

Enrico Fassi

L'Europa in cerca di sicurezza. Limiti e prospettive della "nuova" visione strategica dell'Ue

Il Consiglio europeo di Bruxelles dell'11-12 dicembre 2008 ha approvato un documento di revisione della Strategia Europea di Sicurezza del 2003, presentato dall'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza dell'Ue, Javier Solana. Sebbene non abbia provocato particolari clamori, anche perché in parte offuscato dall'approvazione del "pacchetto clima", il testo – *Garantire sicurezza in un mondo in evoluzione* – rappresenta uno snodo importante nella definizione dell'Ue come attore globale nel campo della sicurezza e della difesa.

Il Policy Brief inquadra questo passaggio nell'ambito di un lungo processo che ha visto trasformarsi l'Europa "da consumatore" a "produttore" di sicurezza; dopo aver brevemente ripercorso gli sviluppi che hanno portato alla nascita della Pesc e della Pesd, l'attenzione è rivolta in particolare alla Strategia Europea di Sicurezza del 2003 (*European Security Strategy, Ess*) e al dibattito che questa ha suscitato negli ultimi anni. Tale dibattito e i cambiamenti nel frattempo intervenuti nella Ue e nello scenario internazionale, hanno messo in luce la necessità di un adattamento della Ess. Il paragrafo finale analizza il nuovo documento con l'obiettivo di verificare in

che misura questo risponda alle nuove sfide che l'Ue si trova già oggi ad affrontare.

Una nuova dimensione: dalla Pesc alla Pesd

Tra tutte le dimensioni in cui si è articolato il processo di integrazione europea, quella della politica estera, in particolare per quanto riguarda gli aspetti relativi alla sicurezza e alla difesa, è stata a lungo la meno dinamica, rimanendo per certi versi "inattiva". Ciò non significa affatto che il tema della sicurezza sia stato estraneo al progetto di costruzione europea: basti ricordare che al suo fondamento vi era proprio la volontà di "disinnescare" la rivalità franco-tedesca e impedire lo scoppio di nuove guerre sul continente. Il fallimento della Comunità europea di difesa (1954), e la percezione di una crescente minaccia da parte sovietica, portarono tuttavia ad affidare alla Nato il monopolio quasi esclusivo della sicurezza europea. A sua volta, però, questo non si è tradotto in una rinuncia *tout court* ad esprimere una politica estera: stretta tra le rigidità dell'"equilibrio del terrore", l'Europa delle Comunità ha saputo comunque sviluppare una propria modalità di azione internazionale "con altri mezzi", basata

N. 113 - DICEMBRE 2008

Sintesi

La crisi economica internazionale, il cambiamento ai vertici dell'amministrazione Usa e l'affacciarsi di nuovi attori sulla scena internazionale impongono una riflessione sulle direttive di politica estera dell'Ue.

Il documento di revisione della Strategia Europea di Sicurezza (Ess) del 2003, approvato dal Consiglio europeo dell'11-12 dicembre, va in questa direzione.

Il Policy Brief inquadra questo passaggio nell'ambito di un lungo processo che ha visto trasformarsi l'Europa "da consumatore" a "produttore" di sicurezza.

Attraverso l'analisi della Ess e del dibattito che attorno a questa si è sviluppato, vengono messi in luce i limiti e le prospettive introdotte dal nuovo documento, che tenta di definire una "nuova" visione strategica dell'Ue coerente con il nuovo scenario.

Enrico Fassi è Research Fellow dell'ISPI.

sulla forza che le derivava dal successo dell'integrazione economica, e che le è valsa l'appellativo di "potenza civile"¹.

La fine del conflitto bipolare e la conseguente trasformazione del sistema internazionale, rendendo variabili le costanti su cui, per quasi quarant'anni, si era basata la politica estera e di sicurezza europea, hanno agito come catalizzatori di un processo che era rimasto a lungo "sotterraneo"². Gli anni Novanta, con la prima Guerra del Golfo (1990-91) ed il ritorno della guerra sul continente europeo (1991-99), segnano la trasformazione dell'Europa da un attore economico ad uno con ambizioni anche politiche³.

