

L'Unione Europea attore di sicurezza regionale e globale

Gianni Bonvicini
(a cura di)



Quaderni del Centro Altiero Spinelli

FrancoAngeli

QUADERNI DEL CENTRO ALTIERO SPINELLI

collana diretta da Luigi Moccia

Comitato scientifico: Giacomo Marramao, Marc Maresceau, Antonio Papisca, Simon Peterman, Sergio Pistone, Franco Praussello

Il *Centro Altiero Spinelli per l'Europa dei popoli e la pace nel mondo* dell'Università Roma Tre nasce nel 2003 con il contributo della Commissione europea nell'ambito del programma d'azione Jean Monnet per la costituzione di poli d'eccellenza a venti lo scopo di promuovere, organizzare e realizzare attività di ricerca, corsi di formazione, pubblicazioni e iniziative nel campo in genere dell'integrazione europea. Il Centro ha al suo attivo rapporti di collaborazione a livello nazionale, europeo e internazionale e ha dato vita, oltre a questa collana di pubblicazioni, alla rivista semestrale *La Cittadinanza Europea*, sempre per i tipi della FrancoAngeli.

Sin dall'inizio delle sue attività il Centro si è posto l'obiettivo di indagare il processo di integrazione europea con un approccio aperto, per un verso, alla molteplicità e varietà degli scenari implicati e, per altro verso, alla problematicità delle dinamiche, innovazioni e trasformazioni da esso indotte, sul piano sia teorico che pratico, imitando studiosi ed esperti di varia provenienza disciplinare e professionale a contribuire all'offerta di strumenti di conoscenza e analisi su tematiche che, pur tra loro diverse, sono tutte idealmente ricollegabili con il motivo guida – d'ispirazione spinelliana – di un'Europa unita al servizio della pace tra i popoli, fondata sui valori della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, nello spazio europeo senza confini interni, quale spazio di cittadinanza comune, espressione di una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia e dalla solidarietà.

La collana intende collocarsi nel più generale contesto degli studi europei, promuovendone la diffusione attraverso opere caratterizzate per vocazione tematica e metodologica da un'idea della costruzione europea come laboratorio di progresso scientifico e culturale, che sfida tradizionali assetti, mette alla prova vecchie e nuove categorie di pensiero, realtà economico-sociali, modelli politico-istituzionali, e, insieme, come teatro di vicende che s'impongono all'attenzione non solo degli ambienti di studio e ricerca, ma anche di quelli della politica, delle amministrazioni, dell'imprenditoria, del lavoro, delle organizzazioni sociali, delle professioni: in una parola, di un pubblico sempre più vasto e interessato a conoscere, approfondire e valutare temi e questioni di rilievo europeo: nella prospettiva della formazione di un'opinione pubblica di livello europeo.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

L'Unione Europea attore di sicurezza regionale e globale

Gianni Bonvicini
(a cura di)

Quaderni del Centro Altiero Spinelli

FrancoAngeli

In copertina: Europa soft power@ Egalter 2010

Copyright © 2010 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

| | | |
|---|------|----|
| Presentazione , di <i>Luigi Moccia</i> | pag. | 9 |
| Parte prima. Teoria e istituzioni | | |
| 1. Nascita ed evoluzione della politica estera, di sicurezza e di difesa europea , di <i>Gianni Bonvicini</i> | » | 15 |
| 1. Cenni teorici e politici sull'evoluzione della politica estera e di sicurezza nell'ambito della Comunità europea e dell'Unione europea | » | 15 |
| 2. I primi passi della politica estera e di sicurezza europea | » | 18 |
| 3. Gli sviluppi istituzionali dai tempi della Cooperazione politica europea fino alla PESC e PESD | » | 21 |
| 4. La Politica europea di sicurezza e difesa (PESD) | » | 28 |
| 5. La questione dell'identità di sicurezza dell'UE | » | 31 |
| Allegati | » | 37 |
| Bibliografia essenziale | » | 43 |
| 2. La politica estera e di sicurezza europea: approcci teorici recenti , di <i>Benedetta Voltolini</i> | » | 45 |
| 1. La sfida teorica | » | 45 |
| 2. Approccio razionalista | » | 47 |
| 2.1. Realismo e neo-realismo | » | 47 |
| 2.2. Istituzionalismo razionale | » | 49 |
| 3. Approccio costruttivista | » | 51 |
| 3.1. Alcuni esempi di approcci costruttivisti | » | 52 |
| 3.2. Identità e profilo internazionale dell'UE | » | 55 |
| 4. Qualche ulteriore spunto di riflessione sulla PEE | » | 57 |
| 5. Tra 'vecchi' e 'nuovi' approcci: una mappa per orientarsi | » | 60 |
| Bibliografia essenziale | » | 61 |

