

# DA PEDINA A GIOCATORE: COME PUÒ L'EUROPA FARSI VALERE NEI PROSSIMI CINQUE ANNI

Mark Leonard e Carl Bildt

July 2019

## IN BREVE

- La politica estera dell'UE non è in grado di garantire la sicurezza dell'Europa nel mondo di oggi.
- Negli ultimi cinque anni la fiducia tra Bruxelles e gli Stati membri è andata scemando e la politica dell'Unione si è ridotta al minimo comune denominatore delle scelte popolari.
- Nei prossimi cinque anni si prospetta una forte pressione sull'Europa, poiché Russia, Cina e USA minano le istituzioni multilaterali e trattano i rapporti commerciali, dati finanziari e garanzie di sicurezza come strumenti di potere piuttosto che come beni pubblici globali.
- Il nuovo Alto Rappresentante dovrebbe impegnarsi nel riformare il processo di elaborazione della politica estera europea in modo da esercitare una sovranità strategica.
- Nell'attuazione di questa strategia l'Alto Rappresentante necessita di maggiore sostegno da parte di delegati, rappresentanti speciali e ministri degli Esteri a cui vengano attribuiti compiti specifici.
- La nuova leadership di Bruxelles deve restituire alla difesa europea una dimensione operativa, promuovere l'autosufficienza dell'Europa attraverso una forte presenza europea nella NATO e prendere in considerazione innovazioni come il Consiglio europeo di sicurezza.
- L'Europa potrà consolidare la propria coesione solo affrontando seriamente le questioni controverse in seno al Consiglio europeo e al Consiglio Affari esteri. L'Alto Rappresentante dovrà svolgere un ruolo molto più attivo all'interno di questi dibattiti.

## Introduzione

Gli ultimi cinque anni non sono stati certo una passeggiata per la politica estera dell'Unione europea. L'UE è stata meno rilevante, attiva e unita di quanto sperato sull'onda dell'entusiasmo all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2010. I prossimi cinque anni potrebbero rivelarsi ancora più difficili: il mondo è avviato ormai da tempo verso un nuovo ordine basato sulla rivalità geopolitica e sulla strumentalizzazione dei rapporti economici, culturali e persino climatici globali in tal senso. Con la situazione internazionale che degenera in un miasma di rivalità geopolitica, gli europei rischiano di diventare mere pedine nella lotta per la supremazia tra Cina, Russia e Stati Uniti.

Non c'è niente di inevitabile in questo scenario, giacché gli europei hanno il potere di prendere in mano il proprio destino. Collettivamente gli Stati membri dell'UE vantano il più grande mercato unico del mondo, una spesa per la difesa più elevata di qualsiasi altra potenza ad eccezione degli USA, il più grande corpo diplomatico al mondo e i più alti livelli di spesa per lo sviluppo. Ma questi fatti rimarchevoli rischiano di contare ben poco, a meno che gli europei non riescano a sfruttare il proprio potenziale collettivo attraverso l'UE o altri meccanismi. In quest'ottica si rende necessaria una chiara comprensione delle debolezze europee e una valutazione onesta dei motivi per cui esse persistono.

È giunto il momento di tirare le somme e ce n'è un urgente bisogno: i nuovi leader dell'UE entreranno in carica alla fine del 2019; se non capiscono la sfida che li attende e non acquisiscono gli strumenti necessari per modificare l'approccio europeo alla politica estera, chi verrà dopo di loro avrà ben poche chance di successo. Questa analisi si propone pertanto di offrire una sincera valutazione della politica estera dell'UE degli ultimi cinque anni e di avanzare proposte pratiche e costruttive affinché l'Europa riesca a realizzare il proprio potenziale sulla scena mondiale nei cinque anni a venire.

## **Gli ultimi cinque anni**

### **Qualche dato positivo**

A dire il vero negli ultimi cinque anni sono stati apportati molti miglioramenti al sistema di politica estera dell'UE. Innanzitutto il Trattato di Lisbona ha avvicinato la Commissione europea alla politica estera. L'istituzione di delegazioni ha fatto sì che l'UE fosse rappresentata sul campo in paesi di tutto il mondo. Infine l'introduzione della presidenza permanente ha conferito maggiore continuità al processo decisionale dell'UE.

Nel frattempo, con l'adozione della strategia globale dell'UE nel 2016, è stata avviata una discussione indispensabile sulla politica estera e sulla strategia europea in questo ambito. All'interno della discussione si è saputo esprimere in maniera efficace ciò che l'UE rappresenta (multilateralismo, ordine mondiale basato sulle regole e ordine di sicurezza europeo), sottolineando al contempo la necessità di integrare i vari strumenti a disposizione in una strategia comune per la politica estera: gestione delle crisi, sviluppo delle capacità e prospettive di adesione. Inoltre l'UE ha fatto passi avanti in materia di difesa grazie a iniziative quali la Cooperazione strutturata permanente, la Revisione coordinata annuale sulla difesa e il Fondo europeo per la difesa.

L'UE ha anche dato prova di una certa leadership al di fuori dell'ambito della politica estera tradizionale. Per quanto riguarda il commercio, la Commissione europea è stata capace di salvaguardare l'UE dalla minaccia dei dazi, svolgendo nel contempo un ruolo più attivo nel coinvolgere i paesi terzi grazie a una nuova generazione di accordi commerciali. La Commissione ha anche cercato di far avanzare la riforma dell'Organizzazione mondiale del commercio. Nel frattempo, con l'introduzione del Regolamento generale sulla protezione dei dati e le decisioni coraggiose prese dal commissario per la concorrenza, l'UE ha dimostrato di poter ancora agire da regolatore nel settore digitale.

