

Quale politica estera per quale Europa

Contributo di Federico Castiglioni

1.1 Il dibattito teorico

La politica estera europea non è solo una sfida per chi la deve mettere in pratica, a causa della struttura barocca che vedremo successivamente e rende ostativo l'intervento rapido, ma è anche una sfida teorica senza precedenti per gli studiosi di scienze politiche. Infatti secondo la scuola realista delle relazioni internazionali è impossibile o quantomeno improbabile che due attori statali cooperino tra loro, visto che uno userà l'altro per raggiungere i propri fini. Si può dire paradossalmente che Spinelli e Rossi sono esponenti di questa categoria di pensiero, molto in voga verso l'inizio del '900, visto che reputano inefficace ogni sincera cooperazione europea che non sia rifletta in una struttura organizzativo/istituzionale di tipo federale. La struttura a questo punto cancellerebbe la rivalità tra gli attori, fondendone gli interessi. Ci sono tuttavia altre scuole di pensiero, alcune più recenti, di cui comunque si deve tenere conto. Secondo i costruttivisti, per esempio, due o più attori possono cooperare efficacemente e nel rispetto reciproco, ma solo nel caso in cui si sentano parte inestricabile di una comunità culturale condivisa e reputano che ciò che danneggia l'uno porti danno anche all'altro. I politici che prendono le decisioni avrebbero quindi un approccio "famigliare" con gli alleati, andando anche oltre ciò che può essere stato formalmente stipulato tra le parti. Nonostante il fatto che alcuni successi della politica estera europea (per esempio in Africa) siano stati giustificati dai costruttivisti come un segno dell'efficacia del proprio approccio c'è da dire che l'UE rimane comunque una comunità *sui generis* anche secondo i loro parametri, vale a dire che gli attori (gli stati europei) si comportano nelle relazioni con gli altri in modo spesso contraddittorio. Talvolta in base all'interesse nazionale, quindi secondo la scuola realista, talvolta con un sentimento costruttivista di cooperazione. Per spiegare tale fenomeno è intervenuta una terza scuola di pensiero, la più recente, quella dell'istituzionalismo razionale. Secondo questo pensiero gli Stati coopererebbero finché lo reputano conveniente, o non sconveniente. Quindi avrebbero degli obiettivi comuni che sono un minimo comun denominatore ma poi ognuno manterrebbe dei *desiderata* di cui gli altri sono all'oscuro.

1.2 Il funzionamento della PESC

Il funzionamento della Politica Estera europea è considerato complesso da molti analisti soprattutto per lo "spacchettamento" dei ruoli che di solito sono in capo al ministro degli esteri. Il Consiglio Europeo (composto da presidenti e primi ministri) decide le linee guida dell'azione europea; il Consiglio dell'Unione Europea (composto dagli ambasciatori e dai ministri degli Stati a seconda del tema trattato, in questo caso degli esteri) vota di volta in volta le azioni che sono necessarie per perseguire gli obiettivi individuati dal CE; l'Alto Rappresentante realizza gli obiettivi a medio e breve termine individuati dal Consiglio dell'Unione. Ciò nonostante l'Alto Rappresentante non può decidere alcun intervento specifico, dato che questo è un compito del Consiglio dell'Unione. L'Alto Rappresentante rappresenta, appunto, il Consiglio dell'Unione perché presiede tale assemblea. Questo è il motivo per cui è la rappresentanza più alta della politica estera dell'Unione. Tuttavia l'Alto Rappresentante, caso unico nelle istituzioni europee,

oltre a far parte del Consiglio dell'Unione è anche parte della Commissione Europea, dove riveste il ruolo di vicepresidente. In quanto vicepresidente della Commissione si può avvalere del supporto del SEAE, Servizio Europeo per l' Azione Esterna, una sorta di ministero degli esteri europeo, si potrebbe dire impropriamente. Il compito principale del Servizio Europeo per l'azione esterna è quello di coordinare le politiche riguardanti gli affari esteri dell'Unione, allo scopo di assicurarne la coerenza. Esso inoltre assiste la Commissione Europea e il Presidente del Consiglio Europeo nelle loro funzioni riguardanti la politica estera, sotto la supervisione dell'Alto Rappresentante per la Politica Estera.

Il SEAE è diviso in sei dipartimenti, di cui cinque si occupano delle relazioni dell'UE nei cinque continenti, così suddivisi: Europa ed Asia centrale, Africa (Africa Occidentale e Centrale, Corno d' Africa e Africa Orientale), Nord Africa e Paesi arabi, Asia e Paesi del Pacifico e America. Un sesto è genericamente attivo nel campo dei diritti umani e della pace, ma si occupa anche dei rapporti multilaterali con organizzazioni terze. A fianco a questi c'è un Dipartimento dedicato all'amministrazione. Al vertice del Servizio Europeo per l'azione esterna è posto l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, cui l'organizzazione risponde del suo operato.

Il SEAE ha proprie rappresentanze già in larga parte del mondo, questo perché le Delegazioni del SEAE sono in realtà un'evoluzione del vecchio Servizio di rappresentanza della Commissione, già operativa da quarant' anni. Il compito del SEAE non è di pianificare una politica estera, ma di assistere l'AR, il Presidente del Consiglio Europeo e la Commissione nei rispettivi compiti di rappresentanza esterna. Un altro compito del SEAE è quello di assicurare la coerenza dell'azione tra azione esterna europea e politica estera degli Stati membri. In virtù di questo mandato le delegazioni del SEAE hanno un *budget* limitato rispetto alle ambasciate degli Stati membri: a scopo esemplificativo si può dire che il bilancio del SEAE per l'anno corrente (2015) è di poco più di 900 milioni di euro, mentre quello della Farnesina supera il miliardo e mezzo.

Il SEAE si può avvalere dei contributi di un servizio d'intelligence dell'Unione, lo *European Intelligence Analysis Centre (EU INTCEN)*, con sede a Bruxelles e sempre sotto la responsabilità dell'Alto Rappresentante.

Il Servizio ogni due anni produce un *Country Strategy Paper*, che dovrebbe dare indicazioni divise per Paese su quale debba essere l'approccio strategico dell'UE, in base ad una preventiva analisi della situazione interna. Nell'elaborazione di questo documento sono tenute in conto anche le osservazioni delle Delegazioni presenti in loco.

Altri compiti delle Delegazioni del SEAE, sono l'assistenza e la cooperazione con le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri, con particolare riferimento alla garanzia del rispetto e dell'attuazione delle decisioni dell'Unione nella PESC