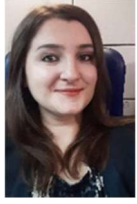


POLITICA ESTERA EUROPEA: CRITICITA' E PROSPETTIVE

AESI 2020

INDICE

1. Cosa si intende per politica estera europea.	2
2. Politica Estera e Sicurezza Comune (PESC); Alto Rappresentante; Servizio Europeo Azione Esterna (SEAE); Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO); Strategia Globale UE (EUGS); Politica Europea di Vicinato (PEV).	3
3. PSDC (Politica europea di sicurezza e difesa comune) e il complicato rapporto con la NATO.	5
4. Rapporto con altri Stati nella cooperazione in ambito nucleare, con riferimento al caso iraniano.	7
5. Necessità di una cooperazione internazionale nelle politiche climatiche	10
6. Le missioni dell'Unione europea nell'ambito della PSDC.	12
7. La politica estera europea: criticità e prospettive. Esiste una geopolitica europea?	15
8. Riflessioni conclusive. L'Europa che c'è.	17
Sitografia.	19



Cristina Brisku: Università degli Studi Roma Tre, facoltà di Scienze politiche

1. Cosa si intende per politica estera europea.

L'azione esterna dell'UE trova il suo fondamento nei due trattati chiave dell'unione: il TUE negli articoli da 21 a 46, e il TFUE negli articoli da 205 a 222. Tali articoli forniscono all'Unione gli strumenti per fornire assistenza e cooperare con i paesi non-UE, creare reti organizzative e partenariati. L'Unione, in forza di questi due trattati, può concludere accordi internazionali sia con i singoli stati che con organizzazioni internazionali, regionali o globali.

L'azione esterna ha principi e obiettivi predeterminati che trovano esplicitazione nell'art. 21 TUE. I valori fondanti l'Unione sono: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale. L'azione esterna ha come finalità la propria sicurezza, indipendenza e integrità, la promozione dei propri valori, la pace e sicurezza internazionale, lo sviluppo sostenibile, la liberalizzazione delle economie mondiali, la solidarietà e cooperazione.

Gli ambiti di intervento dell'azione esterna dell'Unione Europea possono essere sintetizzati in sei macroaree. La prima è identificata nella Politica Estera di Sicurezza Comune e la parallela Politica Estera di Difesa Comune. Le istituzioni di riferimento sono, oltre alla Commissione e al Parlamento europei, l'Alto Rappresentante e il Servizio europeo per l'azione esterna, di cui si parlerà più dettagliatamente nei successivi paragrafi. La seconda macroarea di intervento dell'azione esterna è la cooperazione allo sviluppo: ha come obiettivo quello promuovere lo sviluppo economico, sociale e ambientale per contrastare la povertà. L'azione dell'UE in questo contesto non inibisce quella dei singoli stati, ma va coordinata sia con questi che con l'azione delle organizzazioni internazionali. L'aiuto umanitario è la terza area di intervento: vengono forniti assistenza, soccorso e protezione ai paesi non-UE che sono colpiti da catastrofi naturali o scatenate dall'uomo. La quarta macroarea è l'assistenza economica, finanziaria, e tecnica ai paesi in via di sviluppo. L'assistenza deve essere ragionevolmente compatibile con la politica di sviluppo della stessa Unione. La politica commerciale comune è la quinta macroarea di intervento dell'azione esterna, nonché competenza esclusiva dell'UE, in cui il Parlamento e il Consiglio sono co-legislatori. In questo ambito, l'unione doganale UE contribuisce allo sviluppo coerente del commercio internazionale e alle sue decrescenti restrizioni (ad esempio l'abbassamento delle barriere doganali), come anche all'agevolazione degli investimenti esteri diretti. L'ultima macroarea concerne la clausola di solidarietà, che fornisce la base per

tutti gli accordi tra UE e i suoi Stati in materia di prevenzione del terrorismo, e assistenza in caso di minaccia, e assistenza in caso di catastrofi.



Giulia Poleggi: Università degli Studi di Siena, facoltà di Scienze Internazionali e Diplomatiche.

2. Politica Estera e Sicurezza Comune (PESC); Alto Rappresentante; Servizio Europeo Azione Esterna (SEAE); Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO); Strategia Globale UE (EUGS); Politica Europea di Vicinato (PEV).

La politica estera e di sicurezza comune dell'UE, volta a risolvere i conflitti e a promuovere l'intesa a livello internazionale, si basa sulla diplomazia e il rispetto delle norme internazionali. Questa consente all'Unione di esprimersi con una sola voce e di agire collettivamente sulla scena mondiale, permettendo agli Stati membri di affrontare sfide che autonomamente non potrebbero gestire e garantendo ai cittadini dell'UE sicurezza e pace.

La politica estera e di sicurezza dell'UE si prefigge di preservare la pace, rafforzare la sicurezza internazionale, promuovere la collaborazione tra Stati membri, sviluppare e consolidare lo Stato di diritto e tutto ciò che a questo è correlato.

Tale politica è stata fortemente rafforzata dal Trattato di Lisbona, anche mediante la creazione di due figure di centrale importanza, l'Alto Rappresentante dell'Unione europea ed il Servizio Europeo Azione Esterna (SEAE).

La politica estera e di sicurezza comune è disciplinata dal Titolo V del Trattato sull'Unione Europea; in particolare, l'art. 21 sancisce i principi generali su cui la PESC si fonda, ossia democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale. Gli atti della PESC sono orientamenti generali e decisioni.

L'art. 26 TUE stabilisce che l'organo decisionale sia il Consiglio Europeo; il Consiglio in formazione "Affari Esteri", in base agli orientamenti del Consiglio Europeo, elabora la PESC. Il potere d'iniziativa è in mano all'Alto Rappresentante e alla Commissione; dell'attuazione sono responsabili l'Alto Rappresentante e i singoli Stati membri.

