

G. Bonvicini, cur., *L'unione Europea attore di sicurezza regionale e globale*, Quaderni del centro Altiero Spinelli, Milano, Franco Angeli, 2010, pp. 164

L'Unione Europea come attore di sicurezza globale e non più solo regionale. Da questo presupposto nasce il lavoro curato da Gianni Bonvicini. Lo studioso e ad altri quattro autori, Benedetta Voltolini, Michele Comelli, Nathalie Tocci e Nicoletta Pirozzi, si interrogano sulla vera natura dell'Unione Europea e sugli strumenti che quest'ultima ha a disposizione per interagire in un quadro internazionale sempre più dinamico ed impegnativo.

Alla luce delle oltre venti missioni civili e militari realizzate dall'Unione Europea nelle aree più critiche del mondo, nel volume si analizzano le modalità di azione dell'UE in termini militari, civili, economici e politici. Il crescente ruolo di attore di sicurezza internazionale, assunto dall'Unione, pone gli studiosi ad interrogarsi sul legame fra immagine civile e militare dell'Unione stessa, sulla questione della legittimazione, sulle capacità militari ed infine sul rapporto tra l'Unione e gli altri attori internazionali.

Nella prima parte, Gianni Bonvicini e Benedetta Voltolini compiono un'attenta disamina storica della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) e della Politica Estera, di Sicurezza e di Difesa (PESD), nonché dei recenti approcci teorici in materia.

Il concetto di politica estera europea, ossia la Cooperazione Politica Europea (CPE) in netto contrasto con le logiche

affendenti alla CEE, nasce a L'Aia il 1 e il 2 dicembre 1969, in occasione di un Vertice tra i Capi di Stato e di governo dei sei Paesi fondatori della CEE. Nei suoi primi anni di vita (1970 - 1986) la CPE null'altro era che un metodo di cooperazione informale, basato su protocolli di intesa o dichiarazioni di intenti. Solamente a partire dal 1986, in occasione della firma dell'Atto Unico Europeo, l'attività della CPE venne istituzionalizzata e inserita nell'articolo 30 dell'Atto, risolvendo, almeno in parte, lo storico contrasto esistente tra la CE e la stessa CPE. Nacque quindi una bozza di quello che sarebbe poi divenuto, dopo la firma del Tratto di Maastricht, il II pilastro dell'Unione Europea, ossia la PESC. Partendo dal 1969 e passando per Maastricht (1992), per Amsterdam (1997), per Nizza (2000) e giungendo a Lisbona (2009), si delineano le fasi di sviluppo della politica estera e di sicurezza dell'Unione. Gli articoli 3, 21, 27 e 47 del TUE: definiscono i principi fondamentali cui risponde l'azione esterna dell'Unione (promotrice nel mondo dei propri valori e interessi), assicurano all'Unione stessa una personalità giuridica (rendendola così in grado di stipulare accordi internazionali vincolanti per sé e per i suoi stati membri), istituiscono un Servizio Europeo per l'Azione Esterna ed incrementano i poteri dell'Alto Rappresentante (responsabile sia per la Politica estera e di sicurezza comune, sia per la Politica di sicurezza e di difesa comune).

Il secondo saggio di Benedetta Voltolini propone una breve panoramica dell'approccio razionalista e costruttivista allo studio della Politica Estera Europea. Dal testo emerge in tutta chiarezza come non vi sia una definizione universalmente

accettata della PEE e come del resto questo determini una oggettiva difficoltà nel confrontare le varie teorie elaborate. L'autrice però tende a rimarcare come questa situazione non sia da intendersi in maniera assolutamente negativa ma abbia, bensì, dei risvolti positivi. La ricchezza di approcci e la mancanza di termini definitivi universali permette, infatti, di avere un quadro molto ricco e, seppur complesso, completo sul tema della politica estera europea.

La parte seconda del volume, relativa alle politiche e agli strumenti dell'Unione europea, è articolata in quattro capitoli. Il primo, scritto da Michele Comelli, analizza gli strumenti adottati dall'Unione Europea al fine di stabilizzare le aree limitrofe. L'Unione Europea, soprattutto all'indomani della caduta del muro di Berlino, è divenuta infatti un attore di sicurezza anche al di fuori dei confini dei suoi Stati membri, dovendo affrontare la complessa tematica della stabilità dei Paesi appartenenti all'ex blocco sovietico. Le strategie adottate dalla CEE per far fronte alla nuova situazione furono di due tipi: *a)* partenariato e cooperazione per i Paesi che erano stati Repubbliche federate; *b)* adesione all'Unione per gli Stati più contigui ai confini comunitari.