Parte seconda. Politiche e strumenti

| | | |
|--|------|-----|
| 3. Le relazioni di sicurezza dell'Unione Europea con le aree limitrofe: allargamento, partenariato e vicinato, di <i>Michele Comelli</i> | pag. | 65 |
| 1. L'Ue attore di sicurezza all'interno e all'esterno dei propri confini | » | 65 |
| 2. L'allargamento come politica di sicurezza | » | 67 |
| 3. La condizionalità nell'allargamento | » | 68 |
| 4. Il partenariato | » | 70 |
| 5. La Politica europea di vicinato (PEV): un tentativo di esportare stabilità e sicurezza oltre le frontiere dell'Unione | » | 71 |
| 6. Finalità e principi della PEV | » | 74 |
| 7. Gli strumenti della PEV | » | 78 |
| 8. L'efficacia della PEV | » | 80 |
| 9. La PEV nel post-Lisbona | » | 88 |
| Allegati | » | 89 |
| Bibliografia essenziale | » | 90 |
| | | |
| 4. L'Unione Europea come promotore di pace: meccanismi, potenzialità e limiti, di <i>Nathalie Tocci</i> | » | 93 |
| 1. Una sfida prioritaria per l'Unione Europea | » | 93 |
| 2. I meccanismi dell'UE per la promozione del peacebuilding | » | 94 |
| 2.1. Accrescere le competenze | » | 95 |
| 2.2. La socializzazione | » | 98 |
| 2.3. La condizionalità | » | 101 |
| 2.4. L'applicazione passiva delle regole | » | 105 |
| 3. L'Unione Europea come promotore di pace: potenzialità e limiti | » | 107 |
| 3.1. Il valore dell'offerta dell'UE | » | 107 |
| 3.2. La credibilità dell'UE come promotore di pace | » | 110 |
| 4. Il contrasto tra obiettivi di peacebuilding e interessi strategici dell'UE | » | 111 |
| Bibliografia essenziale | » | 113 |

| | | |
|---|------|-----|
| 5. L'Unione Europea e la gestione delle crisi , di <i>Nicoletta Pirozzi</i> | pag. | 115 |
| 1. La Politica di sicurezza e difesa comune: origini e obiettivi | » | 115 |
| 2. Le capacità militari di gestione delle crisi | » | 117 |
| 3. Le capacità civili di gestione delle crisi | » | 118 |
| 4. Principali strutture per la gestione delle crisi in ambito UE | » | 120 |
| 5. Procedure per l'avvio di una missione dell'UE | » | 124 |
| 6. Finanziamento delle missioni civili e militari | » | 125 |
| 7. Le missioni dell'UE: bilanci e prospettive | » | 126 |
| 8. Il Trattato di Lisbona e la nuova Politica di sicurezza e difesa comune | » | 129 |
| 9. Una nuova strategia europea per la gestione delle crisi? | » | 131 |
| Allegati | » | 133 |
| Bibliografia essenziale | » | 135 |
| | | |
| 6. La cooperazione nella gestione delle crisi tra l'Unione Europea e le altre organizzazioni: Nazioni Unite, NATO, Unione Africana , di <i>Nicoletta Pirozzi</i> | » | 137 |
| 1. L'UE alle Nazioni Unite | » | 137 |
| 1.1. La cooperazione UE-ONU nella gestione delle crisi | » | 139 |
| 2. La cooperazione UE-NATO | » | 143 |
| 2.1. La cooperazione istituzionale | » | 144 |
| 2.2. Gli accordi Berlin Plus e la Politica di sicurezza e difesa comune dell'UE | » | 145 |
| 2.3. Le missioni Berlin Plus | » | 147 |
| 2.4. Le prospettive di cooperazione | » | 148 |
| 3. La cooperazione UE-Unione Africana | » | 150 |
| 4. Verso un sistema di sicurezza globale | » | 156 |
| Bibliografia essenziale | » | 157 |
| | | |
| Acronimi e abbreviazioni | » | 159 |
| | | |
| Notizie sugli autori | » | 163 |