Il Trattato di Maastricht, che nel 1992 dà vita all'Unione europea (Ue), istituisce la Politica estera e di sicurezza comune (Pesc), ovvero il "secondo pilastro" dell'Unione

(insieme al "primo pilastro", costituito dall'ambito economico, e dal "terzo pilastro", relativo alla cooperazione in tema di giustizia e affari interni)⁴. Dal punto di vista operativo la Pesc funziona esclusivamente su base intergovernativa – richiede quindi che le decisioni siano prese all'unanimità dagli stati membri – e incorpora in gran parte meccanismi e strutture della vecchia Cpe⁵. Di fronte alle crisi balcaniche degli anni Novanta, la Pesc rivela però tutti i suoi limiti: da una parte, le divisioni politico-diplomatiche paralizzano il processo decisionale; dall'altra, il gap tecnologico e la generale inadeguatezza dei contingenti europei evidenziano la totale dipendenza strategico-militare dagli stati Uniti⁶.

Tuttavia, è proprio di fonte alla *débâcle* della ex-Yugoslavia che matura una svolta decisiva. In occasione del vertice bilaterale di St. Malo, nel dicembre 1998, Francia e Gran Bretagna concordano sulla necessità di dotare l'Ue di una dimensione militare, che le

consenta di ampliare il proprio spettro di azione in modo coerente con le necessità del nuovo scenario post-bipolare: alla tradizionale Pesc si affianca quindi una Politica estera di sicurezza e di difesa (Pesd), indirizzata specificamente alla gestione delle crisi.

I successivi sviluppi hanno un ritmo incalzante. Al Consiglio europeo di Colonia, nel giugno 1999, la Pesd prende forma attraverso la creazione di un Comitato Politico e di Sicurezza, di un Comitato Militare e di uno Stato Maggiore della Ue; inoltre Javier Solana viene nominato Segretario Generale/Alto Rappresentante per la Pesc, dando finalmente un volto alla politica estera europea. Tra il 1999 ed il 2003, in rapida successione, l'Ue adotta le misure necessarie – in termini di capacità militari, civili, ed istituzionali⁷ – allo sviluppo di questa nuova dimensione. Il passo successivo sarebbe stato quello di definire una vera e propria strategia di politica estera.

¹ L'originale definizione si trova in F. DUCHÊNE, *Europe's Role in World Peace*, in R. MAYNE (ed.) *Europe Tomorrow*, Londra 1972.

² L'Atto Unico Europeo (1986), con la creazione del Consiglio Europeo e l'istituzionalizzazione della Cooperazione Politica Europea (Cpe) aveva infatti già messo in luce la volontà di riprendere il percorso interrotto nel campo della cooperazione in politica estera e di sicurezza. F. PIGLIACELLI, *Evoluzione delle politiche e delle istituzioni di sicurezza dell'Unione Europea*, in S. GIUSTI - A. LOCATELLI, *L'Europa Sicura*, Milano 2008.

³ L'Operazione *Desert Storm* in Kuwait aveva infatti evidenziato lo squilibrio nelle capacità militari fra europei ed americani, tanto che l'allora Presidente di turno della Comunità, Jacques Poos, definì l'Europa «un gigante economico, un nano politico, un verme militare». A. MISSIROLI - A. PANSA, *La difesa europea*, Genova 2007.

⁴ Tra gli obiettivi della Pesc figurano la difesa dei valori comuni, degli interessi fondamentali e dell'indipendenza dell'Unione, il rafforzamento della sicurezza dell'Unione e dei suoi stati membri, così come della sicurezza internazionale, la promozione della cooperazione internazionale, della democrazia e dei diritti dell'uomo (Art. J.1 Tue).

⁵ Per quanto riguarda la dimensione della difesa il Trattato rimandava poi al futuro «la definizione a termine di una politica di difesa comune, che potrebbe successivamente condurre ad una difesa comune» (Art. J.4 Tue).

⁶ Si veda A. LOCATELLI, *Le implicazioni politiche del technology gap sulle relazioni tra Stati Uniti ed Europa*, in «Quaderni di Scienza Politica», 5, 1, 2005.

⁷ In particolare viene stabilito: l'*Headline goal* di dotarsi, entro il 2003, di consistenti capacità militari di pronto impiego – 60.000 uomini dispiegabili in sessanta giorni (Consiglio Europeo di Helsinki, dicembre 1999); di affiancare alle finalità militari della Pesd quelle civili di polizia, rafforzamento dello stato di diritto, amministrazione e protezione civili (Consiglio Europeo di S. Maria da Feira, giugno 2000); di estendere la cooperazione rafforzata all'ambito Pesc (Trattato di Nizza, febbraio 2001); di lanciare un Piano Europeo sulle Capacità per rimediare alle carenze in termini di armamenti (Consiglio Europeo di Laeken, dicembre 2002).

