

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE,  
GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in

SCIENZE POLITICHE, RELAZIONI INTERNAZIONALI,  
DIRITTI UMANI



LE SFIDE DELL'UNIONE EUROPEA: ANALISI  
DELLA POLITICA ESTERA IN CONTESTI DI CRISI

*Relatore:* Prof. LUCIA COPPOLARO

*Laureando:* ALESSANDRO TOSO

matricola N. 2002619

A.A. 2023/2024



*Ai miei genitori,  
per avermi dato la libertà di poter scegliere per me stesso*



# INDICE

<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>6</b>
<b>CAPITOLO I. Evoluzione storica della politica estera dell'UE.....</b>	<b>10</b>
1.1 Breve panoramica sulla storia dell'UE.....	10
1.2 Teorie sull'integrazione europea dal dopoguerra al trattato di Maastricht...23	
<b>CAPITOLO II. La guerra in Bosnia .....</b>	<b>30</b>
2.1 Contesto storico di Bosnia e Jugoslavia.....	30
2.2 La guerra in Bosnia.....	34
<b>CAPITOLO III. La guerra in Ucraina.....</b>	<b>48</b>
3.1 Contesto storico dell'Ucraina.....	48
3.2 La guerra in Ucraina.....	51
3.3 Reazione UE al conflitto.....	53
3.4 Proposte di riforma.....	60
<b>CONCLUSIONI.....</b>	<b>62</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>64</b>



## INTRODUZIONE

Nonostante il tema della sicurezza e della difesa abbia sempre occupato uno spazio relativamente importante all'interno delle discussioni sulla Comunità Europea, il fallimento della CED negli anni '50 determinò un brusco rallentamento allo sviluppo di una politica estera e di difesa autonoma, e si preferì puntare allo sviluppo dell'agenda sull'integrazione economica e sociale.

Anche i successivi tentativi degli anni '60 e '70 di costruire una politica estera e di difesa comunitaria non ebbero il successo sperato.

Questa situazione iniziò a mutare soltanto con l'inizio degli anni '90, con la firma del Trattato sull'Unione Europea (Trattato di Maastricht), che pose le basi della PESC (Politica Estera e di Sicurezza Comune)

Come approfondiremo poi in seguito, Holly Wyatt-Walter<sup>1</sup> sostiene che il motivo principale per cui la Comunità Europea fece progressi di integrazione in tutti i campi tranne che in quello della sicurezza e della difesa fosse perché il legame con l'alleanza atlantica era troppo forte per poter costruire qualcosa di autonomo. E aggiunge che nonostante alcuni passi avanti, questa subordinazione persisteva anche negli anni '90.

L'obiettivo di questa tesi è, in primo luogo, quello di esaminare ed approfondire la materia della politica estera dell'Unione Europea, partendo da un excursus storico dell'evoluzione dell'Unione stessa, dei suoi apparati e delle loro competenze e da un'analisi degli obiettivi, linee ed indirizzi che sono stati storicamente rilevanti nel contesto della politica estera e dell'azione esterna dell'UE.

Il presente lavoro si propone di indagare a fondo la politica estera dell'UE, concentrandosi sulle complesse dinamiche delle risposte fornite alle guerre in Bosnia e in Ucraina. In questa analisi approfondita, ci proponiamo di delineare le strategie adottate, mettendo in evidenza le similitudini e le divergenze tra le due situazioni e riflettendo sulle lezioni apprese.

Le sfide globali attuali richiedono un'Unione Europea più presente sulla scena internazionale, e l'obiettivo di questa tesi sarà di provare a rispondere a questo

---

<sup>1</sup> H. Wyatt-Walter, *The European Community and the Security dilemma, 1979-92*, Palgrave Macmillan, 1997, pp. 255-256

quesito: “Perché l’Unione Europea allo stato attuale non è in grado di avere un politica estera comune efficace?”

Questa tesi vuole analizzare lo stato attuale della politica estera europea, materia che, come verrà spiegato ed analizzato, ancora presenta scarsa cooperazione interstatale e che invece necessiterebbe di una maggiore attenzione e maggiore collaborazione tra gli Stati membri dell’UE.

Alcuni autori, come Kristi Raik<sup>2</sup>, ritengono che la ragione principale sia che l’UE è ancora troppo dipendente dagli Stati Uniti per quanto riguarda il settore della sicurezza e della difesa. Michael Smith e Patrick Muller<sup>3</sup> invece vedono nell’affermarsi di partiti populistici e conservatori negli Stati membri una delle cause della “de-europeizzazione” della politica estera comunitaria. Un’altra linea di pensiero è quella esposta da Elodie Thevenin<sup>4</sup>: afferma che la forte presenza di decisioni e accordi intergovernativi piuttosto che sopranazionali o interstatali porta a un minor potere negoziale e normativo dell’UE, dovuto alla mancanza di un consenso tra gli Stati membri in ambito di politica estera.

Due importanti banchi di prova per la politica estera europea sono state le crisi ucraina e jugoslava. Vari autori, tra cui Carole Rogel<sup>5</sup> e Luigi Lonardo<sup>6</sup>, hanno analizzato le risposte che la comunità europea ha dato, cercando di capire la reale efficacia della PESC.

E c’è chi non si è limitato a studiare e approfondire il tema, ma ha anche fornito delle proposte di riforma, come ad esempio quelle citate Pirozzi e Bonomi nel loro approfondimento sull’“Osservatorio di Politica Internazionale”<sup>7</sup>.

Per scrivere questa tesi ci baseremo su fonti di tipo bibliografico, articoli su riviste di settore, think tank quali l’Istituto Affari Internazionali e trattati internazionali (quali i trattati di Maastricht e di Lisbona). Attingeremo dalle

---

<sup>2</sup> K. Raik, “Tackling the constraints on EU foreign policy towards Ukraine: from strategic denial to geopolitical awakening”, *JOINT* 20 (2023), pp. 3-38

<sup>3</sup> M. Smith, “De-Europeanism in European foreign policy-making: assessing an exploratory research agenda”, *Journal of European Integration* 43:5 (2021), pp. 637-649; P. Muller, “The Domestic Challenge to EU Foreign Policy-Making: From Europeanisation to de-Europeanisation?”, *Journal of European Integration* 43:5 (2021), pp. 519-534

<sup>4</sup> E. Thevenin, “Conclusions on contestation of EU foreign policy: diverse causes, various modes and multiple effects?”, *Global Affairs* 6:4 (2020), pp. 451-459

<sup>5</sup> C. Rogel, *The breakup of Yugoslavia and the war in Bosnia*, Greenwood Press, 1998

<sup>6</sup> L. Lonardo, *Russia's 2022 War against Ukraine and the foreign policy reaction of the EU*, Palgrave Macmillan, 2023

<sup>7</sup> N. Pirozzi, “La politica estera, di sicurezza e di difesa dell’Unione europea: funzionamento e proposte di riforma”, *Osservatorio di Politica Internazionale*, Approfondimento 194 (2022), p.3-23

relazioni annuali di Parlamento, Commissione e Consiglio Europeo, oltre che dai report trasmessi dall'Alto Rappresentante dell'Unione per la politica estera.

La tesi è articolata in tre capitoli: il primo capitolo fornirà una panoramica storica dell'Unione Europea, contestualizzando il suo ruolo e la sua evoluzione nel contesto globale.

Analizzeremo le tappe fondamentali che hanno portato alla creazione e al successivo sviluppo della PESC, con un maggiore focus sui trattati da Maastricht in poi.

Nel secondo capitolo, dopo una breve contestualizzazione storica sulle guerre in Bosnia e in Ucraina, andremo ad analizzare il ruolo che ha avuto l'UE come mediatrice e i suoi tentativi

di risoluzione dei due conflitti. Approfondiremo le strategie diplomatiche adottate, il coinvolgimento in operazioni di peacekeeping e gli sforzi compiuti per promuovere la stabilità e la pace nelle rispettive regioni.

I due casi sono stati scelti per la loro comunanza geografica (sono entrambi conflitti scoppiati in Europa) e perché ci permettono di comprendere al meglio l'evoluzione della politica estera europea fino ad ora, in quanto la guerra in Jugoslavia è il primo conflitto che la PESC si trova ad affrontare dalla sua creazione, mentre la guerra in Ucraina è per ora il conflitto più recente in cui l'Unione Europea si trova coinvolta direttamente.

Nel terzo capitolo analizzeremo le differenze dei due approcci, la coerenza interna fra i vari stati membri e il rapporto dell'UE con le altre istituzioni e organizzazioni coinvolte.

Attraverso questa ricerca, ci proponiamo di offrire una comprensione approfondita della politica estera dell'UE in situazioni di crisi, contribuendo al dibattito più ampio sulla governance internazionale e sulla capacità dell'UE di svolgere un ruolo coeso e influente nella gestione delle sfide globali.



## CAPITOLO I

### EVOLUZIONE STORICA DELLA POLITICA ESTERA DELL'UE

#### 1.1 Profilo storico

Di politica estera e di sicurezza europea si inizia a parlare addirittura prima della formazione del primo embrione di comunità europea, la CECA. Il motivo di ciò appare chiaro se ci soffermiamo sul contesto storico in cui avvengono i fatti: la Seconda Guerra Mondiale appena conclusa aveva lasciato un'Europa in macerie, spossata e indebolita.

I “nemici” di quella guerra, Fascismo e Nazismo, erano stati sconfitti, almeno militarmente, ma subito agli occhi dei governi europei se ne profilava un altro, forse più temibile, all'orizzonte: l'Unione Sovietica e il Comunismo.

A ciò va aggiunta la paura (soprattutto francese) di un possibile nuovo riarmo della Germania. Un timore un po' irrazionale forse, vista la situazione disastrosa in cui la guerra aveva lasciato la Germania; ma in quegli anni era ancora molto vivo il ricordo della velocità con cui la nazione tedesca si era risolledata ed era tornata potenza europea nel periodo tra le due guerre mondiali.

Non bisogna sorprendersi dunque se la prima preoccupazione dei governi europei era quella di difendersi militarmente (ma anche ideologicamente), in vista di un possibile nuovo conflitto. E' quindi in questo contesto che nel 1947 venne firmato il patto di Dunkerque, un patto di mutua difesa militare tra Francia e Regno Unito, che poi si espanderà a Olanda, Belgio e Lussemburgo nel 1948, con la firma del Trattato di Bruxelles<sup>8</sup>. Questo è generalmente considerato il primo passo verso l'integrazione europea.

Nel frattempo i governi dell'Europa occidentale si preoccupavano anche di arginare internamente il pericolo di una deriva comunista. Era necessario uscire al più presto dalla stagnazione economica del dopoguerra e garantire a tutti i cittadini un livello di benessere superiore a quello degli anni prima della guerra. In quegli anni qualsiasi governo europeo considerava fondamentale e di primaria importanza il raggiungimento della piena (o quasi) occupazione di tutti gli abili al lavoro.

---

<sup>8</sup> Da notare il cambio di tono che avviene fra i due Trattati: nel Trattato di Dunkerque si fa esplicito riferimento alla Germania come possibile nemico della pace. Invece il Trattato di Bruxelles, anche se firmato solo un anno dopo, fa pochi riferimenti allo stato tedesco, e fa invece riferimento a un patto di difesa collettiva contro “qualsiasi situazione possa costituire una minaccia alla pace, da qualsiasi luogo arrivi”. Nel Trattato non è specificato, ma è un chiaro riferimento all'Unione Sovietica. Già nel 1948 i rapporti fra le potenze europee e l'URSS avevano iniziato a deteriorarsi.

L'aiuto economico degli Stati Uniti fu fondamentale per raggiungere questi obiettivi di sviluppo e benessere. Il Piano Marshall destinò ingenti fondi a tutti gli stati europei fuori dall'influenza dell'Unione Sovietica.

Gli Stati Uniti arrivarono in soccorso degli europei anche sul piano militare. Con la promulgazione della Dottrina Truman, il rifiuto da parte dell'Unione Sovietica del Piano Marshall e la crisi scatenata dal blocco di Berlino, il nuovo attore ostile per i governi dell'Europa occidentale era l'URSS; gli stati europei fecero quindi pressione al governo degli Stati Uniti affinché quest'ultimo entrasse immediatamente in guerra al loro fianco in caso di un'eventuale aggressione sovietica. Era già chiaro ai governi europei che senza l'aiuto esterno degli USA, non sarebbero mai riusciti a fronteggiare il nuovo nemico.

Gli Stati Uniti però non accettarono subito: il Senato non vedeva di buon occhio il fatto che, in caso di invasione di uno stato europeo, loro sarebbero stati costretti ad entrare in guerra, senza una precedente consultazione interna. Inoltre, la Costituzione stessa degli Stati Uniti lo impediva.

La Risoluzione Vandenberg tagliò il nodo gordiano attorno alla questione, e offrì agli europei il tipo di sicurezza che stavano cercando, permettendo l'avvio dei negoziati per la stesura del Patto Atlantico. Con la sua firma nell'aprile del 1949, l'Europa si legò profondamente agli Stati Uniti per quanto riguardava il tema della difesa. Questo rapporto, sebbene mutato nel corso degli anni, perdura ancora oggi.<sup>9</sup>

Nel 1952 nasce la CECA, primo accordo commerciale tra Italia, Francia, Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo e Germania Ovest. Nello stesso anno, su proposta del Piano Pleven, viene firmato il Trattato della CED (Comunità Europea di Difesa). Questo organismo di carattere intergovernativo, avrebbe istituito un esercito europeo comune (a guida francese) permettendo alla Francia il controllo dello sviluppo militare tedesco. In quegli anni infatti la Germania Ovest stava discutendo, spinta anche dagli Stati Uniti e da alcuni governi europei spaventati dalla possibilità che la guerra in Corea scoppiata nel 1950 fosse il preludio di un'invasione sovietica sul suolo europeo, sull'entrata nella NATO.

De Gasperi propose l'inserimento nel Trattato di un articolo che proponeva "la costituzione di un'Assemblea della Comunità di Difesa eletta su base democratica".

---

<sup>9</sup> H. Wyatt-Walter, *The European Community and the Security Dilemma, 1979-92*, MacMillan Press, 1997

Forse fu proprio per questa proposta, che limitava il potere dei governi a favore di una comunità sopranazionale, che nel 1954 convinse il parlamento francese a non ratificare il trattato, spegnendo definitivamente le speranze di una politica estera e di sicurezza europea autonoma.

Al suo posto si decise di estendere il Trattato di Bruxelles a Germania e Italia, dando vita alla UEO (Unione Europea Occidentale), un'organizzazione internazionale regionale di sicurezza militare e cooperazione politica. Non è da considerare però come un'organizzazione a sé, ma più come una "colonna europea" della NATO. Infatti, il suo ruolo si limitò al semplice supporto logistico e militare.

Da qui in poi, fino alla fine degli anni '60, l'attenzione dei governi europei sarà quasi del tutto incentrata nell'integrazione economica degli Stati europei, che proseguì con la creazione di CEE ed EURATOM nel 1958 e con la firma del Trattato di Fusione, nel 1967, che darà vita alle CE (Comunità Europea), unendo CECA, CEE ed EURATOM in un unico organismo. La collaborazione politica tra i Sei era presente, ma parlare di integrazione era impossibile, nessuno era disposto a cedere la propria sovranità su temi così delicati e strategici a un'autorità sopranazionale. A questo proposito, il Compromesso di Lussemburgo del 1966, in risposta alla "crisi della sedia vuota" francese, segna un passo indietro anche riguardo all'integrazione economica, perché ogni stato poteva sostanzialmente esercitare il diritto di veto su qualsiasi decisione del Consiglio "che minacciasse i propri interessi vitali"; il voto a maggioranza perse ogni valore, almeno fino all'entrata in vigore delle disposizioni dell'Atto Unico Europeo (AUE) del 1987.

Il Vertice dell'Aja del 1969 fu un punto di svolta; venne infatti approvato un complesso di norme che avrebbero dato l'avvio a molte importanti questioni politiche europee degli anni '70: la costituzione finanziaria della comunità con entrate proprie, il completamento della politica agricola comune (PAC), l'allargamento dell'Unione europea per includere Danimarca, Irlanda e Regno Unito, l'istituzione della cooperazione politica europea (CPE) e l'esame delle elezioni dirette del Parlamento europeo.

Si istituì un comitato con a capo il politico belga Davignon con l'incarico di redigere un rapporto che definisse gli obiettivi per perseguire la cooperazione nell'ambito della politica estera europea. Il rapporto, che passò alla storia come Rapporto Davignon,

prevedeva una costante comunicazione tra i vari ministeri degli esteri tramite riunioni periodiche.

Un secondo rapporto Davignon, del 1973, invitava gli stati a non prendere iniziative di politica estera senza aver prima consultato gli altri stati membri. Inoltre, la Presidenza delle riunioni avrebbe coinciso con quella di turno al Consiglio dei ministri, un primo passo verso l'integrazione della politica estera all'interno della Comunità Europea.

Al vertice di Parigi del 1974 si formalizzarono le "Conferenze al vertice" (che con l'AUE diventeranno il Consiglio europeo), luoghi di discussione fra i capi di stato dei Nove su argomenti sia economici che politici. Questi incontri resero chiaro a tutti che occorreva una spinta se si voleva raggiungere la piena unità europea. Venne quindi incaricato il primo ministro belga, Tindemans, di preparare una relazione basata sull'analisi dei problemi della CE e di possibili suggerimenti e soluzioni, da discutere poi al Vertice.

La Relazione sosteneva un'integrazione politica graduale, che poteva essere raggiunta solo con un processo continuo in "quattro aree principali illustrate nella relazione: la politica estera europea, le politiche economiche e sociali europee, i diritti dei cittadini europei, e il rafforzamento delle istituzioni europee esistenti". Propose di "eliminare la distinzione fra le riunioni ministeriali destinate ai problemi della cooperazione politica e quelle che si occupano delle competenze derivanti dai trattati comunitari."<sup>10</sup> In sostanza, gli stati europei dovevano mostrarsi uniti anche nell'ambito della politica estera.

Un ulteriore passo avanti nell'integrazione avvenne nel 1979, con le prime elezioni a suffragio universale del Parlamento europeo. Il Parlamento propose di integrare i Trattati comunitari con un ulteriore Trattato che prevedesse l'impostazione della cooperazione politica europea. Questa proposta fu poi seguita dal "piano Genscher-Colombo", presentato al Consiglio europeo di Londra nel 1981. Si suggeriva, invece di integrare un nuovo Trattato, di pervenire a un "Atto" contenente i principi guida della cooperazione e integrazione politica ed economica. Si puntava a una riforma delle istituzioni: il Consiglio europeo avrebbe deliberato sui problemi della Comunità europea e avrebbe avuto un ruolo di "indirizzo politico"; il Parlamento

---

<sup>10</sup> Leo Tindemans, European Union. Report by Mr. Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council. Bulletin of the European Communities, Supplement 1/76. (commonly called the Tindemans Report), su Archive of European Integration, University of Pittsburgh

avrebbe visto i suoi poteri legislativi rafforzati; alla Commissione sarebbe stato dato più potere riguardo alla CPE.