L'art. 24 TUE stabilisce che i singoli Stati sono chiamati a collaborare con l'Alto Rappresentante; sono obbligati al rispetto delle decisioni del Consiglio; sono autorizzati a decidere in

autonomia la propria azione solo se il Consiglio non dovesse agire. Il Trattato di Lisbona ha stabilito che gli Stati si devono confrontano tra loro su questioni importanti per adottare azioni convergenti, se non comuni.

La figura dell'Alto Rappresentante, attualmente ricoperta da Josep Borrell, è regolata dall'art. 27 TUE, in base al quale egli conduce, a nome dell'Unione, il dialogo politico con i terzi ed esprime la posizione dell'Unione nelle organizzazioni internazionali. Nell'esecuzione delle sue funzioni, l'Alto Rappresentante si avvale del Servizio Europeo per l'Azione Esterna.

Il Servizio Europeo Azione Esterna (SEAE), anch'esso disciplinato dall'art. 27 TUE, gestisce le relazioni diplomatiche dell'UE con altri Paesi al di fuori di questa e conduce la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea, assistendo l'Alto Rappresentante.

Il servizio lavora in collaborazione con i servizi diplomatici degli Stati membri ed è composto da funzionari del Consiglio e della Commissione e da personale distaccato dai servizi diplomatici nazionali. L'organizzazione e il funzionamento del SEAE sono fissati da una decisione del Consiglio.

In altre parole, si tratta di una rete di oltre 140 tra delegazioni e uffici sparsi in tutto il mondo, atta a promuovere e tutelare i valori e gli interessi dell'UE. Volendo portare alcuni esempi pratici sull'operato del SEAE, si potrebbe dire che garantisce sicurezza e contribuisce alla creazione della pace, mantiene buoni rapporti con i Paesi limitrofi all'Unione, mediante la Politica europea di vicinato, fornisce aiuti umanitari e favorisce lo sviluppo delle zone in crisi, contribuisce al rispetto dei diritti umani laddove sono più a rischio etc.

Sempre in ambito di Politica estera e sicurezza comune, l'11 dicembre 2017 il Consiglio ha adottato una decisione che istituisce la Cooperazione Strutturata Permanente (*PESCO Permanent Structured Cooperation*) prevista dal Trattato di Lisbona, ossia la possibilità per gli Stati membri UE di rafforzare la loro collaborazione nel settore militare. La PESCO è disciplinata dall'art. 42, par. 6 e 46 del TUE, in cui vengono anche specificati i requisiti per poter avviare tale cooperazione.

L'UE, cura anche i rapporti con i Paesi extra UE, attraverso una serie di iniziative ed accordi. In primis si può parlare di Politica Europea di Vicinato (PEV), regolamentata dall'art.8 TUE ed è fondata su accordi giuridici tra UE ed i suoi partner, come accordi di partenariato e cooperazione e accordi di associazione. Viene applicata ad Algeria, Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Egitto, Georgia, Israele, Giordania, Libano, Libia, Moldavia, Marocco, Palestina, Siria, Tunisia e Ucraina. È intesa a rafforzare la prosperità, la stabilità e la sicurezza di tutti i soggetti interessati. La PEV si basa su una relazione privilegiata tra UE e partner fondata sul reciproco impegno all'adesione a valori comuni quali democrazia, Stato di diritto e rispetto dei diritti

umani. In ambito di PEV, un principio fondamentale è quello del “*more for more*” (maggiori aiuti a fronte di maggiore impegno), in base al quale l'Unione rafforza il partenariato con i paesi limitrofi che compiono maggiori progressi nel cammino verso le riforme democratiche. La PEV prevede due quadri multilaterali su base regionale: il Partenariato orientale e l'Unione per il Mediterraneo.

Il Partenariato orientale è stato istituito nel 2009 ed include sei Stati dell'ex Unione sovietica: Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Moldavia e Ucraina. Esso è stato istituito per promuovere l'impegno in ambito politico, sociale ed economico per accrescere la democratizzazione la sicurezza energetica, la protezione dell'ambiente e lo sviluppo economico e sociale. Tranne la Bielorussia, tutti i membri del partenariato partecipano all'Assemblea parlamentare Euronest.

All'Unione per il Mediterraneo partecipano 28 Paesi membri ed altri 15 Paesi del Mediterraneo; ha lo scopo di promuovere la stabilità e l'integrazione in tutta la regione mediterranea.

Nel 2014 è, inoltre, entrato in vigore lo Strumento Europeo di Vicinato (ENI), programma della durata di sei anni (2014-2020) che consente all'UE di offrire ai Paesi del vicinato europeo relazioni privilegiate, basate su un impegno reciproco e promozione dei valori fondamentali UE. L'ENI prevede anche un quadro per una maggiore mobilità ed integrazione regionale.

Un fondamentale passo verso una Politica estera europea sempre più efficiente è stato compiuto nel 2016 con l'introduzione Strategia Globale dell'Unione Europea (EUGS) da parte dell'Alto Rappresentante. Questa è stata pensata per accrescere la stabilità nel vicinato europeo, rafforzare la sicurezza e la difesa e gestire sfide attuali come sicurezza energetica, immigrazione irregolare, cambiamento climatico e terrorismo. In particolare, nel 2016 è stato varato un pacchetto di misure in materia di sicurezza e difesa con cui l'UE si assumerà maggiori responsabilità in tali ambiti.



Carmine Abate: Università di Roma La Sapienza, facoltà di Lettere Moderne

3. PSDC (Politica europea di sicurezza e difesa comune) e il complicato rapporto con la NATO

La Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) è una delle parti più importanti della PESC, ossia la Politica estera e di sicurezza comune. Proposta nel giugno del 1999 al Consiglio europeo di Colonia e nata con il nome di PESD (poi cambiato in PSDC con il Trattato di Lisbona),

si pone come obiettivo principale quello di rafforzare la capacità di azione dei Paesi dell'Unione Europea al di fuori dei propri confini nazionali, mettendo a disposizione le proprie forze civili e militari, al fine di gestire le crisi internazionali e prevenire i conflitti.