Seppur in assenza di una leadership forte da Bruxelles per quanto concerne la politica estera, gli Stati membri maggiori hanno ottenuto qualche successo nell'affrontare alcune delle sfide più impellenti per la politica europea. La capacità

dell'UE di introdurre e mantenere diversi regimi sanzionatori nei confronti della Russia dopo l'annessione della Crimea e l'istituzione del processo di Normandia hanno contribuito ad attenuare la crisi in Ucraina. La negoziazione di un accordo sui migranti con la Turchia nel 2016 ha alleviato la crisi politica e aperto un nuovo canale di cooperazione con uno dei vicini più influenti dell'UE. Inoltre l'E3, con il sostegno dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, ha svolto un ruolo fondamentale nei negoziati per l'accordo sul nucleare con l'Iran, che per un periodo hanno visto coinvolti anche gli USA.

Tuttavia, lo sviluppo delle capacità a Bruxelles è stato pressoché annullato dal deterioramento della situazione mondiale intorno all'Europa; e l'UE è spesso apparsa come uno spettatore impotente piuttosto che come un attore di politica estera a tutti gli effetti sulla scena internazionale. Per essere chiari, non si tratta soltanto o principalmente di un fallimento di Bruxelles: nel complesso il sistema di politica estera dell'UE è ostacolato dalla mancanza di consenso tra i suoi membri e da una generale riluttanza a delegare a Bruxelles il potere decisionale in materia di politica estera. L'apparato dell'UE si è rivelato incapace di creare un consenso europeo su questioni essenziali come il Medio Oriente, la Russia, i Balcani, il Venezuela, la Cina e, naturalmente, gli Stati Uniti. Di conseguenza l'UE non è stata in grado di agire in maniera efficace su questi capitoli. L'incombente prospettiva della Brexit rischia di peggiorare ulteriormente la situazione.

## **Un ordine che si sgretola**

Il ritorno dell'antagonismo tra grandi potenze ha messo a dura prova il sogno europeo di un ordine mondiale multilaterale. L'ascesa di una Cina autoritaria, la crescente ingerenza della Russia negli affari interni europei e il progressivo isolazionismo degli Stati Uniti sembrano preannunciare la fine del vecchio modello.

La rivalità geopolitica nella sua forma attuale è particolarmente svantaggiosa per l'UE. La struttura stessa dell'UE presuppone infatti che le norme internazionali possano governare le considerazioni di carattere economico e tenerle separate dagli scontri geopolitici. Le questioni di politica economica estera, come il commercio e la politica di concorrenza, sono quindi di competenza di Bruxelles, mentre considerazioni più tradizionalmente geopolitiche, come la politica estera e di difesa o il rapporto con gli USA, rimangono principalmente di competenza degli

Stati membri.

Tuttavia, l'UE si trova oggi di fronte a grandi avversari che trattano tutti questi domini come arene in cui competere per il potere e l'influenza, utilizzando strumenti economici per perseguire fini politici o militari e viceversa. Dal canto suo, l'UE non solo fatica a risponderne nei settori tradizionali della rivalità geopolitica, ma a volte sembra addirittura giocare una partita diversa con regole diverse nei suoi settori di forza, quali il commercio e lo sviluppo. L'UE è impegnata in un incontro amichevole mentre il resto del mondo ha deciso di giocare pesante.

Nel frattempo, la cerchia di partner che l'UE ha cercato di costruirsi nel vicinato si è trasformata in un anello di fuoco. L'UE non è riuscita a stabilizzare l'Ucraina, è stata sempre meno presente in molti paesi dell'Europa orientale e ha ottenuto risultati insoddisfacenti nei Balcani, dove avrebbe potuto svolgere un ruolo molto più incisivo. Ancora più sconcertante è stata la totale mancanza di compattezza su Siria e Libia, dove l'interesse politico collettivo di frenare i flussi di rifugiati non avrebbe potuto essere più forte. Anche in questi paesi gli Stati membri che in passato godevano di un certo peso oltre i confini dell'UE, come la Francia, hanno avuto un'influenza pressoché nulla sugli sviluppi.

La rivalità tra le grandi potenze non solo paralizza il sistema multilaterale globale e blocca il progresso nel vicinato dell'Europa, ma divide sempre di più l'Unione stessa. La Russia, la Cina e gli USA sfruttano regolarmente le divergenze tra gli Stati membri e sono diventati abili nell'annacquare o ostacolare le decisioni dell'UE.

### **Bruxelles e gli Stati membri sempre più distanti**

Forse il fallimento più grande risiede nel crescente distacco tra le istituzioni di politica estera a Bruxelles e gli Stati membri. In teoria l'alto rappresentante e il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), in virtù della posizione unica che occupano, potrebbero fungere da ponte tra la Commissione europea e il Consiglio, ma il SEAE è diventato un braccio della Commissione europea. Per questo motivo, e in parte anche perché prediligono questa linea di condotta, gli Stati membri si sono concentrati sulla propria politica estera e non hanno investito a sufficienza nei meccanismi dell'UE. Anche le divergenze est-ovest e nord-sud hanno eroso la coesione in materia di politica estera, rendendo molto più arduo il lavoro dell'alto rappresentante. Per tutte queste ragioni l'apparato di politica estera dell'UE ha

perso la fiducia degli Stati membri, molti dei quali assumono puntualmente impegni di politica estera senza fare riferimento alle istituzioni di Bruxelles.

