

PROPOSTE PER UNA POLITICA EUROPEA DI PACE

Il contributo della Politica di Sicurezza e Difesa
Comune dell'Unione Europea

ATTI DEL SEMINARIO
Padova 10 Maggio 2014



SOMMARIO

Presentazione e programma del lavori	4
Introduzione (Giampaolo Frison)	5
La politica di difesa europea (Maurizio Simoncelli)	7
La nascita e l'evoluzione della Politica Estera di Sicurezza Comune (PESC) e della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC) dell'Unione Europea (M.I.R. Padova)	17
Riformare la Politica di Sicurezza e Difesa Comune civile (documento dell'Ufficio di Collegamento Europeo sul Peace-Building)	21
Considerazioni e proposte per lo sviluppo della componente civile della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC) dell'Unione Europea (M.I.R. Padova)	27
Alcune domande ai candidati alle elezioni europee sulla Politica di Sicurezza e Difesa Comune dell'Europa	31
The European Institute of Peace (Lucia Carrara)	33

PROPOSTE PER UNA POLITICA EUROPEA DI PACE

Gli atti del Seminario sono stati curati dal
Movimento Internazionale della Riconciliazione
Sede di Padova

Padova, luglio 2014

PRESENTAZIONE

Il processo di integrazione europea implica l'adozione da parte dell'Unione Europea di un'azione sempre più unitaria anche in materia di relazioni esterne. Per rispondere a tale esigenza è stata varata, in tempi relativamente recenti, una Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC) nella cornice della più ampia Politica Estera di Sicurezza Comune (PESC).

L'approvazione, a fine 2009, del trattato di Lisbona ha fornito un ulteriore impulso a questo settore della politica europea stabilendo che fra gli obiettivi dell'Unione vi è quello di "preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale" (art. 21.2 c).

Al fine di dare concreta attuazione a tali obiettivi è importante promuovere un nuovo e ulteriore sviluppo della componente civile della PSDC, in un'ottica di sincero perseguimento di ordinamenti e relazioni di pace.

La presente giornata vuole non solo offrire un'occasione di analisi e dibattito sui citati argomenti, ma anche favorire l'individuazione di proposte operative che potranno in futuro essere sostenute dai rappresentanti italiani al Parlamento Europeo.

PROGRAMMA DEI LAVORI

Ore 9,00 Saluto e presentazione da parte dell'Esecutivo delle Associazioni dell'Area tematica Pace, Diritti Umani e Cooperazione del Comune di Padova

Ore 9,15 Introduzione - Frison Giampaolo - Movimento Internazionale della Riconciliazione (Padova)

Ore 9,30 "La politica di difesa europea" - Maurizio Simoncelli - Archivio Disarmo (Roma)

Ore 11,00 Interventi e dibattito

Ore 13,00 Conclusioni

INTRODUZIONE

Buongiorno a tutti e grazie per la vostra presenza. Diamo inizio a quest'incontro che ha come tema quello della "politica estera" dell'Unione Europea e degli spazi, dei contributi che essa può fornire alla costruzione di relazioni più pacifiche e condizioni di maggiore sicurezza umana.

Prima di cedere la parola al prof. Maurizio Simoncelli, dell'Archivio Disarmo di Roma - che ringraziamo per la sua disponibilità a presenziare al seminario - mi permetto di svolgere alcune considerazioni introduttive.

Desidero innanzi tutto sottolineare che questa giornata non nasce come un'iniziativa isolata ma si pone come ideale continuazione del Convegno "Un mondo senza Gendarmi", organizzato, poco più di un anno fa, sempre dall'Esecutivo delle associazioni padovane dell'area tematica pace, diritti umani e cooperazione allo sviluppo.

In quell'occasione riflettemmo su una serie di problematiche inerenti all'attuale ordine o disordine mondiale e sul ruolo di alcuni grandi "attori": l'ONU, la Nato e, in parte, anche l'Unione Europea ma pure le Organizzazioni Non Governative per valutare i fattori di pericolo ma anche le possibilità di costruzione di ordinamenti più pacifici o meno conflittuali.

Oggi restringiamo l'orizzonte della riflessione all'Unione Europea data anche l'imminente scadenza delle elezioni europee.

Ufficialmente il varo della Politica Estera di Sicurezza Comune (PESC) avviene nel 1993 con il trattato di Maastricht. Da tale data numerose "tappe" hanno segnato un progressivo sviluppo della riflessione in quest'ambito, in particolare con la definizione di una più specifica Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC).

Tra queste "tappe" va citato il trattato di Lisbona entrato in vigore alla fine del 2009. Con questo trattato, infatti, l'Unione Europea ha, in primo luogo, ampliato e meglio definito le proprie finalità in campo internazionale, tra cui vi è quella di "preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale" (art. 21.2 c).

Ma, cosa non meno importante, l'Unione Europea si è pure dotata di una nuova organizzazione istituzionale in materia appunto di relazioni esterne e sicurezza.

La decisione più importante in questo senso è stata quella di affidare la guida e dunque responsabilità della PESC e della PSDC non più alle presidenze semestrali dei vari capi di stato dei paesi dell'Unione ma ad unico soggetto in via continuativa, ossia l'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza che ha anche la carica di Vicepresidente della Commissione Europea (attualmente è l'inglese Catherine Ashton).

Insomma si aprono degli spiragli importanti perché l'Unione Europea possa giocare, in ambito internazionale, un ruolo primario per promuovere processi o quantomeno iniziative di pace.

Purtroppo se è indubitabile che si sono fatti dei progressi nel dotarsi di più idonei strumenti d'azione con altrettanta onestà dobbiamo ammettere che, in un bilancio complessivo, i risultati soddisfacenti sono, numericamente, assai limitati.

Ora sappiamo, credo tutti, che dobbiamo fare i conti sia con gli egoismi nazionali di molti paesi dell'Unione che preferiscono, in una logica di piccola potenza, dispiegare all'estero propri interventi militari, magari discutibilissimi, sia con l'influenza della NATO e del suo principale sponsor gli Stati Uniti, che perseguono, checché se ne dica, finalità molto diverse e spesso in contrasto con quelle dell'Unione.

Ma nonostante questi condizionamenti, ritengo che vi siano dei notevoli margini per progredire. Mi limito a citare due proposte/idee che, a mio avviso, se fatte proprie dalle istituzioni europee potrebbero rendere la Politica di Sicurezza e Difesa Comune uno strumento più idoneo alla promozione della pace.

In primo luogo ritengo sia necessario un mutamento di prospettiva, e dunque anche un cambiamento culturale, per il personale dell'Unione sia quello preposto all'attività di ricerca sia quello responsabile della realizzazione concreta delle missioni PSDC. Nel senso che la prevenzione e la risoluzione dei conflitti dovrebbe divenire obiettivo prioritario e dunque anche il loro background culturale basilico.

E su quest'ultimo aspetto va rilevato come oggi, grazie alla peace research (ricerca per la pace), conosciamo molto meglio le cause e le dinamiche di una vasta tipologia di conflitti.

Un secondo aspetto riguarda la necessità di ampliare e sviluppare la componente civile della Politica di Sicurezza e Difesa Comune. In effetti, come evidenziato anche dallo stesso Parlamento Europeo, l'Unione possiede un potenziale unico in grado di mobilitare una serie completa di strumenti politici, commerciali, di aiuto allo sviluppo, umanitari, legali, diplomatici e dunque non solo militari per intervenire nelle situazioni di crisi.

Se dunque nei prossimi decenni l'Unione Europea avrà un ruolo importante di pacificazione e di stabilizzazione in varie aree del mondo, in particolare nel continente eurasiatico, dipenderà anche dall'attività di convincimento e di pressione che le forze politiche, in particolare i parlamentari europei, ma anche associazioni e semplici cittadini riusciranno ad esercitare in questo senso sulle istituzioni europee.

Soprattutto noi italiani dovremmo abbandonare il nostro provincialismo e occuparci di più di queste problematiche, altrimenti altri lo faranno al nostro posto e non è detto che sarà in un'ottica di pace.

E concludo con l'auspicio che un primo banco virtuoso/positivo di prova sia dato dalla crisi ucraina. Credo che parecchi di coloro che come me hanno una certa età abbiano ancora negli occhi e nel cuore le immagini di quelle atrocità che sono state compiute non molto tempo fa a poche centinaia di chilometri in linea d'aria da qui, ossia nell'ex Jugoslavia.

Vogliamo altre decine di Sebrenica in Ucraina? Perché quando l'odio si espande succede l'impensabile.

Certo, come sottolineava un grandissimo storico purtroppo recentemente scomparso Jacques Le Goff, c'è un problema reale costituito da vari nazionalismi che in passato, a differenza di altri, sono stati soffocati e oggi, in maniera anacronistica, si manifestano.

Tuttavia nutro la speranza che l'Europa e in particolare l'Unione Europea riesca ad affrontare efficacemente anche i demoni dei nazionalismi. Infatti, nonostante che, anche di recente, alcuni siano giunti ad affermare un'evidentissima falsità ossia che gli Stati europei non hanno nulla in comune, io confido in almeno due tra i tantissimi aspetti che accomunano tutti gli europei: la capacità di critica e soprattutto di autocritica e la creatività derivante dalla principale materia disponibile in Europa ossia la materia grigia.

Grazie.

Giampaolo Frison

La politica di difesa europea^(*)

Maurizio Simoncelli

(*) La presente relazione è quella illustrata dal prof. Maurizio Simoncelli in occasione del seminario di studio "Italia/Europa: politica di difesa e prospettive di pace" tenuto dalla Rete Italiana Disarmo - Rete della Pace - Interventi Civili di Pace nella Sala delle Bandiere, Parlamento Europeo – Ufficio d'Informazione in Italia (Via IV Novembre, 149 Roma) il 14 maggio 2014. L'autore ha ritenuto, infatti, più esaustiva tale relazione rispetto al testo presentato al seminario di Padova, autorizzandone gentilmente la riproduzione.

Una premessa globale

Quando si affronta la questione della politica della difesa sia italiana sia europea, si deve considerare il quadro mondiale radicalmente mutato nel corso dell'ultimo ventennio e tuttora in rapida trasformazione.

