno contribuito a ridefinire il concetto di sicurezza ampliandolo e legandolo strettamente allo sviluppo di istituzioni proprie della democrazia liberale. Le condizioni poste agli stati candidati per l’accesso a tutte queste organizzazioni, l’imposizione del controllo internazionale sulle elezioni, il sostegno sistematico offerto ai paesi in transizione per la revisione dei loro testi costituzionali e assetti istituzionali, sono da leggere come strumenti della politica di sicurezza olistica messa in campo dalle organizzazioni europee dopo la fine del bipolarismo. Il fine pare proprio essere quello della creazione di un

---

<sup>6</sup> La Convenzione è in vigore dal 1989. Il Protocollo è stato adottato dall’Assemblea generale dell’ONU, a novembre 2002, con 107 voti a favore, 37 astensioni e 8 voti contrari: Cina, Cuba, Giappone, Israele, Nigeria, Siria, Stati Uniti d’America e Viet Nam. L’adozione formale alla sessione plenaria dell’Assemblea Generale di dicembre 2002.

sistema di comunità di sicurezza democratiche caratterizzato da diversi gradi di maturità, ma nel quale il senso di appartenenza è definito dalla natura del sistema politico interno (la democrazia liberale) e dai principi sui quali si fonda.<sup>7</sup> L'Unione è chiaramente un'istituzione leader di questo processo, grazie alla vasta gamma di strumenti dei quali dispone<sup>8</sup>, al suo potere di attrattiva e, *last but not least*, alla sua propensione ad adottare misure di prevenzione dei conflitti che agiscono sulle loro radici profonde.

Se è vero che la condizionalità democratica, legata al potere economico e di attrattiva dell'Unione, è uno strumento principe dell'EU imprenditore normativo, è anche vero che l'Unione non applica coerentemente la condizionalità democratica e soprattutto assai raramente la rafforza ricorrendo alle sanzioni minacciate<sup>9</sup>. Se è indiscutibile che l'Unione tende a ricorrere più al suo potere di attrattiva e alla promessa di remunerazioni (accordi privilegiati, crediti, aiuti economici ecc.) che al ricorso alla punizione, non si può da questo dedurre che la sua capacità di veder soddisfatte le proprie richieste ne sia gravemente compromessa. Il forte potere di attrattiva dell'Unione e la coercizione di fatto rappresentata da ritorsioni non materiali - ma non per questo non efficaci - come la pubblica condanna (*blaming* nella letteratura), danno forza alla condizionalità democratica anche in assenza di ritorsioni materiali. Inoltre, la condizionalità viene sempre accompagnata sia da una serie di programmi rivolti alla popolazione civile (attuati direttamente o, più spesso, attraverso le organizzazioni non governative attive sul terreno) e dall'apertura di un dialogo politico su più livelli che fornisce all'Unione un ulteriore canale per la socializzazione (questa volta di ampie fasce della popolazione) attorno a norme e principi propri della democrazia liberale<sup>10</sup>. Questo

---

<sup>7</sup> Ho sviluppato questo concetto in uno studio sul contributo di NATO ed UE alla creazione di comunità di sicurezza democratiche nell'ultimo decennio: Sonia Lucarelli, 2002a, *Peace and Democracy: The Rediscovered Link. The Eu, Nato and the European System of Liberal-Democratic Security Communities*, NATO-EACP Final Research Report (<http://www.nato.int/acad/fellow/00-02/Lucarelli%27s.pdf>); ibidem, 2002b, *Unione Europea, NATO e la costruzione di comunità di sicurezza democratiche in Europa Centro-orientale*, in «Teoria Politica», 2, pp. 87-120. Per un'analisi del ruolo della CSCE si vedano Emanuel Adler, 1998, "Seeds of Peaceful Change: The OSCE's Security Community-Building Model", in Emanuel Adler, Michael Barnett (a cura di), *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press.; Flynn Gregory, Farrell Henry, 1999, "Piecing Together the Democratic Peace: The CSCE and the 'Construction' of Security in Post-Cold War Europe", *International Organisation*, 53(3): 505-535. Sul Consiglio d'Europa, Checkel Jeffrey T., 2001, "Why Comply? Social Learning and European Identity Change", *International Organisation*, 55 (3): 553-588.. Altri studi sul ruolo della NATO come esportatrice di norme internazionali includono: Alexandra Gheciu, 2002a, "Security Institutions as Agents of Socialization? NATO and Post-Cold War Central and Eastern Europe", paper presentato al workshop IDNET, Istituto Universitario Europeo, Firenze, 22-23 febbraio 2002; Alexandra Gheciu, 2002b, "Global Governance and Democracy Promotion in the Post-Cold War Period? The Kosovo Case", manoscritto, Istituto Universitario Europeo, Firenze, aprile 2002; Trine Flockhart, 2001, "Democracy, Security and the Social Construction of Europe", *Perspectives on International politics and Society*, 2 (1), 27-53; Trine Flockhart, 2002, "Socialization in NATO's P.A.", paper presentato alla 3a CEEISA-RISA-NISA Convention, Mosca 20-23 giugno 2000; Frank Schimmelfennig, 1998/9, "NATO Enlargement: A Constructivist Explanation", *Security Studies*, 8 (2/3): 198-234.; Michael C. Williams, Iver B. Neumann, 2000, "From Alliance to Security Community: NATO, Russia and the Power of Identity", *Millennium*, 29 (2): 357-387; Thomas Risse-Kappen, 1996, "Identity and Democratic Security Community: The Case of NATO", in Peter Katzenstein (a cura di), *The Culture of National Security*, New York, Columbia University Press.

<sup>8</sup> Karen E. Smith, 1998, *The Making of EU Foreign Policy: The Case of Eastern Europe*, New York: St Martin's Press; Karen Smith, 2001, "XXX", in Zielonka Jan, Právda Alex (a cura di), 2001, *Democratic Consolidation in Eastern Europe. Vol. II: International and Transnational Factors*, Oxford, Oxford University Press; Richard Youngs, 2001, "European Union Democracy Promotion Policies: Ten Years On", *European Foreign Affairs Review*, 6 (3) , pp. 355-375; Christopher Hill, 2001, *The EU's Capacity for Conflict Prevention*, "European Foreign Affairs Review", 6, pp. 315-333.

<sup>9</sup> Vd. Youngs, 2001 op. cit.

<sup>10</sup> Sul ruolo della persuasione nella politica internazionale, v. *inter alia*, Jeffrey T. Checkel, 2000, *Compliance and Conditionality*, Oslo, Arena Working Papers, WP 00/18; e Checkel, 2001 op. cit.; Flockhart 2002 op. cit.; Thomas Risse, Kathryn Sikkink, 1999, "The Socialization of International Human Rights Norms Into Domestic Practices: Introduction", in T. Risse, C. Ropp, K. Sikkink (a cura di) *The Power of Human Rights: International*



naturalmente, vale particolarmente per i paesi candidati o che aspirino a divenire tali, ma non solo per questi.

Del resto, l'espansione della democrazia e il vasto consenso sul fatto che questa rappresenti la sola forma di governo legittima è una caratteristica propria della politica internazionale contemporanea, una politica che produce risultati che vanno al di là della volontà dei singoli attori (individuali o collettivi) impegnati nella diffusione della democrazia<sup>11</sup>. Il fenomeno può essere letto come il risultato dell'espansione della "società internazionale" cara ad Hedley Bull, o come frutto dei processi di globalizzazione, che producono (e sono costituiti da) processi di trans-nazionalizzazione e de-nazionalizzazione da un lato<sup>12</sup>, e processi di universalizzazione di alcuni valori e finanche diritti dall'altro<sup>13</sup>. L'Unione europea può essere vista sia come *laboratorio* della trasformazione della politica in epoca contemporanea (un luogo nel quale le molteplici forze della globalizzazione hanno già prodotto importanti mutamenti nel funzionamento della politica), sia come *motore* della globalizzazione (un attore che si fa promotore dell'universalizzazione di alcuni valori e sistemi di governo, nonché promotore di alcune forme di *governance* globale).

Epicentro di quella società internazionale fondata sui valori della pace, democrazia, solidarietà e tolleranza, l'Unione vive al proprio interno le contraddizioni ed i problemi profondi di quella società (dalla tenuta del *welfare state* e della solidarietà sociale, alla rilettura della tolleranza in società sempre più multietniche), ma si fa anche forza promotrice dell'affermazione di quegli stessi valori sul piano internazionale. Quello che più è richiesto all'Unione è di portare alle estreme conseguenza questa natura "diversa" e fornire un modello di gestione della globalizzazione che combini i suoi valori fondamentali con la realizzazione di una giustizia internazionale di cui da più parti viene denunciata l'assenza.

Quello che ci si può domandare non è se l'Unione abbia una politica estera, ma se la qualità di questa politica estera sia messa in pericolo dalla incoerenza con la quale essa viene definita. Non si tratta tanto dell'incoerente applicazione della condizionalità democratica di cui sopra (che pure presta il fianco a critiche generiche sull'uso della condizionalità politica), ma dell'incapacità di far sentire la propria voce in situazioni nelle quali ci si attenderebbe di sentirla. È il caso, in particolare, di violazioni gravi di quei principi e valori tanto richiamati nelle dichiarazioni europee. È il caso della fallimentare gestione della guerra nella ex Jugoslavia e della mancanza di un dibattito pubblico e di una coerente interpretazione del concetto di "intervento umanitario"<sup>14</sup>, generalmente concepito come l'uso della forza per fermare un genocidio o diffuse violazioni dei diritti umani. Nel caso della guerra in Bosnia, l'immagine che l'Unione ha dato di sé (internamente ed esternamente) è stata quella di un attore incapace o disinteressato a dare contenuto ai principi tanto frequentemente richiamati.

---

*Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press. Sul rapporto tra stile comunicativo e *chances* di persuadere rimando a Lucarelli 2002b op. cit.

<sup>11</sup> Francis Fukuyama, 1992, *The End of History and the Last Man*, London, Harmish Hamilton; Luigi Bonanate, 2000, *Transizioni democratiche 1989-1999. I processi di diffusione della democrazia all'alba del XXI secolo*, Franco Angeli, Milano.

<sup>12</sup> Beck Ulrich, 1997, *Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag (English edition, 2000, *What is Globalization?* Oxford, Blackwell); e David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt, Jonathan Perraton, 1999, *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Stanford, Stanford University Press.

<sup>13</sup> Jürgen Habermas, 1998, *Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie*, Suhrkamp, Frankfurt am Main.

<sup>14</sup> M. Pugh, 1997, "Peacekeeping and Humanitarian Intervention", in B. White, R. Little, M. Smith, *Issues in World Politics*, London, Macmillan; Tonny B. Knudsen, 1997, "European Approaches to Humanitarian Intervention: From Just War to Assistance - and Back Again?", in K. Erik Jørgensen (a cura di), *European Approaches to Crisis Management*, The Hague, Kluwer Law International.

Poco conta che quando è scoppiata la guerra nella ex Jugoslavia (1991) l'Unione fosse ancora "Comunità europea" e stesse negoziando la nascita di una politica estera e di sicurezza comune (poi inserita nel Trattato di Maastricht concordato nel Dicembre 1991). Poco conta per l'immagine che l'Europa ha costruito di sé stessa attraverso le omissioni balcaniche che l'Unione non disponesse di alcuna capacità militare autonoma nel 1991 e che poi, alla luce delle lezioni bosniache (Bosnia prima, Albania e Kosovo poi) si sia dotata di maggiori strumenti per l'attuazione della PESC (v. Trattato di Amsterdam), poi di una politica estera di sicurezza e difesa (PESD), nonché di una capacità militare autonoma (Helsinki Headline Goals)<sup>15</sup>. Ciò che conta sono le aspettative frustrate, la sfiducia generata e la formazione di nuove aspettative. È evidente che la struttura del processo decisionale della PEE (multilivello, a sovranità diffusa, con meccanismi decisionali diversi nei diversi pilastri e con scarso coordinamento tra questi) non facilita efficienza e coerenza. Ciò che più ci si può attendere da un sistema decisionale come quello nel secondo pilastro, intergovernativo, in cui le decisioni sono prese all'unanimità e nel quale ancora tarda a manifestarsi una cultura politica europea, è nella migliore delle ipotesi un accordo minimo, più spesso la paralisi che si traduce in omissione di azione politica comune. È il caso della ex Jugoslavia, ma anche della posizione europea nei confronti della politica statunitense verso l'Iraq (seppur in questo caso si sia sentita una voce comunitaria - quella delle istituzioni comunitarie - mentre gli stati hanno teso a partecipare in ordine sparso). Più recentemente, meno eclatante ma non meno significativa anche l'incapacità di presentare un punto di vista europeo, funzionale agli interessi europei (definiti in senso ampio, come si è fin qui argomentato) sul futuro della NATO come unica garante della sicurezza europea in senso forte (per la difesa collettiva dei paesi membri, ma anche per azioni di uso massiccio della forza che nessun attore europeo è in grado di mettere in atto). Come spiegare questa incoerenza? E con quali effetti?

È possibile ipotizzare che si tratti del risultato di una struttura particolare che vede l'Europa sovrana solo nel primo pilastro e che mantiene la sovranità piena degli stati nelle questioni di politica estera tradizionale? Oppure ha più senso leggere l'incoerente applicazione di principi e valori in politica estera come il risultato di un'interpretazione ristretta della natura dell'UE come "potenza civile"?

Prima di tentare alcune spiegazioni, può essere utile concettualizzare la politica estera europea come una politica *strutturale*. Per "politica estera strutturale" si intende una politica estera che mira a trasformare la struttura profonda dell'ambiente circostante in modo da produrre effetti nel medio-lungo periodo. Il fine è quello di sradicare le origini profonde di fenomeni considerati negativi (povertà, discriminazione sociale, totalitarismo) e che potenzialmente possono portare o facilitare l'insorgenza di conflitti violenti. Gli strumenti sono principalmente di tipo economico e diplomatico, con un uso della forza che tende a limitarsi alle sanzioni<sup>16</sup>. Questa modalità della politica estera rappresenta l'estremo di un continuum nel quale al polo opposto si trova una "politica estera tradizionale". fatta di azioni con una portata congiunturale, che tendono a influire sugli effetti di un fenomeno più che sulle cause profonde, che usano tutto lo spettro degli strumenti disponibili (inclusa la minaccia e l'uso della forza) e che tende ad essere meno ispirata a principi e rispondere più a interessi materiali.

---

<sup>15</sup> Jolyon Howorth, 2001, "European Defence and the Changing Politics of the European Union: hanging Together or hanging Separately?", *Journal of Common Market Studies*, 39 (4), pp. 765- 789; Cf. Antonio Missiroli, 2000, *CFSP, Defence and Flexibility*, Chaillot Paper 38, Paris, Institute for Security Studies of the Western European Union; Antonio Missiroli, 2003, "La PESC fra Comunità, politiche nazionali e Alleanza Atlantica", in Sonia Lucarelli (a cura di) *La Polis europea. L'Unione europea oltre l'Euro*, Asterios, Trieste.

<sup>16</sup> Mario Telò (a cura di), 2001, *The European Union and New Regionalism. Regional Actors and Global Governance*, Ashgate, London.

L'Unione come potenza strutturale è l'Unione esportatrice di norme e principi di democrazia e diritti umani, costruttrice di aree di pace democratica e prosperità economica, rappresentante di un'idea di solidarietà sociale che a tratti si trasforma in solidarietà globale e vede ripensati i meccanismi del commercio internazionale (Doha; Johannesburg), l'Unione – infine – laboratorio di definizione di un governo dell'ambiente come bene dell'umanità.

L'Unione come potenza tradizionale è l'Unione della politica di potenza, dell'uso della diplomazia e della forza nella gestione dei conflitti. Quell'Unione che vediamo molto meno e che da più parti si auspicherebbe di vedere di più. Entrambe le Unioni esistono, ma nessuna delle due in modo esclusivo e, soprattutto, senza un chiaro rapporto tra di esse e nessuna chiara prospettiva futura. È la commistione incerta di queste diverse facce della PEE e la sua natura di perenne mutante che rendono difficile la concettualizzazione dell'UE come attore internazionale (a fini descrittivi) e l'individuazione degli strumenti per renderlo più coerente rispetto alla propria natura e più efficiente rispetto ai propri obiettivi. Tuttavia, accettiamo, almeno parzialmente, la sfida e cerchiamo di rispondere a entrambe le domande: (i) di che tipo di attore internazionale stiamo parlando? (ii) in che modo l'azione esterna di questo attore può essere resa più coerente con la natura dell'attore ed i propri fini?

## **2. Alla ricerca delle ragioni costitutive di una politica estera strutturale**

Di che tipo di attore internazionale stiamo parlando? Cosa dell'Unione la rende incline a sviluppare, con successo, una politica estera di tipo strutturale?

Le spiegazioni sono molte e probabilmente nessuna in grado di spiegare da sola il “fenomeno UE”. La prima che viene in mente ha a che fare con l'asimmetria degli strumenti a disposizione dell'Unione nel primo pilastro (schematizzando: strumenti economici) con quegli nel secondo pilastro (schematizzando: strumenti militari e diplomatici). Detto con la nota formula coniata da François Duchêne<sup>17</sup> l'Europa *Potenza civile*, in contrapposizione a “potenza militare”.<sup>18</sup> Le tappe del processo d'integrazione ed il metodo Monnet hanno visto un avvio economico del processo di integrazione europea che solo recentemente ha assunto caratteristiche di integrazione di parte delle istituzioni più squisitamente politiche degli stati membri (la politica estera e di difesa, per fare un esempio). Questo ha dotato l'Unione (prima Comunità) di una incomparabile potenza economica sia per entità delle risorse gestite che per varietà di strumenti a propria disposizione. È questo il motivo per il quale l'Unione si è data una politica estera strutturale piuttosto che tradizionale – detto altrimenti, che ha fatto di limite virtù? Credo che questa lettura sia riduttiva della realtà e del concetto stesso di potenza civile. Anche nella versione di Duchêne “potenza civile” non si riduceva ad una formula per indicare una potenza economica con scarso potere politico, ma rimandava ad un attore internazionale che diffonde internazionalmente standard di buona condotta democratica, sulla base di un'etica della responsabilità che è generalmente riservata alla politica interna di un sistema politico (la responsabilità dei politici verso i propri cittadini e di questi ultimi verso la propria

---

<sup>17</sup> François Duchêne, 1972, “Europe's Role in World Peace”, in R. Mayne (a cura di), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, Fontana, London; François Duchêne, 1973, “The European Community and the Uncertainties of Interdependence”, in M. Kohnstamm, W. Hager (a cura di), *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*, Macmillan, Basingstoke.

<sup>18</sup> Per riformulazioni recenti del concetto di potenza civile, in ottica costruttivista, si veda Sebastian Namisch, Hanns W. Maull (a cura di), 2001, *Germany as a Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic*, Manchester and New York, Manchester University Press. Per un'introduzione al costruttivismo, v. Emanuel Adler, 1997b, “Seizing the Middle Ground: Constructivism and World Politics”, *European Journal of International Relations*, 3(3), pp. 319-363.

comunità socio-politica).<sup>19</sup> Sulla scia del *telos* profondo del processo di integrazione ai suoi esordi ancora (già?) negli anni '70 si pensava ad un attore internazionale qualitativamente diverso non solo per la sua incapacità di essere all'altezza delle grandi potenze militari, ma perché portatore di una particolare concezione del ruolo della politica, anche internazionale (l'esportazione di norme a principi, sulla base di un'etica di responsabilità nei confronti de "gli altri").

Non è quindi un caso se oggi si leggono definizioni dello spazio europeo quali quelle di Göran Therborn che parla di una "area normativa": un sistema di norme regolative che si è sviluppato attraverso l'esperienza storica delle ideologie forti (gli "ismi" della storia europea) e delle conquiste sociali<sup>20</sup>. Il ruolo dell'Europa nel mondo contemporaneo non può che essere legato a questa sua natura "normativa" ed al suo potenziale economico e di attrattiva. Attorno a questa natura e potenziale, l'Unione ha di fatto già influenzato il comportamento di altri attori internazionale, fonendo un *modello* di riferimento sia di tipo economico (basti pensare all'effetto di imitazione su altre aree di integrazione economica regionale<sup>21</sup>), sia di tipo normativo (di sistema politico nel quale la prosperità economica si sposa con il rispetto dei diritti umani, il rispetto delle differenze, la sopranazionalità e la regolamentazione legislativa).

La portata dell'Unione come area normativa è resa ancora più esplicita da Ian Manners che parla dell'Unione come di una vera e propria "potenza normativa". L'Unione Europea non rappresenta esclusivamente né una potenza civile di natura intergovernativa che utilizza gli strumenti economici e la diplomazia internazionale, né una potenza militare di natura sovranazionale che utilizza le forze armate e l'intervento internazionale, bensì una potenza normativa di natura "ideativa" caratterizzato da principi comuni e dal superamento delle categorie di statualità ed inter-nazionalità<sup>22</sup>. Il concetto non si distanzia radicalmente da quello di "potenza civile" François Duchêne, ma semmai lo rivede in ottica contemporanea e lo raffina.

In tutte queste letture della natura dell'UE - così come in molte altre - c'è una tendenza a caratterizzare l'Unione come un attore che fonda la propria politica su una serie di principi e valori e che tende ad esportarli nell'ambiente circostante. Questa "identità internazionale" dell'Unione<sup>23</sup> avrebbe la sua ragion d'essere non tanto nelle modalità dell'integrazione o nell'"incompiutezza" dell'Unione, ma nella sua natura profonda, nella sua vocazione iniziale

---

<sup>19</sup> Più recentemente, un filone di analisi ha analizzato gli effetti dei processi di globalizzazione e come questi abbiano creato un abbattimento di fatto della separazione tra politica interna e politica internazionale, rendendo i politici responsabili nei confronti di tutti coloro sui quali le decisioni politiche ricadano, siano essi o meno cittadini del sistema politico per il quale la decisione è specificamente adottata (Cf. Habermas 1998 op. cit; Luigi Bonanate, 2001, "2001: la politica interna del mondo", *Teoria politica*, vol. 17, n. 1, pp. 3-26.; Bertrand Badie, 1999 op. cit.

<sup>20</sup> Göran Therborn, 2001, "Europe's Breaks with Itself. The European Economy and the History, Modernity and World Future of Europe", in Furio Cerutti and Enno Rudolph, *A Soul for Europe, Volume II On the Cultural and Political Identity of the Europeans. An Essay Collection*, Leuven, Peeters, pp. 73-94, cit. p. 85.

<sup>21</sup> Mario Telò, 2001, "Reconsiderations: Three Scenarios", in Mario Telò (a cura di) 2001 op. cit.

<sup>22</sup> Ian Manners, 2002, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", *Journal of Common Market Studies*, 40, 2, pp. 253-274, cit. p. 252.

<sup>23</sup> Il concetto di "identità internazionale" è qui usato in modo blando e non stringente. Si intende tuttavia la rappresentazione che di sé l'Unione proietta esternamente e quella che gli altri costruiscono dell'Unione stessa sulla base della propria esperienza e categorie mentali. Evidentemente nulla osta che le due rappresentazioni divergano. Visto il focus esclusivo sull'UE di questo saggio, mi limito ad intendere per "identità internazionale" la proiezione della propria immagine verso l'esterno da parte dell'Unione. Per una raccolta di saggi sull'identità internazionale dell'UE nelle sue varie facce Cf. Lars-Erik Cederman (a cura di), 2001, *Constructing Europe's identity : the external dimension*, Boulder, CO : Lynne Rienner Publishers.

(la costruzione di pace e benessere attraverso la creazione di uno spazio di cooperazione tra Stati, ad alta densità normativa).

Se la proiezione esterna dell'Unione non dipende solo, né tanto, dalla natura asimmetrica del suo potere (molto potere economico, poco potere politico), ma piuttosto dalla natura profonda dell'Unione che si è poi tradotta in trattati, regole di funzionamento, finalità di politica estera, allora l'ipotesi di un superamento della politica estera strutturale una volta che il processo di integrazione si sia compiuto è una possibilità irrealistica. L'ipotesi di una UE "superstato", tanto temuta da Tony Blair, non solo non è pensabile per motivi di irrealizzabilità pratica (per la persistente resistenza degli stati membri a cedere completamente la propria sovranità in alcune aree della politica), ma è obsoleta in termini puramente concettuali in un mondo nel quale si assiste alla trasformazione delle categorie tradizionali (all'interno delle quali è possibile parlare di Superstato, Superpotenza, etc) della politica quali Stato-nazionale, sovranità, governo. Bertrand Badie mostra efficacemente come una finzione che si è dimostrata utile per secoli, la sovranità appunto, divenga difficilmente sostenibile oggi che i processi di "mondializzazione" fanno dell'interdipendenza tra stati "un principio attivo del gioco internazionale"<sup>24</sup>, portano alla formazione di aree di deregolamentazione della politica in mano a soggetti non controllati dallo stato, e vedono la permanenza di un concetto tradizionale di sovranità statale (garantito dal diritto internazionale e ancora oggi fattore di mobilitazione collettiva, basti pensare alla Palestina o alla Cecenia) e l'erosione del concetto stesso. Peraltro, una vasta letteratura che si occupa dell'impatto della globalizzazione sulla politica non manca di evidenziare come questa metta in crisi (o evidenzi) aspetti problematici della modernità<sup>25</sup>, ivi incluso il concetto di sovranità e della "perfetta corrispondenza tra territorio nazionale, sovranità, spazio politico e comunità politica democratica"<sup>26</sup>.

L'Unione Europea è un esempio di come le nuove forme della politica possano difficilmente essere rappresentate attraverso categorie tradizionali: "avvicinarsi alla costruzione europea utilizzando il paradigma sovranista – afferma Badie – rientra nel campo della quadratura del cerchio"<sup>27</sup>. *Governance* è ormai una formula preferita a "government" non solo per indicare la complessità della distribuzione della sovranità e della capacità decisionale all'interno dell'Unione, ma per indicare più generalmente un ordine alternativo a quello tradizionale in quanto orizzontale, reticolare e decentrato, con una molteplicità di attori internazionali statuali e non.

Detto altrimenti l'Unione non diverrà un superstato non solo per difficoltà tecniche, ma anche perché la sua origine e storia ne fanno un attore qualitativamente diverso e perché la tendenza generale della politica in epoca contemporanea porta verso la complessità della *governance* piuttosto che verso la rassicurante semplicità del *government*<sup>28</sup>.

Se guardiamo l'Unione come un sistema politico frutto, motore (in quanto forza propulsiva) o laboratorio (nel quale dinamiche e meccanismi della politica in epoca di globalizzazione sono messi alla prova) della globalizzazione, allora anche il carattere apparentemente incompiuto dell'Unione ed il suo "tendere verso" potrebbe non essere una condizione temporanea ma strutturale. La duplice natura di "attore" e "processo" è stata una realtà della CE/UE fin

<sup>24</sup> Badie, 1999, op. cit. p. 17 trad. it.

<sup>25</sup> Dimitri D'Andrea, Elena Pulcini (a cura di), 2002, *Filosofie della globalizzazione*, Pisa, ETS.

Judith Goldstein and Robert O. Keohane (a cura di), 1993, *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, institutions and political change*, New York, Cornell University Press.

<sup>26</sup> Held et al. 1999, op. cit., p. 29

<sup>27</sup> Badie, 1999, op. Cit. p. 18 trad. it.

<sup>28</sup> Sonia Lucarelli, 2003, "La polis europea. Un'introduzione", in Sonia Lucarelli (a cura di) *La Polis europea. L'Unione europea oltre l'Euro*, Asterios, Trieste.

dall'inizio, con notevoli problemi per la formulazione di una politica estera efficiente<sup>29</sup>. Eppure neppure la conclusione dei lavori della Convenzione e la redazione di un nuovo Trattato (o di una vera e propria Costituzione europea) potranno definitivamente fine al carattere incompiuto dell'Unione. Infatti, non solo i problemi sul tavolo (Cf. *Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Europa*) non potranno essere tutti risolti, ma anche quegli che lo saranno richiederanno un grande sforzo di immaginazione per la definizione di assetti istituzionali innovativi, in grado di rispondere alle sfide di un sistema internazionale largamente post-nazionale. Infine, l'indeterminatezza dell'Unione sarà ancora a lungo protratta dall'incertezza circa gli stessi confini geografici dell'Unione.

Quali considerazioni si possono trarre dalla natura peculiare di questo attore politico? Quale politica estera e, più ampiamente, quale ruolo internazionale è possibile ipotizzare per un soggetto politico così *sui generis* e mutevole? Nessuna risposta definitiva è possibile, ma possiamo tentare di trarre alcune considerazioni da quanto detto e lavorare attorno ad esse.

### **3. Identità politica, relazioni esterne ed efficienza: alla ricerca della quadratura del cerchio**

Se il quadro sopra esposto dipingeva un attore complesso con problemi complessi da risolvere, esso è tuttavia sempre semplificatorio rispetto alla complessità delle questioni che toccano la PEE. Infatti, non solo vi si trascurano gli aspetti relativi alla relazione concreta tra l'UE ed il resto del mondo (che lascio ad altri contributi in questa ricerca), ma non presta la dovuta attenzione ad un altro processo in corso nell'Unione strettamente connesso con la politica estera (anche se raramente tale connessione è riconosciuta in letteratura): la costruzione di un'identità politica europea. Infatti, la natura e le caratteristiche della politica estera strutturale dell'Unione europea non sono soltanto funzionali alla definizione di un'immagine *esterna* dell'Unione, ma sono parte costitutiva della progressiva definizione di un'identità politica degli europei.

Il processo di costruzione di un'identità europea non deve essere sottostimato in quanto è solo con il successo di questo processo che la nascita di un vero e proprio *demos* europeo è possibile, ed è solo così che l'Unione può diventare un sistema politico legittimo e – anche in virtù di questo – efficace. Visto il profondo legame – qui sostenuto – tra politica estera europea e processo di costruzione dell'identità europea, permettetemi di spendere alcune parole sul primo.

L'identità politica europea può essere solo un fenomeno costruito, che non necessariamente necessita del riconoscimento di una comune identità culturale tra gli europei<sup>30</sup>. Seppur dubbi possono essere sollevati sulla necessità di un fondamento naturale (biologico) o culturale (quindi storicamente definito) dell'identità politica in genere<sup>31</sup>, a maggior ragione l'identità politica in una realtà multinazionale, multiculturale e post-statuale come quella europea può solo esistere solo in quanto identità socialmente costruita. Tale costituzione non può avvenire sulla base del comune riconoscimento in una cultura comune, in una rilettura forzosa della

---

<sup>29</sup> Sonia Lucarelli, 2000, *Europe and the Breakup of Yugoslavia. A Political Failure in Search of a Scholarly Explanation*, The Hague, Kluwer Law International; ibidem, 2003b, "La politica estera di un attore in via di definizione. L'Unione e la guerra nella ex Jugoslavia", in Sonia Lucarelli (a cura di) *La Polis europea. L'Unione europea oltre l'Euro*, Asterios, Trieste.

<sup>30</sup> Habermas 2001, op. cit.

<sup>31</sup> Benedict Anderson, 1983, *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Verso, London.

storia alla ricerca di comuni miti fondativi (come tendono a fare gli etno-nazionalismi ed i neo-nazionalismi), ma piuttosto nel riconoscimento di appartenenza ad un gruppo politico che riconosce come propri un insieme di valori e principi sociali e politici<sup>32</sup>. Il comune riconoscimento attorno a valori e principi che plasmano il senso di appartenenza al gruppo politico non è spontaneo, né il frutto di oscure alchimie, ma piuttosto, come spiega Furio Cerutti, il risultato di un processo argomentativo (quale quello che si può avere quando ci riconosciamo nei valori espressi nella Carte dei diritti fondamentali o in altri documenti dell'Unione), ma anche a-logico e simbolico (come quando guardiamo a quella stessa Carta o all'euro al di là del loro valore legale o economico, per vederli come simboli dell'unità europea e portati di una storia comune). In questo processo di formazione di un'identità politica europea di fondamentale importanza sono i valori e principi sociali e politici che emergono dalle azioni ed omissioni del sistema politico europeo. Non è infatti pensabile un'identità politica sganciata da un comune riconoscimento in un sistema politico che oggettivizza e rappresenta quell'identità politica. La credibilità del sistema politico (fatta anche di coerenza con i propri principi d'efficienza) è pertanto una componente della formazione di un'identità politica europea. La sua capacità di prendere posizione su grandi temi della vita politica e sociale - come lo stato sociale, la vita e la morte, la giustizia domestica e globale - è indispensabile per la definizione di un'identità politica europea.

In un mondo nel quale, lo abbiamo detto, la separazione tra politica interna e politica estera è in via di superamento, e in un contesto politico nel quale - per definizione - la separazione tra domestico e internazionale è assai labile (basti pensare alla stupefacente condivisione e suddivisione della sovranità nel sistema multilivello europeo), la politica che conta per la costituzione dell'identità politica è sia domestica sia internazionale (la riforma dello stato sociale, quanto la posizione delle istituzioni comunitarie ai negoziati per il clima globale). Le grandi questioni internazionali che danno il senso di quale comunità politica rappresenti l'Unione sono quelle che riguardano l'uso della forza, la logica ed i principi del commercio internazionale e come questo si debba rapportare alle grandi questioni della giustizia globale, il principio di solidarietà, ecc. Questioni difficili, con le quali però l'Unione non può fare a meno di confrontarsi se vuol costituirsi come attore internazionale, un attore che per sua natura può essere solo post-nazionale e post-moderno.

Tutto ciò implica che una PEE efficace e coerente non è necessaria “solo” per lo status internazionale dell'UE o per la concreta risoluzione di problemi politici globali, ma anche per la tenuta dell'Unione come sistema politico credibile – in primo luogo – agli occhi dei propri cittadini. Come costruire una PEE che soddisfi tutte queste necessità?

Abbiamo sostenuto che la natura dell'Unione, il suo *telos* iniziale quale si è solidificato nei trattati e negli atti concreti, non può essere considerato un fenomeno transitorio. Tantomeno può essere considerata semplicemente residuale (in mancanza della capacità di fare altro) una politica estera di tipo strutturale quale quella adottata dall'Unione. Anzi è proprio a partire da essa l'Unione può definire la propria identità interna ed esterna. Ciò, sia detto a chiare lettere, non significa rinunciare a dotarsi di strumenti e capacità di una politica estera tradizionale (capacità militari in primo luogo, ma anche diplomatiche proprie), ma significa inserirle in una quadro che è quello di un attore più orientato a “prevenire” che a “curare” (come mostra l'uso quasi ossessivo di “prevenzione” nei documenti dell'Unione). Ciò che non può più tardare a venire, pena la minaccia della credibilità interna ed esterna dell'Unione (e quindi la

---

<sup>32</sup> Furio Cerutti, 2001a, “Towards the Political Identity of the Europeans. An Introduction”, in F. Cerutti, E. Rudolph (a cura di), *A Soul for Europe*, volume 1 (*On the Political and Cultural Identity of the Europeans. A Reader*) Peeters, Leuven; Furio Cerutti, 2002, “A Political Identity of the Europeans?”, *Thesis Eleven* in corso di stampa.

sua tenuta come sistema politico), è la capacità di azione comune. Lo spettacolo che la politica estera e di sicurezza sta dando di sé in occasione della gestione della crisi irachena (al febbraio 2003) non fa bene né all'Unione come attore politico, né alla politica internazionale.

