

Dipartimento di Scienze Politiche

Corso di Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali

Cattedra di Politiche Pubbliche Internazionali

***L'IMPEGNO DELL'UNIONE EUROPEA IN LIBIA: LUCI ED
OMBRE DELLA POLITICA DI SICUREZZA E DIFESA
COMUNE DELL'UNIONE EUROPEA (PSDC)***

Relatore

Prof. Mattia Guidi

Candidata

Veronica Gioia

Matr.631952

Correlatore

Prof. Maria Elena Cavallaro

ANNO ACCADEMICO 2017/2018

*A mio papà Angelo,
a mio nonno Emilio
per essermi accanto in ogni momento.*

INDICE

| | |
|---|----|
| INTRODUZIONE | 4 |
| 1. Le basi teoriche e di sviluppo della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC) dell'Unione Europea | 7 |
| 1.1. Introduzione..... | 7 |
| 1.2. Metodologia e strategia di ricerca..... | 8 |
| 1.3. Approcci teorici..... | 11 |
| 1.3.1. L'approccio Neo-istituzionalista..... | 12 |
| 1.3.2. Il Neo-istituzionalismo razionale..... | 15 |
| 1.3.3. Il Neo-istituzionalismo sociologico..... | 17 |
| 1.3.4. Il Neo-istituzionalismo storico..... | 19 |
| 1.4. La PSDC e il paradigma Neo-istituzionale..... | 20 |
| 1.5. Limitazioni teoriche..... | 22 |
| 1.6. Nascita ed evoluzione della Politica Europea e di Sicurezza Comune (PESC)..... | 24 |
| 1.7. Conclusione..... | 30 |
| 2. La politica di Sicurezza e Difesa Comune dell'Unione Europea (PSDC) | 32 |
| 2.1. Introduzione..... | 32 |
| 2.2. Le origini, il panorama storico e le novità introdotte dal Trattato di Lisbona..... | 34 |
| 2.3. I principi fondamentali della PSDC..... | 38 |
| 2.3.1. La Strategia di Sicurezza Europea (SSE)..... | 40 |
| 2.3.2. Il "Comprehensive Approach" utilizzato dall'Unione Europea nei conflitti esterni..... | 42 |
| 2.4. I principali obiettivi e compiti della PSDC..... | 44 |
| 2.4.1. La sfera militare..... | 46 |
| 2.4.2. La sfera civile..... | 47 |
| 2.4.3. Le missioni e le operazioni della PSDC..... | 49 |
| 2.5. I principali attori nell'ambito della PSDC..... | 51 |
| 2.5.1. Forme e meccanismi di cooperazione..... | 56 |
| 2.6. Critiche e percezioni della stagnazione della PSDC..... | 58 |
| 2.7. Conclusione..... | 60 |

| | | |
|-----------|---|-----|
| 3. | L'impegno dell'Unione Europea in Libia post-2011 | 62 |
| 3.1. | Introduzione | 62 |
| 3.2. | L'assetto istituzionale dell'Unione Europea | 64 |
| 3.2.1. | La Politica Estera di Sicurezza Comune (PESC) nel Trattato di Lisbona | 66 |
| 3.2.2. | I prodromi dell'intervento dell'Unione Europea nella crisi libica | 70 |
| 3.3. | La PSDC in azione in Libia | 75 |
| 3.3.1. | Le problematiche della PSDC nel panorama libico | 78 |
| 3.3.2. | Le critiche mosse all'Unione Europea in Libia | 82 |
| 3.4. | La missione EUBAM Libia (2013) | 84 |
| 3.4.1. | Le origini, gli obiettivi e gli sviluppi principali di EUBAM Libia | 86 |
| 3.4.2. | I principali ostacoli della missione EUBAM Libia | 92 |
| 3.4.3. | Le carenze strategiche della missione EUBAM Libia | 94 |
| 3.5. | L'operazione EUNAVFOR MED Libia (2015) | 96 |
| 3.5.1. | Le origini, gli obiettivi e gli sviluppi principali di EUNAVFOR MED | 98 |
| 3.5.2. | I principali ostacoli dell'operazione EUNAVFOR MED | 106 |
| 3.6. | Conclusione | 109 |
| | CONCLUSIONE | 111 |
| | BIBLIOGRAFIA | 120 |
| | SITOGRAFIA | 128 |

INTRODUZIONE

“European defence matters [...] it matters tremendously. It matters for the security of our citizens and our home countries, and to uphold our interests and values in the world”.¹

Questa dichiarazione del Presidente del Consiglio Europeo Van Rompuy del Marzo 2013 dimostra l’effettiva difficoltà organizzativa in cui si trovava l’Unione Europea, in special modo la PSDC, di fronte all’evolversi della crisi libica iniziata nel 2011, che è emblematica dell’instabilità della situazione che necessita, secondo Van Rompuy, di un intervento proattivo dell’Europa per ristabilire gli equilibri, prevenire i conflitti e costruire quella fiducia e collaborazione per una reale difesa comune.

La Libia nel 2011 riversava in una situazione di evidente instabilità dove vedeva opposte le forze guidate da Mu’ammар Gheddafi e quelle dei rivoltosi, riunite nel Consiglio Nazionale di Transizione (CNT). Le prime proteste erano scoppiate nella città di Bengasi, nel mese di febbraio, ed avevano portato allo scoppio di una vera e propria insurrezione con l’intervento delle forze armate interne per reprimere la rivolta popolare, e quelle esterne a loro difesa. L’intervento delle Nazioni Unite nello stesso mese, era una conseguenza dell’approvazione della Risoluzione 1970 che condannava l’uso della forza da parte del regime di Mu’ammар Gheddafi contro i manifestanti partecipanti alla rivolta e imponeva una serie di sanzioni internazionali al paese nordafricano. Di fronte alla crescente violenza, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite aveva avviato la discussione sulla *Risoluzione n. 1973* volta ad istituire una *no-fly zone* e ad autorizzare gli Stati membri ad *“adottare tutte le misure necessarie (...) per proteggere i civili (...) escludendo nel contempo una forza di occupazione straniera”*.²

In questa situazione un’eventuale operazione della Politica di Sicurezza e di Difesa Comune dell’Unione Europea non era stata provvedere all’organizzazione di un intervento che avrebbe aiutato la Libia ad uscire dalla crisi.

Per capire quali siano state le peculiarità, positive e negative, dell’intervento della PSDC in

¹ https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/136394.pdf

² S/RES/1973 (2011)

Libia nel periodo post-2011, il lavoro si articolerà in tre capitoli. Nel primo capitolo, verrà analizzata la PSDC, parte integrante della Politica estera e di Sicurezza Comune (PESC), che è una delle politiche più giovani con solidi valori nell'ambito dell'Unione Europea.

La storia della PSDC verrà analizzata come un percorso ricco di cambiamenti e continui adattamenti alla luce delle attuali sfide che riguardano il panorama internazionale ed europeo. Verrà analizzato l'intervento europeo in Libia nel periodo post-2011, basato soprattutto sul *Comprehensive Approach*, un approccio globale che definisce in modo sistematico le capacità, le procedure e gli obiettivi che gli attori dell'UE devono mettere in atto al fine di conseguire un maggiore uso strategico e congiunto degli strumenti di azione esterna.

Dal punto di vista metodologico, verrà adottato un approccio comparativo, volto a chiarire quali siano le principali similitudini e differenze che riguardano lo studio della PSDC. In particolare, il quadro metodologico si propone di analizzare i tre approcci Neo-istituzionali: razionale, sociologico e storico. La triplice prospettiva teorica fornisce il contributo per analizzare la domanda di ricerca a cui si vuole rispondere: l'esistenza di fattori che influenzano le decisioni della PSDC nella crisi libica post-2011 in grado di dimostrare quale potrà essere la futura gestione del relativo settore politico. I tre approcci verranno esaminati per supportare la base teorica su cui si fondano la PSDC e il suo funzionamento.

Nel secondo capitolo verrà analizzata la PSDC nel suo primo impegno reale, portando alla luce gli elementi più importanti del *Comprehensive Approach*, i suoi sviluppi all'interno della sfera civile e militare, per comprenderne i principali attori, le forme e i meccanismi di cooperazione, e per formulare critiche riguardo alla percezione di stagnazione cui si è giunti dopo otto anni di impegno. L'aspetto più critico che si evidenzierà è l'incoerenza delle politiche di sicurezza dell'Unione Europea e sulla mancanza di un sistema efficace su cui si basano tali politiche. Verrà messo in luce il percorso evolutivo della PSDC dalle sue origini fino alle novità introdotte dal Trattato di Lisbona, i compiti e gli obiettivi legati all'implementazione delle Operazioni in ambito PSDC.

Nel terzo capitolo si analizzeranno i tre casi concreti delle operazioni PSDC: EUFOR Libia (2011), EUBAM Libia (2013) ed EUNAVFOR MED Sophia (2015) che hanno avuto l'obiettivo di arginare il traffico illegale di esseri umani nel Mediterraneo e di ripristinare la legalità nel paese nord africano.

Verrà esaminato il contesto operativo delle azioni partendo dalle loro origini, obiettivi e sviluppi, per considerare, poi, le cause principali che hanno spinto e spingono molte persone a

intraprendere il viaggio in mare alla ricerca di un rifugio sicuro. I due problemi si sovrappongono e gli scenari sono simili, ma non sovrapponibili: l'immigrazione illegale non origina dalla Libia, ma sulle sue coste trovano vita facile gli scafisti che mettono in atto la tratta di esseri umani; parallelamente la situazione di anarchia che regna in Libia spinge molti a lasciare il paese per un futuro più sicuro che, certamente, non sarà raggiunto con l'illegalità.

In questo contesto, tutt'altro che lineare, si sono realizzate le missioni dell'UE. EUFOR Libia, operazione approvata dal Consiglio europeo il 1° Aprile 2011, avrebbe dovuto essere un'operazione militare creata per l'assistenza umanitaria sostenuta dagli Stati membri dell'UE. Nonostante questi iniziali impulsi di intervento si vedrà come EUFOR Libia sia apparsa più come un gesto simbolico che come una risposta concreta alle esigenze emerse dalle Risoluzioni ONU. La seconda missione, EUBAM Libia, è stata sviluppata per offrire assistenza alla Libia, attraverso la PSDC e in contatto con le autorità libiche, al fine di rafforzare la gestione integrata delle frontiere. EUNAVFORMED Operazione Sophia, la terza missione, ha come scopo la soluzione della questione della migrazione, cerca di affrontarne le cause profonde, compresi i conflitti, la povertà e le persecuzioni che ne sono all'origine. Il mandato principale dell'operazione consiste nell'intraprendere, nell'ambito del Comprehensive Approach dell'UE, le azioni necessarie per smantellare il modello commerciale del contrabbando e la tratta di esseri umani nel Mediterraneo per prevenire perdite di vite umane. Si metteranno a confronto le tre Missioni ed Operazioni che hanno avuto luogo in Libia a partire dal 2011 ad oggi per compararne l'evoluzione, sebbene avvenute in tempi diversi, ma tenendo presente la comune origine, teorica ed organizzativa, nel grande contenitore della PESC. La Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC) dell'UE si pone altri obiettivi politici, ma la decisione tra le singole nazioni sono ancora un ostacolo alla loro realizzazione: ognuna di esse è troppo legata ai propri interessi per operare a favore di un più ampio disegno politico di pace e governabilità.

CAPITOLO I

Le basi teoriche della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC) dell'Unione Europea

1.1 Introduzione

I continui cambiamenti nell'ambito della sicurezza e difesa a livello internazionale, sono stati, nel corso del tempo, frutto di una necessaria analisi di ricerca continua che ha permesso di individuare corrette metodologie e adeguate strategie. Nel presente capitolo vengono analizzate a partire dal sostegno dell'Unione Europea per garantire la pace mediante una inscindibile connessione tra gli Stati membri per l'attuazione di una Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC). Una delle strategie messe in atto è quella delle missioni militari capaci di gestire urgenti crisi come quella libica (a partire dal 2011). Per analizzare la natura intrinseca della PSDC non si può prescindere dai tre approcci teorici utilizzati, derivanti dal filone teorico del Neo-istituzionalismo: razionale, sociologico e storico. La triplice prospettiva teorica, costituita dai tre approcci tra loro complementari, fornisce un quadro utile alla valutazione iniziale delle problematiche: porre le domande di ricerca per comprendere i fattori paralizzanti della PSDC nella crisi libica post-2011, le strade che essi intraprendono e gli effetti che causano per la futura gestione del settore politico.

Vengono poi analizzate le limitazioni teoriche derivanti dalle teorie Neo-istituzionaliste poiché la critica più frequente che viene mossa nei loro confronti è la tendenza ad enfatizzare l'importanza delle istituzioni nell'influenzare sia i risultati politici che i comportamenti umani. In quest'ottica appare chiaro che per analizzare la PSDC c'è bisogno di considerare ogni singolo processo di istituzionalizzazione.

È opportuno, inoltre, fornire le necessarie informazioni di contesto essendo la PSDC nata come un rafforzamento della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC).

Obiettivo del capitolo è fornire un quadro generale sulla PSDC alla luce dei cambiamenti che si sono verificati dalle sue origini, ponendo l'accento sugli strumenti, sulla letteratura e sugli attori intervenuti nel processo di sviluppo della PSDC, fino a rilevarne le motivazioni del fallimento a partire dalla crisi libica post 2011.

1.2 Metodologia e strategia di ricerca

In un contesto geopolitico in continua evoluzione, l'Unione Europea sembra fornire il giusto supporto per la ricerca del metodo che permette di stare al passo con i cambiamenti continui nell'ambito della sicurezza internazionale. Tuttavia, le aspettative esterne ed interne sono cresciute nel momento in cui la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) fu incorporata nel Trattato di Maastricht nel 1992 diventando un elemento fondamentale nell'ambito della cornice istituzionale dell'Unione Europea.³ Ci si aspettava che l'Unione Europea potesse colmare il gap esistente, evidenziato a livello internazionale, tra la sua crescente forza a livello economico e la scarsa potenza politica espressa.⁴ Purtroppo questa aspettativa è stata disattesa, tanto che Techau definisce la Politica estera come la “figliastra dell'Integrazione Europea”⁵ e la Politica Estera di Sicurezza Comune “la figliastra della Politica estera europea”.⁶ Quasi che non fosse frutto della politica europea, ma un suo derivato per rafforzare quanto già esistente. Si può notare che anche dopo ventisei anni di continui programmi di azioni e sforzi, la sfera della politica estera europea non è riuscita a compiere grandi passi in avanti nel panorama Europeo.⁷ La grande varietà di iniziative promosse in quest'ambito sono state sempre imperfette, e basate su decisioni contingenti, originate dalla necessità del momento, tralasciando gli obiettivi primari della Politica Estera Europea.⁸ Nonostante l'ultimo emendamento al Trattato di Lisbona abbia posto l'enfasi sullo sviluppo di un comune e coerente approccio europeo verso la politica estera e di sicurezza, ristrutturando e rafforzando la già esistente PESC e stabilendo nuovi orizzonti di azione, sia teorici che pratici, essi sembrano essersi rivelati fallimentari:⁹ entrambe le politiche, PESC e PSDC, sembrano aver raggiunto un punto critico

³ Lindstrom, Gustav (2012), The Development of CFSP and CSDP – European Integration: post World War II to CSDP, in: Rehr, Jochen/Weisserth, Hans-Bernhard (eds.), Handbook on CSDP – The Common Security and Defence Policy of the European Union, Second Edition, European Security and Defence College, Vienna, http://www.consilium.europa.eu/media/1823176/handbook_csdp-2nd-edition_web.pdf, p. 14 and Smith, Michael (2003), The framing of European foreign

⁴ . Vedi Hill, Christopher (1993), The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 31 no. 3, pp. 305-328.

⁵ Cf. Techau, Jan (2013b), What Makes a Successful Defence Summit?, in: Judy Dempsey's Strategic Europe, Carnegie Europe, Brussels, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=53157>.

⁶ Cfr. Ibid.

⁷ Teixeira, Nuno Severiano (2009), European defence: a future challenge, in: Vasconcelos de, Álvaro (ed.), What ambitions for European defence in 2020?, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Paris, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/What_ambitions_for_European_defence_in_2020.pdf, p. 137 f.

⁸ Howorth, Jolyon (2013), The European Council on Security and Defence: asking tough questions, European Geostrategy – Geopolitics from a European Perspective, Online Magazine, <http://www.europeangeostrategy.org/2013/12/european-council-security-defence-asking-tough-questions/>.

⁹ European Peacebuilding Liaison Office (2012), Common Foreign and Security Policy structures and instruments after the entry into force of the Lisbon Treaty, EPLO Briefing Paper 1/2012, Brussels,

che rende incerto l'indirizzo futuro dell'Unione Europea in questo ambito. Pertanto, si rende necessario indagare la Politica di Sicurezza e Difesa Comune, la più contestata, ma elemento fondamentale della PESC.

Le riflessioni accennate evidenziano la rigidità della PESC di fronte ai rapidi cambiamenti nel panorama internazionale, ciò induce a domandarsi perché l'Unione Europea ed i suoi Stati Membri non riescano a fronteggiarli adeguatamente.

Le cause possono essere ascritte a due filoni specifici: quelle che hanno origine e si sviluppano all'interno dell'Unione Europea e quelle che derivano da forze e circostanze esterne. Da qui si possono trarre, a seconda degli approcci teorici e delle prospettive analitiche utilizzate, diversi esiti e conclusioni.

I realisti ed i razionalisti, analisti teorici che adottano evidenti approcci diversificati, hanno influenzato le critiche alle problematiche della Politica Estera di Sicurezza e Difesa dell'Unione Europea enfatizzando principalmente i fattori esplicativi che ci permettono di comprendere la natura interna della PSDC. In particolare consentono di acquisire un nuovo e più eloquente quadro di analisi sul quale portare avanti la ricerca sulla Politica di Sicurezza e di Difesa Comune dell'Unione Europea superando la tensione generata dal dibattito relativo al successo o al fallimento delle missioni della PSDC. Ciò consente di far emergere la natura intrinseca della Politica di Sicurezza e di Difesa Comune dell'Unione Europea (PSDC), rilevandone i fattori responsabili del mancato dinamismo emerso durante la crisi Libica post-2011.