Dal bipolarismo siamo passati al multipolarismo o addirittura alla geopolitica del caos (Ramonet, 1998; Jean, 2007), dato che altre potenze economiche e militari (in primis Cina, India, Brasile) si vanno affacciando sulla scena mondiale o regionale.

Scenari totalmente nuovi si delineano: basta pensare all'importanza che il Pacifico sta assumendo, alle tensioni in atto nel Mar Cinese Meridionale (ad es., con le rivendicazioni di sovranità territoriale relative alle isole Diaoyu/Senkoku, Paracel, Scarborough, Spratleys da parte di Cina, Taiwan, Filippine, Indonesia, Malaysia e Vietnam), all'apertura ad opera cinese di un canale in Nicaragua (in concorrenza con quello di Panama, con un investimento di 40 miliardi di dollari circa da parte dell'Interoceanic Canal Investment Management Company del miliardario Wang Jing), alla crescente importanza dello Stretto di Malacca, alle aspirazioni di potenza regionale ed internazionale dell'Indonesia ecc.

In parallelo, gli sviluppi tecnologici connessi alla rivoluzione informatica consentono un'accelerazione delle comunicazioni, ma espongono le società a rischi un tempo impensabili (basta pensare solo alla recentissima notizia relativa alla falla nel sistema "OpenSSL", il software di sicurezza usato da milioni di siti internet). La cyberwar si presenta con una minaccia a 360 gradi, mentre i droni prospettano già oggi preoccupanti ipotesi fantascientifiche.

I cambiamenti climatici con la desertificazione e la crescente penuria idrica (con una stima di 3 miliardi di persone interessate nel 2050) si pongono come una drammatica sfida per le giovani generazioni, chiamate ad affrontare nei prossimi decenni movimenti migratori di centinaia di milioni di persone. Permane ancor più diffusa l'instabilità dell'area mediorientale, mentre per i paesi industrializzati il continente africano resta area di elevato interesse economico per le sue importanti risorse.

In tale quadro complesso si deve inserire l'azione dell'Unione Europea nel XXI secolo. In questi ultimi anni il sogno di Altiero Spinelli, maturato al confino durante il secondo conflitto mondiale, sembra sottoposto a ripetuti attacchi dovuti da un lato all'euroscetticismo nazionalista (e spesso xenofobo), dall'altro alla riluttanza dei governi a proseguire nel cammino intrapreso. L'Unione Europea, seppur con tutti i suoi limiti, rappresenta comunque il primo tentativo nella storia dell'umanità da parte di stati sovrani per cercare di confluire spontaneamente in un'unica entità, dopo che per secoli si erano fatti ripetutamente sanguinose guerre.

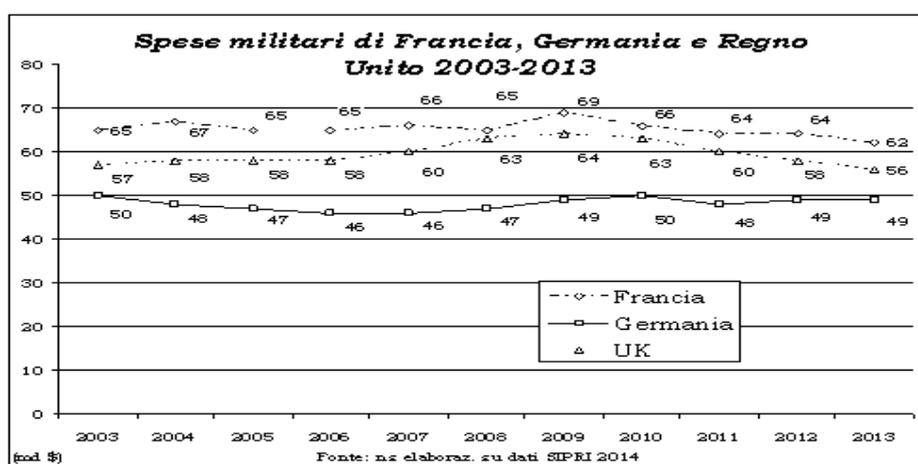
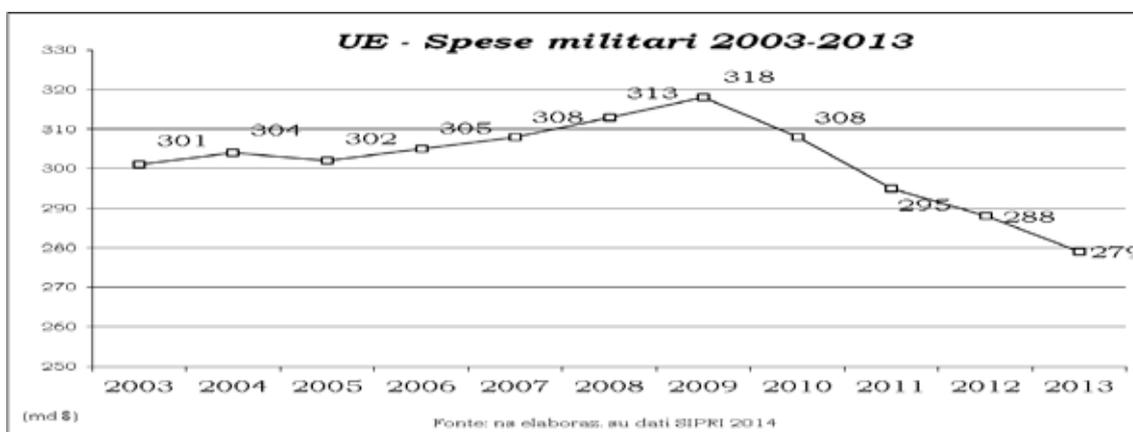
Molti passi in avanti sono stati fatti dalla Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, attraverso il MEC e la CEE, ma ancora molti altri devono essere fatti, in particolare nel campo della politica estera e della difesa, ambiti essenziali della sovranità delle nazioni. Quando si parla di politica della difesa europea, occorre sfatare innanzitutto alcuni miti.

Quale impegno per la difesa?

Nel suo complesso, **l'Unione Europea si pone teoricamente come seconda potenza mondiale** in quanto dispone di un milione e mezzo circa di uomini in armi, una cifra analoga a quella degli Stati Uniti, con una spesa di circa 280 miliardi di dollari per la difesa nel 2013 (in flessione rispetto agli anni precedenti), meno della metà degli USA (640), ma quasi una volta e mezza quella della Cina (170) e il triplo della Russia (85)¹. Le cifre in uomini e mezzi finanziari sono pertanto notevoli da parte dei 28 paesi aderenti all'UE.

1 Fonte: SIPRI Military Expenditure Database 2014

La crisi economica di questi ultimi anni ha portato i governi dell'Unione Europea a ridurre le spese per la difesa (rispetto al picco dei 318 miliardi di dollari del 2009). Infatti, si riscontra nell'Europa occidentale e centrale una costante e diffusa riduzione (-2%) delle spese militari in seguito alla crisi economica: alcuni paesi (tra cui Austria, Belgio, Grecia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Spagna e Regno Unito) le hanno ridotte significativamente (più del 10% dal 2008). La Germania, invece, le ha aumentate del 2%, mentre la Francia le ha ridotte solo del 4%. È interessante notare che l'elevato bilancio della difesa della Grecia, giunto nel 2009 al picco del 3,3% rispetto al PIL, rimane tuttora ai massimi livelli nell'ambito dell'Unione Europea con un 2,4% superiore a quello britannico (2,3%) e a quello francese (2,2%).



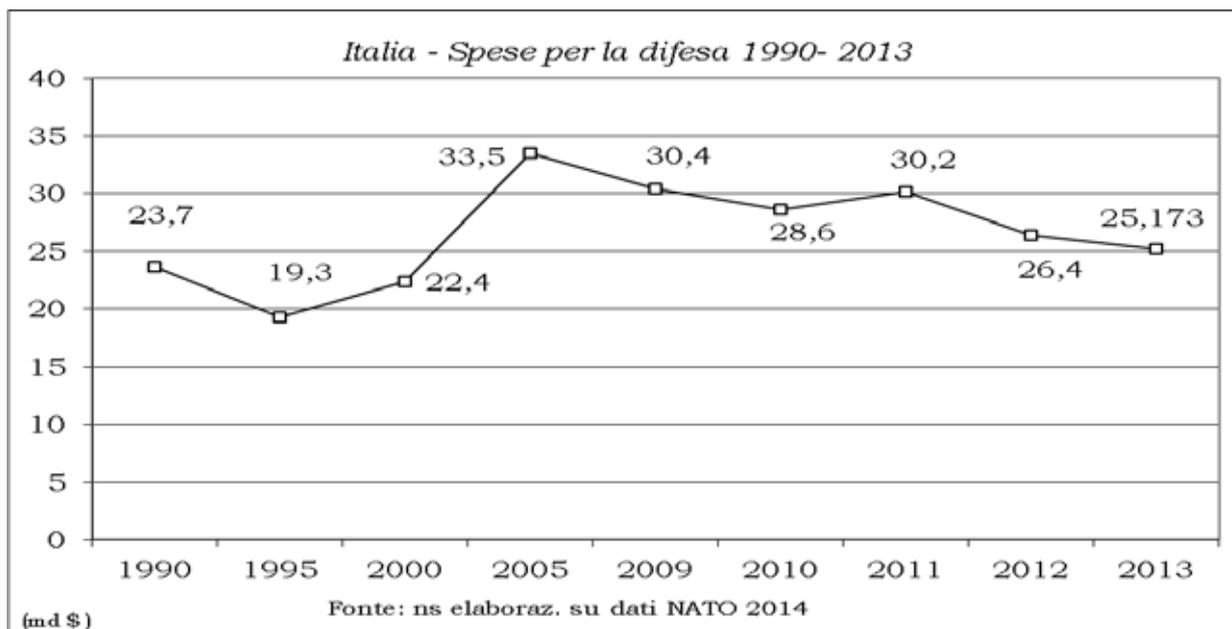
Le potenzialità militari dei paesi dell'UE sono evidenti anche in relazione ai sistemi d'arma posseduti, in particolare non tanto nell'ambito dei carri armati pesanti (MBT), quanto in quello delle portaerei e dei cacciabombardieri.

