

THE EUROPEAN UNION: a united external action for an intergovernmental actor

Questa tesi si pone l'obiettivo di analizzare, utilizzando le classiche teorie delle Relazioni Internazionali, il possibile ruolo dell'Unione Europea all'interno del contesto internazionale. Nello specifico, l'analisi si concentra sulla capacità di questo attore di agire in modo unitario nelle relazioni con l'esterno, nonostante mantenga ancora grandi peculiarità di matrice intergovernativa, poiché gli Stati Membri posseggono tuttora vasta autonomia, in modo specifico per ciò che concerne le politiche estere. Innanzi tutto, per poter analizzare questo argomento, è necessaria una descrizione dei principali approcci utilizzati negli studi internazionali ai fini della identificazione delle caratteristiche fondamentali dell'Unione Europea (UE), in modo da poter analizzare come questa entità si sia sviluppata nel corso degli anni e di quanta capacità d'azione sarà in grado di ottenere nel futuro, specialmente a fronte di un ambiente globale esterno fortemente mutato ed incerto, in cui forze di diversa e molteplice matrice stanno emergendo. Nello specifico, numerose sono le critiche mosse all'Unione Europea per le scarse capacità mostrate nello scenario globale a causa delle diversità interne.

Pertanto, utilizzando le tre più importanti teorie delle relazioni internazionali, Realismo, Liberalismo e Costruttivismo, andremo a delineare i tratti fondamentali dell'UE. Successivamente si approfondirà il tema del rapporto tra l'attore Europeo e gli Stati Membri, nello specifico evidenziando i punti deboli e di forza che derivano dalla compartecipazione di istituzioni sovranazionali e singoli stati nei processi decisionali; inoltre per esaminare al meglio il ruolo dell'UE, verranno contrapposti due segmenti fondamentali dell'azione di questo attore: da una parte, la forza economica della UE (nello specifico relazionata alla grave crisi economica che sembra mettere a dura prova la struttura europea), e dall'altra le capacità militari e di difesa della stessa, che molto spesso sono state prese ad esempio come dimostrazione delle inefficienze europee. Da ultimo, è possibile utilizzare un caso studio di grande attualità, le politiche di gestione delle problematiche ambientali, in modo da poter definire se per l'Unione vi siano effettivamente i presupposti per diventare una potenza globale, per lo meno in determinati settori, mantenendo una distinzione netta tra Stati Membri ed istituzioni sovranazionali e facendo in modo che questa molteplicità di attori possa coesistere in modo fruttuoso sotto la denominazione di Unione Europea.

Capitolo I: Teorie classiche delle Relazioni Internazionali applicate alla politica estera dell'UE

L'Unione Europea è ufficialmente sorta nel 1992, con il Trattato di Maastricht con il quale si configura una entità sovranazionale che, per caratteristiche peculiari si distingue dalla sommatoria delle singole unità costituenti che, all'epoca, erano 12 Stati. E' interessante notare come sia possibile concepire l'Unione Europea in modi diversi, a seconda dell'approccio utilizzato.

1. Realismo

L'elemento fondante dell'approccio realista è l'autonomia degli stati, i quali sono visti come entità autonome che compongono il sistema internazionale caratterizzato da anarchia; quest'ultima caratteristica è propria di un contesto nel quale nessun attore interferisce all'interno delle realtà degli altri. Le relazioni internazionali secondo la visione realista sono un gioco a somma zero, per cui si intende che il raggiungimento di un obiettivo da parte di uno stato comporta sempre la perdita da parte di un altro attore nella scena internazionale. Lo scopo fondamentale degli stati è mantenere la propria sicurezza, ed è proprio per questo motivo che il sistema diplomatico e la forza militare sono due fattori predominanti nelle politiche nazionali; ma certamente è possibile considerare anche altri obiettivi, quali quello economico, purché non definiti come priorità, ma piuttosto di secondaria importanza. Queste sono le ragioni fondamentali per cui una organizzazione internazionale come l'UE è vista meramente come uno strumento in mano agli stati da sfruttare per il raggiungimento dei propri scopi.