In quest'ottica è opportuno considerare l'aspetto metodologico che consente di definire e comprendere l'oggetto dell'analisi, la PSDC, esaminandone i principi guida che determinano l'acquisizione delle riflessioni teoriche che vi sottendono.¹⁰ È importante conoscere le tecniche utilizzate dagli studiosi per acquisire gli elementi della realtà da analizzare, proprie della ricerca scientifica e sociale, le quali rivelano, a loro volta, il modo in cui lo studioso stesso concepisce la realtà sociale.¹¹

In linea con l'obiettivo di ricerca si propone un quadro analitico costruito mediante la teoria che

http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/CSDP/EPLO_Briefing_Paper_1-2012_CFSP_After_Lisbon.pdf, pp. 1, 3 and 5.

¹⁰ Knutsen, Torbjørn L./Moses, Jonathon Wayne (2012), *Ways of knowing: competing methodologies and methods in social and political research*, Second Edition, Palgrave Macmillan, Basingstoke, p. 5.

¹¹ Bryman, Alan (2012), *Social Research Methods*, Fourth Edition, Oxford University Press, Oxford, p. 19 and Della Porta, Donatella/Keating, Michael (2008), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences – A Pluralist Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge, p. 20 f. and p. 25

sistematizza i risultati a breve termine nel campo politico. La teoria valorizza il processo di ricerca e le sue scoperte,¹² adottando l'approccio di tipo deduttivo proprio della ricerca sociale. Tuttavia l'inclinazione verso il ragionamento deduttivo non nega alcuni elementi induttivi, come sarà riconoscibile nelle considerazioni teoriche che valutano i diversi approcci di studio della PSDC.

L'orientamento verso la ricerca sociale è espresso in termini qualitativi con descrizioni e spiegazioni dettagliate per meglio interpretare eventi o cambiamenti al fine di comprendere la struttura, gli attori ed il contesto politico in cui si organizza ed agisce della PSDC.

Nel campo della politica europea la letteratura accademica si è evoluta a partire dal riconoscimento formale della PSDC nel 1998.

E' necessario considerare l'impatto che gli sviluppi esterni possono avere sulla Politica di Sicurezza e di Difesa Comune Europea alla luce delle diverse posizioni e prospettive accademiche che la riguardano. Essa rappresenta il *case study*, unico e complesso, difficile da comparare con processi politici studiati nel corso degli ultimi anni poiché si basa su un approccio strategico per l'elaborazione e l'attuazione del programma politico dell'UE che adotta strumenti diversificati (cooperazione, diplomazia e sviluppo) che accrescono il proprio ruolo nelle diverse fasi di attuazione della politica estera e di sicurezza.

Tra i metodi di ricerca qualitativa, quello ciò che consente di analizzare i dati, è il *case study o studio di caso*. Nella teoria elaborata da Yin, i *case study* identificati possono essere cinque, ma uno solo fa capo alla PSDC per le peculiarità che presenta: l'approfondimento dello studio degli *unique case*¹³ consente di determinarne le carenze e gli sviluppi possibili.

All'interno degli studi sulla sicurezza internazionale condotti dall'Istituto Affari Internazionali (IAI), la PSDC rappresenta un sistema di politica estera e di sicurezza più aperto, trasparente e responsabile.¹⁴

Per una più accurata comprensione della PSDC come oggetto della ricerca sociale e scientifica, è importante approfondirne la presentazione all'interno degli studi europei e internazionali.

La Politica di Sicurezza e di Difesa Europea esprime il desiderio dell'Unione Europea di

¹² Bryman, p. 24 f. and p. 45 f

¹³ Yin, Robert K. (2009), *Case Study Research: Design and Methods*, Fourth Edition, Sage Publications, Los Angeles, p. 47.

¹⁴ Si veda: Q. Gerrard, "The European External Action Service and the Common Security and Defence Policy (CSDP), in *Eu Crisis Management: Institutions And Capabilities In The Making*, IAI – Istituto Affari Internazionali, Roma 2012

sviluppare capacità militari e civili al fine di espanderne il potere a livello regionale e globale. Implicitamente la Politica di Sicurezza e di Difesa Comune europea sviluppa una sorta di *burden sharing*, condivisione di responsabilità, tra la NATO e l'Unione Europea. Si evidenzia la volontà di stabilire la cooperazione affinché la NATO diventi un'organizzazione militare più flessibile, capace di tenere sotto controllo le operazioni di *peace-enforcement* permettendo agli Stati membri dell'Unione Europea di avere più controllo sulle operazioni militari unilaterali. La complessità della Politica di Sicurezza e di Difesa Europea richiede un'analisi a diversi livelli, prendendo come riferimento dinamiche che vanno dalle relazioni bilaterali come quelle EU-NATO, sino ad arrivare a specifici meccanismi che consentono agli Stati membri di coordinare le politiche estere, di difesa e di sicurezza.

1.3 Approcci teorici

Da decenni gli studiosi delle International Relations (IR) e degli European Studies (ES) analizzano la cooperazione e l'integrazione tra l'UE e gli Stati membri nell'ambito delle politiche di sicurezza e difesa ed offrono un quadro di strategie possibili. Tuttavia, ad oggi, gli esiti sono limitati poiché non hanno fornito soluzioni adeguate in merito.¹⁵

La propensione a fornire spiegazioni ispirate alle teorie realiste evidenzia le opportunità mancate per lo sviluppo di un'integrazione Europea in materia di sicurezza, poiché si tende a trascurare il quadro istituzionale all'interno della PSDC.

Inoltre, comparando le azioni della politica estera dei singoli Stati membri dell'Unione Europea con le loro conseguenze all'interno del contesto europeo, si rileva il carattere ancor più complesso della politica estera nel quadro di riferimento europeo.

Ciò determina una chiara tensione a livello centrale sia in termini teorici che empirici: da un lato si sostiene la piena sovranità degli Stati in settori politici fondamentali come la sicurezza, dall'altro si sostengono argomentazioni che sottolineano come gli Stati membri cerchino di equilibrare collettivamente il proprio potere contro attori o minacce esterne. La parte empirica deriva da assunti che ad oggi si sono rivelati errati.¹⁶ Questi permettono di vedere la reale natura del sistema istituzionale dell'Unione Europea, dove la PSDC non viene presentata come un

¹⁵ Karp, Aron/Karp, Regina (2013), *European Security: Just Getting Started, Again?*, in: *Contemporary Security Policy*, Vol. 34 no. 2, p. 350.

¹⁶ Menon (2011b), p. 92 f.

esempio di effettiva aggregazione nazionale ma come un sistema basato sul consenso.

Infatti, non può passare inosservato il filone teorico del Neo-istituzionalismo che prevede uno studio più approfondito in merito alla natura intrinseca della PSDC. Il Neo-istituzionalismo, nell'ambito delle scienze sociali, mette in luce ed esamina i fattori interni che influenzano la costruzione delle istituzioni politiche ed il modo in cui condizionano l'interazione umana. Esse sono concepite come un insieme di regole, norme o procedure già esistenti che determinano risultati politici pur essendo indipendenti da possibili influenze esterne.¹⁷

Quando si pensa alla PSDC come a un "tentativo istituzionalizzato"¹⁸ di mettere insieme le risorse degli Stati membri per la sicurezza e la difesa, il vantaggio degli approcci istituzionalisti diviene evidente poiché consente di comprendere il fine comune. Al contrario gli approcci realistici limitano l'interazione tra gli attori istituzionali (gli Stati) e tra gli individui stessi. Pertanto, è necessario seguire il filone del Neo-Istituzionalismo, quale strumento teorico più sofisticato, per approfondire lo studio della PSDC facendo emergere i fattori responsabili del suo mancato dinamismo durante la crisi libica post-2011.

1.3.1 L'approccio Neo-istituzionalista

Il Neo-Istituzionalismo rappresenta l'ultimo filone teorico di una lunga tradizione istituzionalista che influenza ed aiuta a formare le scienze sociali sin dalle loro origini. Viene considerato il "cuore storico"¹⁹ delle discipline sociali. Il Neo-Istituzionalismo nasce in risposta al vecchio ed ha determinato il pensiero politico dal tardo '900 fino alla metà del XX secolo. Si focalizza primariamente sulla pubblica amministrazione, le sue disposizioni e le sue strutture in una prospettiva comparata. Il precedente filone venne criticato per essere in gran parte descrittivo, e *a-teoretico*,²⁰ mentre si focalizzava in gran parte sulle *istituzioni formali*²¹ degli Stati. Secondo Peters, cinque caratteristiche sono attribuite alla versione tradizionale dell'istituzionalismo: legalista (il diritto è visto come il quadro di riferimento per l'interazione sociale e come l'elemento cruciale dei governi per influenzare il comportamento dei loro

¹⁷ March, James G./Olsen, Johan P. (2006), *Elaborating the "New Institutionalism"*, in: Binder, Sarah A./Rhodes, Rod A.W./Rockman, Bert A. (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, New York, p. 4 and Spindler, p. 142

¹⁸ Cf. Menon (2011b), p. 83

¹⁹ Cf. Lowndes, Vivien/Roberts, Mark (2013), *Why Institutions Matter – The New Institutionalism in Political Science*, Palgrave Macmillan, New York, p. 23.

²⁰ (March and Olsen 1984; Hall and Taylor 1996).

²¹ Spindler, pp. 142-145 and Peters, B. Guy (2012), *Institutional Theory in the Political Science – The New Institutionalism*, Third Edition, The Continuum International Publishing Group, New York, pp. 1-6.

cittadini), strutturalista (la struttura determina comportamento politico e quindi di azione), olistico (interi sistemi piuttosto che singoli aspetti dei contesti istituzionali vengono esaminati e confrontati), storicistico (lo sviluppo storico di un'istituzione svolge un ruolo importante per il suo futuro funzionamento) e normativo (la considerazione di concetti normativi come il buon governo sono una parte importante della politica istituzionale).²²

Partendo da questo assunto, il vecchio istituzionalismo è stato criticato per voler dare un'immagine delle istituzioni associate alle strutture formali dello Stato e ai loro governi, ma anche per il suo approccio puramente descrittivo che non lascia spazio per la riflessione critica degli esiti conseguiti. In secondo luogo, l'osservazione empirica delle differenziate forme di governo e delle nuove coalizioni presenti dopo la Seconda Guerra Mondiale, ha rivelato il limitato campo di applicazione che il vecchio istituzionalismo era in grado di fornire.²³

Con la rivoluzione razionale e comportamentale che iniziò a metà degli anni '50', venne annunciata una nuova fase di transizione verso un approccio più aperto. Gli studiosi iniziarono a ripensare al loro approccio alla Scienza Politica in un'ottica più aperta che puntava verso aspetti non-formali in grado di influenzare il comportamento politico. Tuttavia, varie critiche al nucleo centrale dell'approccio istituzionalista hanno portato gli studiosi a modificare più volte le loro ambizioni teoriche.

Il Neo-istituzionalismo ha come premessa fondamentale la dimostrazione di come i problemi istituzionali, nei processi sociali e politici, richiedano un'adeguata teorizzazione al fine di capire come essi si risolvono, sviluppano e cambiano nel corso del tempo.²⁴

I Neo-istituzionalisti condividono tutti la premessa che *“il comportamento politico ed i risultati politici possono essere compresi solo attraverso lo studio delle regole e delle procedure che caratterizzano le istituzioni”*.²⁵

Tutti i Neo-istituzionalisti focalizzano l'attenzione sulle varie sfumature comportamentali delle istituzioni, sui cambiamenti istituzionali e sulle relazioni tra la struttura e le istituzioni stesse.

Ci sono diverse definizioni riguardanti le istituzioni, ma che si basano sugli stessi elementi: le istituzioni vengono viste come una serie di regole formali ed informali che definiscono il comportamento degli attori politici.

²² Vedi Peters, pp. 6-11.

²³ Lowndes/Roberts, pp. 24 ff.

²⁴ (March and Olsen 1984)

²⁵ (Lowndes and Roberts 2013: 7),

Gli studiosi contemporanei si sono domandati se i neo-istituzionalisti presentino nuove teorie, se le loro affermazioni teoriche ed empiriche possano essere sostenute, se le loro spiegazioni siano falsificabili e se gli attori istituzionali possano essere differenziati dagli attori politici.

Si è discusso a lungo riguardo lo studio delle istituzioni nella scienza politica poiché si intravedeva, nella varietà dei nuovi approcci istituzionalisti, l'opportunità di fornire un quadro di riferimento integrativo nell'ottica di una possibile rivoluzione nella scienza politica. Attraverso lo studio delle Scienza Politica appare difficile capire le legislature, la Pubblica Amministrazione, la diplomazia senza prendere in considerazione le loro caratteristiche istituzionali.

Solo negli anni '80 si è arrivati ad una *controriforma dell'istituzionalismo*,²⁶ inserita nell'ambito delle teorie politiche. Questo ci viene mostrato dal grande lavoro svolto da James G. March e Johan P. Olsen che segna il punto di partenza del filone Neo-istituzionalista.

Nel loro articolo del 1984²⁷ hanno stabilito la versione normativa del Neo-istituzionalismo. March e Olsen mostrano come le istituzioni abbiano un impatto decisivo sulla definizione dei comportamenti politici. Con questo approccio mirano a dimostrare l'interdipendenza tra istituzioni sociali e politiche relativamente autonome,²⁸ facendo venir meno la credenza secondo cui esiste una dipendenza della politica dalla società. Di conseguenza, e in contrasto con il tradizionale approccio istituzionalista, il rapporto tra società e politica in generale è descritto come rapporto interdipendente tra la politica e la società.

In risposta alle critiche emerse da parte degli istituzionalisti tradizionali, è opportuno sottolineare che il Neo-istituzionalismo rappresenta un approccio o una teoria che studia le politiche in continua evoluzione che portano con sé una certa quantità di incongruenze.²⁹ Grazie ai recenti sviluppi sono emersi diversi filoni Neo-istituzionalisti, ognuno dei quali influenza la concezione delle istituzioni politiche. March e Olsen hanno identificato fino a nove diverse varianti dell'approccio istituzionalista³⁰ con peculiarità teoriche che lo separano dalla tradizionale scuola dell'istituzionalismo. Le nove varianti determinano la concezione teorica

²⁶ Si veda. Peters, p. 1.

²⁷ Per ulteriori approfondimenti consultare: March, James G./Olsen, Johan P. (1984), *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, *American Political Science Review*, Vol. 78 no. 3, pp. 738-749; as well as the more comprehensive elaboration of the New Institutionalism in their book: March, James G./Olsen, Johan P. (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Free Press, New York.

²⁸ Cf. March/Olsen (1984), p. 738 f.

²⁹ *Ibid.*, p. 742, p. 747; Lowndes/Roberts, p. 27 f., p. 40 and Peters, p. 18, p. 25

³⁰ Lowndes/Roberts, p. 31

delle relazioni tra la società e le istituzioni come interdipendenti tra loro. Nonostante ciò, non tutte e nove le varianti vengono considerate ed applicate allo stesso modo.

Le varianti si applicano agli aspetti formali e informali del contesto in grado di influenzare il comportamento politico. Le istituzioni non si considerano intrinsecamente fondamentali nel panorama politico, ma sviluppano una visione critica del modo in cui le varianti trasformano le influenze esterne ed interne sotto forma di valori.

Peter Hall e Rosemary Taylor ci hanno fornito una triplice distinzione teorica che viene adottata come schema cardine nelle ricerche neo-istituzionaliste, l'approccio razionale, sociologico e storico. Essi caratterizzano i comportamenti degli individui e degli attori istituzionali. Nonostante ci sia una disparità tra essi si può notare come inducano ad una migliore comprensione se considerati *complementari* tra loro, piuttosto che esclusivi.³¹ Grazie alla complementarità vengono considerate indispensabili per approfondire lo studio sul funzionamento della PSDC.

L'enfasi posta sui diversi aspetti relativi alla creazione e al cambiamento delle istituzioni fornisce una base teorica che permette di analizzare dettagliatamente la natura, le origini e i cambiamenti della PSDC consentendo di meglio comprendere l'ampio contesto dell'integrazione della politica estera dell'Unione Europea in ambito internazionale.

1.3.2 Il Neo-istituzionalismo razionale

La prima variante del Neo-istituzionalismo è l'approccio Neo-istituzionalista razionale che nasce negli anni '60 negli Stati Uniti all'interno della Scuola della scelta razionale con il fine di sviluppare una base quantitativa nell'ambito della rivoluzione razionalista della scienza politica. Tale variante mira alla massimizzazione dell'utilità come obiettivo primario per la creazione di strutture istituzionali. Si basa sugli strumenti dell'economia neoclassica, sulla teoria dei giochi e sugli assunti della teoria dell'equilibrio, focalizzandosi sui contesti istituzionali all'interno dei quali si sviluppavano nuove sfide.³²

In questo contesto North definisce "*le istituzioni come un insieme di regole del gioco in una società, o meglio ancora, come delle costrizioni che modellano i comportamenti umani*".³³ Secondo il suo pensiero, si può intuire che alcune istituzioni vengono create intenzionalmente

³¹ Si veda Hall/Taylor, p. 955.

³² (Riker 1980; Shepsle and Weingast 1987).

³³ (North, 1990)

in modo condiviso, come le Costituzioni, mentre altre si evolvono come norme.

Gli individui vengono descritti come attori razionali che cercano di sviluppare le preferenze prefissate mediante meccanismi istituzionali in situazioni in cui possono agire in maniera autonoma, ma non sempre ciò li porta ad ottenere i risultati sperati. Per raggiungere gli obiettivi previsti, gli attori si servono delle istituzioni cercando di minimizzare i costi del singolo Stato. Secondo i teorici del Neo-istituzionalismo razionale, le istituzioni vengono vissute come arene in cui l'interazione strategica degli attori consente loro di focalizzarsi sugli obiettivi da perseguire. Tale battaglia strategica determina i risultati politici delle rispettive istituzioni. Tuttavia non si può escludere che si possano verificare comportamenti egoistici dal momento che l'osservanza delle regole all'interno del Neo-istituzionalismo razionale è motivata da benefici personali ben calcolati, cui attingere.

Una comprensione più sofisticata e innovativa all'interno della scuola razionale del Neo-istituzionalismo ritrae le istituzioni come un insieme di norme e regole che gli attori concordano e promettono di osservare nel momento in cui si ritrovano all'interno del proprio scenario istituzionale,³⁴ secondo i comportamenti dettati dai benefici personali. Pertanto il carattere istituzionale viene visto come un atto strategico per vincolare altri attori.³⁵

Come risulta evidente, l'approccio Neo-istituzionalista razionale è piuttosto rigido, caratterizzato da un comportamento prevedibile degli attori e da una visione ristretta della politica. All'interno di questo approccio, i singoli attori ed i loro interessi vengono visti come forze primarie in tutti i settori istituzionali che, tuttavia, limitano il potere d'influenza delle istituzioni.