A livello politico l'UE ha evitato di affrontare seriamente l'argomento. Questo vale sia per il Consiglio europeo che per il Consiglio Affari esteri (CAE) e il Gymnich. La mancanza di una trattazione seria di tali tematiche si è ripercossa sul Comitato politico e di sicurezza (CPS), un formato che non è stato sfruttato abbastanza. L'alto rappresentante e il presidente del Consiglio non sono riusciti a instaurare una collaborazione efficace per sottoporre il piano dell'alto rappresentante all'attenzione dei capi di Stato e di governo.

In parte il problema è che l'attuale alto rappresentante ritiene che il proprio compito sia quello di rispecchiare il consenso europeo piuttosto che forgiarlo, e infatti finora ha in gran parte realizzato le volontà degli Stati membri. Ma in un momento di forti contrasti interni, in cui le grandi potenze fanno di tutto per dividere l'UE, questa mancanza di iniziativa rischia di vanificare gli sforzi tesi a elaborare una politica estera europea unificata e ambiziosa.

La strategia globale dell'UE riflette questo approccio: se da un lato ha aiutato l'UE ad adeguarsi ai nuovi rapporti di potere, dall'altro, invece di promuovere un reale consenso tra gli Stati membri (come peraltro fece la strategia del 2003), è servita a ridurre le ambizioni europee, spostando l'accento dalla trasformazione alla resilienza. Di fatto la strategia globale non è all'altezza del proprio nome: innanzitutto non è globale, in quanto si concentra sul ruolo regionale dell'UE e non ha quasi nulla da dire sull'Asia, sull'Africa, né tantomeno sugli USA. Inoltre non si tratta nemmeno di una vera e propria strategia, in quanto si estende per 53 pagine (contro le 13 di quella del 2003) offrendo ben poche indicazioni sull'allocazione delle risorse finanziarie, diplomatiche o militari dell'UE. Cosa ancora più grave, il referendum sulla Brexit e l'ascesa di Donald Trump a presidente degli USA hanno reso la strategia obsoleta ancora prima che venisse pubblicata. La prossima versione della strategia dell'UE dovrà essere ampliata per includere nuove sfide come la sicurezza informatica, l'intelligenza artificiale, il cambiamento climatico e, naturalmente, la Cina. E allo stesso tempo dovrà essere molto più breve.

Per certi versi le prestazioni della politica estera dell'UE negli ultimi cinque anni hanno ristretto il campo di applicazione degli strumenti disponibili. Anziché

realizzare l'aspirazione formulata nel Trattato di Lisbona di integrare difesa, diplomazia e aiuti allo sviluppo in una politica estera più coerente, l'UE ha destinato le sue maggiori risorse a obiettivi sempre più modesti. Per quanto riguarda la politica di difesa, l'UE si è concentrata sulla politica industriale, mentre la politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) è stata ampiamente smilitarizzata. Solo sei delle 16 missioni PSDC attualmente in corso sono militari e, di queste, due sono in parte civili, mentre altre due sono di tipo navale. Uno dei fattori che mina la credibilità dell'UE è la sua riluttanza a ricorrere a strumenti come i gruppi tattici. Per quanto riguarda la diplomazia, il SEAE rimane assente dai maggiori conflitti – in Ucraina, Siria, Libia e Yemen – e restio a sostenere le iniziative degli Stati membri. Inoltre, con la possibile eccezione degli accordi sui migranti con la Turchia e altri paesi, l'UE non ha usato il sostegno allo sviluppo come elemento di una chiara strategia comune. In assenza di un approccio integrato la politica estera dell'UE ha talvolta assunto l'aspetto di una "macchina sanzionatoria", ma anche questo è dipeso non tanto da una volontà collettiva, quanto piuttosto dalle pressioni esercitate dagli USA e da Stati membri quali il Regno Unito.

Uno degli indicatori di questa progressiva perdita di compattezza è la scarsa partecipazione dei ministri degli esteri dell'UE a riunioni formali come quelle del CAE, dove spesso presenziano solo a una parte della discussione o inviano funzionari di grado inferiore a fare le loro veci. Come se non bastasse, anche quando sono presenti la mancanza di coesione tra di loro finisce spesso per impedire qualsiasi iniziativa: Stati membri come l'Ungheria boicottano puntualmente i tentativi di concordare posizioni unificate di politica estera. Invece di lasciare che questi paesi restino isolati, il primo istinto del SEAE è quello di stemperare le dichiarazioni comuni, sprecando tempo prezioso e danneggiando la credibilità dell'UE. Un tempo i ministri facevano di tutto per evitare l'isolamento, mentre oggi viene sbandierato da chi cerca il consenso della piazza nelle capitali nazionali.

La decisione della Commissione europea di invocare l'articolo 7 contro la Polonia e il ricorso dell'UE al voto a maggioranza qualificata per imporre le quote migratorie hanno contribuito a creare un clima di sfiducia. Ne deriva una situazione deplorabile in cui i paesi dell'Europa centrale e orientale che non stanno violando lo Stato di diritto, come gli Stati baltici e la Slovacchia, si sentono spinti a schierarsi

con la Polonia e l'Ungheria.