E' possibile far uso di una seconda tipologia teorica che, partendo da elementi realisti, si sposta in direzione di una visione più moderata del sistema globale: il Neorealismo, che ad una visione anarchica del sistema internazionale associa l'importanza delle questioni economiche per la sopravvivenza degli stati. Numerose sono le definizioni e classificazioni che si sono succedute nella storia dell'analisi internazionale, ma di notevole rilevanza è la definizione di UE che viene data dal neorealista Toje, il quale ne parla come "*small power*" composta da quattro caratteristiche fondamentali delle quali la prima è la necessità di dipendere da una potenza di maggiore rilievo per il raggiungimento dei propri scopi quali sicurezza e capacità d'influenza. Effettivamente è impossibile negare come l'UE abbia sempre avuto bisogno del sostegno o addirittura dell'intervento degli Stati Uniti nell'ambito delle politiche militari; ciò esemplifica una seconda caratteristica di questo tipo di potenze, ossia la necessità di mantenere il proprio status il più neutrale possibile, cercando di attivarsi a seconda del comportamento dei propri alleati; la terza caratteristica è che questo tipo di attore preferisce svilupparsi all'interno di un ordine internazionale predefinito, a causa delle proprie scarse autonomie militari, piuttosto che tentare un rivoltamento dello stesso. Per questi motivi il principale scopo della UE è, al momento, tentare di trasporre a livello internazionale interessi interni, in modo da raggiungerli grazie al contributo di altri attori globali. Derivante da quest'ultimo elemento, è possibile definire una quarta caratteristica, ossia il fatto che questi tipi di potenze siano 'amanti della legge' in quanto ciò gli permette di ridurre i costi delle proprie politiche estere e al contempo trovare legittimazione per le proprie azioni. Infine, questi soggetti sono 'difensivi di natura', poiché la loro capacità di influenza è assai ridotta e solitamente non si estende al di là delle aree di vicinato. Interessante come quest'ultima connotazione possa fare riferimento alla visione del costruttivista Wæver, il quale parla di una capacità d'influenza dell'UE direttamente proporzionale alla vicinanza geografica dal soggetto da persuadere.

Molti sono i problemi relativi alla definizione della capacità d'azione dell'UE. In primo luogo molte sono le critiche mosse dai neorealisti, secondo cui questo attore ha una azione

frammentata e poco coesa che comporta innumerevoli sprechi ed un basso livello di coesione tra gli Stati Membri. Altri autori, come il realista Posen, fanno riferimento alle capacità di strategia militare europea meramente come uno strumento di monopolio nelle mani delle maggiori potenze europee (nello specifico Francia e Gran Bretagna).

2. Liberalismo

La significativa differenza rispetto al realismo riguarda la individuazione dei soggetti che vengono resi protagonisti nell'ambito internazionale: oltre agli stati infatti vengono presi in considerazione organizzazioni internazionali, multinazionali economiche ed Organizzazioni Non Governative (ONG), con ciò sottolineando il ruolo di aspetti di natura economica, normativa e culturale. Una seconda caratteristica distingue la teoria liberalista dal Realismo e concerne i guadagni assoluti: nell'ordine internazionale infatti il raggiungimento dei propri obiettivi può contribuire a migliorare la condizione di altri attori.

Tra le numerose analisi, di fondamentale rilevanza per mettere in relazione il pensiero realista con quello liberale risulta l'articolo di Robert Kagan '*Power and Weaknesses*' in cui l'autore utilizza ciò che Nye definisce *soft power* come l'unico tipo di approccio che l'UE può permettersi, in quanto il ruolo di difensore globale attraverso l'*hard power* è impersonificato dagli Stati Uniti; infatti all'interno della zona desecurizzata europea è possibile vivere un equilibrio di pace e unità, lontano dalle caratteristiche hobbesiane del mondo esterno in cui terrorismo, catastrofi e armi di distruzione di massa vengono tenuti sotto controllo dagli statunitensi. Due sono le visioni che possono essere prese in considerazione quando si tratta della capacità di azione dell'UE da un punto di vista liberale.