	Arsenali a confronto: UE, USA, Russia e Cina			
	Unione Europea	Stati Uniti ¹	Russia	Cina
MBT - Carri armati	5000 ²	8325	22710 ³	9000 ⁴
Portaerei	5 ⁵	10	1 ⁶	1 ⁷
Cacciabombardieri	2400 ⁸	3318	1285 ⁹	1269 ¹⁰

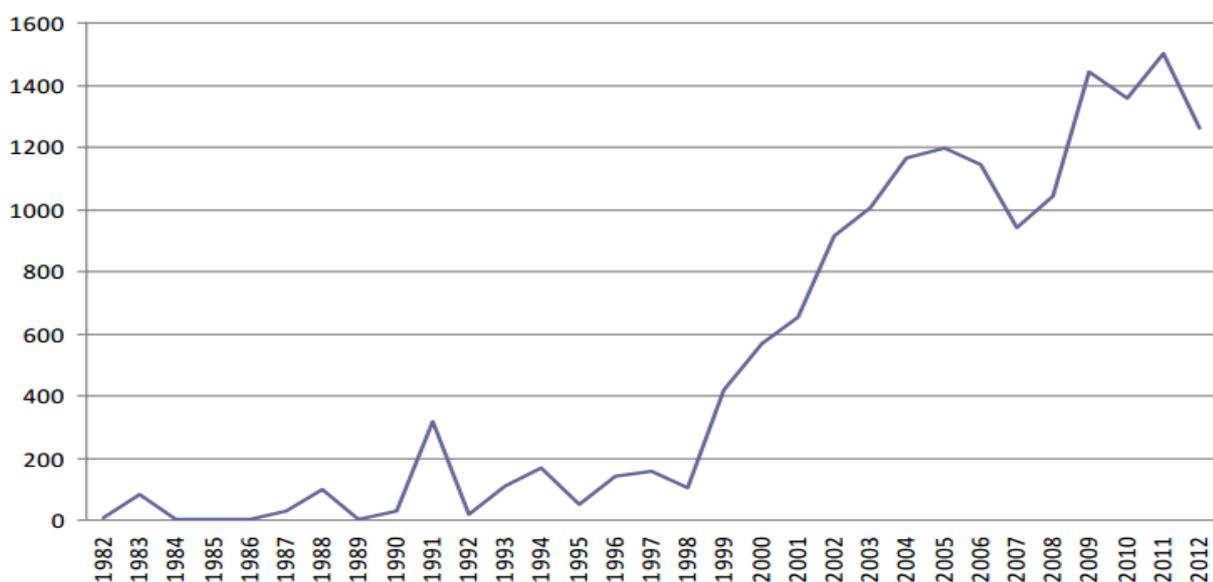
Elaborazione dati a cura di Giulia Valentini

1 http://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=united-states-of-america
2 http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report_16.pdf
3 http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_level_of_military_equipment#cite_note-86
4 http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_level_of_military_equipment#cite_note-86
5 <http://www.globalfirepower.com/navy-aircraft-carriers.asp>
6 <http://thinkprogress.org/world/2014/04/09/3424666/paul-ryans-budget-more-aircraft-carriers-fewer-jobs/>
7 <http://www.bbc.com/news/magazine-18237029>
8 http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report_16.pdf
9 www.flightglobal.com/airspace/.../world-air-forces-2013.pdf
10 www.flightglobal.com/airspace/.../world-air-forces-2013.pdf

L'Italia è passata dal 2% rispetto al PIL del 2002 all'1,6% del 2013, secondo le analisi del SIPRI, che però solleva alcune riserve sull'attendibilità del nostro bilancio, che pertanto più volte viene stimato. Questo avviene poiché il bilancio del Ministero della Difesa non comprende tutte le voci in quanto una parte non trascurabile viene iscritta a quello dello Sviluppo Economico (2.6 miliardi di euro nel 2014, per i finanziamenti per i programmi Eurofighter, Fregate Fremm, Veicolo Blindato Freccia, ecc.) ed un'altra parte (le missioni militari all'estero, cresciute significativamente nell'ultimo quindicennio anche in ambito finanziario) viene sostenuta con un'altra legge separata, mentre comprende le spese per l'Arma dei carabinieri utilizzata in parte in ambito prettamente militare, in parte per la sicurezza pubblica. Comunque, considerando i dati elaborati dalla NATO, risulta che l'Italia è passata dai 23,76 miliardi di dollari del 1990 ai 25,173 del 2013 (vedi comunicato stampa NATO PR/CP(2014)028 del 24 febbraio 2014).



Oneri finanziari missioni indicati da interventi legislativi (valore nominale in milioni di euro)

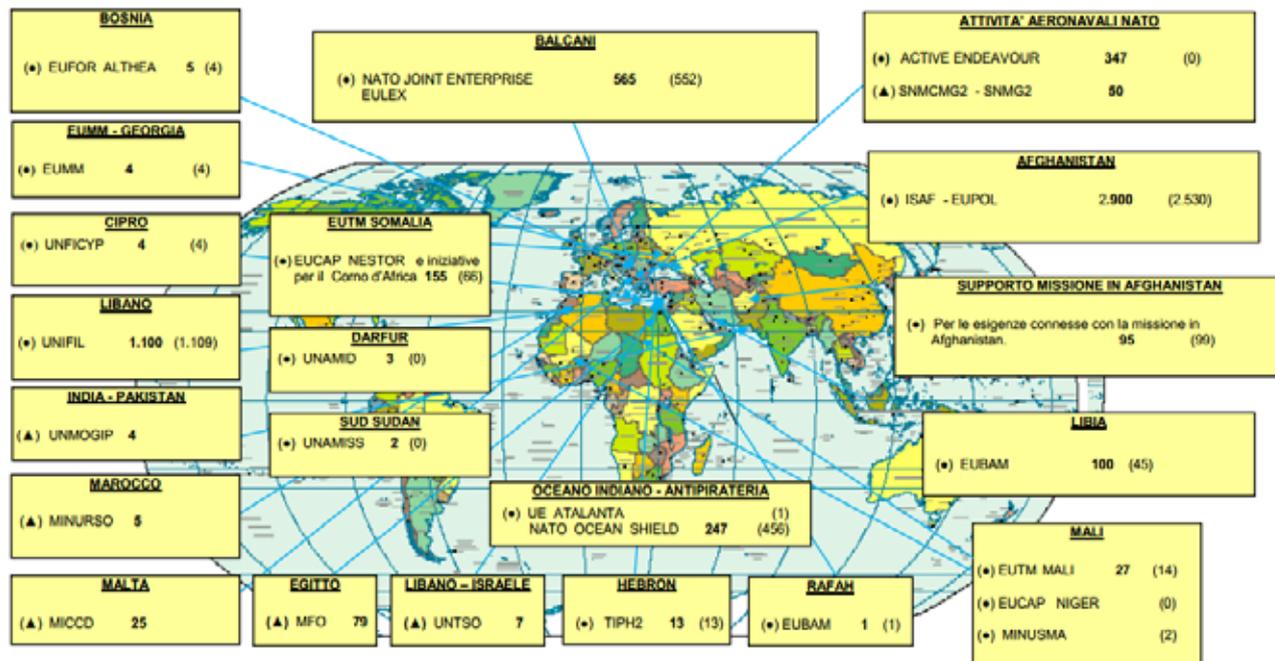


Fonte: L'Italia e le missioni internazionali, a cura di Stefania Forte e Alessandro Marrone, IAI, settembre 2012

Assai rilevante è la crescita delle spese per le missioni di peacekeeping sostenute dall'Italia nell'arco dell'ultimo quindicennio, a conferma di una presenza sulla scena internazionale (nel 2014 ben 27 missioni).

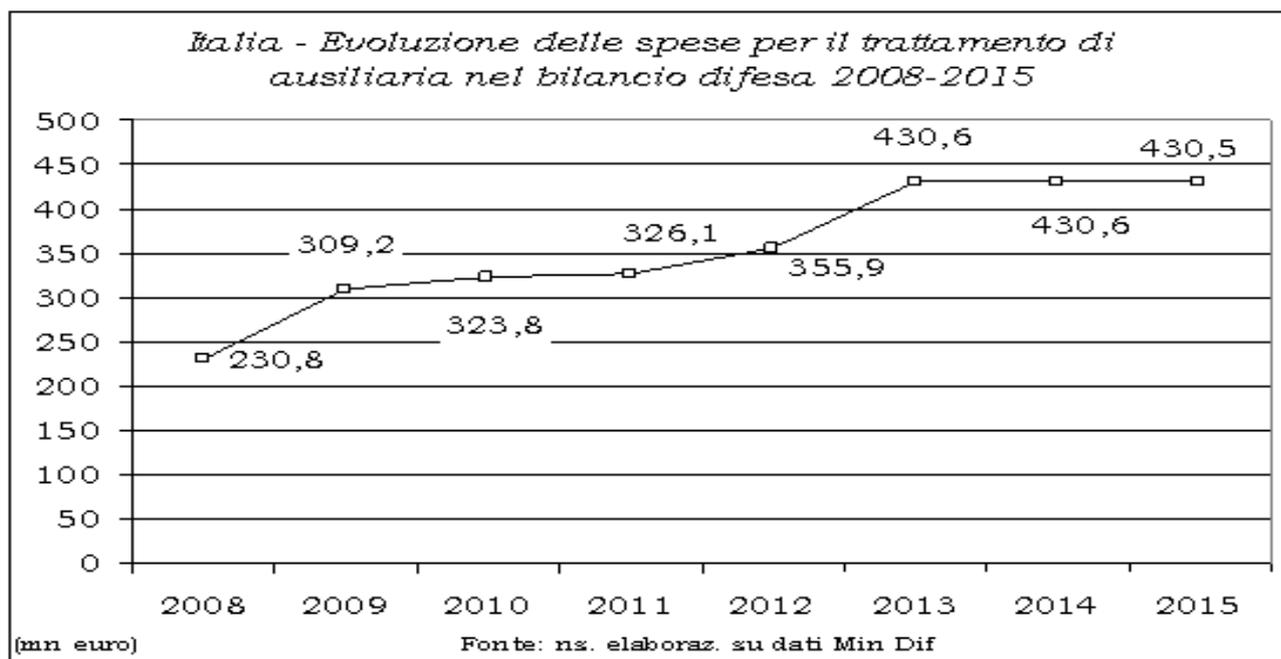
MISSIONI/ATTIVITA' INTERNAZIONALI DAL 01.01.2014 AL 30.06.2014 - SITUAZIONE AL 25.02.2014

Totale personale impiegato: 5.070 militari (33 attività in 25 Paesi/Aree)



- (*) Missioni autorizzate dalla legge n. 135 del 09 dicembre 2013:
 - in neretto i livelli medi di personale previsti per l'intero anno. Totale 5.564 militari
 - tra parentesi gli effettivi presenti ed aggiornati a fine mese. Totale 4.900 militari.