Il testo fu molto discusso e si trasformò, durante il Vertice di Stoccarda del 1983, in una semplice “Dichiarazione solenne” non vincolante.

La Dichiarazione di Stoccarda però fece rendere conto a tutti della mancanza “costituzionale” della comunità. Da qui nascerà un lungo negoziato che porterà alla firma dell’Atto Unico Europeo nel 1986.

#### *1986: AUE, Atto Unico Europeo*

Come si può vedere dalla struttura dell’Atto, la politica estera non ne è il tema principale; l’obiettivo primario era infatti quello di rivedere e aggiornare i Trattati originari della Comunità, e a porre le basi per l’integrazione economica. Ciononostante, uno dei 4 Titoli in cui è diviso l’AUE (il Titolo III), è unicamente dedicato alla politica estera.

Anche se piccolo, un importante passo avanti lo abbiamo con la codificazione della “Cooperazione europea in materia di politica estera”<sup>11</sup>. Vengono per la prima volta messe per iscritto e collegate alla Comunità Europea tutte quelle procedure informali già in parte attuate dagli Stati membri.

Alcuni estratti: “Le Alte parti contraenti s'impegnano ad informarsi reciprocamente e a consultarsi in merito ad ogni problema di politica estera di interesse generale [...]”

“Ogni Alta parte contraente, nelle sue prese di posizione e nelle sue azioni nazionali, tiene pienamente conto delle posizioni degli altri partner e prende in debita considerazione l'interesse che presentano l'adozione e l'attuazione di posizioni europee comuni .”

“Le Alte parti contraenti ritengono che una più stretta cooperazione in merito ai problemi della sicurezza europea possa contribuire in modo essenziale allo sviluppo di un'identità dell'Europa in materia di politica esterna”

Anche se non vincolanti, l’intento di queste disposizioni è quello di continuare sulla strada dell’integrazione politica, tenendo però conto che “Le disposizioni del presente titolo non ostano all'esistenza di una più stretta cooperazione nel settore della sicurezza fra talune Alte parti contraenti nel quadro dell'Unione dell'Europa occidentale e dell'Alleanza atlantica.”

In sostanza, la politica estera europea sarebbe comunque rimasta vincolata alla NATO.

---

<sup>11</sup> Art. 30 dell’AUE

Altre importanti innovazioni introdotte dall'AUE: i vertici di Capi di Stato e di Governo vengono istituzionalizzati e diventano il Consiglio europeo, principale organo della cooperazione politica, che resta quindi un settore a spinta intergovernativa.

La Presidenza della Cooperazione politica europea viene assunta dallo stato che esercita la presidenza del Consiglio delle Comunità europee ed è "responsabile in materia d'iniziativa, di coordinamento e di rappresentanza degli Stati membri nei confronti dei paesi terzi per le attività che rientrano nella cooperazione politica europea. Essa è inoltre responsabile della gestione della cooperazione politica e in particolare della determinazione del calendario delle riunioni, della loro convocazione, nonché della loro organizzazione." Ad assistere la presidenza nella preparazione e nell'attuazione delle attività della Cooperazione politica europea, nonché per i problemi amministrativi, c'è il Segretariato per la Cooperazione politica europea, insediato a Bruxelles.

Viene inoltre stabilito l'incontro periodico (4 volte l'anno) fra i ministri degli affari esteri e un membro della Commissione "nel quadro della cooperazione politica europea". Ma possono trattare questioni di politica estera anche "in occasione delle sessioni del Consiglio delle Comunità europee."

È ribadita "la stretta associazione del Parlamento europeo alla Cooperazione politica europea".

Inoltre, i direttori politici dei Ministeri si dovranno riunire regolarmente in un comitato politico "allo scopo di dare il necessario impulso, di mantenere la continuità della cooperazione politica europea e di preparare le discussioni fra i ministri."

In concertazione con il comitato, il Gruppo dei Corrispondenti europei "ha il compito di seguire, in base alle direttive del comitato politico, l'attuazione della cooperazione politica europea e di esaminare i problemi d'organizzazione generale."

L'approvazione del testo avvenne in due momenti separati; a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 firmarono i rappresentanti di Paesi membri eccetto Italia e Danimarca, che firmarono invece all'Aia il 28 febbraio 1986, dopo lo scioglimento di due riserve: quella danese che vincolava la firma a un referendum popolare e quella italiana che invece voleva prima attendere l'opinione del Parlamento europeo sull'Atto.

### *1992: il Trattato di Maastricht e creazione della PESC*

Per avere un'idea più chiara delle opinioni sulla Comunità che circolavano tra i governi europei a cavallo tra gli anni '80 e '90 del XX secolo, dobbiamo partire considerando

ciò che venne stabilito al Consiglio di Roma del 14 e 15 dicembre 1990. Lì si affermò “la vocazione dell’Unione ad occuparsi, in modo unitario e secondo un processo evolutivo continuo, degli aspetti della politica estera e di sicurezza.”<sup>12</sup>

Per perseguire questo obiettivo, propone un preciso quadro istituzionale, con centro decisionale costituito unicamente dal Consiglio, una Commissione rafforzata con diritto d’iniziativa non inclusivo, l’introduzione di misure per permettere la consultazione e l’informazione del Parlamento europeo e creazione di modalità che permettessero alla Comunità di esprimersi all’unisono sulla scena internazionale.

Inoltre, si sottolinea l’importanza di “mantenere e rafforzare i legami esistenti con l’Alleanza atlantica”<sup>13</sup>. Ciò escludeva totalmente l’ipotesi di una difesa europea autonoma.

Alla Conferenza Intergovernativa sull’Unione politica iniziata il 15 dicembre sempre a Roma abbiamo la conferma che le parole delle dichiarazioni comunitarie, messe davanti alla realtà degli interessi nazionali, vacillano. L’obiettivo non è più realizzare una politica unica, ma una politica comune, per via dell’opposizione di alcuni paesi, tra cui Francia e Regno Unito, che essendo parte del Consiglio di Sicurezza dell’ONU non avrebbero sempre potuto sottostare alle decisioni di un’autorità sopranazionale.

La differenza sta nel fatto che con una politica unica, gli stati europei sarebbero stati tenuti a seguire le direttive decise da un’autorità sopranazionale. La politica comune invece sottintende un compromesso tra i governi.

Ci fu quindi un distinguo fra le questioni di interesse fondamentale dell’UE, per le quali si sarebbe dovuta essere una delibera del Consiglio con una maggioranza qualificata di 54 voti su almeno 8 stati membri, e le altre questioni che sarebbero state deliberate in sede intergovernativa.

Il 17 aprile 1991 la Presidenza lussemburghese presenta un progetto di Trattato sull’Unione Politica, strutturato in tre “pilastri”: Comunità europea, politica estera e di sicurezza comune, giustizia e affari interni. Da questa proposta, considerata troppo debole, la Commissione presenta alcuni emendamenti, affermando che la Comunità dovesse diventare un’Unione, rilevandone tutte le competenze e aggiungendo quelle nuove, tra cui la politica estera.

Da questo progetto, i principi e gli orientamenti della PESC, che sarebbe andata a sostituire la CPE, sarebbero stati definiti dal Consiglio. L’ambito d’azione sarebbe stato

---

<sup>12</sup> Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Roma del 14 e 15 dicembre 1990, pp. 4- 5

<sup>13</sup> Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Roma del 14 e 15 dicembre 1990, p. 6

limitato: le posizioni comuni sarebbero state decise all'unanimità in ambito intergovernativo, come nella CPE, e le azioni comuni sarebbero state limitate alle decisioni del Consiglio. La proposta di far adottare a maggioranza qualificata le azioni comuni incontrò l'opposizione dei paesi più filo-atlantisti, come il Regno Unito, e la decisione definitiva a riguardo arriverà solo con il Trattato di Maastricht.

Lo scenario internazionale contribuiva a rendere queste discussioni ancora più delicate. Nei 6 anni che separano la firma dell'AUE dalla firma del Trattato di Maastricht finisce la Guerra Fredda, crolla il muro di Berlino, si dissolve l'Unione Sovietica, si riunifica la

Germania, e gli occhi di tutti sono puntati sui due conflitti che segneranno gli anni '90: le guerre del Golfo e in Jugoslavia. Gli interessi in ballo erano molti, e se andiamo a sommare tutto ciò alla precedente ritrosia di alcuni stati nel cedere sovranità nell'ambito della politica estera, non c'è da stupirsi se i progressi furono scarsi.

Però ci furono, e la loro importanza non va sottovalutata.

Le disposizioni relative alla PESC sono contenute nel Titolo V del Trattato, comprese tra gli articoli J e J.11, e sono uno dei tre "pilastri" su cui esso si struttura.

Gli obiettivi della PESC sono menzionati nel paragrafo due dell'articolo J.1 e comprendono la difesa degli interessi e valori dell'UE, il mantenimento e rafforzamento della pace e della sicurezza, sia interna che internazionale, e la promozione della democrazia e della cooperazione fra stati. In questa lista viene indicato chiaramente che l'azione della PESC si basa sui principi della Carta delle Nazioni Unite, dell'Atto finale di Helsinki<sup>14</sup> e agli obiettivi della Carta di Parigi.

L'articolo J.3 descrive il procedimento per adottare un'azione comune nel settore PESC: il Consiglio dell'unione, in base agli orientamenti generali del Consiglio europeo, delibera all'unanimità se una determinata questione possa divenire oggetto di un'azione comune, e ne fissa gli obiettivi, le procedure e i mezzi per attuarla. E' sempre il Consiglio dell'unione che decide per quali questioni le decisioni vanno prese votando a maggioranza qualificata, con un minimo di 54 voti favorevoli da parte di 8 stati<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> L'atto finale della conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa del 1975, base per la creazione dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) assieme alla Carta di Parigi. Al suo interno è contenuto un decalogo, che contiene, tra le altre cose, l'impegno degli stati al riconoscimento dell'inviolabilità dei confini nazionali ed il rispetto dell'integrità territoriale, oltre che dei diritti e delle libertà dell'uomo.

<sup>15</sup> Questo è uno dei pochi casi in cui il Consiglio può votare a maggioranza qualificata. come viene specificato dall'art. J.8: "Il Consiglio delibera all'unanimità, tranne che per le questioni di procedura e nel caso di cui all'articolo J.3, punto 2".

In una dichiarazione allegata al trattato (“Dichiarazione sul voto nel settore della politica estera e di sicurezza comune”) si conviene che “gli stati membri evitino per quanto possibile di impedire una decisione all’unanimità laddove esista una maggioranza qualificata a favore di tale decisione”.

I paragrafi 4 e 5 inoltre vincolerebbero gli stati ad agire secondo le decisioni del Consiglio e ad informarlo preventivamente delle proprie azioni (salvo nei casi “di assoluta necessità” e di “difficoltà rilevanti nell’applicazione di un’azione comune”<sup>16</sup>).

Giulia Dattilo esprime però in uno dei suoi libri una critica a questo sistema<sup>17</sup>, constatando il rischio di utilizzo della maggioranza qualificata solo nei casi di minore importanza, e suggerisce di adottare uno schema simile a quello contenuto nell’articolo 228 A, riguardante le sanzioni economiche a stati terzi: riservare all’unanimità tutte le decisioni di principio e prendere a maggioranza qualificata tutte le misure di applicazione.

Un discorso diverso viene fatto per quanto riguarda il settore della difesa. L’articolo J.4 affida a l’UEO il compito di “porre in essere le decisioni e le azioni dell’Unione aventi implicazioni nel settore della difesa”. Inoltre specifica che queste questioni non sono soggette alle procedure dell’articolo J.3, e che non ostacoleranno la cooperazione tra gli stati membri e le istituzioni dell’UEO o della NATO. “L’obiettivo consiste nello sviluppare l’UEO quale mezzo per rafforzare il pilastro europeo dell’Alleanza atlantica”, rafforzandolo con “una più stretta cooperazione militare complementare all’Alleanza”<sup>18</sup>

I successivi articoli contengono le disposizioni sul ruolo che i vari organi dell’UE hanno nei confronti della PESC.

Come già accennato, il Consiglio europeo esprime la direzione della politica estera europea, mentre il Consiglio dell’Unione ha sia il compito di esprimere decisioni normative sia quello di attuazione delle decisioni comuni; in particolare, questo compito è espresso dalla Presidenza del Consiglio, eventualmente assistita dalla Presidenza precedente e successiva. Inoltre, la Presidenza consulta il Parlamento sulle scelte fondamentali di politica estera (art. J.7) e può convocare d’urgenza il Consiglio.

Anche uno Stato membro o la Commissione possono richiedere alla Presidenza di convocare d’urgenza il Consiglio.

---

<sup>16</sup> Paragrafi 6 e 7 dell’art. J.3 del Trattato di Maastricht

<sup>17</sup> G. Dattilo, *Politica Estera e di Sicurezza Comune nell’Unione Europea*, G. Giappichelli Editore, 1996

<sup>18</sup> Estratti contenuti nella Dichiarazione sull’Unione dell’Europa Occidentale, allegato del Trattato di Maastricht

La Commissione, citando l'articolo J.9 "è pienamente associata ai lavori nel settore della politica estera e di sicurezza comune". Inoltre, è associata alla rappresentanza dell'Unione per le materie che rientrano nella politica estera e di sicurezza e può richiedere alla Presidenza di convocare d'urgenza il Consiglio. Alla Commissione, tramite l'articolo J.8 paragrafo 3 è anche attribuito il potere di presentare proposte o sottoporre questioni al Consiglio.

Il ruolo del Parlamento è descritto nell'articolo J.7:

"La Presidenza consulta il Parlamento europeo sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica estera e di sicurezza comune [...]. Il Parlamento europeo è regolarmente informato dalla Presidenza e dalla Commissione in merito allo sviluppo della politica estera e di sicurezza dell'Unione.

Il Parlamento europeo può rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio. Esso procede ogni anno ad un dibattito sui progressi compiuti nell'attuazione della politica estera e di sicurezza comune."

Il Parlamento ha quindi un ruolo prettamente consultivo: le sue opinioni non hanno valore vincolante e non ha diritto d'iniziativa.

Da questo elenco si può notare una cosa: nonostante alcuni passi avanti, il controllo sulla PESC rimane prettamente intergovernativo, vincolato alle decisioni degli Stati o di altre organizzazioni come la NATO.

#### *1999: Il Trattato di Amsterdam*

Consci degli evidenti limiti del Trattato di Maastricht, gli stati europei avevano inserito una disposizione in cui si invitava ad organizzare una futura Conferenza Intergovernativa per la sua revisione

Tra il 1996 e il 1997 si tiene quindi una CIG sul tema, e il 2 ottobre 1997 viene firmato il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore nel 1999.

Focalizzandoci solo sulle modifiche in tema PESC, possiamo notare che è stata introdotta una nuova figura: il segretario generale del Consiglio ora esercita anche le funzioni di Alto rappresentante per la politica e di sicurezza comune, il quale assiste la Presidenza<sup>19</sup> il Consiglio nelle questioni rientranti nel campo della politica estera e di

---

<sup>19</sup> Art. J.8, paragrafo 3 del Trattato di Amsterdam

sicurezza comune, in particolare contribuendo alla formulazione, preparazione e attuazione delle decisioni politiche<sup>20</sup>.

Un'altra novità interessante è quella contenuta in una delle dichiarazioni inserite in uno dei protocolli allegati al Trattato: la Cellula di programmazione politica e di tempestivo allarme.

Si pone sotto la responsabilità dell'Alto rappresentante ed è composto da personale appartenente al segretariato generale, agli Stati membri, alla Commissione e all'UEO.

I suoi compiti sono unicamente consultivi; come suggerisce il nome, si occupa principalmente di analizzare gli sviluppi di eventi e situazioni che possono avere ripercussioni sull'Unione e i suoi membri e fornire tempestive valutazioni in caso di problematiche rilevanti. Può inoltre redigere raccomandazioni o strategie per la PESC, di propria iniziativa oppure su richiesta del Consiglio o della Presidenza.

Oltre all'Alto rappresentante e alla Cellula di programmazione politica non sono state introdotte altre importanti novità. Il rafforzamento dei poteri del Parlamento in materia PESC, come alcuni avevano auspicato, non era avvenuto.

#### *2003: il Trattato di Nizza*

Viene firmato nel 2001 ed entra in vigore nel febbraio 2003. Il suo obiettivo era riformare il quadro istituzionale dell'Unione europea, affinché potesse far fronte alle sfide dei nuovi allargamenti. Con il trattato di Nizza, i poteri legislativi e di controllo del Parlamento vennero rafforzati e il voto a maggioranza qualificata venne esteso ad altri ambiti in seno al Consiglio.

Viene estesa la possibilità della cooperazione rafforzata anche in ambito PESC. La cooperazione rafforzata è una procedura istituita dal Trattato di Amsterdam con l'obiettivo di aumentare la cooperazione all'interno dell'Unione in determinate aree, che non richiede il coinvolgimento di tutti gli Stati membri. Lo scopo è proprio quello di aggirare il "veto permanente" di alcuni Stati in certi settori. Ogni stato può richiedere l'instaurazione di una nuova cooperazione rafforzata alla Commissione (ma deve avere l'appoggio di almeno altri 7 stati membri), che deciderà se presentare la proposta al Consiglio. In caso negativo, deve dare le motivazioni della scelta agli Stati membri interessati. Questi ultimi possono in tal caso sottoporre al Consiglio un'iniziativa volta a ottenere l'autorizzazione per la cooperazione rafforzata in questione. Il Consiglio

---

<sup>20</sup> Art. J.16 del Trattato di Amsterdam

delibererà poi a maggioranza qualificata, previa consultazione del Parlamento europeo<sup>21</sup>.

Qualsiasi stato può decidere in qualsiasi momento di partecipare ad una cooperazione rafforzata facendo una richiesta al Consiglio. Tutti i membri del Consiglio possono partecipare alle deliberazioni, ma solo quelli che rappresentano Stati membri partecipanti a detta cooperazione prendono parte all'adozione delle decisioni.<sup>22</sup> È importante sottolineare le cooperazioni rafforzate possono riguardare soltanto l'attuazione di un'azione comune o di una posizione comune, mentre sono esplicitamente escluse tutte le questioni aventi implicazioni militari o nel settore della difesa<sup>23</sup>.