Presentazione

L'Unione Europea (UE) si sta gradualmente affermando come attore non solo regionale, ma anche globale di sicurezza, in grado di incidere sulla scena internazionale, seppure in maniera assai diversa a seconda delle aree e delle problematiche in questione. La pace e la sicurezza sono divenuti principi e obiettivi essenziali del progetto di costruzione dell'Europa unita, con riguardo anche alle relazioni dell'UE con il resto del mondo.

Difatti, all'iniziale esigenza di garantire pace e prosperità nelle relazioni tra gli Stati membri, con il crollo del muro di Berlino s'è aggiunta l'ulteriore sfida per l'Unione di assicurare stabilità e sicurezza oltre i propri confini. In tal senso, questa sfida è stata già affrontata e in parte vinta con lo strumento dell'allargamento ai paesi dell'Europa centro-orientale.

Si tratta ora, non solo di portare avanti l'allargamento ai paesi dei Balcani e alla Turchia, ma anche di affrontare nuove sfide sul piano dell'azione esterna dell'Unione, al fine di contribuire a stabilizzare le turbolenti aree a sud e ad est del continente europeo e proiettare stabilità e sicurezza oltre le aree limitrofe, in aree che, come l'Africa, stanno assumendo una crescente importanza per le nuove dinamiche internazionali.

A tal fine, gli strumenti di cui l'UE può disporre sono di vario tipo: economici, politico-diplomatici e militari. Proprio la decisione del Consiglio Europeo di Colonia del 1999 di dar vita a una politica europea di difesa e sicurezza, per dotarsi di strumenti militari in grado di rispondere con efficacia a queste altre sfide di sicurezza ha suscitato un dibattito sulla natura dell'Unione come attore internazionale. In particolare, il dibattito si è concentrato sulla contraddizione in apparenza rappresentata dalla natura, per un verso, di 'potenza civile' dell'Unione, come la definì François Duchêne nel 1972, e, per altro verso, dall'esigenza di dotarsi di una propria capacità d'intervento militare in aree e situazioni di crisi. Fatto è, ad ogni buon conto, che l'UE non sta replicando vecchie politiche di potenza, ma sta cercando invece, sia pure con molte difficoltà, di esportare un nuovo modello di relazioni internazionali, caratterizzato dalla prevalenza della cooperazione sul conflitto e del sistema

Presentazione

multilaterale su quello unilaterale o multipolare, nella più ampia cornice di riferimenti valoriali costituiti dal rispetto della democrazia, dello Stato di diritto e dalla salvaguardia dei diritti fondamentali della persona.

Certamente, la sfida non è delle più semplici, anche perché spesso non c'è convergenza di vedute tra le varie istituzioni dell'UE, oppure tra queste e gli Stati membri, che spesso rimangono su posizioni distanti o si accordano sui principi, salvo poi non potere o non riuscire a tradurre in pratica questi principi. L'UE può contare su quello che è stato definito *soft power*, la capacità, cioè, di attrarre i paesi terzi che individuano nella costruzione europea uno spazio di libertà, benessere economico e stabilità, da prendere a modello e a cui conformarsi. Basti pensare al numero di paesi che chiedono di aderire all'Unione, o al numero di quelli che partecipano alle missioni civili e militari a guida europea.

La crescente interdipendenza e complessità dei fattori che stanno alla base della sicurezza determina la necessità per l'UE di essere presente in aree geografiche e in settori sempre più diversificati. A conferma di ciò, basta ricordare che, ad oggi, l'Unione ha realizzato oltre venti missioni civili e militari nei Balcani, in Medio Oriente, Africa e Asia e ha attivato politiche fortemente strutturate verso le aree limitrofe (allargamento e politica di vicinato). Inoltre, le necessità geopolitiche e geoeconomiche hanno condotto l'Unione a muovere i primi passi per una politica rivolta all'Asia centrale: un'area di grande rilevanza per le risorse energetiche (petrolio e gas) e per la vicinanza ad aree 'calde' dello scacchiere internazionale (Caucaso, Iran, Afghanistan).