All'interno della spesa militare è utile, tra l'altro, segnalare anche l'incremento del trattamento di ausiliaria al personale in congedo, quasi raddoppiato nel periodo 2008-2015 secondo il Documento Programmatico Pluriennale per la Difesa per il triennio 2013-2015, presentato dal ministro Di Paola.



Un lento processo in atto

Nel passato dell'Europa né il MEC né la CEE avevano posto la questione della politica della difesa tra gli elementi fondanti l'azione comunitaria, dato il naufragio della Comune Difesa Europea nel 1954. Occorrerà attendere la fine della guerra fredda. Infatti, le tappe di questo difficile cammino risalgono dapprima al **1993** (Trattato di Maastricht) con la Politica Estera e di Sicurezza Comune PESC all'interno di un separato Titolo V, poi al giugno **1999** (Consiglio europeo di Colonia, con la predisposizione della struttura della PESC, con la creazione di un Comitato Politico e di Sicurezza - Cps - in qualità di organo permanente con sede a Bruxelles, presieduto dall'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza), poi nel dicembre **2003** (con l'elaborazione della strategia europea in materia di sicurezza "Un'Europa sicura in un mondo migliore"), poi nel dicembre **2008** (con il Rapporto sull'attuazione della Strategia Europea in materia di Sicurezza "Garantire sicurezza in un mondo in piena evoluzione"), poi nel **2009** (con il Trattato di Lisbona, che ha rafforzato e riformato in modo significativo la competenza dell'Unione in materia di politica di sicurezza e difesa), sino al dicembre **2013** (Consiglio europeo).

Oggi il Consiglio Europeo parla sempre più chiaramente di politica della difesa europea e della correlata industria degli armamenti.

Peraltro tale processo si scontra con la realtà storica della NATO, mostrando in diverse occasioni le contraddizioni tra una politica europeista ed una transatlantica, nell'ambito della quale ultima è forte l'influenza statunitense. I tentativi di far convivere armoniosamente le due prospettive appaiono connessi ad un difficile esercizio di equilibri geopolitici internazionali. La PSDC (Politica di Sicurezza e Difesa Comune, ancora da realizzare compiutamente) e la NATO (sistema già operativo) si proiettano su scenari in parte identici, in parte assai differenti, provocando tensioni più o meno evidenti tra le due sponde dell'Atlantico.

Quali minacce?

Secondo il documento del 2008, la politica di difesa europea dovrebbe far fronte ad alcune minacce precise come 1) la proliferazione delle armi di distruzione di massa, 2) il terrorismo, 3) la criminalità organizzata, 4) la sicurezza all'approvvigionamento energetico, 5) i cambiamenti climatici, mentre con il Consiglio Europeo del dicembre 2013 si parla anche di cyberdifesa, di sicurezza marittima, di questioni orizzontali come migrazione clandestina.

Con il Trattato di Lisbona (2009) l'Unione con la PSDC ha la competenza per avviare e gestire non solo missioni umanitarie, missioni di mantenimento o ristabilimento della pace, ma anche azioni congiunte in materia di disarmo, missioni di consulenza e assistenza militare, missioni di prevenzione dei conflitti e di stabilizzazione post-conflitto, lotta al terrorismo anche attraverso il sostegno a Paesi Terzi (art. 43).

È interessante rilevare come molte delle minacce rilevate non necessitino di risposte di tipo militare (criminalità organizzata, cambiamenti climatici, migrazioni clandestine), mentre la proliferazione nucleare, ad esempio, non esige un riarmo atomico (vedi, invece, il potenziamento delle armi nucleari tattiche statunitensi B61 in atto attraverso il Life Extension Programme), bensì un'azione diplomatica coerente, congiunta e decisa con una riduzione degli arsenali.

Quel che appare ancor più interessante è che, comunque, non vengono evidenziate minacce di tipo militare non solo da parte dei paesi dell'area mediterranea, ma neppure da parte della Cina o della Russia, anche se la recente crisi della Crimea sta facendo rivivere situazioni da guerra fredda. Se è pur vero che in tali documenti non appare mai diplomaticamente e strategicamente opportuno indicare eventuali minacce provenienti nell'immediato o nel futuro da parte di Mosca o di Pechino, l'ipotesi di proiezione di forza in aree lontane può costituire comunque un'indicazione in tal senso.

La vicenda della Crimea è indicativa da questo punto di vista. È stato un grave errore politico immaginare che l'assorbimento dell'Ucraina nell'area occidentale (nell'UE tramite gli Accordi di Associazione e potenzialmente in prospettiva nella NATO) - per di più attraverso un processo non proprio lineare - non provocasse una reazione russa, interessata non solo alla popolazione russofona, ma anche strategicamente all'area di Sebastopoli e dintorni (dove è concentrata la flotta navale militare di Mosca nel quadrante meridionale) e più in generale economicamente all'unione doganale dell'est Europa (Santopinto, 2014; Boisseau du Rocher - Hellendorf, 2014).

I principali porti europei della flotta militare russa



Tale errore appare ancor più grave non solo perché le relazioni USA-Russia erano già andate deteriorandosi da tempo (vedi basi antimissili e ammodernamento bombe nucleari B61), ma anche perché quell'area è strategica per Mosca, dato che altrimenti le uniche altre basi navali europee sono a nord presso la penisola di Kola (Mar Glaciale Artico) e presso Baltijsk (Mar Baltico).

Né si deve dimenticare la dipendenza energetica europea nei confronti del gigante russo, che su tale capacità commerciale nei confronti sia dei clienti europei sia dei fornitori dell'Asia centrale ha fatto leva per rafforzare la sua azione a livello internazionale (Orlando, 2005). Infatti, l'UE in campo energetico dipende dalle importazioni per il 55,2%, di cui circa un terzo provenienti dalla Russia (dati Eurostat 2009). Tra l'altro, va sottolineato che analogamente Mosca, peraltro interessata ad aprirsi verso i nuovi mercati asiatici, ha nell'Europa un cliente non trascurabile per la propria economia.

La caduta del presidente Viktor Yanukovich a seguito delle sommosse di piazza, l'autodeterminazione della Crimea e di altri territori, la presenza di elementi politici di estrema destra (Svoboda, sino al 2004 denominato Partito Social-Nazionalista d'Ucraina) nel nuovo governo di Kiev sono tutti elementi che rendono il quadro assai più complesso di quanto sia stato presentato e meritevole di una valutazione più approfondita di quanto si possa fare in questa sede sull'azione dell'UE, che peraltro vede crescere al suo interno forze antieuropeiste, xenofobe e di estrema destra (si pensi al Fronte Nazionale di Marina Le Pen in Francia, di Jobbik in Ungheria ecc.)

Quali risultati?

Il mondo, come abbiamo già detto, sta profondamente cambiando e l'asse geopolitico si sta spostando visibilmente verso l'area asiatica. **Il risultato del ruolo dell'UE sul quadro geopolitico mondiale è gravemente insufficiente**, poiché - al di là delle affermazioni di principio - non esiste ancora una vera politica unitaria estera e della difesa europea, ma ad oggi solo dei tentativi non supportati da risultati concreti.

Nonostante gli sforzi dell'UE, **ad oggi non si può parlare né di politica estera comune, né di politica della difesa**, in quanto diversi paesi continuano a muoversi in modo del tutto autonomo in questi ambiti, come hanno dimostrato - anche tragicamente - i recenti eventi dei conflitti libico, maliano, siriano.

Di questa permanente frammentazione su base nazionale, spesso più evidente per le iniziative autonome di grandi potenze come Francia, Germania e Gran Bretagna, ne risente l'intero processo di unificazione europea.

L'elevata spesa militare e la massa significativa di militari non producono i risultati attesi poiché tale disunione europea ci condanna a non poter svolgere ruoli significativi sulla scena internazionale, a dover assistere al gioco delle grandi potenze (USA, Russia, Cina in primis) e a dover sempre "giocare di rimessa". L'azione francese, ad esempio, nelle aree africane dove ha molteplici interessi (Mali, Repubblica Centrafricana, ecc.) si muove indipendentemente da un'azione concertata in ambito europeo. Ancora più evidente al vasto pubblico è stata la diversità di posizioni in relazione alla guerra contro la Libia, con alcuni paesi particolarmente impegnati, altri riluttanti ma partecipanti, altri neutrali.

Anche **nel campo dell'industria degli armamenti si risentono tali effetti negativi** al punto che il recente Consiglio Europeo del dicembre 2013 ha rilevato come la frammentazione dei mercati europei della difesa comprometta "la sostenibilità e la competitività dell'industria europea della difesa e della sicurezza", sottolineando più volte che l'"Europa ha bisogno di una base industriale e tecnologica di difesa (EDTIB) più integrata, sostenibile, innovativa e competitiva per sviluppare e sostenere le capacità di difesa". La difesa degli interessi nazionali porta a duplicazioni, sprechi e spese inutili anche in questo settore, esponendolo inoltre all'agguerrita concorrenza del partner statunitense (vedi l'esemplare vicenda degli F35 e degli Eurofighter).

Quanto detto sopra ci porta a due conclusioni. La prima è relativa al fatto che **una vera politica della difesa europea è ad oggi futuribile** e pertanto **una PSDC non esiste nei fatti** e che il futuro parlamento europeo deve operare affinché essa si concretizzi al più presto, pena la permanente irrilevanza dell'UE e dei paesi membri sulla scena mondiale. Pertanto **la PSDC deve essere caratterizzata e orientata in forme non aggressive, difensive**, sia con l'acquisizione di sistema d'arma difensivi, sia potenziando quanto delineato dal Trattato di Lisbona, sia ispirandosi agli esempi che ci giungono dal Centro America, dal Costa Rica e da altri paesi contigui che hanno attuato concrete scelte di pace.