L'incapacità degli stati membri di seguire coerentemente una posizione comune (seppur minima, come quella dichiarata dai Quindici il 27 gennaio) mette palesemente a repentaglio ogni progetto di rafforzamento della PESC e, a maggior ragione, della PESD. Ma il filo-americanismo a oltranza di alcuni degli stati membri (almeno i 4 che hanno firmato la lettera degli 8 paesi europei del 30 gennaio) mina anche la possibilità che l'Europa possa dare un suo contributo alla gestione della crisi e alla lotta al terrorismo, contrapposto a quello militarista ed allarmista di matrice statunitense. In questo contesto diventa impossibile per l'Unione ribadire quei valori che le sole voci istituzionali (Prodi e Solana) sembrano ribadire con coerenza – il multilateralismo, la centralità del rispetto del diritto internazionale senza eccezioni, la tutela della democrazia e dei diritti civili e politici malgrado la lotta al terrorismo, una lettura ampia della sicurezza che non abbia bisogno della creazione di un nemico facilmente identificabile per essere efficace. Il contributo che l'Unione potenze strutturale potrebbe dare non è fatto solo di azioni (che attacchino alla radice il terrorismo ed il terreno fertile nel quale opera), ma anche di letture ed interpretazioni (che plasmano la realtà della politica internazionale tanto quanto le azioni). La riduzione del problema alla faccia (paradossalmente rassicurante perché decifrabile) del leader di uno “stato canaglia” mostra tutta l'incapacità dell'occidente di riflettere a fondo sulle origini di ciò che ha prodotto l'11 settembre e sulle implicazioni dell'ordine di polizia mondiale che si va costituendo. L'Europa avrebbe gli strumenti per fornire rappresentazioni alternative del problema, ma in questo clima di sparpagliamento dei 15, ogni rappresentazione alternativa a quella prevalente apparirebbe naivamente come unico risultato di una tentazione all'*appeasement* con terroristi e attentatori.<sup>33</sup>

Non si tratta affatto di rifiutare sempre l'uso della forza (sarebbe stato benvenuto a Sarajevo ben prima di quando sia venuto), ma di valutare accuratamente l'interpretazione della minaccia e di scegliere tra una vasta gamma di strumenti per eliminarla. Una rilettura radicale della sicurezza alla sola luce degli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 - quasi si fosse trattato di un *big bang* che ha cambiato radicalmente la politica internazionale e le sue dinamiche – contribuisce a rendere il mondo più insicuro, non più sicuro. L'exasperazione della società del rischio ed il conseguente bisogno di dare una faccia al rischio stesso non creano più sicurezza, ma più insicurezza. Ciò che l'Unione potrebbe fare per evitarlo, si sta bruciando nel falò degli orgogli nazionali.

Oltre alla lotta al terrorismo anche l'incapacità degli europei di pensare seriamente ed istituzionalmente la propria difesa minaccia credibilità e tenuta dell'Unione. L'incapacità di presentare per tempo una propria proposta sul futuro della NATO – unico strumenti di difesa collettiva efficiente in Europa – ne è un esempio.

Ma come superare l'impasse degli orgogli nazionali senza imporre all'Unione una struttura federale tradizionale anacronistica? Durante i lavori della Convenzione per la revisione dei trattati si sono succedute proposte di architettura istituzionale volte a superare i molti problemi di coerenza ed efficienza della politica estera dell'Unione. Tra le riforme sulle quali pare esserci più consenso si vedono una fusione delle competenze del Commissario per le relazioni esterne e quelle dell'Alto Rappresentante per la PESC, nonché un'estensione delle decisioni a maggioranza qualificata ed un ricorso alla cooperazione rafforzata. Tuttavia,

---

<sup>33</sup> Così Angelo Panebianco definisce l'unica cosa che l'Europa è in grado di fare quando non si allinea con gli Stati Uniti. Panebianco, “Un lunedì amaro nella vita europea”, *Corriere della sera*, 27 gennaio 2003, p.1.



seppure un aggiustamento dei meccanismi decisionali che provocano paralisi o *free raiding* è indispensabile, non ci si può neppure attendere che questo sia sufficiente. È la cultura politica dei *leaders* europei che deve mutare, di pari passo con la consapevolezza delle implicazioni profonde della condotta della PEE sulla tenuta dell'UE come sistema politico. Ma la cultura politica è lenta a cambiare e si trasforma in un rapporto dinamico ma non scontato o a-problematico con le trasformazioni istituzionali (presidenze uniche o voti a maggioranza che siano). Ma cosa plasma la cultura politica di leaders e elettori?

Tra le molte cose che influenzano i processi di costruzione dell'identità politica e che variano in circostanze diverse, abbiamo già evidenziato alcuni fattori che sembrano essere particolarmente importanti nel caso dell'identità europea: la traduzione del sistema di valori di riferimento in azioni politiche, la costituzione di istituzioni comuni (che poi possono assumere anche valenza simbolica), la credibilità delle istituzioni. Perché si realizzi a pieno il riconoscimento della propria appartenenza ad un gruppo politico come fenomeno su larga scala occorre che si crei uno spazio pubblico europeo. Occorre, in altri termini, che si realizzino le condizioni per arene di dibattito pubblico europeo sui temi più disparati della vita politica e sociale. Proprio per questo, autori come Jürgen Habermas<sup>34</sup> hanno visto il dibattito attorno alla futura costituzione dell'Unione come strumento attraverso il quale stimolare la nascita di uno spazio pubblico europeo e, in tal modo, contribuire alla creazione di un popolo (*demos*) europeo. La creazione di uno spazio pubblico europeo (pur sempre costituito da una rete di spazi pubblici nazionali), di una società civile europea e di una comune cultura politica (in parte già esistente, come mostrano alcuni passaggi della *Carta dei diritti fondamentali*) sono elementi interconnessi e tutti indispensabili per il superamento degli attuali limiti dell'Unione. È ancora troppo presto per valutare se il dibattito sul futuro dell'Europa avviato nella Convenzione stia dando i suoi frutti, quello che però pare di intravedere sono piccoli frutti, ancora limitati. Eppure non pare proprio esistere altra via se non uno sforzo dall'alto di cogliere le implicazioni profonde delle politiche adottate, ed uno sforzo dal basso di partecipare e generare dibattito pubblico sull'Europa – ivi incluso il suo ruolo internazionale.

Purtroppo, allo stato attuale, molto si dice e si pensa sui meccanismi decisionali, e poco sulle implicazioni profonde di atti e parole – esattamente in contrasto con la vocazione dell'Unione di agire come una potenza strutturale, attenta al lungo periodo e ai processi profondi.

---

<sup>34</sup> Habermas, 2001 op. cit.

## DALLE RELAZIONI ESTERNE AD UNA NUOVA POLITICA ESTERA EUROPEA

Di  
Rosa Balfour\*

### 1. Introduzione

“[Gli europei] hanno sviluppato una specifica cultura della sicurezza basata sulla prevenzione dei conflitti, la gestione politica delle crisi e la considerazione delle cause profonde, economiche e sociali, dell’azione violenta di tutti i tipi”.

Javier Solana<sup>35</sup>

Nel 1991, quando si dissolsero l’Unione Sovietica e la ex Jugoslavia, questa “cultura della sicurezza” che descrive l’Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza dell’UE non era affatto apparente, se non quasi esclusivamente nella sua dimensione interna: in circa quarant’anni, attraverso l’integrazione, l’Europa occidentale era stata pacificata e la possibilità di nuove guerre era diventata uno spettro del passato. Ma per proiettare esternamente questa pacificazione, l’allora Comunità europea poteva ricorrere essenzialmente agli strumenti della cooperazione economica e allo sviluppo, agli aiuti umanitari ed al commercio estero. Dieci anni dopo, al Consiglio europeo di Göteborg del giugno 2001, l’Unione approvava il Programma per la Prevenzione dei Conflitti Violenti, che rende la prevenzione di lungo e breve periodo un asse centrale e integrato dell’azione esterna dell’UE, con una vasta gamma di strumenti a disposizione per la sua attuazione. Come vedremo, gli strumenti, gli obiettivi e gli approcci delineati dal Programma possono costituire uno degli assi portanti di una politica estera e di sicurezza dell’Europa.

In questo arco di tempo, l’Unione ha iniziato ad assorbire, almeno teoricamente, nuovi concetti di sicurezza che ampliano la percezione dei rischi e delle minacce per abbracciare dimensioni congelate o largamente ignorate durante la Guerra fredda.<sup>36</sup> La gamma dei rischi quindi va dai conflitti interni agli stati alle emergenze dei rifugiati e sfollati, dalla proliferazione delle armi leggere ai traffici illeciti, dalle emergenze ambientali alle crisi economico-finanziarie. Dopo l’11 settembre la lotta al terrorismo internazionale, con tutte le sue implicazioni giuridiche, finanziarie e più strettamente di sicurezza arriva in cima a questa lista.

Secondo una espressione della Commissione europea, questo tipo di rischio origina nel “volto scuro della globalizzazione”; per affrontare, contenere, e gestire questi rischi di natura composita, la politica estera deve sempre dotarsi di capacità (*capabilities*, nel gergo delle organizzazioni internazionali) e strumenti flessibili derivanti da varie forme di intervento economico, diplomatico, politico, assistenziale, militare, culturale.

La filosofia di fondo di questi strumenti di intervento è la costruzione o ricostruzione di quello che la Commissione definisce la stabilità strutturale, i cui pilastri sono costituiti dallo “sviluppo economico sostenibile, la democrazia e il rispetto dei diritti umani, strutture

---

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

<sup>35</sup> Javier Solana, discorso pronunciato alla Conferenza annuale dell’Istituto Studi di Sicurezza dell’Unione europea, Parigi, 1 luglio 2002.. Le citazioni tradotte dall’inglese sono a cura dell’autore.

<sup>36</sup> Per una discussione dei nuovi modelli di sicurezza, vd. il capitolo “I concetti di sicurezza: implicazioni per NATO e UE” in Roberto Menotti e Rosa Balfour, *La Sicurezza in Europa dopo il Kosovo*, Gaeta: Artistic and Publishing Company per il CeMiSS, 2001, pp.26-48.

politiche sostenibili e condizioni ambientali e sociali *healthy*, con la capacità di gestire il cambiamento senza ricorrere alla violenza”<sup>37</sup>.

L’obiettivo di qualificare la politica estera dell’Unione come sostegno alla stabilità strutturale in paesi terzi da un lato riflette quella “cultura” citata da Solana – o forse, più modestamente un metodo – dell’Unione stessa. Si tratta quindi di una proiezione esterna di uno specifico modello di costruzione e mantenimento della stabilità strutturale e della cooperazione tra paesi che non è ancora stato replicato altrove. Dall’altra, la concettualizzazione della stabilità strutturale rimanda anche ai modi di “fare” politica estera che può comprendere l’esercizio della *power politics* così come aspetti più “ignorati” o considerati secondari, come il perseguimento di *milieu goals* e di interessi immateriali. In questo senso, l’uso di concetti come la politica estera strutturale<sup>38</sup> può fornire un utile quadro entro cui analizzare sia la specificità della politica estera europea come manifestazione di una peculiare struttura regionale, sia la gamma degli strumenti che la caratterizzano.

In virtù di questi tratti salienti, l’UE può “agire” nella politica internazionale non solo intervenendo in aree specifiche, ma anche tentando di modificare il contesto e l’ambiente internazionali facendosi promotrice del multilateralismo e del diritto internazionale. Esempi recenti sono il lavoro svolto per la ratifica del Protocollo di Kyoto, la campagna mondiale per l’abolizione della pena di morte, la ratifica del Tribunale penale internazionale.

Una delle argomentazioni di questo contributo è che gli strumenti del primo pilastro comunitario hanno contribuito in modo essenziale alla costruzione della stabilità e della sicurezza in Europa e dovrebbero costituire un muro portante di una nuova Politica Estera Europea (PEE). Ciò detto, un’attivazione efficiente della gamma di principi, obiettivi e strumenti sopra descritta richiederebbe le competenze di tutti e tre i pilastri. Quello comunitario comprende vaste competenze nelle relazioni esterne, le politiche di cooperazione allo sviluppo (condivise con i paesi membri), il commercio internazionale e il ruolo della CE nel WTO, l’euro, l’impatto esterno del mercato unico e delle politiche interne come la Politica Agricola Comune (PAC). Il secondo pilastro comprende le attività specificamente di Politica Estera e di Sicurezza Comune, che fino ad ora ha dato risultati modesti e circoscritti. Il terzo pilastro della Giustizia e Affari Interni (GAI) comprende la cooperazione giudiziaria e di polizie in problematiche che trascendono la tradizionale dicotomia tra sicurezza interna ed esterna<sup>39</sup>. Una nuova PEE renderebbe l’attuale divisione in tre pilastri obsoleta, come è stato sottolineato ripetutamente da molti osservatori. In mancanza di una volontà politica per compiere questo salto, si potrebbe richiedere ai paesi membri di stabilire alcune delle aree in cui l’Unione possa attivarsi senza veti e con le risorse necessarie.

Gli aspetti dell’azione internazionale più legati alla *low politics* e ai *milieu goals* sono spesso ignorati dagli osservatori. Il paragone con gli Stati Uniti sembra d’obbligo e, rispetto all’esercizio della *power politics*, l’Unione europea impallidisce senz’altro se paragonata al suo (ex?) tutore/alleato/talvolta concorrente; ne è esempio la bufera sul caso Iraq nel 2002-03 in cui i paesi europei si sono arroccati su posizioni diverse, rimandando le scelte salienti alla sede dell’ONU, e senza proporre alternative alla strategia dell’amministrazione Bush.

---

<sup>37</sup> Commissione europea, *Communication On Conflict Prevention*, Bruxelles, 11 aprile 2001, COM (2001) 211 final.

<sup>38</sup> Per una trattazione dello *structural foreign policy*, vd. il contributo di Sonia Lucarelli in questo rapporto.

<sup>39</sup> Vd. Ferruccio Pastore, “La Fortezza asimmetrica: il problema dei rapporti tra politiche di sicurezza interna ed esterna nell’Unione europea”, in Rosa Balfour e Ettore Greco, *Il Ruolo Internazionale dell’Unione Europea*, Gaeta: Artistic & Publishing, in corso di pubblicazione, pp. 121-146.

Questo contributo, invece, si propone di identificare i punti di forza dell'Unione europea come attore globale sulla base delle premesse concettuali esposte sopra, perché questi possano essere proposti, con opportune riforme, come caratteristiche non solo specifiche ma anche essenziali. Il percorso di analisi sarà l'inverso di quelli tradizionali: partendo da un breve caso esemplare basato sul processo di allargamento, si cercherà di individuare induttivamente le lezioni apprese, gli strumenti meglio adoperati dall'UE e gli approcci che danno sostanza alle dichiarazioni ufficiali dei principali protagonisti della sua politica estera, e che a loro volta rappresentano delle linee guida e dei principi dell'azione esterna, privilegiando esclusivamente gli strumenti che derivano dalla condizione di "potenza civile", secondo la famosa definizione di François Duchêne.

## **2. La fucina del *conflict prevention* e della politica estera europea: l'allargamento dell'Unione**

Il processo di apprendimento compiuto attraverso l'allargamento verso i paesi dell'Europa centrale ha svolto un ruolo fondamentale nel traghettare l'Unione verso l'evoluzione concettuale e strumentale della seconda metà degli anni '90, costituendo un laboratorio di iniziative, strategie, obiettivi e strumenti che si sono poi visti riprodurre in altre aree di intervento, dai Balcani al dialogo con i paesi asiatici. Come è stato sottolineato dagli osservatori, attraverso l'allargamento l'UE ha sviluppato "la capacità economica di premiare e punire; la capacità tecnica e amministrativa per sostenere e stabilizzare; e la capacità di negoziare in modi sconosciuti a molti degli altri partecipanti all'ordine europeo"<sup>40</sup>. In altre parole, l'allargamento si può considerare una politica estera *in fieri* – in cui la prevenzione dei conflitti rappresenta la motivazione di fondo - pur limitata al fatto che diventati membri i paesi in questione, la politica diventa interna all'UE stessa.

Il vertice di Copenhagen del dicembre 2002 ha sancito una prima fase storica dell'allargamento verso i paesi dell'Europa centrale e orientale e nel maggio 2004 l'UE passerà da 15 a 25 paesi membri, cambiando probabilmente il volto dell'Europa tutta. Molto è stato scritto su questo decennio di apertura verso Est; in questa sede mi limiterò a ripetere che la filosofia dell'allargamento è di replicare su una scala più vasta la missione dei padri fondatori della Comunità negli anni '50 – un approccio liberal-istituzionalista che continua a trovare risponda nei metodi scelti dall'Unione e nelle ideologie delle élite politiche che ci governano.

All'alba del dopo Guerra fredda divenne immediatamente evidente che lo sviluppo delle relazioni tra la Comunità e gli ex satelliti dell'Unione Sovietica richiedeva l'uso di strumenti misti: sia quelli di natura economica, sia quelli politici e di sicurezza. Già nel luglio 1989 l'allora Presidente degli Stati Uniti George Bush chiese alla Commissione europea di gestire gli aiuti da parte dei paesi sviluppati verso la Polonia e l'Ungheria; in seguito gli aiuti dei paesi del G-24 vennero estesi a tutte le nuove democrazie. Questo incarico rendeva evidente che la separazione tra politiche estere e politiche economiche e di aiuti era nei fatti superata; tuttavia, sebbene questo riconoscimento facesse parte del dibattito che portò alla creazione della PESC a Maastricht, gli stati membri decisero di mantenere il controllo degli strumenti politici rendendo la PESC intergovernativa.

Le relazioni che si svilupparono dopo il 1989 e il processo di allargamento inaugurato nel 1993 facevano comunque ricorso a strumenti a competenza mista. Dopo i primi accordi

---

<sup>40</sup> Michael Smith citato in Christopher Hill, "The EU's Capacity for Conflict Prevention", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 6, No. 3 (Autumn 2001), pp. 315-333, cit. p. 318.

commerciali e di cooperazione, i successivi Accordi Europei siglati con i paesi candidati abbracciavano una vastità di tematiche, tra cui un cospicuo sostegno alle riforme economiche per indirizzare le nuove democrazie verso un'economia di mercato, investimenti infrastrutturali per aiutare la creazione della spina dorsale delle nuove economie, il sostegno alla transizione democratica. Gli strumenti utilizzati vanno dagli aiuti e l'assistenza tecnica attraverso programmi come PHARE e TEMPUS, ai prestiti della Banca Europea di Ricostruzione e Sviluppo. A livello politico, gli Accordi Europei prevedevano incontri scadenziati tra le élite di governo e parlamentari dell'Europa occidentale e orientale attraverso i "Dialoghi Strutturati" e le Conferenze Europee.

Sotto il cappello PESC, una delle iniziative più importanti è stata la promozione del Patto di Stabilità per l'Europa centrale e orientale che ha fornito una sede perché i paesi della regione risolvessero questioni aperte riguardanti i loro confini e le minoranze. La conferenza del 1996 ha portato alla firma di un centinaio di accordi di buon vicinato con l'obiettivo di stabilizzare la regione e ha segnato un passo importante nello sviluppo di una cooperazione regionale senza precedenti storici: quando i Presidenti di Polonia, Ungheria e Cecoslovacchia si riunirono a Visegrad nel 1991, si resero conto che l'episodio più recente di un vertice a tre risaliva al 1335<sup>41</sup>.

L'allargamento costituisce uno dei primi tentativi di sviluppare approcci "olistici", ossia che abbraccino un'ampia gamma di problematiche utilizzando strumenti misti, di cui quelli comunitari costituiscono una parte fondamentale. Non solo queste strategie sono state replicate altrove, ma hanno anche fornito la base di una serie di principi. Democrazia e diritti umani, il *rule of law*, rispetto delle minoranze, la cooperazione regionale, il libero mercato, e la *good governance* sono i principi alla base della politica estera europea che costituiscono anche gli obiettivi e gli strumenti: è su questi principi che l'azione esterna della UE dovrebbe basarsi.

### **3 Dal *conflict prevention* alla politica estera: approcci, strumenti e principi**

L'integrazione e l'allargamento illustrano che l'Unione, in quanto tale, è un modello di prevenzione dei conflitti. Se riuscisse a continuare ad esercitare la sua pressione su Ankara, nel contesto della prospettiva di adesione della Turchia, l'Unione dimostrerebbe di aver svolto un ruolo fondamentale non solo in una risoluzione della questione curda interna alla Turchia, ma anche dell'annoso conflitto dell'isola di Cipro divisa tra le comunità greche e turche. Questo confermerebbe in ruolo di stabilizzatore dell'Egeo che l'UE ha svolto dagli anni '80 ad oggi.

Associata la Turchia e i paesi balcanici, l'Unione dovrà dimostrare di saper tradurre la sua capacità intrinseca di prevenzione dei conflitti anche in una politica estera, senza necessariamente ricorrere alla strategia di allargamento. Secondo la Commissione,

"l'Unione deve aumentare la sua influenza negli affari mondiali, promuovere i valori della pace e della sicurezza, della democrazia e dei diritti umani, fornire aiuti ai paesi meno sviluppati, difendere il suo modello sociale e stabilire la sua presenza sui mercati mondiali, [...] prevenire i grandi danni all'ambiente e garantire una crescita sostenibile con un uso ottimale delle risorse globali"<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Adrian Hyde Price (1996), *The International Politics of East Central Europe*, Manchester and New York: Manchester University Press, 1996.

<sup>42</sup> Commissione Europea, *Agenda 2000. Per un'Unione più forte e più ampia*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1997.

Come raggiungere questi obiettivi ambiziosi? L'esperienza internazionale finora accumulata dall'UE suggerisce che i suoi punti di forza risiedono negli strumenti della cosiddetta *low politics*, mentre le sue principali debolezze affiorano drammaticamente nei momenti di crisi internazionale. Questi strumenti non vanno considerati secondari. La Commissione li elenca nel suo documento sulla prevenzione dei conflitti: "La lista degli strumenti UE direttamente o indirettamente rilevanti per la prevenzione dei conflitti è lunga: cooperazione allo sviluppo e assistenza esterna, cooperazione economica e gli strumenti della politica commerciale, gli aiuti umanitari, le politiche sociali in ambientali, gli strumenti diplomatici come il dialogo politico e la mediazione, così come le sanzioni economiche o di altro genere e infine i nuovi strumenti della PESD"<sup>43</sup>. Inoltre, questi contengono un preciso potenziale per lo sviluppo di "approcci globali" che utilizzino una miscela di incentivi e sostegno economico, dialogo politico, promozione dell'integrazione regionale come strumento per il rafforzamento della sicurezza locale, e riservino un'attenzione particolare allo *institution building*, alla promozione della democrazia e dei diritti umani come condizione essenziale per la creazione di stati robusti e pacifici.

L'UE dovrebbe capitalizzare questi strumenti da "potenza civile", che sono più ampi e possono essere più incisivi di quelli di qualsiasi altro attore internazionale di rilievo. La prossima sezione cercherà di identificare gli approcci, obiettivi e strumenti che l'Unione usa nelle sue relazioni esterne e che, a nostro avviso, dovrebbero essere rilanciate come forme specifiche di politica estera. La sfida, prima concettuale e poi politica, è di mettere assieme le varie attività esterne dell'Unione e di renderle insieme più efficienti, efficaci e visibili, tali da renderle degne dell'appellativo di politica estera.

### 3.1 Gli strumenti economici

A livello globale, con i suoi 370 milioni di cittadini, destinati a sfiorare i 500 milioni con l'adesione dei Peco, l'UE è il blocco commerciale più vasto e ricco del mondo. L'interesse dei quindici, consolidato fin dagli anni '60, è di ampliare quello spazio di economia di mercato attraverso l'ampliamento delle aree di libero scambio, il sostegno alle riforme macroeconomiche in paesi terzi attraverso prestiti internazionali, aiuti e l'assistenza tecnica, e la firma di Accordi che abbiano tra gli obiettivi principali l'aumento degli scambi commerciali. Nel 1989 un importante rapporto della Banca Mondiale sottolineava come gli aiuti erogati non producessero sempre gli effetti desiderati per quanto riguarda le riforme macro-economiche, che necessitavano anche di amministrazioni politiche trasparenti e non corrotte<sup>44</sup>: condizione importante per avere questo tipo di amministrazioni sono il pluralismo politico e la competizione elettorale. Così, anche a livello internazionale, si iniziano a delineare nuovi principi come la *good governance* che trovano un raccordo tra politica e gestione macro-economica e che, progressivamente, l'Unione decide di sponsorizzare.

Gli accordi misti (ossia tra il paese terzo da una parte e gli stati membri e la Comunità dall'altra) costituiscono forse lo strumento economico più influente ed importante dell'Unione europea. Questi accordi commerciali e/o di partenariato e cooperazione, sono stati firmati con più di 120 paesi, e tendono ad abbracciare una varietà di tematiche, anche se la loro

---

<sup>43</sup> Commissione europea, *Communication On Conflict Prevention*, Bruxelles, 11 aprile 2001, COM (2001) 211 final.

<sup>44</sup> Gordon Crawford, *Promoting Democracy, Human Rights and Good Governance Through Development Aid: A Comparative Study of the Policies of Four Northern Donors*, Leeds, Centre for Democratisation, University of Leeds, 1996.

tipologia varia a seconda della vicinanza e dell'interesse nei confronti del paese. Molto spesso, gli accordi si negoziano nel quadro di relazioni istituzionalizzate tra UE e regioni più o meno vaste, come i Balcani, il Mediterraneo o il gruppo di paesi africani, del Pacifico e caraibici (ACP). Questi accordi, che siano di Partenariato e Cooperazione come quello con la Russia e l'Ucraina, o di Associazione, come quello con i paesi del Mediterraneo, hanno come obiettivo principale l'abbattimento delle barriere al libero scambio, e in taluni casi la creazione di aree di libero scambio.

Non bisogna dimenticare il metodo funzionalista che ha caratterizzato il processo di integrazione della Comunità: proprio attraverso gli strumenti economici, si prevede di passare gradualmente a forme di integrazione che contengano obiettivi di pacificazione. Un effetto collaterale delle strutture istituzionali e dei partenariati è anche, in taluni casi, un processo di lungo termine "socializzazione" tra le élite che facilita il dialogo e la ricerca di un linguaggio comune o per lo meno più condiviso.

La dimensione politica quindi non è secondaria. L'Unione infatti tende ad utilizzare questi accordi per ancorare paesi terzi alle istituzioni internazionali e come primo momento di un rafforzamento dei rapporti bilaterali. Nel caso dei paesi balcanici, oggetto di un Processo di Stabilizzazione e Associazione, i singoli accordi costituiscono un importante passo verso l'integrazione nelle strutture euro-atlantiche. Inoltre, l'UE usa gli accordi per aprire dialoghi con paesi isolati dal mondo occidentale. Ad esempio, sono stati da poco aperti i negoziati per un Accordo commerciale e di cooperazione con l'Iran, paese messo dagli Stati Uniti sulla lista nera insieme a Iraq e Corea del Nord. La logica dietro all'Accordo è di fornire un sostegno economico ai primi sforzi riformisti compiuti dal governo Khatami.

Tuttavia, la dimensione politica non è sufficientemente sostenuta dall'Unione stessa. Nel caso del Partenariato Euro-Mediterraneo (PEM), la firma degli Accordi di Associazione cui si è faticosamente giunti per quasi tutti i paesi rappresenta probabilmente l'unico sviluppo rilevante nel rapporto tra le due regioni. Ma l'obiettivo di creare una Area di Libero Scambio entro il 2010 sembra realisticamente lontano senza un maggiore impulso da parte dell'Europa. Gli accordi infatti sono sbilanciati verso i vantaggi europei, mentre i partner hanno dovuto compensare in altri modi le perdite dovute all'abbattimento delle tariffe doganali<sup>45</sup>. In altre parole, il modo in cui è stato negoziato l'Accordo favorisce l'esportazione dei prodotti europei più dell'esportazione dei prodotti mediterranei. L'Unione invece, per rafforzare le relazioni tra partner dovrebbe mostrarsi più generosa. Offrire incentivi economici ai partner, come la liberalizzazione asimmetrica offerta ai cinque paesi dell'Europa sudorientale, rappresenterebbe un segno di impegno europeo. Inoltre, questo tipo di iniziativa può aiutare molto la crescita economica e lo sviluppo dei piccoli paesi della ex Jugoslavia mentre rappresentano un costo minimo per i paesi membri.

In secondo luogo, per rafforzare gli accordi bilaterali, l'Unione dovrebbe equilibrare le politiche interne con quelle esterne. Uno dei motivi della scarsa generosità dei paesi membri verso i suoi partner si trova nel mantenimento di misure protezionistiche per alcuni prodotti europei, quali i tessili e i prodotti agricoli. Ma l'impatto esterno di questo protezionismo può essere devastante, soprattutto sui paesi in via di sviluppo.

Un altro strumento di sostegno economico è rappresentato dagli aiuti per lo sviluppo di infrastrutture, per le riforme, per la formazione degli amministratori, e – tema sempre più importante – per sostenere le riforme dei sistemi giudiziari. La UE, assieme ai suoi stati

---

<sup>45</sup> George Joffé, *Europe and the Mediterranean: the Barcelona Process Five Years On*, RIIA Briefing Paper, New Series No. 16, Londra: August 2000.

membri, è il principale fornitore di aiuti allo sviluppo, con oltre il 50% degli aiuti umanitari sul totale mondiale. La quota UE sui bilanci della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale ammonta a circa il 30%, mentre quella degli Stati Uniti si ferma al 17%, anche se l'influenza politica e nell'indirizzare le strategie non è commisurata al contributo economico. In questi casi, l'Unione concentra i suoi sforzi assistenziali sulle regioni più vicine e importanti, come evidenziato dalla tabella. Ad esempio, il programma di interventi CARDS per l'Europa Sudorientale (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*) impegna per il periodo 2000-2006 un totale di 4.650 milioni di euro, cifra piccola in assoluto, ma ingente se confrontato al PIL della regione. Nel corso degli ultimi anni, l'interesse geografico della UE si è allargato con nuove voci di bilancio per i paesi asiatici e un aumento a favore dell'America Latina. Per quanto riguarda gli aiuti, invece, l'Africa è la principale vittima dell'abbraccio globale dell'Unione europea. La distribuzione geografica dell'assistenza esterna sottolinea come questa rifletta le priorità politiche dei paesi europei.

*Bilancio 2001 per le relazioni esterne, in miliardi di euro*

Strategia di pre-adesione	3,2
Mediterraneo e Medio Oriente	1,1
America Latina	0,5
Asia	0,5
Comunità di Stati indipendenti	0,5
Europa sud-orientale	0,5
Paesi africani, caraibici e del Pacifico	1,2
Aiuti umanitari e per le emergenze	1

Fonte: Commissione europea<sup>46</sup>.

### *3.2 Il sostegno alle riforme democratiche*

Un primissimo esempio del ruolo del sostegno alla democratizzazione è stato il lavoro svolto nella transizione sostanzialmente pacifica dal regime dell'apartheid alla democrazia in Sudafrica, in cui la CE – tramite la Cooperazione Politica Europea, che ha preceduto la PESC – ha contribuito ricorrendo prima alle sanzioni (dal 1985) e poi agli aiuti e agli incentivi, al monitoraggio elettorale e al sostegno all'adesione al gruppo ACP. Nel 1991 l'UE poi ha deciso di rendere i due principi di democrazia e rispetto dei diritti umani un obiettivo dichiarato della nascente PESC e ha iniziato ad impegnarsi più seriamente per sostenere le transizioni democratiche in paesi terzi accanto alla transizione ad economie di mercato.

L'esperienza delle transizioni dell'Europa centro-orientale ha dimostrato che la liberalizzazione economica e la crescita del PIL non portano necessariamente a forme di democratizzazione; per contro, la democrazia viene sempre più intesa come preconditione alla liberalizzazione economica. Gli sforzi dell'Unione europea non sono casi isolati. Anche le grandi istituzioni finanziarie internazionali, gli Stati Uniti, l'ONU e altre organizzazioni internazionali hanno iniziato a contribuire in maniera più sostanziale ai processi di transizione.

La peculiarità dell'Unione sta nel fatto che incorpora i principi della democrazia, del *rule of law* e dei diritti umani in tutte le relazioni non settoriali con paesi e gruppi terzi. Dal 1995 tutti gli accordi firmati con paesi terzi contengono una clausola che rende i principi della

<sup>46</sup> Queste cifre si riferiscono solo ai contributi della Comunità europea, escludendo quelli degli Stati membri.



democrazia e dei diritti umani condizione essenziale per l'implementazione dell'accordo. Anche se l'UE ha fatto poco uso di questa clausola, si è riservata la possibilità di esercitare pressioni e il diritto di intervenire con strumenti negativi, quali la sospensione degli aiuti o dell'accordo stesso nel caso di violazione dei principi fondamentali.

I modi per promuovere questi principi riflettono la gamma di strumenti che l'Unione ha a disposizione. Dal punto di vista della *high politics*, il dialogo politico e l'istituzionalizzazione degli incontri bilaterali costituiscono momenti importanti di scambio tra le élites di governo nella UE e nei paesi terzi. Nelle esperienze più consolidate, come nei rapporti con i paesi ACP e nel processo di allargamento, la promozione di partenariati a livello locale, anche il dialogo tra diversi livelli di governo e di società organizzata viene favorito, coinvolgendo organizzazioni non governative e il terzo settore. Questo costituisce un momento fondamentale nella ricerca di un linguaggio comune e per trasmettere valore e principi quali quelli della democrazia e dei diritti umani. Per quanto intangibile (e quindi difficilmente valutabile), la "socializzazione" costituisce un percorso essenziale di sostegno alla transizione democratica. Questa dovrebbe quindi essere rafforzata non solo ai livelli governativi ma anche, e forse soprattutto, i livelli sub e para governativi. Peraltro, si tratta di un metodo parzialmente perseguito all'interno dell'Unione europea, soprattutto per quanto riguarda la consultazione delle istituzioni subnazionali, ma anche le organizzazioni della società civile. Su entrambi i fronti, interno ed esterno, la socializzazione prefigura un metodo innovativo per gestire la politica, che cerca di coniugare i livelli globali e locali, e che senza dubbio necessita di un rafforzamento. Sarebbe infatti opportuno che l'UE prestasse più ascolto alle esigenze dei partner per ridurre l'asimmetria negoziale tra essi.

Dal punto di vista della *low politics*, l'Unione spende dall'1 al 2% del suo bilancio per l'assistenza a paesi terzi in aiuti alla democratizzazione e per promuovere il rispetto dei diritti umani. Sollecitata soprattutto dal Parlamento europeo, la Commissione ha cercato di portare tutti i suoi programmi sotto un unico cappello, il *European Initiative for Democracy and Human Rights* (EIDHR) che devolve circa 100 milioni di euro l'anno per sostenere programmi dal basso nei paesi beneficiari. Questa iniziativa si accompagna a quelle regionali, come TACIS nei paesi dell'ex Unione Sovietica o al Fondo europeo di sviluppo per i paesi ACP. Per avere un'idea dell'impegno finanziario totale per questi obiettivi, l'UE spende circa 800 milioni di euro, mentre nel 1999 gli Stati Uniti hanno speso 700 milioni di dollari<sup>47</sup>. Inoltre, l'impegno europeo è meno soggetto a strumentalizzazioni politiche e i programmi potrebbero essere sospesi solo per la difficoltà di mettere d'accordo i vari attori coinvolti (i paesi membri, la Commissione, il Parlamento), mentre negli Stati Uniti il sostegno a questi principi è stato altalenante e vittima di altre priorità. Nei primi anni '80, ad esempio, l'amministrazione Reagan tagliò drasticamente i fondi a USAID in favore della lotta al terrorismo<sup>48</sup>.

I fondi destinati alla promozione dei diritti umani e della democrazia sono veicolati principalmente alla società civile e soprattutto alle Organizzazioni non governative (Ong). In questo modo la Commissione pensa di poter sostenere e innescare circuiti virtuosi dal basso che fungano come garanzia alla democratizzazione soprattutto nel lungo periodo. Tuttavia, il raccordo tra dialogo politico a livello governativo e sostegno *grassroots* potrebbe essere rafforzato. Il coinvolgimento di attori importanti, come gli amministratori degli enti locali, dei

---

<sup>47</sup> Richard Youngs, *Democracy Promotion: The Case of European Union Strategy*. Brussels, Centre for European Policy Studies, Working Document No. 167, ottobre 2001.

<sup>48</sup> Kathryn Sikkink, "The Power of Principled Ideas: Human Rights Policies in the United States and Western Europe", in Judith Golstein and Robert O. Keohane *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca and London: Cornell University Press, 1993., pp. 139-170.

partiti, sindacati, associazioni di consumatori, piccoli imprenditori, potrebbe creare quel nodo di mezzo tra le élite politiche e la società civile attraverso la “società politica”<sup>49</sup>. Nel caso dell’allargamento, ad esempio, una buona parte dei fondi viene incanalata attraverso il metodo del gemellaggio istituzionale che, secondo la Commissione, ha portato risultati significativi. Tra il 1998 e il 2002 sono quasi 700 i progetti di gemellaggio finanziati dal programma PHARE nei paesi candidati.

### 3.3 La promozione della cooperazione regionale

L’UE si presenta anche come un modello di integrazione, laddove l’integrazione è concepita come potente strumento per la pace regionale e lo sviluppo economico, e in questo modo incoraggia le associazioni regionali di paesi ad affacciarsi come interlocutori congiunti nelle relazioni internazionali. Secondo il Commissario per le Relazioni Esterne Chris Patten, “il nostro stesso modello di integrazione è fonte di ispirazione per esperimenti regionali che stanno avvenendo dall’Asia all’America Latina. [...] L’ambizione dell’UE deve essere di riflettere all’estero ciò che vi è di meglio del nostro modello”<sup>50</sup>.