Sebbene siano stati fatti passi in avanti soprattutto in merito all'analisi delle modalità con cui le riforme istituzionali, come l'Atto Unico Europeo o il Trattato sull'Unione Europea, abbiano redistribuito il potere decisionale tra gli attori in competizione, l'approccio Neo-istituzionalista razionale, nell'ambito dell'Unione Europea, si costruisce su un assunto non-cooperativo degli attori che mirano al raggiungimento di risultati personali. A questo proposito, l'introduzione delle procedure di cooperazione e di co-decisione non hanno sminuito l'influenza della

³⁴ Cf. Peters, p. 52.

³⁵ Ikenberry, G. John (1998), *Institutions, Strategic Restraint and the Persistence of American Postwar Order*, in: *International Security*, Vol. 23 no. 3, p. 67 f. and Powell, Walter W. (1991), *Expanding the Scope of Institutional Analysis*, in: Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, Chicago, p. 194 f.

Commissione Europea sul Parlamento Europeo: la Commissione Europea accetta le decisioni del Parlamento Europeo distogliendo l'attenzione dai propri obiettivi, tanto più che l'introduzione di procedure di co-decisione consente al Parlamento Europeo il potere di veto sulla Commissione. L'introduzione di norme sull'attuazione delle misure dell'Unione Europea ha portato, al contrario, ad un rafforzamento degli attori intergovernativi piuttosto che sovranazionalisti.

Ad esempio, come hanno dimostrato Steunberg, Koboldt e Schmidtchen (1996,1997), il Consiglio ha ottenuto il potere di supervisore e detta le modalità di osservanza delle norme in merito alle proposte sovranazionali: le diverse interpretazioni del processo decisionale nell'Unione Europea sono dovute in gran parte all'analisi dell'influenza degli attori, senza considerare il modo in cui essi agiscono nei diversi panorami istituzionali, evidenziandone il particolarismo di alcune scelte. Tale interpretazione non rispecchia il reale processo decisionale europeo poiché non rilevano quale sia l'impatto dei fattori culturali all'interno del processo di integrazione europeo.

1.3.3 Il Neo-istituzionalismo sociologico

Il Neo-istituzionalismo sociologico nasce negli anni '70, dalla sociologia dell'organizzazione. Si fonda sulla disciplina sociologica ed arricchisce la scuola istituzionale di scienze politiche.

Esso sostiene che le istituzioni sono “non solo regole formali, procedure o norme, ma delle vere e proprie linee guida che modellano i comportamenti umani”.³⁶

L'approccio di tipo sociologico cerca di enfatizzare il ruolo delle norme e della cultura come modellatrici del comportamento dei singoli attori e dei risultati istituzionali, per identificare i fattori che inducono i cambiamenti istituzionali.

Il Neo-istituzionalismo sociologico mira ad arricchire il pensiero delle scienze politiche con la diffusione di una mentalità in grado di colmare i vuoti nella comprensione dei cambiamenti istituzionali.³⁷

L'attenzione primaria è rivolta alla relazione che si instaura tra il singolo attore e l'istituzione. Elaborando questa relazione più a fondo, gli studiosi abbattono il divario concettuale che si crea

³⁶ (Hall and Taylor 1996:947).

³⁷ Hall/Taylor, p. 974 and Aspinwall, Mark/Schneider, Gerald (eds.) (2001), *The rules of integration – Institutional approaches to the study of Europe*, European Policy Research Unit Series, Manchester University Press, Manchester, p. 13.

tra istituzioni e cultura,³⁸ puntando al concetto che anch'essa possa costituire un'istituzione.

Le istituzioni comprendono, quindi, regole formali e norme consolidate, ma anche aspetti culturali e simbolici che formano modelli comportamentali degli attori.³⁹ Pertanto, le istituzioni possono agire anche a livello cognitivo influenzando la percezione dei singoli attori, prima che essi stessi riflettano su come reagire in determinate situazioni all'interno del contesto sociale.⁴⁰ Ci si aspetta che gli individui seguano la logica appropriata per comprendere il comportamento da adottare in un dato ambiente istituzionale.⁴¹

Gli attori cercano di valorizzare le proprie azioni in un ambiente culturale più ampio che potrebbe portare dei vantaggi, per il bene pubblico o per il contesto istituzionale in questione.

In merito al cambiamento istituzionale, questo può essere vissuto in maniera positiva se alle istituzioni viene attribuita una capacità di adattamento che permette loro di esistere e di operare nel lungo periodo: il cambiamento viene interpretato come un processo originato a seguito di cambiamenti esterni.⁴²

Per tutte queste ragioni, il Neo-istituzionalismo sociologico rileva come le istituzioni cambino molto lentamente, sia a livello culturale che normativo. Zucker⁴³ ha sostenuto come, in ambienti altamente istituzionalizzati, la persistenza culturale sia maggiore, anche senza controlli sociali diretti, perché i soggetti interiorizzano i miti e le aspettative dell'istituzione, favorendo un continuo e crescente cambiamento.

Secondo Healey, le istituzioni sono “strutture che influenzano la vita sociale degli individui definendo al tempo stesso i processi di interazione tra gli individui in base alle loro preferenze ed interessi”.⁴⁴

La variante sociologica del Neo-istituzionalismo si focalizza sulla complessa connessione tra gli attori individuali e le istituzioni, ciò è molto proficuo per comprendere la PSDC poiché si colloca in un contesto in cui le istituzioni vengono viste come costruzioni sociali che possono

³⁸ Cf. Hall/Taylor, p. 947

³⁹ Jepperson, Ronald L. (1991), Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism, in: Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (eds.), The New Institutionalism in Organizational Analysis, The University of Chicago Press, Chicago, p. 145.

⁴⁰ p. 948 and Lowndes/Roberts, p. 32 f.

⁴¹ Cf. Pollack, Mark A. (2009), The New Institutionalisms and European Integration, in: Diez, Thomas/Wiener, Antje (eds.), European Integration Theory, Second Edition, Oxford University Press, Oxford, p. 127.

⁴² Jepperson, p. 152 f.

⁴³ (Zucker, 1991)

⁴⁴ (Healey 2006, p.64)

cambiare nel corso del tempo e sviluppare una vita propria.⁴⁵

1.3.4 Il Neo-istituzionalismo storico

Il Neo-istituzionalismo storico viene considerato come il più antico tra le varianti Neo-istituzionaliste. Nasce all'interno delle scienze sociali al fine di rivelare il ruolo delle istituzioni capaci di produrre risultati politici che influenzano il comportamento dei diversi attori politici.⁴⁶

All'interno di questo contesto gli istituzionalisti storici definiscono le istituzioni come includenti procedure formali o informali, come norme e convenzioni, racchiuse nella struttura organizzativa della politica. Le istituzioni vengono associate alle organizzazioni e alle regole o convenzioni definite dalle organizzazioni formali.⁴⁷ Contestualmente viene valorizzato il potere che sottende agli organismi e ai meccanismi istituzionalizzati, relativi ai comportamenti individuali, alle strategie e alle preferenze politiche. Gli istituzionalisti storici, per prendere una decisione, tengono in considerazione le loro preferenze e le regole presenti all'interno del contesto in cui si trovano. Le istituzioni sono il frutto della storia: il succedersi dei conflitti politici origina la forma degli organismi istituzionali.

La storia e le idee rappresentano le variabili responsabili del comportamento dell'individuo e dell'effettivo esito politico che ne consegue. Gli eventi delineano il contesto storico-temporale in cui si verificano i principali cambiamenti istituzionali.

Le idee rappresentano delle vere e proprie linee guida per il comportamento politico.⁴⁸ Esse influenzano il comportamento degli attori individuali e contribuiscono alla soluzione di specifiche situazioni o contesti istituzionali.

Sebbene la storia limiti gli elementi che inducono il cambiamento, le idee cambiano le istituzioni, direttamente e indirettamente, influenzando le idee degli attori. Talvolta le idee possono diventare promotrici di cambiamenti istituzionali.⁴⁹

Il Neo-istituzionalismo storico si distingue dagli approcci istituzionalista e sociologico per la rilevanza che assume la storia, variabile determinante che fornisce una dimensione temporale e una dimensione causale per lo studio delle istituzioni.

⁴⁵ Cf. Peter, p. 138 f

⁴⁶ Ibid., p. 123 and Peters, p. 89.

⁴⁷ (Hall and Taylor 1996: 938).

⁴⁸ Cf. Steinmo, p. 130.

⁴⁹ Hall/Taylor, pp. 941 ff.; Lowndes/Roberts, p. 37 and Steinmo, pp. 127 ff

Si evidenzia come il contesto storico, le idee e le istituzioni si rinforzino tra loro, originando una relazione dinamica.⁵⁰

1.4 La PSDC e il paradigma Neo-istituzionale

I tre approcci del Neo-istituzionalismo forniscono una differente visione sullo studio dei contesti istituzionalizzati, le loro origini, la loro propensione al cambiamento e la loro influenza sugli attori.

Dovendo applicare questi tre approcci all'oggetto di interesse, si può osservare come la PSDC rappresenti un prodotto istituzionalizzato, generato e sviluppato dagli Stati membri dell'Unione Europea per affrontare collettivamente le questioni di sicurezza e di difesa.⁵¹

Pertanto, si apre un'ulteriore questione per comprendere quale istituzione dovrebbe essere considerata come tale, nel contesto della politica estera dell'UE.

Quando la Politica Estera di Sicurezza Comune (PESC) e la Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC) dell'Unione Europea non erano ancora state poste sotto l'autorità dell'Unione Europea, le loro strutture intergovernative venivano viste come orientate verso i modelli istituzionali che si evolvevano all'interno del campo politico.

Data la piena sovranità degli Stati membri, e quindi il potere di veto che ciascuno di essi esercita sulla maggior parte delle decisioni proposte, il riconoscimento formale ed informale delle strutture istituzionali si presenta come un compito arduo. Inoltre, nei difficili processi di contrattazione, al cui termine deve essere raggiunto un consenso, soprattutto le strutture formali o gli accordi informali svolgono un ruolo decisivo per l'effettivo esito politico, quindi meritano di essere considerati con attenzione.

Per comprendere la natura interna della PSDC è bene esaminare qualsiasi tipo di procedura si realizzi al suo interno, come investigato dal Neo-istituzionalismo razionale. Da quando la PSDC è strutturata in maniera intergovernativa, gli Stati membri dell'Unione Europea provano a rafforzare i propri interessi nel campo della sicurezza e della difesa in maniera strategica e calcolatrice.

Di converso, gli attori politici esterni all'UE ed i loro interessi vengono presi in considerazione

⁵⁰ Steinmo, p. 133.

⁵¹ Menon (2011b), p. 83.

in misura minore.

All'interno dell'Unione Europea, le riunioni del Consiglio Europeo o del Consiglio degli Affari Esteri sono forum di discussione per raggiungere un accordo relativo ad un'azione politica comune tra le parti interessate, in modo da poter per rispondere alle minacce esterne alla sicurezza.

Secondo la logica del Neo-istituzionalismo razionale si devono esaminare le strutture istituzionali già esistenti, soffermandosi sul loro passato, sui loro cambiamenti futuri e sui risultati politici da esse prodotti.

Il Neo-istituzionalismo sociologico prevede che ci si focalizzi sul ruolo che norme e culture esistenti svolgono all'interno della PSDC. Ciò che ci appare evidente è il modo in cui queste diverse norme e culture influenzano le politiche della PSDC, come esse hanno influenzato in passato i risultati politici e come continueranno a farlo in futuro.

Viene prestata attenzione alle capacità effettive e al potenziale di norme e valori che contribuiscono all'approfondimento dell'integrazione della sicurezza e della difesa dell'Unione Europea.

Infine, ma non meno importante, viene posta attenzione sulla capacità di valori e norme nell'apportare cambiamenti al comportamento dei singoli Stati membri ai meccanismi istituzionali della PSDC, all'interno di un contesto internazionale in continua trasformazione.

Il Neo-istituzionalismo storico analizza le modalità con cui le idee influenzano la PSDC: il modo in cui esse si realizzano all'interno dei contesti istituzionali della sfera politica, nonché l'influenza sulla formazione e sul cambiamento degli attori e delle politiche della PSDC.

Viene posta attenzione sulla dimensione causale e su quella temporale, nonché sulla loro evoluzione. Il focus sulla variabile temporale consente di comprendere ciò che sarebbe stato possibile nell'integrazione della PSDC in relazione a cosa è stato effettivamente realizzato nel corso degli anni, a partire dalla sua creazione.

La triplice prospettiva teorica fornisce il fondamento per valutare le domande di ricerca finalizzate alla comprensione dei fattori che hanno paralizzato la PSDC nella crisi libica post-2011 e quali motivazioni che generano la futura gestione del settore politico.

1.5 Limitazioni teoriche

È necessario sottolineare che non si è giunti ad una consistente definizione di ciò che ognuno di questi tre approcci comporta se considerati singolarmente, ma è fondamentale fare riferimento alla loro complementarietà.

La premessa necessaria all'analisi neo-istituzionalista è che le istituzioni condizionano i risultati. Le istituzioni danno forma alle azioni politiche, piuttosto che rispecchiare l'attività sociale e la competizione razionale tra unità disgregate tra di loro. Uno dei principali problemi dei tre approcci è che essi sono caratterizzati dall'ambiguità, o meglio dalla mancanza di concettualizzazione sulle istituzioni e su come possano essere definite.

I Neo-istituzionalisti razionali vedono le istituzioni come un equilibrio a lungo termine in relazione ai modelli di comportamento razionale, ciò permette di definire il risultato in chiave strategica. Le istituzioni delineano l'identità ed il comportamento umano: tutti i problemi sono comuni e tutte le soluzioni sono radicate socialmente. Questa prospettiva, di base sociologica, ci mostra come le istituzioni seguano una via culturale ponendo sullo stesso piano cultura ed istituzioni, complementari tra loro. Tuttavia i sostenitori della sociologia di Durkheim asseriscono che le istituzioni sono influenzate dalla struttura sociale piuttosto che dalla sfera culturale. Pertanto il Neo-istituzionalismo sociologico risulta influenzato dalla sociologia di Durkheim. In questa ottica appare chiaro come le istituzioni siano costituite da strutture formali ed informali che influenzano il comportamento umano.

Nel contesto della collaborazione europea, le istituzioni possono intervenire in qualità di variabili indipendenti o intervenienti.⁵² Come variabili indipendenti tengono conto di valori, idee e norme; mentre le variabili intervenienti considerano regole ben precise o pratiche standard che possono essere meno visibili, ma sono altrettanto determinanti per il comportamento umano. Poiché le regole influenzano il comportamento di interazione sociale a tutti i livelli, il neoistituzionalismo non ha alcun pregiudizio teorico nei confronti della politica o verso forme di cooperazione verticale o orizzontale. Anzi si potrebbe notare come, per alcuni aspetti, ci sia una notevole convergenza tra i neo-istituzionalismi.

Ad esempio alcuni istituzionalisti storici, come gli istituzionalisti razionali, pongono l'accento sull'intenzionalità dell'attore nel breve termine.⁵³ Altri tendono ad enfatizzare le conseguenze

⁵² Keukeleire S., MacNaughtan J., -*"The Foreign Policy of the European Union"* , Palgrave Macmillan.

⁵³ (Pierson,1996)

a lungo termine delle istituzioni: la tendenza ad influenzare le preferenze, condividendo la preoccupazione con gli istituzionalisti sociologici.⁵⁴

Una delle più grandi differenze tra gli approcci Neo istituzionalisti riguarda l'orizzonte temporale: i teorici della scelta razionale tendono a concentrarsi sul processo decisionale a breve termine, gli istituzionalisti sociologici si concentrano sugli effetti istituzionali a lungo termine, e gli istituzionalisti storici si concentrano sugli effetti istituzionali a lungo termine.

I tre approcci sono considerati fondamentali per lo studio dell'integrazione Europea e della PSDC poiché enfatizzano il modo in cui le istituzioni modellano i risultati politici ed i comportamenti umani.⁵⁵

In primo luogo contribuiscono ad uno sviluppo generale delle teorie politiche: l'approccio razionale e quello storico condividono degli assunti con le teorie razionaliste delle politiche Europee e internazionali che ci permettono di compararle con casi al di fuori dell'Unione Europea.

Inoltre i tre approcci si sono evoluti molto a livello teorico ed empirico negli ultimi decenni. Ad esempio, agli inizi del 1900 la letteratura dell'istituzionalismo razionale relativa all'Unione Europea prevedeva uno studio solo a livello teorico e non empirico. Dopo gli anni '90 gli istituzionalisti razionali hanno fatto grandi passi in avanti a livello formale ed empirico. Al contrario gli istituzionalisti storici hanno avuto un processo evolutivo molto più lento.

In questo contesto, la sfida principale per gli istituzionalisti razionali consisteva nel far emergere nuovi modelli di istituzioni europee, testandoli con approcci empirici che includevano un'analisi a livello qualitativo e quantitativo, mentre gli istituzionalisti storici mirava alla formulazione di ipotesi relative ai diversi tipi di istituzioni che generassero feedback, positivi o negativi.

Analizzando in modo approfondito i tre approcci, sicuramente quelli razionale e storico consentono di comprendere il processo di integrazione Europea.

Tutto ciò permette di comprendere che gli approcci Neo-istituzionalisti hanno molto da insegnare alla genesi teorica della PSDC. In particolare va riconosciuto il ruolo delle istituzioni nel ridurre i ritorni al potere all'interno dell'Unione Europea e nel definire il potenziale dell'Unione Europea di essere un attore significativo nel contesto di sicurezza internazionale.

⁵⁴ (Bulmer, 1994)

⁵⁵ Aspinwall/Schneider, p. 185

Una delle critiche più frequenti, mossa ai tre approcci del Neo-istituzionalismo, è la loro tendenza ad enfatizzare l'importanza delle istituzioni nell'influenzare i risultati politici i comportamenti umani. In quest'ottica appare chiaro che per analizzare la PSDC, c'è bisogno di analizzare approfonditamente ogni singolo processo di istituzionalizzazione.

1.6 Nascita ed evoluzione della Politica Europea e di Sicurezza Comune (PESC)

La PSDC è nata come un rafforzamento della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC). È necessario analizzarla in maniera dettagliata, fornendo informazioni di contesto, utili per svilupparne l'analisi all'interno del processo di integrazione Europea.