## **I prossimi cinque anni**

### **Nubi all'orizzonte**

Molti a Bruxelles respingerebbero l'accusa secondo cui la politica estera dell'UE si sarebbe indebolita, addirittura regredendo in alcuni settori. Al contrario, risponderebbero che si tratta di un lavoro ancora in corso e che negli ultimi cinque anni si sono registrati miglioramenti lenti ma costanti dei meccanismi a disposizione degli Stati membri.

Purtroppo il mondo non aspetterà. Molte delle tendenze che oggi gravano sull'UE potrebbero accentuarsi nei prossimi cinque anni.

Gli USA di Trump stanno adottando la strategia della guerra economica contro l'UE per guadagnare terreno nelle controversie commerciali. Tentano anche attivamente di dividere gli Stati membri, chiedendo ai governi dell'Europa centrale e orientale se intendono veramente lasciare che i loro accordi in materia di sicurezza vengano minati dai problemi bilaterali di Berlino e Bruxelles con Washington. Nei prossimi mesi la coesione dell'UE sarà messa duramente alla prova in Medio Oriente e nelle relazioni con paesi quali la Russia e la Turchia. Ma la Cina sarà la maggiore fonte di difficoltà transatlantiche.

Le relazioni trilaterali tra USA, Cina e UE determineranno l'assetto dell'economia globale nel prossimo secolo; insieme questi tre attori rappresentano la metà del PIL mondiale. Di recente l'UE è riuscita a condurre una politica estera economica comune nei confronti della Cina, ma non ha saputo rispondere adeguatamente alla sfida geopolitica cinese in Asia orientale, né tantomeno in Africa e nel Medio Oriente. Nonostante gli sforzi compiuti, l'UE non ha capito di condividere con gli USA l'interesse ad affrontare la sfida cinese e non ha saputo formare un fronte unito o, meglio ancora, sfruttare questo interesse condiviso al fine di allentare le tensioni tra Washington e le capitali europee.

Per quanto riguarda la Russia, l'UE ha superato le aspettative concordando e mantenendo un regime di sanzioni severe dopo l'invasione russa dell'Ucraina nel 2014. Tuttavia l'Europa non ha mai veramente definito i propri interessi nei



confronti della Russia. L'UE dovrebbe adottare un approccio duplice di sanzioni da un lato e dialogo dall'altro, ma non dispone di una politica comune al di là delle sanzioni, che sono avulse da qualsiasi strategia politica. Gli Stati membri ripongono scarsa fiducia nelle capacità dell'alto rappresentante di dialogare con i russi e, in ogni caso, non esistono formati di dialogo e discussioni strategiche tra l'UE e la Russia. Questo vuoto è stato colmato dalle relazioni bilaterali instaurate dai singoli Stati membri. Un giorno le sanzioni potrebbero essere revocate perché uno Stato membro si opporrà al rinnovo e allora l'UE resterebbe a mani vuote.

L'UE non dispone neppure di una strategia chiara sul cambiamento climatico, settore in cui gli europei hanno dato prova di leadership sostenendo l'accordo di Parigi sul clima dopo il ritiro degli USA. Nonostante il chiaro mandato d'azione che è scaturito dalle elezioni del Parlamento europeo di quest'anno, permangono grandi divergenze tra gli Stati membri e l'UE fatica a concretare le ambizioni dichiarate.

Pertanto la nuova squadra a Bruxelles, piuttosto che concentrarsi sul progressivo consolidamento dei processi interni dell'UE, dovrà impegnarsi ad affrontare la situazione geopolitica sempre più precaria in cui versa. Non sarà un compito facile, perché di fatto non tutti gli Stati membri vogliono che Bruxelles se ne faccia carico e in pochissimi credono che l'apparato europeo nella sua forma attuale sia in grado di svolgerlo.

Allo stesso tempo la maggior parte degli Stati membri concorda sul fatto che l'UE debba formulare una risposta geopolitica alla sfida posta dalle grandi potenze e che nessuno Stato membro dell'UE possa riuscirci da solo. La nuova squadra di Bruxelles potrebbe guadagnarsi la fiducia degli Stati membri se dimostrasse di prendere sul serio lo scenario geopolitico in cui si trova l'UE, di impegnarsi nel sostenere i singoli Stati ad affrontare i loro problemi di politica estera e di utilizzare la propria influenza e il proprio potere strutturale per creare consenso sulla politica estera.

## Cosa fare?

### Riformare Bruxelles

In base al quadro globale appena illustrato, il compito principale della nuova leadership europea non sarà tanto quello di elaborare nuove politiche estere, quanto quello di stabilire un meccanismo e un approccio competenti che godano della fiducia degli Stati membri. Ci sono limiti al potere di persuasione, ciononostante Bruxelles può fare molto per indurre gli Stati membri a cooperare. Innanzitutto può fissare le priorità e "costringere" gli Stati membri ad affrontare collettivamente grandi questioni che i singoli Paesi altrimenti potrebbero scegliere di ignorare. Bruxelles può anche presentare analisi pertinenti, esponendo fatti e considerazioni cruciali su cui basare le discussioni e il processo decisionale degli Stati membri. In questo senso, ad esempio, i capi missione dell'UE dovrebbero produrre più spesso rapporti congiunti sotto il coordinamento della delegazione dell'UE locale. L'UE deve impegnarsi attivamente per organizzarsi meglio e assumersi maggiori responsabilità per la propria sicurezza. I leader a Bruxelles dovranno prendere in considerazione misure che vadano oltre la concezione abituale delle competenze dell'UE.