Fino ad ora, la cooperazione regionale ha dato risultati modesti, soprattutto se raffrontato alla singolarità dell’esperienza europea. I Balcani sono l’unica regione in cui la cooperazione regionale è posta come condizione politica per mantenere i rapporti con l’UE sviluppati attraverso il Processo regionale di Stabilità e Associazione, gli Accordi con i singoli paesi che fanno parte del Processo, e il programma di assistenza CARDS. Anche se i rapporti tra i governi della regione si stanno avviando verso una “normalizzazione”, nel gergo della Commissione europea, nel campo economico solo il 7% del commercio totale della regione consiste in scambi intra-regionali.<sup>51</sup>

Nei blocchi grandi come i paesi ACP, la diversità di interessi ed esigenze è tale che i paesi fanno fatica o non vogliono mettersi d’accordo. Questo li rende più deboli rispetto al partner negoziale europeo che in alcuni casi, come nel commercio internazionale e nel WTO, si presenta come attore con un mandato unico. Ciò detto, la cooperazione regionale è un principio la cui importanza è riconosciuta sia dai paesi in via di sviluppo, sia dall’Unione Europea, come dimostra l’attenzione posta su questo obiettivo dall’Accordo di Cotonou firmato dalle due parti. In questo caso, la cooperazione regionale si basa sul principio della “differenziazione” nell’ombrello dell’Accordo di Partneriato, che favorisce l’integrazione di piccoli gruppi di paesi vicini. Un esempio importante è il SADC (*Southern African Development Cooperation*), nato come processo per creare un’area di libero scambio e integrazione economica nella punta meridionale del continente africano, ma che ha un potenziale anche politico per agire come mediatore nei conflitti regionali oppure per costruire attraverso questi gruppi posizioni comuni e più forti su tematiche della politica internazionale, come la lotta alla povertà o alle malattie<sup>52</sup>. Un esempio del ruolo politico *in nuce* del SADC è fornito dalla missione di monitoraggio elettorale mandata in Zimbabwe per le elezioni del febbraio 2002, dopo che il governo Mugabe aveva bloccato la missione elettorale inviata dall’Unione Europea. L’UE dovrebbe incentivare questi processi di cooperazione e

---

<sup>49</sup> Richard Youngs, cit., 2001; e Gordon Crawford, *Evaluating EU promotion of human rights, democracy and good governance: towards a participatory approach*, DSA European Development Policy Study Group, Discussion Paper No. 20, February 2001.

<sup>50</sup> Chris Patten, “Projecting Stability”, in *The World Today*, luglio 2000, pp. 17-19.

<sup>51</sup> Commissione europea, Rapporto della Commissione, *The Stabilisation and Association Process for South East Europe. First Annual Report*, COM(2002) 163 final, Bruxelles, 4 aprile 2002.

<sup>52</sup> Martin Holland, *The European Union and the Third World*, Basingstoke: Palgrave, 2002.

integrazione regionale: questi infatti potrebbero favorire la stabilizzazione in aree in cui i paesi dell'Unione, per scarso interesse o per scarse risorse, non intervengono efficacemente.

### *3.4 Approcci olistici e il dilemma tra coerenza e flessibilità*

In alcuni casi, l'Unione, proprio in virtù della sua natura composita, è riuscita a sviluppare approcci integrati o "olistici" verso alcune regioni, in particolare verso i paesi candidati dell'Europa centrale e orientale e, dopo tanto tergiversare, verso i Balcani. Nel primo caso, la volontà politica era dovuta ad un forte senso di responsabilità e di dovere morale verso quei paesi, così importanti nella storia europea, spariti dietro alla Cortina di ferro per cinquant'anni. Nel secondo caso, si è arrivati faticosamente alla definizione di una strategia integrata solo dopo anni di gravi conflitti, che hanno costretto i leader europei ad impegnarsi politicamente per stabilizzare la regione.

Gli approcci integrati cercano, appunto, di mettere insieme i vari interventi sotto un cappello unico, coerente, in cui ciascun intervento – che sia di natura economica o politica – dia un valore aggiunto alla strategia di fondo. Nessun altro attore internazionale è adatto come l'UE a sviluppare strategie di questo tipo. Essenzialmente questo lavoro richiede tre fasi principali: l'individuazione concettuale delle problematiche dell'area, quello di coordinamento decisionale e istituzionale, e infine quello di coordinamento sul territorio degli interventi. Queste tre fasi dovrebbero essere alla base di qualunque strategia, a prescindere dalla volontà politica o dall'attenzione che una determinata regione può ricevere dai media. Si tratta di evitare che, ad esempio, il settore del Directorate Generale per le Relazioni esterne che si occupa del Mediterraneo sia così gravemente carente di personale, che neanche un terzo dei fondi promessi alla regione è stato erogato tra il 1995 e il 2000.

Alla base degli approcci olistici si trovano i principi emersi da questa rassegna della tipologia della politica estera dell'Unione. Accanto ai principi generali – diritti umani, stabilità regionale e così via – si trova anche un obiettivo dell'Unione Europea: quello della coerenza, ribadito anche nei trattati. La coerenza riguarda il coordinamento verticale tra l'UE e gli stati membri che dovrebbe essere garantito dalle questioni gestite sotto il cappello PESC (considerando che questo era il motivo principale che ha portato gli stati membri a fare la scelta di Maastricht); la sovrapposizione ed il coordinamento orizzontale tra i pilastri e gli strumenti a loro disposizione; ed infine, il coordinamento tra i vari settori della politica, in modo da assicurare, per fare un esempio, che le politiche commerciali non intralcino o contraddicano l'aiuto allo sviluppo. Tutte e tre queste dimensioni diventano problematiche nello sviluppo di approcci olistici, proprio per la natura composita di queste strategie. È fuori dubbio che la strada obbligata per il rafforzamento degli approcci olistici, nonché della politica estera europea, è il superamento delle incoerenze e contraddizioni della sua azione esterna.

L'altra faccia della medaglia riguarda le necessità della regione in questione. Talvolta, i principi generali degli approcci olistici possono scontrarsi con le esigenze particolari di alcuni paesi o aree geografiche. Senza entrare nel merito delle emergenze che non possono attendere i tempi lunghi della macchina burocratica di Bruxelles<sup>53</sup>, lo svantaggio degli approcci olistici trainati da principi generali e considerati universali può risiedere proprio nel fatto che possono essere incongruenti con le esigenze o i problemi di un'area. È stato argomentato, ad esempio,

---

<sup>53</sup> Proprio per affrontare le questioni emergenziali, ma che non riguardano gli aiuti umanitari ed ECHO, la Commissione ha creato un apposito Meccanismo di Reazione Rapida per l'esborso di fondi in tempi accelerati. Vd. il contributo di Silvia Aprile e Gianni Rufini in questo volume.

che la politica europea verso il Mediterraneo, soprattutto per quanto riguarda gli obiettivi di breve termine, abbia sofferto dell'astrazione dei principi generali che la governavano: "a una concettualizzazione più coesa della PESC corrisponde una capacità di fare politica che appare più evanescente"<sup>54</sup>. Ancora: i diritti umani subiscono violazioni di tipo diverso nel mondo. Mentre in alcuni paesi può riguardare soprattutto le donne, in altri può riguardare il dissenso politico. In alcuni paesi l'UE ha maggiori possibilità di interferenza; in altri un'interferenza può produrre un effetto diverso da quello desiderato (per non parlare delle incoerenze dell'Unione stessa su questi temi).

Il dilemma tra coerenza e flessibilità è di natura amletica per i *policy makers* europei, entrambe le scelte comportano costi alti, né si può pretendere di trovare formule risolutive. Tuttavia, si può da una parte riconoscere la problematica, anche di fronte ai cittadini. Dall'altra, si possono trovare soluzioni pragmatiche pur senza rinunciare ai principi generali e senza tornare a forme di politica basate puramente sui rapporti bilaterali tra stati. Un maggiore ascolto delle esigenze degli interlocutori (governativi e non) può permettere l'individuazione più puntuale delle problematiche; la differenziazione tra gruppi di paesi sotto l'ombrello di un unico approccio olistico, come nel caso dell'Accordo di Cotonou, potrebbe servire per venire incontro alle esigenze specifiche degli interlocutori. In altre parole, si tratta di trovare forme pragmatiche di equilibrio tra coerenza e flessibilità nelle aree di intervento, mentre resta imperativa la coerenza a livello istituzionale tra PESC, paesi membri e *policy fields*.

### 3.5 Gli strumenti negativi

Gli strumenti "punitivi" o di "deterrenza" a disposizione dell'Unione europea sono molteplici e costituiti principalmente dal rovescio della medaglia degli strumenti discussi nelle sezioni precedenti. Oltre alle iniziative diplomatiche di persuasione e avvertimento, che possono essere condotte dalle delegazioni della Commissione Europea nei paesi terzi o dalle Ambasciate nazionali, si può minacciare e semmai effettuare la sospensione degli aiuti, delle preferenze al commercio, dei prestiti bancari, dei rapporti diplomatici, degli accordi bilaterali e così via.

Come per le politiche di incentivo, gli strumenti negativi sono di natura mista, sia per quanto riguarda il processo decisionale che li governa, sia per quanto riguarda la loro esecuzione. Tra gli strumenti non militari, l'estremità della punizione avviene con le sanzioni. Generalmente i paesi dell'Unione hanno preferito ricorrere alla legittimità dell'ONU per applicare sanzioni contro un paese o un governo. In alcuni casi, come il Sud Africa dell'apartheid, si può supporre che queste abbiano svolto un ruolo nel cambio di regime, ma il dibattito resta aperto sul valore delle sanzioni e sul loro impatto umanitario.

Recentemente, l'Unione ha svolto un ruolo importante nell'individuare, insieme all'ONU e agli Stati Uniti, forme di sanzioni che evitassero di penalizzare le popolazioni. Un esempio significativo si trova nella politica verso la Serbia sotto Slobodan Milosevic dopo l'intervento della NATO per il Kosovo. In questo caso, la comunità internazionale ha adottato sanzioni che penalizzavano Milosevic e i suoi collaboratori, congelandogli i beni e conti bancari all'estero e imponendo un embargo sui visti di viaggio. Al contempo, l'UE ha parzialmente aiutato la popolazione fornendo alcuni beni di necessità per l'inverno e ha sostenuto e incoraggiato i gruppi di opposizione al regime. Le *smart sanctions* adottate nei confronti del governo del Zimbabwe ricalcano questo metodo, anche se con esiti ancora insoddisfacenti

---

<sup>54</sup> Roberto Aliboni, "Medio Oriente e Nord Africa: il Partenariato euro-mediterraneo e il ruolo dell'UE a sud del Mediterraneo" in Rosa Balfour e Ettore Greco, cit. pp. 227-244, cit. su p. 234.

(clamorosamente, il Presidente Mugabe è riuscito ad ovviare l'embrago e presentarsi a Roma per il vertice della FAO). Per quanto poco sperimentate, "i casi recenti suggeriscono che le sanzioni mirate offrono un potenziale considerevole. Anche se la vicenda umanitaria in Iraq annuvola l'impressione del pubblico, quel caso è un'eccezione piuttosto che la regola"<sup>55</sup>. Le sanzioni mirate, se prese seriamente dai paesi membri, potrebbero fornire delle strade alternative nelle fasi di *escalation* di crisi internazionali.

#### **4. Il valore aggiunto della UE: come rafforzare la sua politica estera**

La rassegna delle politiche estere dell'Unione permette di identificare il suo valore aggiunto rispetto a quello di altri attori sulla scena internazionale. Innanzitutto, è evidente che i paesi membri scelgono di fare politica estera insieme in virtù di una *politics of scale*<sup>56</sup> per cui si accresce l'incisività attraverso la coesione. Questa ha una dimensione tanto interna quanto esterna: su questa base l'Unione potrebbe anche, come vorrebbero alcuni, presentarsi come soggetto promotore alternativo ad altri attori internazionali, come ad esempio gli Stati Uniti, anche se fino ad ora ha privilegiato soluzioni congiunte.

In secondo luogo, la natura composita della UE porta necessariamente a politiche estere strutturate e istituzionalizzate. Il costo è che lo sviluppo e l'applicazione delle politiche è un processo lungo; il valore aggiunto di questo processo altamente istituzionalizzato è che funge da garanzia della continuità nel tempo degli impegni presi e che è meno ostaggio da sviluppi di politica interna.

Infine, come "potenza civile", l'Unione ha dovuto sviluppare strategie basate su un equilibrio tra incentivi e l'imposizione di condizioni sui paesi interlocutori. L'incentivo più significativo e di maggiore impatto è stato fino ad ora l'offerta della prospettiva di adesione al club europeo, strategia destinata però ad esaurirsi. Nel corso di questo processo, l'UE ha formulato una vasta gamma di strumenti e approcci che trovano poco paragone altrove, proprio grazie alla sua natura composita e che possono essere replicati altrove. Anche se questi strumenti non sono sufficienti ad affrontare la varietà delle problematiche internazionali, abbracciano certamente una buona parte della politica estera richiesta da uno stato.

Perché l'Unione riesca ad avere questo riconoscimento senza esitazione e senza dubbi, deve rafforzare le strategie già adottate e delineare i principi e gli obiettivi che si propone di perseguire nell'arena internazionale. Le riforme istituzionali e la questione della leadership, deliberatamente lasciati fuori da questo studio<sup>57</sup>, sono solo alcuni dei nodi spinosi che la Convenzione sul Futuro dell'Unione Europea sta affrontando. Oltre a questa dimensione, vi sono altre questioni che meritano attenzione. A monte, naturalmente, vi è la dimensione più squisitamente politica: i paesi membri non possono continuare ad evitare di fare una scelta comune sui principi e sulle linee-guida della sua politica estera. Senza questa scelta resteranno, insieme all'Unione, degli attori parziali e poco credibili.

---

<sup>55</sup> George A. Lopez e David Cortright, "Smarting under Sanctions", in *The World Today*, marzo 2002, pp. 17-18.

<sup>56</sup> Il termine è stato coniato da Roy H. Ginsberg, "Conceptualising the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap", in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 3 (September 1999), pp. 429-454; e in *The European Union in International Politics. Baptism by Fire*, Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2001.

<sup>57</sup> Per un'analisi di queste problematiche e per alcune proposte risolutive, vd. Steven Everts, *Shaping a Credible EU Foreign Policy*, Londra: Centre for European Reform, 2001.

Tra le possibili raccomandazioni per sviluppare un “concetto di politica estera” dell’Unione o una nuova “politica estera europea” (PEE), proponiamo qui alcune indicazioni generali.

- **Esplicitare gli obiettivi internazionali della UE**

La politica estera deve essere parte integrante della vita politica europea, coinvolgendo i cittadini, chiarendo le finalità e i mezzi per raggiungerle, e aumentando le sue risorse finanziarie. In particolare, l’enunciazione dei principi guida potrebbe fornire una constituency di sostegno tra i cittadini europei, sempre più interessati ai fenomeni della globalizzazione. La richiesta di un’azione più incisiva sulla scena mondiale non appartiene solo alle élite federaliste, ma al 65% dei cittadini europei<sup>58</sup>.

- **Rendere congrue le dimensioni interna ed esterna delle politiche europee**

L’interdipendenza tra le politiche interne e quelle esterne è sempre più evidente in ampi settori di attività europea, dalle politiche per l’asilo, all’euro, alla PAC. È necessario che le due dimensioni non siano in conflitto tra loro per non svuotare il significato delle politiche estere e screditare l’Unione europea con doppi standard.

- **Riformare la PAC**

Le decisioni prese in materia di agricoltura in vista dell’allargamento confermano che la PAC non subirà sostanziali riforme prima di un’altra decade. Tuttavia, assorbendo da sola il 45% del bilancio comunitario, una sua riforma libererebbe le risorse necessarie per una politica estera più credibile, attuale basata su finanziamenti irrisori. Inoltre, gli effetti esterni del protezionismo della PAC possono essere estremamente negativi sui paesi terzi, soprattutto quelli meno sviluppati e più dipendenti sull’esportazione dei loro prodotti agricoli, oltre che su uno sviluppo più equo del commercio mondiale.

- **Rafforzare le strategie in cui l’UE è leader**

Le caratteristiche distintive dell’azione esterna dell’Unione devono essere rafforzate. Non si tratta solo di migliorare l’equilibrio tra strumenti economici e politici; si tratta anche di specializzarsi in alcune aree delle relazioni internazionali in cui l’UE non ha rivali, quali la cooperazione nel campo della Giustizia ed Affari Interni, che è stata accelerata dopo l’11 settembre.

- **Rendere la periferia dell’Europa l’area prioritaria della PEE**

Oltre ad rappresentare le zone più strategiche dal punto di vista degli interessi europei, è verso i paesi vicini che l’Unione è più in grado di mobilitare gli strumenti qui descritti per sviluppare una PEE. Efficace. Per avere credibilità internazionale bisognerebbe cominciare dai vicini di casa: Russia, Ucraina, il Caucaso e il Medio Oriente, Mashrek e Maghreb.

- **Raffinare il metodo dei “bastoni e delle carote”**

L’Unione predilige il metodo della *constructive engagement* con paesi terzi, anche se questi violano i principi del diritto internazionale. Il dialogo costruttivo dovrebbe essere accompagnato da maggiori incentivi economici perché questi paesi rispondano alle pressioni e alle esigenze dell’Unione.

- **A livello globale, diventare campione del multilateralismo internazionale.**

---

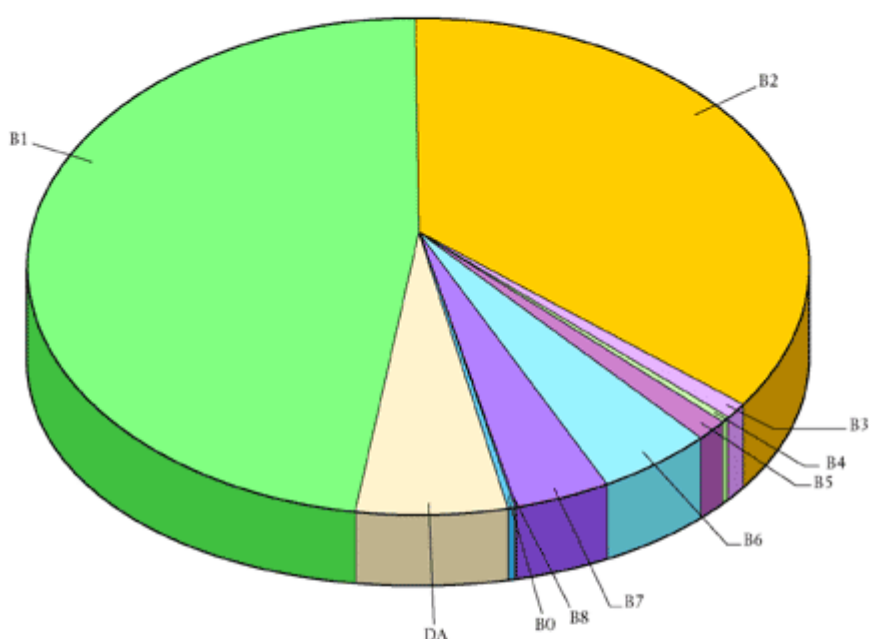
<sup>58</sup> European Commission, Initial results of Eurobarometer survey No. 54 (autumn 2000), IP/01, Brussels, 8 febbraio 2001.

L'Unione non è in grado di intervenire in tutte le crisi internazionali. Ma, grazie alla sua storia e al suo peso, è in grado di svolgere un ruolo nella modifica dell'ambiente internazionale, favorendo il multilateralismo come modello di governo globale.

- **“Lead by Example”**

Predicare principi universali all'estero richiederebbe in primo luogo l'applicazione di quei principi in casa, ai livelli comunitari, nazionali e sub-nazionali.

Budget 2002  
Summary of appropriations for commitments



(EUR million)		
Subsection	Amount	%
B1: EAGGF Guarantee Section	44 505,1	45,2
B2: Structural operations, structural and cohesion funds: financial mechanism, other agricultural and regional operations, transport and fisheries	34 002,5	34,5
B3: Training, youth, culture, audio-visual media, information, social dimension and employment	918,7	0,9
B4: Energy, Euratom nuclear safeguards and environment	246,7	0,3
B5: Consumer protection, internal market, industry and trans-European networks	1 172,9	1,2
B6: Research and technological development	4 055,0	4,1
B7: External action	8 314,0	8,4
B8: Common foreign and security policy	30,0	0,0
B0: Guarantees and reserves	213,0	0,2
DA: Administrative expenditure (of all the institutions)	5 176,8	5,2
<b>Total</b>	<b>98 634,7</b>	<b>100,0 %</b>

**LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E L'AZIONE UMANITARIA:  
QUALE RACCORDO CON LA POLITICA ESTERA EUROPEA?**

di  
*Silvia Aprile\* e Gianni Rufini#*

“Lo sviluppo è possibile soltanto dove le persone vivono sicure. Se i conflitti violenti, le crisi e le guerre vanificano tutti gli sforzi fatti per realizzare lo sviluppo sociale ed economico, allora la cooperazione allo sviluppo deve fare tutto il possibile sia per prevenire queste crisi, sia per affrontare i conflitti con mezzi pacifici”. Parlamento Europeo, Settembre 2001

Premessa

*Aiuto allo sviluppo ed Aiuto umanitario rappresentano attività per molti versi affini e spesso sovrapposte, ma che mantengono importanti differenze, di cui occorre tener conto.*

*L'Aiuto allo sviluppo si propone di migliorare le condizioni economiche e la qualità della vita di comunità umane grandi o piccole, in conformità a scelte geostrategiche, dettate tanto da motivazioni politiche, economiche e militari, quanto da fattori culturali e morali.*

*L'Aiuto umanitario consiste, invece, nella risposta immediata a bisogni legati alla sopravvivenza di un certo numero di persone esposte a rischio di morte o colpite da gravi sofferenze. In questo senso le sue motivazioni debbono rimanere di tipo esclusivamente etico garantendone l'imperatività, la neutralità e l'imparzialità.*

## **1. Introduzione**

Nelle relazioni esterne, il fattore più originale, caratterizzante l'Unione Europea (UE) è il suo ruolo guida nell'ambito delle politiche internazionali d'aiuto che configura un vero e proprio “approccio europeo” sia nelle articolazioni istituzionali e giuridiche, sia nella ricchezza delle sue relazioni con i paesi in via di sviluppo (PVS).

Sono l'aiuto allo sviluppo e l'aiuto umanitario due dei principali strumenti attraverso i quali l'Ue ha esercitato la propria azione esterna che si è basata, non solo su interessi, ma anche su principi, con un impegno particolare nella prevenzione dei conflitti, nella promozione dei diritti dell'uomo e nella lotta alla povertà. Nel concepire una nuova politica estera europea (PEE) occorre tener conto del ruolo giocato da queste due componenti, che, pur avendo caratteristiche e modalità d'intervento diverse, sono componenti di uno stesso processo di stabilizzazione che lega le azioni d'emergenza ai programmi di riabilitazione e sviluppo<sup>59</sup>.

C'interessa in particolare esaminare il ruolo dell'Ufficio Umanitario della Comunità Europea

---

\* Ricercatrice, Studi sulla Cooperazione allo Sviluppo CeSPI, Roma.

# Esperto indipendente di aiuto umanitario, ex direttore di Voice, Bruxelles.

<sup>59</sup> Commissione Europea, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Linking Relief, Rehabilitation and Development (LRRD)*, COM 1996 (153) Final. Bruxelles, 30.04. 96. Per approfondire il tema del rapporto tra emergenza e sviluppo (LRRD) vd.: Iacopo Viciani, *Improving European Development Cooperation: The linking between Relief, Rehabilitation and Development*. ActionAid Alliance, Bruxelles, 2003.



(ECHO), istituito allo scopo di coordinare l'iniziativa umanitaria europea, che ha maturato un'esperienza importante nella gestione delle crisi umanitarie complesse. Sullo sfondo di una continuità con le tradizionali politiche di sviluppo, ECHO mostra di poter svolgere anche un ruolo di indirizzo politico più generale, sia rafforzando la posizione dell'Unione Europea nelle iniziative internazionali di natura umanitaria, sia dimostrando una peculiare capacità operativa dell'UE, fondata su una strategia innovativa, fatta da una combinazione di costruzione del consenso civico e di efficacia operativa. Forte di una deroga al regolamento finanziario della Commissione, pertanto dotato di maggiore rapidità e flessibilità rispetto ad altri servizi della Commissione, l'ufficio dimostra anche un'autonoma capacità di scelta, garantita dal principio d'indipendenza dell'aiuto umanitario.

Anche un approccio strategico alla sicurezza dell'UE deve considerare, dunque, l'aiuto umanitario e la cooperazione allo sviluppo quali componenti centrali della politica esterna europea degli ultimi quarantacinque anni, così come le capacità acquisite che offrono ruolo ed opportunità. Pensiamo, in particolare, alle possibili sinergie tra i dispositivi preposti alla difesa (specificamente in termini di sicurezza, *peacekeeping* e *peace enforcement*), alle politiche di prevenzione e ricostruzione, ed al vasto ed articolato contributo del settore privato, profit e non-profit, *alias* società civile, impegnati a tutti i livelli in questi processi.

Intendiamo partire dall'analisi dell'aiuto allo sviluppo, col quale la Comunità fin dalla sua istituzione (e poi l'Unione) si è contraddistinta, adottando iniziative con una forte valenza politica, che hanno comportato un rilevante impegno economico finanziario nei confronti dei paesi terzi, in particolare verso quelli in via di sviluppo. Risulta, a questo proposito, rilevante analizzare il partenariato tra l'Ue e i paesi dell'Africa, Caraibi e Pacifico (ACP) che è stato, per oltre vent'anni, una componente distintiva dell'azione esterna della Comunità Europea. Inoltre questo il modello di relazione è assunto a termine di riferimento per i rapporti dell'Ue con altri paesi terzi, come indica la Commissione Europea nei suoi obiettivi strategici per il 2000-2005<sup>60</sup>.

Sia i fondamenti giuridici delle iniziative, sia l'entità delle risorse finanziarie messe in gioco dimostrano un livello di autonomia politica delle istituzioni europee che è andato ben oltre l'esigenza di raccordo e coordinamento tra gli stati membri, e che adesso rischia di esser messo in discussione dal processo di riorganizzazione e riforma in corso nella Commissione Europea. Analizzeremo, poi, le caratteristiche dell'aiuto umanitario dell'UE e quelle di ECHO. Infine, esamineremo i nuovi dispositivi creati nelle Direzioni Generali Sviluppo e Relazioni Esterne. Questo processo sembra già delinearci alla luce della creazione parallela di nuovi meccanismi civili di *Rapid Reaction* tanto nell'ufficio dell'Alto Rappresentante, quanto all'interno della Commissione, i quali sembrerebbero sovrapporre la loro azione a quella di ECHO.

## **2. L'azione della Comunità nell'aiuto allo sviluppo**

Fin dagli anni Ottanta la Comunità Europea (CE) si è distinta come un importante attore a livello globale, tanto da essere percepita come potenza mondiale, *a world power*, specialmente sul piano economico. Al tempo stesso la CE è divenuta uno dei più importanti interlocutori dei paesi del sud del mondo grazie ad un ruolo prominente nella politica di cooperazione allo sviluppo. "In qualità di potenza globale, nei fatti, la CE ha messo insieme

---

<sup>60</sup> Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni. Obiettivi Strategici 2000-2005. Un Progetto per la Nuova Europa*. COM(2000) 154 def, Bruxelles, 9.2.2000.

molte delle sue potenzialità sia materiali sia istituzionali per rafforzarsi economicamente, diffondere l'istruzione, realizzare un'imponente rete infrastrutturale, ottenere efficienza sul piano militare e per costruire un sistema politico in grado di operare e di cooperare con altri organismi internazionali”<sup>61</sup>.

Un esempio emblematico di ciò viene dalle relazioni che sono state costruite attraverso le Convenzioni di Lomé, dimostrando che la Comunità può essere a tutti gli effetti considerata un *civilian model*<sup>62</sup> anche per paesi di altre regioni del mondo. La CE ha, infatti, promosso tra i suoi Stati Membri un sistema fondato sull'ordine economico, l'equità sociale, la democrazia e lo stato di diritto, la libertà e i diritti umani. Come affermato da Jean Monnet, ha dunque contribuito al progresso della civiltà promovendo questi valori, come principi universali che sono i capisaldi tanto delle politiche comunitarie, quanto relazioni esterne, soprattutto con i PVS.

L'idea che la Comunità possa essere considerata un *civilian model* è avvalorata dalla presenza di atti e documenti europei rilevanti<sup>63</sup>. Citiamo, ad esempio il preambolo dell'Atto Unico e il Trattato di Maastricht in cui emerge un impegno crescente degli stati membri a promuovere questi valori, arrivando ad integrare i diritti umani e la democrazia nella cooperazione allo sviluppo europea. Già nel 1991, una risoluzione del Consiglio dei Ministri introduce, per la prima volta, la promozione dei diritti umani e della democrazia come componente strutturale della politica di sviluppo dell'Ue verso i paesi riceventi<sup>64</sup>.

Se, da un lato, la CE ha proceduto a realizzare la sua graduale integrazione attraverso la comunitarizzazione di settori rilevanti, quali l'agricoltura, il commercio e la libera circolazione dei beni e delle persone all'interno dei suoi confini; dall'altro, alla creazione di vincoli sempre più stretti tra paesi membri e tra le istituzioni comunitarie, è corrisposto un interesse parallelo a sostenere lo sviluppo dei paesi più poveri. Dice, infatti, Jacques Delors in un suo articolo: “un mercato equilibrato e duraturo non può essere creato soltanto abolendo le frontiere interne e assicurando la libera circolazione di persone, beni, servizi e capitali. Occorre anche affiancare una serie di misure politiche rispondenti ad un altro essenziale interesse comune: assistere i paesi che stanno più indietro”<sup>65</sup>. Essenzialmente Delors fa riferimento, riguardo ai rapporti Nord-Sud, ad un impegno politico europeo, per realizzare un “ordine economico più giusto ed efficace” attraverso “un contributo alla democrazia e all'equilibrio sociale”<sup>66</sup>.

---

<sup>61</sup> Werner Weidenfeld, Janning Josef (a cura di), *Europe in Global Change. Strategies and Options for Europe*, Bertelsmann Foundation Publisher, Gutersloh, 1994.

<sup>62</sup> Questa definizione, coniata da François Duchêne, è adottata da: Christopher Hill, “European Foreign Policy: Power Bloc, Civilian Model - or Flop?” in Reinhardt Rummel (a cura di), *The Evolution of an International Actor. Western Europe's New Assertiveness*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1990, pp. 31-55. Rosa Balfour, Menotti Roberto, *La Sicurezza Europea dopo il Kosovo*, Cemiss, Roma, 2001.

<sup>63</sup> Tra questi citiamo: Parlamento Europeo, Consiglio e Commissione, “Joint Declaration concerning the Protection of Fundamental Rights and European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms”. *OJ C* 103, 27.04.1977, P.0001-0002. Consiglio dei Ministri e degli Stati Membri, “Risoluzione del Consiglio dei Diritti Umani, Democrazia e Sviluppo”. 28 .11. 1991 Bull.EC 11-1991, 122. Articolo 6 (2) del Trattato dell'Unione Europea

<sup>64</sup> Bruno Simma, Aschenbrenner Jo Beatrix, Schulte Constanze, “Human Rights Considerations in the Development Cooperation Activities of the EC”, in Philip Alston (a cura di), *EU and Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2000, pp. 571-626.

<sup>65</sup> Jacques Delors, “Europe's Ambitions”, in *Foreign Policy* n. 80, Fall 1990, pp. 14-27.

<sup>66</sup> Jacques Delors, *Il Nuovo Concerto Europeo. L'Unità dell'Europa tra ideali e realtà*. Sperling & Kupfer Editori, Torino, 1992.

Molti studiosi continuano a ritenere che la parte più rilevante dell'identità della CE sia costituita dal suo potere economico e finanziario. È, infatti, innegabile che l'Unione sia una forza dominante nel commercio internazionale, sia per l'importanza assunta dalla Politica Commerciale Comune, dalla Politica Agricola, dal Mercato Comune e dall'Unione Monetaria, sia per il peso dell'UE nell'Organizzazione Mondiale del Commercio<sup>67</sup>, però, negli ultimi venti anni, il ruolo della CE nelle relazioni internazionali si è rafforzato anche attraverso l'attività di cooperazione internazionale politica e economica.

L'interesse della Comunità e dei paesi membri a sostenere i processi di sviluppo nei PVS ha mostrato elementi di debolezza, pur essendo, su scala mondiale, l'impegno finanziario dei primi molto rilevante in questo ambito. Da un lato, gli obiettivi delle politiche comunitarizzate e a quelli della cooperazione allo sviluppo europea hanno anche mostrato una mancanza di coerenza nell'azione dell'Ue, come è emerso dall'adozione dell'Agenda 2000, in cui gli obiettivi assunti in materia di politica agricola comune, si sono rivelati in contraddizione con quanto previsto nel Trattato di Maastricht in materia di cooperazione allo sviluppo. Dall'altro, la rilevanza dell'aiuto allo sviluppo europeo a livello mondiale è evidente. In totale la CE e i paesi membri coprono il 55% dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) e più dei 2/3 degli aiuti a dono. Va aggiunto che, nell'arco di venti anni, la quantità di aiuto europeo gestito dalla Commissione e dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI) è aumentata gradualmente dal 7 % - trent'anni fa - al 17 % attuale. La Commissione Europea è responsabile di più del 10% dell'APS totale ed è il più importante donatore mondiale per l'aiuto umanitario<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> L'attuale cooperazione allo sviluppo continua a rivolgersi anche al tema commerciale, orientandosi verso una riforma delle relazioni commerciali tra l'UE e i PVS. Esempi in questo senso sono costituiti dall'Accordo di Cotonou e dagli Accordi EURO-MED per la creazione di un' area di libero scambio. L'UE è impegnata nel negoziato di accordi di libero scambio anche con i paesi del mercato Comune del Cono Sud (MERCOSUR).

<sup>68</sup> Commissione Europea, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. The European Community's Development Policy*, COM (2000) 212 final, Bruxelles 2000.

	1986 (milioni €)	1986 (% del totale)	1998 (milioni €)	1998 (% del totale)
<b>Aiuto per Programmi</b>	159	6.2	974	11.3
<b>Aiuto alimentare</b>	655	26.0	690	8.0
<b>Aiuto umanitario</b>	80	3.1	936	10.9
<b>Aiuto attraverso ONG</b>	49	1.9	204	2.4
<b>Risorse naturali</b>	163	6.4	437	5.1
<b>Altri settori produttivi</b>	214	8.4	592	6.9
<b>Infrastrutture economiche e servizi</b>	249	9.8	1850	21.5
Di cui trasporti e comunicazioni	130	5.1	928	10.8
Di cui energia	112	4.4	434	5.0
Di cui banche e finanza	8	0.3	488	5.7
<b>Infrastrutture sociali e servizi</b>	86	3.4	1291	15.0
Di cui educazione	13	0.5	450	5.2
Salute e popolazione	24	0.9	313	3.6
Acqua	49	1.9	293	3.4
Sociale altro	1	-	235	2.7
<b>Governance &amp; società civile</b>	3	0.1	525	6.1
<b>Crosscutting</b>	89	3.5	481	5.6
Di cui ambiente	4	0.1	146	1.7
Gender	0	0	13	0.2
Sviluppo rurale	7	0.3	215	2.5
Altro	78	3.1	107	1.2
<b>Non attribuibile per settore</b>	796	31.2	632	7.3
<b>TOTALE</b>	<b>2553</b>	<b>100</b>	<b>8614</b>	<b>100</b>

Fonte: Overseas Development Institute, Londra, 1999.

L'aiuto totale della CE ai paesi ACP, per il periodo 1986-1998, è ammontato circa di €29 miliardi di Euro, di cui i maggiori beneficiari sono stati i paesi dell'Africa Sub Sahariana<sup>69</sup>. In questo periodo il 43% del totale delle risorse si è concentrato sull'aiuto per programmi, su quello alimentare, sulle ONG e sull'assistenza umanitaria ai paesi ACP.