In Europa le origini della politica di sicurezza e di difesa risalgono al periodo del secondo dopoguerra.

Alla fine degli anni '40 sono nate molte iniziative che facilitavano la crescita della cooperazione europea, ad esempio la firma del Trattato di Bruxelles, nel 1948, pose le basi per la futura Unione Europea Occidentale (UEO) e il Piano Schuman (1950) su cui si basa l'accordo che ha dato vita alla Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA). Negli anni '60 la Comunità Europea (CE) iniziò ad esplorare strategie per armonizzare le politiche estere degli Stati membri. Durante il Vertice dell'Aia, tenutosi nel Dicembre 1969, i leader Europei cominciarono ad istruire i Ministri degli esteri al fine di esaminare la fattibilità di un'integrazione nel campo politico. Con la fine della Guerra Fredda, emerse il pericolo di un nuovo riarmo tedesco. Pertanto gli Stati Uniti proposero di creare un'operazione integrata all'interno della sfera dell'alleanza Atlantica, laddove l'uso di armi da parte dei tedeschi sarebbe stato controllato dagli americani. Questa proposta si tradusse nell'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO). Il governo francese la rifiutò contrapponendo, in alternativa, il Piano Pleven (1950), dal nome del primo ministro francese. Tale Piano mirava alla creazione di un esercito Europeo diretto dal ministro europeo della difesa coinvolgendo tutti i membri della NATO, Germania compresa. Tuttavia solo Germania, Italia, Belgio e Lussemburgo, al fianco della Francia, si incontrarono a Parigi il 15 Febbraio 1951 dando avvio a negoziati su un nuovo possibile Trattato. Il risultato di questo incontro portò alla creazione della Comunità Europea di Difesa (CED) firmato il 27 Maggio 1952, ratificato dalla Germania e dai paesi del Benelux (Belgio, Olanda e Lussemburgo) tra il 1953 ed il 1954. Nel frattempo in Francia

divenne Ministro degli Affari Esteri Georges Bidault e il nuovo governo venne guidato da Pierre Mendes-France insieme ai gollisti. L'opinione pubblica francese era divisa in merito al trattato sulla CED e la consultazione popolare sul Trattato non ottenne un numero sufficiente di voti per essere ratificato.

Il problema relativo al riarmo della Germania rimase aperto. Nel frattempo venne proposta una nuova iniziativa dal ministro degli esteri britannico, Anthony Eden, supportata anche dagli Stati Uniti.

Durante il 1954, vennero siglati una serie di accordi che portarono alla nascita dell'Unione Europea Occidentale (UEO), che escludeva la Germania nella creazione delle armi atomiche e prevedeva lo stanziamento di due divisioni inglesi all'interno della Germania. A seguito del fallimento della CED, si arrivò alla sigla del Trattato di Roma (1957) che portò alla nascita della Comunità Economica Europea (CEE) nel 1958, senza ambizioni in ambito di politica estera. Lo scopo principale del Trattato di Roma era legato alla politica economica, con basso contenuto nell'ambito della politica estera poiché non si era preso in esame lo sviluppo di forme intergovernative.⁵⁶

Alla fine degli anni '60 Etienne Davignon, esperto del Ministero belga degli Affari esteri, fu incaricato di studiare i potenziali sviluppi futuri per l'integrazione europea. Il Report Davignon, adottato dai Ministri degli esteri europei il 27 Ottobre 1970 in Lussemburgo, fece emergere la necessità di una definizione delle politiche europee e della politica estera europea. L'esito fu la Cooperazione Politica Europea (CPE) che istituzionalizzò i principi di consultazione tra gli Stati membri nelle maggiori questioni di politica estera europea. La CPE era considerata un processo intergovernativo: gli Stati membri accettavano di cooperare nel campo della politica estera, consultandosi regolarmente e, qualora fosse stato possibile, provvedere alla realizzazione di azioni congiunte. La CPE prese avvio al di fuori delle Istituzioni Europee, poiché mirava alla creazione di un'Europa unificata a livello politico, non solo economico. L'oggetto della CPE era individuabile al di là dei Trattati Comunitari e al di fuori della giurisdizione delle istituzioni comunitarie.⁵⁷ La CPE doveva massimizzare l'influenza degli Stati membri sulla scena internazionale, meglio se uniti in un solo blocco, l'Unione Europea. Mano a mano che la CPE si sviluppava, il Consiglio Europeo (nato nel 1974) veniva coinvolto facendo svanire la linea di demarcazione tra CPE e Comunità Europea. Questa divisione si è

⁵⁶ Schmalz, *Supra* Note 3, At 422.

⁵⁷ T. C. HARTLEY, *The foundations of european Community LAW* 24 (4th Ed. 1998).

ulteriormente frammentata quando la CPE ha tentato di controllare le attività di uno Stato terzo mediante l'imposizione di sanzioni economiche.⁵⁸ Gli Stati membri si sono presto resi conto che per essere riconosciuti attori internazionali, erano necessari stretti legami tra le loro attività economiche e le politiche esterne.⁵⁹ Con la *Dichiarazione Stuttgart* del 1983 venne ampliato lo scopo della CPE, includendo tutti gli aspetti politici ed economici della sicurezza. La Dichiarazione richiamava l'attenzione sulla possibilità di azioni congiunte in campo di politica estera, in particolare sulle azioni della CEE e della CPE.

Il 14 Febbraio 1984, il Parlamento Europeo, sotto la guida di Altiero Spinelli, approvò la bozza di un trattato che si focalizzava sulla creazione di una nuova Unione Europea per lo sviluppo di un nuovo coordinamento tra la CPE e le relazioni esterne. La bozza di questo Trattato, però, non venne approvata dagli Stati membri, ma nel 1985 venne stipulato l'Atto Unico Europeo, approvato poi nel 1986.⁶⁰

Il maggior effetto apportato dall'Atto Unico Europeo nell'ambito della politica estera fu la codificazione della CPE e del Consiglio Europeo. Il Titolo III dell'Atto Unico Europeo, che si basava sulla politica estera europea, affermò che gli Stati membri si dovevano consultare reciprocamente al fine di portare avanti azioni congiunte,⁶¹ e dovevano definire obiettivi comuni⁶². L'Atto Unico Europeo prevedeva anche un coordinamento in merito ai problemi di sicurezza Europea, soprattutto su aspetti economici e politici della sicurezza.

La CPE fu la base per lo sviluppo della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), introdotta con il Trattato di Maastricht, conosciuto anche come Trattato dell'Unione Europea (TUE), siglato nel Febbraio 1992. Con la sua entrata in vigore, il 1 Novembre 1993, il Trattato di Maastricht creò un solo quadro istituzionale. Questo unicum istituzionale si basava su tre pilastri: la PESC, che aveva sostituito la CPE, costituì il secondo dei tre pilastri dell'Unione Europea in accordo con il Titolo V e le dichiarazioni associate.

La Politica Europea e di Sicurezza Comune (PESC) dell'Unione Europea riuniva gli Stati membri sotto un'unica politica estera europea per la cooperazione in questo ambito.

La PESC nacque a salvaguardia dei valori comuni, degli interessi fondamentali e dell'indipendenza dell'Unione Europea.

Come citato nell'articolo J.1.2 del TUE, aveva lo scopo di rafforzare il sistema di sicurezza

⁵⁸ Hartley, supra note 5, at 24

⁵⁹ Schmalz, supra note 3, at 422

⁶⁰ SINGLE EUROPEAN ACT, Jul. 1, 1987, O.J. (L 169) 1 (1987), Title III, art. 30 (1986).

⁶¹ (Articolo 30.2.a)

⁶² (Articolo 30.2.c)

degli Stati membri dell'Unione in tutte le sue forme; mirava al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale; promuoveva la cooperazione internazionale, lo sviluppo e il consolidamento della democrazia, nel rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Gli articoli J.1.3 e J.3 affermavano che gli obiettivi della PESC erano perseguibili solo mediante la cooperazione sistematica tra gli Stati membri, che avrebbero dovuto agire con spirito di lealtà e mutua solidarietà. Le linee guida della PESC erano definite dal Consiglio Europeo, laddove il TUE garantiva lo status delle istituzioni europee, da esso implementate, sulla base dell'unanimità, come definito nell'articolo J.8. del Trattato.

L'articolo J(4) prevedeva che la PESC includesse al suo interno tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, compreso l'eventuale quadro della politica di difesa comune.

Il Report di Lisbona, adottato dal Consiglio Europeo il 27 Giugno 1992, indicò le aree di interesse dell'Unione Europea: priorità per i paesi del centro e l'est Europa; temi della sicurezza relativi al nucleare e alla non proliferazione; aspetti economici legati alla sicurezza, in particolare, il trasferimento delle tecnologie militari ai paesi terzi e al controllo sulle esportazioni delle armi.

Il nuovo articolo 228 bis del TUE specifica che, qualora la PESC dovesse prevedere sanzioni, il Consiglio avrebbe adottato decisioni con voto espresso a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione. La nuova formulazione della politica commerciale dell'UE ha aumentato il potere del Parlamento europeo su tutti gli accordi nel settore del commercio estero. Come previsto dall'articolo 228 del TUE, questo settore riguarda la procedura di co-decisione per le questioni interne agli Stati nonché i settori che potrebbero avere importanti implicazioni per il bilancio della Comunità.

Lo scopo della PESC è ancora molto marginale ed include tutte le aree della politica estera e di sicurezza e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione Europea.⁶³ Gli obiettivi della PESC vengono definiti e si evolvono quando gli Stati membri dell'Unione Europea hanno ben compreso cosa avrebbero voluto vedere esplicitato tramite la PESC.⁶⁴

Uno degli scopi principali della PESC era quello di permettere all'Unione Europea di operare negli affari esteri e problemi di sicurezza con l'idea che questo avrebbe portato all'effettiva creazione di un contesto internazionale stabile. Tuttavia la definizione finale della PESC era debole per l'implementazione di un'efficace politica di sicurezza internazionale. L'articolo 17

⁶³ TUE art.17

stabili la necessità di un'efficace politica di sicurezza internazionale, con l'inquadramento progressivo di una politica di difesa comune che avrebbe portato ad una difesa comune coordinata con le decisioni del Consiglio europeo.

La creazione della politica estera e di sicurezza comune nell'ambito del Trattato sull'Unione europea doveva proiettare l'Unione sulla scena internazionale, ma i risultati finali non sono stati soddisfacenti per gli Stati membri. La Conferenza intergovernativa del 1996 ha conferito all'Unione la capacità di intraprendere un'azione esterna più efficiente ed efficace.⁶⁵ Il Consiglio europeo ha individuato la necessità di una riforma della PESC come uno dei tre principali obiettivi.⁶⁶

Nel 1997 il Consiglio Europeo ha adottato il Trattato di Amsterdam, che entrò in vigore il 1° Maggio 1999.

Il Trattato di Amsterdam ha modificato e riconfigurato il trattato sull'Unione europea. Dagli articoli 11 e 28 del TUE si occupa dello studio della PESC. Il Trattato dimostrava un significativo cambio nella difesa collettiva rielaborando gli obiettivi della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC). Proponeva che un ulteriore obiettivo della PESC nel salvaguardare l'integrità dell'Unione, rafforzando la sua sicurezza, non quella dei singoli Stati membri.⁶⁷

La più importante decisione in termini di miglioramento effettivo della PESC, è stata la decisione di nominare il Segretario Generale del Consiglio come Alto Rappresentante della PESC come supporto alla nuova unità politica.

Altra innovazione introdotta dal Trattato di Amsterdam è stato la creazione di nuovi strumenti per una strategia comune: ha implementato i negoziati internazionali nel campo delle relazioni economiche esterne e in quello della proprietà intellettuale con il nuovo articolo 113(5) del TUE.

L'ampliamento del numero dei Paesi dell'Unione Europea con l'adesione dei paesi del centro e dell'est Europa ha avuto importanti implicazioni istituzionali. Il Protocollo n.23, interno al Trattato di Amsterdam, ha proposto una revisione divisa in due stage: il primo ha previsto un'Unione con venti Stati membri, il secondo la successiva espansione dell'Unione stessa⁶⁸.

⁶⁵ Jorg Monar, *The European Union's Foreign Affairs System after the Treaty of Amsterdam: A 'Strengthened Capacity for External Action'?*, 2 EFA REV 413, 424 (1997).

⁶⁶ European Council website, at <http://ue.eu.int/en/info/eurocouncil/sommet.htm> (last visited Apr. 18, 2001).

⁶⁷ TUE, art.11 (1)

⁶⁸ Almeno un anno prima che il numero di Stati membri superasse i venti, è stata convocata una conferenza per i rappresentanti del governo allo scopo di riesaminare le disposizioni dei Trattati, in particolare la composizione e l'operato delle sue istituzioni", Protocollo n. 23, allegato al Trattato di Amsterdam.

Con la riunione del Consiglio Europeo, tenutasi a Pörtlach in Austria, si è mirato a sollecitare l'Europa ad una maggiore pro-attività. Questo evento ha spianato la strada per l'incontro bilaterale tra Francia e Regno Unito, tenutosi a Saint-Malo, considerato da molti analisti uno stimolo per la creazione della Politica Europea della Sicurezza e della Difesa (PESD). Alla Dichiarazione di Saint-Malo del 1998, seguirono numerose riunioni del Consiglio Europeo per definire aspetti civili e militari, focalizzati sui rischi umanitari, sul lavoro dei *peace-keeper* e per la gestione delle crisi, includendo processi di *peacemaking*. Nella riunione, tenutasi a Colonia il 3-4 Giugno 1999 venne promossa ufficialmente la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESD). Il Consiglio Europeo decise di istituire una nuova Conferenza Intergovernativa (CIG) per l'inizio dell'anno 2000, con lo scopo di risolvere questioni istituzionali che si sarebbero dovute trattare prima di una possibile espansione dell'Unione Europea. In questa CIG del 2000 si voleva definire il concetto di *Enhanced Cooperation* all'interno della PESC, al fine di fornire la principale materia di discussione alla Conferenza. La partita Europea costituiva, una sfida non solo a livello giuridico-istituzionale, ma sulla volontà degli Stati membri di segnare una svolta definitiva nella politica di difesa europea. Dopo la Dichiarazione di St. Malo del 1998 si erano aperte due direttrici: da un lato l'avvicinamento delle strutture UEO all'Unione Europea e dall'altra la nascita della PESD (Politica Europea di Sicurezza e Difesa).

Il Consiglio Europeo era riunito ad Helsinki il 10-11 Dicembre 1999, con lo scopo di stabilire gli obiettivi della Conferenza Intergovernativa, i cosiddetti "*obiettivi residui*": il focus sull'organizzazione della Commissione Europea, la riponderazione dei voti all'interno del Consiglio Europeo e l'estensione del sistema di votazione che prevedeva la maggioranza qualificata. Il risultato di questo incontro fu il Trattato di Nizza, stipulato a Nizza nel Dicembre 2000, con l'obiettivo di unire la flessibilità con la difesa europea. In quella sede ci fu la consacrazione della PESD che, con l'inserimento delle sue strutture interne all'UE, risolveva la questione dell'UEO che tornava ad essere una scatola vuota, ma necessaria per le sue implicazioni con la difesa collettiva. Alla fine degli anni '90 l'UEO fu trasformata in una agenzia istituzionalizzata della difesa ed avrebbe dato l'opportunità alla politica di difesa di svilupparsi mediante la logica dell'avanguardia, tipica di un laboratorio lungimirante. La PESD risultava essere orientata verso l'esterno, ma non ancora in un'ottica di difesa comune vera e propria.

Le novità introdotte dal Trattato di Nizza sono rinvenibili negli artt. 17 e 25, in particolare

l'articolo 17 prevede l'eliminazione della UEO. L'Unione Europea era ormai capace di provvedere, attraverso le proprie istituzioni, ad una politica di difesa, senza l'aiuto di un'organizzazione esterna.

L'articolo 25 formalizza il ruolo del Comitato Politico di Sicurezza (COPS) come organo madre per la gestione della politica di sicurezza e di difesa.⁶⁹

Il Trattato di Nizza ha modificato le condizioni per rafforzare la cooperazione in ambito PESC diminuendo ad otto il numero minimo di Stati membri partecipanti e semplificando le procedure di autorizzazione. A causa dell'opposizione britannica, questa cooperazione non è stata estesa al campo della difesa.

Il Trattato di Nizza è entrato in vigore il 1 Febbraio 2003, prevedendo novità per la Politica Estera di Sicurezza Comune. In particolare, ha aumentato le aree di decisione a maggioranza qualificata e ha rafforzato il ruolo del Comitato politico e della sicurezza, per quanto riguarda la gestione delle operazioni di crisi.

Sebbene il Trattato di Nizza non abbia risolto la questione dell'UEO e non abbia istituzionalizzato la cooperazione rafforzata nella sfera della difesa e della sicurezza, può essere considerato un punto di inizio del processo di flessibilizzazione della politica di difesa comune.

La nascita della PESD e l'introduzione della "*Enhanced Cooperation*" costituiscono un passo importante nell'ambito della difesa comune.

1.7 Conclusione

La Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC) non rappresenta un processo nuovo, tuttavia viene esaminata costantemente per le numerose operazioni in cui è coinvolta, in special modo le missioni effettuate sul suolo libico post-2011. L'evoluzione del tema della sicurezza e della difesa a livello internazionale ha contribuito a rendere la gestione delle operazioni di sicurezza e di difesa un problema sempre più complesso. In questo capitolo si è voluto analizzare la PSDC a partire dallo studio del filone teorico del Neo-istituzionalismo, focalizzando l'attenzione sugli approcci razionale, sociologico e storico che forniscono agli studiosi alcune indicazioni in merito al futuro sviluppo istituzionale nel contesto della PSDC, solo se intesi come complementari. I principi teorici rappresentano la base per valutare le domande di ricerca volte

⁶⁹ R.Circelli, "La difficile costruzione di una politica di difesa comune", in *Le relazioni internazionali dell'Unione Europea dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza*, cit, p.128

a comprendere quali siano i fattori paralizzanti della PSDC nella crisi libica post-2011. L'analisi degli eventi che hanno condotto allo sviluppo della PSDC, nata come un rafforzamento della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), offre un quadro teorico dettagliato relativo alla sua nascita e ai suoi primi sviluppi. Nei capitoli successivi verrà esaminata in modo analitico la PSDC focalizzando l'attenzione sulle cause del suo mancato dinamismo in un contesto storico-politico in continua trasformazione.