Si tratta di superare con coraggio i retaggi del passato coloniale ed imperiale di molti paesi europei. In questa prospettiva, ad esempio, non va dimenticato che l'Italia aveva avviato l'importante esperienza del servizio civile alternativo (obiezione di coscienza), poi decaduto con la fine del servizio di leva obbligatorio e sostituito con quello civile volontario, oggi peraltro ridotto ai minimi termini. Tale esperienza, unitamente alla missioni civili di pace, ai caschi bianchi ecc., appare da riprendere in una prospettiva europea.

La seconda valutazione che occorre fare è che **oggi è comunque importante una cosciente e decisa azione politica in ambito nazionale** e che occorre operare affinché il modello di difesa e la strategia di sicurezza nazionale rispondano coerentemente all'art. 11 della nostra Costituzione, che non deve rimanere un simulacro ignorato totalmente nella prassi. Già il fatto che l'attuale parlamento tenti di esprimersi sui programmi della difesa, con il conseguente contrasto in atto tra esecutivo e legislativo, evidenzia che alcuni timidi passi sono stati fatti in tale direzione, ma che le resistenze verso una partecipazione democratica in questo ambito sono ancora fortissime (basta vedere l'intervento del Consiglio Supremo della Difesa del luglio 2013 che rivendicava la prerogativa dell'esecutivo).

A sostegno del ruolo non secondario del Parlamento in merito alla strategia di sicurezza nazionale esiste uno specifico rapporto di una commissione ad hoc di costituzionalisti incaricata dal governo Goria e presieduta da Livio Paladin, che indicava come le scelte fondamentali attuate in ambito nazionale debbano essere elaborate congiuntamente dal governo e dal parlamento ("Quaderni costituzionali", 1988; Casu, 2005).

Quindi anche e ancor più in ambito nazionale va perseguita una politica della difesa in sintonia con quanto ipotizzato a livello europeo e, come anzidetto, con la nostra Costituzione.

Agenda di politiche europee per la pace

In conclusione, riassumendo, il movimento per la pace può avanzare alcune proposte per una nuova e diversa politica della sicurezza e difesa comune in ambito europeo. Tra queste, sintetizzando, indichiamo in particolare:

- ☛ **Attivazione della PSDC civile** come prevenzione di situazioni di crisi e come sostegno al peacekeeping, alle trattative di pace e al monitoraggio degli accordi di pace, mediante la creazione di un **corpo civile di pace europeo** (Caschi bianchi) con **alta formazione**, ad esempio presso l'European Institute of Peace neocostituito;
- ☛ **Disarmo in ambito nucleare**, in particolare in merito alla dislocazione in Europa delle bombe nucleari tattiche statunitensi B-61;
- ☛ **Riduzione e riequilibrio delle spese della difesa**. All'interno rispetto all'eccessiva focalizzazione sull'acquisizione di sistemi d'arma a scapito del personale e dell'addestramento; all'esterno rispetto agli investimenti, non meno urgenti di carattere sociale (sanità, istruzione ecc.);
- ☛ **Razionalizzazione** dell'industria della difesa in chiave di integrazione europea mediante la specializzazione tra stati sulla base del rapporto costi/benefici tra produttori. Sviluppo del **dual use** e **riconversione civile** delle produzioni ridondanti. **Normative sull'export di armamenti** (controllo, vigilanza e trasparenza) uguali per tutti i paesi membri e non soltanto per i più ligi;
- ☛ Attivazione di una **PSDC non aggressiva**, come strumento di prevenzione e gestione nonviolenta dei conflitti, partecipata grazie al controllo da parte delle istituzioni rappresentative e all'interessamento di un'opinione pubblica sempre più informata e responsabile.

Come si può notare, si tratta di proposte né esaustive, né tutte di immediata fattibilità, come hanno dimostrato invece i casi della campagna internazionale sull'Arms Trade Treaty o di quella italiana sugli F35. Alcune possono essere immediatamente "cantierabili", altre necessitano di tempi più lunghi, comunque, esse possono essere adottate da un movimento per la pace che, nella sua ricca molteplicità culturale, sappia coniugare la forte prospettiva ideale con precise proposte politiche perseguite fattivamente con un lavoro di rete e di alleanze.

Bibliografia

- ☞ Boisseau du Rocher Sophie e Hellendorff Bruno, *Les vents de la Crimée peuvent-ils souffler jusqu'en Asie du Sud-Est?*, 27 Mars 2014, in http://www.grip.org/sites/grip.org/files/BREVES/2014/ec_2014-03-27_fr-b-hellendorff_0.pdf
- ☞ Casu Antonio, *Democrazia e sicurezza. L'istituzione parlamentare e le sfide del nuovo scenario internazionale*, Rubbettino, 2005.
- ☞ Jean Carlo, *Geopolitica del caos. Attualità e prospettive*, Franco Angeli, 2007
- ☞ Orlando Cristiano, *La partita eurasiatica. Geopolitica della sicurezza tra Occidente e Russia*, Ediesse, 2009.
- ☞ Paone Martina - *Le politiche di difesa dell'Unione Europea. Evoluzione e limiti della sicurezza comune*. in Archivio Disarmo – “Sistema Informativo a Schede”, Giugno 2012, http://www.archiviodisarmo.it/siti/sito_archiviodisarmo/upload/documenti/35396_Le_politiche_di_difesa_Unione_Europea-_Martina_Paone.pdf
- ☞ Ramonet Ignacio, *Geopolitica del caos*, Asterios, 1998.
- ☞ *Relazione della Commissione istituita dal Governo Gorla per l'esame dei problemi costituzionali concernenti il comando e l'impiego delle Forze Armate*, in “Quaderni costituzionali”, 8 (1988), n. 2, p. 318-346.
- ☞ Santopinto Federico, *Du libre-échange à la crise ukrainienne. L'UE face à ses erreurs*, 14 avril 2014, in http://www.grip.org/sites/grip.org/files/NOTES_ANALYSE/2014/NA_2014-04-14_FR_F-SANTOPINTO.pdf

**La nascita e l'evoluzione
della Politica Estera e
di Sicurezza Comune
(PESC) e della
Politica di Sicurezza e
Difesa Comune (PSDC)
dell'Unione Europea**

Movimento Internazionale della Riconciliazione
sede di Padova

La PESC

I fondamenti politici e normativi della **Politica Estera e di Sicurezza Comune** (di seguito PESC) **dell'Unione Europea** (di seguito U.E.) sono rinvenibili nei trattati di Maastricht e di **Lisbona** (entrato in vigore l'1.12.2009).

Quest'ultimo trattato ha stabilito:

- che la **difesa comune** potrà essere realizzata solo con voto unanime. Ma il **Consiglio dei Ministri europeo** (di seguito Consiglio europeo o Consiglio dell'Unione Europea) può con voto qualificato decidere una cooperazione permanente tra alcuni stati;
- che la PESC non pregiudica la politica di difesa degli Stati aderenti alla **NATO**;
- la creazione dell'**Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza** (di seguito A.R.) e di un Servizio Europeo per l'Azione Esterna. Quest'ultimo è chiamato ad assistere, in collaborazione con le strutture diplomatiche degli Stati membri, l'A.R.;
- un consolidamento delle funzioni della **Agenzia Europea per la Difesa** (di seguito A.E.D.) precedentemente creata (2004).

Più in generale il trattato di Lisbona ha chiarito e rafforzato le linee generali d'indirizzo della PESC e della **Politica di Sicurezza e Difesa Comune** (di seguito PSDC), fondate sulla solidarietà tra gli Stati, puntando ad un rafforzamento della convergenza in materia.

In particolare ha disposto un rafforzamento delle cosiddette **missioni di Petersberg**:

missioni umanitarie e di soccorso; missioni di mantenimento della pace (peace-keeping); missioni d'unità di combattimento nella gestione delle crisi, comprese le missioni di ristabilimento della pace (peace making) - integrandole con ulteriori compiti relativi alla missione di disarmo, di consulenza e assistenza in materia militare, di stabilizzazione al termine dei conflitti. Viene poi specificato che esse possono contribuire alla lotta al terrorismo.

È stato poi istituito un fondo iniziale per attività preparatorie delle iniziative militari dell'Unione europea (U.E.).

Più in generale il capitolo di bilancio definito "L'UE come attore globale" ha avuto nel 2013 uno stanziamento di 9,4 miliardi di euro.

Con il trattato di Lisbona si sono dunque definiti i ruoli e i compiti nell'ambito della U.E. con:

- il **Consiglio europeo dei Ministri** che decide le linee politiche di fondo e le questioni generali;
- l'**Alto Rappresentante** che coordina gli aspetti civili e militari delle diverse iniziative;
- il **Parlamento Europeo** (di seguito P.E.) che oltre ad avere diritto di essere informato e consultato, ha una funzione di controllo e di voto del bilancio in materia.

Va aggiunto che esiste anche una Conferenza per il controllo parlamentare sulla PESC costituita da parlamentari dei singoli stati e parlamentari dell'U.E..

La PSDC

Va premesso come in più occasioni il Consiglio dell'Unione Europea ha sottolineato la necessità che l'U.E. utilizzi **la PSDC come parte di un'azione europea coerente, che dovrebbe includere anche strumenti politici, diplomatici, legali, commerciali ed economici.**

Nel 2004 il Consiglio europeo dei Ministri ha stabilito un **nuovo obiettivo globale di capacità militari** anche attraverso:

- la creazione dell'Agenzia Europea per la Difesa (AED);
- la costituzione di "battle groups" (forze di reazione rapida da 1500 uomini schierabili in 5/10 giorni per almeno 60 giorni);
- l'integrazione degli assetti del trasporto aereo strategico;
- nuove capacità di trasporto marittimo;
- lo sviluppo di un sistema di comunicazione integrato;
- sinergie fra le forze armate nazionali.

L'11-12 dicembre 2008 il Consiglio europeo ha individuato con la **dichiarazione sul rafforzamento delle capacità operative** i traguardi per gli anni a venire in base ai quali l'U.E. dovrebbe esser in grado di:

- di dispiegare 60.000 uomini in 60 giorni per un'operazione importante;
- di pianificare e condurre simultaneamente una **serie di operazioni**

(due operazioni di stabilizzazione e ricostruzione con un'importante componente civile, un'operazione di evacuazione d'emergenza di cittadini europei in meno di 10 giorni, una missione di sorveglianza/interdizione marittima o aerea; un'operazione civile-militare di assistenza umanitaria della durata massima di 90 giorni, una dozzina di missioni civili PSDC quali missioni di polizia, di stato di diritto, amministrazione civile, protezione civile, ecc.).

