

[In Roberto Gualtieri e José Luis Rhi-Sausi, *La difesa comune europea dopo il Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna 2011, pp.33-54]

## **La sicurezza dell'Europa e la difesa europea nel mondo multipolare: sfide, minacce, opportunità**

[Pasquale Ferrara]

### **1. Le «immagini» della sicurezza europea**

Il *De Rerum Natura* di Lucrezio contiene una metafora potente, che evoca un sentimento di illusoria sicurezza. E' la metafora del «naufragio con spettatore», oggetto di una pregevole riflessione di Hans Blumenberg<sup>1</sup>. Per Lucrezio è «bello, quando sul mare si scontrano i venti e la cupa vastità delle acque si turba, guardare da terra il naufragio lontano: non ti rallegra lo spettacolo dell'altrui rovina, ma la distanza da una simile sorte»<sup>2</sup>.

Nell'era della (in)sicurezza globale non ci sono più sponde salde e sicure. Fuor di metafora, l'Europa del XXI secolo non si può più concedere il lusso di «stare a guardare». La verità è che se durante il complesso processo di integrazione l'Europa ha potuto permettersi una sorta di (relativa) «vacanza dalla storia» (anche quando si trattava della *sua* storia: basti pensare, infatti, al ruolo marginale o tardivo dell'Ue come tale rispetto ai conflitti nella ex-Jugoslavia e a quelli «congelati» o roventi nel Caucaso), con i cambiamenti strutturali in corso negli assetti del potere mondiale, questa ipotetica «vacanza» è finita. Oggi non ci sono più navi in difficoltà e spettatori sulle rive, ma siamo tutti «imbarcati».

Per citare un'altra immagine che ha avuto molta fortuna, Kagan ha descritto il diverso rapporto dell'America e dell'Europa rispetto all'uso della forza con un riferimento a due divinità dell'Olimpo: Marte e Venere<sup>3</sup>. Da parte sua, Hoffmann evocava più di due decenni fa le figure di Giano e Minerva per contrapporre il volto «bellico» a quello «saggio» delle relazioni internazionali<sup>4</sup>. Anche se occorre riconoscere che il confine tra condizioni di pace e situazioni (para)conflittuali diventa sempre più labile e sfuggente. Direi perciò che oggi è decisamente l'ora di Minerva, poiché solo un approccio *riflessivo* dell'Europa alle (sue) relazioni internazionali può accrescere la sicurezza europea.

### **2. Potere «soffice», obiettivi «solidi»**

In effetti, ricorre con frequenza nel dibattito sul ruolo dell'Europa nel mondo l'attitudine dell'Ue ad esercitare un potere quasi esclusivamente «soft»<sup>5</sup>, al netto degli eventuali progressi della Politica Comune di Sicurezza e Difesa; e ciò non appare in questa fase necessariamente una

criticità. Del resto, molte delle questioni globali attualmente di maggior rilievo non appaiono risolvibili con i mezzi tradizionali dell'*hard power*. È stata in particolare prospettata la necessità di una combinazione sapiente di *hard power* e *soft power*: lo *smart power*, un potere integrato e «perspicace».

Ciò che appare in ogni caso fondamentale è che il *soft power* europeo non venga percepito come un fattore di debolezza o di arrendevolezza negoziale. Le modalità di perseguimento degli interessi e dei valori europei possono anche essere «soffici», ma gli obiettivi devono rimanere «solidi». Ad esempio, in una strategia di «ingaggio» negoziale a tutto campo con i più rilevanti Paesi emergenti, l'Ue non deve certo rinunciare al suo «potere normativo» (che potremmo definire «*deep power*») a favore di considerazioni di utilità o di opportunità economico-commerciale, ma al contrario deve continuare ad operare prioritariamente, con le modalità più funzionali alle finalità enunciate, in settori tradizionali e ad essa maggiormente congeniali quali la promozione della democrazia, la tutela dei diritti umani, il rafforzamento degli standard, la regolazione.

Sarebbe perciò semplicistico ed anacronistico ricondurre l'Europa allo stereotipo della potenza «erbivora» in mezzo a potenze «carnivore»<sup>6</sup>. La complessità e l'alto grado di interrelazione reciproca delle sfide globali renderebbe in realtà necessario che l'Europa si presentasse al mondo come una «potenza onnivora», vale a dire pronta ad utilizzare con intelligenza una serie diversificata di strumenti e di modalità di azione per conseguire una sicurezza che non sia effimera, di breve durata e di angusta portata.

### 3. «Difesa» e «sicurezza»: un'ambiguità costruttiva?

Un punto di partenza è tentare di sciogliere, nel disegno europeo, l'ambiguità/ambivalenza tra i concetti di *difesa* e di *sicurezza*. C'è stato un momento nella storia delle istituzioni politiche, a metà del Novecento, nel quale – dopo la dura lezione appresa da due devastanti guerre mondiali – l'unica possibilità di accreditare un'articolazione strutturata della sicurezza era data dalla sua riferibilità alla *difesa*. Ciò anche per correttezza politica, forse per *doublespeak* (e, del resto, quale guerra o operazione militare in senso lato non è dichiaratamente «difensiva» o protettiva?); ma soprattutto perché si riteneva che la sicurezza potesse essere ancora declinata in modo uni-dimensionale, appunto come (tentativo di) *difesa* da aggressioni militari (benché in modo poco credibile nel caso «pantoclastico» di un attacco con testate nucleari).

Nell'assetto prescelto nel quadro pattizio dell'Ue, il termine *sicurezza* costituisce l'elemento connettivo tra la «politica estera e di *sicurezza* comune» e la «politica di *sicurezza* e di difesa comune». Non so

quanto la scelta sia stata consapevole, ma sta di fatto che è proprio la cornice concettuale ampia della *sicurezza* a poter rendere davvero plausibile, oggi, una politica di difesa. Ed è sempre in virtù di tale nozione condivisa che la politica di sicurezza e di difesa comune non può non costituire, persino in modo genetico ed esistenziale, e non solo nelle sue stesse potenzialità e come obiettivo programmatico, parte integrante della politica *estera* e di sicurezza comune.