Nel 1992 l'UE ha adottato le missioni (o compiti) di Petersberg, congeniati per cooperare in caso di crisi nell'Europa orientale. Il riferimento generale è alle missioni umanitarie e di soccorso, le attività di mantenimento della pace e le missioni di gestione delle crisi, comprese quelle tese al ristabilimento della pace (peace-keeping, peace-building, peace-enforcement). Queste sono state introdotte dal Trattato di Amsterdam del 20 ottobre 1997 tra le questioni relative alla sicurezza e alla difesa.

Negli anni successivi al Trattato di Amsterdam si sono tenuti vari Consigli europei, in particolare quelli a Helsinki, Feira e Nizza, i quali hanno avviato il processo della concretizzazione graduale delle capacità autonome europee, per ovviare ad un eventuale scarso impegno della NATO nella gestione delle varie crisi.

Nello specifico il Consiglio europeo di Helsinki del dicembre 1999 ha sancito la determinazione europea di sviluppare capacità decisionali autonome e di condurre operazioni militari sotto l'egida europea, nei casi, come appena ricordato, di mancato intervento della NATO.

In continuità con le missioni di Petersberg gli Stati membri dell'Unione hanno stabilito nel 2004 l'*Headline goal*, ovvero l'obiettivo primario per lo sviluppo delle capacità militari europee, che qui si sintetizza:

- costituzione di una forza capace di affrontare tutte le missioni di tipo Petersberg, forte di 15 brigate fino a 60000 uomini;
- la forza dovrà essere *self sustaining* con capacità di comando, controllo, intelligence, di *combat support* e logistiche; in aggiunta, quando necessario, con elementi navali ed aerei;
- gli Stati membri dovranno essere in grado di proiettare la forza entro 60 giorni e fornire unità minori di reazione rapida disponibili e proiettabili in tempi più brevi;
- la forza dovrà essere in grado di permanere "in teatro" per almeno un anno.

In tale occasione e non solo, venne espressa la preoccupazione che un pilastro europeo indipendente per la sicurezza, potesse causare una progressiva diminuzione di importanza della NATO nello scacchiere transatlantico. L'ex segretario di Stato statunitense, Madeleine Albright per descrivere le aspettative americane nei confronti della PESD, definì le cosiddette "tre D" esplicitando come essenziale che non vi fosse:

1- duplicazione di ciò che veniva già fatto dalla NATO;

2- divisione della strategia di sicurezza europea da quella degli alleati americani;

3- discriminazione verso gli stati NATO che non sono membri dell'UE (come ad esempio la Turchia).

Si arrivò ad una dichiarazione congiunta UE-Nato nel 2002 nella quale si enunciarono sei principi fondamentali tra cui la cooperazione o partnership, per esempio: le attività per la gestione delle crisi dovrebbero essere di mutuo rinforzo; reale cooperazione e consultazione reciproca, parità e dovuto rispetto per l'autonomia nel processo decisionale e gli interessi di entrambe (l'UE e la NATO), e sviluppo coerente di requisiti di capacità militari compatibili e che si rafforzano reciprocamente, comuni alle due organizzazioni.

In termini istituzionali, la partnership venne definita, in particolare, con l'accordo di *Berlino plus* del marzo 2003 che permise all'UE di usare le strutture della NATO, i suoi meccanismi e risorse per condurre operazioni militari nel caso la NATO non volesse intervenire.

Inoltre, fu firmato un accordo che regola lo scambio di collegamento UE presso il Quartier generale delle forze della Nato in Europa (*Supreme Headquarters Allied Powers in Europe - SHAPE*) e presso il Comando interforze della NAT e la gestione di informazioni e di materiale sensibile tra UE e NATO. Il documento prevede l'istituzione di una piccola cellula O a Napoli. Una frase, a mio avviso emblematica, che viene spesso usata per descrivere il rapporto tra le forze NATO e quelle UE è: "Separate, ma non separabili".



Francesca Romana Spinosa: Università degli Studi di Siena, facoltà di Scienze Internazionali e Diplomatiche.

4. Rapporto con altri Stati nella cooperazione in ambito nucleare, con riferimento al caso iraniano.

Il Trattato che costituisce la detenzione del nucleare nella Comunità europea è il trattato Euratom, organizzazione internazionale istituita contemporaneamente alla CEE, con i trattati di Roma del 25 marzo 1957 allo scopo di coordinare i programmi di ricerca degli stati membri relativi all'energia nucleare ed assicurare un uso pacifico della stessa.

(Agli articoli 40-52 si istituiscono il trattamento di investimenti, imprese comuni e approvvigionamenti, mentre agli articoli 92-99 si vede la trattazione del mercato comune nucleare).

Oggigiorno in Europa l'energia nucleare prodotta viene liberata attraverso un processo chiamato di fissione nucleare, che comporta la scissione di atomi utilizzando l'uranio per rilasciare

energia. L'energia nucleare è quindi un'alternativa a bassa emissione di carbonio ai combustibili fossili e pertanto rappresenta una componente essenziale dell'articolazione energetica di 14 dei 28 Stati membri e rappresenta quasi il 30 % dell'energia elettrica prodotta nell'UE.

In seguito al disastro di Chernobyl del 1986 e alla catastrofe nucleare del 2011 a Fukushima, in Giappone, il tema dell'energia nucleare è divenuto molto controverso. La decisione della Germania di eliminare gradualmente l'energia nucleare entro il 2020 (oltre all'effettiva chiusura temporanea di due reattori belgi dopo la scoperta di crepe nei loro recipienti), ha incrementato la strada a favore dell'abbandono dell'energia nucleare in Europa. Spetta però agli Stati membri scegliere se includere o meno l'energia nucleare tra le loro fonti energetiche, mentre la legislazione dell'UE intende migliorare gli standard di sicurezza delle centrali nucleari e garantire che i rifiuti nucleari vengano eliminati e trattati in modo sicuro.