- Il Consiglio europeo deve avviare una discussione seria sulle priorità della politica estera dell'UE. Tale discussione dovrebbe essere predisposta dai ministri degli Esteri e dal CPS. La politica estera viene elaborata sempre più spesso dai capi di Stato e di governo, per cui bisogna migliorare il collegamento tra questo livello e quello dei ministri degli esteri. Occorre un presidente del Consiglio europeo forte, che si interessi seriamente alla politica estera dell'UE e lavori a stretto contatto con un alto rappresentante, il quale a sua volta si faccia portavoce del suo programma presso i ministri degli esteri. Il presidente del Consiglio europeo dovrebbe inoltre assumere un ruolo più attivo nella politica estera dell'UE e consolidare la propria presenza sulla scena internazionale come una sorta di presidente del consiglio di amministrazione dell'UE.
- Una delle priorità dovrebbe essere quella di concordare un programma incentrato sulla "sovranità dell'UE in un mondo multipolare". Tale programma dovrebbe comprendere elementi economici e finanziari (gestione delle

sanzioni secondarie, ruolo del dollaro, sistemi di pagamento, screening degli investimenti e regolamentazione delle tecnologia), elementi di sicurezza e difesa (promozione di una maggiore responsabilità europea e resistenza alle minacce convenzionali e ibride, comprese quelle informatiche) ed elementi politico-diplomatici (esplorazione delle possibilità di organizzazione europea rispetto a questioni multilaterali). Il nuovo alto rappresentante e il presidente della Commissione europea dovrebbero essere incaricati di predisporre un programma che il Consiglio europeo dovrà attuare.

- Nei prossimi anni l'UE deve mantenere il proprio ruolo di leader mondiale nel campo dell'ecologia, raggiungendo l'obiettivo dell'abbattimento delle emissioni di carbonio entro il 2050 e sostenendolo con maggiori sforzi diplomatici sulla scena mondiale. Occorre anche esaminare come le questioni climatiche si inseriscono in altre politiche. Ad esempio l'UE potrebbe concentrarsi su politiche di prevenzione dei conflitti e di gestione delle crisi sensibili al clima, valutando anche in che modo la propria politica commerciale può far leva in questo ambito.
- Non potendo coprire da solo l'intero programma, l'Alto Rappresentante avrà bisogno del sostegno di commissari europei che si occupino anche di questioni regionali fondamentali su mandato del Consiglio: il Sahel, i Balcani e il partenariato orientale. Potrebbe esserci anche un commissario per la difesa e uno per le minacce informatiche e ibride. Un'altra opzione consisterebbe nel ricorrere in modo più frequente ed efficace ai rappresentanti speciali dell'UE. Un tempo queste figure seguivano da vicino e con particolare attenzione questioni di interesse per l'UE, tenendo informati gli Stati membri. I rappresentanti speciali, tra cui anche ministri degli esteri dell'UE, potrebbero quindi tenere informati gli Stati membri e presentare relazioni scritte al CPS sia su conflitti specifici che su questioni trasversali, come per esempio sul disarmo. Un terzo approccio consisterebbe nel conferire incarichi speciali ai ministri degli esteri dell'UE. Esiste un precedente in tal senso: Catherine Ashton aveva incaricato Radoslaw Sikorski e Frank-Walter Steinmeier di rappresentare l'UE in Georgia, e Sikorski e Carl Bildt in Moldavia.
- Il ruolo, il contributo e l'impatto del SEAE dovrebbero essere riesaminati all'inizio del mandato del nuovo alto rappresentante. A un anno dalla creazione del Servizio fu effettuato un riesame da cui scaturirono alcune

riforme. Da allora, però, nessuno si è occupato sistematicamente di tali questioni. L'UE è riuscita a creare delegazioni efficaci nei paesi chiave e a dotare il SEAE e la Commissione europea di competenze in materia di politica estera. Tuttavia non è riuscita a concentrare tali competenze in un'intensa attività di analisi strategica, né a comunicare i risultati dell'analisi alle istituzioni chiave al di fuori del SEAE o agli Stati membri. L'alto rappresentante dovrebbe cercare di promuovere sia l'analisi strategica che la pianificazione, nonché un processo più sistematico di diffusione delle informazioni.

## **Riorganizzare la difesa europea**

La NATO rimarrà l'organo centrale per la difesa territoriale dell'Europa dalla Russia e da altre minacce, ma per tutti gli altri ambiti della sicurezza gli europei devono trovare il modo di organizzarsi meglio e assumersi maggiori responsabilità, sia in vista di una migliore collaborazione con gli Stati Uniti, sia per essere in grado di agire da soli se necessario. Qualora il Regno Unito dovesse uscire dall'UE, le due parti dovrebbero stipulare un trattato di sicurezza che consenta loro di condividere informazioni e di collaborare nella lotta al terrorismo e alla criminalità. Inoltre serviranno nuovi meccanismi per lo scambio di opinioni e informazioni, nonché per la cooperazione nell'ambito di sanzioni e operazioni. Nel creare tali meccanismi gli europei potrebbero cogliere l'occasione per sviluppare strutture generalmente più utili. Tali strutture potrebbero includere:

- Un **Consiglio di sicurezza europeo** - Questa idea è stata lanciata da Angela Merkel e poi ripresa da Emmanuel Macron. Il Consiglio avrebbe un triplice obiettivo: condurre una discussione strategica, impegnarsi con il Regno Unito e consentire a chi ne ha la volontà e le capacità di fare progressi. Il SEAE fornirebbe il segretariato del consiglio, coordinerebbe l'infrastruttura di delegati e gruppi preparatori di cui un tale consiglio avrebbe inevitabilmente bisogno, e quindi assumerebbe il compito di definire l'agenda e avvertire gli Stati membri di sviluppi che questi potrebbero altrimenti trascurare.