In ogni caso il passo essenziale che l'Europa deve compiere nel concettualizzare in termini operativi la propria dimensione di sicurezza è quello di rendere coerente l'espansività dei suoi «obiettivi programmatici» (democrazia, stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza, di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale)<sup>7</sup>, con la configurazione concreta delle sue competenze in materia di politica estera e di sicurezza comune che – come enfaticamente ma piuttosto inefficacemente proclama il Trattato – riguardano «tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre a una difesa comune»<sup>8</sup>.

Le difficoltà sono accresciute dall'evidente eterogeneità della cultura strategica europea. E' perciò giustificato e ben congegnato l'approccio *incrementale* dei trattati alla difesa comune, un compito realisticamente prospettato come «graduale»<sup>9</sup>. Ma l'eterogeneità strategica europea dovrebbe costituire solo il punto di partenza, ed inquadrarsi in un contesto epistemico di latitudine non infinita. L'eterogeneità stessa andrebbe progressivamente ridotta attraverso un serio esercizio ermeneutico sulla collocazione dell'Europa nel mondo. Non sappiamo, a questo proposito, se allo stato il Consiglio europeo sia davvero in grado, come stabilisce il Trattato, di individuare gli interessi strategici dell'Unione, fissare i relativi obiettivi e definire gli orientamenti generali della politica estera e di sicurezza comune «ivi comprese le questioni che hanno implicazioni in materia di difesa»<sup>10</sup>. Tuttavia, senza questo passaggio fondamentale – e direi persino *fondativo* – di indirizzo politico, la stessa difesa comune europea si riduce ad un'ipotesi accademica.

#### **4. La sicurezza globale**

Oggi ha preso piede una nozione più ampia di sicurezza, depurata da antiche e pericolose implicazioni «espansionistiche», nel gergo e soprattutto nella prassi politica.

In particolare, è diventato ormai molto di moda associare due termini precedentemente disgiunti perché ritenuti ontologicamente dissimili:

*sicurezza e globale*. Tuttavia occorre essere cauti ed accurati nell'usare l'espressione «sicurezza globale», per evitare che il concetto si diluisca e svapori.

La sicurezza è oggi *globale nell'accezione semantica*, poiché va intesa non più nella sua connotazione classica di incolumità fisica e quindi con un chiaro riferimento essenzialmente «protettivo» incardinato sulla sovranità statale, bensì come nozione inclusiva di sfide apparentemente eterogenee ma strettamente interconnesse tra loro quali terrorismo, criminalità organizzata, pirateria informatica, instabilità economica, cambiamento climatico (desertificazione e movimenti di popolazione) pandemie, contrasti religiosi o identitari.

Ma la sicurezza è *globale anche nell'estensione spaziale*, in quanto tali minacce travalicano necessariamente i confini del singolo Stato, o riguardano specifici territori nella dimensione trans-nazionale, rendendo imprescindibile, per potervi fare fronte, un'azione coordinata a livello internazionale ed un approccio multi-fattoriale.

Per sicurezza globale possiamo dunque sinteticamente intendere una *sicurezza multi-dimensionale di carattere trans-territoriale*.

Nella riflessione europea, sotto il profilo teoretico, il dibattito sulla sicurezza si è sviluppato principalmente in quattro fasi: la fase della «teoria politica», della «scienza politica», dell'«economia politica» e della «sociologia»<sup>11</sup>. Durante la prima fase, tra le due Guerre Mondiali, lo studio della sicurezza non ha avuto autonomia analitica, ma è stato ricompreso all'interno di teorie più ampie sulle relazioni internazionali. Successivamente gli studi sulla sicurezza tendono a ritagliarsi un ambito specialistico. In entrambi gli approcci il *focus* della sicurezza è essenzialmente stato-centrico e militaristico. La terza fase si sviluppa nell'ultimo ventennio del XX secolo, e il tentativo è quello di ridefinire gli approcci alla sicurezza e di ampliare e moltiplicare gli strumenti cognitivi ad essi connessi senza affrontare tuttavia il tema di fondo del significato del concetto stesso di sicurezza. Si pone anche l'accento sulle norme, sulle idee e sulle identità degli attori coinvolti. Infine, nella fase attuale, l'enfasi è posta sul carattere essenzialmente transnazionale dei rischi caratteristici del XXI secolo.

## 5. «*Human security*»

Quello che è certo è che, rispetto ai cambiamenti avvenuti nel settore della sicurezza, si può dire che vi è un'inerzia «tolemaica» rispetto ad un mondo divenuto «copernicano».

In realtà, la «globalizzazione» della nozione di sicurezza può essere ricondotta ad una sua radicale ri-concettualizzazione, che comporta, da un

lato, un più diretto rapporto con la dimensione sociale ed individuale, dall'altro, la consapevolezza della sua «ramificazione» in molteplici ambiti.

Riguardo al primo aspetto, se nel paradigma tradizionale l'«oggetto» della sicurezza sono gli apparati esecutivi centrali – con la protezione della popolazione come uno dei suoi elementi costitutivi, assieme all'integrità territoriale e alla sovranità intesa come indipendenza – oggi la nozione di *human security*<sup>12</sup> riconsidera tale rapporto e si focalizza anzitutto sul cittadino (e sulla persona in genere) e sui suoi «mondi vitali»: se non sulla «libertà dal bisogno», quanto meno sulla «libertà dalla paura», intesa anche come incertezza sul futuro e sulle garanzie sociali. D'altra parte, il concetto di *human security* non è più solo una tesi accademica; nel caso dell'Afghanistan, per esempio, l'intera comunità internazionale si gioca la propria credibilità sulla capacità di fornire ragionevoli prospettive di dignità personale e di sviluppo di normali legami sociali ed economici.