CAPITOLO II

La Politica di Sicurezza e Difesa Comune dell'Unione Europea (PSDC)

2.1 Introduzione

Nel presente capitolo viene analizzata la PSDC alla luce di quanto sostenuto dalle teorie Neo-istituzionaliste e dal quadro che emerge nel contesto attuale dell'Unione Europea. Al fine di comprendere il funzionamento della PSDC si analizzano le sue origini, il panorama storico e le novità introdotte dal Trattato di Lisbona. Sebbene rappresenti una delle più recenti politiche Europee, la PSDC trae le sue origini ancora prima della sua incorporazione nel quadro della PESC nel 1999, con l'UEO, la NATO e l'OSCE che fecero emergere per la prima volta, nell'ambito delle politiche estere, il concetto di sicurezza e difesa. La Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD), denominata PSDC dal Trattato di Lisbona, costituisce parte integrante della PESC. Essa rappresenta uno strumento di politica estera dell'Unione finalizzata al mantenimento della pace, alla prevenzione dei conflitti ed al rafforzamento della sicurezza internazionale.

Secondo quanto previsto dal vigente Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009, all'interno della PSDC rientrano tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, comprendendo la graduale definizione di una politica di difesa comune. Con il Trattato di Lisbona, l'UE fu in grado di adottare un nuovo testo con delle novità nel campo della sicurezza e della difesa, congiunte al concetto di flessibilità. Il Trattato di Lisbona ha formalmente incorporato le cosiddette *Operazioni di Petersberg*, istituite tramite la dichiarazione di Petersberg, adottata al termine del consiglio ministeriale dell'UEO nel giugno 1992. Ai sensi di tale dichiarazione, gli Stati membri dell'UEO decidono di mettere a disposizione, della NATO e dell'Unione, unità militari provenienti da tutte le loro forze armate convenzionali. Queste operazioni includono le missioni umanitarie di evacuazione, di prevenzione dei conflitti, di mantenimento della pace, di unità combattenti per la gestione delle crisi, di consulenza e di assistenza militare (comprese le operazioni per il ripristino della pace), di stabilizzazione al termine dei conflitti e le azioni congiunte in materia di disarmo. Le azioni esterne dell'UE si basano sul *Comprehensive Approach* che trae le sue basi istituzionali dall'art 21.3 del TUE in cui viene affermato che *“L'Unione assicura la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche”*. Nel 2013 venne rilasciata dall'Alto Rappresentante e dal Vicepresidente della Commissione Europea, una *Joint Communication*

sul *Comprehensive Approach* dell'Unione Europea riguardo crisi e conflitti esterni. Rappresenta il primo tentativo di definire in modo sistematico i principi guida e le procedure per il *Comprehensive Approach* con l'obiettivo di innalzare l'efficienza di risposta alla complessità delle crisi che si sarebbero verificate nel panorama internazionale. I principi guida della PSDC si riflettono nelle azioni di politica estera e si affermavano già con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht nel 1992. Da quel momento in poi, il Titolo V prevedeva i principi generali dell'azione esterna dell'Unione Europea, così come più specifiche previsioni per la PESC e la PSDC. Viene introdotto il concetto della *European Security Strategy (ESS)* in un apposito documento che indica come affrontare le questioni di sicurezza e la modalità di azione diretta all'interno del settore degli affari esteri dell'Unione Europea. Lo ESS è l'unico documento che tratti di strategia nel settore esterno dell'Unione Europea e il punto di riferimento ufficiale per gli Stati membri in materia di sicurezza internazionale. Esso si integra con le politiche settoriali di comprensione globale per quanto riguarda la gestione delle crisi in termini di sicurezza generale che nei riguardi degli impegni militari, sebbene strumenti di ultima istanza. L'Unione Europea propone l'analisi del *Comprehensive Approach* con soluzioni realistiche ed azioni coordinate per la risoluzione di crisi e conflitti mondiali. Le caratteristiche principali della PSDC vengono definite dalle *Operazioni di Petersberg*, presentate nel 1992, formalmente incorporate all'interno del Trattato di Amsterdam nel 1997 ed estese poi alle questioni civili con il Trattato di Lisbona nel 2009. Grazie alle *Operazioni di Petersberg*, le operazioni militari intraprese dall'Unione europea comprendevano anche missioni umanitarie e di salvataggio, prevenzione dei conflitti e mantenimento della pace, operazioni di *peace-keeping* e di disarmo con interventi di stabilizzazione nei periodi post-conflitto.

Questi obiettivi hanno trovato la loro codificazione nell'art. 42.1 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (così come modificato dal Trattato di Lisbona), in cui veniva richiesto all'Unione Europea di disporre di capacità civili e militari per sostenere le missioni al di fuori del territorio europeo. Le *Operazioni di Petersberg* del 1992 si possono definire il punto di partenza dell'evoluzione della sfera militare della PSDC. Sulla base di queste operazioni militari nel 1999 furono elaborati gli *Helsinki Headline Goals (HLGs obiettivo primario di Helsinki)* con l'obiettivo di dotare l'Unione Europea di uno strumento militare entro il 2003. Ciò non si è realizzato ed è per questo che nel Maggio 2004 è stato adottato un nuovo documento da implementare entro il 2010. Tale documento, definito *Civilian Headline Goal 2010 (CHG2010)*, fu integrato da una serie di linee guida per i futuri sviluppi

della sfera militare della PSDC. Il CHG2010 avrebbe dovuto garantire all'Unione Europea la capacità di gestire le crisi in linea con lo *European Security Strategy (ESS)* mediante capacità civili di gestione delle crisi grazie anche agli strumenti e al supporto richiesto. Il CHG 2010 stabilisce nuove istituzioni all'interno della sfera militare della PSDC: l'*Agenzia di Difesa Europea (ADE)*, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo della cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione Europea nell'ambito della difesa; un Meccanismo di Sviluppo delle Capacità (*Capability Development Mechanism CDM*) ed infine lo stabilirsi di un'unità militare "EU Battlegroup" (*EU BG*) pronta ad intervenire in qualsiasi momento. L' "EU Battlegroup" ha costituito un elemento centrale dei CHG 2010 poiché, parallelamente allo sviluppo della sfera militare della PSDC, è presente anche una sfera civile composta da diversi compiti e linee guida per raggiungere l'obiettivo finale di State-building. Nella sezione finale del capitolo l'attenzione viene focalizzata sulle missioni, le operazioni e gli attori nell'ambito della PSDC. Le operazioni della PSDC rappresentano gli elementi più importanti dell'UE all'interno del panorama internazionale. Nel lessico europeo, le attività militari della PSDC vengono definite *operazioni* mentre le attività civili vengono denominate *missioni*. Per definizione le operazioni di risoluzione delle crisi da parte dell'UE sono di natura civile e militare pertanto l'UE propone una combinazione di interventi di diversa natura. Da ciò deriva la complessità della dimensione istituzionale della PSDC e le diverse forme di cooperazione nel suo ambito che sono un elemento importante nel settore politico.

Negli ultimi anni si assiste ad una situazione di stallo nella PSDC: l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona aveva fatto sperare in un nuovo slancio delle azioni esterne dell'UE mediante la riorganizzazione delle competenze e l'istituzione di nuovi servizi come lo *European External Action Service (EEAS)*, organo istituzionale che non si è rivelato proficuo.

2.2 Le origini, il panorama storico e le novità introdotte dal Trattato di Lisbona

Le ultime fasi della seconda guerra mondiale e dell'immediato dopoguerra hanno evidenziato l'importanza della cooperazione in materia di sicurezza e di difesa, al di là dello Stato-Nazione, per lo stabilirsi di nuovi forum intra-statali. Al fine di prevenire gli errori del passato, si svilupparono nuovi quadri istituzionali ognuno dei quali recava espliciti (NATO, UEO⁷⁰,

⁷⁰ Unione Europea Occidentale

OSCE⁷¹) o impliciti riferimenti (CECA⁷², Consiglio d'Europa) alla sicurezza e alla difesa. Nel corso delle guerre di secessione dei Balcani è emersa l'inadeguatezza nell'organizzazione complessiva della sicurezza e della difesa europea in ambito PESC. Da ciò trae origine, nel 1999, la PSDC quale rafforzamento della PESC.

In particolare, con la firma del Trattato di Bruxelles nel 1948, da parte della Francia, del Regno Unito (UK) e dei paesi del Benelux, inizia a svilupparsi un mutuo sistema di difesa europeo, con l'obiettivo della cooperazione tra Stati dell'Europa Occidentale.⁷³ Pertanto, la definizione dell'UEO nel 1954, venne considerato il primo vero tentativo di istituzionalizzare l'approccio comune alla politica di sicurezza e difesa dell'Unione Europea (in opposizione alla NATO).

L'UEO si è sviluppata contestualmente all'Unione Europea,⁷⁴ dapprima come semplice forum in cui venivano discusse le operazioni da realizzare nei Balcani negli anni '90' e, gradualmente, fu incorporata all'interno del quadro istituzionale dell'Unione Europea fino a scomparire definitivamente nel 2011.⁷⁵

Le strutture istituzionali sorte dopo la Seconda Guerra Mondiale si avviarono ad una fase di consolidamento per bilanciare le impostazioni di una precisa posizione in ambito internazionale. L'idea che tali strutture potessero influire sui conflitti mondiali, che fossero lontane dalla nuova idea di Europa unita, tardò la loro interconnessione con la nuova legislazione dell'Unione. Come conseguenza, la reale connessione tra l'Unione Europea e le questioni di sicurezza e difesa si venne a creare dopo gli anni '90.⁷⁶

Le guerre di secessione dei Balcani sono state il banco di prova per la configurazione del settore dell'Unione Europea riguardante la sicurezza e la difesa.

Oltre alle circostanze esterne, bisogna tenere presenti le condizioni interne all'Unione Europea negli anni '90. Gli studiosi dell'Unione Europea si sono occupati dei processi di integrazione e

⁷¹ Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa

⁷² Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio

⁷³ Lindstrom, p. 14 and European External Action Service (2014d), About CSDP – Overview, Brussels, http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/index_en.htm.

⁷⁴ Riferimento al formato legale della CECA

⁷⁵ European External Action Service (2014h), About CSDP – The Western European Union, Brussels, http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/weu/index_en.htm

⁷⁶ Inoltre, l'intero ambiente della sicurezza internazionale è entrato in un periodo di cambiamenti fondamentali e rapidi dopo la crisi economica e finanziaria dopo la fine della Guerra Fredda, mettendo in discussione le ormai affermate strutture di sicurezza internazionali. Si veda: United Nations (1995), Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations (A/50/60-S/1995/1), UN Document, New York, <http://www.un.org/documents/ga/docs/50/plenary/a50-60.htm>, Paragraphs 8 ff.

differenziazione interni all'UE, quali elementi del consolidamento del sistema politico.⁷⁷

Sulla base di una prospettiva interna, il formale stabilirsi della PESC con il Trattato di Maastricht nel 1992, e successivamente della PSDC, hanno segnato il passaggio da un modello di integrazione esclusivamente economico a uno politico.⁷⁸

Con il Trattato di Amsterdam del 1997, la dimensione della sicurezza e della difesa dell'UE si è trasformata in un settore politico dinamico che ha integrato al suo interno una varietà di attori, strumenti e obiettivi diversi, tanto che, per la prima volta, si parla di *Enhanced Cooperation* (cooperazione rafforzata).

Il Trattato di Lisbona, in vigore dal 1° Dicembre 2009, ha introdotto importanti modifiche nel campo della difesa comune, una serie di incentivi e strumenti finalizzati allo sviluppo, della PSDC ancora oggetto di dibattiti politici e scientifici.

Il consolidamento del concetto di “*cooperazione rafforzata*”⁷⁹ entra nelle politiche di difesa con il Trattato di Lisbona. Viene inteso come sviluppo del principio di flessibilità e differenziazione rispetto ai precedenti Trattati europei, in particolare in ambito militare ed economico.

Un importante contributo allo sviluppo del concetto di cooperazione rafforzata è dato dal principio dei *willing and able* che si sviluppa in ambito NATO, all'interno del complesso intreccio di rapporti trans-atlantici ed intra-europei nel campo della difesa militare sviluppatasi sullo sfondo della guerra fredda.⁸⁰

Il principio dei *willing and able* costituisce la base dello sviluppo delle cooperazioni rafforzate in ambito comunitario: i paesi volenterosi, *willing*, e nelle condizioni di poterlo fare, *able*, danno

⁷⁷ Uno dei più grandi e importanti tra i progetti di integrazione nell'ambito dell'Unione Europea, negli anni '90', fu l'Unione Monetaria ed Economica e il Mercato Unico. Per informazioni più dettagliate v. European Commission (2014), Economic and Financial Affairs – Economic and Monetary Union, Brussels, http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/emu/index_en.htm.

⁷⁸ I più grandi e più importanti progetti di integrazione europea nel corso dell'intero decennio degli anni '90 sono stati, senza alcun dubbio l'istituzione dell'Unione economica e monetaria e del mercato unico. Per informazioni più dettagliate vedere: European Commission (2014), Economic and Financial Affairs – Economic and Monetary Union, Brussels, http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/emu/index_en.htm.

⁷⁹La cooperazione rafforzata è una procedura decisionale istituzionalizzata con il Trattato di Amsterdam e poi modificata dal Trattato di Nizza, finalizzata a realizzare una più forte cooperazione su specifici temi e aree (giustizia, difesa, gestione economica ecc.) che non siano già di esclusiva competenza comunitaria, anche laddove, per ragioni politiche, non sia l'adesione della totalità degli Stati membri dell'Unione europea. Questa disciplina è oggi contenuta negli artt. 20 del TUE e negli artt. 326-334 del TFUE, nella versione consolidata del Trattato di Lisbona.

⁸⁰ Per ulteriori approfondimenti: B. BURROWS e G. EDWARDS, *The defence of Western Europe*, Boston and London, Butterworth Scientific, 1982.

vita ad una cooperazione rafforzata.

Il testo del Trattato di Lisbona esplicita come l'Unione Europea fosse pronta a strutturare una vera e propria politica di sicurezza e di difesa, basandosi su strumenti istituzionali fondati sulla volontà politica comune degli Stati che, tutt'oggi sembra mancare. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la PESC prese il nome di PSDC (Politica di Sicurezza e Difesa Comune): un ulteriore progresso nel concetto di cooperazione, ma ancora teorica.

Inoltre, il Trattato di Lisbona ha introdotto la figura dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, unificando le due posizioni dell'Alto Rappresentante per la PESC ed il Commissario per le Relazioni Estere, così viene meno la divisione in pilastri nell'Unione Europea. Ha formalmente incorporato le cosiddette “Operazioni di Petersberg”⁸¹ che includono le missioni umanitarie di evacuazione, di prevenzione dei conflitti, di mantenimento della pace, di unità combattenti per la gestione della crisi, comprese le operazioni per il ripristino della pace, le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni di consulenza e di assistenza militare e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti.⁸² Queste operazioni possono contribuire alla lotta contro il terrorismo, con il supporto ai paesi terzi, all'interno dei loro territori. Grazie alle *Operazioni di Petersberg* si sono sviluppati gli obiettivi del Trattato di Lisbona, le clausole di mutua assistenza⁸³ e quelle di solidarietà⁸⁴ sino ad arrivare alla creazione dello *European External Action Service (EEAS)*, sotto l'autorità dell'Alto Rappresentante dell'Unione Europea, in materia di Affari Esteri e Politiche di sicurezza, e del Vicepresidente della Commissione Europea. I ruoli congiunti dell'Alto Rappresentante e del Vicepresidente della Commissione Europea hanno dato la possibilità di riunire tutte le attività dell'Unione Europea e di applicare il “*Comprehensive Approach*”⁸⁵ per la risoluzione delle crisi all'interno dell'UE.

L'Unione Europea cerca di migliorare costantemente le sue capacità di risoluzione delle crisi con obiettivi civili e militari, adattati ai contesti e ai cambiamenti strategici nell'ambito della sicurezza.

⁸¹ Le “Operazioni di Petersberg” sono state presentate all'interno della Dichiarazione Petersberg adottata al Consiglio Ministeriale dell'Unione Europea Occidentale (UEO) nel Giugno 1992. In quella occasione, i paesi membri dell'UEO presentarono la loro disponibilità di mettere a disposizione dell'UEO, della NATO e dell'UE, le unità militari provenienti dalla loro schiera di forze armate convenzionali.

⁸² Art. 43(1) TUE.

⁸³ Art. 42(7) TUE.

⁸⁴ Art. 222 TFUE.

⁸⁵ Handbook Missions and Operations, The Common Security and Defence Policy of the European Union, pp 43-50.

Con la presentazione della *European Union Global Strategy (EUGS)*, in un rapporto presentato nel Giugno 2016 da Federica Mogherini, Alto Rappresentante dell'Unione Europea in materia di Affari Esteri e Politiche di Sicurezza e Vicepresidente della Commissione Europea, si è arrivati ad un nuovo sviluppo della PSDC. La sicurezza e la difesa sono diventate settori prioritari, dell'UE implementati dallo EUGS, mediante:

- 1- nuovi obiettivi per gli Europei al fine di essere maggiormente responsabilizzati nelle azioni messe in atto per la loro sicurezza e difesa;
- 2- nuovi strumenti finanziari per aiutare gli Stati membri e la Difesa Europea a sviluppare nuove capacità di difesa (*European Defence Action Plan EDAP*);
- 3- nuove azioni concrete a seguito della Dichiarazione UE-NATO che ha identificato le aree di cooperazione.⁸⁶

L'implementazione dei tre momenti è attualmente in via di sviluppo e mira al rafforzamento della sicurezza dell'Unione Europea e dei suoi cittadini.

2.3 I principi fondamentali della PSDC

La PSDC è profondamente radicata nel contesto storico e nelle strutture politiche europee, i principi fondamentali del settore politico e i concetti su cui si basa hanno origine con i primi accordi comunitari.

Per quanto riguarda i principi fondamentali della PSDC, bisogna analizzare la concezione dell'Unione Europea come attore internazionale. L'Unione Europea, come organizzazione regionale, ha raggiunto un livello di integrazione senza precedenti, assumendo l'unicità politica quale base fondamentale per l'azione di politica estera. Per questo motivo l'azione esterna dell'Unione Europea si basa sul modello politico europeo, sul modo in cui esso è stato raggiunto ed i valori fondanti⁸⁷ che rappresentano un grande esempio di come la Comunità Internazionale possa collaborare per crescere e superare violenze e conflitti.