La Strategia Europea di Sicurezza

Gli enormi progressi avvenuti nel giro di pochi anni nel campo della politica estera e di sicurezza europea culminano con la pubblicazione di un documento per molti versi innovativo: la Strategia Europea di Sicurezza (Ess)⁸.

Il documento, intitolato *Un'Europa sicura in un mondo migliore*, è diviso in tre parti. Nella prima sezione viene definito il contesto nel quale l'Ue si trova ad agire: la globalizzazione, pur significando per molti libertà e prosperità, mette in evidenza le enormi disparità che ancora esistono; povertà, malattie e concorrenza sulle risorse naturali rappresentano oggi alcune delle maggiori sfide globali. Al tempo stesso vengono identificate cinque minacce di fondo con cui l'Europa si deve confrontare: il terrorismo, la proliferazione di armi di distruzione di massa, l'esistenza di conflitti regionali, il fallimento dello stato, la criminalità organizzata. Queste minacce, meno visibili e prevedibili rispetto alle classiche minacce militari, sono considerate strettamente connesse tra loro e si rafforzano a vicenda.

⁸ Innovativo innanzitutto nel metodo, in quanto il testo, curato da Solana e dal suo staff, viene presentato sostanzialmente già in forma compiuta, senza passare sin dall'inizio attraverso gli usuali negoziati intergovernativi. Innovativo nei contenuti, perché per la prima volta l'Ue si dota di una visione strategica autonoma – complementare alla Strategia di Sicurezza Nazionale (Nss) americana – a guida della propria azione internazionale.

La seconda sezione definisce gli obiettivi strategici dell'Unione. Innanzitutto, affrontare le minacce lontane e vicine: nessuna delle nuove minacce può essere affrontata con mezzi puramente militari, ma si riconosce che il loro utilizzo può rivelarsi necessario. Il secondo obiettivo è quello di costruire sicurezza nelle vicinanze: l'allargamento avvicina l'Europa ad aree problematiche; queste richiedono un ruolo più attivo dell'Ue per la creazione di un cerchio di paesi «ben governati» con cui intrattenere «rapporti stretti e cooperativi». Il terzo obiettivo consiste nel rafforzamento di un ordine internazionale basato su un «multilateralismo efficace»: il buon funzionamento delle istituzioni internazionali e un ordine internazionale fondato sul diritto costituiscono obiettivi primari; inoltre, viene sottolineato che la migliore protezione della sicurezza europea consiste in un mondo «di stati democratici ben amministrati» e nella costruzione di una società internazionale più forte⁹.

L'ultima parte del documento delinea infine le implicazioni politiche. Innanzitutto, l'Ue deve essere più attiva nel perseguire i propri obiettivi: in tal senso occorre sviluppare «una cultura strategica che promuova interventi tempestivi, rapidi e, se necessario, vigorosi» e assumere la responsabilità di un più ampio

⁹ Sulla rilevanza del tema della promozione della democrazia, anche in chiave di sicurezza, mi si consenta di rimandare a E. FASSI, *La strategia europea di promozione della democrazia*, in S. Giusti - A. LOCATELLI, *L'Europa Sicura*, cit.

«impegno preventivo»¹⁰. Un secondo aspetto riguarda le capacità: da un lato, i nuovi impegni richiedono una trasformazione delle forze armate europee e maggiore condivisione; dall'altro, una gamma sempre più ampia di missioni implica la necessità di utilizzare maggiormente gli strumenti civili. Il terzo punto riguarda la necessità di maggiore coerenza tra i diversi strumenti e le diverse capacità dell'Ue e degli stati membri, dall'ambito diplomatico e militare a quello dello sviluppo, del commercio e dell'ambiente; allo stesso tempo si riconosce la necessità di un miglior coordinamento tra l'azione esterna e le politiche «interne» dell'Ue.

Il testo conclude infine evidenziando l'importanza della cooperazione con i partner: in tal senso viene sottolineata l'insostituibilità del rapporto transatlantico, la necessità di rafforzare le relazioni con la Russia, l'opportunità di sviluppare partenariati strategici con il Giappone, la Cina, il Canada e l'India.

Verso un nuovo scenario?