Esistono vari modelli che potrebbero essere adottati per l'organizzazione di un Consiglio di sicurezza europeo. Da un lato c'è il modello del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, con membri permanenti e a rotazione.

All'estremo opposto c'è l'idea di invitare il Regno Unito ad unirsi al Consiglio europeo una volta all'anno, nel frattempo coinvolgendolo occasionalmente nelle riunioni del CAE e del CPS. Un modello intermedio è quello del Consiglio di pace e sicurezza dell'Unione africana, i cui membri sono eletti per due o tre anni all'interno di gruppi regionali (gli europei dell'est avrebbero due seggi, gli europei dell'ovest avrebbero tre seggi e così via). Uno dei vantaggi dell'istituzione di un Consiglio europeo di sicurezza potrebbe essere anche quello di fungere da sovrastruttura politica per l'Iniziativa europea d'intervento, un'iniziativa di difesa congiunta guidata dalla Francia che coinvolge dieci Stati membri, nata all'esterno delle istituzioni dell'UE e volta a sviluppare una cultura strategica e militare comune.

- **Organizzare il pilastro europeo in seno alla NATO** – La NATO e gli USA rimangono centrali per la difesa europea, ma non per questo l'oneroso compito di rafforzare la presenza militare dell'Alleanza nell'Europa centrale e orientale, secondo quanto concordato al vertice NATO del 2014 in Galles, deve ricadere sugli americani. Neanche l'istituzione di nuove basi operative avanzate deve dipendere unicamente dalle forze armate americane.

Gli alleati europei dovrebbero pertanto riflettere sulla possibilità che gli USA comincino a ridurre l'appoggio fornito attraverso l'iniziativa europea di deterrenza. La nuova leadership dell'UE, insieme ai principali Stati membri, farebbe bene ad anticipare tale sviluppo e prepararsi a reagire, non tanto con l'offerta immediata di subentrare agli attuali sforzi americani, ma piuttosto proponendo di emularli. Gli USA guidano uno dei quattro battaglioni multinazionali che costituiscono la Enhanced Forward Presence della NATO (unità di circa 1.500 militari con sede in Estonia, Lettonia, Lituania e Polonia, guidate rispettivamente da Regno Unito, Canada, Germania e USA). Svolgono inoltre un ruolo di primo piano nella Tailored Forward Presence nella regione del Mar Nero. Nel complesso gli USA godono di una presenza, una familiarità e una credibilità nella regione che invece mancano agli alleati dell'Europa occidentale. Gli europei dovrebbero prendere in considerazione l'istituzione di nuove basi proprie, anche permanenti. L'idea di "Fort Trump" avanzata dalla Polonia è discutibile perché si muove nella direzione sbagliata, chiedendo di più agli USA e aggirando la NATO. Se non altro però ha il merito

di riconoscere implicitamente l'errore commesso al vertice del Galles, ovvero quello di astenersi dallo stabilire basi permanenti sul territorio degli ex alleati del Patto di Varsavia per non urtare la sensibilità russa. La costruzione di una base anche piccola in Polonia da parte degli Stati membri dell'UE sarebbe una potente dimostrazione della solidarietà europea in materia di difesa.

L'UE dovrebbe anche assumere la guida della missione NATO in Kosovo per dimostrare agli USA che fa sul serio e che può dare un vero contributo. Simili misure si riveleranno particolarmente convincenti per Washington se Bruxelles riuscirà a formulare delle ambizioni europee in seno alla NATO e si assumerà la responsabilità di contribuire in maniera sostanziosa allo sviluppo delle capacità che la NATO intende raggiungere in futuro.

- **Rendere di nuovo operativa la difesa europea** – Uno dei modi in cui gli europei possono sviluppare una cultura strategica comune è quello di scendere in campo insieme. A tal fine dovrebbero cercare di reintrodurre una dimensione operativa nella politica estera dell'UE. Andrebbero organizzate esercitazioni dei gruppi tattici, i quali dovrebbero essere associati agli sforzi dell'UE per la gestione civile delle crisi e messi a disposizione dell'ONU qualora opportuno, ad esempio a supporto delle missioni in Libia o nella città yemenita di Hudayda. Si potrebbe anche ricorrere ai gruppi tattici per il piano 30-30-30-30 della NATO, in base al quale la NATO dovrebbe essere in grado di dispiegare 30 battaglioni terrestri, 30 squadroni di caccia aerei e 30 navi entro 30 giorni dalla messa in allerta.