Va rilevato come in questi ultimi anni si è affermato, nell'ambito della PSDC, il principio di **"Pooling & Sharing"**, ossia della **razionalizzazione delle capacità militari europee attraverso l'accorpamento e la condivisione delle stesse in una prospettiva di economia generale.**

Il Consiglio dei ministri della difesa riuniti a Gand in settembre 2010 e la successiva riunione del Consiglio europeo hanno riproposto l'importanza delle iniziative di "Pooling & Sharing" anche sulla base di esempi multilaterali positivi.

In quest'ottica l'**Agenzia Europea per la Difesa** dovrebbe fornire consulenza agli Stati membri su aspetti finanziari, legali e contrattuali per supportare tali iniziative. E, infatti, sulla base delle proposte della A.E.D. sono stati individuati alcuni ambiti operativi per iniziare a concretizzare questa strategia di razionalizzazione delle risorse.

Nel dicembre 2011 il Consiglio europeo, pur riconoscendo i progressi effettuati anche attraverso un potenziamento delle competenze civili e una migliore integrazione delle dimensioni civili e militari, ha evidenziato che la PSDC deve essere sostenuta da capacità sufficienti e adeguate e per questo ha chiesto all'A.R. una relazione su questi aspetti.

La **relazione dell'A.R.**, presentata al Consiglio europeo il 23.7.2012, evidenzia l'impegno per migliorare le missioni attraverso:

- un maggior approccio integrato (operazioni sempre più integrate nelle più generali strategie regionali dell'U.E.);
- una migliore definizione del focus delle missioni (come è stato fatto per EULEX in Kosovo che è stata orientata a sostenere le autorità locali dove hanno più bisogno);
- una valorizzazione delle risorse finanziarie.

Tanto l'**A.R.** nella citata relazione quanto le conclusioni dei **Ministri della difesa** hanno evidenziato la necessità di compiere progressi per quanto riguarda le **capacità civili**. (tra le varie proposte individuate in tale ambito vi è la stesura di un inventario delle capacità degli Stati membri in materia di personale specializzato).

Il Consiglio europeo ha quindi chiesto all'**A.R.** e alla **Commissione Europea** di sviluppare, entro settembre 2013, delle proposte volte a:

- incrementare efficacia e visibilità e impatto della PSDC;
- potenziare lo sviluppo delle capacità di difesa;
- rafforzare l'industria europea della difesa.

Il **Parlamento europeo** dopo la relazione dell'**A.R.**, ha approvato nel novembre 2012 una **risoluzione sull'attuazione delle politiche di difesa e sicurezza comune** con l'auspicio che l'U.E. affermi la propria autonomia strategica attraverso una politica estera, di sicurezza e difesa forte ed efficace che le permetta, se necessario, di agire da sola. E ciò rimarrà illusorio in assenza di capacità civili e militari credibili.

Per cui il Parlamento europeo invita:

- il Consiglio europeo a commissionare all'**A.R.** un libro bianco su sicurezza e difesa nella U.E.;
- alla creazione di un quartiere generale civile-militare operativo della U.E.;
- ad effettuare, nell'ambito della A.E.D. e in cooperazione con la NATO, una revisione tecnica delle debolezze e dei punti di forza degli Stati membri della U.E. in materia di difesa.

Secondo il **P.E.** la forza della U.E. rispetto ad altre organizzazioni consiste nel potenziale unico di mobilitazione di una serie completa di strumenti politici, economici, di sviluppo, umanitari a sostegno delle sue missioni e di operazioni civili e militari di gestione delle crisi sotto un'unica autorità politica ossia l'**A.R.**.

Il **Consiglio Europeo** riunitosi il 19-20 dicembre 2013 ha ulteriormente invitato gli Stati membri ad "approfondire la cooperazione in materia di difesa migliorando la capacità di condurre missioni e operazioni e sfruttando appieno le sinergie al fine di migliorare lo sviluppo e la disponibilità delle necessarie capacità civili e militari, con il sostegno di una base industriale e tecnologica di difesa europea (EDITB) più integrata, sostenibile, innovativa e competitiva".

Va tuttavia evidenziato che sebbene in tale riunione il Consiglio abbia chiesto di "potenziare lo sviluppo delle capacità civili" sottolineando "l'importanza della piena attuazione del piano di sviluppo delle capacità civili", il rilievo accordato a tale componente della PSDC risulta ancora molto limitato rispetto alla dimensione militare, nonostante che a tale data il rapporto tra missioni civili e quelle militari dell'Unione Europea fosse di 12 a 4.

Riformare la Politica di Sicurezza e Difesa Comune Civile^(*)

(*) Il testo qui riportato è la traduzione di un documento redatto dall'EPLO in vista del Consiglio Europeo svoltosi a dicembre 2013. L'EPLO (European Peacebuilding Liaison Office – Ufficio di Collegamento Europeo sul Peacebuilding) è un coordinamento europeo di organizzazioni non governative ed istituti di ricerca che si occupano del peacebuilding e della prevenzione dei conflitti violenti. Il suo scopo principale è premere sull'Unione Europea affinché promuova e realizzi misure che conducano ad una pace sostenibile fra gli stati ed entro gli stati e le popolazioni e che trasformino e risolvano i conflitti in modo nonviolento.

Il documento, che è la sintesi di uno studio più ampio ¹ chiede all'Unione Europea una maggiore attenzione all'aspetto civile della PSDC (Politica di Sicurezza e Difesa Comune), abbastanza trascurata rispetto all'aspetto militare.

1) http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/EEAS/EPLO_PolicyPaper_CivilianCSDP.pdf

Questa dichiarazione riassume il recente documento politico dell'EPLO (European Peacebuilding Liaison Office – Ufficio di Collegamento Europeo sul Peacebuilding) sulla PSDC civile e ne esamina le possibili conseguenze per il vertice di dicembre 2013 sulla PSDC (*vedi documento sul sito EPLO <http://www.eplo.org/>*). Il documento politico parte dal principio che la PSDC civile è uno strumento cruciale per l'UE, in quanto può servire per un'azione collettiva da parte dell'UE e degli stati membri; tuttavia essa richiederebbe una riforma da costruire su un'esperienza ormai decennale in modo da rispondere efficacemente ai conflitti. Comprende i seguenti punti:

Integrazione delle missioni di PSDC nelle più generali strategie della UE

Le missioni di PSDC dovrebbero essere utilizzate come uno strumento per attuare gli obiettivi generali della UE messi in atto in una strategia nazionale o di ambito regionale. Questo ridurrebbe al minimo i rischi di doppioni che comportano inefficienza e confusione e assicurerebbe il collegamento degli investimenti sulla PSDC ad altre attività della UE. Per un esame degli argomenti sull'UE e sull'"approccio comprensivo" (*si veda il sito EPLO*).

Revisione della concezione della PSDC civile

Quando la PSDC civile prese avvio, essa rappresentava un approccio lungimirante e innovativo ai conflitti che in seguito è stato ripreso da altri attori internazionali. Quindi, ad oltre dieci anni da quando sono state messe in atto le prime missioni di PSDC, è giunto il momento di aggiornare le concezioni che stanno alla base della PSDC, tenendo conto delle esperienze di efficace riposta al conflitto che sono state compiute nel frattempo. A questo proposito, la revisione delle direttive per le missioni di PSDC di monitoraggio dei confini è un esempio positivo. La PSDC potrebbe trarre beneficio anche dall'esperienza di singoli stati membri in settori specifici, ad esempio dalla competenza dell'Irlanda sul tema della riforma della polizia. Gli stati membri dovrebbero definire il loro livello di coinvolgimento nel futuro sviluppo della PSDC civile.

Integrazione dell'analisi dei conflitti nella pianificazione delle missioni

La pianificazione delle missioni di PSDC dovrebbe fondarsi su una dettagliata analisi dei conflitti che tenga conto delle cause, degli attori e delle dinamiche di conflitto in ogni singolo contesto. Questo contribuirebbe ad assicurare che le missioni abbiano un impatto positivo sulle dinamiche di conflitto e minimizzerebbe il rischio che esse possano inavvertitamente esacerbare le tensioni esistenti. La PSDC potrebbe far uso delle valutazioni del contesto che vengono redatte nell'ambito dell'EEAS (European External Action Service – Servizio di Azione Esterna Europea) e della Commissione Europea.

Valutazione rigorosa e partecipativa delle missioni di PSDC

Sono stati compiuti dei passi positivi significativi per migliorare la valutazione delle missioni di PSDC, in particolare da parte del Settore Capacità, Concezioni, Addestramento e Esercitazione del CMPD (Crisis Management and Planning Directorate – Direzione per la Gestione e la Pianificazione delle Crisi) e attraverso un attento allargamento delle consultazioni durante le riflessioni strategiche. Bisognerebbe continuare su questa strada e aggiungere una valutazione sull'impatto delle missioni della PSDC sul contesto ed inoltre sviluppare degli indicatori di successo ed avviare una più larga consultazione dei portatori di interessi, compresi i beneficiari previsti dai progetti. La Relazione del Tribunale dei Revisori su EULEX Kosovo (European Union Rule of Law Mission in Kosovo – Missione dell'UE per lo Stato di Diritto in Kosovo) e lo studio sulla Valutazione dell'Impatto del CPCC (Civilian Planning and Conduct Capability – Ufficio per la Pianificazione e la Conduzione delle Operazioni Civili) forniscono suggerimenti per migliorare la valutazione delle missioni della PSDC.