L'adozione della Ess ha rappresentato una tappa fondamentale nello sviluppo dell'Ue in quanto attore globale. Tuttavia, accanto all'entusiasmo con cui il documento è stato generalmente accolto, occorre

¹⁰ Nel documento finale, il termine *preventive engagement* ha sostituito quello iniziale di *pre-emptive engagement*, molto più controverso in quanto associabile al concetto di *pre-emptive war* al centro della Nss Usa. Per un'analisi dettagliata si veda A.J.K. BAYLES, *The ESS. An evolutionary History*, SIPRI, 10, February 2005.

sottolineare che non sono mancate le critiche¹¹. Da una parte è stato evidenziato come il testo sia (volutamente?) vago in rapporto a diverse questioni cruciali: dalla politica delle alleanze (in particolare per quanto riguarda il tema dell'evoluzione dell'Alleanza atlantica), alla definizione di "multilateralismo efficace" e dei mezzi necessari per rafforzarlo, al rapporto tra stabilità, democratizzazione e sicurezza, specialmente in relazione alle aree del Vicinato. Dall'altra parte, benché utile, il documento è stato giudicato incompleto, in quanto non comprende gli aspetti legati alla sicurezza interna – relativi al "terzo pilastro" – e necessità di essere integrato, secondo alcuni, da una vera e propria dottrina militare dell'Ue¹². A queste critiche, e all'intenso dibattito che ne è seguito, occorre poi affiancare i significativi mutamenti intervenuti negli anni successivi, sia nell'Ue e nella sua azione che nello scenario internazionale, che potrebbero rendere la Ess non più attuale.

Innanzitutto, dal punto di vista "interno", si è compiuto il passaggio da un'Unione di 15 stati ad una a 27: l'allargamento ha rappresentato il successo di una politica estera Ue basata sul *soft power*, ma ha anche avuto, in modo

più o meno diretto, ricadute negative sul processo di integrazione e sulla capacità dell'Ue di esprimere una posizione unitaria¹³. Gli attentati terroristici di Madrid (marzo 2004) e Londra (luglio 2005), hanno in parte modificato la percezione delle minacce in Europa, dando al tempo stesso un nuovo impulso alla necessità di un maggiore coordinamento tra la Pesc/Pesd ed il "terzo pilastro". Parallelamente, il processo di definizione operativa della Pesd è proseguito con la creazione dell'Agenzia Europea di Difesa (2004), la formazione di unità militari integrate di pronto intervento (*EU Battle-groups*) l'identificazione di nuovi obiettivi in termini di capacità sia civili (*Headline goal 2008*) che militari (*Headline goal 2010*). Fatto ancora più rilevante, tra il 2003 ed il 2008 l'Ue è stata impegnata in ben 20 missioni a carattere civile, militare e misto, in contesti che vanno dai Balcani all'Africa e al Medio Oriente ed in un ampio spettro di attività: questo ha permesso di dare concretezza e visibilità alle evoluzioni della Pesc, accumulando al contempo *lessons learned* e *best practices* essenziali per definire gli sviluppi futuri¹⁴.

Nei cinque anni che ci separano dall'adozione della Ess anche lo scenario internazionale sembra significativamente mutato. Innanzitutto, le

difficoltà associate alla gestione della fase *post-conflict*, in Afghanistan come in Iraq, hanno messo in luce la necessaria complementarità tra le capacità americane ed europee, rinsaldando le possibilità di cooperazione in ambito Nato. Più in generale, alle contrapposizioni dei primi anni della *War on Terror* è seguito tra le due sponde dell'Atlantico un progressivo riavvicinamento, che l'elezione di Barak Obama alla Presidenza Usa sembra consolidare¹⁵. L'utilizzo strategico delle risorse energetiche, la ferma opposizione al progetto di scudo spaziale e l'intervento militare in Georgia hanno nel frattempo riproposto una Russia muscolare e assertiva, desiderosa di riaffermare il proprio ruolo di grande potenza, quantomeno in chiave regionale¹⁶. Tra le minacce alla sicurezza, il programma nucleare iraniano – complice anche l'ascesa di Ahmadinejad – si è progressivamente imposto ai vertici dell'agenda internazionale. Infine, la crisi finanziaria internazionale (che si va a sovrapporre, aggravandola, ad una perdurante crisi alimentare) sembra aver evidenziato l'assoluta necessità di una riforma della *governance* globale che tenga maggiormente conto dei paesi

¹¹ Tra le valutazioni positive, si veda ad esempio J.I. HAINE, *Idealism and Power: the New EU Security Strategy*, in «Current History», 103, 671, March 2004.

¹² F. HEISBOURG, *The European Security Strategy is not a security Strategy*, in *A European Way of War*, CER, May 2004. Per una tesi opposta si veda, nello stesso volume, L. FREEDMAN, *Can the EU develop an effective Military Doctrine?*

¹³ Sulle difficoltà dell'Ue si veda A. VILLAFRANCA, *L'Europa all'ombra dell'Irlanda: il referendum e le altre sfide dell'Unione*, «ISPI Policy Brief», 84, giugno 2008.