Più in generale, si può dire che oggi la sicurezza non sia più solo stato-centrica ed esclusivamente di natura militare. La protezione degli stati – e della loro popolazione – dalle aggressioni esterne rimane ovviamente prioritaria, ma ad essa si affiancano sfide ben più inedite e impegnative.

## 6. «Rischi» planetari

La sicurezza va anche re-interpretata, declinandola non più solo in termini di *minacce* (anche potenziali) ma anche, e soprattutto, in termini di *rischi*<sup>13</sup>. Assieme alla produzione, alle merci, ai movimenti di popolazione, avviene oggi anche una (re)distribuzione globale del rischio.

In un certo senso, l'elemento «rischio» costituisce la caratteristica fondante della fase globale che viviamo. Con la dissoluzione dell'ordine bipolare siamo passati da un mondo di nemici a un mondo di pericoli e di rischi, spesso indeterminati o elusivi. Se è diventato uno slogan ripetere che la nuova dimensione spaziale nella quale ci troviamo è *glocal* (vale a dire che in essa occorre «agire localmente, ma pensare mondialmente»), più correttamente la situazione presente potrebbe essere definibile, a seconda dei casi, o come la *globalizzazione dei rischi locali* o come la *localizzazione dei rischi globali*. Ad esempio, i cambiamenti climatici sono innescati da intense attività localizzate, ma hanno ripercussioni planetarie. Al contrario, vi sono attività economiche globali (a-territoriali), come le speculazioni finanziarie, che hanno profonde ripercussioni locali (persino civiche e municipali).

## 7. Fattori amplificanti e risposta coordinata

Se alcune di queste criticità non sono nuove, nuova è però la dimensione ed il potenziale che vanno assumendo in relazione all'intreccio fra progresso tecnologico e dinamiche socio-politiche e culturali. Lo stesso terrorismo, del resto, richiede oggi azioni di contrasto e di interdizione strategica quanto mai complesse e integrate. Trasparenza finanziaria, controllo dei flussi migratori, politica di sicurezza ed *intelligence*, ambiente, sanità, difesa, sono altrettanti aspetti delle politiche nazionali ma sono diventati, al tempo stesso, elementi inscindibili di un'azione efficace contro il terrorismo transnazionale. Ciò impegna risorse, conoscenze e capacità di prevenzione e monitoraggio assai diversificate: sotto il profilo delle cause, delle dottrine, dell'accesso a nuove tecnologie di distruzione di massa (chimiche, biologiche, nucleari), ma anche a mezzi di sabotaggio su larga scala (ad es. attacchi informatici diretti a sistemi complessi, da quello bancario alle reti elettriche o idriche delle città), sino alla capacità di trarre vantaggio dalle reti di comunicazione esistenti sotto il profilo del finanziamento, dell'addestramento, della propaganda e della catena di comando. I compiti di contrasto e di risposta a queste sfide sono multiformi e ripartiti in diversi centri nazionali e internazionali, e una gestione mirata e coordinata del rischio globale richiede sinergie e complementarità tra di essi.

## **8. Interconnessioni**

L'approccio olistico alla nozione di sicurezza non si limita a tener conto delle diverse e eterogenee fattispecie di «fattori destabilizzanti», bensì mira ad approfondire le *interconnessioni* che sussistono tra le diverse minacce, i diversi rischi, le diverse vulnerabilità. Ad esempio, i collegamenti tra cambiamenti climatici, spostamenti di popoli, terrorismo e criminalità organizzata ci appaiono oggi evidenti; eppure tali questioni sono state per lungo tempo trattate separatamente e non con un'impostazione organica e coerente. Da questo punto di vista, occorre domandarsi quanto sia sostenibile nel medio-lungo periodo la divisione del lavoro tra i diversi fori informali della *governance*, dato l'intrinseco legame tra le questioni attinenti alla sicurezza (discusse attualmente in seno al G8) e quelle di matrice economico-sociale (discusse in ambito G20).

Un altro tipo di interconnessione venuto alla ribalta negli ultimi anni è il legame tra crisi economiche e recrudescenza di fenomeni quali la criminalità organizzata, la tratta degli esseri umani, il terrorismo. E' stato stimato, al riguardo, che con la recente crisi economica e finanziaria la percentuale di economia «criminale, illegale e terroristica» sia passata dal 5% all'8% del totale mondiale.

Ciò implica che una determinata situazione critica, se non affrontata in tempo, con le dovute modalità e tenendo conto di altri fattori di rischio, può produrre un effetto di amplificazione o di moltiplicazione delle minacce e dei fronti di impegno.

## **9. Un approccio «organico», non «vago»**

La consapevolezza degli stretti legami che uniscono le diverse declinazioni delle criticità non deve peraltro indurre all'eccesso di considerare la sicurezza un «concetto-*omnibus*», dilatandone le implicazioni sino a perdere di vista le peculiarità insite in ciascun singolo fenomeno. Un approccio onnicomprensivo, per essere concretamente utilizzabile in termini di *policies*, deve evitare il rischio di porre sullo stesso piano «fattori destabilizzanti» molto diversi, arrivando a suggerire rapporti di causalità o reciproca influenza non verificati e poco attendibili.

Appare del resto chiaro che esistono situazioni critiche che hanno implicazioni nel breve e medio termine, come la proliferazione nucleare, ed altre che sono più indirette, collocandosi, come i cambiamenti climatici, in una prospettiva temporale più ampia. Di tali differenze occorre ovviamente tener conto nell'individuazione delle priorità strategiche e tattiche. Per restare al caso della proliferazione, essa va ad esempio intesa come rischio potenziale di acquisizione di armi di distruzione di massa da parte di gruppi estremisti, oltre che di diffusione di capacità nucleari militari a livello di stati ed apparati militari istituzionali. Inoltre, la questione si pone anzitutto come potenziale minaccia da parte di *non-state actors* (gruppi di estremisti e terroristi) verso altri *non-state actors* (cittadini, contesti sociali).