Per affrontare la scarsità generale di energia "convenzionale" negli anni '50 i sei Stati membri fondatori consideravano l'energia nucleare come uno strumento per ottenere l'indipendenza energetica. L'obiettivo generale del trattato Euratom è quello di contribuire alla formazione e allo sviluppo del settore nucleare in Europa, in modo che tutti gli Stati membri possano trarre beneficio dallo sviluppo dell'energia atomica, e garantire la sicurezza dell'approvvigionamento, il trattato garantisce inoltre elevati standard di sicurezza per i cittadini e impedisce che i materiali nucleari destinati principalmente a scopi civili vengano utilizzati in campo militare. I poteri di Euratom sono limitati agli usi civili pacifici dell'energia nucleare.

In merito, il ruolo del Parlamento europeo nel processo decisionale ai sensi del trattato Euratom è limitato, dal momento che dispone solamente di poteri consultivi e che il suo parere non è vincolante.

Tuttavia, nelle sue numerose risoluzioni su questa tematica, ha sempre posto l'enfasi sulla necessità di chiarire la distribuzione delle responsabilità tra le istituzioni dell'UE e gli Stati membri e di consolidare il quadro comune dell'UE su vari aspetti riguardanti gli impianti nucleari, nonché sull'importanza di migliorare i requisiti di sicurezza e di protezione ambientale.

Nella sua risoluzione di luglio 2011, sulle priorità per le infrastrutture energetiche per il 2020 e oltre, il Parlamento ha sostenuto con forza la decisione della Commissione di introdurre "prove di stress" per le centrali nucleari europee. A marzo 2013, la Plenaria ha approvato una risoluzione supplementare, sottolineando i limiti delle "prove di stress" intraprese dalla Commissione nel 2012 e chiedendo l'inclusione di ulteriori criteri nei futuri test, in particolare in relazione al deterioramento dei materiali, all'errore umano e ai difetti dei contenitori dei reattori. Il Parlamento ha esortato a procedere nella piena attuazione dei miglioramenti nell'ambito della sicurezza.

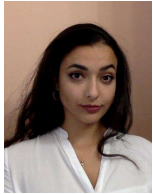
Il Piano d'azione congiunto globale, comunemente noto come accordo sul nucleare iraniano, è un accordo internazionale sull'energia nucleare in Iran che è stato raggiunto a Vienna il 14 luglio 2015 tra l'Iran, il P5+1 (i cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite Cina, Francia, Russia, Regno Unito, Stati Uniti - più la Germania) e l'Unione europea.

I negoziati di questo piano d'azione congiunto globale sul programma nucleare iraniano iniziarono con l'adozione del Piano d'azione congiunto, un accordo provvisorio firmato nel novembre 2013 tra l'Iran e i Paesi del P5+1.

Nel corso dei venti mesi successivi l'Iran e i Paesi del P5+1 hanno proseguito i negoziati fino a raggiungere un accordo quadro sul nucleare iraniano nell'aprile 2015. Nel luglio 2015, l'Iran e il P5+1 hanno stipulato l'accordo ed ha accettato di eliminare le sue riserve di uranio a medio arricchimento, di tagliare del 98% le riserve di uranio a basso arricchimento e di ridurre di due terzi le sue centrifughe a gas per tredici anni. Per i successivi quindici anni, l'Iran potrà arricchire l'uranio solo al 3,67%. Ha inoltre pattuito di non costruire alcun nuovo reattore nucleare ad acqua pesante per lo stesso periodo. Le attività di arricchimento dell'uranio saranno limitate a un singolo impianto utilizzando centrifughe di prima generazione per dieci anni e gli altri impianti saranno convertiti per evitare il rischio di proliferazione nucleare.

Per monitorare e verificare il rispetto dell'accordo da parte dell'Iran, l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA) avrà regolare accesso a tutti gli impianti nucleari iraniani. Inoltre, l'accordo prevede che in cambio del rispetto dei suoi impegni, l'Iran otterrà la cessazione delle sanzioni economiche imposte dagli Stati Uniti, dall'Unione Europea e dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (emanate con la risoluzione 1747) a causa del suo programma nucleare. Nel gennaio 2016 sono state rimosse le sanzioni economiche e finanziarie di Ue, Onu e Usa legate al nucleare, dopo che l'AIEA ha verificato il rispetto degli impegni da parte iraniana. Nel maggio del 2018, gli Stati Uniti hanno annunciato l'uscita dal patto reintroducendo pesanti sanzioni economiche nei confronti di Teheran. In risposta a questa decisione l'Iran ha cominciato a ridurre gradualmente i suoi obblighi previsti dall'accordo e dopo la crisi scatenata dalla morte del generale Soleimani, ucciso in un raid aereo statunitense all'aeroporto di Baghdad nei primissimi giorni del 2020, l'Iran ha annunciato di essere pronto a un arricchimento di uranio, che segnerebbe la fine ufficiale del patto. L'Iran giustifica la propria azione come una risposta al ritiro degli Stati Uniti dal patto e alla reintegrazione delle sanzioni nei suoi confronti da parte di Washington. Dall'Iran arriva anche un ultimatum ai paesi europei per la fissazione di colloqui diplomatici. Lo stabilimento nucleare iraniano funziona con carburante importato dalla

Russia ed è strettamente monitorato dall'AIEA che, per volere degli Stati Uniti, ha aperto un nuovo dibattito sul programma nucleare iraniano.



Samantha Pisano: Sapienza Università di Roma, facoltà di Scienze politiche

5. Necessità di una cooperazione internazionale nelle politiche climatiche

Il corrente anno è stato inaugurato dal gennaio più caldo di sempre, con un incremento in Europa di 3.1° sul periodo di riferimento 1981-2010, come rilevato dal *Copernicus Climate Change Service*. È ormai scientificamente provato che l'attuale emergenza climatica ha un'origine antropica ed è per i tre quarti provocata dalle emissioni di CO₂, tuttavia, nonostante questa consapevolezza, gli sforzi finora effettuati per rallentare il riscaldamento globale si sono dimostrati insufficienti: secondo le Nazioni Unite, il mondo sta avanzando verso il superamento dei 3° di riscaldamento entro la fine di questo secolo, doppiando quindi il limite di 1.5° sancito dall'Accordo di Parigi del 2015.