#### *2009: Trattato di Lisbona*

Firmato nel 2007 ed entrato in vigore nel 2009, avrebbe dovuto sostituire il progetto della Costituzione europea<sup>24</sup>, bocciato pochi anni prima dai referendum di Francia e Paesi Bassi.

La proposta, fatta dal Presidente della Repubblica italiana Ciampi durante un discorso all'Università di Lipsia nel 2000, venne accolta dalle istituzioni europee, le quali convocarono la “Convenzione sul futuro dell'Europa” durante il Consiglio europeo di Laeken nel 2001. Quest'ultimo avvenne poco dopo l'attacco alle Torri Gemelle, quindi non è sbagliato supporre che in quel periodo di particolare tensione molti sentissero la necessità di una riforma dell'Unione anche in vista di possibili sue azioni nello scenario internazionale.

Dopo quasi due anni di lavori, la Convenzione presentò il “Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa” durante il Consiglio europeo a Salonicco il 20 giugno 2003.

Secondo quanto scritto nella Prefazione, il trattato avrebbe dovuto:

- “proporre una migliore ripartizione delle competenze dell'Unione e degli Stati membri;
- raccomandare la fusione dei trattati e l'attribuzione della personalità giuridica all'Unione;

---

<sup>21</sup> Art. 40 A del Trattato di Nizza

<sup>22</sup> Art. 44 Trattato di Nizza

<sup>23</sup> Art. 27 B TUE

<sup>24</sup> Chiamata ufficialmente “Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa”. A dispetto del nome, non sarebbe da considerare come una vera e propria Costituzione ma più un “Testo Unico”. L'obiettivo primario era infatti quello di unire tutti i Trattati e le Carte preesistenti

- instaurare una semplificazione degli strumenti d'azione dell'Unione;
- proporre misure volte ad accrescere la democrazia, la trasparenza e l'efficienza dell'Unione europea, accrescendo il contributo dei parlamenti nazionali alla legittimazione del progetto europeo, semplificando il processo decisionale, rendendo il funzionamento delle istituzioni europee più trasparente e leggibile;
- stabilire le misure necessarie per migliorare la struttura e rafforzare il ruolo di ciascuna delle tre istituzioni dell'Unione tenendo conto in particolare delle conseguenze dell'allargamento.”

Come detto in precedenza, la Costituzione europea non vide mai la luce, ma al suo posto si decise di redigere un nuovo Trattato semplificato (quello che poi sarà il Trattato di Lisbona appunto), che recepisce gran parte delle innovazioni contenute nella Costituzione europea.

Ad esempio, viene sancita la personalità giuridica unica dell'Unione Europea, che assorbirà, sostituendola, la Comunità europea. Ciò comporterà l'unificazione degli attuali tre pilastri (Comunità europea, politica estera e di sicurezza comune, cooperazione giudiziaria e di polizia nel settore penale) e l'attribuzione all'Unione della soggettività giuridica internazionale, con la competenza di stipulare accordi con gli Stati terzi e le organizzazioni internazionali.

Inoltre, viene rivista la ripartizione delle competenze<sup>25</sup>, che il Trattato divide in tre categorie:

- competenze esclusive: l'Unione è l'unica a poter legiferare e adottare atti giuridicamente obbligatori (ad esempio per la politica monetaria nell'area euro);
- competenze concorrenti: sia l'Unione, sia gli Stati membri hanno la facoltà di legiferare e adottare atti giuridicamente obbligatori (ad esempio per quanto riguarda il mercato interno);
- azioni di sostegno, di coordinamento o di completamento: l'Unione può condurre azioni che completano l'azione degli Stati membri, senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza (ad esempio cultura e istruzione).

---

<sup>25</sup> Regola l'intervento dell'Unione Europea nei confronti degli Stati. Si basa su due principi: sussidiarietà, per cui l'Unione interviene nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri, e proporzionalità, per il quale il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione non vanno al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione.

Non si raggiunge però lo scopo di unificare i Trattati: il Trattato sull'Unione Europea (TUE) e il Trattato che istituisce la Comunità Europea (TCE) vengono solo riformati e il TCE cambia anche nome, diventando il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

Un'altra innovazione, questa volta dal lato PESC, riguarda l'Alto rappresentante, che ora è stato rinominato "Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza": non detiene più l'incarico di segretario generale del Consiglio europeo (ma viene comunque nominato dal Consiglio europeo), ma ora presiede il Consiglio "Affari esteri"<sup>26</sup> ed è uno dei Vicepresidenti della Commissione. Inoltre ha assorbito le funzioni del Commissario europeo per le relazioni esterne<sup>27</sup>

## 1.2 Teorie sull'integrazione europea: dal Dopoguerra al Trattato di Maastricht

In questa parte si tratterà dell'evoluzione delle analisi teoriche riguardanti il processo di integrazione. Dalla fine della Seconda Guerra Mondiale e per tutta la durata della Guerra fredda la paura di una guerra europea era molto presente, e quasi tutti erano concordi che per evitarla gli stati europei avrebbero dovuto aumentare la propria interdipendenza.

Ciò che divide però gli studiosi e la politica era il come arrivare a un qualche tipo di integrazione.

Wyatt Walter ha analizzato queste teorie nel suo libro "The European Community and the security dilemma: 1979-92" e le ha divise in 4 fasce temporali, poste fra la fine della Seconda guerra mondiale e l'inizio degli anni '80.

### *Tra il dopoguerra e la CECA: Federalismo e Funzionalismo*

Per i Funzionalisti, l'unica possibilità per raggiungere la pace efficacemente era la cooperazione tecnica in specifici settori. Erano convinti che l'integrazione in singole aree specifiche avrebbe creato una rete di interdipendenza fra gli stati così fitta che l'idea di una guerra sarebbe stata impossibile.

---

<sup>26</sup> Organo che definisce e attua la politica estera e di sicurezza dell'UE sulla base degli orientamenti definiti dal Consiglio europeo

<sup>27</sup> Figura che si occupa prevalentemente delle relazioni commerciali con paesi terzi e dei negoziati per l'allargamento dell'UE per conto della Commissione

Scriva Riccardo Petrella<sup>28</sup>:

“[I Funzionalisti] ritengono che il passaggio dagli Stati nazionali sovrani agli Stati Uniti d'Europa possa e debba avvenire solo attraverso un processo progressivo e graduale di smantellamento dell'apparato politico nazionale, mediante successive sottrazioni di parcelle di sovranità allo Stato nazionale e loro delegazione alle autorità europee.”

La maggiore critica che venne fatta ai Funzionalisti fu quella di sottovalutare le problematiche di integrazione in materia di politica estera e di sicurezza, che loro consideravano al pari delle questioni economiche o di welfare.

All'opposto dei Funzionalisti, i Federalisti puntavano a un unico stato europeo federale. Secondo loro l'unico modo per evitare i conflitti era di trascendere dai parametri di stato nazionale unendo le nazioni in un unico stato federale, basato su un triplice sistema di governo: sopranazionale, nazionale e regionale.

Ritenevano la necessità di cedere i poteri propri dei governi, dei parlamenti e delle magistrature nazionali a istituzioni europee. Ma non in maniera parziale e graduale come sostenevano i Funzionalisti: il passaggio era per sua natura violento e rivoluzionario.<sup>29</sup> Inoltre, anche queste nuove istituzioni europee sarebbero dovute essere elette direttamente dai cittadini, e rispondere solo a loro, non ai governi nazionali.

Le loro idee vennero però presto confutate dal contesto internazionale e dagli interessi degli stati, troppo impegnati nella ripresa economica interna per pensare a questo tipo di integrazione economica e politica.

### *Teorie degli anni '50: Pluralismo e Neofunzionalismo*

Karl Deutsch fu il primo a coniare il termine di “comunità di sicurezza pluralistica”, cioè una “comunità in cui c'è la reale assicurazione che i membri della comunità non si affrontano in maniera violenta, ma cercano di risolvere le dispute in maniera pacifica”<sup>30</sup>. L'obiettivo primario di questa comunità è l'evitare la guerra a tutti i costi;

---

<sup>28</sup> R. Petrella, “Scienza politica e integrazione europea”, *Rivista di studi politici internazionali*, 34:2 (aprile-giugno 1967), pp. 257-271

<sup>29</sup> R. Petrella, “Scienza politica e integrazione europea”, *Rivista di studi politici internazionali*, 34:2 (aprile-giugno 1967), pp. 257-271

<sup>30</sup> U. Vesa, “Prospects of security communities: on the relevance of Karl W. Deutsch's contribution”, *Peace Research*, 31:1 (febbraio 1999), pp. 18-25

per perseguire questo obiettivo Deutsch auspicava una comunanza di valori e interessi dovuta a un lungo processo di scambi commerciali e non fra gli Stati. Essi sarebbero diventati così interdipendenti da rendere impensabile la possibilità di una guerra.

Questa comunità non si sarebbe basata su un'istituzione centrale, ma piuttosto sulla collaborazione tra i governi appartenenti ad essa.

Questa visione rigetta le alleanze militari come via per l'istituzione di una comunità di sicurezza, perché mancano i fattori politici e sociali di integrazione.

Secondo Deutsch, solo se la cooperazione politica ed economica è abbastanza forte si può pensare a un'integrazione di carattere militare. In caso contrario quest'integrazione rischia di diventare deleteria, "un peso troppo grande da sopportare"<sup>31</sup> per dei governi non così uniti. Questa conclusione molto probabilmente deriva dall'esperienza del fallimento della CED, che non divenne mai realtà proprio a causa dell'individualismo dei governi europei; Deutsch aveva molto chiara in mente la difficoltà di una stretta collaborazione europea riguardo alla politica estera, e infatti l'approccio pluralista ha sempre dato credito all'opzione atlantista, più che europeista.

Secondo Ernst Haas, padre del neofunzionalismo, il concetto più importante di questa teoria è quello dello "spillover": l'integrazione di un determinato settore economico crea le condizioni per cui si ritiene necessaria l'integrazione dei settori adiacenti, e così via.

Anche se i neofunzionalisti non ne hanno mai parlato direttamente, è molto probabile che secondo la loro visione il settore della politica estera e di sicurezza sarebbe stato integrato allo stesso modo.

Alla base ci sono la logica espansiva e la logica di approfondimento. La logica espansiva riguarda l'aumento dei settori economici sottoposti a integrazione, mentre la logica di approfondimento appartiene alla capacità regolativa delle istituzioni sopranazionali nei riguardi di questi settori.<sup>32</sup> In altre parole, una maggiore integrazione economica secondo Haas avrebbe portato necessariamente a una maggiore integrazione politica e istituzionale.

La teoria funzionalista restò molto diffusa dagli anni '50 fino alla metà degli anni '60 quando subì una battuta d'arresto a seguito della "Crisi della sedia vuota", risolta attraverso il compromesso di Lussemburgo nel 1966, che ne mostrò i limiti: nel tempo

---

<sup>31</sup> H. Wyatt-Walter, *The European Community and the Security Dilemma, 1979-92*, MacMillan Press, 1997, pp. 44-45 (traduzione mia)

<sup>32</sup> E. Salvati, "Ernst Haas e la teoria neofunzionalista", *Maestri delle scienze sociali*. Limina Mentis, 2014

le istituzioni non avevano acquisito un potere via via maggiore ma sono rimaste vincolate alle decisioni dei governi nazionali.

#### *Anni '60: la "critica intergovernativa"*

Essa non è propriamente una teoria a sé, quanto più una confutazione della teoria neofunzionalista. Il suo principale rappresentante, Stanley Hoffmann, non poteva che avere origini francesi: riprendendo le idee di De Gaulle, egli sostenne che i neofunzionalisti si erano concentrati troppo sul processo di integrazione europea, tralasciando il contesto globale e le differenze culturali e di interessi dei singoli stati.

Hoffmann divide la politica in due categorie, "alta politica" (diplomazia, politica estera e sicurezza) e "bassa politica" (economia, welfare e politiche sociali). Riteneva che, mentre i settori di cui si occupa la "bassa politica" possano essere gestiti da un'autorità sopranazionale, tutto ciò che riguarda la "alta politica" è al massimo materia di discussione fra governi. Per Hoffmann la sicurezza e la politica estera non sono beni che possono essere scambiati o massimizzati come i benefici economici, ma sono un gioco a somma zero: se qualcuno ci guadagna, qualcun'altro necessariamente ci perde.<sup>33</sup>

#### *Teoria dell'allargamento degli anni '70: Teoria dell'Interdipendenza e Neorealismo*

Queste due teorie evolvono dalle teorie degli anni '60 che abbiamo analizzato precedentemente. Una delle differenze sostanziali, però, è che non si fermano più alla comunità europea, ma cercano di avere un approccio globale. La teoria dell'Interdipendenza si basa sull'assunto che gli stati o altri attori internazionali si trovino in una situazione di dipendenza reciproca a cui è molto difficile rinunciare.

Secondo gli scritti di Keohane e Nye, tre sono le caratteristiche di base:

- 1) l'esistenza di multipli canali di comunicazione fra le società
- 2) l'assenza di una gerarchia fra i problemi, in modo che le questioni di sicurezza non vengano sempre messe al primo posto
- 3) l'impossibilità di usare la forza militare

---

<sup>33</sup> H. Wyatt-Walter, *The European Community and the Security Dilemma, 1979-92*, MacMillan Press, 1997, p. 52

Come la critica intergovernativa, anche la teoria dell'interdipendenza fa un distinto fra alta e bassa politica ma, come si può intuire anche dal precedente elenco, l'aspetto della sicurezza internazionale veniva al secondo posto dopo l'aspetto economico. Il periodo storico ha avuto un ruolo in questo ragionamento: siamo negli anni '70 e lo scenario internazionale, tra la fine degli accordi di Bretton Woods, la guerra in Vietnam e la crisi dell'OPEC, fa pensare a molti che il declino dell'egemonia militare statunitense sia ormai vicino (declino che poi non c'è stato). Secondo questo ragionamento, gli Stati Uniti non erano riusciti a traslare la loro forza militare in forza economica; al contrario, la crescita economica dell'Europa Occidentale e del Giappone fece presumere che in futuro l'influenza internazionale sarebbe stata misurata dal proprio potere economico e commerciale.

Di diversa opinione erano i neorealisti. Partendo dal realismo cinquecentesco di Machiavelli e Hobbes, il neorealismo descrive le relazioni internazionali come basate sul conflitto, e dove la cooperazione è solo una cosa passeggera. Il problema fondamentale è "il dilemma della sicurezza", che costringe ogni stato a pensare solo a sé e a non fidarsi di nessun altro. Ma siccome questo dilemma non è originato dagli stati stessi ma dal sistema delle relazioni statali internazionali, esso non è risolvibile.

Se il rapporto degli stati è questo, una qualsiasi forma di integrazione militare è impossibile.

Secondo Waltz, uno dei principali esponenti del neorealismo, gli stati sono più interessati nel guadagno di altri stati in relazione al proprio, rispetto al proprio guadagno in sé. Inoltre il guadagno economico, o la prospettiva di un guadagno economico, non sarà mai abbastanza forte da subordinare a sé gli interessi politici.

Parlando della Comunità Europea, essi ritengono che la sua integrazione sia nata più per merito di fattori esterni, cioè la leadership statunitense e la minaccia sovietica, che da fattori interni. In sostanza, l'integrazione europea è stata possibile solo per la particolare conformazione bipolare che le relazioni internazionali hanno avuto durante la guerra fredda.

Non c'era più motivo per combattere fra gli Stati europei perché nessuno si aspettava che si sarebbe ricorsi alla forza in Europa per i propri interessi; la minaccia era solo una ed era esterna, ad est.

Waltz però riteneva che se l'Europa fosse diventata abbastanza influente da rappresentare un "terzo polo" nell'ordine mondiale, ciò avrebbe scardinato

completamente il sistema di relazioni esistente, e teorizzò una possibile alleanza fra la seconda e la terza potenza (URSS e CE) contro gli Stati Uniti. Questo fa capire chiaramente l'opinione che i neorealisti avevano delle alleanze e dei rapporti di "amicizia" fra gli Stati: sono soltanto legami egoistici, un nemico può diventare un amico se le circostanze lo richiedono, e viceversa.

Alla fine, dopo quasi ottant'anni dalla Seconda Guerra Mondiale, non si sono più registrati conflitti all'interno dei confini dei paesi appartenenti all'Unione Europea.

Ciò però non ha impedito la presenza di guerre sul suolo europeo, in stati extra-UE, e nemmeno la partecipazione degli Stati membri in alcuni conflitti che hanno segnato la storia del XX e del XXI secolo. Nel prossimo capitolo analizzeremo più nel dettaglio due di questi conflitti: le guerre in Bosnia e in Ucraina.



## CAPITOLO II

### LA GUERRA IN BOSNIA

#### 2.1 Profilo storico di Bosnia e Jugoslavia

Solitamente si fa risalire l'inizio della storia bosniaca all'inizio dell'Alto Medioevo, tra il 500 e il 600 d.C., quando alcune popolazioni slave provenienti da est (non è nota l'ubicazione originaria precisa, probabilmente l'Asia centrale) invasero i balcani, al tempo territorio bizantino. Procopio di Cesarea, storico bizantino, riportò nella sua opera "Storia delle guerre" il nome dei due gruppi principali: gli Sclavoni (da cui poi si evolverà il termine "slavi") e gli Avari.

L'Impero Romano d'Oriente al tempo era impegnato a difendersi dagli attacchi dei longobardi in Italia, e dei persiani in Asia Minore, e non poteva investire troppe risorse sulla difesa contro i popoli slavi. Questi riuscirono quindi a sottrarre sempre più territori all'Impero, stabilendosi nella zona corrispondente all'ex Jugoslavia e alla Bulgaria, diventando conosciuti in Europa come Slavi del sud (in contrapposizione agli Slavi occidentali stabilitisi tra Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia e agli Slavi orientali, presenti nei territori delle attuali Russia, Ucraina e Bielorussia).

La prima menzione scritta che abbiamo della Bosnia è contenuta nel "De Administrando Imperio"<sup>34</sup>, definita come un "piccolo territorio nella parte nord del fiume Bosna"<sup>35</sup>.