Pertanto, gli Stati «fuorilegge» o *bordeline* (*rogue* o *failed*) non sono che una fattispecie di *threat provider*, assieme ad attori «non statuali» di diverso genere, spesso elusivi e difficili da individuare, prevenire, contrastare.

## **10. «Mitigation» e «adaptation»**

Pluralità di attori non significa, tuttavia, che le strutture centrali abbiano perso la loro importanza e incidenza. Emerge in questo caso una delle caratterizzazioni della «sovranità responsabile», vale a dire l'obbligo politico che incombe su ogni stato, organizzazione internazionale o ambito di integrazione sovranazionale di valutare le conseguenze delle proprie

azioni o inazioni in un mondo non più solo multipolare, ma anche «poliarchico».

Per questo motivo, un aspetto fondamentale di ogni strategia securitaria deve essere la solidità strutturale, intesa come capacità di adattamento alle mutevoli condizioni per resistere a e riprendersi da eventi destabilizzanti («*resilience*»). Si tratta tuttavia di una nozione «pro-attiva» e non reattiva, nella quale, pertanto, rientrano anche azioni positive, di pianificazione e interventi volti a rafforzare le capacità di risposta della società a tutti i livelli. Si potrebbe applicare anche alla sicurezza lo schema *mitigation-adaptation* ormai entrato nel lessico comune riguardante i cambiamenti climatici e le politiche adottate a livello internazionale per farvi fronte. Occorre ammettere che molte istituzioni statali sono ancora vincolate ad aspetti di contenimento del danno potenziale (*mitigation*) più che alla ricerca di nuove modalità flessibili e adattive rispetto alle nuove criticità globali (*adaptation*).

In effetti, una delle funzioni strategiche delle istituzioni statali nello scenario della sicurezza globalizzata è creare le condizioni nelle quali, all'occorrenza, siano potenziate e messe a fattor comune tali potenzialità diffuse. Tale azione deve consistere, innanzitutto, in uno sforzo di comprensione delle nuove tendenze (o delle nuove derive), attraverso un affinamento degli strumenti di analisi e di previsione/prevenzione a disposizione degli Stati e della Comunità internazionale.

Essa può però ulteriormente dispiegarsi in una *pars construens*, ad esempio agendo su fattori strutturali, come la promozione del dialogo interculturale, tra le religioni e le civiltà; dialogo inteso non come semplice distensione o come fattore accessorio di altre iniziative, ma come efficace strumento di *confidence-building* e di radicale isolamento degli estremismi. Iniziative come l'*Alliance of Civilizations* si pongono in tale direzione. Senza voler accordare alcuna plausibilità alla tesi strumentale delle presunte «ragioni» della violenza interna ed internazionale, è tuttavia necessario tener conto delle situazioni in cui la violenza si materializza ed essere consapevoli della profondità delle sue radici (ad esempio, mancanza di prospettive di una vita degna, carenza di istruzione adeguata, antichi risentimenti che riemergono in forma di fondamentalismo).

## **11. Multilateralismo «imperfetto»**

Questa concentrazione si rende necessaria anche perché l'architettura di sicurezza, su scala globale, è di natura ancora dispersa e frammentaria. Si può parlare, con riferimento alle tematiche securitarie, di *multilateralismo imperfetto*, definibile tale per molteplici ragioni: in primo luogo, perché il multilateralismo non assorbe interamente il nuovo scenario

del multi-polarismo; in secondo luogo, perché le istituzioni multilaterali non coprono (né potrebbero farlo) tutte le aree potenzialmente rilevanti per la sicurezza globale; in terzo luogo, perché non sempre esse sono in grado di manifestare una loro pronta capacità di risposta; ancora, perché è evidente che diverse questioni di cruciale rilevanza securitaria continueranno ad essere affrontate su base «coalizionale» ed intergovernativa; infine, perché la dimensione multilaterale della sicurezza continua ad essere impostata nel senso della collaborazione tra stati, e si registra uno scarso coinvolgimento in termini costruttivi di attori non-statali.

Un esempio della difficoltà di immaginare un'autentica multilateralizzazione delle questioni di sicurezza in senso lato è la politica per la difesa e la promozione dei diritti umani fondamentali. A parte la tradizionale accezione del termine, si stanno aprendo nuovi filoni di analisi e di iniziativa, come ad esempio il tema delicato della «*responsibility to protect*» e del «*duty to prevent*», la questione drammatica del genocidio e della sua prevenzione, la libertà di professione religiosa, il filone dei diritti non solo come rispetto delle procedure e della *rule of law*, ma anche nell'accezione più ampia di acquisizione di quelle *capabilities* che consentono l'esercizio effettivo dei diritti. Si potrebbe continuare con la questione della prevenzione e risoluzione dei conflitti, o con quella della «Alleanza delle civiltà», vale a dire l'impatto che le tematiche delle identità e delle religioni hanno sull'articolazione delle relazioni internazionali. Tutte tematiche per le quali è difficile trovare un riferimento unitario paragonabile alla competenza esclusiva del Consiglio di Sicurezza ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. Un punto cruciale riguarda il raggiungimento di un consenso diffuso e stabile su circostanze, condizioni e modalità del ricorso legittimo all'uso della forza, specie nelle situazioni in cui un intervento internazionale appare necessario per riportare ordine ed evitare l'ulteriore aggravarsi di una crisi in atto.

Infine, la stessa natura e tradizione dell'Ue dovrebbe spingerla a promuovere una certa «regionalizzazione» nella gestione delle crisi locali di possibile portata globale, ovviamente in un'ottica non di delegittimazione ma al contrario di rafforzamento del multilateralismo, che si avvarrebbe delle specificità di attori e «raggruppamenti regionali». Nella prospettiva di un tendenziale multipolarismo, come quello che si sta delineando, il «polo europeo» dovrebbe adoperarsi per favorire e incoraggiare con decisione una piena assunzione di responsabilità da parte dei principali attori internazionali, proporzionale al loro crescente peso.