Non si tratta solo di numeri e discussioni astratte, secondo quanto anche evidenziato nel *Munich Security Report 2020*¹, il cambiamento climatico sta già sviluppando gravi conseguenze in molte aree terrestri. Tra il 2008 e il 2018, l'87% di migrazioni interne in vari paesi sono state causate non da conflitti ma da disastri meteorologici. Questi eventi andranno ad aumentare sia in intensità che in frequenza nel prossimo futuro, generando più di 140 milioni di sfollati entro il 2050 nell'Africa Sub-sahariana, nell'Asia meridionale e in America Latina. Inoltre, dove i problemi climatici si affiancano alla mancanza di efficienza o legittimità di alcuni Stati, il rischio di conflitti interni sale, così come si prevede l'aumento di conflitti internazionali, se lo stato attuale dei fatti non cambierà, soprattutto in riferimento alla scarsità di risorse. Quello del clima non è un tema a sé stante, ma è profondamente interrelato al commercio, alla sicurezza e ai diritti umani, provocando conseguenze in ogni ambito della dimensione umana e ambientale.

In questo nuovo contesto di sfida globale, l'Unione Europea si è distinta come leader nella protezione ambientale e nella lotta contro il cambiamento climatico, facendosi promotrice dello sviluppo sostenibile. Con l'adozione del *EU Green Deal*, rafforzando quanto previsto dall'Accordo di Parigi, l'Europa si è posta l'ambizioso obiettivo di raggiungere la neutralità climatica

¹ https://securityconference.org/assets/user_upload/MunichSecurityReport2020.pdf

entro il 2050 attraverso la messa in campo di cinquanta azioni per accelerare la decarbonizzazione e la contemporanea promozione dell'economia e del benessere comunitario, tagliando le emissioni, creando nuovi posti di lavoro e accelerando l'innovazione in una transizione giusta e socialmente equa. Definito dal Presidente della Commissione Europea, Ursula von Der Leyen, come "Europe's man on the moon moment", questa nuova strategia di crescita sottolinea il ruolo fondamentale rivestito dall'UE nell'ambito discusso. Tuttavia, la forte legislazione interna all'Unione non può rimanere un unicum a livello globale.

Le implicazioni della nuova epoca dell'Antropocene richiedono la cooperazione di ogni Paese. Le emissioni dell'UE sono in calo, ma esse corrispondono a meno del 10% del totale, da queste basi muove lo stesso Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Josep Borrell, nel voler rendere l'azione climatica priorità chiave nella cooperazione con gli Stati partner, rafforzando l'impatto europeo ad ogni livello: a partire dalla cooperazione con i grandi produttori di emissioni asiatici e con quelli potenziali in Africa, supportando la loro transizione allo sviluppo in maniera sostenibile; intavolando un dialogo con i paesi del G20, responsabili dell'80% delle emissioni globali di gas a effetto serra; e lavorando con partner multilaterali, comunità locali e società civile.

L'UE sta lavorando per promuovere ambiziose azioni estere attraverso forum internazionali; relazioni bilaterali con paesi non comunitari; politiche ed iniziative internazionali; il finanziamento di progetti a supporto di altri Paesi nei loro sforzi per combattere il cambiamento climatico.

Molte attività sono già in fase di sviluppo, alcuni esempi includono la cooperazione sotto la *Strategic Partnership for the Implementation of the Paris Agreement* (SPIPA), come la collaborazione con il Giappone in riferimento alla finanza sostenibile per esportare le strategie europee di *green taxonomies* o il supporto dell'Unione alle città del Brasile per generare piani climatici. Si può inoltre ricordare la *Clean Energy Cooperation* con l'India con lo scopo di migliorare la capacità di questo paese in una produzione energetica efficiente a basso uso di combustibili fossili, attraverso il trasferimento di know-how europeo; o ancora la cooperazione con Paesi Meno Avanzati, come la Tanzania, in cui l'UE garantisce la sicurezza alimentare tramite agricoltura resistente al clima. L'Unione Europea promuove inoltre missioni in loco per fornire assistenza nelle aree colpite da disastri naturali, essa è uno dei più grandi donatori di aiuti umanitari al mondo con una rete di esperti installati in 40 Paesi in tutti i continenti.

Nel gennaio 2020, il Consiglio europeo ha discusso la necessità di intensificare la diplomazia climatica, i prossimi summit internazionali offrono una grande opportunità per poter rafforzare alleanze su questo fronte. Mettendo a disposizione il 25% degli strumenti per il vicinato, lo

sviluppo e la cooperazione internazionale al sostegno degli obiettivi in materia di clima, l'UE intende, tra le varie cose, istituire un'Agenda verde per i Balcani occidentali che rispecchi il Green Deal e instaurare Alleanze verdi con paesi e regioni partner dell'America latina, dei Caraibi, dell'Asia e del Pacifico.

La sfida climatica ha visto sinora un'Unione Europea relativamente unita e forte sul piano ambientale, ma la partita è ancora tutta da giocare. Vi è la necessità di politiche efficacemente applicabili alle diverse realtà locali e coesione a livello globale, ma la Cop25 svoltasi a Madrid nel dicembre 2019 ha rappresentato una sconfitta generale che non può essere ignorata. Non è più possibile volgere lo sguardo altrove, il cambiamento climatico è reale, dipende all'azione umana ed è la più grande sfida geopolitica odierna, una profonda riforma in ogni ambito dell'attuale sistema economico, giuridico e sociale globale è impellente.