Durante il Medioevo la Bosnia è stata terreno di conquista per varie potenze europee: durante il IX secolo il Sacro Romano Impero occupò le sue regioni settentrionali, nel X secolo la parte orientale della Bosnia venne annessa alla Serbia e quella occidentale alla Croazia, mentre nell'XI secolo subì la dominazione prima dell'Impero Bulgaro, e poi dell'Impero Bizantino e del Regno d'Ungheria.<sup>36</sup>

Riuscirà a conquistare la propria autonomia soltanto verso la fine del XII secolo, prima come Banato<sup>37</sup> di Bosnia dal 1137 (nominalmente stato vassallo ungherese ma *de facto* indipendente) e poi nel 1377 come Regno di Bosnia.

La sua indipendenza però non durerà molto: ben presto l'Impero Ottomano, una delle più grandi potenze dell'epoca, nella sua spinta espansiva arrivò fino ai Balcani, e nella

---

<sup>34</sup> Manuale politico scritto da Costantino VII nel X secolo

<sup>35</sup> Fiume che percorre verticalmente la Bosnia, dal suo confine settentrionale con la Serbia a Sarajevo

<sup>36</sup> N. Malcolm, *Bosnia: A Short History*, 1994, New York University Press

<sup>37</sup> Il bano era il termine usato per indicare un governatore di una provincia nell'area balcanica, specialmente nel Regno d'Ungheria prima e successivamente nell'Impero Austro-ungarico. Resterà in uso fino al XX secolo, venendo usato anche dal Regno di Jugoslavia fino alla Seconda Guerra Mondiale

battaglia di Kosovo Polje del 1389 sconfisse quello che rimaneva dell'Impero serbo e ne occupò i territori, che al tempo si estendevano dalla Grecia centrale alla Croazia, permettendo agli ottomani di avere un avamposto in territorio europeo con cui influenzare a proprio favore i regni confinanti. E nel caso della Bosnia ebbero successo, riuscendo a fomentare lotte interne che portarono alla separazione dei territori meridionali della Bosnia, trasformandoli in uno stato autonomo, l'Erzegovina. L'Impero Ottomano approfittò di questo mutamento politico e geografico annettendo prima il Regno di Bosnia nel 1463, e poi il Ducato di Erzegovina nel 1482; fino al XVIII secolo la Bosnia visse un periodo di relativa pace sotto l'Impero turco.

Tra la fine del 1700 e l'inizio del 1800, contemporaneamente agli altri movimenti di unità nazionale presenti in Europa ispirati dalle idee illuministiche e dalla Rivoluzione Francese, la Bosnia, assieme agli altri stati che poi faranno parte della Jugoslavia, inizia un processo culturale che porterà alla nascita di moti indipendentisti.

Alcuni stati europei fra cui Francia e Russia supportarono questi movimenti, pur di indebolire ancora di più l'Impero Turco, considerato già allora "il malato d'Europa"; e fu proprio grazie al supporto russo, che vedeva in una Serbia indipendente e amica la possibilità di aumentare la sua influenza in Europa, che i popoli serbo e montenegrino, ribellandosi al dominio turco, riuscirono ad ottenere l'indipendenza nel 1878 dopo la "pace di Santo Stefano"<sup>38</sup>. Questa alleanza tornerà in auge nel 1914, quando la Russia si schierò in difesa della Serbia dopo l'ultimatum austriaco a causa dell'assassinio dell'Arciduca Francesco Ferdinando, trascinando tutta l'Europa nella Prima Guerra Mondiale.<sup>39</sup>

In quello stesso periodo nacque tra gli intellettuali l'idea di una "Grande Serbia", uno stato che comprendesse tutti i serbi dei balcani che avessero subito o stessero subendo ancora la dominazione ottomana. Il termine compare per la prima volta nel 1872 nel saggio "*Veljka Srbija*" (Grande Serbia, appunto) dello scrittore Svetozar Markovic, uno dei più importanti ideologi del nazionalismo serbo assieme a Vuk Karadzic<sup>40</sup>, linguista serbo che teorizzò una comunanza delle origini (origini serbe) fra tutti quelli che parlavano il dialetto stocavo (da cui si svilupperà l'attuale lingua serbo-croata). Di conseguenza, fondando l'identità nazionale serba su basi linguistiche, essa si sarebbe dovuta ampliare anche a parte della Croazia e della Bosnia.

---

<sup>38</sup> Città nell'attuale Turchia, situata vicino a Istanbul, oggi chiamata Yeşilköy

<sup>39</sup> Va precisato che la Serbia era solo un pretesto per le mire espansionistiche dei paesi europei, che da decenni studiavano piani di battaglia per poter vincere in caso di un conflitto in Europa

<sup>40</sup> Responsabile della standardizzazione dell'alfabeto cirillico serbo

Nel 1878, dopo il congresso di Berlino, la Bosnia passò sotto l'amministrazione del ministro austro-ungarico Gyula Andrassy e nel 1908, dopo un periodo di rivolte indipendentiste, annessa definitivamente all'Impero Austro-ungarico.

Con la fine della Prima Guerra Mondiale e la dissoluzione dell'Impero asburgico, la Bosnia entra a far parte dello "Stato dei Serbi, dei Croati e degli Sloveni"<sup>41</sup>. Sotto il controllo del re Alessandro I, di origine serba, il sogno della "Grande Serbia" inizia a prendere forma.

Il nome Jugoslavia arrivò solo nel 1929, e aveva la funzione di minimizzare la presenza dei gruppi nazionali, eliminandoli dal nome dello Stato ed esaltando le radici storiche unitarie del paese, in quanto Jugoslavia significa appunto "terra degli slavi del sud"<sup>42</sup>.

Il paese in quegli anni era poverissimo, arretrato tecnologicamente e con una popolazione ridotta allo stremo dalla guerra. In alcune zone, soprattutto dopo il 1929, si ritornò al baratto. Il paese era inoltre molto diviso, sia dal punto di vista linguistico (non c'era nemmeno un unico alfabeto, alcuni usavano l'alfabeto latino e altri il cirillico), sia dal punto di vista etnico-culturale, sia dal punto di vista religioso. Queste tensioni diedero luogo a rivolte, instabilità politica e tentativi di colpi di stato.

Nel 1941, durante la Seconda Guerra Mondiale, la Jugoslavia venne occupata dalle truppe dell'Asse, dopo il rifiuto del re di sostenere militarmente i nazi-fascisti, e subito si iniziarono a organizzare gruppi di resistenza. Anche in questo frangente, le divisioni interne alla Jugoslavia si fanno evidenti: c'erano due movimenti partigiani principali, uno guidato dal colonnello Draza Mihailovic e uno da Josip Broz (Tito): Mihailovic era un militare serbo nazionalista e fedele al governo in esilio a Londra e al re Peter Karadjordjevic, mentre Tito era un comunista di origine croata e slovena, che puntava a una Jugoslavia post-bellica federale, comunista e libera dalla dominazione serba.

Inizialmente provarono a collaborare, ma le differenze ideologiche tra i due gruppi erano così forti che li spinsero addirittura a combattersi, e Mihailovic iniziò a collaborare con le forze occupanti, forse ritenendole il minore dei due mali, a confronto del rischio di una deriva comunista.

---

<sup>41</sup> Da notare l'assenza dei bosniaci nel nome dello stato, nonostante ne facessero parte anche loro

<sup>42</sup> C. Rogel, *The breakup of Yugoslavia and the war in Bosnia*, Greenwood Press, 1998, p. 9-10

In breve tempo, i partigiani di Tito si ritrovarono a fronteggiare le truppe tedesche, italiane, gli Ustasha<sup>43</sup>, i fascisti serbi, le truppe di Mihailovic (i Chetniks), e i musulmani bosniaci e albanesi.

I Balcani furono uno dei teatri più violenti della Seconda Guerra Mondiale, con persone all'interno dello stesso gruppo nazionale, o addirittura della stessa famiglia, che si combattevano l'un l'altro. Circa il 7% della popolazione morì durante il conflitto<sup>44</sup>.

Lo stato fantoccio croato (che controllava anche la maggior parte del territorio della Bosnia-Erzegovina) creato dai nazisti iniziò a costruire dei campi di concentramento nel proprio territorio, dove iniziò la pulizia etnica contro ebrei, Rom e soprattutto serbi (circa 500.000 serbi morirono in questi campi). Durante la guerra negli anni '90 la Serbia citerà spesso questi episodi.

Le forze comuniste di Tito però riuscirono già nel 1942 a “liberare” alcuni territori, e alla fine della guerra venne proclamata la Repubblica Federativa Popolare di Jugoslavia (che poi diventerà la Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia), con a capo Tito, composta da sei repubbliche: Croazia, Slovenia, Serbia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Macedonia. All'interno della Serbia c'erano inoltre due province autonome: Kosovo a sud e Vojvodina a nord.

A ognuna di queste repubbliche era riconosciuta una propria “unità nazionale”, in quanto ognuna di esse rappresentava uno dei gruppi etnici presenti in Jugoslavia. Per la Bosnia il discorso era un po' diverso; la composizione etnica era molto più disomogenea, ed era considerata quasi come una Jugoslavia in miniatura<sup>45</sup>. Inoltre, grazie all'impegno dei suoi abitanti nel combattere contro gli occupanti durante la Seconda Guerra Mondiale, venne scelta come base per lo sviluppo della forza militare jugoslava.

Anche gran parte della classe dirigente, soprattutto durante gli anni '70, proveniva da lì. Nel 1948 la Jugoslavia venne espulsa dal Cominform<sup>46</sup> a causa di alcune divergenze ideologiche tra Tito e Stalin e si ritrovò isolata sia dal blocco statunitense che dal blocco sovietico.

---

<sup>43</sup> Movimento fascista e nazionalista croato anti-Jugoslavia guidato da Ante Pavelic. Il nome fa riferimento alla vecchia denominazione usata per indicare gli slavi che combattevano contro i turchi nei Balcani

<sup>44</sup> R. Goralski, *World War II Almanac, 1939–1945: a political and military record*, New York, p. 428

<sup>45</sup> C. Rogel, *The breakup of Yugoslavia and the war in Bosnia*, Greenwood Press, 1998, p. 9-15

<sup>46</sup> Organizzazione internazionale che riunì tutti i partiti comunisti d'Europa tra il 1947 e il 1956

La scelta di non allinearsi alla politica comunista dell'URSS permise alla dirigenza jugoslava di sviluppare un modello autonomo, che portò la repubblica già dagli anni '50 ad avere un livello di sviluppo e ricchezza superiore agli altri paesi sovietici.

Fu forse proprio per questo motivo che negli anni alcuni paesi, soprattutto quelli all'epoca facenti parte del "Terzo mondo" come l'India, imitarono la posizione non-allineata della Jugoslavia e dagli anni '60 in poi Tito si ritrovò a capo del "Movimento dei paesi non allineati".

In realtà gli Stati Uniti già dagli anni '50 iniziarono a rifornire lo stato titino di armi e finanziamenti, perché lo ritenevano un avamposto contro l'Unione Sovietica. Ma Tito cercò comunque di mantenere sempre una posizione ambigua nei confronti delle due superpotenze (infatti dopo la morte di Stalin, Josif Broz si premurò di riappacificare i rapporti con l'URSS).

Con la morte di Tito nel 1980, tutti pensavano che la Jugoslavia si dissolvesse, spinta dai movimenti centrifughi dei diversi popoli al suo interno, ma la classe dirigente riuscì faticosamente a mantenere unite le repubbliche, almeno fino alla caduta dell'Unione Sovietica.

Dal 1991 in poi, sia a causa dei moti indipendentisti e degli odi etnici, che durante il governo di Tito erano stati soppressi ma non eliminati, sia a causa di un sistema politico non abbastanza forte né veramente deciso a tenere unita la Jugoslavia (al contrario, alcuni politici fecero di tutto per cercare di dividere il paese), sia per la fine del sostegno americano, in quanto ormai non riteneva più la Jugoslavia un paese strategico, sia a causa dell'enorme crisi economica che imperversò per tutti gli anni '80, iniziò in Jugoslavia il conflitto più violento che l'Europa avesse visto dalla Seconda Guerra Mondiale.

## 2.2 La guerra in Bosnia

All'inizio degli anni '80 l'idea di una "grande Serbia" tornò in auge, culminando con la pubblicazione, nel 1986, di un memorandum che affermava che i problemi economici serbi fossero stati causati da Tito e il suo governo per mantenere la Serbia debole e divisa:

L'espulsione del popolo serbo dal Kosovo porta la drammatica testimonianza della sua sconfitta storica. Nella primavera del 1981 è stata dichiarata una guerra aperta e totale al popolo serbo, preparata attentamente con lungo anticipo nelle varie fasi della riforma amministrativa, politica e costituzionale. Questa guerra aperta si protrae ormai da cinque anni. Sta venendo condotta con un sapiente e ben orchestrato uso di una serie di modalità e tattiche, con l'attivo e non solo tacito supporto di vari centri politici in Jugoslavia, i quali non si curano di nascondere.<sup>47</sup>

Con "l'espulsione del popolo serbo dal Kosovo" si fa riferimento al fatto che tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80 molti cittadini serbi se ne andarono dal Kosovo a seguito di forti proteste causate dalla popolazione di origine albanese (la maggioranza della popolazione del Kosovo era di origine albanese, arrivando a toccare il 90% dei cittadini a metà anni '80, mentre gran parte dell'establishment politico e militare era serbo). Questo episodio venne additato dal governo serbo come conseguenza dell'oppressione albanese, mentre questi ultimi accusavano i serbi di aver trasformato il Kosovo in uno stato di polizia, alla stregua dell'apartheid sudafricano.

Sfruttando l'orgoglio nazionale dei Serbi nei confronti del Kosovo, Slobodan Milosevic, un dirigente comunista serbo, prende il potere in Serbia<sup>48</sup>.

Al governo, riesce a far passare delle riforme costituzionali che limitano l'autonomia di Kosovo e Vojvodina; in questo modo la Serbia poteva contare, nelle decisioni del governo federale, anche sui voti delle due ex regioni autonome.

Il governo della Slovenia, preoccupato dalla possibilità che la Serbia prendesse il totale controllo della Jugoslavia, sostenne gli albanesi residenti in Kosovo.

In tutta risposta Milosevic iniziò un embargo contro i prodotti sloveni.

Nel gennaio del 1990 si riunì il Congresso Comunista Jugoslavo. La Slovenia propose alcune riforme al partito e alla costituzione, ricevendo una dura opposizione da parte di Milosevic e i suoi uomini. Questo portò la delegazione slovena e croata ad abbandonare l'incontro.

La Lega dei Comunisti di Jugoslavia si dissolse, e in tutte le repubbliche si decise di andare al voto nel 1990 per decidere il futuro della nazione.

Per la dirigenza slovena era necessario puntare all'indipendenza delle repubbliche.

---

<sup>47</sup> Memorandum dell'Accademia Serba delle Scienze e delle Arti, 1986 p. 34

<sup>48</sup> Il Kosovo per lo stato serbo è terra "sacra": a Kosovo Polje, nel 1389 l'Impero Ottomano sconfisse l'esercito serbo, ponendo fine all'indipendenza serba. Oltre alla pesantissima sconfitta, i serbi ricordano che il sultano venne ucciso in battaglia, per la prima volta nella storia ottomana.

Milosevic era della stessa idea, ma con qualche differenza: Kosovo e Vojvodina sarebbero passate totalmente sotto il controllo della Serbia e si sarebbe data la possibilità ai serbi al di fuori del confine di quest'ultima di autodeterminarsi e diventare parte della nazione serba. Difficilmente le altre repubbliche avrebbero accettato la perdita di parte del proprio territorio, ma oltre a ciò la messa in pratica della proposta avrebbe significato un totale cambiamento dei confini, compito reso tra l'altro molto complicato dalla composizione etnica molto eterogenea delle repubbliche, in particolar modo della Bosnia-Erzegovina.

Nel dicembre 1990 si erano concluse le elezioni in tutte le sei repubbliche. Il partito comunista perse quasi ovunque, tranne in Montenegro e Serbia. Milosevic per vincere sfruttò la paura dei cittadini di perdere il lavoro nel caso di un passaggio all'economia liberale occidentale, e inoltre prese segretamente dalla banca di Jugoslavia una somma di denaro pari a 1,3 miliardi di dollari per finanziare l'economia serba.<sup>49</sup>

Questo attirò le ire delle altre repubbliche, soprattutto Slovenia e Croazia, governate da partiti nazionalisti.

Tra la fine del 1990 e il 1991 ci fu uno scontro tra forze "secessioniste" e forze "unioniste", divise sul tema dell'unità jugoslava.

L'Esercito Nazionale Jugoslavo (JNA), il Primo Ministro federale Markovic e Milosevic (che non aveva rinunciato al sogno di una "Grande Serbia") cercarono in tutti i modi di mantenere unita la Jugoslavia, venendo anche supportati da attori esterni quali UE, FMI e Stati Uniti. Il problema però è che avevano idee differenti su cosa sarebbe dovuta diventare la Jugoslavia; infatti, mentre Markovic e il governo federale volevano puntare a un'economia più liberale, Milosevic preferiva mantenere un sistema comunista e centralizzato. Dall'altra parte c'erano Croazia e Slovenia, decise a ottenere più autonomia rispetto al governo federale e a liberalizzare il proprio mercato.

A dimostrazione di questa scelta, nel dicembre 1990 la Slovenia indisse un plebiscito per l'indipendenza dalla Jugoslavia, che ottenne l'approvazione dei cittadini, e nel febbraio 1991 iniziò a rendere nulle alcune leggi federali in vista della separazione dalla federazione a giugno.

Il governo croato affermò che avrebbe indetto un referendum analogo se la Slovenia fosse uscita dalla federazione.

---

<sup>49</sup> S. Coll, "Serbian money trail leads to Cyprus", *The Washington Post*, 7 Giugno 1992

La Slovenia inoltre rese il proprio esercito locale indipendente dal JNA (che nel frattempo stava passando sotto il controllo della Serbia), e anche la Croazia iniziò ad armare autonomamente le proprie unità militari.

Nel frattempo la presidenza federale era passata a Borisav Jovic, collaboratore di Milosevic. La presidenza in Jugoslavia dopo la morte di Tito funzionava con un sistema di rotazione annuale, ma nel 1991 Jovic si rifiutò di cedere la Presidenza al suo successore, Stipe Mesic, di origine croata. Questo in sostanza venne considerato un colpo di stato da parte della Serbia.