È proprio rispetto alle sfide di sicurezza che si giocherà il destino della costruzione europea. Se queste saranno affrontate con successo, l'esperimento dell'Unione europea potrà davvero risultare un esempio per altre aree del mondo. Un esperimento capace di generare stabilità e sicurezza, promuovendo nel contempo la democrazia e i diritti umani sullo scenario internazionale, cominciando proprio dalle aree vicine.

*

Il volume che qui si presenta, mira a spiegare, da un punto di vista di analisi sia teorico-concettuale, sia empirica, come si configura l'azione esterna dell'UE, concentrandosi sull'area della sicurezza, intesa in maniera inclusiva e multi-dimensionale, oltre la dimensione propriamente militare, comprendendo anche la dimensione economica, energetica e ambientale. Infatti, è proprio questo il concetto di 'sicurezza' elaborato dall'Unione nella *Strategia di sicurezza europea* (il c.d. documento Solana), redatto nel 2003 e aggiornato nel 2008.

La prima parte del volume, articolata in due capitoli, esamina le teorie e le istituzioni della politica estera, di sicurezza e di difesa. Partendo dalle teorie di base dell'integrazione europea, si esaminano innanzitutto gli strumenti e le procedure della *Politica estera e di sicurezza comune* (PESC) e della *Politica europea di sicurezza e difesa* (PESD, ridefinita *Politica di sicurezza e difesa comune*: PSDC), alla luce delle innovazioni apportate dal Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009 (Capitolo I, di Gianni Bonvicini). Segue, in considerazione dei progressi compiuti dalla politica estera e di sicurezza europea, una disamina concettuale dell'UE quale attore internazionale, alla luce delle più recenti teorie (Capitolo II, di Benedetta Voltolini).

La parte seconda, relativa alle politiche e agli strumenti, a sua volta articolata in quattro capitoli, si apre con un'analisi delle politiche utilizzate dall'UE per stabilizzare le aree limitrofe: l'allargamento, e la Politica europea di vicinato, con la seconda che si viene progressivamente a sostituire alla prima come politica *par excellence* nei confronti delle aree vicine (Capitolo III, di Michele Comelli). Segue un'analisi, teorica ed empirica, delle modalità e dei meccanismi utilizzati dall'UE nella prevenzione e risoluzione dei conflitti (Capitolo IV, di Nathalie Tocci). Le strutture, i meccanismi e le operazioni di gestione civile e militare delle crisi e le dinamiche di coordinamento dell'UE con le istituzioni internazionali globali, come l'ONU, o regionali, come la Nato, e l'Unione Africana, sono l'oggetto degli ultimi due Capitoli (V e VI, di Nicoletta Pirozzi).

*

Pur trattandosi di un volume collettaneo, la sua trama e la sua struttura ne evidenziano l'ispirazione e la finalità unitaria, in quanto opera realizzata da un gruppo di ricercatori e studiosi facenti capo all'Istituto Affari Internazionali (IAI), fondato da Altiero Spinelli, nell'ambito di un'esperienza di collaborazione tra l'Istituto stesso e il Centro Altiero Spinelli, Polo di eccellenza Jean Monnet, dell'Università degli studi Roma Tre. In tal senso l'opera, che rappresenta nel panorama della letteratura italiana in argomento un esempio per completezza ed estensione dell'indagine, intende proporsi come testo di approfondimento tematico e, insieme, come aggiornato e documentato manuale, destinato in particolare al pubblico degli studenti e, più in generale, dei lettori interessati a conoscere, in una visione sistematica e di sintesi, il quadro complessivo teorico-istituzionale, nonché delle politiche e azioni dell'Unione, come attore di sicurezza al livello regionale e globale.

Presentazione

Un ringraziamento particolare va al dottor Jacopo Leone, collaboratore presso l'Istituto Affari Internazionali, che ha curato la revisione dei singoli capitoli e del volume nel suo complesso.