## **12. Sicurezza condivisa**

A questo riguardo, una delle condizioni per ottenere un «multilateralismo efficace» – senza che tale espressione implichi la facoltà di accantonare le istituzioni internazionali formali quando non è possibile raggiungere in esse un consenso – consiste nel concepire il sistema della *sicurezza collettiva* anche come un sistema di *sicurezza condivisa*. Ciò non solo per quanto riguarda i benefici oggettivi che ne possono derivare per l'intera comunità internazionale, ma anche in termini di ampia condivisione dell'agenda della sicurezza internazionale, specie per quanto riguarda le priorità strategiche. L'assunto di base è che non soltanto nessun paese può da solo fronteggiare le sfide presenti e future, ma che nessuna minaccia e nessun rischio può essere affrontato in quanto tale e non in connessione con analoghe sfide.

Certamente le «comunità di sicurezza»<sup>14</sup> (come, ad esempio, la Nato) continueranno a svolgere un ruolo non solo difensivo ma anche *integrativo* e politico insostituibile per tutta la *membership*, ma esse dovranno sempre più dimostrare di essere efficaci, ferme restando le loro competenze territoriali o funzionali, anche per la sicurezza della comunità internazionale nel suo insieme. Le *comunità di sicurezza*, in altri termini, dovranno essere in grado di offrire anche un grado elevato di *sicurezza comunitaria* ai diversi livelli di articolazione della vita sociale, economica ed istituzionale *all'interno, al di fuori e attraverso* le frontiere politiche.

In ogni caso, non bisogna mai dimenticare che l'Unione non opera in un vuoto securitario, essa, al contrario, è inserita in un complesso sistema di organizzazioni e strutture di sicurezza con le quali deve necessariamente interagire. E' in questo network di sicurezza (Nato, Osce) che l'Unione deve contestualizzare il suo discorso pubblico sulla sicurezza globale e regionale, per non parlare della recente proposta del Presidente russo Medvedev di dar vita ad una nuova architettura di sicurezza paneuropea.

Le trasformazioni in atto su scala globale, con i mutamenti strutturali che comportano per la nozione stessa di sicurezza, la ristrutturazione interna europea delineata dal Trattato e ancor più dalla destabilizzazione dell'«Europa carolingia» generata dai successivi allargamenti, le nuove condizioni politiche generali sul continente europeo (laddove si includano la Russia, da una parte, e la Turchia, dall'altra, con i «mondi» ad esse correlati), rendono di ardua credibilità gli enunciati solenni sulla invariata ed invariabile compatibilità (stabilita «per trattato») tra la politica di sicurezza e di difesa comune e quegli Stati membri che «ritengono che la loro difesa comune si realizzi tramite l'Organizzazione del trattato del Nordatlantico (Nato), nell'ambito del trattato dell'Atlantico del Nord»<sup>15</sup>. Una dichiarazione di «ecumenismo securitario» che include, inoltre, la salvaguardia del «carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati» e il rispetto degli «obblighi di alcuni Stati membri», assumendo come un dato ciò che invece occorre dimostrare e che, in

definitiva, in termini logici – stabilendo eccezioni e concedendo «licenze» – sembrerebbe contraddire la stessa possibilità di una politica di difesa davvero comune. Faremmo torto ai negoziatori nel non riconoscere che si tratta di un articolato realistico e «descrittivo»; ma faremmo torto all'intelligenza politica non segnalando le aporie di un enunciato che rischia di auto-confutarsi.

La «risposta» a tale enunciazione di finalità compaginative tra difesa europea e Nato è venuta dallo stesso nuovo “concetto strategico” dell’Alleanza, approvato nel Novembre del 2010 al Vertice di Lisbona<sup>16</sup>. L’Unione Europea è definita dalla Nato un «partner internazionale» (assieme alle Nazioni Unite) con il quale ci si ripromette di «lavorare più strettamente» ed al quale si «offre» la possibilità di un maggiore «impegno politico» con la Nato a livello globale ed un ruolo sostanziale nel configurare le operazioni a guida Nato in cui vi sia una partecipazione Ue. (*Preface*). Da parte sua, la Nato «riconosce» l’importanza di una difesa europea «più forte» e dotata di maggiori «capacità». Ma i nodi vengono al pettine, e lo «spettro» della Turchia si affaccia tre le righe del concetto strategico della NATO, quando si riconosce che i membri dell’Alleanza che non sono membri dell’Ue «danno un contributo importante» agli sforzi per forgiare una difesa europea, e pertanto il loro pieno coinvolgimento «è essenziale». La questione dell’adesione della Turchia all’Unione è dunque uno dei temi cruciali del dibattito sulla possibilità stessa di una collaborazione più attiva tra Nato e Ue. Come ciò possa accadere in costanza di un irrisolto e persistente contenzioso semi-conflittuale su Cipro Nord è un interrogativo che non ha sinora ricevuto risposte credibili. L’elemento più concreto che emerge dal concetto strategico Nato in merito al rapporto con l’Ue appare l’obiettivo della minimizzazione delle duplicazioni e della massimizzazione del rapporto tra costi sostenuti ed efficienza ottenuta.

Ciò posto, non mancano, tuttavia, motivi di fiducia nelle evoluzioni future del concetto di sicurezza e di difesa in ambito europeo. Dopo molti anni e diverse revisioni istituzionali, nell’Ue la nozione di reciproca solidarietà politica fra gli Stati membri e lo spirito di lealtà e di solidarietà reciproca nel sostenere attivamente la politica estera e di sicurezza dell’Unione<sup>17</sup> viene per la prima volta «riempito» di un importante contenuto, che assume un significato politico di prima grandezza, pur con le limitazioni che segnalerò immediatamente. Si tratta della clausola di mutua assistenza, in base alla quale, «qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite»<sup>18</sup>.