Macedonia e Bosnia, le repubbliche più “neutrali” in questa situazione, offrirono un compromesso: una confederazione<sup>50</sup> chiamata Unione degli Stati Jugoslavi. La proposta però non funzionò, e il 25 giugno 1991 Croazia e Slovenia dichiararono l’indipendenza. Ciò provocò, due giorni dopo, la mobilitazione della JNA verso la Slovenia, e questa data, il 27 giugno, viene convenzionalmente indicata come l’inizio della crisi jugoslava, alla quale la comunità internazionale rispose in due fasi, come scrive Peter Viggo Jakobsen in un suo articolo<sup>51</sup>: la prima fase guidata dalla CE (e poi UE) tra il 27 giugno e il 16 dicembre 1991, e la seconda fase guidata dall’ONU dal gennaio 1992 in poi. In realtà, per come poi si sono svolti i fatti, si potrebbe aggiungere una terza fase, quella più decisiva e con protagonista gli Stati Uniti, tra la fine del 1994 e il 1995; Jakobsen non lo poteva sapere perché scrisse quell’articolo nel 1994.

La guerra in Jugoslavia fu uno shock per l’Europa e soprattutto per tutti i sostenitori di quei modelli d’integrazione discussi nel capitolo precedente sviluppatasi negli anni ‘50, che descrivevano come nulla la possibilità di un conflitto in una fase avanzata di integrazione politica ed economica, com’era appunto quella Jugoslava.

Ci sono varie ragioni per cui la Comunità Europea decise di assumere la *leadership* nel tentativo di risolvere il conflitto appena scoppiato; alcune sono più evidenti, come la vicinanza geografica e il bisogno di difendere gli interessi commerciali sviluppatasi tra la comunità e la federazione, mentre altre sono più “interne”: nel 1991 la Comunità si stava preparando al Trattato di Maastricht e, tra le altre cose, alla creazione della PESC e i Balcani sarebbero stato un ottimo banco di prova per testare questo strumento; inoltre, l’Europa aveva bisogno di rifarsi dopo la perdita di prestigio subita nella Guerra

---

<sup>50</sup> A differenza della federazione, in una confederazione gli stati mantengono la propria sovranità e autonomia

<sup>51</sup> P. V. Jakobsen, *Multilateralism Matters, But How? The Impact of Multilateralism on Great Power Policy towards the Break-up of Yugoslavia*, Cooperation and conflict, 30:4 (1995), p. 369

del Golfo, in cui dovette chiedere per l'ennesima volta l'aiuto degli Stati Uniti. Si può dire quindi che più che una libera decisione, intervenire nella crisi jugoslava fu una scelta obbligata. Jacques Poos, ministro degli esteri lussemburghese, dichiarò:

Questa è l'ora dell'Europa. Se c'è un problema che può essere risolto dagli europei, questo è il problema jugoslavo. Questa è una nazione europea, e non spetta agli americani. Non spetta a nessun altro.<sup>52</sup>

Oltre a queste ragioni, le due superpotenze non avevano intenzione di partecipare al conflitto; la Russia per ragioni interne (l'URSS era nel pieno del processo di dissoluzione) e gli Stati Uniti perché non avevano interessi da difendere nella regione. L'ONU invece non intervenne subito perché la Slovenia non era un membro delle Nazioni Unite.

I membri CE decisero di mandare la troika dell'OSCE<sup>53</sup> nella capitale serba per negoziare un cessate il fuoco. I negoziati si conclusero presto in quanto la milizia slovena riuscì a tenere testa all'esercito federale e a sconfiggerlo nel giro di una decina di giorni. Il 7 luglio vennero quindi firmati gli accordi di Brioni<sup>54</sup>, che imposero la fine dei combattimenti e una fase di tre mesi in cui Croazia e Slovenia avrebbero congelato il loro processo d'indipendenza.

All'interno della Comunità Europea emersero i primi elementi di disaccordo. Il Cancelliere tedesco Kohl voleva che la CE riconoscesse l'indipendenza di Croazia e Slovenia, mentre quasi tutti gli altri paesi della Comunità preferivano preservare l'integrità territoriale della Jugoslavia.

Una sorta di accordo sembrò crearsi nel settembre 1991, quando il presidente francese Mitterand convinse Kohl a rinunciare alla sua pretesa di riconoscere l'indipendenza delle due repubbliche o di eseguire qualsiasi decisione in maniera unilaterale senza consultarsi con la CE in cambio del riconoscimento da parte francese del diritto di autodeterminazione di Croazia e Slovenia.

Ma quando l'8 ottobre 1991 finì il periodo di tre mesi di congelamento e Croazia e Slovenia dichiararono l'indipendenza dalla Jugoslavia, in Europa si riaccese il dibattito sul riconoscimento dei due nuovi stati. Riconoscendo l'impraticabilità di un intervento

---

<sup>52</sup> M. Almond, *Europe's backyard war: The war in the Balkans*, Mandarin Paperbacks, London, 1994, p. 32 (traduzione mia)

<sup>53</sup> Organismo costituito da tre figure: il Presidente in carica dell'OSCE, il Presidente uscente e il Presidente successivo. Da non confondere con la troika formata nel 2010 durante la crisi del debito sovrano e formata dai rappresentanti della BCE, del FMI e della Commissione europea.

<sup>54</sup> Nome di un arcipelago al largo della costa croata

militare, per motivi logistici e politici, e non potendo lasciare la Jugoslavia a sé stessa a causa della prevedibile reazione dell'opinione pubblica<sup>55</sup>, la Francia si rese conto che l'unica via percorribile era il riconoscimento. Si arrivò a un accordo<sup>56</sup> in cui si sarebbe riconosciuta l'indipendenza di Croazia e Slovenia il 15 gennaio 1992 solo se fossero state rispettate alcune condizioni entro il 23 dicembre 1991: accettare i principi della Carta delle Nazioni Unite, dell'Atto Finale di Helsinki<sup>57</sup> e della Carta di Parigi, rispettare i diritti delle minoranze, rispettare l'inviolabilità delle frontiere, accettare gli accordi per il disarmo nucleare.

Kohl decise invece di proseguire comunque riconoscendo le repubbliche il 23 dicembre 1991 indipendentemente dall'adempimento di quelle condizioni, e la CE alla fine seguì questa scelta. La teoria neorealista discussa nel capitolo precedente in questo caso ha prevalso: un singolo stato è riuscito a piegare alle proprie decisioni l'organizzazione internazionale di cui fa parte per ragioni prettamente egoistiche. In questa occasione la Comunità non riuscì a perseguire una politica estera comune, e iniziò a perdere rilevanza come mediatrice a favore di altri organismi internazionali.

Ma perché il governo tedesco volle a tutti i costi riconoscere i due ex stati jugoslavi?

Principalmente, argomenta Jacobsen<sup>58</sup>, ragioni di politica interna: tutti i partiti in Parlamento, la Chiesa tedesca e quasi tutti i maggiori quotidiani supportavano l'indipendenza croata e slovena. Il governo tedesco aspettò dicembre per il riconoscimento soltanto perché non voleva che questa decisione interferisse con il summit a Maastricht (che appunto su tenne durante la prima metà di dicembre).

Con i ripetuti fallimenti dei cessate-il-fuoco e la diatriba sopra al riconoscimento di Croazia e Slovenia finì l'idea di una soluzione al conflitto unicamente europea, ed entrò in gioco l'ONU.

Nel frattempo gli scontri erano iniziati anche in Croazia. La popolazione serba residente a Krajina<sup>59</sup> dichiarò l'indipendenza dalla Croazia, trasformandola in una "Regione Autonoma Serba". La polizia croata intervenne, ma la popolazione serba venne protetta dalla JNA (composta al 70% da persone di origine serba).

---

<sup>55</sup> C. J. Smith, *Conflict in the Balkans and the Possibility of a European Union Common Foreign and Security Policy*, International Relations Volume 13:2, 1996, p. 10

<sup>56</sup> *European Community: Declaration On Yugoslavia And On The Guidelines On The Recognition Of New States*, 16 dicembre 1991

<sup>57</sup> Atto che proclama l'intangibilità delle frontiere europee

<sup>58</sup> P. V. Jakobsen, *Multilateralism Matters, But How? The Impact of Multilateralism on Great Power Policy towards the Break-up of Yugoslavia*, *Cooperation and conflict*, 30:4 (1995), p. 376

<sup>59</sup> Regione sud-occidentale della Croazia

Dubrovnik e Vukova vennero bombardate e rase al suolo, mentre le regioni di Baranja e Slavonia subirono le fasi più violente dello scontro.

La Comunità Europea propose più di una decina di tregue, ma furono tutte fallimentari. Nell'ottobre del 1991 l'ONU mandò Cyrus Vance come inviato speciale per cercare di iniziare un colloquio di pace e a novembre ordinò un cessate il fuoco che mise termine alla maggior parte degli scontri.

Vennero inviate delle truppe, le UN Protection Force (UNPROFOR) a monitorare la situazione, che si stabilizzò con una tregua tra Croazia e Serbia all'inizio del 1992, lasciando un terzo della Croazia occupata dalle truppe serbe.

In quei mesi intanto si dimise sia il presidente della Jugoslavia Mesic, il primo ministro Markovic e il capo del JNA Kadijevic. Ciò mise in moto una catena di eventi che permise anche a Bosnia e Macedonia di dichiararsi indipendenti (e ad entrare nell'ONU tra il 1992 e il 1993) e alla Serbia, assieme al Montenegro, di unirsi in una "nuova" Jugoslavia, la Repubblica Federale Jugoslava (RFJ).

Dopo gli scontri in Croazia e Slovenia, arrivò il turno della Bosnia-Erzegovina.

All'inizio del 1992 il governo bosniaco si trovò di fronte a un dilemma: rimanere parte della Jugoslavia, ma sottostare alla volontà della Serbia, oppure dichiararsi indipendente ed entrare in guerra contro il JNA. Il governo bosniaco ritenne la possibilità di una guerra poco probabile e decise di indire, tra il 29 febbraio e l'1 marzo 1992 un referendum per l'indipendenza dalla Jugoslavia, che ottenne il 99,7% dei voti favorevoli (la maggioranza della popolazione bosniaca di origine serba boicottò il voto)<sup>60</sup>.

Per tutta risposta, i bosniaci di etnia serba dichiararono l'indipendenza dalla Bosnia e il 27 marzo 1992 costituirono un'altra Regione Autonoma Serba.

Dieci giorni dopo si scatena il conflitto, inizialmente tra lo stato bosniaco e la Regione Autonoma. Gli scontri si concentrarono a nord e a est della Bosnia, per cercare di creare un collegamento con i serbi residenti in Croazia e nella parte sud-orientale della Bosnia. Le truppe bosniache non erano pronte al conflitto e chiesero aiuto alle Nazioni Unite, che a maggio riconobbero l'indipendenza del paese, lo resero membro ONU e imposero sanzioni alla RFJ, ma questo non fermò i combattimenti.

---

<sup>60</sup> *The referendum on independence in Bosnia-Herzegovina*, Conferenza sulla Sicurezza e sulla Cooperazione in Europa, 12 marzo 1992, ProQuest, <https://li.proquest.com/elhpdf/histcontext/CMP-1992-CSC-0012.pdf>

Nell'estate del 1992 si scoprirono i primi campi di concentramento, scatenando l'indignazione dell'opinione pubblica internazionale. La pulizia etnica attuata dalla Serbia in Bosnia iniziò subito allo scoppio del conflitto, e si caratterizzò per la sistematica distruzione di qualsiasi simbolo islamico presente nella regione, oltre che "serbizzando" i territori occupati (cacciando o uccidendo la popolazione non di origine serba). Molti paragonarono ciò che succedeva in Bosnia con i massacri compiuti dai nazisti durante la Seconda Guerra Mondiale.

UE e Nazioni Unite decisero di stabilire una conferenza permanente a Ginevra per discutere della questione, e 6000 truppe UNPROFOR vennero inviate nel paese per dare sostegno alla popolazione. Venne anche istituita una "no-fly zone" e sei città serbe, tra cui Sarajevo e Srebrenica, vennero considerate "aree sicure". La Serbia però violò ripetutamente queste disposizioni senza conseguenze, attaccando anche le stesse truppe ONU.

Prendendo atto che l'escalation di violenza non si sarebbe fermata, l'ONU adottò una risoluzione<sup>61</sup> contenente un pacchetto di sanzioni contro la RFJ relative alle importazioni e alle esportazioni, ai finanziamenti esteri, alla cooperazione scientifica e culturale e all'impedire ai velivoli da e per la Repubblica Federale di Jugoslavia di solcare il proprio spazio aereo. Dichiarò inoltre che la situazione in Bosnia ed Erzegovina costituiva "una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale", preparando il terreno per un futuro intervento militare, come si vedrà poi nella Dichiarazione 770, in cui si invocarono gli stati ad usare "qualsiasi misura necessaria" per permettere agli aiuti umanitari di entrare nei territori in conflitto e per proteggere popolazione civile e staff ONU. L'intervento armato però non ebbe luogo, le potenze occidentali erano restie a impegnarsi militarmente, e anche il convoglio navale organizzato congiuntamente da NATO e UEO per bloccare le navi da e per la RFJ non era autorizzato ad utilizzare la forza.<sup>62</sup>

Nel frattempo anche la Croazia aveva pensato di approfittare della situazione dichiarando uno stato croato autonomo (Herceg-Bosna) all'interno della Bosnia, nel territorio a maggioranza croata.

Alla luce di tutto ciò nel gennaio 1993 i rappresentanti di ONU e UE, rispettivamente Cyrus Vance e David Owen, proposero un piano di pace, suggerendo di dividere la

---

<sup>61</sup> Risoluzione 757 del 30 maggio 1992

<sup>62</sup> J. Keegan, "Chief's Trip Laid Ground for Army", *Daily Telegraph*, 20 August 1992

Bosnia in 10 province, 3 per ogni minoranza etnica (croati, serbi e musulmani) e 1, la provincia di Sarajevo, supervisionata dall'ONU. Nel maggio del 1993 i combattenti serbo-bosniaci, che al tempo erano riusciti ad occupare più di metà della Bosnia, rifiutarono la proposta. Intanto i bosniaco-croati smisero di supportare l'esercito bosniaco e iniziarono a combatterci contro per il controllo della Bosnia.

Si cercò allora di proporre un nuovo piano di pace, questa volta frutto del lavoro di Thorvald Stoltenberg per l'ONU e ancora Owen per la CE: la Bosnia sarebbe diventata una confederazione divisa nelle tre minoranze etniche. Serbia e Croazia appoggiarono il piano, e anzi ne furono i co-autori. La proposta venne però rifiutata dalla Bosnia.

I negoziati di pace si arenano e la guerra prosegue per tutto il 1993, finché i continui bombardamenti di Sarajevo e in particolare il massacro di Markale il 5 febbraio 1994 in cui persero la vita 68 persone non spinsero la NATO a intervenire imponendo un ultimatum: i serbi avevano dieci giorni di tempo per rimuovere dalla capitale bosniaca le proprie armi pesanti, altrimenti sarebbero stati bombardati dalle forze militari del Patto Atlantico.

Venne istituita una zona neutrale di 20 km attorno a Sarajevo, e quattro aerei serbi vennero abbattuti.

Si istituì poi un Gruppo di Contatto, un'unione informale di stati il cui scopo era promuovere la pace in Jugoslavia formata da Francia, Germania, Gran Bretagna, Russia e Stati Uniti, che riuscì tramite lunghi negoziati a far cessare le ostilità tra croati e bosniaci.

In tutta risposta, i serbi intensificarono le violenze: nella prima metà del 1994 le truppe serbe violarono ripetutamente le "safe area" istituite dall'ONU, espulsero i giornalisti, rapirono truppe delle Nazioni Unite e bombardarono gli uffici UNHCR a Belgrado.

Il Gruppo di Contatto decise quindi di cambiare strategia e propose un accordo a Milosevic: la riduzione delle sanzioni contro la Jugoslavia in cambio dell'istituzione di sanzioni contro la Repubblica serba della Bosnia-Erzegovina da parte della Serbia. L'idea era quella di separare la Serbia dalla Regione Autonoma Serba.

Milosevic e la JNA iniziarono quindi a promuovere una campagna contro Karadzic (Presidente della Repubblica serba di Bosnia-Erzegovina) e nell'estate del 1994 iniziò l'embargo al commercio con la repubblica separatista serba. Il governo di Karadzic però si rifiutò di cedere alle pressioni, continuando con gli scontri, i bombardamenti e il rapimento del personale ONU. Alle Nazioni Unite si iniziò a pensare di abbandonare il supporto umanitario alla Bosnia, ritenendolo troppo pericoloso per il proprio personale.

In effetti la guerra sembrava ormai propendere dalla parte dei serbi: la maggior parte della Bosnia era ancora sotto il controllo della Repubblica serba di Karadzic, le vittime, in maggioranza bosniache, ammontavano a 200.000 unità e gli sfollati si aggiravano attorno ai 2 milioni.

Nel 1995 però la situazione politica in Croazia cambiò: in marzo si sarebbero tenute le elezioni e il presidente Franjo Tudjman annunciò che avrebbe fatto evacuare le forze UNPROFOR dal territorio croato<sup>63</sup>. Il Vice Segretario di Stato statunitense Richard Holbrooke venne mandato in Croazia per cercare di far cambiare idea a Tudjman; alla fine le truppe UNPROFOR vennero dimezzate, rinominate UNCROC (UN Confidence Restoration Operation in Croatia) e il loro compito passò al monitorare i confini della repubblica croata.

Il governo croato ne approfittò per muovere un attacco contro le due regioni croate occupate dai serbi, Slavonia e Krajina, e data l'assenza di una vera opposizione da parte delle truppe serbe, tornarono velocemente sotto il controllo della Croazia.

Subito dopo entrarono in Bosnia-Erzegovina, e si unirono all'esercito bosniaco, riuscendo a recuperare rapidamente parte del territorio bosniaco occupato dai serbi.

Ma nella prima metà del 1995 i serbi riuscirono a prendere Srebrenica, città che l'ONU aveva dichiarato "sicura". Presero inoltre come ostaggi centinaia di dipendenti ONU, violarono più volte delle no-fly zone istituite dalla NATO e provarono ad assassinare l'Inviato speciale dell'UE Carl Bildt. Ad agosto tre diplomatici statunitensi vennero uccisi per errore su un monte vicino a Sarajevo.

In risposta il Gruppo di contatto intensificò gli sforzi per raggiungere un accordo che mettesse fine alla guerra. Holbrooke prese in mano la situazione: l'8 settembre 1995 le parti in conflitto accettarono di partecipare a dei colloqui di pace che si sarebbero basati su due assunti: che la Bosnia-Erzegovina avrebbe continuato a esistere come stato indipendente, e che sarebbe stata divisa in due, da una parte una federazione musulmano-croata, e dall'altra la Repubblica Serba di Bosnia-Erzegovina, entrambe aventi la propria costituzione e una politica estera autonoma.