La prima definizione è quella di potenza civile, termine già utilizzata da Hedley Bull nel 1982. I notevoli cambiamenti che l'Europa ha vissuto a partire soprattutto dalla fine della Guerra Fredda hanno portato alla creazione di un'entità sovranazionale in grado di distinguersi per capacità di influenza e credibilità. La più rilevante caratteristica di una potenza civile è la centralità del proprio potere economico, l'importanza della cooperazione diplomatica per la risoluzione delle controversie internazionale ed infine l'utilizzo di istituzioni sovranazionali, giuridicamente vincolanti, al fine di promuovere il progresso internazionale. Nonostante ciò, Mario Teló sostiene che, in un contesto globalizzato come quello presente, si necessiti capacità di utilizzare sia strumenti di persuasione che di coercizione, anche di tipo militare, nel caso si tratti di missioni umanitarie e di peacekeeping. Infine l'azione militare della UE come potenza civile non deve essere vista come metodo per ottenere un ruolo maggiore da un punto di vista internazionale, bensì come azione che dipende dalle forze interne e dalla legittimazione che viene data dagli Stati Membri alle diverse scelte politiche.

La seconda tipologia di potere di cui la UE fa uso è quella normativa, secondo la cui definizione si intende la capacità di modellare il significato di "normale" all'interno delle

relazioni internazionali. Chiaramente la UE può essere definita potenza normativa in base ai propri obiettivi di pace, libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e del principio di legalità, raggiungibili in assenza di forza coercitiva. Questi valori, uniti ad altre norme quali solidarietà sociale o il principio di non discriminazione e lo sviluppo sostenibile, espressi all'interno dei così detti Criteri di Copenhagen del 1993, dimostrano la volontà di trasporre a livello regionale valori di carattere globale e farli divenire oggetto fondamentale dell'azione europea. I metodi di diffusione di tali parametri sono numerosi: dall'utilizzo di mezzi informali a quelli identitari, o a metodi più classici che alternano l'uso di ricompense o punizioni (solitamente di matrice economica) per influenzare la controparte.

3. Costruttivismo

Quest'ultimo approccio si basa sul concetto di idea, intesa come insieme di valori, identità e immagini, attraverso la quale è possibile costruire e modellare il comportamento degli stati, i quali vengono considerati come i principali attori all'interno del contesto internazionale; per questo motivo, gli interessi degli stati prendono forma attraverso un processo di interazione con altri attori interni al sistema globale. A causa di tale definizione, l'UE può essere percepita come un attore in quanto è ritenuta tale da una molteplicità di altri soggetti, nonostante essa non sia ancora completamente sviluppata come attore internazionale. Per definire le proprie capacità, è necessaria l'analisi di tre fattori: la struttura all'interno della quale la UE agisce, l'abilità di farsi percepire come un agente internazionale importante, in grado di dare forma a identità, prospettive e percezioni, ed infine la capacità di agire.

Capitolo II: come l'UE attua la propria politica estera

Molti sono stati gli elementi di cambiamento negli ultimi vent'anni della storia dell'UE, non da ultimo i processi di allargamento territoriale del 2004, 2009 e del 2013, con l'entrata della Croazia, il ventottesimo Stato Membro dell'UE. Importanti miglioramenti sono stati raggiunti con l'istituzione del secondo pilastro, la PESC (Politica Estera e di Sicurezza Comune nonostante persistano problemi di concretezza e di azione comune, non risolti completamente neanche con la creazione nel 2009 del Servizio Europeo per l'Azione Esterna. Dopo aver definito cosa si intende per azione esterna (vista sia come influenza che come *governance*), è opportuno far uso delle tre tipologie di istituzionalismo (teoria della scelta razionale, istituzionalismo sociologico e storico) per comprendere l'approccio utilizzato dall'UE, che viene analizzato da due punti di vista: il primo riguarda la struttura (intergovernativa e comunitaria), mentre il secondo riguarda la qualità dell'azione (in particolare economica e relativa alla sicurezza).