Politica Europea di Vicinato (PEV) e allargamento sono state dunque le parole chiave che hanno contraddistinto l'agire dell'Unione a partire dal 1989. In soli quattro anni (2004-2007) ben dieci Paesi dell'Europa centro-orientale hanno aderito all'Unione spostando così, di fatto, il baricentro europeo verso Est e donando una nuova fisionomia geopolitica. L'allargamento, voluto e promosso dall'Unione al fine di stabilizzare l'Europa centro-orientale, fu espletato grazie ad una

serie di strumenti giuridici (ad esempio partenariati di adesione, valutazioni annuali e finanziamenti per la pre-adesione) messi a punto già a partire dal Consiglio Europeo di Copenhagen nel 1993. Gli obiettivi della PEV erano comunque duplici: se da un lato, infatti, si intendeva garantire benefici ai Paesi vicini e prevenire situazioni di instabilità, dall'altro si voleva evitare l'adesione di Paesi molto lontani dagli *standard* europei.

Se dunque fino al 2007 l'allargamento venne utilizzato come strumento di stabilità, volto a creare una c.d. "comunità di sicurezza" (ossia un gruppo di Stati integrati e che consideravano la guerra uno strumento obsoleto per la risoluzione dei conflitti), fu a partire dal 2008 che l'Unione dovette escogitare nuovi strumenti che perseguissero lo stesso obiettivo della PEV, ma che non implicassero necessariamente l'allargamento. Non solo: aree limitrofe diverse implicano strategie diverse. La PEV rivolta al medio oriente differisce, infatti, da quella incentrata ad interagire con i Paesi appartenenti all'area ex-Sovietica. Proprio a tal proposito, il saggio in questione, redatto nel 2009, non tiene conto degli sviluppi derivanti dalla c.d. primavera araba e risulta, quindi, in parte anacronistico.

Nel capitolo successivo, la studiosa Nathalie Tocci, analizza gli strumenti e le modalità adottate dall'UE nella prevenzione e risoluzione dei conflitti. La promozione dei diritti umani, la democrazia, lo stato di diritto, il buon governo e lo sviluppo economico, sono gli obiettivi che l'Unione intende perseguire quando attivamente impegnata in teatri instabili. Ma a caratterizzare maggiormente l'operato internazionale dell'UE è il *peacebuilding*, ossia il desiderio di creare le condizioni per una

pace duratura attraverso interventi finalizzati alla costruzione dello Stato e allo sviluppo politico, sociale ed economico dello stesso. Nel perseguire tale obiettivo l'UE, oltre a stabilire una cornice legale entro la quale agire, interviene solitamente anche attraverso degli strumenti di intervento esterni. Il primo di questi consiste nel tentativo di far accrescere le competenze allo Stato interessato dall'intervento europeo, fornendo un supporto tecnico e finanziario (sono stati all'uopo istituiti il Fondo Europeo di Sviluppo, lo Strumento di assistenza di preadesione e lo Strumento europeo di vicinato e partenariato). Qualora il conflitto, nonostante sia stato garantito il supporto di cui sopra, non accenni ad arrestarsi, l'UE ha escogitato altri tre meccanismi, volti alla promozione del *peacebuilding*, che differiscono tra loro per il grado di coercizione insito negli stessi. Lo strumento meno vincolante, ma in grado di fornire effetti più duraturi nel tempo, è rappresentato dalla c.d. socializzazione. Tale strategia prevede la realizzazione di contatti istituzionali, politici, economici e sociali tra l'UE e lo Stato terzo, volti alla promozione dei diritti fondamentali. Tali "dialoghi" sono attualmente intrattenuti dall'Unione con la Cina, Angola, Botswana, Burkina Faso, Congo, Gabon, Ghana, Kenya, Mauritania, Mozambico, Nigeria, Senegal, Sud Africa, Swaziland, Uganda e Zimbabwe. Naturalmente la buona riuscita di questo tipo di strategia dipende dalla natura dei contatti; un rapporto labile e saltuario, infatti, difficilmente aiuterà la diffusione del rispetto dei diritti umani nei Paesi terzi. Secondo strumento a disposizione dell'UE è la c.d. condizionalità che può essere positiva o negativa. In generale la condizionalità consiste nello stabilire un rapporto tra i vantaggi

offerti in questo caso dall'UE e l'adempimento di obblighi da parte degli Stati terzi. Poter accedere a dei Fondi europei, avere un rapporto economico privilegiato, piuttosto che essere destinatari di programmi di cooperazione, rappresentano alcuni dei vantaggi che l'UE mette a disposizione dei Paesi terzi, a condizione che questi ultimi rispettino delle richieste mosse dall'Unione stessa, volte alla tutela dei diritti fondamentali, nonché alla stabilizzazione politica del Paese. Terzo ed ultimo meccanismo, consiste nell'applicazione passiva delle regole. Quest'ultima è ovviamente la strategia più vincolante, risponde ad una chiara logica punitiva e viene solitamente messa in atto quando l'obiettivo dell'Unione europea è quello di far aderire il paese terzo all'Unione stessa. Una volta esaminate le strategie e gli strumenti a disposizione dell'UE, l'autrice si interroga sulla effettiva capacità dell'Unione di promuovere la pace. L'efficacia di una politica di *peacebuilding* ovviamente dipende dalla consistenza dei benefici proposti e dai guadagni che i Paesi terzi possono concretamente ottenere rispettando le condizioni imposte dall'Unione, ma ad incidere sul successo è sicuramente anche la credibilità stessa dell'Unione e quanti benefici, in situazioni analoghe e precedenti, quest'ultima abbia saputo assicurare.