E’ una formulazione tipica delle «comunità di sicurezza» mature, ed è la caratteristica distintiva di un sistema di sicurezza collettiva. Dunque,

esprime un altissimo valore simbolico. Peccato che questo rilevante progresso politico sia subito ridimensionato, dichiarando che esso «non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri» e che «gli impegni e la cooperazione in questo settore rimangono conformi agli impegni assunti nell'ambito dell'Organizzazione del trattato del Nord-Atlantico che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva e l'istanza di attuazione della stessa»<sup>19</sup>. In realtà, il nodo che l'Europa della sicurezza e della difesa non ha sciolto (e non si prevede che lo possa fare nel futuro immediato) riguarda proprio il «fondamento della difesa collettiva» degli Stati membri. Ma è solo su questo pilastro comune che potrà nascere una politica di sicurezza e di difesa autenticamente europea.

### 13. Le «capacità»

Il distacco, il *gap* tra *obiettivi* e *competenze* – in molti settori, ma soprattutto in quello della sicurezza e della difesa – rappresenta una prima fondamentale sfida «interna» all'attuazione del Trattato di Lisbona. Uno iato che acquista particolare evidenza laddove si stabilisce che l'Unione debba disporre «di una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari», precisandosi però subito dopo che «l'esecuzione di tali compiti si basa sulle capacità fornite dagli Stati membri»<sup>20</sup>. E' l'eterno problema della «generazione delle forze». Basato sinora, in sostanza, sulla volontà politica degli Stati membri. Un meccanismo virtuale che può funzionare solo se si mette mano ad una profonda ristrutturazione delle capacità che fanno capo alle...Capitali, nella direzione di una maggiore differenziazione e reciproca integrabilità/interoperabilità nel caso di missioni congiunte. A tal riguardo, indicazioni di notevole utilità provengono dalle disposizioni che consentono al Consiglio dell'Ue di «affidare la realizzazione di una missione a un gruppo di Stati membri che lo desiderano e dispongono delle capacità necessarie per tale missione»<sup>21</sup>. Una specializzazione funzionale basata sull'adesione degli Stati membri piuttosto che su di una ripartizione dei compiti centralizzata a Bruxelles: è un modello interessante – per quanto nella fase attuale rischi di essere una «scelta obbligata» – che sarebbe utile considerare anche per altri ambiti di *policy*. Ben più ambizioso ed impegnativo è l'obiettivo della creazione di una «cooperazione strutturata permanente»<sup>22</sup> che può essere attivata tra gli Stati che rispondono «a criteri più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto impegni più vincolanti in materia» in vista della realizzazione delle missioni più impegnative. La disposizione sembrerebbe voler «premiare» gli Stati disposti a compiere maggiori investimenti militari, quasi a voler prevedere un'Europa della difesa «a due velocità».

Prospettiva, quest'ultima, in contrasto con l'obiettivo di un avanzamento complessivo delle capacità *europee* (e non *nazionali*, per quanto aggregate) nel settore della *sicurezza* più che in quello della sola *difesa* (ecco un ambito in cui la distinzione tra i due concetti può disambiguarsi!). La prospettiva di una differenziazione della disponibilità ad investimenti nell'industria militare è già in realtà consentita dalla nuova «Agenzia nel settore dello sviluppo delle capacità di difesa, della ricerca, dell'acquisizione e degli armamenti», più semplicemente battezzata «Agenzia europea per la difesa». L'Agenzia, infatti, pur essendo aperta a tutti gli Stati membri che desiderano parteciparvi, può però prevedere la costituzione di «gruppi specifici che riuniscono gli Stati membri impegnati in progetti congiunti»<sup>23</sup>.

A questo proposito, è ambivalente rispetto alla definizione di una difesa europea l'accordo bilaterale fra Francia e Gran Bretagna in materia di cooperazione militare e di difesa siglato nel novembre 2010, che in qualche modo rappresenta lo sviluppo della dichiarazione congiunta anglo-francese di Saint-Malo sulla difesa europea (1998). Anche perché i due Paesi coprono il 43% delle spese nel settore della difesa dell'Unione Europea, sono membri del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e sono le uniche due potenze nucleari europee.

L'accordo ha implicazioni sia per la cooperazione militare di ordine generale (formazione, dal 2011, di un corpo d'armata congiunto formato da una componente terrestre, una marittima ed una aerea per un totale di circa 5000 uomini), sia per la collaborazione nell'industria della difesa, con particolare riferimento al settore nucleare (verifiche sulla validità e sulla sicurezza dei rispettivi arsenali nucleari).<sup>24</sup>

Come è stato osservato in modo pertinente, «proprio il fatto che l'iniziativa dei due Stati è stata avviata autonomamente rispetto alle strutture di difesa occidentali, apre il dibattito su quali siano i reali obiettivi di Francia e Gran Bretagna e come questi si pongano nei confronti non solo della politica di sicurezza e difesa dell'Unione Europea, ma anche e soprattutto della NATO»<sup>25</sup>.

La stessa distanza tra *intenzioni* e *azioni* si riscontra se si considerano le (purtroppo) scarse implicazioni pratiche del documento europeo sulla *Strategia di Sicurezza*, varato nel 2003 ed aggiornato nel 2008. Già nella sua prima stesura, ma con più chiarezza nella revisione del 2008, nel «catalogo» delle sfide alla sicurezza sono state ricomprese nuove sfide e minacce globali, dal clima all'energia, dai movimenti migratori alla sicurezza del cyberspazio (anche se vi è un'omissione grave, concernente le implicazioni securitarie delle crisi economico-finanziarie). Il documento stabilisce anche alcune fondamentali direttrici di marcia: approccio regionale alle crisi e cooperazione multilaterale con i Paesi emergenti e con le organizzazioni internazionali. Un'impostazione corretta – risultato di

un'ottica olistica e multidimensionale – che varrebbe la pena di precisare ed affinare ulteriormente. In primo luogo, andrebbe posto un più generale obiettivo «esterno», vale a dire la necessità di rafforzare il ruolo dell'Ue come attore globale, andando ben oltre l'ambito PESC/PESD. In secondo luogo, la strategia dovrebbe concretizzarsi in molteplici e differenziati segmenti «tattici», al fine di dar corpo ad un vero e proprio documento di «*policy*» per l'Unione, in un ambiente internazionale e globale che attraversa una fase di trasformazione strutturale e che costringe, fra l'altro, a riconsiderare la stessa accezione semantica (e conseguentemente politica) di sicurezza<sup>26</sup>.

