

Le frontiere europee: la sfida analitica della sicurezza e le prospettive italiane

Roberto Menotti*

Workshop in preparazione del semestre di presidenza italiana della UE

Roma, 14 aprile 2014 – Camera dei Deputati

L'Italia è geograficamente un paese di frontiera. La gestione dei confini marittimi meridionali è un imperativo, visto che l'interazione diretta con la regione mediterranea e i flussi che vi transitano è un dato di fatto, prima ancora che un'opzione di politica estera. La geografia non è in realtà l'unico destino, cioè non determina del tutto le politiche, ma certo pone dei vincoli e orienta alcune scelte di fondo.

E' sempre utile poi ribadire che la politica di sicurezza e difesa va incardinata negli interessi complessivi di ciascun attore statale, in una visione della politica estera e dei rapporti internazionali, e negli impegni assunti verso partner e alleati. E' da qui dunque che si deve partire, ricordando che il quadro delle priorità nazionali ed europee è distinto, ma strettamente connesso con quello transatlantico.

Il quadro europeo e l'eredità delle politiche esterne dell'Unione

Il Titolo V del Trattato sull'Unione Europea precisa che i principi su cui si basano le sue politiche esterne sono quelli su cui è stata costruita l'Unione: "...democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e solidarietà...".

Non è strano che si proiettino i propri valori fondanti verso l'esterno, a ispirazione dei rapporti internazionali; l'aspetto peculiare nell'esperienza dell'Unione è, tuttavia, è che i partner europei hanno effettivamente avuto modo di applicare questi principi attraverso il meccanismo dell'allargamento. Questo processo è avvenuto nella fase formativa della politica estera, di sicurezza e di difesa comune (cioè negli anni '90), e ne ha dunque segnato le caratteristiche in modo indelebile: basti ricordare come sono state affrontate le ripercussioni delle crisi multiple nella ex-Jugoslavia dopo la fase più violenta e acuta, con una forte enfasi sull'integrazione diretta dei nuovi Stati sorti dalle sue ceneri.

* Direttore Scientifico *Aspenia online*, Vice Direttore *Aspenia*, Senior Advisor Attività Internazionali, Aspen Institute Italia.

Da un lato, l'allargamento ha consentito all'Unione di far valere una forza di attrazione che non ha eguali al mondo, creando un circolo virtuoso tra ampliamento dei membri e ulteriore aumento della capacità attrattiva. Dall'altro lato, però, questo stesso fenomeno ha generato grandi aspettative, sia negli aspiranti nuovi membri sia in paesi che comunque sono interessati a stringere rapporti di cooperazione stabile e regolata con la UE. Nel caso della Sponda Sud del Mediterraneo, le aspettative sono rimaste largamente deluse, già prima delle rivolte arabe del 2011. Va detto peraltro che, come gli eventi recenti ci ricordano, anche un paese geopoliticamente importante come l'Ucraina sta sperimentando un passaggio problematico in parte analogo nel suo rapporto "identitario" con l'Europa integrata; ciò suggerisce che il problema non riguardi specificamente l'area mediterranea, ma la natura del processo di allargamento. In ogni caso, la membership non è mai stata una prospettiva realistica per i paesi arabo-mediterranei, ma anche i tentativi di sviluppare comunque dei rapporti più stretti e scambi più intensi si sono inseriti in una realtà strategica complessa: i gravi strascichi dell'11 settembre 2001; la centralità di un tipo molto particolare di interdipendenza, cioè quella energetica, con alcuni di quei paesi; la reazione spesso ostile delle opinioni pubbliche europee ai flussi migratori in larga misura non gestiti ma spontanei, e dunque tendenzialmente fuori controllo (a prescindere dalle loro dimensioni effettive)

Tra i maggiori ostacoli nelle relazioni Nord-Sud ci sono alcuni aspetti paradossali. Da un lato, la Sponda Sud viene percepita in modo indistinto come "mondo arabo-islamico" (che si presume culturalmente e perfino politicamente assai omogeneo), ma dall'altro proprio la frammentazione della Sponda Sud limita le possibilità di cooperazione, data la tendenza a privilegiare rapporti bilaterali o al più multi-bilaterali. In effetti, la carenza di interscambi regolari e intensi (per non parlare di vera integrazione regionale) di tipo "orizzontale" (Sud-Sud) ha molto frenato i progetti su vasta scala. E' un dato rilevante anche per le politiche di sicurezza, poiché uno dei pochi elementi unificanti sul piano strategico finisce per essere la presenza di rischi diffusi e persistenti.