<sup>69</sup> Il canale di finanziamento dei paesi ACP è il Fondo Europeo di Sviluppo (FES), attraverso di esso passa 1/5 dell'aiuto totale della CE inclusi gli stati membri. Per approfondimenti sul tema dell'aiuto europeo allo sviluppo si veda: Aidan Cox, Chapman Jenny, *The European Community External Cooperation Programmes*, Overseas Development Institute, Londra 1999 in [http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/odi\\_report\\_en/prelim.pdf](http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/odi_report_en/prelim.pdf)

<b>Distribuzione regionale dell'aiuto CE 1988-1998</b>							
	1988 (Milioni €)	%	1990	%	1998	%	1998 % del totale dell'aiuto
ACP (incl AS)	2899	69.4	1393	52.1	2983	43.6	34.7
Asia	226	5.4	317	11.8	617	9.0	7.2
America Latina	159	3.8	222	8.3	485	7.1	5.6
Mediterraneo	309	7.4	386	14.4	1368	20.0	15.9
PECO	1	0.0	110	4.1	614	9.0	7.1
NIS	-	-	-	-	243	3.6	2.8
Not attributable aid	582	13.9	249	9.3	534	7.8	6.2
<b>TOTALE APS</b>	<b>4176</b>	<b>100</b>	<b>2678</b>	<b>100</b>	<b>6843</b>	<b>100</b>	79.4
Pm Aiuto pubblico	20		578		1771		
<b>Totale</b>	<b>4196</b>		<b>3256</b>		<b>8614</b>		<b>100</b>

\*Aiuto a paesi in Transizione (Definizione del DAC)

Fonte: Overseas Development Institute, Londra, 1999.

### 3. Il modello europeo di aiuto allo sviluppo

In una prima fase della cooperazione allo sviluppo europea la CEE ha adottato una strategia fondata sia sul principio di solidarietà, sia su quello delle preferenze commerciali rivolgendosi a due gruppi selezionati di PVS, gli Stati Africani e Malgascio (SAMA) e paesi e Territori d'Oltremare (PTOM)<sup>70</sup>. La base legale della relazione tra i sei paesi membri e questi PVS è costituita dagli accordi d'associazione, previsti per garantire speciali legami, sia politici sia economici, tra i primi e le loro ex-colonie<sup>71</sup>. Fin da questa fase, come vedremo più avanti, la CE ha introdotto l'aiuto d'urgenza, alimentare ed umanitario, come parte della propria azione verso i paesi più svantaggiati, colpiti da catastrofi e carestie, utilizzando linee di bilancio *ad hoc* e parte dei Fondi del Fondo Europeo di Sviluppo (FES).

La prima Convenzione tra la CE e gli ACP ha dato avvio ad una tipologia di relazione che rappresenta ancora la chiave di volta della cooperazione allo sviluppo comunitaria. Si è trattato del primo sforzo concreto della CE di promuovere, nei confronti degli ACP, il "nuovo ordine economico internazionale"<sup>72</sup>, adottando il *Sistema di Preferenze Generalizzate*, istituito dalla II Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo (UNCTAD)<sup>73</sup>.

<sup>70</sup> Articoli dal 131 al 136 bis e Annesso IV dei Trattati di Roma.

<sup>71</sup> Gli accordi coinvolgevano principalmente un gruppo di paesi Africani per rispondere all'esigenza della Francia di garantire rapporti vincolanti, dal punto di vista economico, commerciale e culturale con le diciotto ex colonie.

<sup>72</sup> A tale proposito indichiamo: Assemblea Generale delle Nazioni Unite (Sessione Ordinaria), *Dichiarazione dei Principi sullo Stabilimento del Nuovo Ordine Economico Internazionale*, Risoluzione 3201(S-VI), New York, Maggio 1974. Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Carta dei Diritti e dei Doveri Economici degli Stati*, Risoluzione 3202 New York, Dicembre 1974.

<sup>73</sup> *Ibidem*

Come evidenziato nel 1996 dal Libro Verde<sup>74</sup>, in venti anni, le quattro convenzioni (1975-1995) di Lomè hanno contribuito a creare un quadro legale, ma anche politico, delle relazioni tra la CE e i paesi ACP. Il partenariato è, infatti, il risultato più importante del *Sistema di Lomè*, fondato sul dialogo politico tra attori governativi e non governativi, che si espleta all'interno delle istituzioni congiunte. Si tratta di un aspetto che, nei rapporti con altri paesi terzi, nel corso attuale della cooperazione è ricorrente, come emerge anche in forme di collaborazione meno "evolute", quali quelle sviluppate con alcuni paesi dell'Europa di Sud Est, come nel caso del CARDS, in cui il dialogo politico, sperimentato con Lomè, è assunto come cardine dei rapporti con i paesi legati al programma.

Ogni Convenzione ha accresciuto il valore politico della cooperazione tra le parti, introducendo aspetti nuovi, come ad esempio, la cooperazione decentrata, la regionalizzazione dei partenariati, la razionalizzazione delle procedure per il finanziamento, la realizzazione e dei programmi. La centralità della persona e dello sviluppo delle risorse umane, la rilevanza della società civile e dei diritti umani, la promozione dello sviluppo sostenibile sono aspetti che fanno parte di quelli che vengono definiti l' *acquis de Lomé*. L'*acquis* è il quadro di riferimento del partenariato UE-ACP, ma, come già detto, anche dell'azione europea verso i paesi terzi. Nell'Accordo di Cotonou, firmato il 23 Giugno 2000, esso viene recepito e consacrato, introducendo nuove linee strategiche e d'intervento<sup>75</sup>. Una fra tutte, la lotta alla povertà, una delle sfide più importanti del partenariato, indirizzata a ridurre la vulnerabilità economica e sociale dei paesi Meno Avanzati (PMA)<sup>76</sup>. L'Accordo, in linea con le posizioni assunte dalle Conferenze dell'ONU, ha proposto anche una strategia integrata che conferisce alta priorità ai diritti sociali, politici e culturali per promuovere un'azione globale rivolta alla prevenzione dei conflitti e alla promozione dello sviluppo sostenibile.

La costruzione di un dialogo e un rapporto simmetrico tra la CE e ACP è ancora in corso. Ha incontrato ostacoli, originati dalla disparità del peso economico e politico di questi ultimi rispetto alla CE, dunque, dalla sua capacità di esercitare un ruolo egemone nei confronti dei suoi partner. A ciò deve aggiungersi che, si è creato, sempre in materia economica e commerciale, un rapporto privilegiato tra CE e paesi ACP (in corso di revisione), che da un lato è discriminatorio nei confronti di altri paesi poveri, dall'altro crea una dipendenza economica degli ACP dall'aiuto europeo, tale che il rapporto UE-ACP è stato definito come forma di "clientelismo collettivo"<sup>77</sup>.

In sintesi, dall'epoca in cui la cooperazione allo sviluppo era collegata alla precedente esperienza coloniale dei paesi membri, per ancora trenta anni, la Comunità ha attribuito un'importanza strategica ai paesi dell'Africa, ricchi di materie prime e visti come regione di sbocco per le esportazioni ed i capitali europei<sup>78</sup>. Si è venuta a creare una sorta di selettività tra i paesi più svantaggiati, additata come una forma di incoerenza nella cooperazione allo sviluppo europea. Tuttavia, già nei primi anni Settanta, la CEE ha dimostrato una propria vocazione ad occuparsi in un'ottica più globale dei rapporti con i paesi più poveri. Nel 1972 l'attenzione della CEE si è rivolta ai paesi della sponda sud del Mediterraneo, con i quali, più

---

<sup>74</sup> Commissione Europea, *Green Paper. The Future of EU-ACP Relations Beyond Lomé IV*, 1996, Bruxelles.

<sup>75</sup> I principi costitutivi del partenariato sono: l'*ownership*, la partecipazione degli attori non governativi accanto a quelli governativi, il dialogo politico, la diversificazione degli interventi di cooperazione allo sviluppo attraverso azioni rispondenti ai bisogni e alle strategie degli ACP nei Programmi Indicativi Nazionali.

<sup>76</sup> João de Deus Pinheiro, Commissario Europeo per lo Sviluppo e i paesi ACP, "*The Future of European Union's Development Programme*", (intervento al) *Seminar of Chairmen of Parliamentary Committees on Development*, Londra, 18.6.1998 in <http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?reslist>.

<sup>77</sup> John Stuart Ravenhill, *Collective Clientelism. The Lomé Convention and North-South Relations*, Columbia University Press, New York, 1985.

<sup>78</sup> *Ibidem*

tardi stipula i *Protocolli Mediterranei*, per integrarli nel sistema commerciale preferenziale; e nel 1976 sono avviati i programmi di cooperazione finanziaria e tecnica con i paesi dell'America Latina. Negli anni Ottanta, la CE, come gli altri donatori, avevano concentrato le loro iniziative sia nella gestione delle crisi finanziarie sia nel sostegno delle riforme macro economiche e strutturali dell'America Latina, tendenza recepita anche dalla CE. Alla fine di questo decennio, con il crollo dell'ex blocco sovietico, l'aiuto europeo, attraverso i programmi PHARE e TACIS, si è rivolto ai paesi in "transizione economica" dell'Europa centrale e dell'Est (PECO), ai paesi di nuova indipendenza (NIS) e alla Mongolia.

Possiamo dire, riprendendo un intervento dell'ex Commissario João de Deus Pinhero, che "la cooperazione allo sviluppo dell'UE ha gradualmente acquistato una dimensione universale. Attualmente deve essere considerata un aspetto che caratterizza la presenza dell'UE a livello mondiale"<sup>79</sup>. Questa dimensione, introdotta con la previsione di una base giuridica nel Trattato di Maastricht<sup>80</sup>, è spiegabile con il crescente coinvolgimento dell'UE sui temi globali della produzione, degli scambi, del debito, delle migrazioni e dell'aiuto umanitario.

Nel corso degli anni, si è andata contemporaneamente affermando una dimensione sociale e civile, oltre che politica, dell'aiuto europeo consistita nella promozione di un approccio allo sviluppo, basato sul partenariato con la società civile (università, sindacati, ONG, terzo settore, autorità locali, imprese) della CE. La scelta di aprire l'aiuto allo sviluppo europeo alla partecipazione della società civile si è dimostrata una strategia di successo, nonostante i limiti e le difficoltà, emerse nel rapporto tra cittadini europei e istituzioni comunitarie, in particolare tra i primi e la Commissione, dovute soprattutto alla scarsa partecipazione della società nel processo di costruzione dell'Europa comunitaria. Problemi che l'elezione diretta del Parlamento Europeo ha parzialmente risolto

La cooperazione internazionale si è rivelata, invece, un terreno più fertile. Durante gli anni Settanta e Ottanta, la crescita della sensibilità per le questioni internazionali ha favorito l'emergere di un gran numero di ONG, laiche e religiose, che hanno stabilito immediatamente strette relazioni con la Commissione Europea<sup>81</sup>, sia attraverso il partenariato UE-ACP, sia nell'attività di ECHO.

#### **4. La presenza umanitaria della Comunità Europea nei conflitti e nelle catastrofi**

A partire dagli anni Sessanta, la Comunità Europea ha giocato un ruolo sempre più rilevante anche in tema di catastrofi e conflitti armati. All'epoca, l'approccio all'emergenza era essenzialmente basata sulla fornitura degli aiuti alimentari, secondo un modello generalmente adottato a livello internazionale, che considerava quali impegni prioritari la lotta alla fame e l'autosufficienza alimentare. Nel periodo che va dal 1960 al 1980, la strategia europea d'emergenza<sup>82</sup> si basava soprattutto sulla distribuzione di massicce quantità di surplus alimentare (latte e cereali), provenienti dai paesi membri. La Commissione Europea si è anche

---

<sup>79</sup> Vd. nota 18.

<sup>80</sup> Si veda il Titolo XVII, articoli dal 130 U al 130 Y, del Trattato di Maastricht.

<sup>81</sup> Già nel 1975 era stato istituito un canale di collegamento tra la DG VIII (sviluppo) e le ONG europee, impegnate nella cooperazione allo sviluppo (NGDO), per rendere sistematico il dialogo e la consultazione tra le parti.

<sup>82</sup> Il III FES finanziò l'emergenza e l'assistenza ai rifugiati nei PTOM colpiti da disastri naturali. Già nel 1971, per rispondere al crescente numero di catastrofi naturali, viene introdotta una specifica linea di finanziamento nel budget della CEE per le emergenze che si fossero verificate in tutti i PVS e in altri paesi terzi.

Sempre con il II FES venne erogato un contributo straordinario pari a 65 Mecu (1970 – 1975) per sostenere i paesi colpiti da crisi economiche, dovute alla fluttuazione dei prezzi delle materie prime sul mercato internazionale.

impegnata a finanziare interventi umanitari realizzati dal Comitato Internazionale della Croce Rossa e dalle Agenzie dell'ONU.

Fino alle bibliche crisi umanitarie degli anni Ottanta, la Commissione non disponeva di un quadro strategico e operativo per l'assistenza umanitaria, ad esclusione delle Convenzioni di Lomè, che garantiscono finanziamenti in quest'ambito soltanto ai paesi del gruppo ACP. Soltanto nel 1982, con il regolamento n. 3331/82, il Consiglio prevedeva un sistema complessivo di gestione dell'aiuto alimentare in situazioni d'emergenza. Più tardi, nel 1991, sotto la presidenza di Jacques Delors, in un documento di indirizzo politico, la Commissione rilevava che in numerose situazioni d'emergenza, laddove i funzionari avevano lavorato insieme coordinandosi, la CEE aveva operato con successo. In questo atto si individua anche l'esigenza di istituire una struttura operativa unica, finanziata con specifiche linee di bilancio. Analogamente, la Corte dei Conti, in un rapporto di valutazione dell'aiuto umanitario, proponeva la creazione di un ufficio operativo per la realizzazione dell'assistenza umanitaria della CEE.

La spinta a fornire una risposta umanitaria, rapida ed efficace, guerra del Golfo prima e alla crisi Jugoslava alla produce, il 6 novembre 1991, la decisione della Commissione di creare ECHO. La Commissione Europea e i paesi membri dell'UE consideravano di vitale importanza uno stretto coordinamento tra tutti i donatori, allo scopo di "gestire l'aiuto umanitario a vantaggio delle popolazioni non appartenenti alla Comunità, colpite da disastri naturali o eventi di portata eccezionale". L'ufficio riceveva, infatti, specifici termini di riferimento per la sua azione nelle emergenze:

- "riunire, sotto un'unica struttura le capacità necessarie a fronteggiare l'emergenza
- espandere la presenza della Comunità sul campo costruendo la capacità di intervenire nei diversi momenti della crisi
- migliorare il coordinamento tra i paesi membri, gli altri donatori, le ONG e le agenzie internazionali specializzate
- consentire una più agile mobilitazione delle risorse necessarie nelle crisi su larga scala <sup>83</sup>

Questi aspetti caratterizzanti dell'attività di ECHO, previsti al momento della sua costruzione, si sono rafforzati, conferendogli un ruolo di primo piano nelle crisi umanitarie, sia per l'entità delle risorse umane e finanziarie messe a disposizione, sia per la sua influenza crescente sulle scelte politiche della CE e degli stati membri.

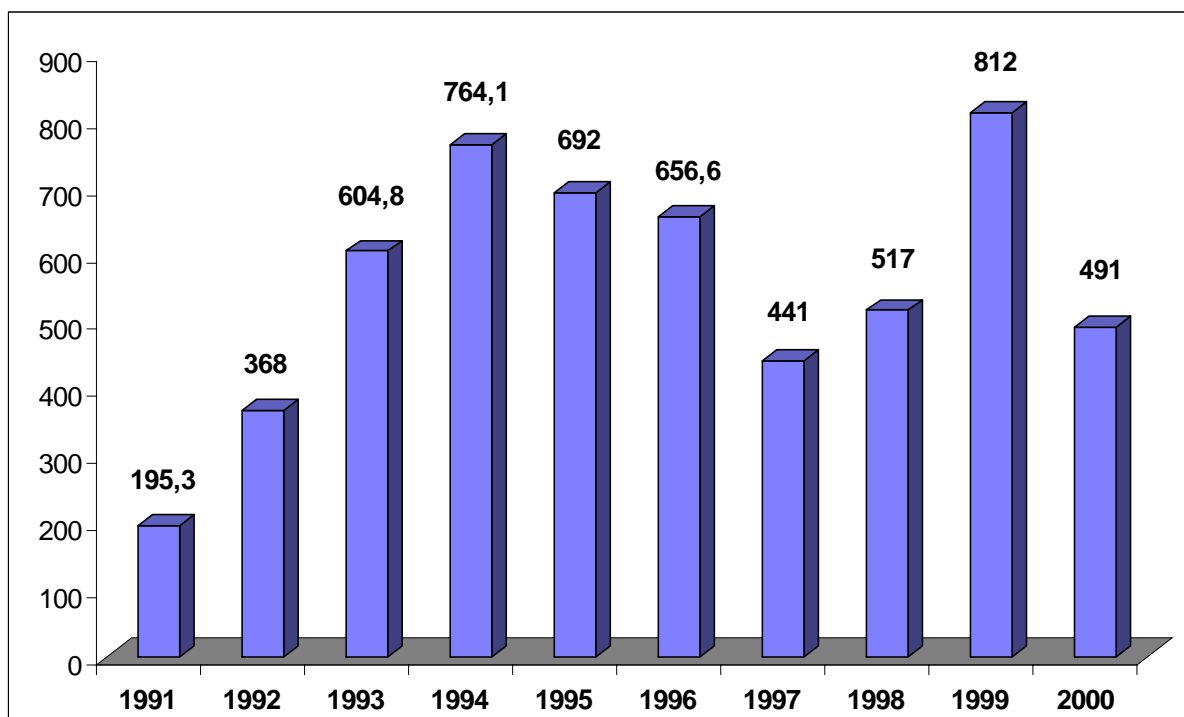
L'ufficio inizia subito a lavorare in ex Jugoslavia e nella zona dei Grandi Laghi, in partenariato con l'ONU, con l'Alto Commissariato per i Rifugiati, con il World Food Programme e con alcune ONG.

---

<sup>83</sup> Commissione Europea, *Evaluation of Humanitarian Action Funded by the Humanitarian Aid Office of the EU Commission. A Guide*. Bruxelles, 2002 in [http:// europa.eu.int/com/echo/pdf-files/evaluation/manual\\_eu.pdf](http://europa.eu.int/com/echo/pdf-files/evaluation/manual_eu.pdf).



### Risorse di ECHO (in milioni di euro)



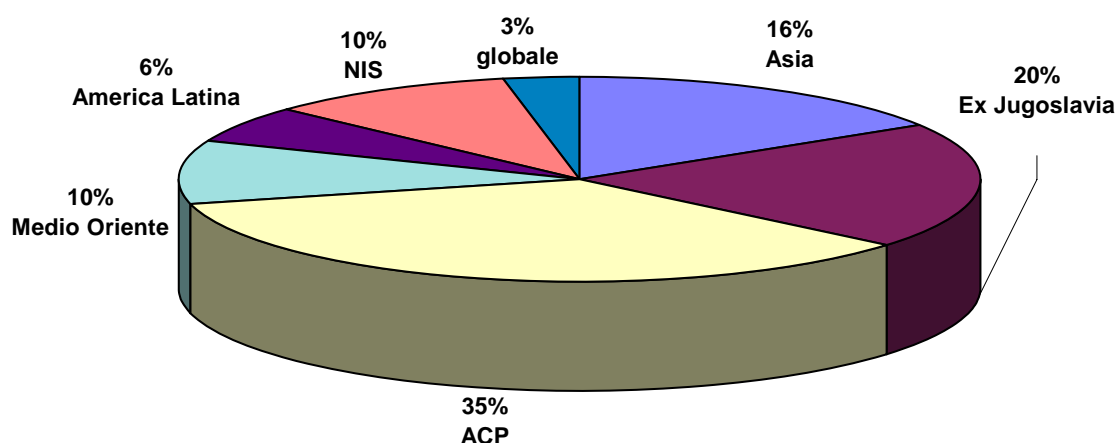
Fonte: ECHO, Bruxelles, 2002

Nel periodo 1992-1995 l'impegno complessivo europeo nell'assistenza umanitaria (CE insieme agli Stati Membri) ha raggiunto i 2.270 Mecu, metà dell'aiuto umanitario mondiale<sup>84</sup>. La maggior parte delle risorse sono state distribuite sia attraverso il budget della Commissione<sup>85</sup>, sia attraverso il VI e VII FES, per finanziare interventi in favore delle popolazioni ACP, colpite dalla guerra. Le popolazioni dell'ex Jugoslavia hanno ricevuto 1.176 Mecu, il 48% di tutto l'aiuto umanitario europeo (Commissione e stati membri). Nello stesso periodo sono stati allocati 711 Mecu, attraverso il FES, per i paesi ACP.

<sup>84</sup> Corte dei Conti, *Special Report 2/97 of the Court of Auditors concerning humanitarian action from the European Union between 1992-1995*, C4 - 0219/97, OJ C 143, 12.5.1997.

<sup>85</sup> Le risorse finanziano i PVS e le popolazioni vittime di catastrofi naturali, l'aiuto alimentare d'emergenza, l'aiuto umanitario ai paesi dell'Europa Orientale e Centrale, l'aiuto alla ex URSS, l'assistenza umanitaria nei paesi terzi, rifugiati e *displaced people* nei PVS, rifugiati in America Latina e Asia.

## Risorse di ECHO per aree regionali 1991 -2000



Questa acquisita rilevanza è dovuta al vuoto politico che caratterizza la risposta della comunità internazionale alle crisi umanitarie, in particolare alle emergenze complesse. Si è assistito a un debole sforzo della diplomazia per la mediazione nelle crisi, all'inefficacia delle sanzioni economiche e l'impotenza del dispositivo Nazioni Unite per evitarle.

Una peculiarità di ECHO, che è andata rafforzandosi, nel tempo riguarda il suo rapporto con le ONG e la società civile europea impegnate in attività di natura umanitaria. Allo scopo di rafforzare le proprie relazioni con le organizzazioni operative, ECHO inizia la sua attività, lavorando con un gruppo selezionato di partner (ONU, ONG e la CRI), attraverso uno specifico Accordo Quadro di Partenariato (FPA-Framework Partnership Agreement), che ha l'obiettivo di "(...) definire ruoli e responsabilità nella realizzazione delle operazioni umanitarie finanziate dalla Comunità Europea". Infatti, nel FPA sono previste modalità esecutive, obiettivi e principi, valori e criteri, in sostanza, "le regole che governano l'assistenza umanitaria, che deve essere adattata alle diverse situazioni o alla mutevolezza delle circostanze". Nell' Accordo sono previsti ambiti di lavoro comune per la "formulazione di strategie coerenti e la promozione di nuove iniziative per l'assistenza umanitaria, in modo da rendere più efficace l'aiuto umanitario finanziato dalla Comunità Europea". Tra gli obiettivi comuni è data enfasi alla natura comunitaria degli aiuti e all'accrescimento della comprensione dei temi umanitari, sia in Europa sia nei paesi terzi dove la Comunità finanzia importanti interventi umanitari<sup>86</sup>. Il gruppo di partner di ECHO, costituito da venticinque organizzazioni nel 1992, dopo sette anni raggiunge le duecentoventi unità. Contemporaneamente il budget passa dai 195 Meuro del 1992 agli 812 Meuro nel 1998.

L'interazione con gli attori sociali e politici è un aspetto centrale sia nella cooperazione sia nell'assistenza umanitaria europea. In questo quadro, la promozione di meccanismi di consultazione con la società civile, si è messa in luce come una sfida importante per la Commissione, nel corso degli anni. La presenza di un'ampia gamma di interlocutori, quali le *lobbies*, le reti di ONG, le associazioni, hanno permesso il rafforzamento del dialogo tra società civile e istituzioni europee. Ciò ha assunto un valore cruciale per ECHO nei rapporti sia con i paesi più poveri, come pure con i paesi dell'Europa orientale e centrale e con i NIS.

<sup>86</sup> ECHO, *Framework Partnership Agreement* in [http:// europa.eu.int/com/echo/partners/agreement\\_en.htm](http://europa.eu.int/com/echo/partners/agreement_en.htm).

ECHO in poco tempo, arriva ad influenzare le scelte politiche dalla Commissione e il suo peso politico aumenta contestualmente all'aumento dell'impegno finanziario della CE nelle iniziative umanitarie. Fino ad oggi, ECHO ha operato in ben 85 paesi, realizzando programmi nei paesi dell'Europa Centrale e dell'Est e in ex Jugoslavia, con fondi provenienti dalle linee di finanziamento regionali.

## **5. Il cambiamento del quadro dell'aiuto umanitario internazionale e la sua influenza su ECHO**

Agli inizi degli anni Novanta, si delinea un approccio coordinato alle crisi, che ha coinvolto la componente militare, diplomatica, umanitaria e della cooperazione sviluppo all'interno di un modello integrato d'intervento. Le emergenze complesse del Mozambico, della Cambogia, di Haiti, della regione dell'America Centrale sono affrontate e risolte con successo adottando questo approccio. In queste crisi l'uso della componente militare è stato essenzialmente indirizzato sia a proteggere e sostenere le operazioni d'emergenza, sia a creare un più ampio clima di sicurezza nelle aree colpite. Si è trattato di operazioni basate su modalità di peacekeeping e di iniziative umanitarie, di nuova generazione, in cui il partenariato ONU-USA-UE ha un ruolo centrale.

L'attenzione alle politiche di ricostruzione e sviluppo che hanno accompagnato i processi di costruzione della pace, ha offerto alla Commissione l'opportunità di dispiegare le capacità acquisite in questo campo, dando spazio alle ONG, le cui competenze - talvolta superficialmente - sono state estese, o convertite, ai nuovi compiti. In linea con questa visione, si stavano delineando:

- proposte volte a re-indirizzare la politica di difesa europea verso l'obiettivo del supporto alla pace (peacekeeping, peace-enforcement, interposizione),
- riflessioni anche sulla cooperazione tra civili e militari.

Ciò viene meno dopo la tragica esperienza dell'intervento in Somalia. Dopo lo shock, la comunità internazionale si è mostrata più riluttante ad impegnarsi nella pace. Sempre più spesso i membri del Consiglio di Sicurezza, specie sul terreno delle emergenze complesse, hanno raggiunto accordi sul minimo comune denominatore della politica internazionale: l'aiuto d'emergenza. La nuova filosofia che si è affermata, è consistita nell'inviare assistenza umanitaria, omettendo qualsiasi impegno politico.

L'inerzia di fronte al conflitto in ex Jugoslavia costituisce una drammatica evidenza. Il caso del Rwanda è paradigmatico, un etnocidio senza precedenti è stato condotto sotto gli occhi dell'opinione pubblica, mentre la comunità internazionale è rimasta inerte. Nel frattempo, quattrocentocinquanta ONG arrivano nel paese, incontrando enormi difficoltà nel coordinamento. Nel 1994-95, la maggior parte delle ONG internazionali - supportate da istituzioni e studiosi - hanno messo in rilievo l'insufficienza della risposta politica internazionale, cioè la tendenza delle istituzioni internazionali di rispondere alle crisi dando come unica risposta l'emergenza.

In Francia, l'espressione *piège humanitaire* (trappola umanitaria) ha tradotto la crescente frustrazione delle organizzazioni internazionali che si trovano a fronteggiare infinite e sfiancanti emergenze complesse di portata biblica. "Le organizzazioni umanitarie si trovano sia da sole ad affrontare situazioni di caos e violenza inaudita che travalicano la loro stessa capacità di azione e il loro mandato, sia, all'altro estremo, si trovano relegate in operazioni a

fianco degli stati che intervengono conflitto dove gli interessi politici di questi ultimi coincidono con le preoccupazioni della comunità internazionale”<sup>87</sup>.

A questo punto, le istituzioni e le ONG, così come gli studiosi, hanno assunto una visione molto critica del sistema umanitario. Preoccupazione per l’efficienza e l’efficacia, esigenze di coordinamento, mancanza di quadri politici di riferimento ampi in cui inserire le operazioni, relazioni confuse tra attori governativi, non governativi, militari, crescente consapevolezza che ‘portare aiuto’ comporta dei rischi per l’allargamento dei conflitti, interferenza crescente della politica nella sfera umanitaria. Inoltre, il ruolo crescente delle agenzie dell’ONU nelle operazioni umanitarie ha aumentato la politicizzazione dell’aiuto, al tempo stesso si è ristretto lo spazio per le operazioni di *peacekeeping* guidate dall’ONU.

Contemporaneamente, ECHO, sotto la responsabilità politica di Emma Bonino, ha acquisito crescente visibilità presso l’opinione pubblica sia europea sia internazionale, avendo, Bonino, interpretato il ruolo dell’ufficio non come quello di semplice fornitore d’aiuto, ma come quello di un attore strategico dell’assistenza umanitaria internazionale<sup>88</sup>. I fattori che producono questo risultato sono essenzialmente cinque:

1. Mentre il ruolo dell’ONU viene messo in discussione, ECHO, il maggiore donatore dell’aiuto umanitario, decide di operare seguendo una “via europea”. Facendo leva sui problemi di natura finanziaria (gli alti costi amministrativi delle agenzie ONU e l’incompatibilità fra i sistemi contabili) e sul fatto che l’UE non è membro dell’ONU, ridimensiona la percentuale di risorse destinate alle agenzie dell’ONU. Soprattutto sotto la direzione del diplomatico spagnolo Alberto Navarro, ECHO sposta la sua priorità sulle ONG. Da una quota iniziale di 1/3 del budget di ECHO, nel 1999 raggiungono il 67%.
2. Le crisi in Rwanda e in ex Jugoslavia sono catalizzatrici di un processo sia sociale, sia politico. Da un lato una crescente sensibilità della società civile europea, toccata dalla vicinanza al teatro di guerra jugoslavo, incoraggia la risposta ‘sociale’; mentre la crisi delle politiche di sviluppo spinge le ONG verso l’aiuto umanitario come possibile alternativa.
3. Il budget per l’aiuto umanitario va aumentando, mentre le risorse per la cooperazione allo sviluppo diminuiscono.
4. ECHO, isolato all’interno della Commissione, cerca un legame diretto con i cittadini e con l’opinione pubblica, e maggiore visibilità.
5. Le agenzie operative rispondono positivamente all’apertura di ECHO. Le ONG inglesi, con il contributo di Medici Senza Frontiere, della Caritas e della famiglia della Croce Rossa Internazionale, si concentrano sulla questione della qualità dell’aiuto attraverso progetti quali SPHERE, l’Humanitarian Accountability Project, People in Aid e altri. Passi in avanti sono fatti a livello internazionale in materia di coordinamento con reti come VOICE, ICVA e lo Steering Committee for Humanitarian Response (SCHR), che cooperano strettamente con ECHO. In alcuni casi alcuni di queste reti attori aprono uffici di coordinamento sul campo.

Nel 1999, pochi mesi prima dell’intervento in Kosovo, Emma Bonino aveva proposto l’uso sistematico della logistica militare per fini umanitari. In un articolo pubblicato da un giornale inglese, suggeriva un accordo tra ECHO e la Western European Union (WEU) allo scopo di

---

<sup>87</sup> André Pasquier, Political Adviser, Comitato Internazionale della Croce Rossa, “Constructing Legitimacy”, intervento al seminario *Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension* presso il Commonwealth Institute, 1 febbraio 2001, Londra, in [www.odi.org.uk/hpg/confpapers/pasquier.pdf](http://www.odi.org.uk/hpg/confpapers/pasquier.pdf)

<sup>30</sup> Philippe Ryfman, *La Question Humanitaire. Histoire, Problématique, Acteurs et Enjeux de l’Aide Humanitaire Internationale*. Ellipses, Parigi, 1999, p. 89.

assicurare l'appoggio logistico militare per il trasporto degli aiuti alimentari, e altri possibili sviluppi. La WEU aveva accolto favorevolmente la proposta, presumendo che ECHO fosse pronto a pagare il costo di queste operazioni, ma dopo una verifica del budget la proposta fu messa da parte.

La situazione cambia nuovamente con l'intervento NATO in Kosovo. Nonostante una relazione tradizionalmente difficile con i militari, le organizzazioni umanitarie accolgono con favore l'intervento militare che va a porre fine a cinque anni di massacri. Questa nuova forma di collaborazione mitiga l'abituale diffidenza tra le due componenti, creando le condizioni culturali e politiche per un approccio multidisciplinare alle emergenze complesse.

## **6. Il ridimensionamento del ruolo di ECHO**

Mentre la politica europea sembra ormai impegnata sui temi della pace, della stabilità, della democratizzazione e dei diritti umani, l'idea di una comunità internazionale dalle molte sfaccettature che operano all'interno di un medesimo quadro, appare ugualmente realistica. Incrociare gli obiettivi politici, come lo sviluppo e la promozione della democrazia, con quelli umanitari appare un passaggio inevitabile, sebbene delicato, verso una nuova visione della sicurezza<sup>89</sup>. Tale visione include, da un lato, lo sviluppo sostenibile e, dall'altro, il controllo dei flussi migratori e la stabilità economica.

La presenza degli attori europei dell'aiuto umanitario, aumenta in tutte le maggiori aree di crisi, si tratta molto spesso di un impegno a lungo termine che si estende alla post-emergenza e alla ricostruzione. Il mandato di ECHO è di breve periodo e riguarda soltanto la prima emergenza, tuttavia, l'ufficio non può interrompere il proprio intervento, soprattutto in mancanza di una definizione, da parte della Commissione, delle specifiche responsabilità politiche e amministrative in queste situazioni in transizione. Questo impegno, in azioni di più lungo periodo, ha permesso di capitalizzare le esperienze e ha alimentato la capacità del Commissario Bonino di conferire un alto profilo politico all'aiuto umanitario europeo.

In occasione della crisi del Kosovo, ECHO ha reso più evidente la propria presenza sul campo. Dozzine di esperti e funzionari sono stati inviati sul campo, sono stati aperti uffici in Albania e Macedonia, gli *Echo Flights* (voli di trasporto umanitario) hanno operato nell'area di crisi. In Albania, è sviluppato un esperimento, attraverso la presenza, in tutti i distretti del paese, degli *Echo Monitors*, osservatori equipaggiati per gestire la comunicazione e svolgere attività di coordinamento in caso di emergenze a livello locale.

Queste crisi configurano un "nuovo" aiuto umanitario, in cui sono i governi, anche senza il pronunciamento del Consiglio di Sicurezza, a decidere dove intervenire militarmente per ragioni umanitarie, facendosi al tempo stesso promotori delle iniziative d'aiuto ai civili, come avviene nell'intervento in Kosovo e, poco dopo, in quello in Macedonia. ECHO, così come altri attori degli interventi umanitari, si trovano ad operare in quadro in cui "la confusione tra gli obiettivi umanitari e quelli politici significa che la motivazione che sottende il processo decisionale umanitario è diventata molto meno chiara. Diviene facile che le condizioni necessarie per un efficace aiuto umanitario, di fatto, siano (o siano percepite come) condizioni

---

<sup>89</sup> A questo proposito, segnaliamo:

Organizzazione per la Cooperazione Economica e lo Sviluppo, *DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21<sup>st</sup> Century*. OECD Publications, Parigi 2001. Segretario Generale delle Nazioni Unite (rapporto di), *Prevention of Armed Conflict. Report of The Secretary General*. A/55/985-S/2001/574, New York, 2001.

politiche. Come nel caso dell'approccio inglese/americano alla sicurezza in Afghanistan, e in relazione ai bisogni energetici in Serbia. (...) In secondo luogo, l'approccio integrazionista dà per scontato che, siccome l'aiuto umanitario condizionato si svolge all'interno di un più ampio quadro internazionale di politiche etiche, diventi etico esso stesso. (...) Ciò significa che il non adottare iniziative umanitarie nei confronti di alcuni, a causa delle loro violazioni dei diritti umani, rappresenti un approccio etico. (...) L'idea della "vittima cattiva" viene legittimata"<sup>90</sup>. I protagonisti dell'aiuto umanitario, incluso ECHO, si trovano a doversi confrontare con queste mutate condizioni di fondo, non senza conseguenze per il loro profilo impaziale e neutrale e per il loro ruolo.