Miglioramento dei rapporti fra missioni di PSDC e popolazione locale

Le missioni di PSDC dovrebbero sviluppare buone relazioni di lavoro con le popolazioni locali, con la società civile e con i governi. Questo contribuirebbe ad accrescere il senso di responsabilità verso alcuni dei beneficiari previsti della PSDC, in particolare le popolazioni dei paesi in situazione di conflitto. Un processo di consultazione efficace, che consenta che le preoccupazioni delle comunità locali siano tenute in debito conto nella pianificazione e nella condotta delle operazioni, migliorerebbe anche la comprensione da parte delle missioni del contesto in cui si trovano ad operare e accrescerebbe la loro capacità di promuovere lo sviluppo della sicurezza e della giustizia per la popolazione. Inoltre le popolazioni locali dovrebbero essere adeguatamente informate sul mandato, le attività ed i piani di emergenza delle missioni ed essere a conoscenza del loro possibile impatto in modo da nutrire aspettative realistiche e da stabilire un rapporto di fiducia.

Scenari futuri della PSDC civile

Il documento politico dell'EPLD afferma che i decisori politici dell'UE dovrebbero considerare differenti scenari per il futuro della PSDC e in particolare chiedersi se la UE dovrebbe specializzarsi ulteriormente in particolari tipi di attività allo scopo di evitare duplicati e di assicurarsi sufficienti capacità di intervento.

Opzione 1: Concentrarsi sul sostegno ai processi di pace

La PSDC si specializza su attività specifiche collegate al monitoraggio dell'applicazione degli accordi di pace e alla prevenzione del riaccendersi dei conflitti armati o, più ambiziosamente, al sostegno delle trattative di pace.

Opzione 2: Sviluppare competenze di nicchia

La PSDC sviluppa ulteriormente le valide competenze che ha a disposizione in attività specifiche come l'addestramento delle forze dell'ordine o il controllo dei confini e attraverso una valutazione rivede le teorie e le pratiche e integra le esperienze così acquisite ed altre competenze rilevanti.

Opzione 3: Sviluppare e gestire missioni di stabilizzazione

Le missioni della PSDC vengono impiegate come strumenti di stabilizzazione in nazioni o regioni in situazioni di conflitto.

Opzione 4: Attivare l'opzione di missioni collettive UE

Le missioni collettive possono comprendere molti differenti strumenti UE, da meccanismi di risposta a breve termine ad una crisi fino ad attività di sviluppo più a lungo termine.

Opzione 5: Mantenere un ampio spettro di attività di gestione civile delle crisi

La PSDC continua a dedicarsi all'ampio spettro di attività di gestione civile delle crisi che sono state sviluppate fino ad oggi, ma con la sicurezza che le istituzioni UE possiedano le necessarie competenze e che gli stati membri le mettano a disposizione per migliorare l'efficacia delle missioni.

Conseguenze per il vertice di dicembre sulla PSDC

Il vertice di dicembre sulla PSDC fornisce agli stati membri un'opportunità per prendere delle decisioni sulla PSDC civile. Nelle discussioni in preparazione al vertice, la PSDC militare è stata oggetto di un ampio dibattito, a volte eclissando la più ampia dimensione civile. EPLO ritiene che l'ordine del giorno debba essere riequilibrato e che il vertice dovrebbe riservare uno spazio almeno altrettanto ampio alla discussione sulla PSDC civile. A questo proposito saluta favorevolmente la recente decisione dell'Alto Rappresentante Ashton di inserire la PSDC civile nel primo e nel secondo punto dell'ordine del giorno.

Per quanto riguarda la PSDC militare, specifici obiettivi, intesi come decisioni che devono prendere gli stati membri, sono sul tavolo, soprattutto a proposito del mettere in comune e del condividere risorse e sostenere l'industria europea della difesa. È stato più difficile definire obiettivi simili per la PSDC civile. EPLO propone qualche suggerimento qui di seguito.

Argomenti suggeriti per la discussione del primo punto dell'ordine del giorno:

- efficacia della PSDC militare e civile
- efficienza dei processi della PSDC
- capacità necessarie per una efficace ed efficiente PSDC
- integrazione della PSDC nell'approccio generale della UE
- scenari per il futuro della PSDC
- decisioni sulle priorità per la PSDC civile e aree nelle quali l'UE potrebbe diventare un leader mondiale e nelle quali potrebbe sviluppare competenze di nicchia

Possibili obiettivi per la PSDC civile

Efficacia della PSDC civile

- chiarezza sulle aspettative degli stati membri per il futuro della PSDC
- decisioni sulle linee principali per il futuro della PSDC (scenari per il futuro) e sul suo ruolo nella più generale azione esterna della UE
- riconoscimento da parte degli stati membri della specificità delle concezioni di una PSDC civile
- lavoro di revisione ed aggiornamento delle concezioni e delle politiche alla base di una PSDC civile
- richiesta agli organi di gestione delle crisi di compiere una revisione delle concezioni e delle politiche di PSDC e di stabilire un elenco di argomenti da ridiscutere, con una precisa scaletta temporale
- adeguamento della forza lavoro a disposizione dell'ufficio di politica del CMPD (Crisis Management and Planning Directorate – Direzione per la Gestione e la Pianificazione delle Crisi)
- utilizzo dell'analisi dei conflitti per la pianificazione delle missioni (facendo ricorso quando possibile alle procedure di valutazione sviluppate nell'EEAS e nella Commissione Europea)

- sostegno ai suggerimenti per la valutazione delle missioni di PSDC, per esempio attraverso lo sviluppo di indicatori per la misurazione dei risultati e dell'impatto e attraverso lo sviluppo di linee-guida per il coinvolgimento di attori esterni e lo sviluppo di una tabella di valutazione
- varo di una tabella di valutazione da applicare per tutto il 2014 e da rivedere in seguito
- riconoscimento del ruolo della società civile come partner strategico ed impegno a sviluppare la collaborazione con i suoi organismi

Efficienza dei processi della PSDC

- elenco di decisioni per il miglioramento dei processi della PSDC (vedi in particolare il documento tedesco sulla PSDC civile)
- emendamento del regolamento finanziario in modo che i finanziamenti possano venir erogati rapidamente nel corso della fase di pianificazione e per le attività preparatorie
- accordo per una capacità permanente all'interno delle strutture di gestione delle crisi per sostenere l'avvio e lo svolgimento delle missioni
- sviluppo di modelli standardizzati per i documenti di pianificazione generale per l'avvio delle missioni

Capacità per la PSDC

- disponibilità da parte degli stati membri a fornire personale adeguato, identificando e fornendo anche esperti civili, per le missioni alle quali accettano di partecipare
- decisioni sulle capacità in settori che richiedono competenze di nicchia nei quali la UE potrebbe essere un leader mondiale; identificazioni di stati membri capofila per settori che richiedono competenze di nicchia
- impegno a rafforzare il settore politico all'interno del CMPD, ad esempio distaccando personale addizionale per lavorare sulla politica e per rafforzare la collaborazione con altri settori dell'EEAS

Utilizzare la revisione dell'EEAS

Alcune questioni potrebbero essere affrontate nell'ambito della revisione a medio termine dell'EEAS o del dibattito su di esso:

- emendamento al provvedimento che ha stabilito l'EEAS, in modo che gli organi di gestione delle crisi non facciano riferimento direttamente all'HR/VP (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Vice-President of the European Commission – Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, Vicepresidente della Commissione Europea), ma siano integrati con gli altri uffici dell'EEAS
- chiarezza sul ruolo dei dirigenti all'interno dell'EEAS, in modo da capire chi è responsabile della PSDC

Collaborazione con il JHA (Justice and Home Affaire – Giustizia ed affari interni)

L'insufficienza delle capacità civili è in parte dovuta alla mancanza di collaborazione fra la PSDC ed il JHA a Bruxelles ed a livello degli stati membri ed alla difficoltà di convincere i Ministri degli Interni e della Giustizia a fornire personale alla PSDC.

- riconoscimento del legame fra le sfide esterne ed interne alla sicurezza
- impegno a sviluppare ulteriormente ed a realizzare piani a livello nazionale per ottenere il sostegno di ministri importanti allo scopo di identificare ed impiegare personale in missione, concedendogli i benefici e gli incentivi necessari
- sostegno ad una maggiore collaborazione fra il CIVCOM (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management – Comitato per gli Aspetti Civili della Gestione dei Conflitti) ed i rispettivi gruppi di lavoro a Bruxelles in accordo col piano di rafforzamento dei legami fra la PSDC ed il FSJ (Freedom, Security and Justice – Libert , Sicurezza e Giustizia)
- richiesta ai Ministri degli Interni e della Giustizia di restare in contatto regolare con la PSDC e di dimostrare il loro contributo alla PSDC.

Considerazioni e proposte per lo sviluppo della componente civile della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC) dell'Unione Europea.

(*) Avvertenza: buona parte delle argomentazioni illustrate in questa sezione prendono spunto dalle analisi dell'EPLO (Ufficio di Collegamento Europeo sul Peacebuilding) ma ovviamente ogni tesi va riferita solamente alla responsabilità del Movimento Internazionale della Riconciliazione Sede di Padova

Movimento Internazionale della Riconciliazione - sede di Padova

Approccio per priorità

Attualmente gli interventi della Politica di Sicurezza e Difesa Comuni (di seguito PSDC) dell'Unione Europea (di seguito UE) si concretizzano in un ampio spettro di attività di gestione delle crisi. Questo consente un elevato margine di libertà di intervento ma ovviamente determina una diluizione degli interventi su un "fronte" assai vasto e dunque ne riduce l'efficacia.

Risulta invece necessario stabilire delle priorità. Noi pensiamo che la PSDC civile dovrebbe innanzi tutto specializzarsi in attività preventive di situazioni di crisi e di sostegno al peacebuilding/peacekeeping, alle trattative di pace, al monitoraggio nell'applicazione degli accordi di pace e alla prevenzione del riaccendersi dei conflitti armati.

Approccio basato sull'analisi dei conflitti

La peace research (ricerca per la pace) ha fornito un contributo fondamentale per comprendere le cause e le dinamiche di una vasta tipologia di conflitti. E tali conoscenze costituiscono un elemento prezioso per prevenire e gestire costruttivamente situazioni di crisi.

Pertanto è fondamentale che il personale addetto alla pianificazione delle missioni PSDC – in particolare quello della Direzione per la Prevenzione dei Conflitti (Direzione K) del Servizio per l'Azione Esterna Europea (SAEE) – sia in possesso di tale background culturale.

E questo anche perché, come sottolinea EPLO, le missioni di prevenzione dei conflitti costituiscono uno degli "obiettivi di Petersberg" (art. 42 del Trattato dell'Unione).