Siccome questa situazione avrebbe probabilmente portato al formarsi di due stati satellite (la federazione per la Croazia e la Repubblica per la Serbia), e in un futuro anche un possibile separazione di queste due parti e una annessione da parte dei due

---

<sup>63</sup> Dal gennaio 1992 le truppe UNPROFOR erano state mandate dall'ONU in Croazia per monitorare la linea di confine posta dalla tregua tra Croazia e Serbia

stati confinanti (come Milosevic e Tudjman auspicavano nel 1991), è facile comprendere come mai le nazioni coinvolte nel conflitto avessero accettato.

I negoziati di pace iniziarono a ottobre, a Dayton (Ohio). Dopo lunghe discussioni si arrivò a un accordo il 21 novembre, firmato ufficialmente tre settimane dopo, il 14 dicembre, a Parigi.

Innanzitutto venne trovato un accordo per la regione croata occupata dai serbi, la Slavonia: si decise per una transizione della durata di due anni per farla tornare sotto il controllo della Croazia.

Si confermò poi la divisione in due stati della Bosnia-Erzegovina, con un governo centrale ma con due corpi esecutivi e legislativi distinti. Si decise poi che l'IFOR (Implementation Force) avrebbe supervisionato il ritiro delle truppe dalle zone di guerra e il ritorno a casa dei rifugiati, il tutto entro la fine del 1996.

A Carl Bildt venne dato il compito di supervisionare le questioni civili (ricostruzione economica, rispetto della legge e dei diritti umani, libere elezioni).

A conti fatti, la Comunità Europea e la sua politica estera non riuscirono a imprimere una svolta decisiva al conflitto. Ad esempio, la CE nel 1991 aveva stipulato una quarantina di cessate-il-fuoco, e tutti furono fallimentari, alcuni addirittura furono violati non appena venivano ratificati<sup>64</sup>.

Anche l'ONU, sebbene abbia cercato di concertare un'azione più efficace di quella della CE, non fu l'ago della bilancia. Anzi, le truppe UNPROFOR che avrebbero dovuto proteggere i cittadini non avevano l'autorizzazione a usare la violenza, e molto spesso risultarono essere alla mercé della JNA.

L'attore decisivo fu soprattutto uno: gli Stati Uniti. Furono loro a guidare gli interventi NATO e del Gruppo di Controllo, e furono sempre loro a gestire gli accordi di pace finali a Dayton (città statunitense), sotto la guida del Segretario di Stato e del suo vice. Anche se l'ordine mondiale era cambiato con la caduta dell'URSS, e il mondo bipolare diviso in due blocchi capeggiati rispettivamente dalle due superpotenze non esisteva più, gli Stati Uniti sembravano rimasti la guida dell'Occidente.

E non è difficile capire perché: come dimostra l'andamento della crisi nei balcani quello che è mancato all'Europa (ma anche all'ONU) nella risoluzione del conflitto

---

<sup>64</sup> C. J. Smith, *Conflict in the Balkans and the Possibility of a European Union Common Foreign and Security Policy*, International Relations Volume 13:2, 1996, p. 9

jugoslavo è stata la mancanza di un sostegno militare che supportasse le loro dichiarazioni e una visione strategica di più ampio respiro.

Il conflitto in Bosnia fu solo l'ennesima prova che in assenza di un deterrente militare, convincere uno stato a modificare il proprio comportamento risulta quasi impossibile.

Il modello dell'interdipendenza secondo cui l'influenza internazionale fosse in correlazione diretta con il potere economico venne smentita.

L'unica vera azione concreta che la CE poteva fare allo scoppio del conflitto erano le sanzioni economiche, che però non ebbero una grande efficacia. Il motivo è chiaro se si osserva il contesto dei balcani; come afferma Barber<sup>65</sup>, le sanzioni economiche possono essere di tre tipi: sanzioni economiche con obiettivi primari, secondari e terziari.

Le sanzioni economiche primarie vanno ad intaccare direttamente le azioni o i comportamenti dello stato colpito, e di solito è la motivazione a cui si dà più risalto quando si parla di sanzioni. Possono essere usate, ad esempio nel caso della Serbia, come deterrente alla sua politica estera aggressiva.

Gli obiettivi secondari di una sanzione sono invece connessi ai comportamenti, le aspettative o lo status dell'organismo che le impone. La necessità di riottenere il prestigio perduto durante la Guerra del Golfo potrebbe essere stato un obiettivo secondario sufficiente per la Comunità.

Gli obiettivi terziari invece hanno invece più a che fare con il sistema internazionale generale. Il caso jugoslavo sarebbe stato il banco di prova per testare la nuova politica estera europea, con l'aspirazione di farlo diventare un modello per la risoluzione delle crisi future.

Molti studiosi, tra cui Barber stesso, argomentano che le sanzioni economiche da sole non sono sufficienti a modificare l'assetto politico di un conflitto, ma anzi rischiano di diventare controproducenti perché tagliano fuori dal mondo esterno lo stato che le subisce e riducono ancora di più i canali diplomatici (conseguenza che diventa quasi certa se lo stato a cui facciamo riferimento è la Serbia degli anni '90, il cui leader salì al potere grazie a una campagna elettorale nazionalistica e vittimistica).

Il governo degli Stati Uniti, invece, aveva ben chiaro cosa fare; ponendo fine alla guerra tra croati e bosniaci ottenne due importanti risultati: la riduzione dei fronti in cui combattere per la Bosnia e la collaborazione militare tra Bosnia e Croazia contro i serbi.

---

<sup>65</sup> J. Barber, *Economic Sanctions as a Policy Instrument*, *International Affairs*, 55:3, 1979, pp.367-384

Successivamente prese le redini del Gruppo di Contatto, estromettendo definitivamente l'Icify (Conferenza internazionale per l'ex Jugoslavia) dal processo negoziale e di fatto diventando l'unico vero interlocutore con le parti in conflitto. Il Gruppo di Contatto presentò poi una mappa "in forma definitiva e non negoziabile" di come sarebbe stata divisa la Bosnia (il territorio sarebbe stato diviso in due entità separate ma entrambe sotto il controllo della Bosnia-Erzegovina: il 51% sarebbe andato ai musulmani di Bosnia, diventando la Federazione di Bosnia ed Erzegovina mentre il 49%, in maggioranza occupato dai serbi, sarebbe diventato la Repubblica Serba di Bosnia ed Erzegovina). Karadzic però rifiutò l'accordo ugualmente.

Il Consiglio di Sicurezza decise quindi di intensificare le sanzioni nei territori occupati dai serbi bosniaci<sup>66</sup>, contro le attività economiche in quel territorio (qualsiasi attività commerciale, finanziaria e industriale, esclusi beni di prima necessità o medicinali), contro i dirigenti serbi o chiunque favorisse l'autoproclamata Repubblica serba di Bosnia-Erzegovina (congelando i loro conti e impedendo i loro spostamenti all'estero) e contro il commercio fluviale.

Si adottò poi una risoluzione a favore della Bosnia e del Montenegro, riaprendo l'aeroporto di Belgrado e facendo riprendere gli scambi sportivi e culturali.

Indeboliti, i serbi alla fine cedettero e si arrivò agli accordi di Dayton-Parigi.

La divisione di territorio che questa pace venne a creare non fu ideale per i bosniaci, che si videro praticamente tagliare fuori dalla costa adriatica in favore della Croazia, e che furono costretti ad osservare la creazione di una repubblica serba all'interno del loro stato (sotto il controllo della Bosnia ma pur sempre abitata quasi totalmente da serbi); anche la Serbia rimase scontenta, vedendo fallire il sogno di una "Grande Serbia". Ma la strategia statunitense aveva funzionato: la pace di equilibrio auspicata dal governo americano era stata fatta, un esercizio diplomatico di "balance of power"<sup>67</sup>. Ancora una volta furono gli Stati Uniti a voler assumere la leadership per la condotta diplomatica della situazione. In Europa nessun paese era riuscito a dare un indirizzo unitario e coerente, e la progressiva entrata in scena di sempre più attori (ONU, NATO, UE, OSCE, Gruppi di contatto) rese le informazioni e le decisioni frammentarie e impedì la creazione di una strategia coerente diversa di quella statunitense.

Ciò si ripercosse anche in campo militare: ad esempio, l'invio di alcune navi da parte dell'UEO nel Mediterraneo per applicare l'embargo sulle armi per l'ex Jugoslavia

---

<sup>66</sup> Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 942/1994

<sup>67</sup> C. Andreas, *Bosnia-Erzegovina, le carte avvelenate*, Limes, n. 1 /1996, Roma

ricevette l'opposizione statunitense, che pretese e ottenne che assieme alle navi dell'UEO ci fosse anche parte della flotta NATO. Sempre degli Stati Uniti fu poi la decisione (presa autonomamente ma a cui nessuno si oppose) di rimuovere l'embargo sulle armi alla Bosnia.<sup>68</sup>

Il sogno di una politica estera europea comune mostrò i suoi limiti durante questo conflitto, limiti interni ed esterni, che potremmo riassumere con la frase detta ironicamente (ma non troppo) da Stalin a Yalta rispondendo alle esigenze del Vaticano sull'assetto dell'Europa post-bellica: “Quante divisioni ha il Papa?”

---

<sup>68</sup> G. Dattilo, *Politica Estera e Sicurezza Comune nell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, 1996 Torino, p. 104

## CAPITOLO III

### LA GUERRA IN UCRAINA

#### 3.1 Profilo storico dell'Ucraina

La vera e propria storia ucraina (e contemporaneamente anche russa), inizia nel Medioevo, con la nascita della Rus' di Kiev, uno stato monarchico che si estendeva dalle regioni costiere dell'attuale Ucraina fino al confine tra Finlandia e Russia, passando per i territori che ora fanno parte di Moldavia, Polonia, Bielorussia, Lettonia, Lituania ed Estonia.

Questo stato nasce tra l'VIII e il IX secolo d.C. quando, secondo quanto riportato nella "Cronaca degli anni passati"<sup>69</sup>, alcune tribù di vichinghi svedesi, chiamati Rus'<sup>70</sup>, si stanziarono in quella regione e ne presero il controllo.

Dopo un paio di secoli di sviluppo però, il paese entra in un lungo e lento declino dovuto soprattutto a lotte intestine per la successione al potere, accelerato poi dall'invasione mongola del 1240 che distrusse la capitale e mise fine alla Rus' di Kiev.

In questo periodo gli storici sostengono che nacquero le prime differenziazioni culturali tra russi, bielorusi e ucraini.

Successivamente il territorio Ucraino divenne luogo di conquista e fino al XX secolo è stata divisa in vari regni: la Crimea ad esempio fu territorio dell'Impero Ottomano fino al 1783, prima di entrare a far parte dell'Impero Russo, il quale già controllava la parte orientale dell'attuale Ucraina; la parte occidentale invece fu territorio della Confederazione polacco-lituana e poi dell'Impero Austro-ungarico. Dal 1800 le élite ucraine iniziarono, spinte come il resto dei paesi europei dalle idee Illuministe e della Rivoluzione Francese a credere in un futura Ucraina unita e indipendente. Questo sogno sembrò avverarsi nel 1917, quando a seguito della Rivoluzione russa le autorità ucraine proclamarono la Repubblica Popolare Ucraina. Il nuovo stato però ebbe vita breve e dopo una serie di scontri vittoriosi per l'Unione Sovietica, nel 1922 divenne territorio URSS, sotto il nome di Repubblica Socialista Sovietica Ucraina<sup>71</sup>.

L'Ucraina diventò finalmente indipendente solo nel 1991, dopo la dissoluzione dell'URSS.

---

<sup>69</sup> Manoscritto risalente al XII secolo considerato l'unica fonte attendibile riguardo a quel periodo. Si attribuisce la paternità dello scritto a Nestore di Pečers'k, un monaco kievano, ma tuttora si hanno dubbi sul numero e l'identità degli autori

<sup>70</sup> Il significato è probabilmente "uomo venuto da oltre il mare"

<sup>71</sup> I confini corrispondono a quelli dell'attuale Ucraina, senza però la Crimea, trasferita dalla Russia all'Ucraina nel 1954.

Da quel momento iniziò ad avere una propria politica estera indipendente. Tenne stretti legami politici e commerciali con la Russia, ma iniziò anche a stringere accordi con l'Occidente. Per esempio, partecipò al Partenariato per la Pace (PfP) della NATO, un programma attivo ancora oggi che mira a creare un legame di fiducia tra i paesi NATO e i paesi europei che non ne fanno parte, sia quelli "occidentali" come la Svizzera, che quelli appartenenti all'ex Patto di Varsavia. Molti di questi paesi entrarono poi nell'Alleanza Atlantica, e questo "allargamento" venne visto da vari analisti, come lo storico statunitense Gaddis, come una mossa "strategicamente sbagliata e superflua", perché avrebbe permesso alla Russia di comportarsi come la vittima della situazione, e magari anche ad agire in maniera violenta. Dall'altra parte c'era anche chi sosteneva che l'entrata di paesi dell'est Europa fosse legittima in quanto nella carta costitutiva della NATO si sostiene che qualsiasi paese può liberamente aderirvi.

Anche l'annuncio da parte della NATO nel 2008 che Ucraina e Georgia avrebbero in futuro fatto parte del Patto Atlantico fu visto da molti in maniera negativa, anche se poi il piano non venne mai implementato.

In ogni caso, è difficile stabilire con certezza se queste azioni fossero provocazioni oppure no, e non vanno usate come giustificazioni per ciò che successe negli anni successivi.

L'Ucraina negli ultimi trent'anni ha subito forti tensioni in due direzioni opposte: verso l'UE e verso la Russia. L'inizio della collaborazione tra Ucraina e UE risale al 2003, con il programma ENP, la "Politica europea di vicinato", il cui obiettivo era facilitare gli spostamenti di merci e persone e creare legami più stretti a livello economico, politico e culturale con i paesi geograficamente più vicini all'Unione (quindi i paesi dell'est Europa, del nord Africa e di parte del Medio Oriente).

La Russia però fece più volte pressioni al governo ucraino per cercare di evitare che l'avvicinamento ai paesi occidentali diventasse irreversibile. Ad esempio, la decisione del presidente ucraino Viktor Yanukovich nel 2013 di non procedere con la firma dell'Accordo di Associazione<sup>72</sup> con l'Unione fu dettata dal governo di Mosca. A seguito di ciò, tra la fine del 2013 e l'inizio del 2014 si sviluppò una serie di proteste di piazza pro-UE, chiamate in seguito "*Euromaidan*" (majdan significa piazza in ucraino, a indicare il luogo da dove sono nate le proteste, cioè la Piazza dell'Indipendenza a

---

<sup>72</sup> Accordo di cooperazione tra UE e uno stato terzo, in questo caso l'Ucraina, in ambito politico, economico e giuridico. Si cerca di far convergere la politica economica e legislativa di un paese terzo verso quella dell'Unione

Kiev, *Majdan Nezaležnosti*), che aumentò la tensione nel paese e portò ad episodi di violenza sia da parte dei manifestanti che delle forze di polizia e assunse i toni di una rivoluzione.

Le richieste dei manifestanti erano sostanzialmente tre: la destituzione del presidente Janukovyč, l'adesione all'UE, e la convocazione di nuove elezioni.

Il governo ucraino tentò di porre freno alle manifestazioni facendo passare una legge che limitava il diritto a manifestare, ma questo causò l'effetto contrario, intensificando le proteste.

Il presidente ucraino Janukovyč si dimise e venne sostituito dal capo dell'intelligence Oleksandr Turchynov e si istituì un governo filo-UE guidato da Arsenij Jacenjuk, che propose il ritorno alla costituzione del 2004 e indisse nuove elezioni.

### 3.2 La guerra in Ucraina

La crisi inizia con l'invasione russa della Crimea tra il 20 e il 27 febbraio 2014, contemporaneamente all'occupazione del parlamento locale da parte di alcuni gruppi filorussi, che istituirono un governo fedele a Mosca. Il nuovo governo indisse il 16 marzo un referendum per la secessione dall'Ucraina e l'annessione alla Russia, che ottenne circa il 95% dei voti favorevoli, permettendo alle autorità locali di firmare l'adesione formale alla Russia.

La regione della Crimea possedeva uno statuto di Repubblica autonoma all'interno dell'Ucraina a causa della sua recente annessione e l'alta percentuale di russi fra la popolazione. In precedenza erano stati proposti dei referendum per decidere se la penisola dovesse essere indipendente o unirsi alla Russia. L'ipotesi vincente era stata quella di rimanere ucraina.<sup>73</sup>

Anche nella città di Donec'k, capoluogo dell'omonima regione dell'Ucraina sud-orientale, venne indetto un referendum per l'annessione alla Russia e si autoproclamò indipendente poco tempo dopo con il nome Repubblica Popolare di Donec'k. Poco dopo anche la regione vicina, Luhans'k, si autoproclamò indipendente. Le due regioni insieme formano il territorio del Donbas.

L'Ucraina provò a rispondere militarmente ma ottenne pochi successi significativi.

---

<sup>73</sup> S. Bellezza. *Il destino dell'Ucraina – Il futuro dell'Europa*. Scholé. Orso Blu. Bologna (2022), p. 138

Poche settimane dopo l'invasione arrivarono le prime sanzioni europee contro dei funzionari russi: divieto di entrare in UE e congelamento dei beni. Non venne inoltre riconosciuto come valido il referendum tenutosi in Crimea.

I ministri dell'UE cercarono comunque di trovare una mediazione, dichiarando di rimanere inclini ad un dialogo con la Russia, che però non era molto ben disposta a raggiungere un accordo con l'Ucraina.

Il 20 marzo, i paesi membri dell'UE, che premevano affinché la Russia liberasse la Crimea, adottarono un nuovo pacchetto di sanzioni, estendendole ad altri funzionari russi. Inoltre, il governo russo venne escluso dal vertice del G8, che venne rinominato (e rimane tuttora) G7.

Il primo tentativo di pace arrivò nel settembre di quello stesso anno, con la firma del primo accordo di Minsk, che sanciva un cessate il fuoco tra l'Ucraina, la Russia e le Repubbliche di Donec'k e Luhans'k, sotto la supervisione dell'OSCE.

Il secondo accordo di Minsk venne firmato nel 2015 tra i ministri degli esteri di Francia, Germania, Russia e Ucraina.

Nonostante questi accordi però, la guerra in Donbas non cessò mai del tutto.