Al passaggio del secolo ECHO si è trovato di fronte a due processi. L'aumento delle emergenze di lunga durata, sul campo, e la riforma dei servizi della Commissione, a Bruxelles. Nel 1999 ECHO ha attraversato un momento difficile, diviso tra la rapida crescita delle sue funzioni e del suo budget e l'avvio di una fase critica all'interno della Commissione. Un anno prima, lo scandalo riguardante una frode di 500.000 Euro, relativi ad un contratto con un'agenzia privata di assistenza tecnica, ha portato alla paralisi finanziaria, il Parlamento Europeo ha minacciato di congelare il budget di ECHO per il 1999. Sono stati sospesi gli appalti esterni e imposte nuove procedure di controllo, compromettendo la possibilità che ECHO potesse utilizzare servizi privati come strumenti operativi diretti. Pochi mesi dopo, un'interpretazione del regolamento finanziario ha determinato la completa dismissione dei cosiddetti External Agents. Questi esperti, assunti per coprire a termine incarichi da funzionari pubblici, erano indispensabili per colmare i vuoti dell'organico ufficiale ed ECHO, chiamato, per mandato, a fronteggiare eventi imprevisti ne aveva sempre fatto largo uso. L'Ufficio ha perso, così, decine di collaboratori, in parte compensati con il distacco di funzionari provenienti da altri servizi. Con la conseguenza che per diversi mesi, ECHO non è riuscito neppure ad aggiornare il database e a gestire il proprio sito web.

Tuttavia, altri fattori hanno contribuito a ridimensionare le ambizioni di ECHO:

- a) Il regolamento finanziario della Commissione è molto vincolante in quanto a questioni come i controlli, le procedure, i pagamenti, gli acquisti, il reclutamento, l'appalto di servizi all'esterno, ecc. Anche se ECHO ha facoltà di agire in deroga al regolamento, queste limitazioni ne limitano ogni capacità di risposta operativa diretta nell'emergenza;
- b) Una campagna contro l'aumento dell'organico della Commissione condotta negli ultimi cinque anni da numerosi parlamentari europei e membri del Consiglio dell'UE. Lo staff di ECHO è composto di 120 funzionari, ed è improbabile che aumenti in futuro. Se non rafforzato dalla presenza delle agenzie private e degli *External Agents* difficilmente potrà raggiungere il livello di operatività raggiunto in occasione del Kosovo ;La politica verso le ONG è cambiata, lo spirito del partenariato con la società civile è sotto l'esame del PE e del Consiglio. In conclusione, ECHO è stato travolto dalla stessa crisi della Commissione Santer.

## **7. ECHO dal 1999 ad oggi**

Sotto la direzione di Costanza Adinolfi e del Commissario Paul Nielson, l'Ufficio ha abbandonato ogni ambizione di definire una propria politica, mentre la tentazione di trasformarlo in un'agenzia operativa è gradualmente riemersa. Appena nominato, il nuovo Commissario ha avuto come primo cruccio quello di ridurre il ruolo e il peso di ECHO, provocando le dimissioni di Navarro. Una nuova fase si è avviata.

---

<sup>90</sup> Joanna Macrae, *The Politics of Coherence: the Formation of a New Orthodoxy on Linking Aid and Political Responses to Chronic Political Emergencies*, in <http://fletcher.tufts.edu/humansecurity/con2/ws4/macrae.pdf>.

Osservando l'analogo modello americano, l'Office of Foreign Disaster Assistance (OFDA), ECHO sta cercando di rafforzare le proprie capacità di assessment e coordinamento. Dopo la crisi del Kosovo, il numero dei cosiddetti "delegati" di ECHO presenti sul campo è aumentato ulteriormente; presenti in molte aree di crisi, essi hanno compiti che vanno dal coordinamento, al monitoraggio e, se del caso, al coinvolgimento diretto nelle operazioni. Inoltre, hanno assunto un ruolo determinante nell'approvazione dei progetti: essi suggeriscono le azioni d'intervento e scelgono le agenzie che devono realizzarli.

È in corso uno sforzo per realizzare missioni di rapid assessment ed una "sala di crisi" è stata allestita negli uffici di ECHO a Bruxelles nel maggio 2001. Significativamente, al tempo stesso l'Unità "Politica e Valutazione" è stata smantellata). Da giugno 2001, inoltre, un nuovo strumento finanziario, chiamato "Prima Emergenza" (First Emergency), consente la presa di decisioni ed il finanziamento per le agenzie esecutrici entro 48 ore.

Ci sono, in ogni caso, anche altre possibili prospettive per il futuro di ECHO.

- Una riguarda una proposta, ancora in discussione, di trasformarlo in un'agenzia decentrata e autonoma, con sede probabilmente in Svezia. Difficile prevedere se ciò potrebbe determinare cambiamenti sul ruolo operativo e politico di ECHO.
- L'altra riguarda scelte di natura politica all'interno della Commissione. Paul Nielson, Commissario della DG Sviluppo ne è l'artefice. Questa aspira a far ottenere alla Commissione un maggior peso nel sistema dell'ONU. Tra le possibili opportunità per realizzare questo obiettivo, egli ha proposto un ampio uso dei fondi destinati all'aiuto umanitario per finanziare le agenzie dell'ONU. La principale implicazione di una tale scelta sarebbe di riallocare una parte delle risorse di ECHO dalle ONG alle organizzazioni intergovernative, si tratterebbe di un'inversione ad 'U' nella politica della Commissione, sulla quale né gli Stati Membri, né il PE esprimerebbero un consenso unanime. Inoltre, sta rivolgendo un'attenzione crescente alle agenzie statali di difesa civile/protezione nel tentativo di rendere "più governativo" l'aiuto umanitario dell'UE. Infine, vorrebbe che le attività di ECHO fossero concentrate sull'emergenza, ritirandosi dalle aree in fase di post-emergenza e da ogni attività di riabilitazione di lungo periodo.

Le ipotesi esposte sopra sono confermate da ulteriori dati di fatto. Sembra tutt'altro che casuale che membri del gabinetto Bonino e dello staff di ECHO, incluso l'ex direttore Navarro, lavorino nel gabinetto dell'Alto Rappresentante dell'UE, Javier Solana. In pratica, una parte consistente dell'*expertise* di ECHO in materia di *crisis management* è stata traghettata direttamente nel nuovo segretariato della PESC.

## **8. Il *Rapid Reaction Mechanism*. Un nuovo strumento o un sostitutivo dell'azione umanitaria?**

Nel 1999, il Consiglio di Helsinki sottolinea l'esigenza di creare un meccanismo non militare per il *crisis management*, il Consiglio approva il Piano d'Azione<sup>91</sup> che "dovrebbe indicare la strada da seguire e i passi che l'Unione deve fare per sviluppare una capacità di risposta rapida nel *crisis management* adottando strumenti non-militari". Il Consiglio domanda alla Commissione di istituire una *Rapid Reaction Facility* come parte della Politica Europea di Sicurezza e Difesa. Il *Rapid Reaction Facility* di Helsinki diviene ben presto il *Rapid Reaction Mechanism* (RRM) per evitare possibili confusioni con la *Rapid Reaction Force*

---

<sup>91</sup> Si vedano: Doc. 12323/99, 24 Novembre 1999 e Doc. 11044/1/99 REV 1, 3 Dicembre 1999.

(RRF) che ha compiti militari di *peacekeeping*. A febbraio 2001 il Consiglio Affari Generali ne crea la base legale.

Il Rapid Reaction Mechanism (RRM) all'interno della DG Relex (Direzione Generale per le Relazioni Esterne), è il tentativo dell'Ue di dare una risposta operativa concreta alle crisi, senza le limitazioni dell'aiuto umanitario. Queste attività di *crisis management* possono includere la promozione della democrazia e dello stato di diritto, il sostegno alle forze di polizia per ripristinare l'ordine pubblico, il monitoraggio dei diritti umani, la gestione delle sanzioni commerciali e altri compiti umanitari. Attualmente il RRM è operativo anche in Afghanistan.

Secondo il Piano D'azione, lo sviluppo di una capacità di reazione rapida non militare, disegnata per conferire all'UE la capacità civile di intervenire velocemente e in modo efficace in situazioni di crisi fuori dell'UE, dovrebbe rafforzare le sinergie e la capacità di reazione tra risorse nazionali, collettive e non governative, e di altre organizzazioni (ONU, OSCE). Al tempo stesso il RRM dovrebbe consentire ad ogni attore di decidere in modo flessibile sul dispiegamento delle proprie capacità in ogni crisi.

L'obiettivo principale del RRM, che è in funzione da pochi mesi, è quella di fornire azioni di stabilizzazione rapide e attività preparatorie per assistenza di lungo periodo. Ci si aspetta che, con un simile meccanismo, si possano evitare le lungaggini burocratiche tipiche dei programmi della Comunità. Il RRM coprirebbe, come detto, una gamma ampia di attività riguardanti protezione/promozione dei diritti umani, emergenza e riabilitazione/ricostruzione. In un certo senso queste rispecchiano le attività già svolte da ECHO senza le limitazioni derivanti dai principi umanitari. Nessun legame con le regole della neutralità, dell'imparzialità e dell'indipendenza. Il RRM potrebbe sia essere orientato sulla base di precisi obiettivi politici sia operare in sinergia con la componente militare, per quanto i suoi fini restino rigorosamente civili. In questo caso tale componente avrebbe esclusivamente funzioni di supporto tecnico-logistico, con problemi tanto di natura organizzativa (l'uso di una componente militare sotto comando civile in zone di crisi), quanto di carattere politico, per la possibile confusione e sovrapposizione tra attività umanitarie e compiti di sicurezza. Inoltre non è chiaro quali rapporti debbano intercorrere tra il RRM e la RRF.

Una distinzione chiara tra i fini del RRM e l'assistenza umanitaria è indispensabile. Le sovrapposizioni con ECHO si dovrebbero evitare, a meno che la Commissione, in particolari circostanze di *crisis management*, non decida per un intervento combinato. Il problema, naturalmente, riguarda anche le organizzazioni esecutrici, dato che alcune di queste potrebbero eseguire progetti diversi, sotto i due mandati (umanitario e RRM), nello stesso paese o regione. Questo potrebbe indurre a confusione circa la natura degli interventi anche di altre organizzazioni, laddove non sarebbe più chiaro chi operi secondo principi di neutralità ed imparzialità, e chi invece in base ad un mandato più strettamente politico.

Le attività che rientrano sotto l'ombrello del RRM possono comprendere: monitoraggio elettorale, gestione delle frontiere, formazione ed equipaggiamento dei corpi di polizia, mediazione, missioni umanitarie, aiuto d'emergenza, riabilitazione e ricostruzione. Accordi Quadro possono essere sottoscritti con i partners esecutivi, i quali possono essere "autorità degli stati membri o dei paesi beneficiari e loro agenzie, organizzazioni regionali ed internazionali e loro agenzie, ONG ed operatori pubblici e privati con appropriate capacità ed esperienza specialistiche". La Commissione è tenuta ad assicurare uno stretto coordinamento tra le azioni intraprese sotto lo RRM e le attività degli stati membri, nonché delle organizzazioni regionali ed internazionali. Il Regolamento sembra anche riflettere la



preoccupazione degli stati membri riguardo al rischio di un ruolo eccessivo della Commissione, che ha il potere per contribuire a determinare importanti decisioni dell'Unione. Il RRM opererà tramite una linea di finanziamento separata (25 milioni di Euro per il 2002), rinforzata dall'autorità della Commissione di prendere decisioni rapide in caso di interventi urgenti. Nel 2001 il RRM è stato utilizzato in Macedonia, in Afghanistan, nella Repubblica Democratica del Congo, e per finanziare missioni per la realizzazione di programmi di prevenzione dei conflitti in Indonesia, Nepal e Pacifico.

Il RRM ha creato preoccupazione nella comunità umanitaria per il rischio della possibile commistione, a tutti i livelli, tra le azioni umanitarie e quelle di gestione delle crisi. "Se i mandati e le responsabilità dei diversi attori non sono realmente chiare nella pratica, sia per le componenti dell'Unione, per le comunità locali o per le parti in conflitto, questo può creare confusione nelle aree di crisi, a scapito dell'efficienza e della sicurezza."<sup>92</sup>

Le complesse ramificazioni delle procedure decisionali in evoluzione, l'interazione tra le istituzioni nel raggiungimento di una decisione, il ruolo ancora indefinito di ECHO in questo processo, ed i rischi per i valori fondanti della sua neutralità ed imparzialità, non sono ancora chiaramente comprensibili e possono sollevare degli importanti quesiti.

"L'attuale processo di riforma all'interno delle istituzioni europee coinvolgerà inevitabilmente anche ECHO. (...) Quale che ne sia l'esito istituzionale, ECHO continuerà certamente a contribuire al complesso delle attività esterne dell'UE in diversi contesti. In ultima istanza, dovrà coordinarsi con le protezioni civili dell'UE, come già avviene per alcuni stati membri ed altri servizi della Commissione"<sup>93</sup>.

## 9. Conclusioni

In questi trent'anni la politica esterna della Comunità ha svolto un ruolo importante nei PVS attraverso una serie di strumenti, rivolti allo sviluppo economico e alla promozione dei diritti umani e della democrazia. La stabilizzazione della sponda Sud del Mediterraneo, la democratizzazione del Centro America, il sostegno al processo di pace di Oslo, le iniziative verso i paesi ACP hanno contribuito ad aumentare il livello di sicurezza globale fino alla fine degli anni Ottanta. Dopo la fine della Guerra Fredda, invece, l'Ue ha scontato la mancanza di un sufficiente peso politico-diplomatico nella gestione delle crisi, cui ha reagito sia indirizzando parte della sua politica esterna sull'aiuto umanitario e d'emergenza, sia affermando una continuità obiettiva (se non concettuale) tra sviluppo e aiuto umanitario, visto che entrambi usano gli stessi strumenti, operano nei medesimi paesi, adottano approcci simili: il partenariato, il dialogo, la partecipazione della società civile.

L'esperienza pluridecennale nell'aiuto allo sviluppo e la leadership acquisita in ambito umanitario hanno permesso al binomio istituzioni comunitarie-società civile europea di sviluppare una straordinaria capacità di operare in aree di crisi con effetti positivi di stabilizzazione e riduzione del danno, sostegno alla ricostruzione civile ed economica, e promozione della democrazia e dei diritti dell'uomo. Le ONG europee, ad esempio, hanno sviluppato una loro capacità di operare in situazioni di conflitto e post-conflitto, e nella fase attuale gestiscono il 67% (2001) delle risorse di ECHO. Inoltre, un ampio numero, tra enti locali e attori del settore privato sono impegnati in attività di *conflict resolution*, ricostruzione,

---

<sup>92</sup> *Ibidem*

<sup>93</sup> International Crisis Group, *EU Crisis Response Capability. Institutions and Processes for Conflict Prevention and Management*. ICG Issues Report n. 2, Bruxelles, 26 Giugno 2001 in [www.intl-crisis-group.org](http://www.intl-crisis-group.org).

processi di democratizzazione, monitoraggio e promozione dei diritti umani, sviluppando metodologie innovative ed integrate, a vantaggio della sostenibilità dei processi che sostengono. Questo ruolo è stato reso possibile e rafforzato dal profilo generalmente cooperativo e rispettoso dei principi del diritto internazionale, che ha tradizionalmente caratterizzato l'azione esterna della Comunità.

Dopo la crisi del Kosovo, l'UE ha sentito l'esigenza di un diverso impegno nelle aree di crisi, non solo attraverso un quadro politico istituzionale appropriato (la PESC e la PESD), ma anche sviluppando o potenziando strumenti operativi appropriati. Come attore più importante nelle crisi, ECHO può offrire l'esperienza più significativa sulla quale costruire specifiche capacità d'intervento.

La realtà dei fatti consentirebbe, dunque, di sostenere un maggior impegno dell'UE - sia a livello sociale, che politico - nel campo del *crisis management*. Anche lo strumento militare e di sicurezza dovrebbe dunque avvicinarsi a questo modello, strutturandosi nel senso del sostegno ai processi di stabilizzazione, tutela della legalità e del diritto internazionale, creazione di aree di sicurezza e prevenzione/gestione delle crisi. Condizione indispensabile per garantire l'efficacia di questo approccio è la conferma delle caratteristiche di attore "benigno e cooperativo" che l'UE ha saputo sviluppare in questi ultimi quarant'anni. Perseguire senza incertezze la via del sostegno allo sviluppo economico, sociale e democratico; garantire la neutralità degli interventi umanitari, in un quadro di chiarezza di mandati ed obiettivi; sviluppare il suo concetto di sicurezza e difesa nei termini di capacità di stabilizzazione, interposizione, *peacekeeping* e *peace enforcement*.

La strategia attuale sembra invece svilupparsi in modo contraddittorio. Se da un lato la Commissione riafferma la centralità della "lotta alla povertà", dall'altro la distribuzione delle risorse comunitarie procede per linee diverse. Per un verso si riaffermano i principi di un'azione umanitaria fondata sui diritti umani, per l'altro si tenta di piegarne l'uso a fini di immediato interesse politico, ruoli e mandati dei diversi attori vengono spesso confusi e sovrapposti. Ci si sforza di ricondurre, sotto il controllo governativo, le risorse sviluppate autonomamente dalla società civile (ad esempio, il lavoro delle ONG), inficiandone l'efficacia, a vantaggio del più costoso e meno efficiente strumento multilaterale; si confondono le funzioni degli strumenti civile e militare in modo inappropriato, con il risultato di renderli spesso impotenti. C'è in sostanza il rischio di un utilizzo distorto delle risorse che, non tenendo conto della loro storia e radicamento culturale, finisce per indebolirne le caratteristiche, sottovalutando il costo politico di una riformulazione dell'azione umanitaria e delle politiche di partnership e sviluppo della Comunità.

L'impegno europeo sul fronte umanitario mostra una capacità di operare in situazioni di crisi senza precedenti: sono più di diecimila gli operatori dell'UE impegnati sul campo, migliaia i funzionari con specifiche competenze settoriali. Attività di formazione e di coordinamento hanno contribuito a costruire un ruolo specifico dell'UE in queste situazioni. I problemi nascono quando si tenta di far confluire queste capacità all'interno di schemi e obiettivi politici. Gran parte della capacità degli attori umanitari di affrontare le crisi dipende dalla loro supposta neutralità, dal disinteresse, dall'impegno solidale.

La credibilità della Comunità, vista come potenza neutrale, fondata su valori universali, ha già risentito ampiamente del suo coinvolgimento come parte in conflitto attraverso la NATO. Infatti, in molte aree di crisi, l'UE non viene più percepita come attore benigno e disinteressato, come possono testimoniare le crescenti difficoltà ed ostilità incontrate dagli operatori umanitari. Inoltre, il declino delle politiche di sviluppo ha anche ridotto la capacità

della Commissione di lavorare nella *zona grigia* tra emergenza, ricostruzione e stabilizzazione, con evidenti implicazioni per l'UE in termini di perdita d'influenza a livello globale. Processo che, solo in parte, può essere controbilanciato dall'allargamento.

Sotto impulso della famiglia della Croce Rossa Internazionale, numerose organizzazioni, così come personalità all'interno dell'*establishment* europeo, reclamano un pieno ritorno alla "purezza" umanitaria, rigidamente basata sui tre principi fondamentali di neutralità, imparzialità ed imperatività, e ad un taglio netto dei legami con la politica. Il caso dell'Afganistan, tuttavia, ci conferma che questo non è lo *Zeitgeist*: se la politica fa assegnamento sull'aiuto umanitario come un importante strumento per la risposta alle crisi, ha bisogno di poterlo utilizzare per fini politici in una pericolosa confusione concettuale (sia metodologica che politica) tra aiuto umanitario e *crisis management*.

Un'ultima preoccupazione viene dal minore interesse e impegno della cooperazione allo sviluppo europea verso i PVS ed i paesi meno avanzati. In effetti i budget della Commissione degli ultimi anni sono sempre più sbilanciati a favore di aree in cui prevalgono gli interessi politici ed economici di breve periodo. La prioritizzazione dei Balcani e dell'Europa Centro Orientale all'interno di questa politica, benché comprensibile, ha drasticamente ridotto il sostegno politico e finanziario ai processi di stabilizzazione e pacificazione di altre aree critiche del pianeta. Ne risulta la cronicizzazione di conflitti a bassa intensità in ampie zone dell'Africa e dell'Asia, trascurate ed escluse da ogni forma significativa d'intervento internazionale: l'Angola, il Sudan, i Grandi Laghi, il Corno d'Africa, il Caucaso, il Medio Oriente, l'Asia Centrale, tra gli altri. Eppure la stessa Commissione, nel suo documento su "Obiettivi Strategici 2000-2005 - un progetto per la nuova Europa" riafferma la sua tradizionale politica di partnership Nord-Sud, quando sottolinea l'importanza di "creare veri e propri partenariati strategici fuori dei confini dell'Europa allargata"<sup>94</sup>. Si identifica soprattutto l'obiettivo "di fare dell'Europa un protagonista sulla scena globale con un peso politico equivalente alla sua forza economica", sia attraverso la creazione di un sistema di prevenzione e di gestione delle crisi, sia rafforzando il proprio ruolo di "partner solidale" dei PVS<sup>95</sup>.

Se ricondurre lo sviluppo e gli interventi d'emergenza all'interno di un quadro strategico di politica estera è un'esigenza imprescindibile, questo deve avvenire preservando quei margini di autonomia gestionale e, soprattutto, politica, che la cooperazione allo sviluppo e l'azione umanitaria hanno sviluppato. Tali margini costituiscono un valore aggiunto dell'azione dell'UE da preservare anche all'interno di una nuova Politica estera europea, soprattutto alla luce di un concetto europeo di sicurezza del quale l'aspetto militare risulti una delle componenti, ma non l'unica. Mantenere tale approccio è possibile, visto che essa trova supporto nella storia comunitaria. Per tale ragione, riteniamo necessario preservare le caratteristiche e la natura della cooperazione allo sviluppo europea, quantificandone e qualificandone il peso, e situandola all'interno della PESC senza mutarne quelle caratteristiche essenziali che ne hanno sancito la forza e la qualità.

La costruzione di una politica estera europea mette in discussione il ruolo della cooperazione allo sviluppo, sia per quanto riguarda la disponibilità delle risorse finanziarie, sia per quanto riguarda le priorità e le scelte politiche che sottendono alla cooperazione stessa. L'aiuto allo sviluppo europeo, se da una parte si è dimostrato attento ai temi dell'esclusione e della lotta alla povertà, dall'altra si è rivelato uno strumento politico condizionato da interessi strategici

---

<sup>94</sup> Vd. nota 2

<sup>95</sup> Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni. Obiettivi Strategici 2000-2005. Un Progetto per la Nuova Europa*. COM(2000) 154 def. , Bruxelles, 9.2.2000.

dei donatori. Se è vero che “la politica di sviluppo e i programmi di cooperazione offrono alla Comunità gli strumenti più incisivi per combattere le cause dei conflitti”<sup>96</sup>, bisogna però permettere che queste politiche, per quanto armonizzate con la PEE, possano mantenere un alto livello di attenzione ai valori e ai principi che ne hanno garantito il successo, indipendentemente da valutazioni e interessi politici contingenti. Questo le consentirebbe di incidere sulla mancanza di diritti e di sviluppo, correttamente identificati come la principale causa dell’instabilità e della sicurezza. Questo è ancora più vero quando si tratta di degli aiuti umanitari, laddove agli imperativi di tipo etico bisognerebbe, in ogni caso, dare priorità rispetto agli interessi politici.

Tutto ciò non esclude, anzi impone di istituire forme di coordinamento operative tra Commissione e stati membri, modalità trasparenti per regolare il rapporto tra diplomazia, cooperazione allo sviluppo, aiuto umanitario e dispositivo militare, sulla base del rispetto dei diversi mandati e delle diverse aree operative. Di contro, la prospettiva di una riforma della Commissione, in cui tutta l’attività di cooperazione allo sviluppo europea venisse posta sotto il cappello della politica estera (DG Relex), oltre a provocare problemi gestionali in una larga gamma di relazioni (ACP, Mercosur, paesi del Sud-Est Europa), porterebbe inevitabilmente sia a rimuovere lo sviluppo sostenibile dalla lista delle priorità, sia a disperdere una straordinaria *expertise* tecnica e politica che la Commissione ha costruito in decenni.

Onde sfruttare in tutta la loro ampiezza questi strumenti, bisognerebbe in sostanza garantirne la coerenza strategica: l’aiuto umanitario come risposta “di principio” ad obblighi morali che l’Europa fa propri in quanto faro di civiltà; l’aiuto allo sviluppo come strumento di intervento strutturale a lungo termine per la creazione di una rete di cooperazione e sicurezza globale; e la politica di difesa e sicurezza per creare le condizioni necessarie al dispiegamento delle strategie di sviluppo economico e di partnership politica. Dispositivi differenziati in grado di servire su piani e, in tempi diversi, una politica globale di sicurezza e sviluppo che, ci sembra, la vera vocazione dell’Europa.

---

<sup>96</sup> Commissione Europea, *Communication from the Commission on Conflict Prevention*, COM(2001) 211 final, Bruxelles, 11.04.2001.

# IL RAPPORTO TRA PESC/PESD E NATO E IN RUOLO DI SICUREZZA DELL'UNIONE EUROPEA

*di*  
Roberto Menotti\*

## 1. Il contesto euro-americano

Ipotizzare un “concetto di politica estera e di sicurezza” per la UE – che potrebbe successivamente essere corredato da un più specifico Libro Bianco della difesa – implica inevitabilmente chiarire i rapporti con la NATO. La UE, in quanto organismo collettivo, multinazionale e complesso, necessita di una serie di linee-guida per la conduzione e pianificazione delle proprie politiche esterne, ivi compresa la politica di sicurezza e la sua componente di difesa.

Qualunque sia la terminologia adottata, l'assunzione deliberata di un ruolo strategico da parte della UE (già acquisita a livello dichiaratorio, ma per ora soltanto embrionale a livello operativo) riflette un profondo mutamento anche nei rapporti transatlantici, con inevitabili ripercussioni sulla NATO.

L'Alleanza Atlantica ha costituito il principale ambiente naturale delle politiche di sicurezza e difesa dei Paesi europei per cinque decenni, e il ruolo americano di leadership in questa organizzazione è divenuto parte integrante dello scenario della sicurezza europea. Contestualmente, il ruolo della CE/UE nel settore della sicurezza (anche ove questa sia definita in senso ampio) è stato solitamente percepito come molto marginale e al più indiretto. In effetti, tale affermazione è corretta soltanto se introduciamo un'importante distinzione: da un lato, si può avere un'organizzazione preposta alla tutela della sicurezza territoriale dei suoi membri e alla risposta ad eventuali azioni militari ritenute ostili, nonché alla “gestione” di conflitti già in atto, cioè in contesti di violenza sistematica o di piena emergenza politico-umanitaria; dall'altro lato, favorire le condizioni di fondo della stabilità politica ed economica è chiaramente un contributo cruciale alla sicurezza in senso ampio, o una forma di promozione della sicurezza “a monte”.

Quest'ultima funzione è divenuta una sorta di specializzazione della UE, acquisendo una crescente visibilità con le crisi della ex Jugoslavia ma anche con i rischi latenti di instabilità nella più vasta regione dell'Europa centro-orientale.

Il primo ruolo sopra menzionato è invece quello attribuito alla NATO (e in misura assai minore all'OSCE), essendo emerso come possibile settore di azione della UE soltanto nel corso degli anni '90, e comunque in modo deliberatamente subordinato a quello dell'Alleanza Atlantica. Questa subordinazione persiste anche dopo l'avvio del processo di graduale assunzione di alcune responsabilità di sicurezza da parte dell'Unione (indicate in via di principio fin dal 1992 con le Missioni di Petersberg, allora sotto cappello UEO): come stabilito dalle conclusioni del Consiglio europeo di Colonia del giugno 1999, la UE punta a dotarsi di capacità decisionali, di comando e operative nella prevenzione dei conflitti e nella gestione delle crisi “senza pregiudizio per la NATO”.

---

\* Ex vice direttore del CeSPI e responsabile dell'area Studi Transatlantici, attualmente Research Fellow, Policy Programmes, Aspen Institute, Italia.

Tale formula va inserita nel contesto temporale del giugno 1999, ovvero in corrispondenza della conclusione delle operazioni aeree per il Kosovo, e a seguito del Consiglio atlantico straordinario di Washington (che segnava l'adozione di un nuovo Concetto Strategico e l'allargamento ai tre Paesi dell'Europa centro-orientale in coincidenza con il cinquantenario dell'Alleanza ma anche con il suo primo intervento militare vero e proprio). La formula di Colonia – che pone la UE in posizione di stretto aggancio alla NATO pur delineando uno sviluppo futuro di maggiore autonomia – fotografa dunque la fase della svolta del Kosovo, incentrata sul riconoscimento dell'evidente inadeguatezza delle capacità militari europee rispetto alle possibili esigenze del XXI secolo, perfino nello stesso continente europeo. Non a caso, l'esperienza kosovara ha convinto gli europei soprattutto dell'urgenza di compiere maggiori sforzi per acquisire determinate capacità operative per la “fascia alta” di interventi che comunque mantenessero uno sfondo umanitario. Ci collochiamo dunque – è opportuno precisarlo – in un quadro di missioni militari rigorosamente limitate negli obiettivi ma con un significativo potenziale di rischio, e soprattutto una seria possibilità di *escalation* che va ben oltre un'azione dimostrativa e simbolica.

Con il senno di poi, quella svolta è stata determinante, ma soltanto parziale. L'insediamento dell'amministrazione Bush, e ancor più gli attacchi terroristici contro New York e Washington nel settembre 2001, hanno impresso una fortissima accelerazione al più lento mutamento strategico emerso negli anni '90. Gli effetti di tale accelerazione si faranno sentire in misura crescente nell'arco del prossimo decennio, quando gli investimenti e le innovazioni introdotti dagli Stati Uniti nel settore della difesa daranno gradualmente i loro frutti.

Questi eventi recenti suggeriscono che l'attuale compromesso tra NATO e UE, raggiunto faticosamente ma forse avviato a produrre qualche risultato concreto dopo la svolta anglo-britannica di St. Malo del dicembre 1998, è in realtà già superato dai fatti. L'accelerazione sopra ricordata ha reso ancor più evidente il divario nel ritmo di adattamento tra le due organizzazioni: l'Alleanza ha una struttura relativamente agile (oltre che compiti delimitati), mentre l'Unione evolve mediante un continuo – ma lento – assestamento istituzionale. È chiaro dunque che l'agenda della sicurezza euro-atlantica è influenzata in misura decisiva dalle priorità concordate nell'ambito della NATO, che poi tendono a loro volta ad essere valutate e assorbite dalla UE – con un ritardo che potremmo definire sistematico.

Date queste premesse, analizzare le prospettive del binomio PESC/PESD in rapporto alla NATO significa concentrarsi su un aspetto molto specifico delle attività dell'Unione Europea, che tuttavia interseca interessi e valori fondamentali per l'Europa: una condizione basilare di ordine e stabilità come preconditione generale per il perseguimento di obiettivi ulteriori; la componente coercitiva o di *enforcement* nell'ambito di interventi in emergenze complesse (a garanzia della popolazione locale, di osservatori e altri operatori sul terreno); e infine una serie di possibili azioni anti- e contro-terrorismo che, per quanto sostanzialmente estranee alla formulazione originaria dei compiti della PESD, non potranno certamente essere ignorate nel prossimo futuro.

Nonostante la loro diversità, quasi tutte queste attività di promozione della sicurezza possono ricondursi alla pianificazione e preparazione di una forma di intervento definibile come “operazioni diplomatico-militari”. Tale definizione abbraccia quegli impieghi delle forze militari che, realizzati in stretta congiunzione con una serie di attività diplomatiche, si collocano sotto la soglia della “guerra totale” o della difesa dell'integrità territoriale contro un

attacco diretto<sup>97</sup>. In questo contesto l'uso di forze militari è strettamente coordinato con una visione politica dell'esito dell'intervento, agendo quasi da catalizzatore per le dinamiche locali che possono produrre il risultato desiderato. È dunque una specifica modalità di utilizzo dello strumento militare che esige una visione "civile" o meglio "civica" della sicurezza – ove civica sta per regolata da norme di comportamento assai restrittive sull'applicazione di strumenti coercitivi. L'Unione Europea ha in effetti sviluppato una visione della sicurezza perfettamente consona con l'approccio suddetto, senza però collegarla concettualmente ai probabili scenari di operazioni diplomatico-militari. A tutt'oggi, tale responsabilità rimane una delle specializzazioni funzionali della NATO, in virtù dell'eredità degli anni '90 piuttosto che di una scelta strategica compiuta dai Paesi europei.

Il metodo adottato dalla UE per assicurare il perseguimento degli obiettivi generali della PESC – e più ampiamente della propria proiezione esterna complessiva – è consistito fino ad oggi in una condivisione di ruoli e responsabilità con gli Stati Uniti; tuttavia, la "divisione del lavoro" riflette le abitudini del passato piuttosto che le condizioni del presente.

In ultima analisi, la preoccupazione rispetto alle strutture organizzativo-decisionali e alle (obiettive) carenze operative è perfettamente legittima e condivisibile, ma non può negare l'importanza cruciale di un accordo europeo sugli interessi fondamentali e dunque i compiti della politica estera comune. Il quesito essenziale non è soltanto: "cosa è possibile fare?", ma anche "cosa vogliamo fare in comune?". Come ha osservato con lucidità l'Alto Rappresentante Javier Solana nel luglio 2002, "prima di decidere come organizzare una PESC e una PESD con oltre venti partner, dobbiamo prima sapere cosa questi partner vogliono o vorrebbero fare assieme sulla scena mondiale". Sembra davvero che la domanda posta da Solana non sia affatto retorica.

## **2. Sicurezza euro-atlantica e ruoli istituzionali**

Il problema di fondo che accomuna le variegate tendenze della sicurezza (e dell'insicurezza) degli ultimi quindici anni è la commistione o addirittura fusione di tipi diversi di rischio e l'enorme difficoltà di definire categorie ben distinte di azione a tutela della sicurezza. Non si tratta soltanto del ben noto ampliamento del concetto stesso di sicurezza, ma ancor prima della natura trasversale di molte fonti di insicurezza o minaccia. Si pensi alla rinnovata attenzione verso il terrorismo: esso affonda le sue radici in complessi e spesso lenti fenomeni sociali, politici ed economici, sia interni agli Stati sia transnazionali. Naturalmente, una volta che venga poi identificata una imminente minaccia di atti terroristici, sono necessari strumenti che vanno dall'indagine giudiziaria allo scambio di dati di *intelligence*, fino a possibili interventi di forze speciali contro obiettivi ben delimitati, o perfino azioni militari su vasta scala contro regimi direttamente implicati nel sostegno al terrorismo.

Anche nel settore più sperimentato delle specifiche operazioni diplomatico-militari a fini umanitari e di ristabilimento di condizioni minime di ordine e sicurezza, l'elemento puramente umanitario è raramente isolabile dalla scelta di sostenere o favorire una delle parti in causa – ad esempio quella che si ritiene più legittima, più debole e oppressa, o meglio capace di garantire una relativa stabilità. In altri termini, l'eventuale uso della forza militare non è mai del tutto disgiunto da una qualche visione politica del futuro che si intende realizzare, il che rende a sua volta necessario concepire gli interventi coercitivi come un

---

<sup>97</sup> Per un'ampia trattazione della tematica, con numerose applicazioni della categoria di "operazioni diplomatico-militari" a casi concreti, si veda in particolare Gwin Prins, *The Heart of War. On Power, Conflict and Obligation in the Twenty-First Century*, Routledge, London and New York, 2002.

*continuum* ideale; quest'ultimo a sua volta comprende anche l'imposizione della propria volontà, e dunque vere e proprie azioni di combattimento.

Queste realtà pongono l'esigenza di assicurare in partenza una solida base di consenso politico, strumenti decisionali efficaci sotto condizioni di forte stress, e ovviamente adeguate capacità militari. Confinare le funzioni di sicurezza e difesa di un qualsiasi organismo multinazionale – compresa dunque la UE – esclusivamente ad alcune dimensioni di questo *continuum* sta diventando sempre meno praticabile se si intende partecipare a tutte le fasi del ciclo dell'intervento.

Anche per queste ragioni, la funzione della NATO come naturale e quasi unico foro di sicurezza per la maggioranza dei Paesi europei (con le parziali eccezioni di Gran Bretagna e Francia, che in virtù della loro persistente proiezione “fuori area” hanno sempre mantenuto una capacità nazionale) era già stata posta in dubbio nel decennio 1990-2000. Tuttavia, una delle più preziose eredità lasciate dalla “vecchia NATO” della Guerra fredda è l'esistenza di una radicata “comunità di sicurezza” euro-americana, che evidentemente si sovrappone in parte – ma altrettanto evidentemente non coincide – con i legami di solidarietà politica costruiti nell'ambito della UE.