In tale ottica si dovrebbe chiedere che l'Istituto per gli Studi sulla Sicurezza dell'Unione Europea, che gode di un budget annuale di quattro milioni di euro, assuma la prevenzione e risoluzione dei conflitti come tema di ricerca principale, ben inteso nella cornice della politica dell'UE.

Approccio integrato

Tra i soggetti preposti o comunque coinvolti nella pianificazione e la messa in opera della PSDC si sta sempre più affermando la convinzione che questo genere di interventi debba risultare coerente rispetto agli obiettivi più generali dell'UE. In altri termini la PSDC dovrebbe far parte di un'azione europea sinergica che può includere una gamma assai vasta di strumenti (politici, diplomatici, legali, commerciali, economici, di aiuto allo sviluppo, ecc.).

Se una tale impostazione può significare la possibilità di escludere l'intervento in taluni contesti, appare tuttavia una condizione ineliminabile per accrescere le probabilità di successo dell'azione europea.

E la componente civile della PSDC, assai di più di quella militare, appare idonea a sviluppare forme di collaborazione con altre strutture/settori dell'UE ma anche della società civile.

Approccio partecipativo

Importante è poi evitare un modus operandi autoreferenziale. Ciò comporta **la necessità/capacità delle strutture UE incaricate della PSDC civile di associare in tutte le fasi di attività idonei soggetti della società civile europea** che abbiano espresso la propria disponibilità in tal senso: dai centri di ricerca alle associazioni che già intervengono in situazioni di crisi o conflitto.

A tale riguardo dovrebbe essere ripresa l'idea della creazione di un corpo civile di pace europeo formato da team di persone motivate ed esperte.

Inoltre, come sottolinea EPLO, un "processo di consultazione efficace, che consenta che le preoccupazioni delle comunità locali siano tenute in debito conto nella pianificazione e nella condotta delle operazioni, migliorerebbe anche la comprensione da parte delle missioni del contesto in cui si trovano ad operare e accrescerebbe la loro capacità di promuovere lo sviluppo della sicurezza e della giustizia per la popolazione. Inoltre le popolazioni locali dovrebbero essere adeguatamente informate sul mandato, le attività ed i piani di emergenza delle missioni ed essere a conoscenza del loro possibile impatto in modo da nutrire aspettative realistiche e da stabilire un rapporto di fiducia." In questo senso l'esperienza di quasi mezzo secolo di cooperazione internazionale allo sviluppo da parte degli Stati europei è da tenere in grande considerazione per realizzare un approccio realmente partecipativo.

Approccio volto a favorire l'apporto dei singoli Stati

Va pure incoraggiata la disponibilità dei singoli Stati membri dell'Unione a supportare sia le strutture organizzative sia le missioni della PSDC civile mediante il **distacco di personale specializzato, in particolare dei Ministeri degli Interni e della Giustizia**. Inoltre, almeno in queste fasi iniziali, sarebbe opportuna l'individuazione di stati membri che fungano da capofila per settori che richiedono competenze specialistiche nella pianificazione e realizzazioni di missioni.

**Alcune domande ai
candidati alle
elezioni europee
sulla Politica di Sicurezza
e Difesa Comune
dell'Europa**

- 1. È disponibile ad impegnarsi, se eletto, per garantire un costante flusso informativo a favore delle associazioni per la pace italiane sulle iniziative in materia di Politica di Sicurezza e Difesa Comune, in particolare per rendere note le ricerche dell'Istituto per gli Studi sulla Sicurezza dell'Unione Europea?**

- 2. Esiste un organismo interparlamentare, composto in altre parole di parlamentari europei e parlamentari nazionali, che è la "Conferenza per il controllo parlamentare sulla Politica Estera e Sicurezza Comune" dell'Unione Europea.
Se eletto, è intenzionato a chiedere di farne parte?**

- 3. Ritiene opportuno che ogni decisione del Governo italiano in materia di difesa sia presa solo se coerente e funzionale agli obiettivi della più ampia Politica di Sicurezza e Difesa dell'Unione Europea?
In caso affermativo, come intende nel concreto intervenire sul Governo italiano perché questo effettivamente avvenga?**

- 4. Nonostante le missioni civili dell'Unione Europea siano attualmente dodici, ossia tre volte tante quelle militari, la componente civile della Politica di Sicurezza e Difesa Comune è ancora, secondo un giudizio ampiamente diffuso, molto trascurata.
Risulta pertanto necessario dare priorità al tema della prevenzione e risoluzione dei conflitti, in particolare questo tema dovrebbe divenire l'oggetto di ricerca principale dell'Istituto per gli Studi sulla Sicurezza dell'Unione Europea che gode di un budget annuo di quattro milioni di euro.
Condivide questa visione?**

- 5. Per sostenere efficacemente la Politica di Sicurezza e Difesa Comune è fondamentale che gli Stati membri dell'Unione siano disponibili a "cedere" del personale della propria pubblica Amministrazione (Interni, Difesa e Giustizia in particolare).
Perché non costituire in Italia con il personale della Pubblica Amministrazione uffici di supporto alle strutture dell'Unione preposte alla Politica di Sicurezza e Difesa Comune?**

European Institute of Peace (EIP)^(*)

(*) Durante lo svolgimento del seminario abbiamo appreso con soddisfazione della creazione dell'Istituto europeo di studi per la pace che sosterrà l'azione dell'Unione Europea in questo campo.

Scheda di presentazione a cura di Lucia Carrara

L'iniziativa per la creazione di un Istituto Europeo per la Pace (di seguito EIP) è stata lanciata nel 2010 dai Ministri degli esteri svedese e finlandese (Carl Bildt, che ne è considerato il padre fondatore, ed Alexander Stubb). Successive consultazioni con altri governi europei, organizzazioni per la risoluzione di conflitti internazionali, organi dell'Unione Europea ed altri esperti in materia, hanno portato nel febbraio 2014 alla definizione del relativo statuto. L'Istituto è stato registrato in conformità alla legge belga come fondazione e ha sede a Bruxelles nell'Hotel Van Eetvelde (la locazione è finanziata dal governo belga), uno dei quattro più famosi edifici costruiti dall'architetto Victor Horta, sito in piazza Ambiorix vicino alle sedi delle istituzioni europee.

Il 5 maggio 2014 è stato costituito il *Board of Governors* che ne dà l'indirizzo politico, formato da Svezia, Finlandia, Belgio, Ungheria, Italia, Lussemburgo, Polonia e Svizzera. A questi si è poi aggiunta la Spagna che tuttavia non risulta ancora come governo finanziatore. La partecipazione al Board, secondo lo statuto, può essere allargata a ad un massimo di 15 membri. Il budget per il 2014, stimato in 3 milioni di euro, è stato fornito da questi Stati, ma per il futuro è aperto anche a finanziamenti privati.

Nello stesso giorno è stato anche eletto il Presidente, che è Staffan de Mistura, un diplomatico italo-svedese con 40 anni di servizio nelle Agenzie delle Nazioni Unite in Afghanistan, Iraq, Libano, Ruanda, Somalia, Sudan ed ex-Jugoslavia e che di recente è stato sottosegretario agli Esteri nel governo italiano diretto da Mario Monti.

Il 12 maggio 2014 l'Istituto è entrato ufficialmente in funzione, nonostante sia ancora in corso la procedura per il reclutamento del personale (affidata ad un'agenzia britannica) che, si prevede, sarà composto da 25 professionisti e stagisti. Si è altresì aperta la procedura per il reclutamento di 20 esperti in mediazione e risoluzione dei conflitti, anche non europei, che formeranno l'organo consultivo dell'Istituto (*Advisory Council*), incaricato di fornire indirizzi/indicazioni per quanto attiene gli aspetti tecnici/operativi.

Scopi ed attività

Lo scopo dell'EIP è affiancare l'Unione europea (di seguito UE) nei suoi interventi istituzionali di dialogo e mediazione nei conflitti in tutto il globo rimanendone, tuttavia, indipendente. Agisce su richiesta della UE, di altre parti e di propria iniziativa, coordinandosi e cercando di non sovrapporsi alle strutture europee già attive in questo ambito (Servizio Europeo per l'Azione Esterna, MediatEur, ecc.).

Per adempiere a tale mandato, l'EIP si prefigge di interagire con tutti gli altri attori operanti nel campo della prevenzione e risoluzione pacifica dei conflitti: Nazioni Unite, altre organizzazioni internazionali anche regionali, ONG, enti privati, parti in conflitto ed individui.

L'Istituto punta ad essere una sorta di centro operativo in cui far crescere la conoscenza delle tecniche di mediazione e promuovere le migliori pratiche di risoluzione costruttiva dei conflitti, utilizzando in primis i mezzi della diplomazia e gli strumenti normativi offerti dal sistema delle Nazioni Unite.

Nel 2014 l'Istituto si occuperà prioritariamente di costruire e rafforzare le sue capacità istituzionali, creando strutture di governo interne e intessendo relazioni con partner all'esterno. Inoltre cercherà di crearsi una rete di finanziamenti e di stabilire un programma d'azione concreto.

Successivamente inizierà a funzionare come un catalizzatore di esperienze nel campo della mediazione, promuovendo studi (anche mediante un programma di borse di studio) e pratiche, creando un catalogo informatico sistematizzato sulle prassi di mediazione nel mondo.

La terza fase, quella a pieno regime, prevede l'impegno dell'EIP nel fornire analisi, anche avvalendosi di pareri di esperti, per sostenere l'intervento dell'Unione Europea volto a prevenire e a comporre le crisi e i conflitti.

Va tuttavia segnalato come alcune organizzazioni non governative (ONG) che si occupano di tali temi (come l'italiana Centro Studi Difesa Civile) abbiano espresso qualche riserva rispetto al coinvolgimento da parte dell'EIP del settore non governativo. Tali ONG ritengono, infatti, che, nonostante sia ufficialmente tra i punti da sviluppare in futuro, il coinvolgimento della società civile nell'attività dell'Istituto rimanga uno dei nodi critici.

Per maggiori informazioni:

www.eip.org

**Movimento Internazionale Della Riconciliazione
sede di Padova**

Impaginazione: Francesco Varotto
Stampato in proprio per uso interno
Via Cornaro - 1/A - Padova
Luglio 2014