Guidata dalla sua storia istituzionale, dai principi democratici e pluralistici che hanno gettato le basi per il suo sviluppo, si può parlare di un'Unione Europea orientata verso norme

⁸⁶ Handbook CSDP, The Common Security and Defence Policy of the European Union, Volume I, 3rd edition, pp 20-26.

⁸⁷ In accordo con l'Art. 2 del Trattato di Lisbona (rinominato ufficialmente "Trattato sull'Unione Europea (TUE)) l'Unione Europea è fondata su valori quali la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, la supremazia del diritto ed il rispetto per la dignità umana ed i diritti umani.

internazionali di cooperazione rafforzata che predilige la risoluzione delle controversie con meccanismi diplomatici multilaterali e non militari.⁸⁸

I principi guida che si riflettono nelle azioni di politica estera si affermano con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht nel 1992. Da quel momento in poi, il Titolo V del TUE⁸⁹ presenta i principi generali dell'azione esterna dell'Unione Europea, così come più specifiche previsioni per la PESC e la futura PSDC.

I fattori caratterizzanti il funzionamento della PSDC sono la subordinazione delle sue azioni al quadro istituzionale e dei principi delle Nazioni Unite⁹⁰, le clausole della solidarietà e della mutua assistenza, stabilite con il Trattato di Lisbona e descritte nel TUE all'art 42.2 e 42.7 così come nel TFUE⁹¹ all'art. 222.

L'insieme di questi due aspetti offre un quadro più ampio di come la PSDC, in quanto politica dell'Unione Europea di carattere intergovernativo, venga intesa in maniera istituzionalizzata ed internazionale nell'ambito della sicurezza. Sebbene la PSDC sia una struttura di sicurezza e di difesa indipendente, che opera parallelamente all'ONU e alla NATO, essa subordina le proprie azioni alle loro regole e meccanismi.⁹²

Il terzo principio giuridicamente riconosciuto, su cui si basa la PSDC, è la sua natura globale di gestione delle crisi, espressa come capacità di delineare strumenti civili e militari (art. 42.1 del TUE), ritenuti particolarmente adeguati ad affrontare le numerose e complesse sfide nell'ambito della sicurezza.

In questo contesto è essenziale considerare l'attribuzione di priorità a compiti operativi quali la consulenza militare, la stabilizzazione post-bellica o le attività umanitarie e di soccorso, come previste nell'art. 43.1 del TUE che implica un'ampia visione della sicurezza⁹³ e getta le basi

⁸⁸ Si vedano le previsioni generali delle azioni esterne dell'Unione Europea descritte nel TUE all'art. 21 e Price, Megan/Santopinto, Federico (et al.) (2013), *National Visions of EU Defence Policy – Common Denominators and Misunderstandings*, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels, <http://www.ceps.eu/book/national-visions-eu-defence-policy-commondenominators-and-misunderstandings>, pp. 28 ff.

⁸⁹ Nei presenti Artt. 21-46 del TUE.

⁹⁰ Per le operazioni militari o civili della PSDC, il che significa che c'è un'approvazione a priori del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (organo che agisce in primo luogo a livello internazionale per garantire la pace e la sicurezza e autorizza l'uso della forza) al fine di fornire loro una legittimazione necessaria a livello internazionale. Vedere TUE all'Art. 21, paragrafo 2 e TUE art. 42.1.

⁹¹ TFUE (Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea)

⁹² European External Action Service, *About CSDP – The treaty of Lisbon*, Brussels, http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/lisbon/index_en.htm.

⁹³ Bentégeat, Henri (2009), *What aspirations for European defence?*, in: Vasconcelos de, Álvaro (ed.), *What ambitions for European defence in 2020?*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Paris, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/What_ambitions_for_European_defence_in_2020.pdf, p. 98.

per la comprensione dei conflitti e delle crisi. Questi principi contrattuali sono sostenuti in altri documenti ufficiali, che hanno esplicitato strategie e concetti, attribuendo fondamentale importanza al modo in cui l'implementazione e la realizzazione delle iniziative PSDC vengono sviluppate.

2.3.1 La Strategia di Sicurezza Europea (SSE)

Il più importante documento, visto anche come linea guida nell'ambito della PESC, è lo *European Security Strategy (ESS)*, adottato dal Consiglio Europeo nel 2003, che delinea un quadro concettuale ben definito in ambito politico.

In risposta ai cambiamenti delle politiche di sicurezza internazionali necessari dopo l'11 Settembre 2001, lo ESS rappresenta il primo approccio comprensivo e strategico dell'Unione Europea in tema di sicurezza e politica internazionale.⁹⁴ Definisce le principali sfide e minacce in materia di sicurezza europea, valorizzando l'Unione Europea del XXI secolo, come attore internazionale all'interno del panorama della sicurezza globale.

Il contenuto generale del documento può essere così sintetizzato: di fronte ad un mondo sempre più globalizzato, l'interdipendenza e la vulnerabilità sono entrate in un rapporto di correlazione costante, con un aumento sempre più evidente dell'interdipendenza che a sua volta ha portato ad un aumento della vulnerabilità. Il venir meno del divario tra politiche di sicurezza interne ed esterne ha aumentato le preoccupazioni per le questioni relative all'aumento della povertà, delle malattie e dei flussi migratori, nel dibattito della sicurezza internazionale.⁹⁵

Sulla base del contesto di sicurezza internazionale, vengono identificate cinque minacce chiave: il terrorismo, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, i conflitti regionali, il fallimento degli Stati e la criminalità organizzata.

Nella parte finale il documento presenta gli obiettivi strategici e le azioni con cui le politiche europee potrebbero contrastare tali minacce.

Una chiara preferenza viene data ad azioni di natura preventiva, condotte mediante la stretta cooperazione multilaterale con attori del panorama della sicurezza internazionale

⁹⁴ European External Action Service (2014b), About CSDP – European Security Strategy, Brussels, http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/security_strategy_for_europe/index_en.htm and German Federal Foreign Office/German Federal Ministry of Defence (2009), The European Security and Defence Policy, Berlin, <https://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/382788/publicationFile/4268/ESVP-EN.pdf>, p. 12 f.

⁹⁵ European Council (2003), A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy, Brussels, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, p. 2 f.

(principalmente ONU e NATO), così come il rafforzamento delle norme internazionali basate su un effettivo multilateralismo.⁹⁶ Per svolgere questi compiti, lo ESS invita l'Unione Europea ad operare in maniera pro-attiva, utilizzando tutti gli strumenti a sua disposizione: aumentare e differenziare le proprie capacità con differenti risorse in maniera sistematica, condividere i prodotti della difesa, raggiungere una coerenza seppure nel rispetto delle differenti politiche, azioni e strumenti della PESC.⁹⁷

La natura complessiva dello ESS ed il suo approccio nell'affrontare le questioni di sicurezza, e la chiarezza di esposizione del settore degli affari esteri dell'Unione Europea lo hanno reso il documento più significativo dell'UE. Elemento più importante è che lo ESS rappresenta il primo ed ultimo documento di strategia del settore esterno⁹⁸ dell'Unione Europea, unico punto di riferimento ufficiale per gli Stati membri in materia di sicurezza internazionale.⁹⁹

Nel quadro generale della PSDC, lo ESS si integra con le politiche settoriali di cooperazione globale sia per quanto riguarda la gestione delle crisi, in termini di sicurezza generale, sia nei riguardi degli impegni militari visti come strumenti di ultima istanza.¹⁰⁰

Oltre ai risultati interni, lo ESS ha raggiunto importanti esiti a livello esterno: è diventato più facile, per i partner internazionali, comprendere il concetto di Europa collocandolo nel panorama internazionale. La PSDC si è mostrato un progetto aperto di sicurezza e difesa, da realizzarsi in stretta collaborazione con altri rilevanti attori internazionali.¹⁰¹

⁹⁶Si veda European External Action Service (2014b).

⁹⁷European Council (2003), p. 11.

⁹⁸ Il Report del 2008 sull'implementazione dell'ESS riafferma la sua unica validità, ponendo l'attenzione sulla necessità di migliorare le azioni dell'Unione Europea il panorama internazionale, come sottolineato nello ESS del 2003. Per informazioni più dettagliate si veda: European Council (2008), Report on the implementation of the European Security Strategy – providing security in a changing world, Brussels, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/E N/reports/104630.pdf

⁹⁹Biscop, Sven (2013), The European Security Strategy – Towards a Grand Strategy?, in: Biscop, Sven/Whitman, Richard G. (eds.), The Routledge Handbook of European Security, Routledge Taylor & Francis Group, London, p. 38.

¹⁰⁰ German Federal Foreign Office/German Federal Ministry of Defence, p. 13.

¹⁰¹ European External Action Service (2013c), Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence – Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy, Brussels, http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015_02_en.pdf, pp. 5 ff

2.3.2 Il *Comprehensive Approach* utilizzato dall'Unione Europea nei conflitti esterni

Per decenni l'Unione Europea e gli Stati membri hanno collaborato per trovare soluzioni alle crisi mondiali. L'Unione Europea è impegnata attivamente nel sostenere i paesi in difficoltà e, nonostante le notevoli risorse e l'esperienza, aiutarli rimane una delle più grandi sfide. Attualmente si mira a risolvere i problemi separatamente singolarmente sottovalutando le connessioni tra gli eventi. Tuttavia l'Unione Europea sta cercando di sincronizzare tutti gli strumenti civili e militari in un unico approccio inclusivo. Tale strategia viene definita con il nome di *Comprehensive Approach*, conosciuto anche come approccio globale o combinato, che mira ad aumentare la trasparenza della risposta europea alle crisi mondiali.

Se inteso come tentativo per organizzare ed integrare le politiche, gli attori e i processi in un contesto più coordinato ed allineato, questo approccio non è un fenomeno nuovo nel contesto dell'Unione Europea.

I primi sforzi finalizzati ad una maggiore integrazione tra le diverse politiche estere dell'Unione Europea, rispetto ad un particolare evento esterno, sono stati intrapresi all'inizio degli anni 2000, sotto forma di inviti ufficiali per un'azione dell'Unione Europea comune nelle rispettive politiche dei paesi Membri. Con l'adozione di politiche e progetti comuni per lo svolgimento di missioni nei settori della sicurezza e della politica estera, il ruolo dell'UE quale "fornitore di servizi di sicurezza"¹⁰² è stato implementato con l'introduzione di nuovi strumenti istituzionali d'integrazione nell'ambito dell'UE.¹⁰³ Il termine *Comprehensive Approach* è ampiamente utilizzato nel sistema UE¹⁰⁴ che ha già sviluppato un approccio integrato alla prevenzione dei conflitti nel 2001 e una strategia specifica per il coordinamento civile-militare.

Sulla base di questa definizione concettuale, la formulazione e l'attuazione dell'approccio globale coinvolgono gli attori dell'UE. Si è passati da una visione ristretta di cooperazione civile-militare ad una che prevede l'utilizzo, in modo sinergico e strategico, delle parti interessate (strumenti, capacità, settori politico e militare, sviluppo umanitario). L'intervento si realizza nei conflitti e nelle crisi esterne "*lavorando insieme per migliorare la coerenza,*

¹⁰²(Lordo 2008: 3)

¹⁰³Vincentz Rasmussen, Christel (2013), *Linking Instruments and Foreign Policy – Comprehensive Approaches in the EU*, DIIS Report, Danish Institute for International Studies (DIIS), Copenhagen, http://en.diis.dk/files/publications/Reports2013/RP2013-21-Linking-instruments_web.jpg.pdf, p. 7 and p. 12 f.

¹⁰⁴ Ad esempio, nelle conclusioni del Consiglio relative a situazioni di crisi specifiche e in relazione al coordinamento di crisi civili-militari, il CMCO. Anche l'accordo di Cotonou riveduto fa riferimento all'approccio globale.

l'efficacia e l'impatto della politica e dell'azione dell'UE" (AR e Vice-presidente della Commissione). L'approccio viene interpretato in maniera diversa dagli studiosi per il suo scopo in relazione allo scopo e al contesto. Il 'principio organizzativo per l'azione dell'Unione Europea',¹⁰⁵ negli ultimi anni, si è concentrato sulla gestione delle crisi in maniera globale, è uno dei suoi maggiori punti di forza, un valore aggiunto per il riconoscimento di attore internazionale.¹⁰⁶

I Trattati dell'Unione Europea richiamano esplicitamente le sue azioni esterne (TUE art. 21.3) evidenziando la necessità di considerare modi e mezzi per realizzarle. Tuttavia, la procedura è ferma a livello concettuale, non è ancora stata codificata in un unico documento programmatico, a causa della varietà di previsioni interpretative su ciò che tale documento dovrebbe comportare, ipotizzando la frammentazione delle competenze nell'ambito di un quadro globale di gestione della crisi.¹⁰⁷

In base a quanto premesso, è opportuno soffermarsi sul concetto di *Comprehensive Approach* nel contesto di gestione delle crisi da parte della PSDC sottolineandone i principi guida ed i risultati. A tal fine, l'attenzione viene rivolta all'ultimo documento ufficiale dell'Unione Europea pubblicato sull'argomento: la *Joint Communication to the European Parliament (EP) and the Council* stilata dalla Commissione Europea e dall'Alto Rappresentante dell'Unione Europea, primo atto ufficiale necessario a chiarire cosa rappresenti il *Comprehensive Approach* in coerenza con le disposizioni del TUE.

Il *Comprehensive Approach* viene visto come principio fondamentale della PSDC, un obbligo da attuare per perseguire in modo coerente ed efficace la politica di sicurezza e difesa comune nel quadro dell'Unione Europea. Allo stesso tempo mira ad impiegare, a tutti i livelli, le risorse e gli strumenti dell'Unione prevedendo il riconoscimento della *shared responsibility*¹⁰⁸ dei rispettivi attori istituzionali e dei singoli Stati membri dell'Unione Europea.

Per quanto riguarda le misure volte a definire il *Comprehensive Approach* della PSDC si può

¹⁰⁵ Cf. European Commission (2013), Joint Communication to the European Parliament and the Council – The EU's comprehensive approach to external conflict and crises, Brussels, http://www.eas.europa.eu/statements/docs/2013/131_211_03_en.pdf, p. 2.

¹⁰⁶ Woollard, Catherine (2013), The EU and the Comprehensive Approach, in: EPLO Conflict Prevention Newsletter, Vol. 8 no. 3, European Peacebuilding Liaison Office (EPLO), Brussels, http://eplo.org/assets/files/3.%20Resources/CPNL/E_PLO_Conflict_Prevention_Newsletter_8-1.pdf, p. 6.

¹⁰⁷ Pirozzi, Nicoletta (2013), The EU's Comprehensive Approach to Crisis Management, EU Crisis Management Papers Series, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Brussels, <http://www.dcaf.ch/Publications/The-EU-s-Comprehensive-Approach-to-Crisis-Management>, p. 7 f.

¹⁰⁸ Si veda European Commission (2013), p. 3.

fare riferimento ai principi delineati in conformità con lo ESS: la connessione tra sicurezza e sviluppo viene riconosciuta in modo coerente. Vengono sottolineate forme di impegno come il multilateralismo dell'Unione Europea, il rapporto di interdipendenza tra le azioni esterne ed interne, la necessità di perseguire strategie e azioni a lungo termine.

Sono stati introdotti due metodi di analisi delle crisi per la comprensione dei contesti: analisi globale del conflitto e attuazione di una posizione strategica comune per la risoluzione di situazioni di crisi possibili.

Il *Comprehensive Approach* per la gestione delle crisi da parte dell'Unione Europea si è evoluto come principio guida per l'azione della PSDC. In conformità con una serie di altri documenti ufficiali dell'Unione Europea, tale concetto è diventato sempre più importante per una sua futura visibilità in campo politico. Anche se non è stato ancora ufficialmente codificato, il tentativo della Commissione Europea e dell'Alto Rappresentante di sistematizzare la sua portata concettuale alquanto controversa, segna un primo passo verso la giusta direzione.

Il *Comprehensive Approach* propone soluzioni realistiche mediante azioni coordinate per la risoluzione di crisi e conflitti mondiali. I principi politici di base prevedono la collaborazione congiunta degli Stati membri dell'UE, al fine di sviluppare le azioni esterne dell'Unione Europea, in particolare nelle situazioni di crisi e conflitti a livello mondiale.

Nel complesso, la PSDC dovrebbe basarsi su principi guida di prevenzione, multilateralismo e coerenza.

Sebbene le forze modellanti di questo quadro concettuale siano spesso implicite, esse arricchiscono notevolmente la comprensione complessiva delle strutture, dei meccanismi e dei risultati politici della PSDC.

2.4 I principali obiettivi e compiti della PSDC

Gli elementi fondamentali della PSDC, l'analisi dettagliata dei suoi obiettivi, dei suoi compiti e delle sue capacità riportano l'attenzione verso un distinto approccio più razionale.

L'istituzione della PSDC non era prevista da un atto formale. Tuttavia il suo processo di creazione ha indotto la formazione di differenti incentivi e strumenti necessari agli Stati membri e alle Istituzioni Europee per procedere finalmente alla strutturazione di una reale politica di sicurezza e difesa dipendente dalla volontà unanime degli Stati membri di procedere verso un reale sistema di difesa comune, ancora oggi non realizzato.

Tuttavia, affinché si arrivasse ad una definitiva implementazione della PSDC, è stato necessario agire. La Dichiarazione congiunta franco-britannica di Saint-Malo del 1998 viene considerata il punto d'inizio della PSDC. Essa sottolinea le ragioni e le necessità di avviare un progetto di difesa comune in Europa affinché l'Unione Europea possa svolgere il suo ruolo nello scenario internazionale,¹⁰⁹ essa dev'essere dotata della capacità di rispondere, indipendentemente da altri attori od organizzazioni, a crisi e conflitti internazionali. Tale capacità include mezzi militari e strutture istituzionali che possano agire in maniera coordinata, nell'ambito di un quadro di riferimento comune dell'Unione Europea. Viene quindi incorporata la proposta di promuovere gli sviluppi politici futuri in maniera progressiva.

Ciononostante, si devono preservare la base decisionale intergovernativa e gli impegni degli Stati membri nei confronti del sistema di difesa collettivo della NATO.