Proprio la vastità degli orizzonti della sicurezza contemporanea induce a riformulare in modo radicale (e non solo di corrispondenza quantitativa) il rapporto tra fini e mezzi. La questione delle risorse, in un contesto di difficoltà per i bilanci pubblici degli Stati membri (per non parlare del bilancio della Ue) si porrà in termini sempre più stringenti proprio in relazione alla sicurezza ed alla difesa. Una strada alternativa rispetto alla semplice richiesta di rimpinguimento degli stanziamenti (nazionali) per la difesa potrebbe essere costituita dall'analogo, per la politica comune di sicurezza e di difesa, principio di *integrazione orizzontale* adottato per la tematica ambientale. Il Trattato stabilisce, ad esempio, il principio dell'integrazione della tutela dell'ambiente nelle politiche comunitarie: «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile»<sup>27</sup>. La sicurezza, nelle sue variegate e multiformi manifestazioni – come abbiamo visto – ha una trasversalità paragonabile alle questioni ambientali, e componenti di sicurezza andrebbero pertanto incorporati in tutte le più rilevanti politiche europee.

Del resto è questa la strada indicata anche nella *Strategia di sicurezza nazionale degli Stati Uniti*<sup>28</sup>, che connette la sicurezza anzitutto al rafforzamento delle politiche «domestiche» in grado di sviluppare un'economia della conoscenza, massicci investimenti per l'energia pulita, consolidare lo sviluppo economico, incoraggiare e sostenere la ricerca scientifica. E' la capacità di innovare che rappresenta una chiave per la sicurezza polimorfa del futuro. Come è fattore di accresciuta sicurezza globale la riformulazione della stessa politica estera – varata presso il Dipartimento di Stato sotto la sigla *QDDR* («*Quadrennial Diplomatic and Development Review*») – come capacità di indurre e diffondere sviluppo, possibilità di realizzazione delle persone e delle comunità; in breve, di rendere la speranza una dimensione al contempo concreta e globale. Da questo punto di vista, l'Europa sarebbe in teoria in una posizione avanzata, anche se le sue politiche di sicurezza in senso lato hanno sinora mancato di coerenza e di organicità. Se fosse questa consapevolezza ad aver condotto

alla creazione di un'unica figura di riferimento, vale a dire l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza<sup>29</sup>, non a caso dotata del «doppio cappello» di Vice-presidente della Commissione e di Presidente del Consiglio dei Ministri degli esteri, si tratterebbe di un indubbio progresso politico dell'Unione nella compiuta concettualizzazione dalla sua proiezione esterna.

#### **14. Il dibattito civ-mil**

Le capacità che gli Stati membri sono chiamati a mettere a disposizione dell'Unione per l'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune sono di natura sia civile che militare<sup>30</sup>. Nel Trattato sono ora istituzionalizzate anche le tipologie di missioni «stabilizzatrici», già identificate nella strategia di sicurezza europea. L'Unione può ricorrere a mezzi civili e militari per «le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di consulenza e assistenza in materia militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti»<sup>31</sup>.

Una delle lezioni apprese dall'esperienza dell'Ue nelle aree di crisi riguarda la complessa integrazione civile-militare. Pare di poter dire che le missioni con maggior grado di successo sono quelle in cui si è operata una chiara distinzione dei ruoli tra civili e militari.

Negli scenari di *peace keeping* e di *peace building* si incontrano, in effetti, due pericoli opposti: se da una parte vi è il rischio (o la tentazione) di una «militarizzazione del civile» (denunciato da diverse ong, ad esempio, nei termini di una dimensione dell'umanitario all'ombra dei cannoni), dall'altro, non bisogna incorrere nell'errore opposto, e cioè nella «civiltà del militare» (eccessiva enfasi sui compiti delle forze militari in termini di «genio civile» o di «*community organizers*»). La dimensione più adatta all'Ue non è quella tradizionalmente riconducibile al paradigma Civ-Mil. A parte le missioni propriamente militari, l'Unione – con alterne vicende – ha prescelto in diversi scenari (ad esempio nei Balcani) un approccio civilistico *integrato* e *rinforzato*, fondato, da un lato, sul mantenimento dell'ordine pubblico (operazioni in senso lato di «polizia»), dall'altro, sul rafforzamento della *governance* ed il consolidamento delle istituzioni pubbliche.

#### **15. Dall'«attrazione» alla politica**

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona è opinione generale che, nel campo dell'azione esterna dell'Unione, occorra un salto di qualità nella filosofia stessa della missione comunitaria, che rifletta appieno il peso e le responsabilità dell'Europa. Sono ben note le difficoltà che l'Ue incontra, soprattutto sui temi più sensibili, ad esprimere posizioni che non siano compromessi al «minimo» del denominatore comune. E' vero che sotto almeno un aspetto la proiezione esterna dell'Europa rappresenta una *success story* di portata probabilmente unica nella storia: il riferimento va al movimento centripeto e «trasformante» che l'Ue ha innescato nelle aree circostanti. Ma un semplice potere di attrazione non può essere il valido sostituto di una *politica* estera in senso proprio e, in questo campo, l'Europa resta ancora sensibilmente indietro rispetto alle diplomazie nazionali dei suoi Stati membri. La sfida fondamentale diventa quindi quella di passare da un vago coordinamento ad un'agenda politica comune e di definire e promuovere nell'*azione* esterna, e non solo a livello genericamente declaratorio, obiettivi e priorità attorno a cui si riconosca un'«identità» europea che i più avvertono ma la cui traduzione in opzioni concrete resta a tutt'oggi elusiva rispetto alle identità nazionali.