L'approccio comunitario non si è ancora esplicitato in modo totale, ma viene utilizzato per il raggiungimento di specifici interessi comuni e si basa su un equilibrio tra strumenti di tipo politico e strutture per processi decisionali funzionali ed efficienti. Affinché queste procedure siano efficaci si necessita coerenza, un elemento fondamentale che può essere considerato secondo diverse accezioni (verticale, orizzontale, strategica, narrativa e coerenza con gli

impegni esterni). Una delle critiche più forti, mosse contro questo tipo di approccio riguarda la relazione che intercorre tra l'aumento delle politiche comunitarie e la crescente complessità del sistema che porta gli Stati Membri a continue deroghe ed eccezioni.

L'approccio intergovernativo invece si basa su una visione dell'UE come strumento in mano ai singoli stati, i quali continuano ad essere i veri detentori della sovranità, e che quindi tendono ad enfatizzare il ruolo di quelle istituzioni sovranazionali, come il Consiglio Europeo, che, formato dai governi ed i ministri, può meglio rappresentare un luogo istituzionale per la tutela degli interessi nazionali. Per questi motivi, gli accordi avvengono secondo un processo decisionale basato sull'accettazione del minimo comun denominatore, relativo a interessi economici e negoziazioni. Elementi interni di tipo identitario devono quindi essere presi in considerazione, primo fra tutti l'intensità relativa agli interessi nazionali, motore principale dell'azione degli stati.

L'ipotesi su cui si basa questa tesi è la possibilità di far coesistere le due teorie in modo produttivo. Nonostante gli Stati Membri mantengano ancora come obiettivi fondamentali i propri interessi nazionali, rimane comunque la necessità di operare in maniera coordinata, così da facilitare processi di raggiungimento di obiettivi comuni. Per rendere ciò possibile, un elemento fondamentale è la possibilità di partire da un background culturale simile, elemento tipicamente riconducibile all'istituzionalismo sociologico, che permette la possibilità di detenere una serie di valori comuni utili al raggiungimento di obiettivi comuni.

Allo stesso modo il fattore temporale è di notevole rilevanza, in quanto, una visione di lungo termine, permette di dimostrare che attraverso processi di socializzazione, le politiche dei singoli Stati Membri si siano "europeizzate", permettendo all'UE di configurarsi come attore unitario nella sfera internazionale, nonostante gli stati mantengano una posizione predominante nella scelta delle politiche rivolte all'esterno. Interessante risulta inoltre la possibilità di dimostrare come, in determinate circostanze, sia più utile avere un numero cospicuo di piccole unità a favore di una determinata politica, piuttosto che una entità sommatoria delle singole parti che parli per tutte. Il caso è stato dimostrato da Karen Smith, in un contesto in cui gli Stati Membri dell'UE hanno numericamente dimostrato la loro volontà di proteggere i diritti umani, all'interno di una organizzazione internazionale dove vi erano numerose forze contrastanti.

Per quanto riguarda la capacità d'azione dell'attore Europeo sono state prese in esempio due visioni dell'UE: come potenza economica e come potenza difensiva e militare. Nel primo caso risulta che, nonostante la crisi globale sviluppatasi nel 2007 continui ad avere un grande impatto negativo sull'economia europea, vi sono dati, spesso poco evidenziati, che delineano elementi in favore dell'economia dell'UE rispetto a quella degli Stati Uniti. Di indubbia rilevanza sono però le nuove economie dei BRICS, in particolare Cina ed India che nel giro di pochi decenni diventeranno le economie più forti a livello globale.