Sophie B.J. Morganti: Università di Torino, facoltà di Scienze Strategiche e della Sicurezza

6. Le missioni dell'Unione europea nell'ambito della PSDC

Le missioni e le operazioni dell'UE sono l'espressione tangibile della politica di sicurezza e difesa comune in azione. Negli ultimi otto anni l'UE ha schierato 24 missioni e operazioni a titolo della PSDC, con il coinvolgimento di 80.000 persone.

L'impegno operativo dell'Unione tramite la PSDC è un'espressione assai tangibile dell'impegno dell'UE nel contribuire a promuovere e a mantenere la pace e la stabilità, rafforzando la capacità globale dell'UE di far fronte alle sfide inerenti alla sicurezza mediante strumenti di gestione delle crisi civili e militari.

Nel settore della gestione delle crisi sono attualmente operative, nell'ambito della PSDC, le seguenti missioni militari dell'UE:

-EUFOR-ALTHEA, missione in Bosnia-Erzegovina istituita con l'azione comune 2004/570/PESC del 12 luglio 2004 e lanciata il 2 dicembre 2004 – rimpiazzando la missione SFOR della NATO – che ha contribuito al mantenimento della sicurezza in Bosnia e Erzegovina. EUFOR ha dislocato una robusta forza militare per assicurare il persistente rispetto degli accordi di Dayton. Rilevando che la situazione in Bosnia-Erzegovina, sotto il profilo della sicurezza, si è positivamente evoluta, l'Unione europea ha provveduto a successive riconfigurazioni della missione, riducendo le dimensioni del contingente EUFOR alle attuali 600 unità

circa. Obiettivi attuali della missione sono: sostegno agli sforzi di Bosnia ed Erzegovina a garantire un ambiente sicuro; formazione e *capacity-building* per ministero della difesa e forze armate;

- FOCUS sulle MISSIONI NEI BALCANI: Molti sono gli studiosi che si occupano delle missioni PSDC proponendo un'analisi critica delle relazioni fra UE ed attori locali e degli effetti che queste hanno sull'implementazione delle missioni. Secondo alcuni autori, le missioni PESD sono servite principalmente al processo di costruzione dell'identità europea piuttosto che alle aree delle operazioni, si può altresì rilevare come in alcuni casi la cooperazione UE-USA sia stata molto positiva. Ne è un esempio la missione Eulex Kosovo: per la prima volta gli USA hanno partecipato ad una missione civile PESD. Tra le criticità rilevate alcuni autori evidenziano l'interesse prioritario degli stati membri nell'immagine della missione piuttosto che nei suoi risultati. Altri sottolineano il bisogno di una più approfondita comprensione delle contingenze politiche locali. I problemi con la classe politica locale comprendono, ad esempio, l'interferenza politica nei programmi di riforma (i.e. EUPOL Proxima) e lo scarso consenso da parte delle élite politiche locali nel perseguimento degli obiettivi delle missioni. La mancanza di consenso politico locale è stato un problema particolarmente acuto per la missione EUFOR in Bosnia and Erzegovina, così come quello della corruzione e della cultura del nepotismo. Il quadro che ne emerge è caratterizzato dalla scarsa considerazione del contesto politico locale da parte dell'Unione Europea, nonostante la sua importanza per il successo o il fallimento delle missioni.

Si rileva peraltro che la valutazione delle missioni PESD non sia condotta in modo sistematico. La letteratura sulla valutazione che utilizza dati primari fa riferimento in genere ad un numero (limitato) di interviste con attori variamente impegnati nel processo di decision-making o di implementazione delle missioni (staff delle missioni sul campo, funzionari dell'Unione Europea presso il Consiglio e le sue strutture ecc.). Una fonte di informazione molto usata è rappresentata inoltre dai documenti istituzionali. La valutazione è in gran parte "amministrativa", ovvero incentrata sul processo di decision-making interno all'Unione Europea. Grande enfasi è posta sul tema del coordinamento fra i diversi attori sul campo, specialmente in contesti geografici dove le missioni PESD sono parte di una più ampia strategia UE. I Balcani sono esemplificativi in questo senso. Non sorprende che essi abbiano rappresentato il principale focus geografico della letteratura sulla valutazione della PESD. In particolare, la questione del coordinamento fra diversi pilastri è stata il fulcro di numerosi contributi. L'accento sulle dinamiche

interne al processo di decision-making UE ha avuto come effetto la scarsa attenzione alla valutazione ex ante ed ex post, a favore di una valutazione in itinere. In particolare, la valutazione ex post è stata limitata all'analisi dei risultati di breve termine delle missioni, ovvero ad un mero esame del raggiungimento degli obiettivi contenuti nel mandato. Le considerazioni sul raggiungimento degli obiettivi sono peraltro molto generiche - specie quando sono utilizzate per sostenere il raggiungimento di risultati positivi, come ad esempio nel caso seguente: "Althea ha contribuito significativamente alla stabilizzazione e allo sviluppo post-conflitto non solo attraverso il pieno conseguimento dei suoi principali obiettivi militari ma anche attraverso i suoi obiettivi di supporto [di assistenza e di ricostruzione ndr]"². Similmente, il concetto di impatto politico è utilizzato senza entrare nel merito delle sue dimensioni e della sua operazionalizzazione. Ne è un esempio la seguente affermazione di Kurowska: "il più ampio impatto politico di Themis nella regione è stato moderato"³. Anche l'impatto delle missioni sulla situazione socioeconomica e della sicurezza a livello locale è stato per lo più trascurato, e il punto di vista della popolazione locale resta largamente inesplorato.

- EUNAVFOR ATLANTA, missione navale istituita nel 2008 per contrastare le azioni di pirateria sulle coste della Somalia
- EUTM SOMALIA, missione lanciata nel 2010 e con sede in Uganda;
- EUTM MALI, lanciata nel 2013 con lo scopo di fornire, nel sud del Mali, formazione e consulenza militare alle forze armate maliane (FAM);
- EUFOR RCA, istituita nel febbraio 2014 nella Repubblica Centrafricana;
- EUNAVFOR MED, missione navale istituita nel giugno 2015 a fini di lotta contro i trafficanti di esseri umani nel Mediterraneo, con una prima fase orientata alla raccolta di informazioni di intelligence e due successive che riguardano la caccia attiva ai trafficanti, prima in acque internazionali, poi nelle acque territoriali e interne della Libia, previo mandato delle Nazioni Unite e approvazione del paese interessato.