Luigi Moccia
*Presidente del Centro Altiero Spinelli
per l'Europa dei popoli e la pace nel mondo*

Parte prima

Teoria e istituzioni

1. Nascita ed evoluzione della politica estera, di sicurezza e di difesa europea

di Gianni Bonvicini

1. Cenni teorici e politici sull'evoluzione della politica estera e di sicurezza nell'ambito della Comunità europea e dell'Unione europea

Per definire, dal punto di vista teorico ed istituzionale, il contributo che la Politica estera e di sicurezza europea (PESC) porta al rafforzamento (o indebolimento) del processo di integrazione dell'Unione è utile risalire alle sue origini e al dibattito che si è manifestato apertamente alla fine della seconda guerra mondiale. Anche se le prime realizzazioni concrete di questo processo, il Consiglio d'Europa (1949), la CECA (1952) e la CEE (1957), poco hanno a che fare con le attività nel campo della politica estera, le teorie e gli orientamenti politici di quell'epoca sono essenziali per spiegare gli sviluppi successivi dell'integrazione europea anche nel settore della PESC. Uno dei primissimi studiosi capaci di inquadrare in modo sintetico le correnti politiche e di pensiero dell'epoca è stato, come è noto, Ernest Haas¹ (1958), seguito negli anni successivi da altri due accademici americani, Lindberg e Scheingold² (1970), che hanno poi influenzato tutti gli sviluppi teorici seguenti.

La matrice teorica proposta da questi studiosi parte dall'esame dei movimenti politici (e filosofici) che in realtà si erano sviluppati già nel corso della seconda guerra mondiale (basti pensare al *Manifesto di Ventotene* di Spinelli, Rossi e Colomi) e che erano divenuti operativi subito dopo la fine del conflitto.

¹ Haas, E.B. (1958), *The Uniting of Europe*, Stanford University Press, Stanford.

² Lindberg, C. and Scheingold, S. (1970), *Europe's Would-Be Policy. Patterns of Change in the European Community*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs: 1-23, 64-100.

to. Quelli presi in considerazione sono tutti movimenti che hanno avuto per obiettivo comune quello di considerare la cooperazione fra gli Stati europei come l'unica possibile via d'uscita da due successive guerre mondiali, una specie di Comunità di sicurezza³, e alla conseguente revisione critica del nazionalismo e del ruolo dello stesso Stato Nazione, responsabili dei disastri patiti dall'Europa e dal mondo intero.

Ma pur avendo come traguardo condiviso la chiara volontà di cooperazione, i metodi per arrivarci erano profondamente diversi: da una parte i *federalisti* con il proposito dichiarato di superare lo Stato nazionale e muovere verso gli Stati Uniti d'Europa, dall'altra i *confederalisti* (o intergovernamentalisti) che ritenevano come legittimo solamente lo Stato nazionale e che quindi volevano rafforzarlo su basi nuove, pur facendolo cooperare con gli altri Stati partner.

La lotta, per una serie di ragioni storiche ma soprattutto per il dinamismo della Gran Bretagna uscita vincitrice dal conflitto mondiale, veniva all'inizio largamente vinta dai confederalisti che con il Consiglio d'Europa (1949) si aggiudicavano il primo round. In effetti il Consiglio d'Europa non si discosta dalle tradizionali Organizzazioni internazionali già sperimentate nel passato e non contiene in sé alcun elemento di 'sovrnazionalità', come accadrà invece con la CECA e la successiva CEE. I federalisti, che pure non abbandonavano il campo, subivano invece una grave sconfitta nel '54 con l'affossamento del Trattato CED (Comunità europea di difesa) a causa del rifiuto dell'Assemblea Parlamentare francese a ratificarlo. La CED, che aveva come obiettivo principale quello di dare vita ad un esercito europeo, conteneva in sé gli elementi di una potenziale Comunità politica europea, attraverso l'inserimento nel Trattato dell'art. 38 che prevedeva l'attivazione di un'Assemblea *ad hoc* (una specie di assemblea costituente) per la redazione di un nuovo Trattato sulla Comunità politica europea.

Viste le difficoltà a portare avanti un disegno cooperativo nel campo cosiddetto dell'*high politics*, cioè disegni di integrazione che si avviano nei settori della politica estera, di sicurezza e anche di difesa, i leader politici e gli studiosi dell'epoca proposero di orientare gli sforzi nel campo della *low politics*, cioè verso un'integrazione di tipo economico piuttosto che politico. Di qui lo sviluppo di altre due correnti di pensiero che partendo da strategie di cooperazione economica ritenevano di raggiungere più facilmente l'obiettivo di una successiva integrazione europea. Ma anche in quest'ambito si manife-

³ Deutsch, K.W. (1968), *The Analysis of International Relations*, Prentice Hall, Englewood Cliffs (NJ).

stava una contrapposizione fra difensori del ruolo dello Stato (*funzionalisti*) e coloro che volevano gradualmente superarlo (*neofunzionalisti*)⁴.