Nel corso della riunione del Consiglio Europeo tenutasi a Colonia nel 1999 vennero definite le capacità e gli obiettivi della PSDC. Inizialmente le sue peculiarità erano state definite dalle *Operazioni di Petersberg*, presentate nel 1992, formalmente incorporate all'interno del Trattato di Amsterdam nel 1997 ed estese poi alle questioni civili con il Trattato di Lisbona nel 2009. Grazie alle *Operazioni di Petersberg*, le operazioni militari intraprese dall'Unione Europea, prevedevano missioni umanitarie e di salvataggio, la prevenzione dei conflitti, il mantenimento della pace, operazioni di *peace-keeping*, di disarmo con interventi di stabilizzazione nei periodi post-conflitto.¹¹⁰

Questi obiettivi hanno trovato la loro codificazione all'interno dell'art. 42.1 del Trattato di Lisbona, in cui veniva richiesto all'Unione Europea di mettere in atto la capacità civile militare per condurre al meglio le missioni al di fuori del territorio europeo.¹¹¹

È opportuno sottolineare come la sfera civile venga considerata fondamentale per il funzionamento della PSDC, poiché vi è la crescente consapevolezza dell'importanza del processo di *State-building*, mediante la cooperazione tra diversi attori internazionali e la

¹⁰⁹ European Union Institute for Security Studies (EUISS) (2000), Joint Declaration rilasciata al British-French Summit, Saint-Malo, France, 3-4 December 1998, Paris, <http://www.consiliium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/FrenchBritish%20Summit%20Declaration,%20Saint-Malo,%201998%20-%20EN.pdf>, p. 1.

¹¹⁰ European External Action Service (2014f), About CSDP – The Petersberg Tasks, Brussels, http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/petersberg/index_en.htm.

¹¹¹ Algieri, Franco (2010), Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, FacultasVerlags- und Buchhandels AG, Vienna, p. 94.

popolazione, per il perseguimento della pace e la promozione dello sviluppo.¹¹²

2.4.1 La sfera militare

Le Operazioni di Petersberg del 1992 rappresentano il punto di partenza per spiegare l'evoluzione della sfera militare della PSDC.

In origine, per migliorare la qualità delle operazioni militari che hanno avuto luogo all'interno dell'UEO, per promuovere una migliore cooperazione sotto l'egida della NATO, vennero definite tre aree riguardanti l'ambito militare. Queste includevano, accanto ad operazioni umanitarie e di salvataggio, operazioni di peacekeeping e peacemaking (con il coinvolgimento di reparti militari).¹¹³

Sulla base delle operazioni militari vennero presentati, nel 1999, gli *Helsinki Headline Goals (HLGs obiettivi primari di Helsinki)* con l'obiettivo di dotare l'Unione Europea di uno strumento militare entro la fine del 2003. Con questo progetto l'Unione Europea si è impegnata a raggiungere capacità tali da schierare grandi spiegamenti di forze (fino a 15 brigate o 50.000-60.000 uomini) rapidamente (entro 60 giorni dall'inizio dell'operazione) e per periodi di missioni prolungate, al fine di realizzare tutti gli obiettivi previsti dalle *Operazioni di Petersberg*.

Tali dispiegamenti di forze dovevano essere autonomamente in grado di avere il comando e il controllo delle strutture logistiche a loro disposizione.

Gli obiettivi iniziali degli HLGs, alla fine del 2003, non erano stati raggiunti, per questo nel Maggio 2004 è stato adottato un nuovo documento da attuare entro il 2010, il *Civilian Headline Goal 2010 (CHG 2010)* che prevedeva una serie di linee guida per gli sviluppi futuri della sfera militare della PSDC. Con queste linee guida è stata evidenziata l'importanza di principi quali la rapidità, la coerenza, la sostenibilità e la preferenza nell'ambito delle operazioni di dispiegamento militare. Il CHG2010 avrebbe dovuto garantire la capacità dell'Unione Europea di gestire le crisi, in linea con lo ESS, mediante le capacità civili di gestione delle crisi e delle

¹¹²Gourlay, Catriona (2013), *Civilian CSDP – A tool for state-building?*, in: Biscop, Sven/Whitman, Richard G. (eds.), *The Routledge Handbook of European Security*, Routledge Taylor & Francis Group, London, p. 91, p. 93 and *European External Actions Service* (2013c), p. 19

¹¹³ Western European Union (1992), *Petersberg Declaration*, Council of Ministers, Bonn, http://www.weu.int/documents/9_20619peten.pdf, p. 6.

attrezzature per il supporto necessario richiesto.¹¹⁴ Grazie al CHG2010 si sono stabilite nuove istituzioni all'interno della sfera militare della PSDC che hanno incluso l'Agencia di Difesa Europea (ADE), per favorire lo sviluppo della cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione Europea nell'ambito della difesa, un Meccanismo di Sviluppo delle Capacità (*Capability Development Mechanism CDM*)¹¹⁵ e un'unità militare "EU Battlegroup" (EU BG) pronta ad intervenire in qualsiasi momento.¹¹⁶

L'EU BG ha costituito un elemento centrale del CHG2010 che, nato in risposta agli HLGs del 2003, ha condotto alla formazione di nuove unità militari di 1.500 uomini. Tali dispiegamenti di forze dovevano essere disposti entro 10 giorni dalla decisione presa dall'Unione Europea di avviare l'operazione militare.¹¹⁷ Inoltre, tali unità militari dovranno mantenere la loro composizione iniziale per un periodo di 30 giorni dall'avvio dell'operazione. Al fine di raggiungere questi obiettivi, l'impiego delle forze militari si basava su principi di multinazionalità e rotazione, tra i Paesi membri dell'Unione, che garantivano un ricambio continuo e costante di forze militari.

2.4.2 La sfera civile

All'interno della PSDC, parallelamente allo sviluppo della sfera militare, è presente una sfera civile in cui sono previsti diversi compiti e linee guida, al fine di raggiungere l'obiettivo finale di *State-building*.¹¹⁸ Tale processo prevede che gli Stati membri, supportando l'azione esterna europea (*capacity-building*), contribuiscano all'obiettivo finale di costruzione di uno Stato di diritto autonomo.

Durante il Consiglio Europeo di Feira, in Portogallo, del 2000, vennero delineati quattro campi d'azione della sfera civile: di polizia civile, giuridico, di amministrazione e di protezione civile.¹¹⁹

¹¹⁴http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede250608civilianheadlinegoal2010_/SEDE250608CivilianHeadlineGoal2010_en.pdf

¹¹⁵ Compendente un catalogo dei requisiti e criteri per la definizione degli obiettivi e delle capacità.

¹¹⁶ Algieri, pp. 95 ff. and European External Actions Service (2014c), About CSDP – Military Headline Goals, Brussels, http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/military_headline_goals/index_en.htm.

¹¹⁷ Si veda: European External Action Service (2014c).

¹¹⁸ Gourlay, p.92

¹¹⁹ European Council (2000), Presidency Conclusions – Santa Maria da Feira European Council, Brussels, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en0.htm and Schuyer, Joël (2012), Development of Civilian Capabilities, in: Rehrl, Jochen/Weisserth, Hans-Bernhard (eds.), Handbook on CSDP – The Common Security and Defence Policy of the European Union, Second Edition, European Security and Defence College, Vienna, p.76.

Nell'ambito della polizia civile, si è concordato, tra gli Stati membri dell'UE, il dispiegamento fino a 5.000 agenti per le missioni internazionali. Nel settore giuridico, gli Stati membri possono stabilire disposizioni nazionali per la selezione e l'addestramento specifico di giudici, pubblici ministeri, esperti in materia penale, da dispiegare in breve termine, per il sostegno della pace. Per quanto concerne l'amministrazione e la protezione civile dovevano essere predisposte squadre di 2.000 uomini rapidamente disponibili.¹²⁰

Di conseguenza, la gestione civile delle crisi da parte dell'Unione Europea prevede l'utilizzo di mezzi coerenti, efficaci, preventivi e rapidamente predisposti e disponibili, al fine di rispondere in maniera tempestiva ai conflitti.

Gli obiettivi quantitativi sono accompagnati dalla definizione di obiettivi qualitativi relativi ad attività concrete, a supporto dell'azione dell'UE in ambito civile: attività di monitoraggio, di consulenza e assistenza tecnica, attività di carattere esecutivo nel momento in cui ci si trova in situazioni più drastiche. Tutte le iniziative devono contribuire al raggiungimento dell'obiettivo di *State-building* mediante interventi nel settore della sicurezza e della difesa.¹²¹ Tra gli obiettivi qualitativi è opportuno porre attenzione sulla *capacity building* e sul processo di *follow-up* nel quale si condividono analisi critiche degli esiti acquisiti e progetti per il futuro per meglio affrontare situazioni di eventuale difficoltà.¹²²

Nel 2007 venne presentato un nuovo HLG nell'ambito della sfera civile,¹²³ era necessario per gestire le crisi e garantire il raggiungimento degli obiettivi qualitativi previsti. Particolare importanza è stata attribuita all'attivazione del *Civilian Response Team (CRT)*, già introdotto nel 2005 con obiettivi e compiti paragonabili all'*EU Battle Group*, operativo nella sfera militare della PSDC, che mirava a formare un team di esperti capaci di gestire le situazioni di crisi.¹²⁴

La sfera civile della PSDC, seppur sviluppata a seguito di quella militare, è da considerarsi ad essa complementare, di grande importanza per lo sviluppo delle missioni civili dirette dalla

¹²⁰ European External Action Service (2014a), About CSDP – Civilian Headline Goals, Brussels, http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/civilian_headline_goals/index_en.htm and Council of the European Union (2004), Civilian Headline Goal 2008 (format for approval by COREPER/Council), Brussels, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015863%202004%20INIT>, p. 2.

¹²¹ Council of the European Union (2004), p. 2 f. and Gourlay, p. 92.

¹²² Si veda: Council of the European Union (2004), p. 5.

¹²³ Si veda: Council of the European Union (2007), Civilian Headline Goal 2010 (format for approval by COREPER/Council), Brussels, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014823%202007%20INIT>, p. 2.

¹²⁴ Cf. Council of the European Union (2007), Civilian Headline Goal 2010 (format for approval by COREPER/Council), Brussels, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014823%202007%20INIT>, p. 4.

PSDC poiché ne promuove i compiti la capacità, orientati ai processi di costruzione dello Stato al di fuori del territorio europeo.

La sfera civile si può considerare una “reazione giuridica”¹²⁵ alla già esistente sfera militare. Tuttavia, seppur le due sfere, civile e militare, vengono analizzate in maniera separata, possono essere poste sullo stesso piano. Tale descrizione congiunta è avvenuta ufficialmente nel Trattato di Lisbona del 2007, che ha ampliato l’orizzonte delle Operazioni di Petersberg verso compiti di consulenza, assistenza e stabilizzazione post-bellica, fondamentali per una gestione civile delle crisi.¹²⁶

Negli ultimi anni si è assistito ad un notevole coordinamento tra la sfera militare e civile (*Civil-Military Co-ordination CMCO*) volto a sincronizzare le attività civili e militari con gli attori della PSDC. Lo scopo era il rispetto dell’approccio globale (*comprehensive approach*) per la gestione delle crisi da parte dell’Unione Europea.¹²⁷

2.4.3 Le missioni e le operazioni della PSDC

La PSDC è contemplata nel Trattato sull’Unione europea (TUE): l’art.41 ne definisce il finanziamento: gli articoli dal 42 al 46, sezione 2, del Titolo V (disposizioni sulla politica di sicurezza e di difesa comune), i protocolli 1, 10 e 11 e le dichiarazioni 13 e 14, contengono ulteriori informazioni su tale strategia.

Essa viene considerata uno dei più importanti pilastri dell’azione esterna dell’Unione Europea nel panorama internazionale. Nel lessico europeo, le attività militari della PSDC vengono definite ‘operazioni’ mentre quelle civili sono denominate ‘missioni’. Per definizione, le operazioni di risoluzione delle crisi da parte dell’UE sono sia di natura civile che militare. Per questo motivo, l’UE propone una combinazione tra operazioni civili e militari. All’interno del TUE la PSDC appare come un sistema di risoluzione delle crisi e di definizione della politica di sicurezza e difesa europea, promuovendo operazioni di peacekeeping, di prevenzione dei conflitti e di promozione della sicurezza internazionale in pieno accordo con i principi della

¹²⁵ Si veda. Gourlay, p. 97

¹²⁶ Si veda: Rehr, Jochen (2012), CSDP Mission Spectrum – From Petersberg to Lisbon, in: Rehr, Jochen/Weisserth, Hans-Bernhard (eds.), Handbook on CSDP – The Common Security and Defence Policy of the European Union, Second Edition, European Security and Defence College, Vienna, http://www.consilium.europa.eu/media/1823176/handbook_csdp-2nd-edition_web.pdf, p. 55.

¹²⁷Algeri, p. 97.

Carta delle Nazioni Unite (ONU).

Nel momento in cui la PSDC entra in gioco, le procedure relative alla risoluzione delle crisi internazionali si basano sulle linee guida che ne facilitano lo sviluppo. Vengono messi in atto sistemi e strategie per concludere accordi sulle decisioni da assumere. Per quanto riguarda gli strumenti di gestione delle crisi, i sistemi e le procedure garantiscono l'adozione di strumenti adeguati diplomatici, politici, finanziari, militari e civili. Nel processo di pianificazione di una risposta alle crisi internazionali, l'Unione Europea ha suggerito un meccanismo di risoluzione suddiviso in cinque fasi:

Fase 1: Identificazione della crisi e sviluppo di un possibile approccio da parte dell'Unione Europea per la risoluzione della crisi.

Fase 2: Sviluppo di un concetto di gestione della crisi e inizio dell'operazione per la risoluzione della crisi.

Fase 3: Pianificazione operativa dell'operazione della PSDC e decisione di avvio.

Fase 4: Inizio dell'operazione della PSDC.

Fase 5: Revisione strategica dell'operazione della PSDC e decisione relativa ad una possibile proroga o conclusione dell'operazione.

Dal 2003, l'Unione Europea, nell'ambito della PSDC, ha avviato trentasei operazioni e missioni civili e militari che sono state dispiegate nei Balcani, nel Caucaso, in Medio Oriente, in Africa e in Asia. Hanno fornito un grande contributo militare all'approccio comprensivo per la risoluzione delle crisi. Il loro obiettivo, perseguito con modalità diverse in relazione agli specifici problemi emersi e alle aree geografiche di intervento, è stato quello di riportare stabilità e sicurezza in Stati e regioni in difficoltà.

Il mandato delle missioni ed operazioni militari dell'Unione Europea viene stabilito da una risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite o da una richiesta fatta dal paese che ospiterà le missioni o le operazioni. Ciò sottolinea come queste ultime si adattino allo sviluppo del Paese in cui svolgono il proprio servizio.

La durata delle operazioni militari dell'UE è inversamente proporzionale al grado di rischio assunto: le operazioni che comportano grandi rischi per le truppe dispiegate durano meno di un anno, mentre quelle a lungo termine sono meno rischiose. Tali operazioni non possono essere paragonate ad azioni coercitive: si tratta di interventi commissionati da paesi terzi in cui non si devono prendere posizione o sconfiggere militarmente un nemico, ma ristabilire lo stato di

diritto. In alcune operazioni, come quella assunta per sconfiggere la pirateria, *Operazione Atlanta*, l'UE ha dovuto richiedere l'autorizzazione al Consiglio di Sicurezza per intraprendere azioni coercitive. Tali operazioni non hanno mandati di pace, il che le rende distinte da operazioni di pace condotte sotto l'egida della NATO, come quella in Libia nel 2011. Tuttavia, in Libia, nonostante l'articolato intervento per stabilire lo stato di diritto non ancora realizzato, si è intervenuti per sconfiggere i trafficanti e gli scafisti con azioni coercitive. La sovrapposizione, non solo concettuale, ma anche reale, delle due operazioni, nella stessa regione e presso la stessa popolazione, rende controverso ogni intervento.

Le operazioni e le missioni militari creano uno spazio per la soluzione politica, ma non sono di per sé dei semplici processi di risoluzione delle crisi internazionali.

I contributi dell'UE per la prevenzione dei conflitti e per la gestione delle crisi, a livello mondiale, hanno dimostrato l'impegno degli Stati membri a svolgere un ruolo operativo sul terreno, a sostegno dell'azione esterna dell'UE. L'attuale operatività del *Comprehensive Approach* dell'UE ha consentito alle missioni civili di integrarsi alle politiche esterne dell'UE e di contribuire al loro sviluppo.

Grazie all'istituzione della una capacità civile di pianificazione dello *European External Action Service (EEAS)*, anche le missioni civili svolgono un ruolo chiave nello sviluppo della PSDC. Contestualmente, il maggiore ricorso alle missioni civili richiama l'attenzione sul rafforzamento delle sue capacità in questo ambito. Dal 2005 ad oggi hanno avuto luogo undici missioni civili, in tre diversi continenti Africa, Asia ed Europa. Sulla base dell'art.43 del TUE esse hanno risposto a compiti di consulenza o assistenza militare o di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace. Più precisamente, hanno mirato a rafforzare le istituzioni giudiziarie e statali dell'area di intervento. Poi ci sono le missioni di monitoraggio su processi e attività, attuazione di accordi di pace o relativi alla cessazione del fuoco. Infine, ci sono le missioni esecutive che possono svolgere la propria funzione in sostituzione dello Stato beneficiario della missione.

2.5 I principali attori nell'ambito della PSDC

Dall'analisi svolta si evidenzia la complessità istituzionale della PSDC. Per comprendere quali siano gli attori politico-istituzionali che operano al suo interno, bisogna focalizzare l'attenzione sulla struttura istituzionale e sulle decisioni procedurali della PSDC.

Secondo la prospettiva giuridica, il TUE all'art. 24.1 descrive la PESC e la PSDC come soggetti politici rispondenti a specifiche regole e procedure sintetizzate nell'art.25:

*“L'Unione conduce la politica estera e di sicurezza comune: a) definendo gli orientamenti generali, b) adottando decisioni che definiscono: i) le azioni che l'Unione deve intraprendere, ii) le posizioni che l'Unione deve assumere, iii) le modalità di attuazione delle decisioni di cui ai punti i) e ii), e c) rafforzando la cooperazione sistematica tra gli Stati membri per la conduzione della loro politica”.*¹²⁸

Sia il Consiglio Europeo che il Consiglio dell'Unione Europea hanno potere decisionale, tutte le decisioni devono essere prese all'unanimità,¹²⁹ secondo quanto stabilito dall'art. 42.4 del TUE che tratta esplicitamente della PSDC. Le decisioni vengono adottate dal Consiglio dell'Unione Europea all'unanimità, su proposta dell'Alto Rappresentante dell'Unione Europea per questioni relative agli affari esteri e alle politiche di sicurezza o iniziative provenienti da Stati membri. Il Consiglio Europeo deve tener conto, contestualmente, della raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea, secondo le modalità previste per ciascun settore. Le decisioni del Consiglio Europeo sono attuate secondo le procedure previste dai trattati (art 22.1 TUE).