Nel 2016 il Consiglio Affari esteri dell'Unione Europea espose cinque principi, indicati come linee guida per la politica estera europea nei confronti della Russia:

- Implementazione degli accordi di Minsk (di fatto il rifiuto di riconoscere l'annessione russa della Crimea);
- Rafforzare i rapporti con i partner dell'UE dell'est Europa e dell'Asia centrale (quindi i paesi ex-sovietici che non fanno ancora parte dell'Unione);
- Sviluppare maggiormente sistemi di difesa contro le minacce russe quali cyber-attacchi o "fake news";
- La possibilità di coinvolgere la Russia in materie di interesse UE;
- Coinvolgere e supportare la società civile russa<sup>74</sup>;

Questi stessi temi vennero poi ripresi nel documento rilasciato nel giugno 2016 da Federica Mogherini, l'Alto Rappresentante in carica all'epoca, denominato "A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy". Il documento mirava a presentare le strategie che l'UE avrebbe adottato in materia di politica estera, sostituendo l'"European Security Strategy" approvato nel 2003.

In questa Global Strategy, fra i tantissimi temi citati, si afferma la volontà di voler cercare di essere più indipendenti dalla NATO. Inoltre, viene ribadito il non

---

<sup>74</sup> Esito del Consiglio Affari esteri dell'UE del 14 marzo 2016, p. 4

riconoscimento dell'annessione russa della Crimea e viene affermata la volontà di non distendere i rapporti con la Russia finché il diritto internazionale non sarà rispettato (quindi rinunciare alla sovranità sulla Crimea). Successivamente riconosce l'interdipendenza di UE e Russia e invita quest'ultima a discutere le controversie e a collaborare “se e quando i nostri interessi si sovrapporranno”<sup>75</sup>.

Nel 2021 la Commissione Europea e l'Alto Rappresentante presentano al Parlamento Europeo, al Consiglio dell'Unione e al Consiglio Europeo una Comunicazione congiunta<sup>76</sup> con il titolo “Le relazioni UE-Russia: contrastare, arginare e dialogare”, in cui vengono nuovamente condannate le “attività illegali della Russia” (ai danni dell'UE, come cyber-attacchi o disinformazione, e ai danni di attori esterni, come l'invasione della Crimea) e si riaffermano i principi sanciti nella Global Strategy del 2016.

Fa riferimento poi alle relazioni dirette fra UE e Russia, sostenendo la necessità di continuare a collaborare per affrontare le sfide globali comuni e evidenzia l'interdipendenza in alcuni settori economici, presentando dei dati che sembrano voler dimostrare che la Russia è più dipendente dall'UE di quanto l'Unione non lo sia della Russia: viene citato che nel 2020 la Russia rappresenta il 4,8% di tutti gli scambi di merci dell'UE con il mondo, mentre quest'ultima rappresenta il 37,3% del totale di scambi di merci per la Russia; o ancora, che nel 2019 lo stock di investimenti esteri diretti (IED) dell'UE in Russia ammontava a 311,4 miliardi di euro (il 75 % del totale), mentre lo stock di IED della Russia nell'UE era stimato a 136 miliardi di euro (solo l'1% del totale).

Prosegue poi citando alcune misure restrittive applicate nei confronti della Russia, come le politiche di contro-disinformazione e il non riconoscimento dei passaporti rilasciati dagli abitanti della Crimea o delle richieste di visto presentate da parte dei residenti del Donbas.

Inoltre, punta ad aumentare i rapporti con i paesi orientali tramite accordi bilaterali o finanziamenti.

Si cita poi la necessità di una riforma della politica energetica (argomento toccato anche nella Global Strategy), con un focus soprattutto sulla transizione ecologica e con la diversificazione delle fonti e delle forniture internazionali, soprattutto di gas, di cui la

---

<sup>75</sup>“European Union External Action”, *A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, 15 dicembre 2019, p. 36, [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf)

<sup>76</sup> Documenti senza portata giuridica che la Commissione, coadiuvata da uno o più enti, trasmette alle altre istituzioni europee e in cui presenta nuovi programmi e nuove politiche.

Russia all'epoca era il maggior esportatore per l'UE, fornendo il 26% del petrolio e il 40% del gas necessari al fabbisogno UE (anche qui ci si affretta a ricordare che in quest'ambito l'UE è altrettanto fondamentale per la Russia, in quanto l'Unione copre due terzi delle sue esportazioni di gas e petrolio).

Qualche mese dopo, la Russia invade l'Ucraina, occupando i territori di Donetsk e Luhansk, sostenendo di volerli liberare dal dominio ucraino tramite un'“operazione speciale”.

L'UE risponde, il 21 marzo 2022, con un documento adottato dal Consiglio Europeo in cui ci si propone di rafforzare la politica estera e di difesa europea. Viene chiamato “strategic compass”, bussola strategica, ed è la conclusione di due anni di lavoro da parte delle istituzioni UE e dei paesi membri, con l'obiettivo di aggiornare la “Global Strategy” di Mogherini. L'Alto Rappresentante Josep Borrell affermò a seguito degli eventi in Ucraina che l'Europa era sul punto di un “risveglio geopolitico”. La “bussola” infatti si presenta come un tentativo di autonomia (ma non indipendenza) da parte dell'Unione nei confronti della NATO attraverso azioni precise, come esercitazioni di truppe terrestri e marine, la possibilità di un dispiegamento rapido di circa 5000 militari e il rafforzamento delle operazioni PSDC tramite un processo decisionale più veloce ed efficiente e l'ausilio di 200 esperti di politiche di sicurezza in caso di bisogno.

Come ha scritto Luigi Lonardo, nessuno di questi strumenti è realmente efficace e applicabile, perché “operano a un tale livello di astrazione che non differiscono da un semplice riaffermazione delle aspirazioni UE. Non contengono abbastanza principi specifici da permettere all'Unione di creare norme di comportamento”<sup>77</sup>. In sostanza, sono così generici che potrebbero venire applicati in molti modi differenti, alcune volte anche entrando in conflitto tra loro.

### 3.3 Reazione UE al conflitto

La risposta europea contro un'aggressione di uno Stato ai danni di un altro stato non fu mai così compatta come nel caso dell'aggressione russa all'Ucraina, e molti osservatori si stupirono di questo fatto; forse anche lo stesso Putin, si crede, potrebbe non essersi aspettato questa reazione.

---

<sup>77</sup> L. Lonardo, *Russia's 2022 War Against Ukraine and the Foreign Policy Reaction of the EU. Context, Diplomacy, and Law*, Palgrave MacMillan (2022), p. 43

I paragoni tra questa “operazione speciale” di Putin e l’invasione della Polonia da parte di Hitler si sprecano, anche se il contesto storico-politico è completamente differente, e molti poco dopo l’inizio del conflitto (ora quasi nessuno) si chiedevano se quest’ultimo avrebbe potuto allargarsi al resto del continente o addirittura del mondo, come accaduto nel 1939. Se consideriamo questa ipotesi come possibile, cosa potrebbe fare (e cosa ha fatto finora) l’Europa per impedirne la sua realizzazione?

Il 22 febbraio 2022 la Presidente della Commissione Ursula von der Leyen e il Presidente del Consiglio Europeo Charles Michel condannarono il riconoscimento delle due Repubbliche del Donbas. Subito dopo, le sanzioni risalenti a 2014 vennero rafforzate. I legami con la Russia, a livello economico ma non solo, erano ancora molto forti quindi si preferì un supporto indiretto: supporto tramite le organizzazioni internazionali, sanzioni a Russia e Bielorussia, aiuto umanitario e supporto finanziario all’Ucraina.

Kiev fece ricorso alla Corte Internazionale di Giustizia, la quale decretò che la Russia dovesse sospendere le operazioni militari in Ucraina e assicurarsi che nessun tipo di azione militare ai danni dell’Ucraina provenisse dalle due Repubbliche del Donbas<sup>78</sup>.

L’Unione Europea supportò questo “ordine” con una dichiarazione condivisa nel luglio 2022<sup>79</sup>. Entrambe le condanne vennero ignorate dalla Russia.

Le sanzioni dell’Unione alla Russia erano mirate soprattutto a isolare l’economia russa a livello internazionale e ad aumentare il dissenso interno a causa della diminuzione della qualità di vita dei cittadini, che dovevano sostenere sia i costi della guerra che delle sanzioni europee. La Russia non è certo un paese profondamente democratico, ma Putin necessita comunque del sostegno interno. E più la guerra si protrae nel tempo, più diventa difficile giustificarne i costi umani e materiali.

Ci si occupò anche della propaganda russa: tra le sanzioni venne incluso il blocco delle trasmissioni di Sputnik e Russia Today, media che avevano grande risalto anche all’estero, soprattutto in Europa, usati per diffondere la propaganda russa.

Un altro modo di colpire la Russia che i politici europei ritennero efficace fu l’adozione di sanzioni mirate ai suoi oligarchi, miliardari russi con importanti connessioni

---

<sup>78</sup> Corte Internazionale di Giustizia, “Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the crime of Genocide (Ukraine V. Russian Federation). Request for the indication of provisional measures”, paragrafo 81, 16 marzo 1991

<sup>79</sup> Direzione generale della Politica di vicinato e dei negoziati di allargamento, “Joint statement on supporting Ukraine in its proceeding at the International Court of Justice”, 13 luglio 2022

politiche. I loro conti esteri vennero congelati e molti dei loro possedimenti situati in paesi europei vennero confiscati, nella segreta speranza che iniziassero a fare pressioni al Cremlino, o quantomeno che, essendo contribuenti in Russia, il congelamento dei loro beni all'estero potesse in qualche modo danneggiare il reddito della Russia<sup>80</sup>.

Più complicato fu raggiungere un accordo sulle sanzioni al settore energetico, data la dipendenza dei paesi europei al gas russo. Si raggiunse un accordo solo a luglio riguardante lo stop all'acquisto di petrolio e derivati. Ad oggi, il 90% delle importazioni di petrolio e il 100% delle importazioni di carbone dalla Russia all'UE è stato bloccato. Si tratta di una perdita virtuale di circa 72 miliardi di euro per la Russia.<sup>81</sup>

Ma è stata realmente efficace questa politica UE? Per capirlo, dobbiamo stabilire innanzitutto se il suo obiettivo, cioè quello di fare da mediatore in un conflitto, è stato raggiunto e, se la risposta è affermativa, quali siano state le conseguenze.

Il politologo Oran Young distingue 6 differenti modi di risoluzione di un conflitto:

- 1) Accordo completo: qualsiasi problema tra le parti in conflitto è stato risolto
- 2) Risoluzione dei problemi principali
- 3) Risoluzione dei problemi minori
- 4) Accordo in elaborazione: ci si accorda per il proseguimento dei negoziati o si discutono delle nuove strategie di risoluzione
- 5) Cessate il fuoco: un accordo che obbliga tutte le parti in causa a sospendere le ostilità e a cooperare per trovare una soluzione pacifica
- 6) Nessun accordo

Attualmente per quanto riguarda l'obiettivo di porre fine al conflitto, ci troviamo al punto 6: non è stato raggiunto alcun accordo, il fronte si è stabilizzato e nessuna delle due parti sembra propensa a trovare un compromesso.

Il giudizio definitivo sulla gestione UE della guerra potrà essere formulato solamente al termine del conflitto, ma nel frattempo possiamo pronunciarsi sulle azioni intraprese finora.

Se ci soffermiamo su obiettivi secondari, qualcosa in parte è stato ottenuto, anche se nemmeno su questo fronte il successo è stato totale: dal lato sanzioni, ad esempio, come

---

<sup>80</sup> L. Lonardo, *Russia's 2022 War Against Ukraine and the Foreign Policy Reaction of the EU. Context, Diplomacy, and Law*, Palgrave MacMillan (2022), p. 52.

<sup>81</sup> Commissione Europea, Sanzioni nel settore dell'energia, Solidarietà dell'UE con l'Ucraina, 30 gennaio 2024, [https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine/sanctions-energy\\_it](https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine/sanctions-energy_it)

riportato precedentemente l'UE non importa quasi più petrolio e carbone dalla Russia, ma ancora non si è trovato un accordo sui divieti rivolti all'importazione di gas naturale liquefatto (GNL), bene di importazione molto importante per la Russia. Anzi, solo nei primi 7 mesi dell'anno, tra gennaio e luglio, le importazioni europee di GNL russo sono aumentate del 40% rispetto allo stesso periodo del 2021<sup>82</sup>. Sicuramente dopo trent'anni di riavvicinamento e interdipendenza UE-Russia non è semplice recidere questi legami, e l'enorme carico di sanzioni europee che c'è comunque stato ha avuto per certo un forte impatto sull'economia russa, ma la mancanza di sanzioni decisive sul gas russo tradisce un'Europa divisa e incerta.

Dal lato più militare, Josep Borrell ha risposto ad alcune questioni su alcuni obiettivi che ci si era posti nel 2023, in una conferenza stampa il 31 gennaio 2024 a Bruxelles, dopo la riunione dei ministri della Difesa europei. L'obiettivo di formare 40.000 soldati ucraini entro la fine del 2023 (per i quali erano stati stanziati quasi 200 milioni di euro) è stato raggiunto, e si punta a formarne altri 20.000 entro la metà del 2024. Conclude però con una nota negativa: nel marzo 2023 l'UE aveva dichiarato di voler fornire all'Ucraina un milione di proiettili di artiglieria entro un anno. Ad oggi però ne sono stati forniti solo un terzo, e sarà possibile spedirne al massimo 520.000 entro marzo.

Bergmann e Niemann aggiungono poi quattro condizioni che considerano rilevanti per la riuscita di una mediazione<sup>83</sup>:

- 1) Leva negoziale: sono le risorse o gli strumenti che il mediatore (in questo caso l'UE) deve portare per promuovere un accordo. Possono essere sia negativi (sanzioni economiche) che positive (la promessa di un qualche accordo commerciale)
- 2) Strategia di mediazione: Vengono distinte tre strategie di mediazione:
  - a) Facilitazione: Il mediatore è semplicemente il veicolatore di informazioni fra le due parti in conflitto, non propone quindi accordi o compromessi
  - b) Formulazione: Al contrario del facilitatore, qui il mediatore gestisce la struttura del processo negoziale e effettua proposte di risoluzione

---

<sup>82</sup> F. Luca, Aumentano le importazioni di gas liquefatto dalla Russia. Simson striglia i governi: "Basta acquisti da Putin", eunews, 15 settembre 2023, <https://www.eunews.it/2023/09/15/gas-russia-ue-gnl-simson>

<sup>83</sup> J Bergmann, A. Niemann, *Mediating International Conflicts: The European Union as an Effective Peacemaker?*, JCMS, 53:5 (2015), p. 12.

- c) Manipolazione: Oltre a proporre soluzioni, il mediatore spinge gli Stati in conflitto alla soluzione desiderata tramite le sue “leve negoziali”. Secondo alcuni studi, questa è la strategia migliore per arrivare a un accordo.
- 3) Coerenza: il livello di coordinazione fra gli Stati Membri e le istituzioni europee. Più è alto più sarà grande l’efficacia della mediazione. La mancanza di supporto alla politica estera UE da parte degli Stati Membri rischierebbe di far sembrare inaffidabile l’Unione agli occhi di un attore esterno
- 4) Contesto del conflitto: Anche qui abbiamo tre importanti fattori:
- a) Coesione interna degli Stati in conflitto
  - b) “Spoiler problems”: se una figura di comando si rende conto che il suo potere e i suoi interessi verranno intaccati dal successo dei negoziati di pace cercherà in tutti i modi di opporsi, anche con l’uso della violenza. Più una delle parti in conflitto è divisa internamente, più è probabile che emergano queste figure
  - c) Tempismo: E’ stato osservato che un tentativo di mediazione avvenuto troppo presto o troppo tardi aumenta le probabilità di fallimento. Un buon tempismo è determinato da molti fattori, come la situazione politica interna agli stati belligeranti o l’andamento del conflitto.

Vediamo ora come applicare queste categorie all’Unione:

La strategia di mediazione che l’Europa ha adottato è stata quella della “manipolazione”: si è da subito schierata con l’Ucraina e ha sfruttato le sanzioni economiche per cercare di costringere la Russia a ritirarsi a ripristinare il controllo ucraino sulle province di Donec’k e Luhans’k, e sulla penisola di Crimea. Questa è stata la sua principale leva negoziale, ma ne è stata utilizzata anche un’altra, nei primi mesi della guerra: l’UE ha conferito all’Ucraina lo status di paese candidato all’adesione, dopo soli 4 mesi dalla presentazione della domanda (per confronto, la Turchia aveva presentato la domanda nel 1987 ed è diventata paese candidato solo nel 1999, dopo 12 anni di attesa). Questa scelta è stata frutto di precisi calcoli politici e strategici, sia da parte dell’UE che dalla parte ucraina, e non è assolutamente detto che l’Ucraina diventi a breve un membro comunitario, in qualsiasi modo andrà la guerra.

Ma se l'Ucraina non ha speranze di entrare nell'UE in tempi brevi, qual è stato lo scopo di questa scelta? Due sono gli effetti che si speravano di ottenere con questa decisione: da un lato quello di mostrare un sostegno europeo anche dal lato psicologico e morale, cercando di dimostrare che l'Unione Europea era un'alternativa concreta all'influenza russa, e dall'altro quello di far capire alla Russia le intenzioni dell'UE: l'Ucraina non sarebbe ricaduta nella sfera di influenza russa.

Nonostante la lunga lista di sanzioni, però, la Russia non ha cambiato le sue posizioni; la “leva negoziale” UE, quindi, per ora non si è rivelata efficace. I motivi sono molteplici, e spaziano dall'ambito economico (l'acquisto di gas via tubo è crollato, ma è aumentata del 40% l'importazione di GNL, gas naturale liquefatto, per un valore complessivo di più di 5 miliardi di euro) a quello “psicologico” (i russi, o almeno il governo di Putin, vedono la Russia come una superpotenza e, indipendentemente che lo sia o no, faranno molta fatica ad accettare di venire a patti con una potenza regionale come l'UE o a vedersi togliere un altro stato dalla sua sfera di influenza).

Passiamo ora all'aspetto più problematico di questa mediazione: la coerenza.

Nonostante la ferma decisione unanime riguardo alle sanzioni nel 2022, gli stati europei sono molti divisi sul come proseguire la guerra e sulla linea da tenere con la Russia.