Nel corso degli anni '90, almeno due grandi mutamenti di prospettiva sono intervenuti ad alterare il quadro preesistente, anche al di là degli effetti diretti e immediati della fine della Guerra fredda:

- Le funzioni della NATO si sono parzialmente adattate ad alcune nuove esigenze: essenzialmente la gestione delle crisi lungo il perimetro europeo e l'attivazione di meccanismi politici di cooperazione a vari livelli con Paesi non membri. Ma in tale contesto aggiornato il significato della leadership americana è radicalmente mutato rispetto agli anni della Guerra fredda, aumentandone il grado di selettività nonché il costo per gli alleati europei. Gli anni '90 e le crisi balcaniche hanno rappresentato un impulso all'adattamento, ma hanno anche contribuito ad allentare i vincoli di solidarietà atlantica. Dopo un percorso ricco di incertezze e prevalentemente non sistematico, un consenso di fondo si è cristallizzato sul dato che per gli europei (in particolare, per i Paesi che sono già membri sia della UE che della NATO) non è più possibile sviluppare le politiche di sicurezza esclusivamente nell'ambito dell'Alleanza Atlantica e attraverso il prisma dei rapporti con gli Stati Uniti. Ciò è dovuto sia alla natura dei problemi da affrontare (crisi locali la cui rilevanza è diversa per ciascun Paese membro), sia alle caratteristiche della leadership che l'alleato americano è disposto a fornire (cioè solo a condizione di definire i tempi e i modi di eventuali interventi).

- Il ruolo internazionale della UE è contemporaneamente cresciuto e si è ampliato in senso orizzontale a nuovi settori di azione, con l'effetto di rendere ancora più necessario un pensiero strategico dell'Unione in quanto tale. Ciò non significa ancora, ad oggi, che la UE abbia acquisito tutte le necessarie capacità (sia materiali sia organizzative) per fare fronte agli impegni che la PESC/PESD le assegna in via di principio. Ma la UE, se non altro per il suo peso economico come attore collettivo, sviluppa inevitabilmente alcuni interessi propri – distinti da quelli degli Stati Uniti, della NATO, ma talvolta degli stessi Paesi membri dell'Unione. I processi decisionali europei producono atteggiamenti politici che non sono la somma algebrica delle politiche nazionali, ma piuttosto la sintesi di un negoziato condotto secondo regole e abitudini tipicamente europee.

Gli eventi dell'11 settembre 2001 hanno provocato ulteriori scossoni nel tradizionale patto euro-americano su cui poggiava la NATO, con effetti contraddittori: gli alleati europei (e di



riflesso la UE nel suo insieme, per l'azione della Commissione e del Consiglio ma in particolare di Mr PESC) sono spinti ancor più di prima a chiarire le proprie intenzioni come “attore collettivo” sul piano della sicurezza, per rispondere all'inarrestabile dinamismo degli Stati Uniti; al contempo, i primi passi concreti proprio nella costruzione della PESD (soprattutto sul piano della capacità appositamente assegnate alla realizzazione dei compiti di Petersberg) sono stati in qualche misura rallentati dall'emergenza anti-terrorismo. Più precisamente, la tendenza a reagire pragmaticamente alle forti sollecitazioni americane, fornendo un qualche contributo immediato alla campagna contro il “terrorismo a raggio globale”, ha prevalso su ogni altra esigenza<sup>98</sup>.

Restano comunque alcuni dati oggettivi che hanno un impatto diretto sul rapporto tra PESC/PESD e NATO. Sul versante americano:

a. L'amministrazione Bush ha chiaramente indicato – anche nei fatti – che non considera la NATO, allo stato attuale, come il principale foro di coordinamento per le azioni relative alla sicurezza globale (soprattutto interventi militari ad alta intensità)<sup>99</sup>. Ciò per almeno tre ragioni: i meccanismi decisionali dell'Alleanza sono lenti e limitano la libertà di manovra americana; le capacità di “*warfighting*” degli europei sono troppo inferiori a quelle americane per compensare le difficoltà decisionali suddette; l'Alleanza ha un *focus* geografico troppo limitato, principalmente per volere degli europei.

b. Al tempo stesso, gli Stati Uniti stanno incalzando gli alleati affinché la NATO possa essere utilizzata, in futuro se non immediatamente, come nucleo di coalizioni ad hoc su scala potenzialmente globale per azioni di “difesa preventiva” contro eventuali basi del terrorismo internazionale o *rogue states*. Va in questa direzione la decisione (formalizzata a Praga il 21-22 novembre 2002) di creare una “NATO Response Force”, composta essenzialmente di forze europee con un livello di addestramento ed equipaggiamento elevati per operazioni ad alta intensità e su breve preavviso anche in teatri distanti. Si tratta ormai di una condizione irrinunciabile per salvaguardare la futura rilevanza della NATO rispetto alle scelte politico-strategiche americane.

c. La parziale e graduale integrazione della Russia nel nucleo euro-americano – che si aggiunge al processo di allargamento e alle crescenti attività di *outrreach* come la PfP, con l'Alleanza sempre più attiva nell'area del Caucaso e Asia centrale – ha trasformato la NATO in una sorta di informale Consiglio di Sicurezza con alcune funzioni simili a quelle dell'OSCE (e con il vantaggio operativo certo non secondario di escludere la Cina, la quale del Consiglio di Sicurezza è invece membro permanente). In tale nuovo contesto, i tradizionali benefici che gli europei traevano da un ruolo passivo e reattivo nell'Alleanza stanno declinando rapidamente. Infatti, nella NATO allargata (soprattutto nella versione “a 20”, cioè presto “a 27”), esercitano un peso soltanto coloro che contribuiscono attivamente e

---

<sup>98</sup> Come noto, alcune importanti iniziative a livello di Unione Europea sono state intraprese proprio sul piano del contrasto alle reti terroristiche, soprattutto in relazione ai mandati di cattura internazionali e più in generale allo scambio di informazioni e *intelligence*. Tuttavia, rispetto ad azioni coercitive con l'uso dello strumento militare, il ruolo-guida è stato lasciato senza alcun dubbio agli Stati Uniti, e la PESC/PESD non ha finora svolto un ruolo diretto.

<sup>99</sup> È illuminante in proposito il documento della *National Security Strategy of the United States* del 2002, presentato in settembre, nel quale si indica espressamente che le *coalitions of the willing* possono accrescere l'efficacia delle alleanze istituzionalizzate, soprattutto grazie alla collaborazione tra le grandi potenze (si veda la sezione VII del documento). Più diretta nel tono è l'affermazione da parte del Segretario alla Difesa Donald Rumsfeld che “la missione definirà la coalizione, non il contrario”, ripetuta soprattutto nelle settimane precedenti all'operazione Enduring Freedom in Afghanistan. Quell'approccio può naturalmente essere applicato all'intero ventaglio di attività contro Al Qaeda e altre organizzazioni terroristiche.

sono disposti ad impegnarsi in coalizioni variabili assemblate rispetto a ciascuna esigenza concreta che si dovesse presentare.

Veniamo al versante europeo:

a. L'impegno per mettere a disposizione la Forza di Reazione Rapida della UE (o Rapid Reaction Force, RRF) di 60.000 unità giunge ad una prima tappa decisiva alla fine del 2003 (nel semestre di presidenza italiana del Consiglio europeo), senza che siano state realizzate le misure necessarie a rendere interoperabili queste forze in un'ottica pienamente multinazionale. In ogni caso, allo stato attuale le modalità di impiego della RRF sono legate ai compiti di Petersberg, che a loro volta richiedono senza dubbio un aggiornamento oltre che una più precisa definizione in termini di scenari operativi.

b. Nel frattempo è emerso un ulteriore problema di coordinamento da risolvere, relativo alla già ricordata NATO Response Force, che ha apparentemente compiti assai diversi dalla RRF della UE. La NATO Response Force andrebbe comunque integrata in un concetto complessivo di politica estera europea, o quanto meno nel quadro di interessi europei. Infatti, si tratta pur sempre di una forza in larghissima prevalenza europea, sebbene concepita specificamente per operare in stretta collaborazione con forze americane nel quadro della NATO. Come requisito minimo, è opportuno che i membri europei dell'Alleanza (se non la UE come tale) raggiungano una posizione concordata sul fatto che il futuro ed eventuale impiego del nuovo strumento non si trasformi in un oggetto di contesa rispetto agli obiettivi condivisi nell'ambito della PESC/PESD. In altre parole, un'operazione ad alto rischio (come presumibilmente sarebbero quelle previste) sotto cappello NATO non deve arrecare pregiudizio alla politica estera e di sicurezza della UE. Omettere semplicemente un tale chiarimento può apparire come l'ennesimo caso di "ambiguità deliberata", ma implica una sorta di pericolosa schizofrenia europea.

### **3. I limiti dell'attuale sistema di sicurezza**

**3.1.)** Il nodo gordiano tuttora da sciogliere è quello delle *capabilities*, senza le quali ogni politica di sicurezza e difesa è destinata a rimanere puramente dichiaratoria e dunque virtuale. In effetti, i Paesi europei stanno investendo risorse insufficienti non soltanto per la sicurezza comune atlantica ed europea (dunque anche per la PESC/PESD), ma perfino per la propria sicurezza nazionale. In altri termini, il problema va oltre la questione della serietà degli impegni assunti in sede NATO e UE, e riguarda l'atteggiamento nazionale verso i problemi della difesa. Viene così posta in dubbio la stessa volontà politica di finanziare una politica di sicurezza commisurata alle ambizioni e al grado di esposizione politica dei Paesi della UE. Ciò si spiega in parte con motivazioni di ordine interno – soprattutto in Germania e Italia – ma paradossalmente è proprio il ruolo della NATO (nella sua tradizionale configurazione di impegno americano a garanzia della sicurezza europea) a consentire ed anzi incentivare tali atteggiamenti. L'Alleanza ha funzionato in un certo senso da moltiplicatore delle capacità europee, sebbene ciò sia assai meno vero oggi che in passato.

Oltre a fornire una valutazione dei rischi e delle minacce, la NATO (cioè il rapporto euro-americano) ha infatti evitato agli europei di dover affrontare la spinosa questione della leadership di eventuali operazioni esclusivamente europee (mai di facile risoluzione, come confermano anche i casi recenti di ISAF in Afghanistan e Amber Fox in Macedonia).

In estrema sintesi, si è prodotto un circolo vizioso di risorse insufficienti per la difesa e assenza di un pensiero strategico comune a livello europeo. Spezzare il circolo vizioso è ormai un passo indispensabile.

Naturalmente, ci si deve intendere su questa valutazione di inadeguatezza dei bilanci: la somma delle spese per la difesa dei membri della UE ammonta a circa il 55% di quelle americane, e dunque il totale europeo rappresenta pur sempre circa un quinto delle spese mondiali per la difesa. Vi sono qui due ordini di problemi: innanzitutto, lo standard di riferimento tende ad essere l'alleato americano, che a sua volta è di gran lunga la maggiore potenza militare mondiale, con una proiezione realmente globale; in secondo luogo, a fronte di quelle spese complessive gli europei dispongono di capacità di proiezione di forza relativamente limitate soprattutto in un'ottica, appunto, globale.

Pur nella difficile situazione appena accennata, esiste dunque un aspetto che giustifica un cauto ottimismo: non vi è nulla di particolarmente inadeguato nella PESD come tale che scoraggi gli europei ad investire nella difesa. La loro scelta è assai più generale e, come ben noto, riguarda direttamente anche la stessa NATO e il rapporto con gli Stati Uniti.

**3.2.)** Per effetto dei trend combinati che erano già visibili negli anni '90, a cui si sono aggiunte le ripercussioni del dopo-11 settembre, si sta aprendo un *gap* di cui si discute troppo poco in sede atlantica, relativo al *peacekeeping* e *peacemaking*: se la NATO investirà cospicue risorse sullo sviluppo di specifiche capacità di *warfighting* come attualmente auspicato da Washington (soprattutto, ma non soltanto, in chiave anti-terrorismo), a chi ci si rivolge per le operazioni di supporto della pace? In fondo, la gestione delle crisi è sembrata diventare la specializzazione funzionale della NATO per quasi un decennio. Se ora questa tendenza viene interrotta, potrebbero derivarne delle carenze in termini di capacità che qualche altra organizzazione o gruppo informale sarebbero chiamati, presto o tardi, a compensare.

Dal momento che un sistematico ricorso all'ONU sembra altamente improbabile dopo le esperienze degli anni '90 (Bosnia e Somalia in particolare), restano le eventuali coalizioni ad hoc, o comunque una qualche divisione del lavoro o "staffetta" tra UE e NATO, come si sta verificando non senza difficoltà in Macedonia.

Ma qualunque sia la configurazione di ogni singola missione di prevenzione, pacificazione o contenimento di una crisi, cresce l'esigenza per la UE di dotarsi di metodologie e strumenti specifici per il *peacekeeping* e il *peacemaking*. Ricordiamo infatti che con le missioni di Petersberg la UE si è impegnata a convogliare risorse soprattutto su questa fase del *continuum* delle politiche esterne.

La NATO può essere utile in qualche misura per gestire i due *gap* che si sono aperti: quello della *Revolution in Military Affairs* (o RMA, che gli europei praticamente non hanno neppure avviato) e quello del *peacekeeping* (che gli Stati Uniti hanno per ora deciso di non considerare una funzione precipua delle loro forze armate). Ma soltanto la UE può concentrare su di sé le fondamentali missioni civili che la NATO sembra poco propensa a perseguire e che invece proprio gli europei ritengono cruciali per i più probabili problemi di sicurezza del prossimo futuro (come dimostra ad esempio l'*headline goal* civile della UE nell'ambito della stessa PESD, che prevede lo sviluppo di forze di polizia per interventi in aree di crisi). Più specificamente, la UE è in grado di garantire un migliore legame, rispetto alla NATO, tra le varie attività che compongono l'insieme degli interventi in aree di crisi (soprattutto nelle fasi che precedono e seguono un eventuale conflitto acuto). Tuttavia, per far questo si deve

assicurare la piena funzionalità del “*continuum* dell’escalation”: in altre parole, un concetto di sicurezza che prefiguri le modalità di utilizzo delle forze militari.

**3.3.)** La UE manca tuttora di un affidabile e chiaro meccanismo di attivazione come struttura preposta alla sicurezza e alla difesa. La sua eventuale attivazione è “intrecciata” con il processo decisionale della NATO, a causa della già ricordata formula di Colonia. In linea teorica, la decisione su un coinvolgimento militare della UE è perfino demandata ad una deliberazione da assumere in ambito NATO – il che significa rendere ancora più cruciale la leadership americana proprio quando questa è divenuta meno affidabile e prevedibile che in passato (almeno dal punto di vista europeo e sulle questioni europee). Questa grave lacuna rende assai poco credibili (e perciò ancora più rischiosi di quanto già non siano per loro natura) gli impegni che si assumano eventualmente nei settori della prevenzione, del monitoraggio, del *peacekeeping* classico, e a maggior ragione nei settori a più alta intensità militare. In altri termini, se l’estremo “alto” dello spettro del possibile uso della forza è incerto (o demandato ad altre strutture decisionali) la UE perde in efficacia lungo tutto lo spettro.

Peraltro, senza la definizione esplicita di alcuni interessi comuni (intesi non solo come opportunità ma anche come rischi e minacce), aumenta il rischio di un’Europa introversa nel prossimo decennio, che sarà caratterizzato da una serie di sfide interne decisive: una UE introversa lascerebbe molte importanti questioni di sicurezza in senso ampio al libero gioco delle negoziazioni ad hoc con gli Stati Uniti, la Russia e altri attori locali, restringendo il grado di autonomia ma anche di efficacia dell’azione comunitaria. Non è affatto chiaro che i singoli Paesi europei non avrebbero nulla da guadagnare da tale situazione.

**3.4.)** Un’ipotesi da vagliare è quella che si stia verificando un riavvicinamento della PESD nell’orbita della NATO sulla scia delle priorità imposte dall’11 settembre. In altre parole, si starebbe tornando nel vecchio solco della European Security and Defense Identity (ESDI), ufficialmente “lanciata” dall’Alleanza nel gennaio 1994.

In realtà, è più corretto affermare che non c’è mai stato un vero distacco completo fra ESDI e PESD, ma soltanto alcune ipotesi di “autonomia” europea, non pienamente definita e comunque assai controversa. Qualunque sarà in ultima analisi il grado di sdoppiamento (o *duplicazione*) delle strutture di pianificazione della UE rispetto a quelle della NATO, non si riduce affatto l’importanza

di un pensiero strategico distintamente europeo, che consenta alla UE di immaginare in anticipo quando e come richiedere alla NATO (cioè soprattutto Stati Uniti e forse Turchia) di poter usufruire di alcuni *assets* altrimenti non disponibili.

Su questo aspetto cruciale, è opportuno sgombrare il campo da un possibile equivoco: il concetto di “accesso assicurato” ha un valore politico, ma difficilmente può considerarsi una garanzia in senso strettamente tecnico. Come ha correttamente osservato Kori Schake<sup>100</sup>, si tratta di una sorta di falso assunto, sotto le spoglie di un’elegante soluzione politica. In particolare, gli *assets* più preziosi della NATO sono proprio quelle risorse americane già scarse per le operazioni condotte autonomamente o con altre coalizioni dagli stessi Stati Uniti. Ci si deve perciò chiedere: è pensabile che Washington voglia “assicurare” queste risorse alla UE, e non scelga piuttosto la soluzione (alquanto ovvia) di utilizzare il quadro di riferimento della NATO qualora vi sia la volontà di fornire taluni *assets*?

---

<sup>100</sup> Kori Schake, “Constructive Duplication: Reducing EU reliance on US military assets”, *Working Paper*, January 2002, Centre for European Reform, London, pp.19 segg.

In conclusione, l'unico scenario realistico in cui un accordo NATO-UE sarebbe indispensabile è quello di un impiego di forze militari esclusivamente europee a tutela di interessi fortemente condivisi dai membri della UE; talmente condivisi da giustificare lo sforzo di un negoziato diretto con gli Stati Uniti sulla concessione di alcuni *assets*, partendo dall'ipotesi che la NATO come tale non intenda essere coinvolta ma che la missione vada svolta comunque. In altri termini, un'eventualità statisticamente rara, ma che potrebbe verificarsi soltanto sulla base di un pensiero strategico comune europeo (comprendente una definizione di interessi vitali o fondamentali, e una valutazione dei rischi e delle minacce a tali interessi).

In assenza di una formulazione di interessi europei da difendere e promuovere, qualsiasi cenno di duplicazione, anche del tutto marginale o giustificato da esigenze operative, viene letto dagli Stati Uniti (ma anche da alleati molto attenti, quali la Turchia, e altri osservatori interessati) come contraddittorio rispetto all'impegno necessario a modernizzare la NATO. Se invece alcune limitate duplicazioni fossero ancorate ad una serie di interessi da difendere (per i quali la NATO potrebbe non essere lo strumento più idoneo), si avrebbe un confronto di proposte politiche e strategiche assai più fruttuoso tra gli alleati atlantici.

#### **4. Opzioni per un “concetto di politica estera e di sicurezza” rispetto al rapporto con la NATO**

**4.1. L'idea di fondo che misure tecniche – cioè impegni e programmi incentrati sulle *capabilities* – possano di per sé risolvere le carenze politiche non si è dimostrata valida.** Quanto meno, questa è la conclusione da trarre in base all'esperienza accumulata nel perseguimento dell'Headline Goal: le scelte sulle capacità a più alto valore aggiunto, soprattutto d'ora in avanti in prospettiva post-2003, richiedono ulteriori scelte politiche a monte. L'unica possibile linea di sviluppo consiste nel “pensare europeo” lungo l'intero percorso che comprende il *procurement* e la pianificazione delle forze, fino al loro utilizzo sotto comando unificato. Trattandosi necessariamente di un percorso multinazionale, non si vede come si possa evitare il passaggio di una strategia multinazionale della UE in quanto tale.

**4.2 Il punto centrale di qualsiasi progetto di rinnovamento dell'attuale meccanismo di sicurezza euro-americano non può che essere un rafforzamento del ruolo europeo. La chiave del successo sta nel realizzare un'iniziativa coordinata e parallela in ambito NATO e in ambito strettamente UE.** Allo stato attuale, ciò è reso meno arduo dal funzionamento dei nuovi organismi creati appositamente dalla UE e agganciati al Consiglio europeo: il binomio COPS-Comitato Militare assicura se non altro un'interfaccia con la NATO, grazie soprattutto al “doppio cappello” indossato dai rappresentanti nazionali presso i Comitati militari delle due organizzazioni.

Nell'ipotesi più ambiziosa, si può puntare ad una vera e marcata “europeizzazione della NATO”, facendo confluire in un'unica iniziativa l'ESDI (che peraltro è un concetto ispiratore, più che una *policy*) e la PESD.

In tale scenario, e nel contesto di una forte preferenza americana per coalizioni flessibili e poco vincolanti sul piano decisionale, si può immaginare che il ruolo europeo sarebbe primario nel formulare la dottrina di impiego delle forze armate, e più in generale i modi di gestione delle questioni di sicurezza, con particolare enfasi – è logico supporre – sul *peacekeeping*, il *peacemaking*, e la prevenzione.

Di fatto, le suddette priorità sono già inserite nel Trattato dell'Unione Europea (compiti di Petersberg) e in varie dichiarazioni dei Consigli europei. L'insieme degli impegni assunti configura (nella efficace sintesi proposta da Julian Lindley-French)<sup>101</sup> un ruolo della UE come principale snodo del *burden sharing* intra-europeo e della interoperabilità per operazioni di intensità media e bassa in Europa e nella sua immediata periferia. Sulle questioni come la pianificazione nucleare, le armi di distruzione di massa, e l'impiego della futura NATO Response Force, è chiaro invece che i ruoli e i meccanismi decisionali resterebbero per ora quelli tradizionali.

In tal senso, si avrebbe una europeizzazione della NATO nei settori in cui ciò è possibile ed efficace.

4.3 Per realizzare il processo appena delineato potrebbe essere **opportuno che la UE elabori una dottrina del “*right of first option*”, quanto meno in Europa e dintorni, in cui si definiscano le condizioni nelle quali la UE assume il ruolo primario (diversamente dall'accordo attualmente in vigore per cui la NATO assume automaticamente un ruolo primario a meno che non si decida diversamente)**. Naturalmente, è inutile nascondersi le grandi difficoltà politiche da superare per l'elaborazione di una simile dottrina: di fatto, nessun Paese membro della UE ha fino ad oggi ritenuto di rischiare un allentamento del legame transatlantico in nome di una ipotetica “*first option*” europea. Tuttavia, esiste un modo pragmatico di perseguire il rafforzamento delle capacità europee a partire proprio dalla volontà politica (piuttosto che dalle dichiarazioni di principio, immediatamente sospette agli Stati Uniti ma anche agli “atlantisti” europei): si tratta dello sviluppo di capacità di reazione rapida alle crisi – anche latenti – che dovessero verificarsi nell'immediata periferia della UE.

Alcuni progressi si possono già registrare in tale direzione, soprattutto grazie al ruolo svolto dall'Alto Rappresentante, Javier Solana, sia come voce unitaria dell'Unione nel contesto di missioni di “*shuttle diplomacy*” (Macedonia e Medio Oriente, in particolare), sia come catalizzatore di ulteriori sforzi per dotare la PESC di risorse più adeguate.

Il concetto di “reazione rapida” è qui riferito innanzi tutto alla dimensione politica, visto che non può esservi efficace azione comune di tipo militare (o di qualsiasi altro tipo) in assenza di una scelta politica di agire congiuntamente al livello europeo.

Probabilmente, stabilire un precedente positivo porterebbe maggiori vantaggi alla credibilità europea di qualsiasi impegno ufficiale sulla carta (perfino se inserito nei Trattati e in forme “costituzionali”). Ma affinché si possa stabilire un simile precedente, cioè agire in modo coordinato di fronte ad una situazione di crisi, è necessario che si prepari la decisione politica di attivare la UE come prima istanza – pur sfruttando il canale di consultazione e informazione con gli Stati Uniti e gli altri membri della NATO.

A prescindere dalla indubbia utilità di un chiaro precedente, anche in questo caso non c'è nulla nella sostanza di tale proposta che non sia già contenuto nelle linee di indirizzo attualmente operanti per la UE. Si guardi in particolare al “Programma per la prevenzione dei conflitti violenti” approvato al Consiglio di Göteborg del giugno 2001<sup>102</sup>. In questo documento si legge tra l'altro che l'Unione si impegna a migliorare i suoi strumenti di *early*

---

<sup>101</sup> Julian Lindley-French, “Terms of engagement. The paradox of American power and the transatlantic dilemma post-11 September”, *Chaillot Paper*, n. 52, EU Institute for Security Studies, Paris, 2002, p.70.

<sup>102</sup> Maartje Rutten (a cura di), “From Nice to Laeken. European defence: core documents”, Volume II, *Chaillot Paper*, n. 51, p.64 segg.

*warning*, azione e coerenza nella *policy*, consentendo anche l'eventuale gestione delle crisi, sia civile che militare. È chiaro che l'enfasi sulla prevenzione implica forme di "reazione rapida", cioè tempestiva rispetto ai segnali che vengono interpretati come preoccupanti per lo sviluppo di un possibile conflitto violento.

È altrettanto evidente che, per massimizzare l'efficacia di qualsiasi tipo di intervento, anche semplicemente diplomatico, è necessario disporre di opzioni credibili che vadano oltre la sola diplomazia. Come è concepibile una efficace politica di prevenzione dei conflitti senza una credibile opzione di riserva nel caso in cui la prevenzione fallisca?

In tale ottica, il principio di suddividere i compiti relativi alla prevenzione e gestione dei conflitti tra due o più organizzazioni (nel caso che qui interessa, la UE e la NATO) finisce per contrastare con l'obiettivo dell'efficacia e della continuità. Per la medesima ragione, è necessario che venga affrontato l'altro nodo politico e legale relativo all'eventuale mandato del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per l'uso della forza da parte della UE. L'esperienza della NATO suggerisce che il principio generale può essere ribadito – assicurando un ancoraggio giuridico alle possibili azioni della UE in questo settore – pur senza precludersi il ricorso alla forza in casi di assoluta emergenza nei quali non agire significa lasciare che vengano commessi crimini contro l'umanità.

Quanto al rapporto con la NATO, in sostanza, l'Unione è in grado di svolgere adeguatamente alcune delle funzioni di prevenzione e contenimento delle crisi nelle proprie aree limitrofe, e il fatto che un ricorso all'Alleanza potrebbe rendersi indispensabile in talune circostanze non costituisce una valida ragione per rinunciare alla pianificazione di tutto lo spettro dei possibili interventi. Si tratterebbe infatti di una "duplicazione costruttiva", finalizzata a chiarire i contorni di una visione della coercizione militare che sia specificamente europea – dunque consona alle risorse materiali e alla conformazione politico-culturale delle opinioni pubbliche europee.

**4.4. Il contributo europeo ad una NATO profondamente riformata (la sua ulteriore trasformazione ha subito un'accelerazione a Praga nel novembre 2002) deve prefigurare e promuovere una duplice modalità di azione dell'Alleanza: di continua stabilizzazione e socializzazione macro-regionale, da un lato, e di selettiva proiezione di forza su scala globale, dall'altro.**

Gli europei devono dunque fornire alla NATO un maggiore "contenuto" europeo: tale processo si può realizzare proprio attraverso la UE per quanto concerne i compiti macro-regionali dell'Alleanza, poichè la UE è meglio attrezzata a fare politica estera "strutturale" soprattutto nella periferia europea. Questa dovrebbe rappresentare la "modalità 1" della NATO: un'Alleanza per la stabilizzazione macro-regionale e per la socializzazione graduale di nuovi membri della comunità di sicurezza euro-americana. Sta proprio agli europei valorizzare tale dimensione della NATO, soprattutto come lungo e solido ponte di collegamento tra i membri tradizionali, i nuovi membri, i Paesi-partner della PFP, e la Russia in posizione peculiare.

Simultaneamente, gli europei non possono rinunciare ad una proiezione globale, sebbene limitata nel tipo di contributo e quasi inevitabilmente sotto gestione americana nei casi di *combat operations* di una certa portata. Questa dovrebbe diventare la "modalità 2" della NATO. Ciò coincide sia con le aspirazioni internazionali dell'Unione, sia con la natura reticolare e parzialmente de-territorializzata di alcune tra le più gravi minacce emergenti.

Così facendo, la UE potrebbe contribuire, in posizione più defilata rispetto agli scenari collocati nella periferia europea, ad una strategia complessiva di “*forward security*” (sicurezza avanzata) negoziata di volta in volta con gli Stati Uniti. Progressivamente, tale partecipazione favorirebbe anche un pensiero strategico comune europeo riguardo alla stessa *forward security*.

Il caso della missione ISAF in Afghanistan è molto significativo in tal senso: ciò che conta non è tanto che la bandiera della UE sventoli a Kabul o in altri teatri di operazioni di stabilizzazione, quanto piuttosto che le esperienze tratte sul terreno vengano assorbite e incorporate anche nell’ottica di una pianificazione europea.

Del resto, non si corre un vero rischio di “schiacciamento” su posizioni esclusivamente americane (come viene talvolta paventato da alcuni), in quanto ogni forma di cooperazione sarà sempre e comunque negoziata caso per caso.

**4.5. Il concetto di “autonomia” della PESC/PESD – diversamente interpretato soprattutto da parte americana da un lato e francese dall’altro – deve essere calibrato con attenzione ma decisamente ribadito. Esso dovrebbe essere formulato per indicare “senza leadership americana”, invece che “senza coordinamento/consultazione con Washington”, né tantomeno in contrapposizione con gli Stati Uniti.**

Non è infatti nell’interesse europeo sganciare il difficile processo di sviluppo della PESD dall’*expertise* di cui dispone la NATO come organizzazione – e di cui dispongono gli Stati Uniti come Paese di gran lunga preponderante sul piano militare. Sarebbe uno spreco di risorse preziosissime (perché scarse), e comunque un rischio inaccettabile dal punto di vista politico (perché nessun Paese europeo è pronto a scommettere tutto soltanto sulla UE). Del resto, un simile atteggiamento da parte europea sarebbe una sorta di “contro-unilateralismo” europeo a fronte di quello americano, che sembra contraddire l’insistenza sulla cornice multilaterale nella gestione delle questioni internazionali.

Deve essere ribadito che i Paesi membri della NATO godono di una prerogativa speciale rispetto alle eventuali deliberazioni in ambito PESD: quella della consultazione obbligatoria e di una “corsia preferenziale” di accesso alla cooperazione con le eventuali missioni europee. Il superamento dello stallo tra UE e Turchia è chiaramente una condizione necessaria alla maturazione della PESD in modi che non risultino dannosi per la già difficile coesione nell’ambito della NATO.

Visti anche i tre punti precedenti della presente proposta (4.2.; 4.3.; 4.4.), l’ approccio appena suggerito può anche essere concepito in termini di un accordo complessivo con gli Stati Uniti: i paesi europei che sono membri sia della UE che della NATO confermano di volersi meglio attrezzare per svolgere compiti di stabilizzazione regionale nel continente europeo, ma anche compiti potenzialmente “fuori area” nei settori in cui gli Stati Uniti continueranno a registrare evidenti carenze (*peacekeeping* e alcuni aspetti di *peace enforcement*). Il processo di acquisizione di maggiori capacità deve poter essere gestito dalla UE secondo criteri adeguati alle proprie strutture decisionali, ai propri budget e al consenso politico europeo sulle modalità di uso della forza militare.

Gli europei accettano, contestualmente, di proseguire la collaborazione con gli USA nel settore dell’anti e contro-terrorismo internazionale, sostenendo anche azioni di vario tipo contro Stati e regimi che sostengano le reti terroristiche e cerchino di acquisire o diffondere armi di distruzione di massa. Tali forme di stretta collaborazione potranno realizzarsi sia



nell'ambito della NATO (intesa come agenzia, *toolbox*, e *pool* di risorse interoperabili, più che come tradizionale alleanza politica e luogo decisionale), sia in contesti di *coalitions of the willing*.

Come si vede, un simile accordo complessivo necessita di notevole flessibilità rispetto ai diversi contesti (istituzionali o ad hoc) in cui ci si trova ad operare. È innegabile che lo sdoppiamento (e dunque il timore di “duplicazione”) generato dai primi passi della UE nel settore della difesa ha disorientato sia gli europei (timorosi di perdere la fiducia americana, in estrema sintesi), sia gli Stati Uniti (scettici sull'affidabilità delle strutture europee e soprattutto preoccupati del possibile costituirsi del temuto “caucus” europeo nella NATO, sia infine dei Paesi terzi, in particolare la Turchia i neutrali. Tale disorientamento è comprensibile, ma d'altra parte non è affatto nuova l'esigenza – e anzi la precisa volontà – di sdoppiare le proprie politiche di sicurezza e difesa: si pensi al caso macroscopico degli Stati Uniti, che perseguono da decenni strategie del tutto distinte dal rapporto transatlantico in quasi ogni angolo del globo, con le logiche conseguenze sul settore della pianificazione e dell'impiego delle forze militari. Ma anche Gran Bretagna e Francia hanno sistematicamente coltivato interessi che esulavano dal contesto atlantico ed europeo, sia sul piano di talune capacità militari sia su quello politico in quanto detentori di seggi permanenti nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

In altri termini, che un binario UE vada ad aggiungersi al binario NATO è compatibile con una lunga tradizione di politiche di sicurezza multidimensionali, sebbene una indubbia novità sia rappresentata dal carattere collettivo e fortemente integrato dell'organismo comunitario.

Piuttosto che concentrarsi su una sezione assai limitata del *continuum* di strumenti e politiche di sicurezza senza rendere esplicito l'approccio peculiare della UE all'uso della forza (o facendolo soltanto ad un livello di principi assai generali, come ad esempio nella dichiarazione del vertice di Laeken), l'Unione dovrebbe accelerare la definizione di proprie linee-guida per l'uso delle forze che avrà a disposizione coprendo l'intero arco del *continuum*. Non si vede infatti quale vantaggio si possa ormai trarre dalla persistente ambiguità degli europei sul fatto (ben noto a tutti) che la UE abbia sviluppato, per ragioni storiche e di costruzione istituzionale, una visione “civica” dei rapporti internazionali che peraltro non corrisponde a quella dei suoi membri più estroversi e attivi sul piano militare. Tale circostanza è assolutamente palese e del resto spiegabile con il processo di socializzazione interna che le Comunità Europee/Unione Europea hanno imposto ai propri membri.

Come detto in precedenza, con visione “civica” – espressione distinta da “potenza civile”, per la quale si veda il capitolo di Sonia Lucarelli – si vuole qui intendere una marcata propensione per rapporti regolati, istituzionalizzati e non incentrati sulla potenza militare. Questa visione non è però incompatibile con l'approccio della NATO alla sicurezza internazionale, nè con l'eventuale ricorso alla forza militare in condizioni ben delimitate.

**4.6.** Infine, due linee-guida da prendere in considerazione sono più strettamente legate al funzionamento della Rapid Reaction Force europea come strumento operativo della PESD.

Una prima esigenza urgente riguardo alla RRF è una più precisa definizione del suo ruolo rispetto alla NATO Response Force. Questo richiede a sua volta **un chiarimento sull'ultimo dei compiti di Petersberg – “compiti per forze da combattimento nella gestione delle crisi, incluso il *peacemaking*” – che è stato finora lasciato deliberatamente imprecisato. Infatti, tutto dipende ovviamente dal significato attribuito al termine “gestione delle crisi”.**

La seconda questione riguarda le risorse necessarie: fissare obiettivi di bilancio in termini di percentuale del PIL è risultato da molti anni sostanzialmente inefficace nell'ambito della NATO, con l'aggravante delle obiettive difficoltà di comparazione per ragioni contabili. **La UE dovrebbe concentrare gli sforzi su obiettivi di *performance* complessiva piuttosto che di bilancio, partendo dal presupposto che alcuni Paesi contribuiranno più di altri, sia in termini assoluti che relativi.** Il peso decisionale di ciascuno è comunque destinato ad essere approssimativamente proporzionale alle capacità operative e alla volontà di metterle a disposizione, vista la natura rigorosamente intergovernativa della PESD come attualmente in via di costruzione (basata su contributi volontari preassegnati, ma da attivare ad hoc, cioè non su una vera "*standing force*"). Un vantaggio ulteriore dei punti di riferimento funzionali invece che di bilancio sta nel fatto che si può in tal modo assicurare un migliore controllo sulla qualità – non soltanto sulla consistenza numerica – delle forze messe a disposizione per la RRF.

Nessuna soluzione può rendere indolore il reperimento di risorse finanziarie per la sicurezza e in particolare la difesa, ma si deve quanto meno evitare che il dibattito interno a ciascun Paese sia dominato da recriminazioni reciproche in base ad una teorica e irrealizzabile parità.