¹⁴ Per una rassegna completa si rimanda a A. MISSIROLI - A. PANSA, *La difesa europea*, Genova 2007.

¹⁵ Si veda A. CARATI, *Obama e McCain: due candidati, una politica estera?*, «ISPI Policy Brief», 102, ottobre 2008.

¹⁶ M. EMERSON, *The Struggle for a Civilised Wider European Order. Elements for a European Security Strategy*, CEPS, working document No. 307/october 2008. Sul tema si veda anche T. PENKOVA, *Russia's attitudes towards post-soviet space after the War in Georgia*, «ISPI Policy Brief», 111, dicembre 2008.

emergenti (Brasile, Russia, India e Cina – i cosiddetti Bric, cui alcuni aggiungono il Sud Africa e il Messico) e di quelli in via di sviluppo: la scelta di investire maggiormente su formule come quella del G20 testimonia l'urgenza di dar vita ad un sistema di regole ed istituzioni che venga percepito come legittimo anche – o soprattutto – agli occhi dei non-occidentali.

Garantire sicurezza in un mondo in piena evoluzione

Le critiche alla Ess e i mutamenti "interni" ed internazionali hanno messo in luce la necessità di una revisione del documento del 2003. Analizzando il dibattito che si è sviluppato negli ultimi mesi, sembra possibile identificare alcuni elementi su cui focalizzare l'attenzione¹⁷. Nel complesso, questi fattori sembrano inquadrabili in tre dimensioni: la prima, maggiormente operativa, è legata all'incremento delle capacità militari e civili dell'Ue e delle loro possibilità d'impiego; la seconda dimensione, incrociandosi con il dibattito relativo all'adozione del Trattato di Lisbona, riguarda l'evoluzione degli aspetti istituzionali della Pesc; la terza dimensione, che qui si è scelto di privilegiare, è quella – per certi versi "sovraordinata" – relativa allo sviluppo della visione strategica dell'Ue, intesa qui nel senso più

ampio di insieme di idee-guida della politica estera europea. In quest'ottica è possibile identificare almeno tre aspetti che dovrebbero essere posti al centro della riflessione:

- i. Identificazione/percezione delle minacce: sicurezza energetica, cambiamento climatico, sicurezza informatica e proliferazione nucleare emergono oggi come le minacce più pressanti. Tuttavia le minacce già indicate dalla Ess non sono superate: è necessario quindi ristabilire chiare priorità, in modo da non disperdere le capacità su un numero eccessivo di fronti.
- ii. Multilateralismo: l'importanza assegnata dall'Ue all'approccio multilaterale richiede un sua definizione più precisa. In particolare, devono essere chiarite le modalità di interazione con i maggiori attori e le principali organizzazioni internazionali (Onu, Osce, Nato). Al contempo, occorre una chiara strategia nei confronti dei nuovi attori emergenti (Bric) e del loro ruolo nella riforma della *governance* globale.
- iii. Democrazia, sviluppo e sicurezza: il valore aggiunto dell'Ue sta nella sua capacità di combinare il proprio potere normativo con strumenti di *hard power*. Il superamento della classica dicotomia tra democrazia e sicurezza, al centro della strategia Ue, necessita, per essere compreso e abbracciato dai nostri partner (a partire dall'area del Vicinato), di indirizzi e risultati concreti. Inoltre, per realizzare davvero quell'approccio olistico e multi-

dimensionale spesso invocato, la coerenza fra gli obiettivi di sicurezza e le politiche di sviluppo dell'Ue deve essere approfonditamente esaminata.

Sebbene dal dibattito sembri emergere grandi aspettative, occorre segnalare che il mandato assegnato a Solana era semplicemente quello di fornire una revisione relativa all'implementazione della Ess¹⁸. In effetti il nuovo documento approvato dal Consiglio europeo di Bruxelles dell'11-12 dicembre, intitolato *Garantire Sicurezza in un mondo in piena evoluzione*, costituisce una «relazione sull'attuazione della strategia europea in materia di sicurezza»: il testo non sostituisce quindi la Ess, ma intende rafforzarla aggiornando l'analisi e tracciando un bilancio su quanto sinora è stato fatto. Più che un confronto sistematico tra i due testi, sembra utile cercare di cogliere gli elementi di novità esaminando in che modo e misura le problematiche emerse dal dibattito sono state recepite nel nuovo documento, in particolare in rapporto all'evoluzione della visione strategica dell'Ue.