I primi, che si rifacevano anche alle correnti liberali dell'epoca, ritenevano che l'integrazione dovesse essere raggiunta solo attraverso l'abbattimento delle frontiere e favorendo la libera concorrenza fra i mercati.

I neofunzionalisti, al contrario, erano dell'idea che il primo compito fosse quello di mettere in comune, sotto la direzione di un'agenzia sovranazionale, alcuni settori industriali (ad es. carbone e acciaio) e dell'economia (ad es. agricoltura): il risultato ultimo di questa progressiva cessione di sovranità nazionale settoriale sarebbe stato l'accumulo di potere a livello centrale europeo e il necessario passaggio (il cosiddetto *spill over effect*) al livello dell'*high politics*, e quindi dell'integrazione politica anche nei settori della politica estera e di sicurezza.

I neofunzionalisti, come ricordato all'inizio, riuscirono quindi a mettere a segno alcune realizzazioni importanti, come la Comunità del carbone e dell'acciaio e successivamente la Comunità economica europea, da cui parte l'intero processo di integrazione come è giunto fino ai nostri giorni. I funzionalisti, al contrario, poterono contare sull'autoesclusione della Gran Bretagna dalla CECA e dalla CEE, per dare vita all'EFTA (1960), l'area di libero scambio dei Paesi al di fuori della CEE, destinata a ridimensionarsi radicalmente dopo l'accesso della Gran Bretagna e della Danimarca alla Comunità Europea nel 1973 e di Svezia, Austria e Finlandia all'Unione Europea nel round di allargamento del 1995.

Dal punto di vista teorico, quindi, la matrice qui rielaborata di Lindberg e Scheingold guida i successivi passi interpretativi sia per le realizzazioni nel campo delle strategie economiche che in quelle più propriamente applicate alla politica estera, di sicurezza e di difesa (vedi Allegato 1). Anche le teorie sempre più sofisticate che seguiranno, da quella dei realisti, neo realisti, costruttivisti, normativisti e così via, non fanno altro che partire, aggiornandola, dalla matrice di base degli studiosi americani che per primi, come spesso accade, si sono occupati di fenomeni europei. Alle nuove teorie relative al settore della politica estera e di sicurezza dedichiamo un capitolo di questo manuale (Parte II).

Sulla base delle teorie originarie qui proposte, dal punto di vista istituzionale i modelli di riferimento sono essenzialmente tre: quello *confederale*

⁴Andreatta, F. (2008), *La sfida dell'Unione Europea alla teoria delle Relazioni Internazionali*, in Giusti, S. e Locatelli, A. (a cura di), *L'Europa sicura. Le politiche di sicurezza dell'Unione Europea*, EGEA: 15-31.

classico con un ruolo preminente per il Consiglio (la Confederazione), quello *federale* con una Commissione ‘governo’ (gli Stati Uniti d’Europa) e quello detto di *federalismo cooperativo*, un mix variabile dei primi due che cerca di descrivere la realtà attuale di precario equilibrio fra organi dell’Unione (vedi Allegati 2, 3 e 4). Ognuno con caratteristiche diverse relativamente al ruolo e al potere che in teoria dovrebbero svolgere gli organismi istituzionali nati dal Trattato di Roma e dalle successive riforme. In verità, sia il modello federale estremo (gli Stati Uniti d’Europa) che quello confederale tradizionale usciranno ben presto dall’orizzonte politico e teorico. Quasi tutti gli studi e le teorie successive si concentreranno essenzialmente sul terzo modello, quello di compromesso fra i due estremi, accentuandone i caratteri confederali o federali a seconda dell’ottica politica o di pensiero da cui si parte: in altre parole, muovendosi a pendolo fra i due modelli estremi, ma senza mai arrivare a una chiara definizione della natura del processo di integrazione, che ancor oggi rimane imperscrutabile per quanto riguarda le tendenze e gli sviluppi futuri. È in ogni caso utile per chi si avvia ad approfondire i temi relativi alla politica estera e di sicurezza europea partire sempre dai modelli di base dai quali è decollato il processo di integrazione.