## **Trovare unità e coinvolgere gli Stati membri**

La politica estera dell'UE opera all'unanimità per consentire ai paesi di salvaguardare i propri interessi vitali. In passato gli Stati membri ricorrevano raramente a questa prerogativa e si impegnavano a fondo per evitare l'isolamento. Recentemente, però, una minoranza di Stati membri ha cominciato a ostacolare il processo decisionale dell'UE al fine di conquistare il favore di potenze terze. Ungheria, Grecia e Slovenia, ad esempio, hanno bloccato o mitigato risoluzioni critiche nei confronti della Cina legate alla violazione dei diritti umani e all'arbitrato internazionale sul Mar Cinese Meridionale.

Si potrebbe essere tentati di aggirare la situazione introducendo il voto a

maggioranza qualificata in politica estera. Tale proposta non è del tutto priva di validità, ma presenta dei problemi sia pratici che filosofici. L'ostacolo pratico risiede nel fatto che è necessaria l'unanimità per introdurre il voto a maggioranza qualificata. Da un punto di vista filosofico sarebbe molto meglio se l'UE riuscisse a far capire agli Stati membri che indebolendo l'UE si indeboliscono a loro volta. Il ricorso al voto a maggioranza qualificata sulle quote dei rifugiati si è rivelato controproducente, in quanto alcuni Stati membri si sono semplicemente rifiutati di rispettare la decisione dell'UE e l'UE non è stata in grado di imporsi.

La sfida a lungo termine sta nel costruire un modello di vera solidarietà europea, dimostrando che l'UE è la prima linea di difesa degli interessi fondamentali di molti paesi. Da un punto di vista generico, per creare questa solidarietà bisogna agire e mostrarsi attivi. Ciò significa che l'UE può promuovere al meglio la fiducia reciproca attraverso l'esperienza pratica dell'azione comune. La politica estera si rafforzerà solo se verrà ampiamente esercitata. Più nello specifico, per progredire in questa direzione, l'UE può prendere alcuni provvedimenti:

- Anziché evitare le questioni controverse, il Consiglio europeo e il CAE dovrebbero inserirle nell'ordine del giorno delle loro riunioni al fine di individuare possibili compromessi e conciliare le posizioni contrastanti. Le discussioni dovrebbero essere ben preparate, con proposte chiare formulate dal SEAE o da “nuclei” di Stati membri. Al termine della discussione l'alto rappresentante dovrebbe trarre le principali conclusioni e definire le tappe successive.
- L'Alto Rappresentante dovrebbe istituire nuclei di Stati membri che lavorino su questioni controverse e cerchino di sviluppare soluzioni e posizioni comuni che vadano oltre il minimo comune denominatore. Questi nuclei non dovranno essere limitati agli Stati membri più grandi: nella maggior parte dei casi sarà importante garantire che siano rappresentati anche gli Stati membri più piccoli per i quali la questione trattata risulti particolarmente rilevante. Se tutti gli Stati membri dell'UE si unissero per formare almeno un gruppo rilevante per loro, potrebbero nutrire abbastanza interesse in questo formato da sentirsi scoraggiati dall'abusarne.
- I nuclei che opererebbero per conto dell'UE sarebbero tenuti a riferire sempre agli altri Stati membri sul proprio operato. A tal fine potrebbero includere rappresentanti delle istituzioni europee, come è avvenuto nei

negoziati E3+3 con l'Iran. Questa procedura, con l'alto rappresentante che funge da meccanismo di rassicurazione attiva e mediatore per gli altri Stati membri, contribuirebbe a rafforzare la legittimità di simili formati all'interno dell'UE. La Germania e la Francia potrebbero, ad esempio, indicare la strada da seguire e modificare in tal senso il processo di Normandia su Russia e Ucraina.

- Nel caso in cui non riescano a compiere progressi, gli Stati membri dell'UE dovrebbero fare in modo che un singolo Stato membro non possa annacquare o ostacolare le loro iniziative e dichiarazioni. Una possibile soluzione sarebbe quella di rilasciare dichiarazioni come gruppo dei 27 (o 26 dopo la Brexit) se necessario, piuttosto che accettare ritardi, misure attenuate o intoppi.

## **Guardando avanti**

Questi sforzi chiaramente sono solo l'inizio. L'UE dovrà elaborare delle strategie all'altezza delle grandi sfide geopolitiche poste dalla Russia, dalla Cina e persino dagli USA. Dovrà inoltre concordare nuovi approcci per spegnere l'anello di fuoco che la circonda, estendendosi dai Balcani al Medio Oriente e al Sahel. Ma prima ancora di poter discutere tali strategie, le istituzioni dell'UE devono rafforzare la propria leadership e riconquistarsi la fiducia degli Stati membri. Solo in questo modo l'UE sarà in grado di rappresentarli adeguatamente in politica estera e difendere i loro principali interessi dalle aggressioni esterne. I passi sopra delineati puntano in questa direzione, offrendo una base solida su cui costruire un senso di unità europea. Per un'UE così rinnovata sarà relativamente facile gestire problemi come una Russia revisionista, una Cina forte e le interferenze degli Stati Uniti – problemi che oggi appaiono del tutto insormontabili.

## **Gli autori**

*Mark Leonard* è co-fondatore e direttore dello European Council on Foreign Relations. Per Project Syndicate tiene una rubrica di questioni internazionali che viene diffusa su varie testate e i suoi saggi sono apparsi in numerose pubblicazioni. Leonard è autore di *Why Europe Will Run the 21st Century* e *What Does China Think?* e il curatore di *Connectivity Wars*. Presenta il podcast settimanale dello ECFR "The World in 30 Minutes" ed è stato presidente del Global Agenda Council



on Geo-economics del Forum Economico Mondiale.