Le sfide derivanti dalle politiche di difesa e sicurezza sembrano essere di più complessa

risoluzione, vista la dipendenza che le scelte di questo genere hanno rispetto ai singoli Stati Membri, i quali sono ancora gli agenti dominanti riguardo tali problematiche. Di difficile trattazione è a tal proposito la relazione con gli Stati Uniti; il caso dell'intervento armato in ex Jugoslavia ha definitivamente convinto i paesi Europei maggiori quali Francia e Gran Bretagna, della necessità di costituire una propria politica estera di sicurezza, in grado di poter intervenire al di fuori delle frontiere europee senza l'intervento continuo degli Stati Uniti o della NATO. Il ruolo dell'UE sta comunque dando segni positivi riguardo le nuove minacce alla sicurezza non solo europea ma più in generale globale, come il terrorismo, la proliferazione di armi di distruzione di massa e problematiche relative alla sicurezza informatica o energetica.

Capitolo III: Possibile ruolo di leader per l'UE in ambito ambientale

Le politiche ambientali stanno diventando uno dei temi fondamentali a livello globale e l'UE sembra stia tentando di dimostrare le proprie capacità di leader globale in tale ambito. Nello specifico uno dei temi più importanti è quello del cambiamento climatico, argomento su cui le istituzioni europee continuano ad insistere, dimostrando capacità di gestione del problema in modo autonomo e coeso. Le ragioni per cui l'UE ha intrapreso questo percorso sono molteplici. Innanzitutto già dagli anni '90 gli Stati Uniti hanno espressamente manifestato la propria contrarietà ad attività a tutela dell'ambiente che possano in qualche maniera limitare o danneggiare la propria economia. In secondo luogo vi sono ragioni economiche da tenere in considerazione, come la possibilità di ottenere segnali positivi in termini di produttività e competizione derivanti da uno sviluppo economico dell'area eco-sostenibile. Per questi motivi, e date le rinomate capacità dell'UE in questo ambito, l'entità Europea insiste nell'integrare obiettivi a favore dell'ambiente all'interno dei propri accordi commerciali con paesi terzi. Infine, da non sottovalutare è la possibilità di ottenere utili soluzioni alla importazione continua di petrolio che, qualora le politiche di sviluppo sostenibile funzionassero, potrebbe diminuire e portare ad una maggiore autonomia energetica dell'area europea.

L'UE ha dimostrato positive capacità di negoziazione soprattutto durante i vertici che hanno portato alla formazione del Protocollo di Kyoto e ciò è stato anche dimostrato dal fatto che la comunità internazionale riconosce in maniera totale la capacità di attività del soggetto europeo, come entità distinta dai propri Stati Membri. Nonostante questo, l'incontro, organizzato dalle Nazioni Unite, avvenuto a Copenhagen nel 2009 ha dimostrato ancora una volta le difficoltà di unificare sotto una unica visione, una molteplicità d'interessi e necessità come le obiezioni relative al commercio del diritto di emissione di CO₂. È per questi motivi che una delle critiche più aspre che vengono mosse all'UE riguarda le eccessive forze e quantità di tempo che occorrono a questo attore per decidere una linea comune da seguire nelle negoziazioni internazionali, energie che potrebbero essere utilizzate per contrattare con paesi terzi le proprie posizioni.

Ma obiettivi positivi sono stati raggiunti; nei casi in cui l'UE è stata appoggiata dai propri Stati Membri, essa ha dimostrato grandi capacità di leadership, come è avvenuto nel 2011 a

Durban durante la conferenza sul cambiamento climatico, evento in cui l'UE è stata in grado di mostrarsi non solamente un attore unitario, ma anche un ottimo mediatore tra le parti, riuscendo a raggiungere buoni risultati da monitorare nel lungo periodo.