Un secondo paradosso sta nei rapporti instaurati nell'arco di decenni tra l'Europa e le leadership degli altri paesi rivieraschi. Si è spesso lamentata la debolezza delle società civili in quegli Stati, in parte causata (o almeno perpetuata) dalle caratteristiche dei regimi al potere fin dagli anni della decolonizzazione; in sostanza, fino al 2010-11 era diffusa (per la verità, su entrambe le sponde del Mediterraneo) la sensazione di uno stallo politico-economico dei molti progetti euro-mediterranei. Molti ritenevano – a ragione – che questo riflettesse soprattutto la sclerosi dei sistemi di potere dei vicini della UE. Il problema è che non appena le rivolte e il malcontento popolare hanno minacciato o addirittura scardinato alcuni di quei regimi, da parte europea si è lamentata l'assenza di controparti adeguate, e oggi i rapporti sono stati ricuciti solo in certa misura a fronte di una persistente instabilità. Superare il paradosso richiede una visione più compiuta delle trasformazioni sociali e delle transizioni politico-istituzionali, ricordando che la chiave dell'evoluzione pacifica sta in una particolare e difficile combinazione: istituzioni statuali "*accountable*", e una società civile dinamica ma capace di incanalare anche il dissenso in un alveo di legalità.

Il punto è cruciale anche per formulare le politiche di sicurezza, visto che sempre più spesso le missioni di stabilizzazione (preventive o post-conflitto) devono lavorare proprio su questo intreccio – cooperazione intergovernativa ma anche rapporti diretti con la società civile. Entrambe le dimensioni sono necessarie per prevenire o gestire la sindrome degli "Stati falliti" o "fallimentari".

E' come se la UE si fosse concentrata solo sui due punti estremi dello spettro delle sue politiche esterne: da una parte l'allargamento come politica attrattiva e fortemente inclusiva (con i suoi limiti strutturali) , e dall'altra la gestione delle crisi in modalità emergenziale (con risultati alterni). E' rimasta quasi dimenticata la fascia intermedia dello spettro, nella quale la capacità di identificare e analizzare i trend prevalenti

consente a volte di indirizzarli nella direzione più vantaggiosa , con un mix di strumenti. Questa osservazione emerge, tra l'altro, nel Rapporto dell'Alto Rappresentante del 15 ottobre scorso sulla Politica Comune di Sicurezza e Difesa, dove esso auspica un approccio ancora più *"comprehensive"* lungo il continuum prevenzione-gestione delle crisi-stabilizzazione e un loro *"migliore allineamento"*.

Dovrebbe risultare prezioso in tal senso il graduale rafforzamento del Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE), ma non ci si deve attendere un vero cambio di passo se dalle capitali non arriverà un segnale chiaro per cui la raccolta delle informazioni e le relazioni diplomatiche devono portare a un raccordo più stretto delle posizioni da assumere.

Un problema analitico

Esiste comunque un vero problema informativo, o più precisamente analitico. Le rivolte arabe, in particolare, hanno colto di sorpresa governi e grandi organizzazioni internazionali – e molti servizi di *intelligence*. Ciò è accaduto sebbene molti sintomi di un grave malessere sociale e di sclerosi dei regimi al potere fossero ben noti (tra le fonti più lucide da questo punto di vista basti ricordare gli *Arab Human Development Reports* in ambito UNDP). Purtroppo, va aggiunto però che perfino gli osservatori e gli studiosi più accorti e informati hanno faticato ad allertare adeguatamente la *"policy community"* sui pericoli di un vero collasso dei regimi, soprattutto perché era virtualmente impossibile identificarne in anticipo la tempistica e le modalità. Le società odierne hanno un alto tasso di complessità, e la loro stessa *"connettività"* rende ancora più incerte le dinamiche del cambiamento – si pensi al ruolo svolto dai social network nelle rivolte. Sistemi sociali che apparivano chiusi e molto controllati dalle autorità si sono quasi improvvisamente rivelati porosi a influenze transnazionali (non governative e spesso frammentate) e addirittura capaci di stravolgere l'ordine costituito.

Le trasformazioni politico-sociali a cui stiamo tuttora assistendo in quei paesi sono certamente incomplete ma anche molto incerte negli esiti. Ciò significa non solo che vi sono ostacoli lungo un percorso noto o potenziale, ma soprattutto incognite su quale sarà il percorso effettivo. Tale fenomeno ha già prodotto effetti negativi (oltre ad alcune opportunità, che finora per la verità non sono state colte), ma in ogni caso saremo nuovamente sorpresi e spiazzati se non riusciremo a migliorare le nostre capacità analitiche. Per fare un solo esempio, sarebbe un errore immaginare che l'attuale direzione che ha preso la vicenda egiziana sia l'unica possibile: è in realtà una fase in cui l'aspettativa di relativa stabilità prevale sulla volontà di ulteriore cambiamento, ma che nasconde gravi fattori di instabilità e debolezza.