Per quanto riguarda l'identificazione/percezione delle minacce, la proliferazione di armi di distruzione di massa, nell'accezione specifica della proliferazione nucleare, appare al primo posto; in tal senso,

¹⁷ Per una rassegna di questi dibattiti si veda ad esempio D. KEOHANE, *Strengthening ESDP: the EU approach to international Security*, Euiss seminar, 18-19 Settembre 2008, così come i diversi seminari che si sono succeduti presso l'Euiss.

¹⁸ Il mandato era di «analizzare l'attuazione della Strategia, nella prospettiva di proporre elementi su come migliorarla ed eventualmente integrarla, affinché siano adottati dal Consiglio europeo del dicembre 2008». Conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles, 14 dicembre 2007, 16616/1/07.

anche la probabile rinascita del nucleare civile viene vista come una sfida al regime di non proliferazione. Terrorismo e criminalità organizzata continuano a rappresentare notevoli minacce e richiedono, per essere affrontate, uno sforzo analogo centrato su una migliore interazione tra la Pesd e le politiche del “terzo pilastro”¹⁹. La sicurezza dell’approvvigionamento energetico e i cambiamenti climatici (considerati “moltiplicatori di minacce”), già citati tra le sfide globali della Ess, assumono qui un nuovo carattere di urgenza²⁰. Entrambe queste problematiche richiedono una combinazione di politiche interne e internazionali: riguardo al cambiamento climatico la Ue è alla guida dei negoziati per un nuovo accordo internazionale (Copenaghen 2009), mentre riguardo al terrorismo si pone l’accento sulla necessità di rafforzare la collaborazione con i partner. Infine, la sicurezza informatica è citata come ulteriore dimensione di vulnerabilità.

¹⁹ Si ribadisce qui l’approccio Ue al terrorismo, per cui questo viene identificato, e quindi affrontato, come un “crimine”. La specificità dell’approccio europeo emerge anche dal tipo di risposte elaborate: nel quadro di una strategia olistica basata sulla “sicurezza umana” si riconosce infatti che dovrebbe essere fatto di più per «contrastare la radicalizzazione e il reclutamento, affrontando l’ideologia estremista e lottando contro la discriminazione». Riguardo alla criminalità organizzata, è da notare l’accento posto sul fenomeno della pirateria, verso cui l’Ue è già impegnata con l’operazione “Atlanta” (Eunavfor) nei mari della Somalia.

²⁰ Sul tema della sicurezza energetica, si veda A. VILLAFRANCA, *La sicurezza dell’approvvigionamento energetico*, in S. GIUSTI - A. LOCATELLI, *L’Europa Sicura*, cit.

A parte una variazione, peraltro non così esplicita, nella gerarchia delle minacce, in quest’ambito non paiono emergere innovazioni sostanziali rispetto alla Ess. La scomparsa della distinzione tra minacce e sfide di fondo, tuttavia, segnala quantomeno uno sforzo di chiarificazione del quadro analitico. Analogamente, il collegamento diretto che in questo testo vi è tra l’analisi delle minacce e le modalità per affrontarle riduce il grado di astrazione complessivo, rendendo la strategia Ue più concreta e credibile.

In relazione al secondo aspetto sopra evidenziato, la definizione dei contenuti del “multilateralismo efficace” sembrano emergere alcuni elementi. Innanzitutto gli Usa vengono definiti come il «partner centrale» dell’Ue, ed il rapporto transatlantico un «fondamento irrinunciabile». Al tempo stesso è ribadita la centralità dell’Onu «al vertice del sistema internazionale» e la necessità di rafforzare il partenariato con la Nato. Enfatichemente, si afferma che l’Europa «deve guidare un rinnovamento dell’ordine multilaterale», che includa la riforma delle Nazioni Unite, del G8 e delle istituzioni finanziarie internazionali e che porti ad una «maggiore condivisione delle decisioni». È questo riconoscimento esplicito a rappresentare forse il dato più innovativo. Tuttavia, se si evidenzia che i rapporti con la Cina sono cresciuti, nelle relazioni con India, Brasile e Sud Africa rimangono margini di miglioramento²¹. Si ricono-

sce, d’altronde, che le relazioni con la Russia si sono deteriorate in seguito al conflitto con la Georgia. L’efficacia del multilateralismo deve misurarsi anche sulla capacità di raggiungere risultati concreti: le priorità, in tal senso, vengono individuate nei negoziati sul *climate change* e nella conclusione del *Doha Round* in ambito Wto.