## LO SPAZIO STRATEGICO DELLA PESD: UN APPROCCIO MODULARE

di  
Alessandro Andreoni\*

### 1. Introduzione

Gli studi politici sull'Unione Europea hanno individuato nella dichiarazione di Colonia e nell'intesa Franco-Britannica di St.Malò due momenti determinanti nella creazione formale della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD); le stesse fonti non hanno mai mancato di sottolineare come altri due eventi vadano identificati come primi reali tentativi di formulare una dottrina strategico-operativa che implementasse il progetto politico della PESD. A livello strategico, la definizione dei *Petersberg Tasks*, con cui l'Unione dichiarava l'intenzione di abilitarsi alla conduzione di operazioni di *peacekeeping*, *peacemaking*, *crisis relief* e *humanitarian aid*, ha significato di fatto l'elaborazione di una griglia di contingenze per cui organizzare uno strumento militare comunitario (o più precisamente a disposizione della UE). A livello operativo, gli *Helsinki Headline Goals* hanno sommariamente identificato nel tetto delle 60.000 unità e nel termine ultimo del 2003, l'annus mirabilis della creazione di una forza di reazione rapida (RRF) sotto gli auspici della PESD. A nostro avviso, è facilmente riscontrabile come in ambedue i casi si sia andati poco oltre una nominale definizione di tutti quei fattori che rendono una policy, in questo caso la PESD, un reale strumento politico. Per divenire tale, alla PESD nella sua forma attuale sembrano mancare una serie di presupposti indispensabili, a partire da un concetto di massima di riferimento – il concetto di politica estera, sicurezza e difesa oggetto di riflessione di questo intero studio – passando per una definizione degli assetti istituzionali, amministrativi e di comando. Manca anche un'analisi delle dinamiche che ne guideranno il processo di policy-making. Pur avendo una bozza di *policy* – tale può essere la funzione dei *Petersberg Tasks* e degli *Headline Goals* – alla PESD manca, in estrema sintesi, un chiaro riferimento ai mezzi e modi attraverso i quali si articolerà come politica e si organizzerà come strumento militare. Questi due problemi andranno in realtà affrontati contemporaneamente, o meglio – come chiariremo in questo capitolo – considerati all'interno dello stesso spazio strategico.

La nostra attenzione, in questa sede, si concentrerà sull'aspetto specifico della pianificazione ed organizzazione di una forza militare sotto bandiera PESD. I dati di riferimento di Helsinki ci sembrano in realtà stime qualitativamente insufficienti che lasciano indefiniti troppi dei presupposti secondo i quali si dovrà pianificare ed organizzare una forza europea. Pensiamo che tale deficienze siano gravi perchè, in primis, riteniamo che la pianificazione di nuove attività rivesta un ruolo centrale all'interno dell'assetto strategico di qualunque organizzazione. Nel caso della PESD, la scelta di ampliare il raggio d'azione ha un peso fortemente politico ed è quindi chiaro che una pianificazione inadeguata finirebbe per pregiudicare il valore e funzione della *policy* stessa, cioè la credibilità dell'Unione.

Rispetto all'impostazione generale di questo studio, un concetto di politica estera e di sicurezza è determinante ai fini di una reale attivazione della politica di difesa, e questo capitolo propone di affrontare direttamente la necessaria ambivalenza politico-operativa su cui tale concetto dovrà fondarsi.

---

\* Ricercatore indipendente su questioni di sicurezza e difesa.

Si intende offrire un supporto analitico-metodologico, formulando un approccio *modulare* all'attività di pianificazione di una forza europea in virtù dei vantaggi operativi, economici e politici che tale scelta comporta. Come avremo modo di mettere in luce, in quanto modello di gestione di sistemi complessi, l'idea di *modularità* suggerisce non solo pratiche di gestioni efficienti delle risorse militari europee – problema che a noi appare centrale nella creazione di una forza ad insegna PESD – ma favorisce ed alimenta architetture organizzative e politiche congeniali al quadro di riferimento che la PESD delinea. Sulla base di queste premesse, riteniamo che un approccio modulare sia funzionale alla creazione di una pratica di pianificazione analiticamente sistematica è vitale non solo in fase di attivazione iniziale, ma anche nel garantire e favorire successive fasi di evoluzione della PESD e del più ampio concetto di politica estera e sicurezza all'interno di cui questa si colloca.

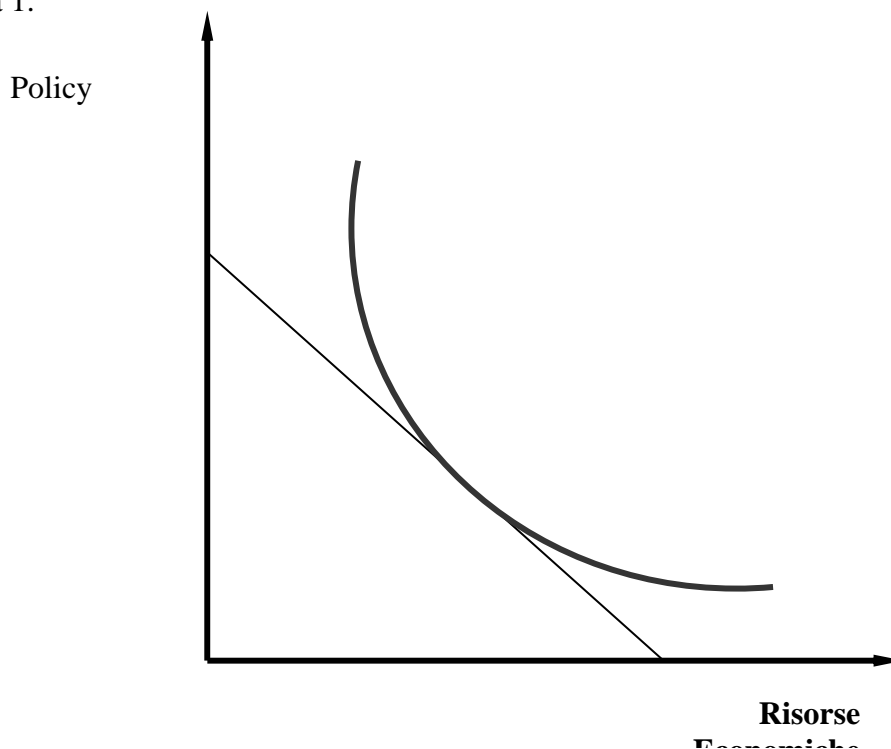
In estrema sintesi, una pianificazione su base modulare assicurerà un valore aggiunto alla PESD attraverso: (a) la creazione di una organizzazione politico-militare funzionalmente integrata ma con importanti margini di autonomia politico-economico-operativa per le diverse componenti – o *moduli*; (b) la predisposizione per il soggetto PESD ad essere strategicamente e strutturalmente flessibile; e (c) la costruzione di uno strumento militare comune congeniale alle dinamiche del policy-making comunitario.

## **2. L'importanza strategica della pianificazione**

“For policy decisions must sooner or later be expressed in the form of budget decisions on where to spend and how much”. *Robert S. McNamara*  
*April 20, 1963*

Mentre l'espressione “*How much is enough?*” è ormai diventato un'idioma comune di riferimento all'interno della comunità politico-militare statunitense, un'espressione più adeguata al contesto europeo dovrebbe essere il quesito “*How much is necessary?*”. In realtà, essa non sembra essere molto presente tra le priorità delle leadership politiche europee. Tale interrogativo è però cruciale, e ancora più determinante sarà articolare una risposta a questa domanda in termini non solo economici ma anche politici. La stima, in questo senso, è coincidente visto che nell'elaborazione di una policy dovrà essere implicito un dato economico – ovvero quanto saremo in grado di spendere – e politico – ovvero a che tipo di “investimento” politico pensiamo e per che tipo di ritorno. In pratica si tratterà di valutare, come rappresentato in Figura 1, la curva di indifferenza della spesa rispetto ai dettami economico-politico che delimitano i nostri margini di espansione.

Figura 1.



Implicita nello scenario di Figura 1 appare l'idea che l'elaborazione di un disegno strategico debba rispondere ad una dicotomia ben precisa tra obiettivi politici e risorse economiche, considerato che la maggiore o minore rilevanza, o se vogliamo, il successo o il fallimento di un proposito strategico e di una policy risponde al più basilare principio della sostenibilità. Al di là di ciò, sul perchè sia utile concepire *policy* e pianificazione all'interno dello stesso spazio strategico, gli studi in materia ci forniscono almeno due valide indicazioni.<sup>103</sup>

In primo luogo, elaborando *policy* e pianificazione in maniera integrata, il concetto di esigenza strategica pura viene di fatto ridimensionato nella sua assolutezza e considerato alla luce della sua sostenibilità.<sup>104</sup> In fase di elaborazione strategica ogni esigenza, proposito o capacità militare non risulterà più o meno irrinunciabile di per sé. La sua rilevanza sarà invece dettata dai costi, rischi ed eventuali alternative che essa presenta.<sup>105</sup>

Secondo, se in fase di definizione strategica le nostre capacità non risultano essere in grado di sostenere la *policy* e gli obiettivi che perseguiamo, sarà opportuno rivedere sia l'una che gli altri, ricalibrandoli alla luce delle risorse che vorremo o saremo in grado di assicurare.<sup>106</sup> Ciò vorrà dire principalmente considerare esigenze strategiche e costi annessi e, in ultima analisi, integrare e bilanciare policy, strategia operativa, pianificazione forze e budget disponibili.<sup>107</sup> I benefici di un tale approccio saranno sia economici che strategici: misurare la nostra strategia

<sup>103</sup> Si faccia riferimento a Alain C. Enthoven e K.Wayne Smith, *How Much Is Enough? Shaping the Defense Program 1961-1969*, Harper Colophon Books, New York, NY, 1971 e David I.Cleland e William R.King, *Systems Analysis and Project Management*, McGraw Hill, New York, NY, 1975. Ancora, Robert S.McNamara, *The Essence of Security: Reflections in Office*, Harper & Row, New York, NY, 1968.

<sup>104</sup> Enthoven e Smith, p.2.

<sup>105</sup> Ibid.

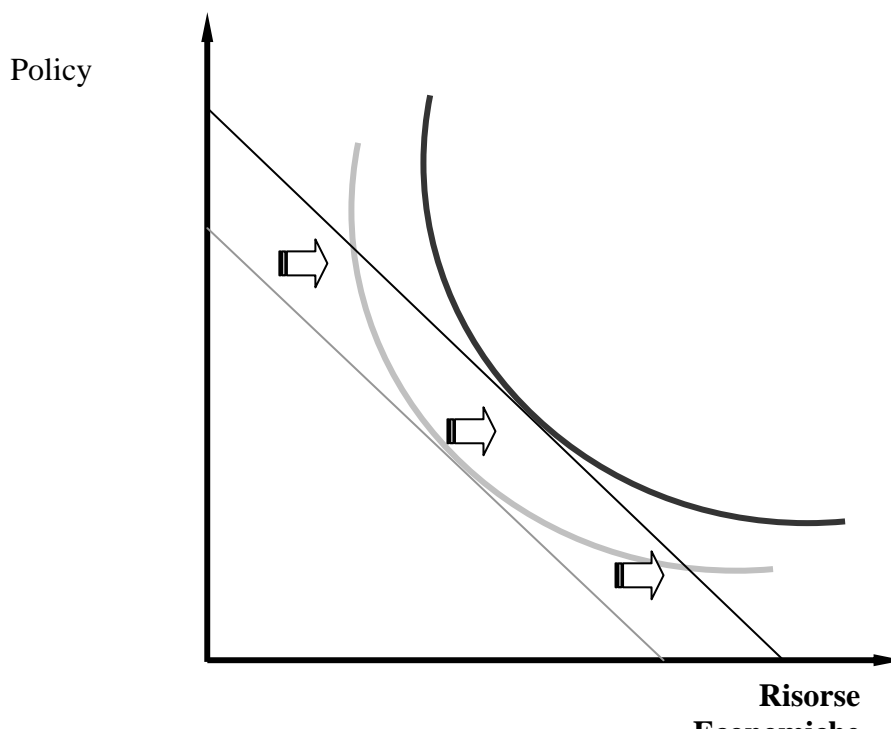
<sup>106</sup> Ibid.,p.35.

<sup>107</sup> Ibid., p.31.

in base alla pianificazione permetterà di incrementare l'efficienza nel collocare risorse. Inoltre, lì dove l'efficienza economica sarà aumentata, anche la *policy* ne beneficerà in termini di sostenibilità nel tempo, determinando non solo impatto, ma anche continuità strategica.

In questa logica, il problema che si pone è come ottimizzare le risorse disponibili attraverso una gestione efficiente che sfrutti al meglio il nostro capitale economico-militare e che, verosimilmente, influenzi la nostra disponibilità a sostenere anche politiche più intensive di quella attuale. Si tratterà, come rappresentato in Figura 2, di applicare pratiche di gestione che espandano la soglia di capacità politico-economica, rendendo possibile curve di indifferenza con valori maggiori per ogni livello di *policy* e risorse economiche.

Figura 2.



Tuttavia, la PESD non può essere analizzata esclusivamente attraverso un prisma economico puro. La sua dimensione di *policy* e organizzazione militare multinazionale, implica una serie di variabili di carattere politico, determinanti nel favorire o meno le scelte dei diversi attori coinvolti nel processo. Continuando a ragionare in termini di curve di indifferenza, è facile presupporre che le isocurve di Figura 1 e 2 indichino in realtà misure aggregate, frutto della somma orizzontale di quindici – tante quante gli stati membri dell'Unione, ad oggi – rispettive isocurve nazionali. Inoltre, e qui si concepisce la necessità di un prisma politico-economico, ogni isocurva nazionale è frutto di analisi costi-benefici non solo economici ma anche politici. Il modello di Figura 1 e 2 risulta quindi utile ai fini della speculazione di questa ricerca se si tiene presente la possibilità che la variabile *policy* possa ragionevolmente agire da variabile indipendente.<sup>108</sup>

<sup>108</sup> Ciò sembra doveroso da specificare anche ai fini ultimi di una corretta interpretazione dei grafici di figura 1 e 2, dove la variabile *policy* risulta in ambedue le circostanze ordinata lungo l'asse y. Rispetto all'utilità di modelli politico-economico nell'analisi di politiche di difesa, si può far riferimento a Andrew L. Ross, *The Political Economy of Defense*, Greenwood, New York, NY, 1991.

Individuare pratiche di gestione efficienti nel contesto PESD vorrà quindi dire applicare concetti e metodologie adeguate alla doppia natura della problematica in questione. In altre parole, bisognerà considerare l'efficienza in un'ottica non solo economica ma anche politica e alla luce di analisi costi-benefici di diversa natura, anch'essi sia economici che politici. Chiaramente, la struttura multinazionale della PESD, in quanto organizzazione, di fatto determina consistenti difficoltà a livello e di consenso politico, e di strutturazione integrata fra le diversi componenti chiamate in causa. Sulla base dello scenario di Figura 2 – ovvero come sia possibile influenzare livelli di risposta politica attraverso processi di ottimizzazione dei costi annessi – ma anche considerando la natura economica e politica del soggetto PESD, riteniamo che ci siano margini per soluzioni economicamente efficienti e politicamente efficaci che facciano della PESD uno strumento reale di politica estera per l'Unione.

La *Modularità* presenta vantaggi ad ambedue i livelli. In quanto pratica di integrazione funzionale di componenti – *moduli* – altresì indipendenti, determina la possibilità di costruire sistemi – detti *modulari* – in cui i giochi di forza risultino essere: (a) un'economia organizzativa sinergica e flessibile che nel quadro della PESD affronta e risolve il problema di un'organizzazione politicamente sensibile e operativamente integrata; (b) una gestione efficiente delle risorse disponibili – ovvero come aumentare la massa critica ottimizzando le risorse a disposizione; e (c) una predisposizione all'adattamento rispetto ai cambiamenti nell'ambiente di riferimento – qualità che risulta essere un *asset* strategico per ogni tipo di organizzazione.

La modularità si basa in realtà su una logica molto semplice e il termine modulare risulta essere, per certi aspetti, quasi autoesplicativo. La versatilità con cui tale metodologia è stata applicata in campi e circostanze di diversa natura – dal design informatico all'organizzazione industriale, sino al *force planning* nazionale – ne rende possibile una comprensione e refutazione multidisciplinare che sostiene la teoria che si possa organizzare l'attività di pianificazione di una forza PESD su presupposti modulari, determinando vantaggi operativi, economici e politici. Quindi, nel presentare l'architettura concettuale su cui si articola una pratica modulare, è innanzitutto utile ripercorrere l'evoluzione che l'idea di sistemi di moduli integrati ha seguito ed i campi in cui essa ha trovato un'applicazione, a partire dalle sue origini informatiche, sino alle più recenti applicazioni nel campo del *force planning*. Comprendere come la modularità sia applicabile anche al soggetto PESD apparirà poi consequenziale.

### 3. Modularità

#### *i) Le origini*

La modularità nasce come pratica di design e progettazione informatica, metodologicamente e concettualmente fondata sull'idea di sistemi composti da unità –moduli – indipendenti ma integrabili. Il sistema entro cui si collocano i moduli viene quindi identificato come contenitore architettonico, rispondente a rigorosi dettami a livello di standardizzazione di interfacce e specificazione di protocolli di colloquio, che rendono possibile l'integrazione funzionale di entità altresì autonome.<sup>109</sup>

---

<sup>109</sup> Le fonti qui utilizzate per uno studio della modularità in quanto pratica di design sono Carliss Y. Baldwin e Kim B. Clark, *Design Rules: Volume I. The Power of Modularity*, MIT Press, Cambridge, Mass., 2000 e Sanchez e Mahoney "Modularity and Dynamic Capabilities" in Henk W. Volberda e Tom Elfring, *Rethinking Strategy*, SAGE Publications, Thousand Oaks, Calif., 2001.

Cerchiamo di vedere in cosa si trasforma un design modulare, analizzandone l'impatto nell'industria informatica dove, fino all'avvento della modularità, i computer erano disegnati e prodotti come un *unicuum*, o, in altre parole, come macchine tecnologicamente concepite e sviluppate verticalmente.

Nel 1964, l'IBM introduce il primo design modulare, creando una famiglia di computers, non più definibili semplicemente come macchine, ma, più correttamente, come apparati tecnologici orizzontalmente integrati.<sup>110</sup> In pratica, la progettazione viene collocata all'interno di un *design space*, in cui si attua un'economia sinergica di moduli frutto di processi ingegneristici e pratiche di sviluppo indipendenti. In termini di capacità sviluppate, il risultato è eccezionale e la produzione di computers su base modulare traghetta il mondo dell'informatica in una dimensione tecnologicamente complessa, in cui le capacità di apparati tecnologici integrati non solo nè riconducibili alle caratteristiche di una singola componente nel sistema, nè comprensibile alla luce di una sola area di sviluppo tecnologico.<sup>111</sup>

Nel corso degli anni a venire, questa pratica di design risulterà efficiente non soltanto in termini ingegneristico-tecnologici, ma anche organizzativo-gestionali.<sup>112</sup>

La possibilità di sviluppare flessibilità rispetto alle dinamiche dell'ambiente di riferimento è sicuramente una delle virtù che hanno reso la modularità un paradigma non solo tecnologico ma anche organizzativo. In questo quadro si colloca l'idea che si possa modularizzare l'attività di pianificazione della PESD attraverso l'integrazione di moduli all'interno di un'unica architettura. Implicita ad essa è la teoria che ciò possa permettere di sviluppare capacità operative all'interno di contesti nazionali autonomi per essere successivamente "assemblati" funzionalmente in diverse combinazioni, accrescendo in maniera esponenziale il numero di assetti operativi a disposizione.

Queste stesse considerazioni hanno già fornito materia di analisi rispetto al problema della pianificazione delle forze militari.

## ii) Modularità e Force Planning

La principale fonte di riflessione sull'applicazione della modularità all'analisi strategico-militare e alla pianificazione forze, risulta essere il lavoro della RAND Corporation, ed in particolare di Paul K. Davis, nell'ambito della più ampia problematica di una pianificazione *capability-based*.<sup>113</sup> Ciò che Davis suggerisce è di considerare la pratica di pianificazione come un'attività di design, simile a quella implementata nella progettazione di apparati tecnologici integrati.<sup>114</sup> L'idea di fondo è di collocare un approccio sistemico concepito sull'idea di moduli – o *building blocks*, come lui preferisce definirli - all'interno di un'architettura analitica che (a) affronti l'incertezza dell'ambiente di riferimento attraverso un'attività di pianificazione che persegua flessibilità, (b) prediliga una stima delle capacità da sviluppare in base alle missioni da intraprendere, (c) consideri diverse opzioni a livello di

---

<sup>110</sup> Baldwin e Clark, p.63

<sup>111</sup> Ibid., p.6.

<sup>112</sup> Sanchez and Mahoney, p. 14.

<sup>113</sup> Si veda in particolare Paul K. Davis, *Analytic Architecture for Capability-Based Planning, Mission-System Analysis, and Transformation*, RAND, Santa Monica, Calif., 2002 e Paul K. Davis (Ed.), *New Challenges for Defense Planning*, RAND, Santa Monica, Calif., 1994.

<sup>114</sup> Davis, in realtà, fa riferimenti continui alla progettazione edilizia e a come, nel costruire una casa si proceda assemblando moduli di varia natura (mattoni, componenti idrauliche...), sulla base di un design che permette successivi interventi ed elaborazioni. Davis, p.51.



missioni e operazioni da svolgere, (d) scelga livelli combinati fra le opzioni operative, i loro costi di gestione e le opportunità che esse offrono rispetto a diverse contingenze.<sup>115</sup>

Lo studio di Davis risulta illuminante nel presentare le potenzialità che la modularità offre all'attività di pianificazione in campo militare; egli elabora proprio quei concetti di organizzazione come sistema di moduli integrati e di flessibilità determinata in fase di design del sistema-organizzazione, che potrebbero rappresentare un valore aggiunto per la PESD.

Rispetto al nostro problema specifico, un approccio modulare affronta e risolve efficacemente il problema della complessità sistemica. In altre parole, nella misura in cui un sistema implica un consistente numero di variabili che ne influenzano gli equilibri e le gerarchie funzionali, un approccio modulare risulta ottimale nel gestire tali istanze, sia che esse siano di natura tecnologica, economica o politica.

Inoltre, un approccio modulare che si sviluppi come pratica di *system design* e che enfatizzi l'integrazione funzionale di moduli altresì indipendenti, risulta utile in un contesto come quello PESD in cui integrazione funzionale e autonomia risultano spesso essere fattori apparentemente difficili da conciliare.

Terzo, un sistema modulare, proprio perchè concepito sulla base di moduli integrabili ma autonomi, prevede un'adattabilità del modulo nel sistema e non del sistema attorno al modulo. In altre parole, lì dove ogni modulo apporta funzioni e accresce la massa critica dell'intero sistema, alterazioni del suo peso specifico o delle sue caratteristiche strutturali non implicano un ridisegnamento dell'architettura in cui si andrà a collocare. Ciò risulta particolarmente rilevante, in un contesto come quello di una forza militare multinazionale, in cui la questione delle "geometrie variabili" appare un fattore determinante ai fini ultimi dell'impiego effettivo della forza stessa.<sup>116</sup>

Quarto, il concetto di fondo è che si possa immaginare la pianificazione della PESD non come "istituzione" ma come pratica strategica.

#### **4. Modularità e la PESD**

La PESD può verosimilmente essere identificata come un sistema complesso, in base ad una definizione di quest'ultimo come: (a) composto da più entità distinte; (b) creato da un intervento congiunto di più attori.<sup>117</sup> Ancora più significativa sembra essere la relazione fra un sistema complesso, in questo caso la PESD, e l'oggetto complesso, sintesi della sua attività - possiamo immaginare che un generico strumento militare europeo possa essere il prodotto complesso del sistema PESD. In questo quadro, il proposito principale del sistema risulta essere armonizzare compiti ed approcci, e coordinare funzioni e decisioni.<sup>118</sup> Inoltre, l'efficacia operativa e l'efficienza del prodotto finale - in questo caso della strumento militare europeo - risultano essere una funzione dell'abilità del sistema-architettura di gestire crescenti livelli di complessità su diversi piani.<sup>119</sup> A livello di reale operatività di una forza europea, si tratterà di integrare funzionalmente moduli di diversa natura, e operativa e nazionale. A livello di policy-making, bisognerà gestire e sintetizzare interessi molteplici, più o meno

---

<sup>115</sup> Ibid., p.4.

<sup>116</sup> Stefano Silvestri, *Rapporto di Ricerca su Nuove Strutture di Sicurezza in Europa*, CeMiss, Roma, 1993, p.59 e Carlo Jean, *Guerra, Strategia e Sicurezza*, Laterza, Roma, 1997, p.181.

<sup>117</sup> Baldwin e Clark, p.5.

<sup>118</sup> Ibid., p.6.

<sup>119</sup> Ibid.

divergenti, più o meno manifesti, multifunzionali e, in linea di massima, finalizzati ad incrementare i margini di soddisfazione degli attori su base individuale più che collettiva.<sup>120</sup>

**L'efficienza e flessibilità politica che una pratica modulare determina, ci permetterà di affrontare e risolvere la complessità sistemica che caratterizza la PESD in quanto processo di policy-making. La flessibilità strutturale di una forza europea modulare amplierà i margini per una sintesi politica o, come analizzeremo nelle prossime pagine, permetterà di ampliare quelle aree di congruenza su cui il processo di di policy-making comunitario dovrà fondarsi sfruttando ogni possibile effetto-moltiplicatore.**

*i) Natura e Composizione dei Moduli dello Strumento Militare PESD*

L'idea di pianificazione modulare si propone di fatto come un'ampliamento del modello di sufficienza difensiva.<sup>121</sup> Tuttavia, rispetto al principio di "quantità sufficiente di forze necessarie" all'organizzazione per assolvere i suoi compiti, l'idea di modularità enfatizza la creazione di un quadro architettonico di colloquio. In pratica, lì dove metriche nazionali rimangono le principali unità di misura nell'attività di pianificazione di PESD, esse si collocano all'interno di un contenitore-architettura concepito sul principio dell'integrazione funzionale di moduli.

Un'assioma fondamentale della modularità recita, infatti, che ogni sistema complesso, sia esso fisico o sociale, presenta strutture e dinamiche che consistono, in diverse misure, di sottosistemi scomponibili.<sup>122</sup> Nel nostro caso, l'idea di fondo è che ogni missione da condurre sotto gli auspici della PESD si possa scomporre in una serie di istanze operative e che, in virtù di ciò, sia possibile configurare lo stesso modulo-istanza operativa all'interno di diversi sistemi-missione, in quanto la specificità di ogni singolo sistema-missione è di fatto determinata da una componente o serie di componenti e non dal sistema tutto. Come vedremo in seguito, si tratta anche di configurare modi e pratiche – e a nostro avviso la modularità risulta ottimale in tale ottica – che permettano integrazione funzionale e flessibilità strutturale.<sup>123</sup>

Un approccio modulare ritiene sostanzialmente che la massa critica operativa – specialmente in quanto capacità di far fronte a diversi tipi di contingenza – sia in primis una funzione del livello di efficienza dell'utilizzo delle risorse disponibili. In virtù di ciò, è immaginabile che si possa ampliare la gamma di missioni da svolgere senza aumentare proporzionalmente il numero di forze necessarie. Ciò risulta particolarmente cruciale in un frangente come quello della PESD, in cui si vuole organizzare una forza di reazione rapida ed in cui, a maggior ragione, si dovrà pensare alla rapidità di intervento in termini di predisposizione per diverse contingenze. In altre parole, tanto più vorremo essere rapidi tanto più dovremo aumentare la gamma di contingenze per cui le nostre forze si dovranno preparare.

Il dilemma tra risorse necessarie, forze disponibili, e contingenze potenziali, appare evidente. Altrettanto evidente è che la costituzione di una *Rapid Reaction Force* (RRF), che si colloca al centro della PESD in quanto organizzazione militare, dovrà essere fondata su una pratica di pianificazione e gestione che risolva questo dilemma. La logica della scomposizione del sistema-missione in moduli-istanze operative, fornisce un quadro analitico formalmente simile a quello riportato in Figura 3.

---

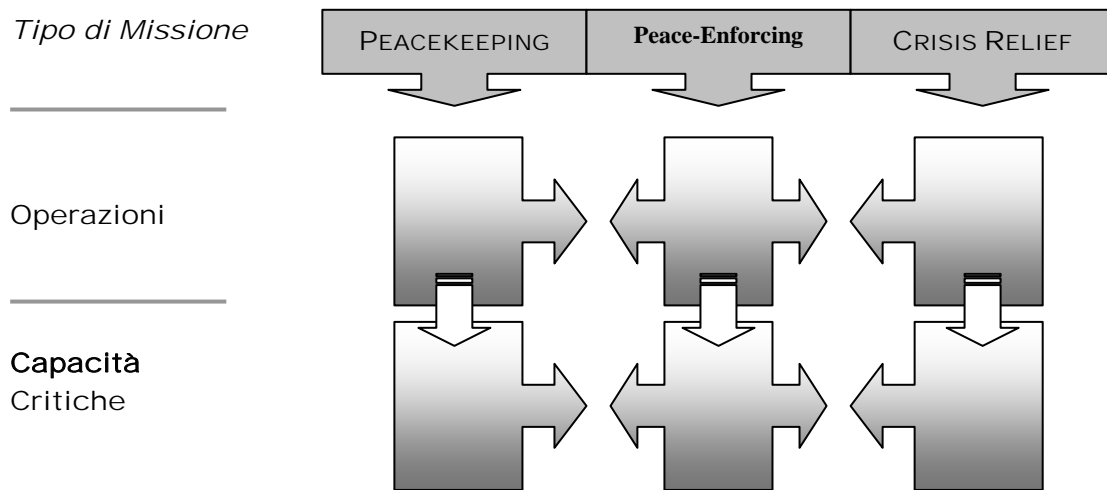
<sup>120</sup> Ibid.

<sup>121</sup> Silvestri, p.59.

<sup>122</sup> Sanchez and Mahoney, p. 160.

<sup>123</sup> La prima condizione determinerà impatto strategico e la seconda garantirà impatto strategico sostenuto.

**Figura 3**



Come si evince da Figura 3, partendo dal sistema-missione si procederà ad una riduzione in termini di moduli-operazioni e, continuando in questa direzione, successivamente in termini di moduli-capacità critiche per sistema-operazione. La profondità del processo sarà dettata dalle unità di misura (divisioni, brigate...) che avremo considerato essere la forma di modulo più congeniale alle nostre esigenze di pianificazione.

Si può dunque realizzare una forza militare concettualmente sviluppata sull'analisi di sistemi-missioni ed organizzata e pianificata sulla base di sotto-capacità operative rese disponibile da organizzazioni operativamente, finanziariamente e politicamente autonome in natura. L'autorità manageriale necessaria alla gestione del sistema si può incorporare nel processo di design stesso, attraverso il rispetto dei dettami di design, cioè attraverso la standardizzazione di protocolli di colloquio che non siano soltanto tecnologici – ovvero garanti di un'interoperabilità a livello di *hardware* – ma soprattutto operativi – quali sono tutti gli scenari possibili in cui sarà possibile, plausibile e necessario utilizzare tale modulo? – e naturalmente umani – al livello più semplice, che lingua dovrà essere in grado di utilizzare il mio radio-operatore?. Rispettare le regole di design vorrà dire essere in grado di assemblare moduli operativi all'interno di sistemi-missioni, senza che ciò renda necessario la riconfigurazione del sistema tutto in risposta alle differenti contingenze, e a nuove che emergeranno.

Una parte consistente delle regole di design che determinano e regolano un'organizzazione modulare sono di fatto griglie di informazione.<sup>124</sup> Esse infatti non solo regolamentano il processo di pianificazione e sostengono l'integrazione di moduli altresì indipendenti, ma di fatto risultano essere un serbatoio di informazioni sull'ambiente di riferimento – sulla base di esso una serie di capacità vengono identificate come necessarie – e sulle dinamiche dell'interazione dei diversi moduli operativi all'interno del sistema-missione. Se il capitale analitico da investire in fase di design modulare non è indifferente, va anche considerato come un sistema complesso configurato su base modulare faciliti il *learning process* dell'organizzazione, una comprensione dinamica dei sistemi-missione ed aumenti le possibilità di incorporare rapidamente le eventuali lezioni da imparare.<sup>125</sup> In realtà questo discorso è già implicito alla flessibilità sistemica sopra introdotta. Tuttavia, la gestione efficiente di informazioni va al di là di ciò: fare un pronto utilizzo di informazioni raccolte è

<sup>124</sup> Sanchez and Mahoney, pp. 165-168.

<sup>125</sup> Ibid.

condizione necessaria affinché il sistema sia configurato su una reale conoscenza dei singoli moduli e della loro interazione al suo interno.<sup>126</sup> Saremo infatti interessati a capire quando, come e perchè i moduli funzionano o non funzionano perfettamente ed a incorporare i dati registrati a livello di performance dinamica.

### *ii) L'organizzazione modulare*

Alla domanda su che tipo di organizzazione un approccio modulare è in grado di determinare, si può rispondere sinteticamente con due espressioni: funzionalmente integrata e strutturalmente flessibile. In particolare, il problema della flessibilità è sostanzialmente un problema di natura ambivalente. Esso è infatti, in primis, un problema di rapidità di intervento che si traduce nella necessità di una architettura organizzativa congeniale alla variabilità qualitativa e quantitativa delle contingenze. Inoltre, flessibilità vuole anche dire efficienza nel tempo e attraverso i mutamenti nell'ambiente di riferimento. Cosa più importante, considerando ambedue le istanze in un'ottica sistemica, si tratta di capire in che modo l'economia funzionale dell'organizzazione sia in grado di rispondere efficientemente e prontamente a tali circostanze.

A nostro avviso, nel caso della PESD, tutto ciò si traduce nella necessità di costruire un'architettura organizzativa in grado di implementare i dettami strategici in corso (*Intended Strategy*), ma anche strutturalmente predisposta ad incorporare i successive sviluppi a livello di analisi ed elaborazione strategica (*Emergent Strategy*), di fatto facilitando il processo stesso di fisiologica riconfigurazione dei concetti, dottrine ed obiettivi ai diversi livelli operativo, strategico e politico.<sup>127</sup>

Affrontando il problema dell'adattamento sistemico come un problema di design modulare – cioè rispettando le regole di design in fase di pianificazione del nuovo modulo operativo sviluppato – saremo in grado di inserire una nuova e cruciale capacità all'interno del sistema missione senza essere costretti a ricostruire ex novo il sistema.

Del resto, la complessità sistemica della PESD non rappresenta soltanto una problematica da risolvere; essa rappresenta il fulcro e potenzialmente il reale valore politico del progetto. In virtù di ciò, la questione integrazione funzionale operativa nel sistema complesso PESD, non può essere nè aggirata – sarebbe negare l'idea motrice del progetto stesso – nè rimandata a successiva definizione – vorrebbe dire pregiudicare ogni effettiva attivazione della politica stessa.

### *iii) Architetture istituzionali*

**La pratica di pianificazione modulare di una forza europea si colloca all'interno della più ampia problematica di una politica comune di difesa, intesa sia come policy di riferimento di massima che come organizzazione atta al perseguimento di tale policy. In realtà, ad un'analisi più attenta, la PESD rivela una configurazione composta con più di un significato. Brevemente, parlando della PESD si fa riferimento a: (1) capacità militari - nel senso reale di hardware militare; (2) composizione e natura delle forze da impiegare; (3) le strutture per attivare l'utilizzo di tale forze e capacità – in pratica il quadro istituzionale della PESD; e, (4) il consenso politico-decisionale fra gli attori coinvolti.**

La PESD è quindi organizzazione militare, apparato istituzionale politico e *policy* di riferimento di massima. Alla luce di tale distinzione, è necessario quindi individuare come si

---

<sup>126</sup> Ibid.

<sup>127</sup> Sanchez and Mahoney, p.169.

colloca una capacità militare su base modulare rispetto ai tre diversi ambiti. Si tratta, in pratica, di domandarsi all'interno di quali architetture militari-organizzative, istituzionale e politiche si colloca l'approccio modulare qui presentato. Precedendo in quest'ordine, cercheremo di individuare caratteristiche e peculiarità dei singoli assetti, cominciando da quello organizzativo-militare.