Sono in corso inoltre le seguenti missioni civili: la missione EULEX Kosovo; la missione di controllo della frontiera EU BAM Moldavia e Ucraina (in particolare nella regione della Trans-

² Bertin T., 2008, "The EU Military Operation in Bosnia", in M.Merlingen and R.Ostrauskaitė, *European Security and Defence Policy: An Implementation Perspective*, London-New York: Routledge, pp. 67-77.

³ Asseburg M. e Kempin R., 2009, *The EU as a Strategic Actor in the Realm of Security and Defence? A Systematic Assessment of ESDP missions and Operations*. Berlin: German Institute for International and Security Affairs (SWP).



nistria); la missione EUJUST Lex, per la formazione di magistrati e funzionari di polizia iracheni al di fuori dall'Iraq, la missione di polizia per i territori palestinesi (Eupol Copps); la missione di controllo di frontiera al valico di Rafah, tra Gaza e l'Egitto (EU BAM Rafah); la missione di sostegno alla riforma del settore della sicurezza nella Repubblica democratica del Congo (EUSEC Congo); la missione di polizia EUPOL Afghanistan; la missione di vigilanza dell'Unione europea in Georgia (EUMM Georgia); la missione EUCAP SAHEL Niger (il cui obiettivo è sostenere le autorità nigeriane nello sviluppo di capacità proprie di lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo nel Sahel); la missione EUAVSEC Sud Sudan, che si inserisce nell'ambito dell'approccio globale dell'UE e si pone l'obiettivo di rendere il Sud Sudan - che è senza sbocco sul mare e fortemente dipendente dal traffico aereo - uno Stato stabile e prospero; la missione EUCAP Nestore, volta a rafforzare la capacità degli Stati della regione del Corno d'Africa e dell'Oceano Indiano occidentale a gestire efficacemente le loro acque territoriali.

Alessandro Zanchettin: Università Internazionale degli Studi di Roma: Facoltà di Scienze Politiche

7. La politica estera europea: criticità e prospettive. Esiste una geopolitica europea?

L'Unione Europea, in qualità di organizzazione internazionale, ha caratteristiche di unicità davvero particolari. Essa coniuga al suo interno elementi di federazionismo – basti pensare alla moneta unica – disarticolati dai caratteri confederali che invece salvaguardano la sovranità dei suoi membri per quanto riguarda le politiche più strettamente connesse ai territori. L'UE costituisce, per i paesi membri, un'arena politica internazionale nella quale far valere i propri interessi, e possibilmente farli anche coincidere in una prospettiva di graduale integrazione e cooperazione. Questo per quanto riguarda la sua politica interna.

Viceversa, la politica estera viene molto spesso annoverata fra le sfere di competenza statali che di fatto escludono la prospettiva comunitaria privilegiando gli interessi nazionali. In tal senso è soprattutto la prospettiva geopolitica a guida europea ad essere praticamente assente.

L'UE pur avendo le potenzialità per essere uno dei centri di influenza che possono effettivamente dire la loro nel momento multipolare globale, continua a perdere questa occasione. L'approccio alle Relazioni Internazionali dell'UE è sempre stato molto dolce, soprattutto a causa della mancanza di un vero e proprio esercito europeo che sia in grado di dare concretezza alle azioni diplomatiche e credibilità alla presenza europea fuori dai suoi confini. Il Trattato di Lisbona che disciplina il rapporto fra i paesi dell'Unione all'art. 42 sancisce che il diritto alla difesa si rifà al primato della politica nazionale, includendo così la possibilità di astensioni e neutralità. La proposta di un esercito europeo è stata avanzata dai leader di Francia e Germania, Emanuel Macron e Angela Merkel, nel Novembre del 2018, ma subito respinta da molti stati membri, fra i quali l'Italia. Nonostante ci siano chiari segnali politici che spingano in questa direzione (istituzione nel 2017 del Fondo Europeo per la Difesa) pare che l'asse Franco-Tedesco venga percepito con una certa sfiducia nel pronunciarsi in senso così sfacciatamente europeista, anche alla luce dei fatti che Francia e Germania sono gli unici (dopo l'ufficialità della Brexit) a coltivare ambizioni geopolitiche di rilevanza, dentro e fuori i confini europei.

I nuovi panorami geopolitici per l'Europa riguardano la sicurezza dei suoi confini più prossimi: Libia, Siria, Ucraina, Turchia, ma anche l'Africa sub-sahariana essendo quest'ultima la principale alimentatrice dei flussi migratori, ed essendo questi un argomento politico di vitale importanza per l'UE. Ed è proprio qui che gli interessi geopolitici europei rischiano di confliggere irreparabilmente. L'ambizione post-coloniale francese è un fattore di disfunzionalità per gli interessi europei?

La regione del Sahel è stata a suo tempo una colonia francese nel periodo coloniale. Oggi la Francia non rinuncia al fare il bello e il cattivo tempo nell'area, infatti con ben il tre quarti dei suoi soldati impegnati all'estero in quest'area Parigi continua ad avere forti interessi, in primis energetici, da cui ne consegue un ovvio sostenimento dei regimi politici più o meno democratici. Basti pensare che il 75% dell'uranio che la Francia importa per soddisfare il proprio bisogno energetico proviene dalle miniere del Niger, paese che è sconvolto dal terrorismo di Boko Haram. Negli ultimi anni l'UE ha promosso iniziative di peacekeeping e di mantenimento del sistema democratico costituzionale nel Sahel, ovvero in Niger, Mali, Burkina Faso, Nigeria, Chad. La missione EUCAP Sahel Mali è stata guidata da Albert Conzeprima (Germania) e da Philippe Rio poi (Francia); ma l'UE è comunque arrivata in ritardo, alimentando il sospetto che si intervenga più per dar man forte alla Francia (senza sindacare il suo *modus operandi*) più che per fare l'interesse dell'Unione. L'esercito Transalpino infatti è di nuovo presente nella regione dal primo agosto 2014 (precedentemente l'operazione *Serval* lanciata dal presidente Hollande nel 2013 per restaurare il governo democratico dopo il colpo di stato dei militari a