Come espresso più volte da Solana, per l’Ue il multilateralismo è «qualcosa meno di una religione» ma «più di un semplice metodo». Tuttavia, in questo testo sono pochi gli esempi specifici in cui gli obiettivi da raggiungere sono chiaramente identificati e l’impressione è che il multilateralismo da mezzo si trasformi in fine, senza che vi sia una spiegazione chiara del modo in cui questo impatti sulla sicurezza europea. Inoltre, se viene giustamente riconosciuta la necessità di una riforma delle istituzioni della *governance* globale che ne accresca la legittimità, mancano indicazioni relative alla loro efficacia, problema che rischia di aggravarsi parallelamente alla crescita della loro rappresentatività.

Riguardo al terzo aspetto, ossia al rapporto tra democrazia, sviluppo e sicurezza, si possono cogliere alcune novità, riflesso dei più recenti sviluppi in ambito Ue ed internazionale. Innanzitutto il documento si apre con un riconoscimento dell’originalità dell’approccio europeo alla

luce l’esistenza di diversi contrasti. Si veda A. BERKOFISKY, *The EU-China Relations: Rethoric versus Reality*, «ISPI Policy Brief», 108, dicembre 2008.

²¹ In verità, l’annullamento dell’ultimo vertice Ue-Cina mette in

politica estera e di sicurezza, basato «su una gamma di strumenti unica»; in particolare, attraverso la riduzione di povertà e disuguaglianza e la promozione di *good governance* e diritti umani, la Ue contribuisce al rafforzamento della “sicurezza umana”, impedendo che le minacce diventino fonti di conflitto²². Tra sicurezza e sviluppo viene individuato quindi un legame necessario e virtuoso, in linea con recenti sviluppi del dibattito nell’ambito nella *development community*.

Significativamente, il termine democrazia compare invece solo una volta in tutto il testo, in relazione al successo dell’allargamento come fattore di stabilità. In tal senso la differenza rispetto alla Ess appare marcata: la sicurezza europea non si identifica più nella creazione di «un mondo di stati democratici», ma si sottolinea che la globalizzazione sta «accelerando il cambiamento dei rapporti di forza» e «mettendo in evidenza le differenze dei valori». L’emergere di un mondo multipolare e disomogeneo sembra cioè influenzare le strategie Ue e gli strumenti per attuarle. In questo nuovo scenario, il potere normativo dell’Ue e la volontà di proiettare i propri valori (democratici) non scompaiono, ma vengono ricondotti, in modo più sofisticato, ai concetti – meno controversi – di “sicurezza umana” e della *responsability to protect* ad essa collegata²³.

²² Sul tema della sicurezza umana, si veda M. KALDOR - M. GLASIUS (ed.) *A Human Security Doctrine for Europe*, Routledge 2006.

²³ Riguardo alla *Responsability to protect* si veda E. GREPPI, *Crisi in*

È in questa direzione, in definitiva, che si profilano le novità più rilevanti riguardo alla definizione della visione strategica dell’Ue. Tuttavia, se da un lato è possibile cogliere, in teoria, i legami positivi e bidirezionali tra sviluppo e sicurezza (intesi in senso ampio), non si può negare che in pratica possano emergere contraddizioni (si pensi, ad esempio, alle implicazioni per la sicurezza energetica). In particolare, sembra mancare in tal senso un collegamento esplicito tra le minacce e le risposte politiche derivanti dall’approccio sopracitato, che traduca la medesima logica in prescrizioni differenziate in funzione di obiettivi e scenari specifici²⁴.

Conclusioni

La revisione della Ess, benché rilevante, costituisce solo un tassello in un lungo processo di trasformazione dell’Europa “da consumatore” a “produttore” di sicurezza²⁵, ed è nel quadro di questo processo che dovrebbe essere interpretata.

Zimbabwe e “responsability to protect” della comunità internazionale, «ISPI Policy Brief», 91, Luglio 2008.

²⁴ Si pensi ad esempio, al differente contesto che caratterizza la minaccia della dipendenza energetica in rapporto all’Africa o alla Russia. Si veda A. HADFIELD - R. YOUNGS, *Development, Security and Energy: Improving Coherence*, «EDC Policy Brief», 2, October 2008.