Nell'ottica delle nostre politiche di sicurezza, tutto ciò significa che gli scenari di massima su cui viene fondata la pianificazione della difesa dovrebbero tenere conto dei *"segnali"* anche deboli, nonostante questi si confondano spesso con il *"rumore di fondo"*. Investire una certa quantità di risorse nella raccolta dei dati (anche da fonti aperte) e nelle capacità analitiche – a maggior ragione in questa era di *"big data"* – è dunque essenziale. Si deve necessariamente conoscere per poter deliberare, e poi agire coerentemente.

Una strategia europea per il prossimo futuro: ripartire dalla ESS del 2003

E' cruciale che i governi europei sviluppino la precisa percezione di una vera strategia condivisa al livello della UE, e che la comunichino puntualmente alle opinioni pubbliche. Un recente intervento del Presidente della Commissione Affari Esteri del Bundestag tedesco è rivelatore in tal senso: *"While we often struggled*

to speak with one voice in the past, the conflict with Russia is forcing Europeans to close ranks. It might become a catalyst for a common foreign and security policy". Una descrizione purtroppo oggettiva e cristallina della realtà dei fatti, che ci ricorda come una politica comune abbia tuttora bisogno di un "catalizzatore".

E' mancata finora una sufficiente volontà e capacità politica di muoversi in modo pienamente coordinato. Ma, come detto, c'è stata una carenza analitica prima ancora che di azione: è dunque il momento di portare alle logiche conseguenze la Strategia Europea di Sicurezza (ESS) del 2003, che purtroppo è rimasta in secondo piano invece di fungere realmente da piattaforma concettuale per strategie concrete¹. Quel documento presenta aspetti perfino profetici – o, più prosaicamente, corretti in termini analitici – quando identifica nella presenza di regimi politici legittimati un requisito essenziale per la stabilità regionale, e dunque nella scarsa legittimazione un rischio latente. Possiamo ora dire di aver visto in azione questa dinamica, dalla Tunisia alla Libia all'Egitto.

Un punto-chiave della ESS, direttamente connesso al precedente, è una cultura strategica che enfatizzi l'azione precoce, cioè l'insieme di interventi "a monte" rispetto a rischi emergenti non ancora in forma acuta (per cui la prima linea di difesa sarà spesso all'estero): anche questo elemento va recuperato con urgenza, proprio alla luce di quanto abbiamo visto accadere soprattutto dal 2011 in avanti.

Altro aspetto rilevante della ESS del 2003 è l'affermazione, apparentemente perfino lapalissiana, per cui "la visione del mondo è globale, ma gli interessi prioritari sono anzitutto regionali e si concentrano nel grande vicinato europeo". Tale affermazione assume un connotato più chiaro se la si collega all'enfasi sulle strategie preventive, per cui di fatto il legame tra questioni regionali e visione globale sta proprio nella prevenzione, cioè nel tentativo di affrontare alcune questioni "a monte" – il che può richiedere forme di azione anche a grande distanza dai confini europei. Questa logica è stata peraltro confermata dai fatti, almeno in certa misura, se si ricorda che la UE è impegnata in missioni sia nel Sahel che nel Corno d'Africa, cioè "un passo oltre" rispetto ai suoi vicini geograficamente immediati. In effetti, EUNAVFOR Atalanta (nel Golfo di Aden) e EUTM in Somalia vanno valutate come tasselli di un'unica strategia, cioè in "combinato disposto".

Naturalmente, la Strategia del 2003 non è affatto un totem, ma piuttosto una buona base di partenza che merita di essere aggiornata, precisata e sviluppata.

Proprio in questa ottica si potrebbe anche rafforzare la "clausola di solidarietà" europea che i Trattati (art. 222 del TFEU) definiscono in relazione allo scenario di attacco terroristico contro uno dei paesi membri, per colmare un vuoto che oggi esiste prima di arrivare alla "clausola di difesa comune" prevista (art.42 del TEU) in caso di attacco militare contro il territorio. Rischi e minacce si collocano in effetti lungo un continuum, che si può meglio coprire ampliando l'applicazione dell'impegno di solidarietà.

Si sta presentando un'opportunità in sede europea: gli ultimi Consigli europei e alcuni documenti recenti pongono maggiore enfasi su tematiche di grande importanza per l'Italia – *cyber defence*, sicurezza marittima (con la prevista adozione della Maritime Security Strategy), sicurezza energetica, gestione delle frontiere, la sinergia tra politiche di sicurezza interna ed esterna. Sono tutti settori in cui il nostro paese ha

¹ E' utile ricordare che il metodo che si adottò per formulare la ESS fu piuttosto innovativo, con un coinvolgimento di centri-studi selezionati nelle fasi preliminari di impostazione e con una ricerca di feedback e suggerimenti nelle fasi successive della stesura del documento – pur lasciando naturalmente a un team ristretto la stesura finale a seguito delle varie osservazioni dei paesi membri per i canali ufficiali.

già sviluppato, o dovrà necessariamente sviluppare quanto prima, notevole *expertise*. E sono settori che colmano i vuoti lungo il continuum dei rischi di sicurezza.