*Carl Bildt* è stato primo ministro e ministro degli esteri svedese. Ha svolto funzioni internazionali presso l'UE e l'ONU, soprattutto in relazione ai conflitti nei Balcani. Ha copresieduto i colloqui di pace di Dayton sulla Bosnia ed è stato il primo alto rappresentante nel paese. In seguito ha ricoperto il ruolo di inviato speciale del segretario generale dell'ONU Kofi Annan nella regione.

## **Ringraziamenti**

Questo articolo riflette le opinioni degli autori che ne sono pertanto gli unici responsabili, ma è stato enormemente migliorato grazie a numerosi contributi. Ringraziamo soprattutto Miroslav Lajcak per aver ospitato un ritiro sul futuro della politica estera dell'Unione Europea sui monti Tatra; insieme ai due autori erano presenti Camille Grand, Anne-Karin Eneström, Stefan Lehne e Klaudia Bederkova, i quali hanno gentilmente commentato il testo. Abbiamo ricevuto contributi scritti e commenti straordinariamente acuti e originali da parte dei nostri eccezionali colleghi dello European Council on Foreign Relations, tra cui Julien-Barnes Dacey, Susi Dennison, Jonathan Hackenbroich, Manuel Lafont Rapnouil, Nicu Popescu, Jeremy Shapiro, Vessela Tcherneva, José Ignacio Torreblanca e Nick Witney. Siamo grati a Miroslav Lajcak, Josep Borrell, Janis Mazeiks e Peter Javorcik per gli ottimi commenti forniti durante una cena in Lussemburgo nel giugno 2019. Alla riunione annuale del Consiglio di ECFR, ospitata da Isabel Mota, Helle Thorning-Schmidt ha guidato una discussione su una bozza del documento, con molti saggi interventi da parte dei membri del Consiglio di ECFR. Abbiamo anche beneficiato del contributo dei membri del board di ECFR Franziska Brantner, Ian Clarkson, Marta Dassu, Lykke Friis, Sylvie Kauffmann, Ivan Krastev, Andrzej Olechowski, Norbert Roettgen, Javier Solana e Helle Thorning-Schmidt. Jeremy Shapiro ha migliorato la struttura e il rigore delle argomentazioni di una prima stesura, e non avremmo potuto augurarci un redattore più attento e meticoloso di Adam Harrison.

## ECFR

Lo European Council on Foreign Relations (ECFR) è il primo think-tank paneuropeo, fondato nell'ottobre 2007 con l'obiettivo di condurre ricerca e promuovere un dibattito informato sullo sviluppo di una politica estera europea coerente, efficiente e basata su valori europei. ECFR ha elaborato una strategia imperniata su tre elementi che ne definiscono le attività:

- Un Consiglio paneuropeo. ECFR ha istituito un consiglio di oltre 300 membri illustri – politici, decision makers, intellettuali e imprenditori provenienti da Stati membri dell'UE o paesi candidati all'adesione – che si riunisce una volta all'anno in seduta plenaria. Tramite gruppi di ricerca suddivisi per aree geografiche e tematiche, i suoi membri forniscono consulenze e valutazioni politiche allo ECFR e ne sostengono l'attività nei rispettivi paesi di appartenenza. Il Consiglio è presieduto da Carl Bildt, Lykke Friis, e Norbert Röttgen.
- La presenza fisica nei principali Stati membri dell'UE. ECFR è l'unico think-tank europeo a disporre di uffici a Berlino, Londra, Madrid, Parigi, Roma, Sofia, Varsavia. Le nostre sedi svolgono la funzione di centri per la ricerca, il dibattito, la promozione e la comunicazione.
- Una fucina di idee contagiose che facciano parlare le persone. ECFR ha riunito una squadra eccellente di ricercatori ed esperti da tutta Europa che svolgono progetti di ricerca innovativi ed elaborazione di politiche a valenza paneuropea. ECFR produce ricerche originali, pubblica rapporti politici, ospita incontri privati, dibattiti pubblici e riunioni degli "amici di ECFR" nelle capitali dell'UE, e diffonde le notizie attraverso i principali mezzi di comunicazione.

ECFR è un ente di beneficenza finanziato dalle Open Society Foundations e dai generosi contributi di altre fondazioni, individui ed enti aziendali. Questi donatori ci consentono di pubblicare le nostre idee e di sostenere una politica estera dell'UE basata sui valori. ECFR lavora in collaborazione con altri think-tank e organizzazioni, ma non concede sovvenzioni a individui o istituzioni [www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu)

Lo European Council on Foreign Relations non assume posizioni collettive. Questo documento, come tutte le altre pubblicazioni di European Council on Foreign Relations, riflette esclusivamente le opinioni degli autori. I diritti d'autore di questa pubblicazione appartengono a European Council on Foreign Relations. Non è consentito copiare, riprodurre, ripubblicare o diffondere in alcun modo il contenuto di questa pubblicazione, tranne che per uso personale e non commerciale. Per qualsiasi altro utilizzo è richiesta l'autorizzazione scritta di European Council on Foreign Relations.

© ECFR July 2019. ISBN: 978-1-911544-94-4. Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 4th Floor, Tennyson House, 159-165 Great Portland Street, London W1W 5PA, United Kingdom.