²⁵ Si veda V.E. PARISI, *La vera sfida dell’Europa: da consumatore a produttore di sicurezza*, in M. TELÒ (a cura di), *L’Europa nel sistema internazionale. Sfide, ostacoli e dilemmi nello sviluppo di una potenza civile?*, Bologna 2008.

Dal nuovo documento emergono nuovi elementi non trascurabili: da una parte, vengono identificate nuove minacce (sicurezza informatica) e si altera la percezione di quelle già individuate (proliferazione nucleare, terrorismo e criminalità, sicurezza energetica e cambiamenti climatici). In secondo luogo, si riconosce il mutamento del quadro sistemico, con l’affermarsi di nuovi attori (che chiedono di dare nuova sostanza al multilateralismo Ue) ed il profilarsi di un multipolarismo asimmetrico. Infine, l’Ue riafferma nuovamente, rielaborandolo, il suo approccio peculiare alla politica estera e di sicurezza, quasi a sottolineare come lo sviluppo della *Pesd* non abbia per nulla scalfito la propria diversità e le capacità di “potenza civile”. Al tempo stesso, la nuova formulazione sembra abbandonare l’obiettivo chiaro, ma controverso, della promozione della democrazia, per abbracciare una visione più sofisticata fondata sui concetti di “sicurezza umana” e della *responsability to protect*. In relazione allo sviluppo della visione strategica dell’Ue è forse questo l’elemento più innovativo (rispetto alla Ess) che compare nel nuovo documento e su cui si dovranno concentrare future riflessioni.

Tuttavia, vi è spazio anche per alcune critiche. Per quanto riguarda l’identificazione delle minacce, le priorità non sono definite in modo chiaro ed inequivoco, ma lasciano ampi margini di interpretazione. Rispetto al multilateralismo sarebbe poi necessaria una riflessione più approfondita riguardo ai fattori che lo rendono davvero uno strumento efficace, identificando

con chiarezza gli obiettivi ed il valore aggiunto di una strategia multilaterale. Infine, la nuova enfasi sulla “sicurezza umana”, se non meglio definita e connessa a minacce, obiettivi, e scenari specifici, rischia di offuscare ulteriormente un quadro concettuale già piuttosto opaco. Ma, evidentemente, è oltremodo difficile inserire tutto ciò in un unico testo che possa essere condiviso dai 27 stati membri.

In definitiva, questo tentativo di aggiornamento della Ess non sembra all'altezza delle aspettative che ha suscitato: il dibattito che si è sviluppato – e che prevedibilmente si svilupperà – intorno alla Ess ed alla sua revisione va certamente al di là dei contenuti del nuovo documento. D'altra parte, non era nemmeno giustificato nutrire attese eccessive su un testo di questo tipo, che, per essere approvato, tende a limitarsi a temi e prospettive su cui già esiste un consenso. In tal senso pare condivisibile l'idea di chi suggerisce che la strategia Ue dovrebbe superare l'impostazione della Ess per articolarsi in un insieme di diversi documenti, organizzati sulla base di una chiara gerarchia concettuale²⁶. Tuttavia, se l'obiettivo è quello di sviluppare una visione strategica dell'Ue, ossia il senso di indivisibilità della sicurezza europea e una convergenza sui modi e i mezzi per garantirla, questo sforzo non è stato certamente vano.

²⁶ Si veda ad esempio T. BAUER - F. BAUMANN, *ESS 2.0 Establishing strategic Hierarchy in Europe*, CAP Perspectives, 1, September 2008.

La ricerca ISPI analizza le dinamiche politiche, strategiche ed economiche del sistema internazionale con il duplice obiettivo di informare e di orientare le scelte di policy.

I risultati della ricerca vengono divulgati attraverso pubblicazioni ed eventi, focalizzati su tematiche di particolare interesse per l'Italia e le sue relazioni internazionali e articolati in:

- ✓ Programma Caucaso e Asia Centrale
- ✓ Programma Europa
- ✓ Programma Mediterraneo e Medio Oriente
- ✓ Programma Russia e Vicini Orientali
- ✓ Programma Sicurezza e Studi Strategici

- ✓ Progetto Argentina
- ✓ Progetto Asia Meridionale
- ✓ Progetto Diritti Umani
- ✓ Progetto Disarmo
- ✓ Progetto Emergenze e Affari Umanitari
- ✓ Progetto Internazionalizzazione della Pubblica Amministrazione

ISPI
Palazzo Clerici
Via Clerici, 5
I - 20121 Milano
www.ispionline.it

Per informazioni:
ispi.policybrief@ispionline.it
ispi.policybrief1@ispionline.it

© ISPI 2008