danno del presidente Touré in Mali) con l'operazione *Barkhane* a difesa dello status quo della regione, la cui vera chiave di lettura non sta tanto nella presenza militare quanto più nel ruolo economico che la Francia gelosamente si riserva con i paesi africani che utilizzano il Franco CFA come valuta. In questo modo Parigi si assicura tassi di cambio fissi (determinanti per avere una sicurezza commerciale con un paese in cui guerre interne e potentati locali mettono sempre a repentaglio l'unità nazionale e quindi gli approvvigionamenti di risorse) ma, allo stesso tempo, determina così un vincolo imprescindibile della sovranità nazionale di quei paesi, che di fatto sono soggetti alla volubilità degli interessi Francesi poiché il Tesoro Francese ne possiede i depositi monetari a cui partecipano, tra l'altro, gli altri 14 paesi dell'eurozona.

In Mali e in Burkina Faso i sentimenti antifrancesi (e di riflesso antieuropei) si sono manifestati con attentati contro zone turistiche e Ambasciate, per non parlare degli attentati terroristici della stessa matrice jihadista che hanno afflitto l'Europa negli ultimi anni. La Francia non lascerà in alcun modo la propria presa sull'Africa, anzi pare che stia intensificando i rapporti. La domanda che ci dobbiamo porre è quanto questo faccia bene alle ambizioni europee, poiché la perpetuazione di questo legame forzato sarà senza ombra di dubbio controproducente in termini di una prospettiva geopolitica a lungo raggio. Quanto ancora sub-appalteremo i nostri interessi europei a singoli paesi membri, le cui conseguenze poi saremo tenuti tutti a sobbarcarci?

Luigi Alfonso Vitolo. Università di Roma Tre, Facoltà di Giurisprudenza

8. Riflessioni conclusive. L'Europa che c'è.

“È necessario unirsi, non per stare uniti, ma per fare qualcosa insieme”, Goethe.

Nel giugno 1941 Altiero Spinelli e Ernesto Rossi scrivevano il “Manifesto di Ventotene”, ponendo così le basi dell'idea di un progetto europeo. Il *grund* di tale elaborazione era la volontà del superamento della situazione *bellum omnium contra omnes*, in cui la Seconda Guerra Mondiale aveva catapultato il globo, dando veste concreta all'astratto hobbesiano stato di natura. Un superamento che solo un *pactum* tra Stati sovrani poteva assicurare. Non a caso il titolo originale è “Manifesto per un'Europa libera e unita”. L'unità come presupposto della libertà e il progetto di una federazione europea vista non già quale vago e illusorio ideale, ma quale impellente necessità.

L'idea d'Europa si ricollega quindi fin dai suoi albori al valore della pace. Una pace che *ab origine* costituisce l'obiettivo da realizzare entro i confini dell'Europa per poi diventare una missione che non conosce barriere territoriali.



In quest'ottica va letta la politica estera dell'Unione Europea, a partire da un background culturale-ideologico tanto spesso obliato a favore di un'Europa "economico-centrica". Gli interventi analizzati costituiscono l'epifania dell'Europa che al fine di preservare la pace, garantire la tutela dei diritti dell'uomo, sviluppare e consolidare la democrazia promuove la cooperazione tra gli Stati e si impegna nel campo delle relazioni internazionali.

Un'Europa, che è – pur vero – non dispone di un esercito permanente, ma ha la sua arma migliore nella diplomazia e nel suo metodo del confronto che le consente di relazionarsi con le complesse e variegate realtà delle grandi potenze emergenti da un lato e dei gruppi regionali dall'altro. L'Unione Europea, dopo aver trovato una dimensione economica relativamente stabile, sta definendo i contorni della propria identità politica, pronta a recitare un ruolo di protagonista sul palcoscenico mondiale.

Non si intende dipingere un irenico idillio, non sfuggono le criticità tuttora presenti, dai *vulnera* nel processo di integrazione ad una sempre più evidente Europa "a geometria variabile", che rendono sicuramente arduo trovare un indirizzo di politica estera coeso ed unitario.

Ancora lunga è la strada per la realizzazione di quella "costellazione di stati post-nazionali" prefigurata da Jurgen Habermas. Tuttavia è solo uno sguardo sull'Europa "che c'è" e la consapevolezza dei risultati raggiunti a poter illuminare il percorso dell'Europa "che sarà".

Sitografia

<https://www.camera.it/leg18/1>

<https://leg16.camera.it/561?appro=902>

https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action_en

https://eeas.europa.eu/topics/climate-environment-energy/42455/climate-environment-energy_en

https://eeas.europa.eu/topics/climate-environment-energy/71928/eu-green-deal---global-perspective_en

https://eeas.europa.eu/topics/climate-environment-energy/73185/eu-calls-third-countries-more-climate-action_en

<https://eur-lex.europa.eu/>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:4346064#document1>

https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/foreign_and_security_policy.html?root_default=SUM_1_CODED%3D25&locale=it&obsolete=true

https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/high_representative_cfsp.html?locale=it

https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/permanent_structured_cooperation.html?locale=it

https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas_it

https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_it

https://securityconference.org/assets/user_upload/MunichSecurityReport2020.pdf

<https://www.affarinternazionali.it/2018/10/sahel-francia-passato-futuro/>

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/section/192/politiche-per-l-industria-l-energia-e-la-ricerca>

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/173/i-partner-meridionali>

<https://www.europarl.europa.eu/portal/en>

<https://www.pandorarivista.it/articoli/geopolitica-del-niger/>