E' poi evidente l'interesse comune per un rilancio del settore della sicurezza e difesa in quanto parte integrante di uno sforzo di reindustrializzazione del tessuto produttivo. Va però sottolineato che non si potrà avere un rilancio senza che l'allocazione delle risorse sia collegata esplicitamente a obiettivi ben compresi anche dall'opinione pubblica.

A maggior ragione in tempi di grande pressione sui bilanci, nell'adattare e revisionare costantemente l'uso delle risorse è cruciale avere chiaro il senso delle priorità. Come ha ribadito il Presidente del Consiglio in occasione della conferenza stampa con il Presidente degli Stati Uniti, gli europei devono assumersi oneri collettivi maggiori, in un contesto internazionale in cui Washington è assai più restia a investire le proprie risorse "a pioggia". Il che implica a sua volta razionalizzare le modalità di spesa e acquisizione: è questo il cardine su cui fissare le priorità. Se ne dovrebbe però derivare – possiamo aggiungere – che diventa ancora più decisivo rispettare una soglia sotto la quale i bilanci non scendano, per ragioni strettamente funzionali.

Dunque, pur nel contesto insostituibile della collaborazione transatlantica (e dunque dell'interoperabilità degli strumenti) l'Europa deve acquisire un grado di "autonomia strategica" per alcune missioni a supporto dei suoi interessi di politica estera. E si può aggiungere che questi interessi si collocano non solo nell'immediato vicinato ma anche in un'ampia fascia geograficamente ulteriore, e in taluni casi anche oltre (in particolare ove dovesse essere attivato il meccanismo della "Responsabilità di Proteggere" da parte della comunità internazionale con la dovuta legittimazione).

Prospettive italiane per la difesa

Alla luce di quanto detto rispetto alle frontiere mediterranee, l'Italia ha uno specifico interesse ad acquisire i migliori strumenti di monitoraggio, raccolta e interpolazione dei dati, ai fini della loro interpretazione e analisi. Questi strumenti, se tecnologicamente adeguati e operativamente coordinati, possono certamente facilitare forme non letali di interdizione, oltre che uno scambio fruttuoso di informazioni con i principali paesi partner.

Nella fase attuale, in cui l'Italia sta valutando complessivamente le proprie esigenze, capacità, e programmi per la difesa in un'ottica di medio termine, è cruciale mantenere una visione europea – almeno nella misura in cui si intende perseguire interessi chiaramente condivisi con i partner europei – e una visione integrata rispetto alle specifiche capacità. Su questo secondo punto, come afferma il già citato Rapporto dell'Alto Rappresentante, esiste un consenso generale a livello europeo per concentrarsi sui "Remotely Piloted Aircraft Systems, Governmental Satellite Communications (SATCOM) and Cyber Defence": sono tutti settori che interessano tecnologie con applicazioni sia civili che militari, e che dunque hanno importanti ricadute anche economiche.

E' necessario inoltre insistere su una linea di sviluppo già avviata, pur tra varie difficoltà, in relazione al coinvolgimento di EUROPOL e FRONTEX nelle missioni CSDP, come anche l'ipotesi di un accordo con l'Interpol per un migliore scambio di dati.

Un'importante opportunità deriva poi dall'ampio consenso sull'urgenza di superare le discussioni "teologiche" tra UE e NATO nel campo della sicurezza, che hanno a lungo fatto temere una sorta di competizione tra le due organizzazioni – scenario in effetti quasi surreale, a ben guardare. E' sempre più

chiaro che le capacità cui gli europei affidano la propria difesa sono le medesime, e che solo il “*pooling*” può garantire sufficiente massa critica ed economie di scala. La stessa interoperabilità con gli Stati Uniti dipende dunque, in buona misura, dalla razionalizzazione delle spese al livello europeo. Al di là delle eventuali specializzazioni nazionali (di tipo funzionale o geografico) che possono essere valutate sempre in modo pragmatico, c’è una sinergia di fatto tra le capacità europee e il mantenimento (e continuo adeguamento) di un solido rapporto transatlantico.

Ciò non toglie, d’altra parte, che sia è l’Unione europea a dover formulare a perseguire una strategia complessiva, data la sua natura di attore internazionale *sui generis* che dispone comunque di uno spettro ampio di politiche (quasi quanto uno Stato a tutti gli effetti), e certo più ampio rispetto alla NATO (in quanto alleanza politica e di sicurezza).

L’Italia, anche per tradizione storica (oltre che per collocazione geografica), è ben posizionata per poter sostenere con forza questa tesi di fondo nei prossimi mesi.