2. I primi passi della politica estera e di sicurezza europea

La data di nascita effettiva della politica estera europea risale al Vertice dei Capi di Stato e di governo dei sei Paesi fondatori della CEE tenutosi a L’Aia l’1 ed il 2 dicembre del 1969, ad un anno dalla scomparsa del Generale De Gaulle e con l’avvento in Francia del pragmatico neopresidente George Pompidou. Nel comunicato finale di quello storico Vertice si decise l’avvio della cooperazione fra i sei anche nel campo della politica estera, settore non previsto dal Trattato di Roma.

In realtà, dopo il fallimento nel 1954 della CED, il tema della politica estera e di sicurezza era riemerso per volontà del generale Charles De Gaulle all’inizio degli anni ’60, poco dopo essersi insediato all’Eliseo. De Gaulle, in accordo con Konrad Adenauer, allora Cancelliere a Bonn, riuscì a convincere il primo Vertice dei sei riunitosi a Parigi il 10 e 11 febbraio 1961 ad affidare al diplomatico francese Christian Fouchet il compito di studiare un sistema di cooperazione nel campo della politica estera e di difesa che si affiancasse alla già esistente struttura della CEE, ma se ne distanziasse per il carattere prettamente intergovernativo. Dopo una seconda versione del piano nel 1962, l’opposizione decisa dei Paesi del Benelux, sospettosi della leadership fran-

cese, convinse De Gaulle a ritirare il progetto. Fino al 1969 non si parlò quindi più di politica estera europea⁵.

A seguire la storia e l'evoluzione di quella che in un primo tempo prese il nome di Cooperazione politica europea (CPE), i fondamenti teorici sopra illustrati, ed in particolare la matrice di Lindberg a Scheingold, si ritrovano perfettamente riproposti. La CPE infatti si colloca nella casella all'incrocio fra determinismo politico e ricostruzione dello Stato nazionale quale risultato di un'iniziativa di tipo confederale. In altre parole la CPE si distanzia nettamente dalla CEE, prodotto tipico della corrente neofunzionalista. Il suo carattere era infatti di tipo intergovernativo.

Questa caratterizzazione teorico-politica confederale influirà profondamente sull'evoluzione successiva della CPE nella Politica estera e di sicurezza comune – PESC (Maastricht, 1992) e nella Politica europea di sicurezza e difesa – PESD (Nizza, 2001), nonché sui rapporti spesso conflittuali con la CEE, in un primo tempo, e con il pilastro comunitario dell'Unione Europea (UE), in un secondo tempo. Il tema di fondo in tutti questi decenni sarà in effetti quello del coordinamento fra due meccanismi, quello comunitario e quello della politica estera, che rispondono a logiche di integrazione profondamente diverse.

Nei primi quindici anni, dal 1970 al 1986 (Atto Unico Europeo), il percorso verso la politica estera europea si configura come una costruzione progressiva, a scatole cinesi, con l'aggiunta di organismi e procedure in fasi successive e per lungo tempo senza formalizzazione in un trattato. Il compito di avviare, nel 1970, il processo sarà affidato ad un diplomatico belga, il Visconte Etienne Davignon⁶.

Le tappe principali di questo sviluppo sono:

- 1970: Primo Rapporto di Lussemburgo. Un protocollo d'intesa con il suggerimento di alcune procedure leggere di consultazione fra i sei.

- 1973: Secondo Rapporto di Copenhagen. Valutazione dei progressi compiuti; raddoppio delle riunioni dei ministri da 2 a 4 all'anno; nascita del Gruppo dei Corrispondenti europei; parziale associazione della Commissione.

- 1981: Rapporto di Londra. Nascita della Troika fra presidenza di turno, precedente e successiva; clausola per riunioni di emergenza; *fact finding missions*; informazioni al Parlamento Europeo.

⁵ Pigliacelli, F. (2008), *Evoluzione delle politiche e delle istituzioni di sicurezza dell'Unione Europea*, in Giusti, S. e Locatelli, A. (a cura di), *L'Europa sicura*, cit.: 33-54.

⁶ Nuttal, S.J. (1992), *European Political Cooperation*, Clarendon Press, Oxford.