Lo storico e giornalista inglese Timothy Garton Ash scrisse sul Guardian<sup>84</sup> un mese prima che scoppiasse il conflitto che gli stati membri erano divisi in due gruppi, il gruppo “Helsinki”, che perseguiva un'Europa di stati democratici, indipendenti e eguali, condannando ogni sorta di modifica violenta dei confini, e il gruppo “Yalta”, disposto a trattare con la Russia una divisione geopolitica del continente. Ora la realtà all'interno dell'Europa è diversa, ma resta vero il fatto che ci siano degli attriti fra gli stati.

Polonia e i Paesi baltici sono stati tra i paesi che spinsero di più in Europa per l'invio di armi, mentre inizialmente i paesi del nord Europa (Islanda, Norvegia, Svezia, Finlandia e Danimarca), riuniti nel Nordic Defence Cooperation group si sono limitati a un supporto politico e diplomatico (alla fine del 2023 però hanno raggiunto un accordo per devolvere circa 50 milioni di euro alla produzione di munizioni per l'artiglieria destinati all'Ucraina).

---

<sup>84</sup> T. Garton Ash, *Putin knows exactly what he wants in eastern Europe - unlike the west*, The Guardian, 31 gennaio 2022

La Germania è stato forse il paese più ambiguo nel continente in riferimento all'invio di armi, a causa probabilmente della sua forte dipendenza dal gas russo (secondo Reuters, nel 2021 la Germania importava il 55% del suo fabbisogno di gas dalla Russia) e dal senso di colpa per l'invasione nazista durante la Seconda Guerra Mondiale. Va ricordato però che è stata in prima linea nell'applicare le sanzioni alla Russia e il 22 febbraio 2022, due giorni dopo l'inizio dell'invasione russa, aveva già interrotto il progetto del gasdotto Nord Stream 2.

L'Ungheria, paese europeo con i legami più stretti con Mosca, si è più volte frapposta nelle decisioni europee sugli aiuti all'Ucraina o sulla possibilità della sua entrata nell'Unione; l'esempio più recente è avvenuto alla fine di gennaio 2024, quando l'Ungheria è stata l'unico paese ad opporsi a un nuovo pacchetto di aiuti di 55 miliardi di euro.

La Francia di Macron ha cercato di ritagliarsi un ruolo di leader nella gestione della crisi, organizzando colloqui diretti fra Putin e Macron ad esempio, o affermando che “la futura sicurezza europea, inclusi gli accordi di controllo dell'esercito nel territorio europeo, non può più essere regolato da USA o Russia [...] Dobbiamo essere pronti ad agire in difesa e supporto dell'Ucraina a qualsiasi costo e a prescindere da quello che decideranno di fare gli Stati Uniti”<sup>85</sup>

La Spagna e il Belgio sono diventati dall'inizio del conflitto il secondo e terzo acquirente mondiale di GNL russo, rispettivamente con il 18% e il 17% del totale (la Cina, primo acquirente, arriva al 20%), mentre l'Italia ha ridotto le importazioni del 85%.<sup>86</sup>

Nonostante quindi l'apparente unione nelle sanzioni da dare alla Russia, siamo di fronte a un problema di coerenza interna che danneggia la credibilità dell'Unione come attore internazionale e mediatore.

Questo è uno dei principali problemi che non permettono all'UE di avere una politica estera efficace: gli interessi dei singoli stati sono ancora troppo vasti e vari per poter trovare accordi comuni su temi sensibili.

Una politica troppo divisa, e troppo a breve termine non permetterà la nascita di una politica estera comune forte, e a pagarne per primi il prezzo saranno gli europei.

---

<sup>85</sup> P. Wintour, *EU must defend Ukraine even if US reduces military support, Macron says*, The Guardian, 30 gennaio 2024.

<sup>86</sup> *Gas russo: import Ue crollato anche se si acquista più Gnl da Mosca*, Qualenergia.it, 1 settembre 2023, <https://www.qualenergia.it/articoli/gas-russo-import-ue-crollato-acquista-piu-gnl>.

Un altro motivo è, come sottolineato da Macron, la ancora troppo grande dipendenza dell'Europa da USA e Russia. L'UE deve cercare con più forza di aprirsi la strada anche dal lato dell'indipendenza militare, e forse il conflitto in Ucraina è l'occasione che l'Europa stava cercando: con una Russia indebolita, e gli Stati Uniti concentrati su altri obiettivi, l'UE potrebbe finalmente provare a diventare la potenza geopolitica che auspica.

### 3.4 Proposte di riforma

Nel 2022 Nicoletta Pirozzi e Matteo Bonomi hanno pubblicato un articolo<sup>87</sup> contenente alcune proposte di riforma dell'Unione Europea, divise in 3 punti:

- 1) Meccanismi di funzionamento più flessibili: è necessaria una differenziazione all'interno della politica estera e di sicurezza, come è successo per l'Eurozona o per l'Area Schengen. Esistono già meccanismi informali di differenziazione, come i gruppi regionali o i gruppi di contatto ad hoc (come il gruppo Normandia sull'Ucraina), ma Pirozzi e Bonomi sostengono la necessità di armonizzare questi organismi con gli obiettivi e le decisioni condivise dell'UE
- 2) Procedure decisionali più snelle: il voto all'unanimità per le decisioni di politica estera ha spesso reso impotenti le istituzioni europee; per questo si ritiene necessaria l'introduzione del voto a maggioranza qualificata. Esponenti europei importanti come Junker o von der Leyen hanno mostrato il loro supporto a questa decisione, ma manca la volontà politica degli stati per compiere questo passo, in quanto si tratta comunque di un settore molto delicato.
- 3) Interventi specifici nel settore della difesa: attualmente i ministri della Difesa degli stati membri si riuniscono più volte all'anno in riunioni informali. La proposta dei due autori è di modificare queste riunioni creando un Consiglio dei ministri della Difesa presieduto dall'Alto rappresentante con il ruolo guida strategica e con la funzione di prendere decisioni chiave sullo sviluppo delle capacità, sulle missioni e sulle operazioni.

Le basi giuridiche ed istituzionali per queste modifiche sono già presenti. Manca solo la volontà dei governi degli stati membri di applicare questi cambiamenti.

---

<sup>87</sup> N. Perozzi, M. Bonomi, *La politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Unione europea: funzionamento e proposte di riforma*, Osservatorio di Politica Internazionale, Settembre 2022



## CONCLUSIONI

Fin dalla sua nascita come CECA l'Unione Europea ha affrontato una lunga serie di sfide, sia economiche che sociali, sia politiche che culturali.

Il periodo storico in cui si sviluppa è molto delicato: il ricordo ancora vivo della Seconda Guerra Mondiale, la paura del comunismo e della bomba atomica, e la disastrosa situazione economica e sociale che la guerra aveva lasciato costrinsero l'Europa a dipendere in maniera profonda dagli Stati Uniti in termini sia militari che economici.

A questo vanno a sommarsi le divisioni interne fra i vari paesi su molte questioni importanti, e i tentativi di certi politici europei (come de Gaulle in Francia) di trasformare la Comunità in un gruppo di stati con a capo un singolo paese.

Nonostante tutto ciò le istituzioni europee sono riuscite a creare un organismo stabile, riconosciuto a livello internazionale e con un certo rilievo politico. L'unione economica è stata ottenuta da quasi tutti i Paesi Membri con l'introduzione dell'Euro, i confini sono stati virtualmente abbattuti tramite la firma della Convenzione di Schengen, e l'Unione ora conta 27 membri al suo interno, poco meno della metà di tutti gli Stati presenti in Europa, e 4 delle 5 più grandi potenze europee. L'UE, nel mondo, è un'istituzione unica proprio per questi fattori.

Viene invece appositamente trascurato un tema più delicato secondo il punto di vista delle nazioni europee, quello della politica estera. Dagli anni '90 l'UE ha cercato di integrarla di più all'interno delle sue funzioni con la creazione della PESC, ma le forti resistenze di alcuni stati hanno condizionato negativamente la riuscita di questo "secondo pilastro dell'Unione".

Il suo banco di prova, la guerra in Bosnia, ha rivelato una scarsa coesione fra gli stati per quanto riguarda la risoluzione del conflitto, perché ogni stato aveva interessi differenti e una diversa situazione politica al suo interno, che hanno portato l'UE a rispondere in maniera inefficace e contraddittoria. Come riportato nel capitolo II, le sanzioni da sole non possono fare molto se dietro non c'è una strategia solida e coerente.

E quasi trent'anni dopo, durante l'invasione russa dell'Ucraina, le dinamiche sono sì cambiate ma non abbastanza da dare all'UE il peso necessario a fare da mediatore in un conflitto con un paese internazionalmente rilevante come la Russia. Nonostante l'unanimità nella decisione di sanzionare duramente i collaboratori di Putin e le principali attività economiche della Russia infatti, il conflitto è ancora in corso, e i legami politici o economici di alcuni paesi europei con Mosca impediscono all'UE sia di avere agli occhi dei belligeranti la credibilità necessaria per farsi ascoltare.

Anche gli Stati Uniti e la NATO inficiano il funzionamento della politica estera europea. Washington detiene ancora un grande potere in Europa, e talvolta fa pressione sui governi europei con lo scopo di mantenere l'Europa all'interno dell'Alleanza Atlantica, e di non formare un esercito autonomo. Più volte, soprattutto negli ultimi anni, gli Stati Uniti hanno fatto capire agli europei di dover investire di più in spese militari, ma questo solo in un'ottica di rafforzare la NATO in generale, non solo l'Europa.

Questi sono i principali fattori che non permettono ancora oggi, a 74 anni di distanza dall'istituzione della CECA, di creare una politica estera europea efficace. La pressione americana, che rimane molto forte nonostante la fine della Guerra Fredda e la volontà dei governi europei di non cedere ulteriore potere a un'istituzione sopranazionale, in contrasto con i tentativi di riforma attuati dalle istituzioni europee, hanno generato una situazione in cui l'UE potrebbe già avere gli strumenti necessari per attuare una forte politica estera, ma la mancanza di una volontà politica che li metta in funzione rende la PESC un'istituzione molto meno proficua di quello che potrebbe essere.



C. Rogel, *The breakup of Yugoslavia and the war in Bosnia*, Greenwood press, Westport, 1998

E. Salvati, "Ernst Haas e la teoria neofunzionalista", *Maestri delle scienze sociali*. Limina Mentis, 2014

[https://www.researchgate.net/profile/Eugenio-Salvati/publication/283732126\\_Ernst\\_Haas\\_e\\_la\\_teorìa\\_neofunzionalista/links/56461d2f08ae54697fb9d543/Ernst-Haas-e-la-teoria-neofunzionalista.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Eugenio-Salvati/publication/283732126_Ernst_Haas_e_la_teorìa_neofunzionalista/links/56461d2f08ae54697fb9d543/Ernst-Haas-e-la-teoria-neofunzionalista.pdf)

Esito del Consiglio Affari esteri dell'UE del 14 marzo 2016

<https://www.consilium.europa.eu/media/22914/st07042en16.pdf>

E. Thevenin, "Conclusions on contestation of EU foreign policy: diverse causes, various modes and multiple effects?", *Global Affairs* 6:4 (2020), pp. 451-459

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23340460.2020.1892417>

"EU Sanctions Map" (07/08/2023)

<https://sanctionsmap.eu/#/main>

European Community: Declaration On Yugoslavia And On The Guidelines On The Recognition Of New States

[https://www.jstor.org/stable/20693758?saml\\_data=eyJzYW1sVG9rZW4iOiJhMzc4MzIwZi02MzQ3LTRhOGUtYTExNS1hOWI0ZTE1NGIxMWQjLCJpbmN0aXRldGlvbkklcyI6WyJINDE3YzhkNS0wMWU2LTO3NjEtYmUwNS03MjQ4NmQ2OGJIZDMiXX0&seq=1](https://www.jstor.org/stable/20693758?saml_data=eyJzYW1sVG9rZW4iOiJhMzc4MzIwZi02MzQ3LTRhOGUtYTExNS1hOWI0ZTE1NGIxMWQjLCJpbmN0aXRldGlvbkklcyI6WyJINDE3YzhkNS0wMWU2LTO3NjEtYmUwNS03MjQ4NmQ2OGJIZDMiXX0&seq=1)

G. Dattilo, *Politica estera e sicurezza comune nell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 1996

H. Wyatt-Walter, *The European community and the security dilemma : 1979-92*, MacMillan, New York, 1997

J. Barber, *Economic Sanctions as a Policy Instrument*, *International Affairs*, 55:3, 1979, pp.367-384

<https://www.jstor.org/stable/2615145?searchText=%27Economic+Sanctions+as+a+Policy+Instrument%27%2C&seq=18>

J. Bergmann, “Mediating International Conflicts: The European Union as an Effective Peacemaker?”, *Journal of Common Market Studies* 53:5 (2015), pp. 957-975

[https://www.researchgate.net/publication/276364448\\_Mediating\\_International\\_Conflicts\\_The\\_European\\_Union\\_as\\_an\\_Effective\\_Peacemaker](https://www.researchgate.net/publication/276364448_Mediating_International_Conflicts_The_European_Union_as_an_Effective_Peacemaker)

J. Bugajski, “Only Nato Can Defend Europe”, *European View* 15:1 (2016), pp. 27-35

<https://journals.sagepub.com/doi/10.1007/s12290-016-0383-9>

J. Howorth, “The EU’s chair was missing at the Ukraine table”, *European View* 21:1 (2022), pp. 27-35

<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/17816858221089371?icid=int.sj-full-text.similar-articles.4>

K. Raik, “Tackling the constraints on EU foreign policy towards Ukraine: from strategic denial to geopolitical awakening”, *JOINT* 20 (2023), pp. 3-38

[https://www.iai.it/sites/default/files/joint\\_rp\\_20.pdf](https://www.iai.it/sites/default/files/joint_rp_20.pdf)

“La risposta dell'UE all'invasione russa dell'Ucraina”, Consiglio Europeo (13/08/2023)

<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-response-ukraine-invasion/>

Leo Tindemans, European Union. Report by Mr. Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council. *Bulletin of the European Communities, Supplement 1/76*. (commonly called the Tindemans Report), su *Archive of European Integration*, University of Pittsburgh

<https://aei.pitt.edu/942/>

L. Lonardo, *Russia's 2022 war against Ukraine and the Foreign Policy reaction of the EU. Context, Diplomacy and Law*, MacMillan, New York, 2022

M. E. Smith, “European Foreign Policy as a research field: an historical and conceptual overview”, *EUSA Conference*, Los Angeles, CA (2009)

<https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=499052b4aafdcf16df00679172fab32fff1f7de>

N. Malcolm, *Bosnia: A Short History*, 1994, New York University Press

M. Smith, “De-Europeanisation in European foreign policy-making: assessing an exploratory research agenda”, *Journal of European Integration* 43:5 (2021), pp. 637-649

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07036337.2021.1927012>

N. Pirozzi, “La politica estera, di sicurezza e di difesa dell’Unione europea: funzionamento e proposte di riforma”, *Osservatorio di Politica Internazionale Approfondimento* 194 (2022), p.3-23

[https://www.iai.it/sites/default/files/pi\\_a\\_194.pdf](https://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_194.pdf)

P. Muller, “The Domestic Challenge to EU Foreign Policy-Making: From Europeanisation to de-Europeanisation?”, *Journal of European Integration* 43:5 (2021), pp. 519-534

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07036337.2021.1927015>

P. Viggo Jakobsen, “Multilateralism matters, but how? The impact of multilateralism on great power policy towards the break-up of Yugoslavia”, *Cooperation and Conflict* 30:4 (1995), pp. 365-398

[https://www.jstor.org/stable/45083828?saml\\_data=eyJzYW1sVG9rZW4iOiI2ZDk1OD E2My04MTM3LTQ3YzktOGZmNC02Yjc0M2IyZDQ4MUYiLCJpbnN0aXRldGlvbk lkcyI6WyJINDE3YzhkNS0wMWU2LTQ3NjEtYmUwNS03MjQ4NmQ2OGJlZDMiX X0&seq=1](https://www.jstor.org/stable/45083828?saml_data=eyJzYW1sVG9rZW4iOiI2ZDk1OD E2My04MTM3LTQ3YzktOGZmNC02Yjc0M2IyZDQ4MUYiLCJpbnN0aXRldGlvbk lkcyI6WyJINDE3YzhkNS0wMWU2LTQ3NjEtYmUwNS03MjQ4NmQ2OGJlZDMiX X0&seq=1)

R. A. Wessel, “Common Foreign, Security, and Defense Policy”, (in) *A Companion to European Union Law and International Law*, cured by Dennis Patterson, John Wiley & Sons (2016), pp. 394-412

[https://www.researchgate.net/publication/315051646\\_Common\\_Foreign\\_Security\\_and\\_Defense\\_Policy\\_PattersonA\\_Companion\\_to\\_European\\_Union\\_Law\\_and\\_International\\_Law](https://www.researchgate.net/publication/315051646_Common_Foreign_Security_and_Defense_Policy_PattersonA_Companion_to_European_Union_Law_and_International_Law)

R. Goralski, World War II Almanac, 1939–1945: a political and military record, Random House, New York

Russia's 2022 War Against Ukraine and the Foreign Policy Reaction of the EU

<https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-031-18694-3>

The referendum on independence in Bosnia-Herzegovina, Conferenza sulla Sicurezza e sulla Cooperazione in Europa, 12 marzo 1992, ProQuest,

<https://li.proquest.com/elhpdf/histcontext/CMP-1992-CSC-0012.pdf>

Trattato di Amsterdam (1997)

<https://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-it.pdf>

Trattato di Maastricht (1992)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT>

Trattato di Nizza (2001)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=MT>

Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa – Per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali.

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/it/pdf>

U. Vesa, “Prospects of security communities: on the relevance of Karl W. Deutsch’s contribution”, Peace Research, 31:1 (febbraio 1999), pp. 18-25

[https://www.jstor.org/stable/23607843?saml\\_data=eyJzYW1sVG9rZW4iOiJiMjFiMzY5Zi00NGJkLTQ2M2YtYjUxNi1kNDQyN2NjNjg2M2UiLCJpbmN0aXR1dGlvbklkcyI6WyJINDE3YzhkNS0wMWU2LTI0M2NjEtYmUwNS03MjQ4NmQ2OGJlZDMiXX0&seq=1](https://www.jstor.org/stable/23607843?saml_data=eyJzYW1sVG9rZW4iOiJiMjFiMzY5Zi00NGJkLTQ2M2YtYjUxNi1kNDQyN2NjNjg2M2UiLCJpbmN0aXR1dGlvbklkcyI6WyJINDE3YzhkNS0wMWU2LTI0M2NjEtYmUwNS03MjQ4NmQ2OGJlZDMiXX0&seq=1)