Gli ultimi due capitoli sono a cura di Nicoletta Pirozzi ed esaminano non solo il sistema di gestione delle crisi, ma anche le modalità adottate dall'UE al fine di interfacciarsi con altre istituzioni internazionali sia globali sia regionali.

Tutte le strutture preposte alla gestione delle crisi fanno capo al Consiglio dell'Ue. La prima, che svolge un ruolo fondamentale, poiché deputata ad elaborare le politiche esterne

dell'Unione, sempre secondo le linee strategiche dettate dal Consiglio stesso, è il Consiglio Affari Esteri (CAE). Il CAE, oltre ad essere attore principale nella PESC e PESD, cura le questioni commerciali dell'UE, gli aiuti allo sviluppo e coordina gli interventi umanitari. Tale Consiglio, composto dai ministri degli affari esteri dei Paesi membri, è presieduto dall'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza che riveste al contempo anche il ruolo di vice Presidente della Commissione Europea. All'interno del CAE il lavoro viene suddiviso tra vari comitati e gruppi di lavoro quali, ad esempio, il COREPER (Comitato dei rappresentanti permanenti), l'EUMC (Comitato militare dell'UE), il CIVCOM (Comitato incaricato degli aspetti civili della gestione delle crisi), il RELEX (Gruppo di consiglieri per le relazioni esterne) ed infine il Gruppo politico-militare.

Altro organo preposto alla gestione della politica estera dell'UE è lo Stato maggiore, composto da personale militare distaccato dai vari Stati membri ed incaricato di attivare la c.d. allerta rapida, valutare le situazioni sul terreno e pianificare strategicamente le missioni UE.

Omologo civile allo Stato maggiore è il CPCC, ossia la Capacità civile di pianificazioni e condotta (CPCC).

Ovviamente un ruolo attivo viene svolto anche dallo stesso Parlamento europeo (preposto ad approvare il bilancio PESC) e dalla Commissione (chiamata a gestire i fondi stanziati dal Parlamento).

Come sottolinea l'autrice, nonostante l'UE si sia dotata di tutti questi organi per la gestione delle crisi internazionali, l'argomento rimane tuttora in divenire, lasciando così aperti

molti interrogativi. Solamente il tempo saprà infatti indicarci se il nuovo Alto Rappresentante sarà in grado di fornire all'UE la forza politica necessaria al fine di confermare o meglio affermare il ruolo globale dell'Unione.

L'ultimo capitolo analizza infine i rapporti che intercorrono tra l'UE e altre organizzazioni quali le Nazioni Unite, la NATO e l'Unione Africana.

Per quanto concerne le NU, influisce negativamente sul peso dell'UE la mancanza di un seggio unico per l'Unione all'interno del Consiglio di Sicurezza. La proposta italiana formulata nel 1993 di istituire per l'appunto un seggio unico non ha trovato seguito, a causa delle perplessità sollevate dalla Francia e dal Regno Unito, intimorite dall'ipotesi di dover rinunciare al loro ruolo permanente e dalla Germania che da anni aspira ad entrare nel Consiglio di sicurezza. Tale proposta è dunque stata abbandonata e si attende che l'ONU decida di cambiare la propria Carta che ad oggi permette esclusivamente agli Stati di diventare membri dell'Organizzazione.

La mancanza di un seggio non ha però impedito all'UE di cooperare con l'ONU. La cooperazione con l'Organizzazione rappresenta, infatti, un aspetto integrante della politica di sicurezza e difesa europea e si è articolata sia in ambito militare sia civile.

Integrazione economica e difesa militare dell'Unione sono invece da sempre stati gli obiettivi affidati rispettivamente all'UE e alla NATO. Dopo la caduta del muro di Berlino, però, i compiti e le aree geografiche di intervento sono mutati e le competenze delle due organizzazioni hanno iniziato a convergere ed a sovrapporsi. Ad oggi, quindi, permane una



situazione di incertezza su quali siano esattamente i compiti e il raggio di azione rispettivamente dell'UE e della NATO.

I rapporti tra l'UE e le altre organizzazioni internazionali sono dunque in divenire.

In conclusione, il volume risulta molto interessante ed utile per chiunque volesse affrontare l'importante questione della politica estera europea. Tale tematica viene infatti molto approfondita, fornendo un quadro storico-teorico-politico completo e chiaro.

*Lisa Mannello*