Le prospettive non sono comunque limpide. Ad esempio, quali saranno i mutamenti strutturali – se mai ve ne saranno – nella rappresentanza esterna dell'Ue indotti dall'ingiunzione agli Stati membri di «coordinare» la propria azione nelle organizzazioni internazionali e in occasione di conferenze internazionali<sup>32</sup>? E qual è la *portata pratica* dell'obbligo imposto agli «Stati membri che sono anche membri del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite» di concertarsi e di tenere «pienamente informati» gli altri Stati e l'Alto Rappresentante o di «difendere» le posizioni e l'interesse dell'Unione<sup>33</sup>?

Giungerà una risposta a questa esigenza di vera integrazione delle politiche estere dalla creazione di un «Servizio europeo per l'azione esterna»<sup>34</sup>? Non è affatto escluso; non sarebbe il primo caso, nella storia delle istituzioni (europee e non), di un organo che sviluppa una funzione.

Le risposte non possono essere che politiche, non procedurali né organizzative.

Forse in nessun'altro ambito come in quello delicatissimo della sicurezza vi è la necessità di un europeismo realistico, che però rifletta – pur su nuove basi – una chiara visione integrativa. Sia per contrastare i rischi di un'*impasse* del processo di integrazione nella fase di applicazione del Trattato di Lisbona, sia per tenere dietro all'evoluzione estremamente dinamica degli assetti geopolitici globali, è necessario che l'Europa possa contare su un'iniziativa politica forte. Si tratta di indirizzare la capacità di influenza e di iniziativa delle capitali europee, anziché verso il ritorno puro e semplice ad uno sterile e tutto sommato velleitario sistema di «concerto» intergovernativo, piuttosto verso la ricerca di nuovi ambiti di cooperazione

strategica capaci di catalizzare le potenzialità nazionali per rinnovare i contenuti delle politiche europee ed adeguarli alle nuove condizioni della sicurezza globale.

## NOTE

<sup>1</sup> H. Blumenberg, *Naufragio con spettatore. Paradigma di una metafora dell'esistenza*, Bologna, Il Mulino, 1985.

<sup>2</sup> T. C. Lucrezio, *De rerum natura*, II, 1-4, Milano, Mondadori, 2007.

<sup>3</sup> R. Kagan, *Power and Weakness*, Policy Review, n.113, Washington, Hoover Institution, Stanford University Press, 2002.

<sup>4</sup> S. Hoffmann, *Janus and Minerva. Essays in the Theory and practice of International Relations*, Boulder, Westview Press, 1987.

<sup>5</sup> Cft. J. S. Nye, *Soft Power: The Means To Success In World Politics*, New York, Public Affairs, 2004.

<sup>6</sup> I. Krastev, M. Leonard, *New World Order: The Balance of Soft Power and the Rise of Herbivorous Powers*, Bruxelles, ECFR/01, 2007.

<sup>7</sup> Trattato sull'Unione Europea, come modificato dal Trattato di Lisbona (di seguito TUE), Art.21.

<sup>8</sup> TUE, Art.24.

<sup>9</sup> *Ibid.*, Art.42.

<sup>10</sup> *Ibid.*, Art.26.

<sup>11</sup> V. Saluci, *L'evoluzione del concetto di sicurezza in Europa*, Firenze, Quaderni Forum n.2-3, 2007.

<sup>12</sup> M. Kaldor, *Human Security: reflections on globalization and intervention*, Cambridge, Polity Press,, 2007.

<sup>13</sup> U. Beck, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, a cura di W. Privitera, Roma, Carocci, 2001.

<sup>14</sup> Cft. E. Adler. M.Barnett - eds., *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

<sup>15</sup> TUE, Art.42.

<sup>16</sup> "Active Engagement, Modern Defence - Strategic Concept for the defense and security of the members states of the North Atlantic Treaty Organization", adottato dai capi di Stato e di Governo in occasione del Vertice di Lisbona (19 novembre 2010) - (<http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>)

<sup>17</sup> *Ibid.*, art.24.

<sup>18</sup> *Ibid.*, art.42.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*, art.44.

<sup>22</sup> *Ibid.*, Art.42 c. VI.

<sup>23</sup> *Ibid.*, Art.45.

<sup>24</sup> Francia e Gran Bretagna hanno previsto di simulare, a partire dal 2014, il funzionamento del loro arsenale e di testarne la validità e la sicurezza a lungo termine: il centro di simulazione sarà costruito a Valduc, in Borgogna, presso un sito del Commissariato per l'Energia Atomica - CEA, mentre ad Aldermaston, nel Regno Unito, sarà allestito un centro di ricerca comune. Inoltre, sarà messa a punto una nuova generazione di equipaggiamenti, tra cui nuovi sottomarini nucleari, missili, sistemi antimine e si procederà allo sviluppo di microelicotteri UAV di media altitudine e di autonomia a lunga durata. Cf. Maria Serra, *La nuova Entente Cordiale franco-britannica nella difesa europea*, "Eurasia. Rivista di studi geopolitici", novembre 2010 (<http://www.eurasia-rivista.org>).

<sup>25</sup> Cf. Maria Serra, *La nuova Entente Cordiale franco-britannica nella difesa europea*, cit.

<sup>26</sup> *Politica europea di sicurezza e di difesa: Elementi*, a cura di F. Di Camillo, Documenti IAI, Roma, 2009.

<sup>27</sup> TUE, Art.11.

<sup>28</sup> *National Security Strategy of the United States*, Washington, maggio 2010. ([http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf))

<sup>29</sup> TUE, Art.27.

<sup>30</sup> *Ibid.*, Art.42.

<sup>31</sup> *Ibid.*, Art.43.

<sup>32</sup> *Ibid.*, Art.34.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> *Ibid.*, Art.27.

## RINGRAZIAMENTI

Ringrazio della competente e accurata collaborazione Emanuele Marchisio, Alessandro Gonzales e Valeria Biagiotti.