La PESD come organizzazione militare modulare si articola come insieme di organizzazioni autonome a livello di amministrazione, stati maggiori e forze. E' facile immaginare come tali unità organizzative siano principalmente concepibili su base nazionale, vale a dire con ogni ministero della difesa dei 15 membri responsabile delle sue forze ed arsenali. Tuttavia, è anche facile presupporre come attorno a specifiche operazioni (moduli) si possano sviluppare dei "consorzi operativi" molto simili di per sé ai consorzi industriali con cui alcune capacità strategiche sono state sviluppate in passato in Europa. Pensiamo, ad esempio, a due paesi che decidano di costituire un consorzio operativo per il rifornimento in volo usando veicoli e capacità umane in un pool bilaterale. In realtà, collocandosi come modulo all'interno dell'architettura PESD, tale capacità operativa risulterà funzionale al sistema tutto o, in altri termini, utilizzabile da tutte le forze.

La PESD in quanto organizzazione militare modulare multinazionale si fonda gerarchicamente quindi sul coordinamento, anziché sull'esercizio costante di autorità centralizzata. In un quadro modulare, l'autorità risulta per certi aspetti implicita ai dettami di design e quindi assorbita dall'architettura stessa.<sup>128</sup> Avendo in primis di fatto delegato autorità al processo di design, attraverso la specificazione di standards, parametri e la definizione di protocolli di colloquio, ciò che resta a livello di gestione dell'organizzazione modulare è una pratica di coordinazione,.

**In questo quadro, ed alla luce delle conclusioni raggiunte precedentemente sulla natura, disegno e composizione di un'organizzazione modulare è importante affrontare un'ulteriore nodo, ovvero analizzare non solo come un prodotto modulare influenzi il *modus vivendi* ed operandi dell'organizzazione che lo crea e gestisce, ma anche, nel nostro caso, della policy all'interno di cui questa organizzazione si colloca. Si tratta in pratica di domandarsi all'interno di che tipo di PESD si colloca una capacità militare sviluppata e pianificata sotto gli auspici della modularità. Si tratta di analizzare a che tipo di capacità, di forze, di architettura istituzionale e di consenso politico pensiamo nel proporre una forza europea di natura modulare.**

A livello di architettura istituzionale, un approccio modulare implica principalmente la creazione di un organo di pianificazione, coordinamento e monitoraggio a composizione civile-militare che armonizzi compiti ed approcci e coordini funzioni e decisioni.<sup>129</sup>

Un approccio modulare in fase di pianificazione necessita di un organo che svolga tale pratica. Una necessaria riforma è facilmente individuabile, ovvero il consolidamento di una pratica di coordinazione fra i ministri della difesa nazionali a livello di Consiglio. Si tratta, in pratica, di rafforzare il ruolo dei vari dicasteri in fase consultivo-coordinativo-decisionale a livello comunitario. Tale sviluppo non è, del resto, un presupposto necessario esclusivamente alla luce dell'approccio modulare qui proposto; esso appare implicito ad ogni ipotesi di

---

<sup>128</sup> Sanchez and Mahoney, p.158.

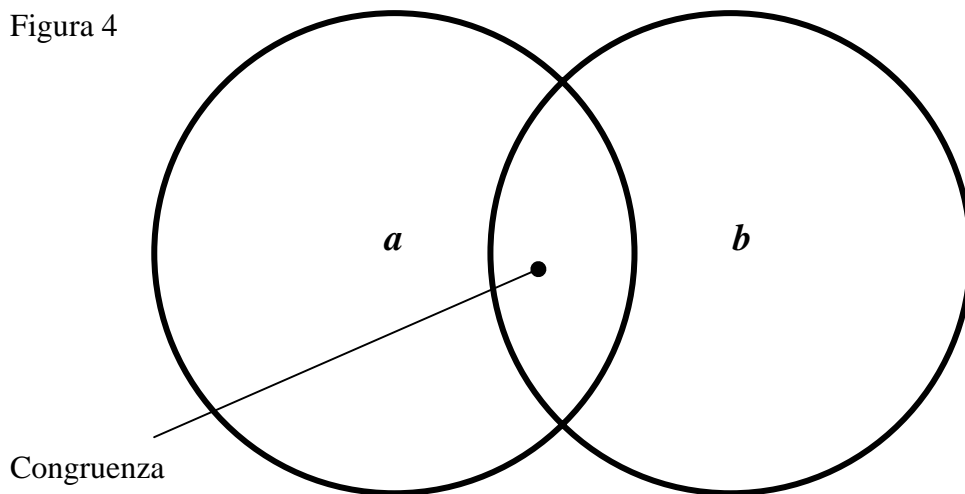
<sup>129</sup> L'idea di un organo di pianificazione e monitoraggio è già stata avanzata in ambito PESD da Gilles Andrèani, Christopher Bertram e Charles Grant, *Europe's Military Revolution*, Centre for European Reform, London, 2001. Riprendiamo volutamente l'espressione "*monitoring group*" perchè ce ne piace e la forma e la sostanza. Inoltre, riteniamo che ambedue sia congeniali all'approccio modulare qui proposto.

consolidamento della PESD come tuttora impostata.<sup>130</sup> Tale eventualità è necessaria ma non sufficiente alla luce di un'approccio modulare, essendo complementare a quelle regole di design precedentemente enunciate, di cui appunto l'organo di pianificazione, coordinazione e monitoraggio sarebbe garante.

*iv) Verso una Comprensione Politica del Sistema PESD: le lezioni della Modularità*

Per quanto riguarda il fattore del consenso politico, un approccio modulare implica il primato della congruenza su quello della convergenza sistemica. In pratica, lì dove a livello operativo l'approccio modulare sviluppa ed ottimizza capacità composite a geometrie variabili, a livello politico si basa sull'idea di *overlapping interests* in cui i singoli attori prediligono e danno seguito ad un'avvenuta congruenza piuttosto che ad una mancata convergenza.<sup>131</sup>

Figura 4

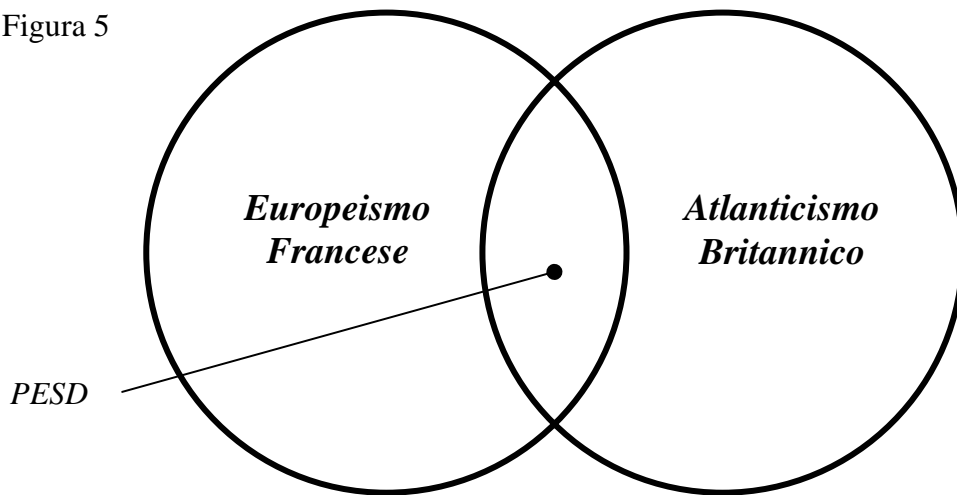


La tendenza rappresentata in Figura 4 è, inoltre, già un dato largamente riscontrabile ed analizzabile nel contesto specifico della PESD. L'intesa franco-britannica di St.Malò risponde esattamente alle dinamiche della congruenza, più che a quelle della convergenza sistemica. In quell'occasione i governi francese e britannico hanno optato per una scelta politica che desse corso ad una congruenza dei mezzi anziché alla convergenza degli obiettivi prescritti dalle diverse dottrine nazionali. Il risultato è stato adottare una politica comune, costruita sulla base di finalità differenti – rafforzare le capacità militare europee in quanto tali nel caso francese, ed aumentare il peso specifico europeo all'interno del quadro NATO per quanto riguarda il governo Blair - ma sviluppatasi attorno ad un'analisi delle aree coincidenti fra le due diverse posizioni.

<sup>130</sup> Ibid.

<sup>131</sup> Il rapporto fra congruenza e convergenza può anche essere analizzato in termini di definizione di un *Nash Equilibrium* (Tavola 1), in cui la policy congruente appare come migliore risultato per ogni attore, date le preferenze della controparte.

Figura 5



a anche aggiunto che il primato della congruenza sulla convergenza sembra essere un dato comune alla maggior parte delle politiche comunitarie. Il processo di policy-making dell'Unione e la tendenza degli attori a cooperare all'interno di tale quadro è ricunducibile, in molti ed importanti casi, al concetto di congruenza sistemica.<sup>132</sup>

In questo scenario, l'orizzonte di riferimento politico è verosimilmente di breve-media scadenza, di fatto influenzando la coerenza a lungo termine delle politiche congruenti che si vanno a delineare. Non si può naturalmente negare l'esistenza di un costo di opportunità annesso a processi di negoziazione politica simili a quelli di Figura 5. Si deve però valutare con lucidità non solo il costo di opportunità annesso alla logica della congruenza, ma soprattutto il costo implicito che un'ostinata ricerca di convergenza finisce per determinare rispetto allo sviluppo della *policy*.

La logica competitiva di ogni sistema politico internazionale- dunque anche il sistema comunitario, a prescindere da quale "pilastro" si stia analizzando – induce gli attori a valutare le diverse soluzioni politiche rispetto al loro ritorno individuale e ad implementare regimi collettivi quando questi determinano un risultato che ogni attore valuta soddisfacente rispetto alle sue preferenze e rispetto al fatto che le strategie degli altri attori coinvolti sono dati su cui non si hanno capacità di influenza diretta. In altre parole, date le preferenze della controparte, l'adozione di un regime collettivo risulta per entrambi gli attori il miglior risultato a cui erano in grado di aspirare. Lo scenario risulterà simile a quello di St.Malò, come rappresentato in Tavola 1.

---

<sup>132</sup> Per un'eccellente analisi in materia, si faccia riferimento a Hellen Wallace, "The Policy Process" in Hellen Wallace e William Wallace, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

**Tavola 1.\***

		<i>UK</i>	
		<b>QUADRO NATO</b>	<b>QUADRO PESD</b>
Francia	<b>QUADRO NATO</b>	0,10	0,0
	<b>QUADRO PESD</b>	0,0	<b>5,2</b>

Un'analisi delle dinamiche che guidano le decisioni degli attori in Tavola 1, ci permette di individuare il reale potenziale del principio di congruenza, ed il suo effettivo impatto in fase di negoziazione politica. Non è difficile immaginare, ad esempio, come nel caso Franco-Britannico una preferenza ostinata da ambedue le parti per una convergenza delle posizioni avrebbe di fatto precluso l'avvio di ogni tipo di iniziativa collettiva. In altre parole, se il principio della convergenza avesse prevalso su quello della congruenza, è facile presupporre che l'intesa di St.Malò non si sarebbe verificata, e che in materia di politica comune di sicurezza e difesa, oggi saremo probabilmente a uno stadio di esecuzione più arretrato dell'attuale.

Se, come abbiamo già accennato, la logica della congruenza sembra un dato comune ai processi di policy-making comunitari, è anche vero che, a nostro avviso, le dinamiche sopra presentate sono ancora più determinanti nella creazione di regimi collettivi di sicurezza e difesa. In questi campi gli attori saranno maggiormente sensibili, ed i margini di congruenza che le preferenze individuali permetteranno saranno verosimilmente più esigui.

Inoltre, i diversi livelli di preferenza per una data *policy* saranno determinati in questo caso non solo da considerazioni intra-comunitarie, ma anche dalla politica estera di ogni attore rispetto a terze parti. L'intesa di St.Malò sembra confermare questa tendenza e indicare in maniera ben precisa come il quadro Atlantico sia una variabile esogena fondamentale nel

---

\* I valori di Tavola 1 vanno interpretati come semplici valori di riferimento. Lo scenario che essi delineano è uno nel quale per la Francia il miglior risultato è lo sviluppo di una forza europea nel quadro EU (quadrante inferiore destro), mentre per UK è il rafforzamento della componente europea nel quadro NATO (quadrante inferiore sinistro). Per ambedue il peggior risultato è un disaccordo che determina i valori zero del quadrante superiore destro e inferiore sinistro. In più, nel caso francese anche un'eventuale convergenza sull'opzione NATO ha un valore pari a zero. Scegliendo il quadrante PESD (inferiore destro), ambedue gli attori operano la scelta migliore date le preferenze dell'altro, determinando un *Nash Equilibrium*. La Francia è soddisfatta perchè ha il miglior risultato a cui poteva aspirare. UK è egualmente soddisfatto perchè, date le preferenze Francesi, ha operato la scelta migliore. Avesse UK scelto la colonna del "Quadro NATO", il tutto si sarebbe risolto in un nulla di fatto, decisamente non il miglior risultato che UK poteva raggiungere. Certo, dal punto di vista britannico, il miglior risultato sarebbe stata una convergenza sull'opzione "Quadro NATO". Ma quanto sarebbe stata una scelta razionale da parte Francese convergere su una posizione in cui avrebbe totalizzato un valore pari a zero indipendentemente dalle preferenze della controparte? E' razionale che la Francia scelga il quadro PESD dove o sarà un nulla di fatto o accumulerà il valore più alto a cui può aspirare. Anche le strategie dei due attori (quadro NATO e quadro PESD) sono estreme esemplificazioni di considerazioni strategiche più articolate. Nel caso UK, per esempio, la strategia "quadro PESD" implica una preferenza implicita a sviluppare delle capacità europee, indipendentemente se ciò sia possibile fuori o dentro il quadro NATO.



processo di maturazione di un'identità di sicurezza europea.<sup>133</sup> Rispetto alla PESD, bisognerà dunque articolare un'architettura che permetta livelli diversi e flessibili di adesione e partecipazione da parte dei singoli attori. Bisognerà creare flessibilità sistemica affinché ogni attore trovi ragioni e spazi congrui con le proprie preferenze strategiche, ma bisognerà anche che l'organizzazione che si determinerà sia efficiente ed efficace. Su queste premesse si basa l'idea di modularità che abbiamo discusso.

## 5. Conclusioni

In questo capitolo si è proposto un'approccio modulare in virtù delle concrete soluzioni che esso presenta rispetto alla gestione flessibile ed efficiente di sistemi complessi. Una forza PESD pianificata ed organizzata modularmente può verosimilmente configurarsi come assetto architettonico congeniale ad ambedue le necessità, quella di creare un'organizzazione flessibile ma determinante. Si tratterà di elaborare modi e termini perchè un disegno del genere prenda vita.

Una struttura modulare implica necessariamente una compatibilità fra i moduli. Nel caso di una forza multinazionale, essere compatibili – o per essere più precisi interoperabili – implica fattori non solo tecnologici ed organizzativi ma spesso intellettuali e squisitamente umani.<sup>134</sup> Non sarà facile ma ci sono esperienze importanti su cui poggiare questo sforzo di innovazione.

La costituzione di una forza europea non parte da zero, e possiamo pensare almeno a due fattori incoraggianti: a livello operativo le forze europee “interoperano” dentro e fuori il quadro NATO da decenni; l'approccio modulare si pone di fatto ad uno stadio superiore di interoperabilità, ma ciò non toglie che il passaggio in questa direzione possa non essere così drastico. Inoltre, quando ci si riferisce ad una forza militare europea, non si prefigura per ora una struttura stabile (*standing force*) nè assegnata ad operazioni ad alta intensità. I propositi della PESD sono limitati, e su essi bisogna misurare lo sforzo effettivo richiesto. Attraverso l'elaborazione delle missioni di Petersberg, la PESD definisce esplicitamente il tipo di forza che si propone di creare, ovvero una *Rapid Reaction Force* da impiegare in missioni preminentemente a bassa intensità. Su questo modello bisognerà costruire uno strumento militare europeo e su questi presupposti andrà elaborato un design operativo per una forza efficiente e di rapido impiego.

L'efficienza di una forza europea non sarà misurata solo rispetto alle necessità di budget che essa implica. Un'analisi economica dello strumento militare che vorremo creare sarà importante, al fine di determinare una policy che sia sostenibile, ma in questa fase di pianificazione si tratterà di ragionare rispetto a margini di spesa (le isocurve di Figura 1 e 2) che siano sostenibili non solo economicamente ma anche politicamente. Le dinamiche che hanno prevalso nei processi di policy-making comunitario indicano chiaramente che la sostenibilità politica di un regime collettivo è soprattutto una funzione delle aeree di congruenza fra le preferenze dei diversi attori. In virtù di ciò, nello stabilire misure di efficienza politica per l'organizzazione che andremo a creare, dovremo enfatizzare pratiche di gestione ed architetture operative che favoriscano diversi livelli di partecipazione e che determinino per i diversi attori coinvolti “forchette” più ampie di scelte sostenibili.

---

<sup>133</sup> Si veda Roberto Menotti in questo stesso studio

<sup>134</sup> Silvestri, p.17.

Come detto in apertura, all'attuale stato delle cose alla PESD mancano almeno due fattori determinanti: un concetto di massima di politica estera, sicurezza e difesa che determini un chiaro orizzonte di riferimento per l'iniziativa politica, e una definizione architettonica in termini di concetti, logiche e prassi con cui costituire ed organizzare una forza europea di reazione rapida.

Nessuno dei due problemi può essere rimandato a successiva definizione e nessuna delle due istanze dovrà essere affrontata in luoghi e momenti disgiunti. Elaborare una *policy* e pianificarne i margini di estensione ed implementazione sono attività complementari l'una a l'altra e, in quanto tali, da collocare all'interno dello stesso spazio strategico.

**CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE:  
LA UE VERSO UN CONCETTO DI POLITICA ESTERA EUROPEA**

*di  
Rosa Balfour e Roberto Menotti*

Come abbiamo evidenziato in sede introduttiva, e confermato in ciascuna delle analisi di settore, le difficoltà politiche e tecniche sulla strada del documento di indirizzo qui ipotizzato sono notevoli. Vi sono obiezioni di opportunità generale che vanno prese in seria considerazione, ma naturalmente anche questioni di merito proprio perché il processo decisionale che porterebbe al suddetto documento sarebbe comunque lungo e delicato. Molti compromessi sarebbero necessari, con il conseguente rischio di rendere poco precisa e incisiva la formulazione sulla quale verrebbe raggiunto un consenso.

I singoli capitoli di questo studio hanno in effetti evidenziato alcune delle argomentazioni che si dovrebbero confrontare e ricondurre a unità se fosse deciso di procedere con la stesura, nero su bianco, di un “concetto di politica estera e di sicurezza” della UE. Sebbene non fosse nostra intenzione proporre una compiuta elaborazione del contenuto, riteniamo utile identificare i punti qualificanti su cui registriamo una interessante convergenza tra gli autori. Si tratta di indicazioni generali di *policy* che possono trovare applicazione concreta soltanto nell’ambito specifico di ciascun settore di attività, ma che a nostro parere devono orientare l’intero impianto della politica estera e di sicurezza.

Una questione di fondo riguarda a nostro parere la collocazione stessa della PESC nell’architettura dell’Unione Europea. La PESC, in quanto “secondo pilastro”, copre una porzione piuttosto ridotta dell’azione esterna europea, e ciò contribuisce alla scarsa visibilità dell’Unione perfino in settori in cui invece essa ha un notevole potenziale come attore internazionale. Riteniamo dunque che una più compiuta “politica e estera e di sicurezza della UE” dovrebbe di fatto trascendere la PESC, eventualmente incorporandola, in modo non dissimile da quanto è accaduto recentemente con la UEO. Un carattere essenziale di questa politica estera complessiva sarebbe un più forte legame con la *constituency* “multilivello” rappresentata dai cittadini e dal Parlamento europeo – legame a sua volta favorito da una maggiore chiarezza sugli interessi fondamentali ma al contempo sui dilemmi oggettivi da risolvere di volta in volta.

Le seguenti tre indicazioni sono di portata assai ampia, e prefigurano alcuni principi ispiratori alla base di un concetto di politica estera e di sicurezza.

***1. Politica estera strutturale ed esigenze contingenti.***

Le molte caratteristiche distintive della proiezione esterna della UE possono essere utilmente sintetizzate nell’espressione “politica estera strutturale”, con la quale intendiamo la propensione a perseguire relazioni esterne che influenzano in modo profondo e duraturo le strutture economiche e sociali, ma in ultima analisi anche politiche, delle proprie controparti, e le stesse forme di interazione con altri attori. L’insieme di caratteristiche e modi di comportamento così definito è connaturato all’Unione Europea, ma non la esime dal perseguire anche, in certa misura, una “politica estera tradizionale” che risponda ad esigenze di breve termine. Quest’ultima richiede (come per qualsiasi altro attore, statale e non) difficili compromessi tra obiettivi e priorità talvolta in contrasto fra loro. **La tensione è destinata a permanere, poichè sia la dimensione “strutturale” sia quella “tradizionale” sono oggi irrinunciabili: non appare opportuna nè giustificata concettualmente una netta divaricazione tra una sorta di mondo degli interessi egoistici (che resterebbero**

**prerogativa degli stati-membri) e un mondo dei grandi principi (che sarebbe appannaggio quasi esclusivo dell'ambito comunitario). La politica estera e di sicurezza della UE deve diventare piuttosto il luogo della composizione di questi due estremi ideali.**

Il potenziale dinamico e profondamente “trasformativo” dell’Unione – espresso al massimo grado nel processo di integrazione e allargamento – non può essere separato artificialmente dal contesto internazionale e dunque dal sistema di regole e comportamenti prevalente al di fuori dei propri confini. A sua volta, influire sul sistema dei rapporti internazionali e transnazionali richiede scelte anche di breve termine, interventi anche tempestivi, e l’assunzione di responsabilità per esiti non pienamente soddisfacenti ma soltanto accettabili o “meno peggiori”. In altre parole, anche una potenza strutturale deve talvolta fare uso di forme di potere non strutturale ma assai contingente. Riconoscere esplicitamente tale tensione renderebbe più comprensibili alcune inevitabili difficoltà che l’Unione continuerà certamente ad incontrare nelle sue politiche esterne.

## 2. *Una politica estera unitaria ma aperta al dibattito.*

La “politicizzazione” delle azioni esterne della UE è una tendenza evidente e pervasiva: considerazioni generali relative ad obiettivi di ampio respiro tendono sempre più spesso a sovrapporsi – e talvolta imporsi – rispetto a politiche settoriali teoricamente già concordate e avviate, che finiscono per essere modificate in corso d’opera o diventare mutuamente contraddittorie. In parte ciò si spiega con la tendenza della UE a mantenere una rigida separazione tra diversi settori di azione, a cominciare dai tre grandi “pilastri” istituzionali (economico, della politica estera e di sicurezza, giustizia e affari interni), al fine di garantire le specifiche prerogative di ciascun organismo deputato all’attuazione delle politiche e la continuità di quelle stesse politiche. Le nostre analisi di settore suggeriscono anche che l’ampliamento progressivo del raggio d’azione esterna della UE sta rendendo tale problema sempre più frequente: gli interventi di promozione dello sviluppo e di assistenza umanitaria si intrecciano con operazioni diplomatico-militari, con iniziative di contrasto dell’illegalità, e con accordi di cooperazione economica e di sostegno alla democratizzazione o alla *good governance*. Il fenomeno si è osservato in modo più evidente nella ex-Jugoslavia e più recentemente in Afghanistan (sebbene con minor grado di esposizione della UE in quanto tale). In tali casi, è chiaro che tutti i pilastri sono coinvolti, che ciascuna *policy* ha pari legittimità nell’ordinamento della UE, e che al contempo si pone l’esigenza di armonizzare gli interventi, cioè in ultima analisi fissare priorità.

Fino ad oggi, al contrario, ha prevalso la tendenza a isolare le aree di azione, facendo ad esempio dell’assistenza umanitaria un filone relativamente sganciato dalle politiche commerciali, o della costituenda politica di difesa un binario parallelo ma non integrato con specifici interessi attivi nei casi in cui non vi siano in atto emergenze umanitarie. Questa impostazione è servita anche a salvaguardare l’ancoraggio ad alcuni principi universalistici (quali l’imparzialità di fronte ad un conflitto in atto), che mal si conciliano con scelte selettive e magari improntate a “doppi standard”: ma proprio tali scelte sono richieste da una visione compiutamente politica, che cioè serva interessi e valori di una qualche *constituency* dovendo rispondere ad essa. Evitare il dibattito sui temi spinosi e sulle sovrapposizioni tra linee d’azione formalmente distinte non risolve il problema, lasciando che prevalga il consenso del momento (solitamente un minimo comun denominatore o la linea preferita dai governi più attivi sulla tematica specifica), o perfino la paralisi. In ogni caso, è inevitabile una certa dispersione di risorse, visto che non tutte le energie sono convogliate in un’unica direzione a causa dell’autonomia delle singole politiche.

**È opportuno prendere atto della crescente politicizzazione della politica estera e di sicurezza della UE, pur nella consapevolezza che ciò imporrà decisioni controverse.** Un maggiore accentramento della politica estera dell'Unione (tendente a ricondurre in un unico quadro tutte le attività esterne a discapito della natura autonoma di ciascun settore) accrescerebbe la sua coerenza con obiettivi generali e condivisi dai governi e dai cittadini, da cui dipende a sua volta la credibilità dell'azione della UE verso l'esterno. D'altro canto, si deve riconoscere che un'interpretazione meno tecnica e più politica dell'azione esterna è destinata ad intensificare il dibattito interno sia nei Paesi membri, sia tra di essi, sia tra gli organismi e le agenzie della UE, sia infine tra gli attori della società civile a livello transnazionale: la ricerca di consenso implica il rischio del dissenso, come in qualsiasi contesto democratico e aperto. D'altro canto, eventuali timori di una ulteriore perdita di efficacia e prontezza di risposta agli eventi contingenti, come possibile conseguenza di un maggiore livello di dibattito, appaiono infondati: le stesse politiche estere nazionali si muovono costantemente tra l'esigenza del consenso (sia parlamentare che presso l'opinione pubblica in quanto tale) e l'accentramento presso l'esecutivo delle decisioni operative, ma anche delle linee-guida.

### 3. *Politica estera “a banda larga” e aree di eccellenza.*

**Approntare un insieme di strumenti ben collegati e coerenti per coprire l'intero spettro degli strumenti di una politica esterna (vista dunque come un *continuum*) è un requisito centrale per la UE, anche perché le altre organizzazioni internazionali e gli attori non-governativi sono carenti di alcune risorse essenziali. D'altro canto, gestire l'intero *continuum* è una sfida enorme, se non altro per la difficoltà di integrare e interfacciare vari elementi che rispondono a logiche funzionali, prassi consolidate e processi decisionali non identici.** Si pensi ad esempio alla forte tensione nell'applicazione di due principi, ugualmente fondanti per le attività esterne della UE: quello della tutela dei diritti umani (che si manifesta anche in politiche di pressione verso regimi non rispettosi di tali diritti), e quello del dialogo o cooperazione internazionale (che si manifesta anche in politiche di “dialogo critico”, o *engagement* costruttivo con regimi problematici allo scopo di modificarne i comportamenti per via pragmatiche).

Si pensi, analogamente, all'impiego delle forze armate a sostegno di un'azione di assistenza umanitaria, e invece nel perseguimento di una missione punitiva, repressiva o dissuasiva. Di nuovo, la tensione inerente al rapporto tra obiettivi umanitari e uso della coercizione, cioè soprattutto tra imparzialità e appoggio ad una delle parti in causa, non è facilmente superabile. Tale tensione si riflette nella dialettica fra le stesse istituzioni europee: il Parlamento e spesso anche la Commissione tendono a sottolineare gli elementi “cooperativi” della politica estera della UE, mentre il Consiglio e i leader dei paesi membri più attivi sul piano militare tendono a rimarcare l'esigenza della componente coercitiva per dare credibilità anche all'azione esterna comune.

La differenza di accenti è parte integrante della dinamica politica europea, e un concetto di politica estera e di sicurezza dovrebbe quantomeno esporre il problema in modo trasparente. Quella della continuità e coerenza nell'azione esterna è dunque una sfida permanente e ineliminabile – che peraltro riguarda perfino le agenzie all'interno di un medesimo organismo statale. Accettare la logica del *continuum* pone inevitabilmente dei dilemmi di difficile superamento per una “potenza civile” come la UE. D'altro canto, lasciare che la risoluzione dei dilemmi avvenga caso per caso significa subordinare fondamentali decisioni ad altri, oppure alle circostanze politiche del momento e alle convenienze della politica interna. È di

gran lunga preferibile ammettere apertamente l'esistenza di obiettivi, interessi e valori in forte tensione e talvolta contraddizione, cercando al contempo di formulare linee di azione condivise. Un valore fondante della UE come attore collettivo è infatti la concordia tra i suoi Paesi membri rispetto alle grandi scelte strategiche.

Prepararsi ad affrontare situazioni in cui la UE non ha una consolidata esperienza significa prendere atto dell'ampliamento delle sue responsabilità. Nel far ciò non c'è ragione di disperdere in grande patrimonio rappresentato da quei settori in cui l'Unione si è dimostrata particolarmente efficace e può realmente svolgere un ruolo di leadership internazionale: si pensi al campo della Giustizia e Affari Interni, che – intrecciandosi ormai strettamente con la tutela dei confini e della sicurezza – costituisce il grado di cooperazione più intenso e pervasivo mai registrato in un'area tradizionalmente delicatissima della sovranità statale, con immediati effetti sull'impegno contro criminalità e terrorismo.

\* \* \* \*

Le seguenti indicazioni sono più concrete, riferendosi ad alcune specifiche priorità, anche organizzative, e al rapporto tra Unione Europea e cittadini.

- La scarsità di risorse (in presenza di crescenti ambizioni, impegni e aspettative) è un problema politico irrisolto: il grave sotto-dimensionamento della PESC fa oscillare notevolmente le *policy* in conseguenza non soltanto del coinvolgimento dei paesi chiave in ciascuna questione, ma anche in relazione alle disponibilità finanziarie. Si rischia così di accrescere il peso dei gruppi di pressione che si concentrano su una o poche *issue*. È evidente che la ripartizione degli oneri finanziari per le attività tecnicamente comuni, ma anche per il semplice coordinamento delle attività nazionali, resterà un tema assai controverso, viste le resistenze degli apparati nazionali ma ancor più il persistente ruolo cruciale dei governi nazionali nel reperimento delle risorse stesse. A fronte di questa realtà, **un maggiore sforzo deve essere attuato per identificare – e presentare all'opinione pubblica europea – il valore aggiunto di una politica estera comune che potesse disporre di maggiori risorse.** Tale valore aggiunto è già in qualche modo percepito dalle opinioni pubbliche europee, come dimostra la frequente richiesta e aspettativa che sia “l'Europa” ad impegnarsi sui maggiori problemi internazionali.

- L'obiettivo della “reazione rapida” agli eventi internazionali è un'altra tendenza evidente in vari settori. La precisa valutazione di quanto “rapida” debba essere la risposta ad un determinato problema è naturalmente discrezionale, e può variare rispetto al campo di azione considerato. Ma il principio ispiratore sembra essere il medesimo: la tempestività è un fattore in quanto tale, che può determinare il successo o il fallimento di un'iniziativa. Tale consapevolezza deriva soprattutto da esperienze negative accumulate con i problemi di coordinamento nell'ambito di un organismo complesso come la UE, che presenta molteplici livelli di autorità. Ma l'idea di una reazione rapida risponde anche all'accelerazione dei tempi di mutamento dell'economia, della politica e soprattutto dell'informazione e della comunicazione. **Quanto più l'Unione entra a far parte della vita quotidiana dei cittadini, tanto più essa deve apprestarsi a rispondere agli eventi esterni con prontezza: deve infatti tenere il passo con la società civile europea in termini di accesso alle informazioni e di interazione con altre società civili.**

- **E' necessario elaborare metodi e criteri comuni di monitoraggio nei paesi terzi attraverso le ambasciate e le delegazioni della Commissione.** La conoscenza delle

problematiche locali è fondamentale per qualsiasi tipo di intervento di prevenzione dei conflitti, di intervento rapido o per sviluppare politiche di medio e lungo periodo. La mancanza di sistemi di monitoraggio da parte delle organizzazioni internazionali è un anello debole nella governance multilaterale e per l'applicazione del diritto internazionale: l'UE e i suoi paesi membri hanno le risorse e le capacità per farlo.

- Vi è un rischio di proliferazione degli strumenti: questo fenomeno è dettato da comprensibili esigenze immediate, ma produce alcuni effetti negativi per la coerenza dell'azione esterna. A tale proposito non sono sufficienti linee-guida complessive, ma **occorre anche un meccanismo sistematico di valutazione della *performance* e di continuo adattamento (ove necessario accorpamento o eliminazione) degli strumenti.**

- **E' consigliabile integrare il lavoro della Policy Planning Unit della PESC con quello dei Direttorati Generali della Commissione europea per le Relazioni Esterne e per la Cooperazione allo Sviluppo.** Questo può essere svolto anche solo collegialmente, senza necessariamente intaccare l'autonomia delle strutture. L'obiettivo di questa fusione è di scambiare informazioni e conoscenze (quella che gli esperti di *intelligence* chiamano propriamente "*intelligence fusion*") e trovare le sinergie per migliorare la coerenza degli interventi.

- Prevedere adattamenti futuri è parte integrante del successo della politica estera e di sicurezza, per la natura stessa della UE come "cantier" politico e istituzionale senza un modello prefissato e probabilmente neppure un approdo predefinito. Non è tanto il disegno istituzionale ad essere decisivo, quanto piuttosto la prassi. Dunque, **la costruzione istituzionale dovrebbe essere presentata come una risposta a determinate esigenze (talvolta imprevedibili), piuttosto che come marcia di avvicinamento verso un ideale punto di arrivo.** Il principio di fondo è quello del valore aggiunto, piuttosto che della progressiva comunitarizzazione di per sé. In molti casi ciò implica che il livello di cooperazione intergovernativa deve già vedersi come un passo avanti (non come un fallimento) se l'alternativa è l'assenza di coordinamento e dunque il livello puramente governativo nazionale.

- **Un certo grado di "duplicazione costruttiva" con altri attori è indispensabile. La natura della UE come organizzazione "a banda larga" richiede che il suo raggio di azione possa spaziare, e l'approccio olistico ai problemi internazionali conferma tale esigenza.** Sul piano funzionale, non è realistico, né probabilmente desiderabile, applicare rigidamente la logica delle *interlocking institutions* che ha ispirato a lungo l'atteggiamento verso molte tematiche internazionali soprattutto negli anni '90. La UE infatti non è soltanto una organizzazione funzionale, bensì anche un progetto identitario. Resta comunque l'indubbia esigenza del coordinamento e dello scambio di informazioni con altre organizzazioni rilevanti, sia governative (ONU, OSCE, NATO etc.) che non-governative, al fine di massimizzare l'efficacia e contenere i costi.

\* \* \* \*

Sulle linee-guida appena esposte è possibile quantomeno discutere di un possibile consenso europeo che renda più espliciti gli interessi comuni da perseguire attraverso le politiche della UE. La definizione degli interessi (i quali incorporano anche valori e principi) favorisce a sua volta l'identificazione e selezione degli strumenti, nonché delle risorse necessarie.

Sarebbe davvero curioso che, dopo la creazione di una moneta unica, e nel momento in cui si aggiunge un importante e delicato tassello al *toolbox* dell'azione esterna dell'Unione (un limitato strumento militare e di *enforcement* nella gestione delle crisi), con l'acquisizione dell'Headline Goal nella data prevista della fine del 2003, non fosse neppure avviato un dibattito serrato sulle priorità condivise e sulle implicazioni concrete della politica estera e di sicurezza. Quali obiettivi internazionali vengono perseguiti in nome e per conto dei cittadini europei? A quali scopi e in quali modalità si prevede di impiegare gli strumenti ormai assai variegati della politica estera dell'Unione? In quali casi invece si demanda ad altre organizzazioni o altri attori l'intervento su questioni esterne di una qualche rilevanza per l'Unione?

Su tali questioni essenziali si registra oggi un consenso a macchia di leopardo, alcune tacite intese e molte ambiguità non sempre costruttive. L'Europa sarà fortemente impegnata su problemi e opportunità interne per almeno un decennio, visto il processo di allargamento e le molte riforme da discutere; ciò è perfettamente legittimo ed è del resto precondizione per un consolidamento e riassetto di una grande struttura evolutiva come la UE. Proprio per questo è imperativo che sia fatta maggiore chiarezza sui fondamenti delle principali politiche esterne dell'Unione.