Il Consiglio Europeo, il Consiglio dell'Unione Europea, l'Alto Rappresentante e gli Stati membri sono considerati i quattro principali attori della PSDC.

Gli Stati membri dell'UE detengono la piena sovranità sul controllo delle politiche di sicurezza e di difesa garantendo, per se stessi, una posizione di preminenza all'interno della PSDC, grazie al loro potere di veto sulle decisioni prese all'unanimità (in seno al Consiglio) per le azioni esterne ed interne, nell'ambito della PSDC. Mediante iniziative individuali o di gruppo, presentate al Consiglio dell'Unione Europea, gli Stati membri rappresentano una delle forze motrici per l'integrazione, nell'ambito della PSDC.¹³⁰

Al fine di sostenere il Consiglio e gli Stati membri nei loro sforzi volti a migliorare le capacità di difesa dell'UE, all'interno dei meccanismi di risoluzione delle crisi e sostenere allo stesso tempo la Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD), il 12 luglio 2004,¹³¹ è stata istituita,

¹²⁸ TUE art.25

¹²⁹ La struttura della PESC e della PSDC viene descritta in maniera più generale nell'art. 22 del TUE che riguarda la determinazione degli interessi ed obiettivi strategici per quanto riguarda l'azione esterna dell'UE.

¹³⁰Gourlay, p. 91, p. 93 and Biscop, Sven/Coelmont, Jo (2013), Military CSDP – A quest for capability, in: Biscop, Sven/Whitman, Richard G. (eds.), The Routledge Handbook of European Security, Routledge Taylor & Francis Group, London, p. 80.

¹³¹ (2004/551/PESC)

nel corso di una Joint Action del Consiglio dei Ministri europeo, l'Agazia Europea della Difesa (AED). Per attuare le disposizioni del Trattato di Lisbona, la Joint Action è stata inizialmente sostituita da una decisione del Consiglio Europeo del 12 Luglio 2011, successivamente revisionata dallo stesso Consiglio in seno alla PESC,¹³² il 12 Ottobre 2015, nella definizione dello statuto e delle norme dell'AED. I principali compiti dell'AED erano quelli di sviluppare le capacità di difesa, promuoverne la ricerca e la tecnologia (*Research and Technology R&T*), favorire la cooperazione in materia di armamenti e rafforzare la base industriale, tecnologica e di difesa europea. Nel Maggio 2017, a seguito di una revisione a lungo termine (*Long Term Review LTR*) avviata dal capo dell'AED, i ministri della difesa hanno deciso di rafforzare il ruolo dell'AED per la pianificazione delle capacità intergovernative e la definizione delle priorità in Europa. L'AED è divenuta in seguito, il primo coordinatore per lo sviluppo delle capacità di difesa dell'UE, cioè l'interfaccia istituzionale degli Stati membri.¹³³

Il Consiglio Europeo elabora le linee guida strategiche che il Consiglio degli Affari Esteri mette in atto per pianificare le azioni esterne dell'UE, sia civili che militari, per la gestione delle crisi e per il perseguimento degli obiettivi di pace e sicurezza.¹³⁴ Può adottare le misure necessarie per attuare la politica estera e di sicurezza dell'UE, comprese eventuali sanzioni. All'interno del Consiglio degli Affari Esteri agisce l'Alto Rappresentante (AR), figura istituita con il Trattato di Amsterdam nel 1997,¹³⁵ affermatosi poi con il Trattato di Lisbona e divenuto una delle più importanti figure nell'ambito della PSDC per rendere più coerenti le politiche esterne dell'UE e migliorare la loro posizione, all'interno e all'esterno del quadro europeo. La posizione dell'AR, attualmente occupata da Federica Mogherini, combina due elementi fondamentali: presiede il Consiglio degli Affari Esteri, nel suo ruolo di coordinatore della PSDC, ed è Vicepresidente della Commissione Europea.¹³⁶ Questa doppia posizione permette all'AR di esercitare efficacemente la funzione di capo coordinatore dell'azione esterna dell'UE.¹³⁷ In

¹³² 2015/1835

¹³³ Handbook CSDP, The Common Security and Defence Policy of the European Union, Volume I 3rd edition.

¹³⁴ Ibidem, pp. 51-52

¹³⁵ Il compito inizialmente attribuito all'Alto rappresentante era di sostenere e assistere il Consiglio nel settore della politica estera, in particolare portando avanti nuove iniziative politiche, facilitandone l'attuazione e avviando dialoghi con i terzi. All'epoca, altre funzioni erano suddivise tra il commissario europeo per le relazioni esterne e il comitato semestrale per le relazioni esterne entrambi aboliti con il traffico frontaliero locale nel 2009 (cfr.: Segretariato generale del Consiglio dell'UE (2009), Contesto - L'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza /L'Unione europea Servizio azione esterna, Bruxelles.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111301.pdf, p. 2.

¹³⁶ TUE Art. 18 and European External Action Service (2014n), The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Brussels, http://eeas.europa.eu/ashton/index_en.htm.

¹³⁷ 182 European External Action Service (2014n).

particolare, nell'ambito della PSDC, l'AR assume il rilevante ruolo di mediatore tra i ventotto Stati membri dell'UE poiché i progressi, nell'ambito della PSDC, avvengono solamente se gli Stati membri assumono decisioni all'unanimità, su iniziative riguardanti la sicurezza e la difesa europea. Il suo ruolo viene, inoltre, rafforzato dalla partecipazione nel Consiglio di Amministrazione dell'AED, composto dai ventotto Ministri nazionali della difesa.¹³⁸ Nella sua attuale posizione, Federica Mogherini è sostenuta da due organi di politica estera dell'UE: l'*External European Action Service (EEAS)*, l'istituzione principale che la assiste nei suoi compiti diplomatici, e gli *European Union Special Representatives (EUSR)*. Lo EEAS, introdotto con il Trattato di Lisbona nel 2007, diventato operativo nel 2011, favorisce la trasparenza, a livello globale, dell'azione esterna dell'UE che dispone di una rete di delegazioni, attualmente cento trentanove circa,¹³⁹ che implementano la presenza dell'UE in diverse parti del mondo.

La struttura di lavoro dell'EEAS riunisce il personale della Commissione e del Segretariato Generale del Consiglio. Ha come obiettivo il miglioramento e la coerenza delle politiche, delle azioni e dei metodi di lavoro delle diverse istituzioni in materia di affari esteri. Le attuali strutture di gestione delle crisi sono diventate parte integrante del EEAS e sono state poste sotto la diretta autorità dell'AR.¹⁴⁰

L'altro organo di politica estera a sostegno dell'AR è formato dagli *European Union Special Representatives (EUSR)*, con compiti strettamente collegati a quelli della PSDC per la gestione delle crisi internazionali. Essi hanno il compito di promuovere ed attuare le politiche dell'UE nelle regioni e nei paesi in difficoltà, proponendosi come mediatori nelle situazioni post-conflitto.¹⁴¹ Il loro lavoro sul campo è di grande importanza per l'avvio delle operazioni e delle missioni della PSDC poiché la loro presenza per lunghi periodi nei contesti di azione, consente di distinguere rapporti con le autorità e con gli attori locali nelle regioni o negli Stati. Li dota di grandi competenze conoscitive, permette loro di stringere rapporti con le autorità e gli attori locali, cosa che per la PSDC è difficile da attuare in relazione all'avvio e alla durata delle singole missioni.¹⁴² Attualmente gli EUSR sono impegnati in diverse Paesi del mondo,

¹³⁸Biscop/Coelmont, p. 81.

¹³⁹European External Actions Service (2013a), EEAS Review, Brussels, http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf, p. 11.

¹⁴⁰European External Action Service (2014i); General Secretariat of the Council of the EU (2009), p. 3 and European External Actions Service (2014o), What we do, Brussels, http://eeas.europa.eu/what_we_do/index_en.htm.

¹⁴¹eeas_-_european_external_action_service_-_csdp_structure_instruments_and_agencies_-_2017-06-28.pdf

¹⁴²Adebahr, pp. 59, pp. 227. E Grevi, Giovanni (2007), *Pioneering foreign policy – The EU Special*

dall’Africa all’Asia centrale, ai Balcani.¹⁴³

Per completare il quadro istituzionale dell’UE sotteso alle azioni della PSDC, è necessario analizzare le funzioni degli organi subordinati al Consiglio dell’UE.

Il primo e più importante è il Comitato Politico e di Sicurezza (CPS), rappresenta il forum istituzionale centrale coinvolto in ogni azione della PESC. Nasce a seguito di una decisione del Consiglio nel 2001 è definito come il “fulcro”¹⁴⁴ della PESC e della PSDC, ha il ruolo chiave nella gestione delle crisi esterne da parte dell’UE. Più precisamente, in una situazione di conflitto, il Consiglio degli Affari Esteri fornisce al CPS sia il controllo politico che strategico per le situazioni di crisi. Inoltre il CPS è l’organo preparatorio delle sessioni del Consiglio degli Affari esteri: i suoi membri monitorano il settore internazionale della sicurezza per fornire al Consiglio specifiche politiche, tenendo presente l’obiettivo generale di coesione e coerenza¹⁴⁵ per l’azione esterna dell’UE.¹⁴⁶ Nei suoi lavori il CPS collabora con altri due organismi permanenti subordinati al Consiglio che si occupano, rispettivamente, dell’ambito civile e militare.

Il primo, il Comitato per gli Aspetti Civili della Gestione delle Crisi (CIVCOM), informa e consiglia il CPS su tutte le questioni non militari. Le questioni militari vengono presentate dal Comitato Militare dell’Unione Europea (CMUE),¹⁴⁷ organo di consulenza eccezionale poiché definisce anche il decorso delle attività militari condotte sotto il comando dell’UE.¹⁴⁸

Il CMUE è composto dai rappresentanti degli Stati membri direttamente subordinati ai capi di Stato Maggiore della difesa, ed è assistito da un altro organismo permanente, lo Stato Maggiore dell’Unione Europea (SMUE), al fine di condividere opportunamente le responsabilità del caso.

Lo SMUE svolge un ruolo importante nella fornitura di servizi militari. Pur operando sotto la guida del CMUE, il personale militare

Representatives, Chaillot Paper no. 106, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Paris, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/chai106.pdf>, p. 37 f

¹⁴³ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/3606/EU%20Special%20Representatives

¹⁴⁴ Cf. Official Journal of the European Communities L27 (2001b), Council Decision of 22 January 2001 setting up the Political and Security Committee (2001/78/CFSP), Brussels,

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/1_027_20010130en00010003.pdf, p. 2.

¹⁴⁵ Algieri, pp. 58 ff., p.101 and European External Action Service (2014l).

¹⁴⁶ Oltre a queste funzioni di analisi e di raccomandazione, il comitato è anche incaricato di migliorare il dialogo politico ed il coordinamento con gli attori esterni come la NATO.

¹⁴⁷ Algieri, p. 101 f. and European External Action Service (2014l).

¹⁴⁸ Official Journal of the European Communities L27 (2001a), Council Decision of 22 January 2001 setting up the Military Committee of the European Union (2001/79/CFSP), Brussels,

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/1_02720010130en00040006.pdf, p. 5.

è direttamente soggetto agli ordini dell'AR e, quindi, è inserito nel quadro istituzionale dello EEAS. Di conseguenza, il suo lavoro di competenza militare, compreso il coordinamento di strumenti, fornitura e sviluppo di capacità, nonché l'elaborazione di opzioni operative in situazioni di crisi, crea un valore aggiunto sia per il Consiglio sia che l'AR.¹⁴⁹

La gestione e l'organizzazione degli organismi subordinati al Consiglio mostrano quanto siano divenute articolate le strutture e gli organismi istituzionali della PSDC.¹⁵⁰

In tale complesso quadro istituzionale, bisogna tenere in considerazione le due principali istituzioni sovranazionali, il Parlamento Europeo e la Commissione Europea che possono, con le loro decisioni, influenzare la natura e gli sviluppi della PSDC. Sebbene la loro rilevanza all'interno del presente lavoro sia limitata, è opportuno sottolineare che il Parlamento europeo non viene più informato dagli organi della PSDC sulle azioni e lo sviluppo nel settore politico, mentre la Commissione è in continuo contatto con diversi organismi e attori della PSDC.

La cosa più importante in questo contesto, tuttavia, è che alcuni mezzi finanziari per la gestione delle crisi (in particolare nella sfera dell'assistenza umanitaria) provengono dal bilancio dell'UE, il che conferisce alla Commissione un certo potere d'influenza sul modo in cui vengono condotte le azioni civili in ambito della PSDC.¹⁵¹

2.5.1 Forme e meccanismi di cooperazione

Oltre al gran numero di attori che operano all'intento della PSDC, è necessario conoscere i meccanismi di cooperazione e le modalità con cui essi si sono evoluti nel corso del tempo per comprendere l'analisi di caso.

A tal fine, devono essere identificate due dimensioni: le forme esterne e quelle interne di cooperazione.

La prima riguarda la collaborazione con la NATO (soprattutto in ambito militare) e con l'ONU (per la gestione delle crisi e per le missioni di pace), oppure Organizzazioni Non Governative (ONG) impegnate nella gestione delle crisi e della sicurezza internazionale. Tuttavia l'Unione Europea abbia stabilito una serie di contatti esterni più ramificati e articolati per promuovere la

¹⁴⁹Algeri, p. 101 f. and European External Action Service (2014l).

¹⁵⁰ Per ulteriori e più dettagliate informazioni sulla struttura istituzionale della PSDC si veda European External Action

Service (2014l) come primo punto di riferimento.

¹⁵¹Cfr. Algeri, pag. 102 e seg.

cooperazione nell'ambito della sicurezza internazionale della PSDC.

La seconda dimensione lascia spazio agli Stati membri che avanzano diverse proposte che, in fasi successive, potranno essere migliorate, in accordo con il Consiglio degli Affari Esteri. In questo ambito hanno acquisito importanza due grandi modelli: uno riguarda piccoli gruppi di Stati membri a livello governativo nazionale, mentre l'altro è relativo al livello di sviluppo delle capacità di difesa. Nel corso della sua storia, la PSDC ha promosso iniziative centrali per il progresso sviluppate da un piccolo gruppo di Stati membri. Tra queste l'iniziale Dichiarazione congiunta franco-britannica emanata a Saint-Malo, considerata il punto di partenza della PSDC e dello sviluppo degli *EU Battlegroup* in stretta collaborazione con Francia, Germania e Regno Unito¹⁵². In generale, i cosiddetti "*Big Three*"¹⁵³ (Francia, Germania e Regno Unito) decidono se e come integrare la politica dell'UE nell'ambito delle politiche della PSDC anche negli altri paesi europei. Specialmente per quanto riguarda le loro capacità militari, il Regno Unito, la Francia e, in misura minore la Germania, vengono considerate la forza trainante nel campo della PSDC.¹⁵⁴

Spostando l'attenzione sulla seconda dimensione, riguardante le forme interne di cooperazione, si può notare come i gruppi di lavoro collaborino con il settore della sicurezza e della difesa, poiché il successo complessivo della PSDC dipende, in larga misura, dal modo in cui l'UE, in quanto attore che gestisce le crisi internazionali, agisce sul terreno; lo fa fornendo stimoli per una più stretta cooperazione, quella interna è particolarmente necessaria per lo sviluppo delle capacità di intervento. Pertanto, la frammentazione dei settori di difesa, lungo i confini nazionali, deve essere considerata la ragione principale dell'istituzione di meccanismi di cooperazione più flessibili che consentono il dispiegamento e lo sviluppo delle risorse. Con il Trattato di Lisbona (TUE art 42.6) si è formalizzata l'introduzione delle Strutture Permanenti per la Cooperazione (PESCO) che offrono, al gruppo di Stati membri interessati, la possibilità di instaurare la collaborazione nel campo della difesa sulla base di criteri di partecipazione.¹⁵⁵

¹⁵² Lindstrom, Gustav (2007), Enter the EU Battlegroups, Chaillot Paper no. 97, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Paris, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp097.pdf>, p. 12 and Sola, Natividad Fernández (2013), Reasons for the Current Failure of the European Union as an International Security Actor, in: Boeing, Astrid (et al.) (eds.), Global Power Europe Vol. 1 – Theoretical and Institutional Approaches to the EU's External Relations, p. 82.

¹⁵³ Il concetto di "Big Three" si riferisce a Francia, Germania e Regno Unito.

¹⁵⁴ Lehne, Stefan (2012), The Big Three in EU Foreign Policy, The Carnegie Papers, Carnegie Europe, Washington D.C., http://scienze politiche.uniroma3.it/gbonvicini/files/2013/04/eu_big_three.pdf, p. 5. and p. 20.

¹⁵⁵ Un protocollo PESCO allegato al trattato stabilisce inoltre i parametri per i rispettivi criteri di partecipazione (art. 2).

La definizione di tali criteri rende la cooperazione più vincolante tra i partecipanti, mentre la determinazione degli obiettivi guida prevede la cooperazione tra gli Stati membri in settori in cui è necessario migliorare le capacità di difesa.¹⁵⁶ Tuttavia, la diversa interpretazione della PESCO da parte degli Stati membri e la loro riluttanza ad entrare in questa forma di cooperazione integrata, ha portato al lancio di un'altra forma di cooperazione chiamata *pooling and sharing*.¹⁵⁷ Senza alcun riferimento al meccanismo della PESCO, il *pooling and sharing* è un concetto sviluppato sotto l'egida dell'AED che coordina tutti i progetti degli Stati membri. Il *pooling and sharing* prevede un insieme di tentativi di mettere in comune capacità militari da parte dei paesi UE che, volontariamente, decidono di cooperare in un determinato campo.

Le diverse forme di cooperazione, nell'ambito della PSDC, hanno assunto importanza in campo politico. Di conseguenza, affinché le future iniziative abbiano maggiori possibilità di evolversi e consolidarsi, è necessario che gli Stati membri siano disposti a migliorare il proprio impegno nell'ambito della PSDC, essendo già in grado di attingere a competenze e consigli strategici da parte di organismi istituzionali consolidati come l'AED.¹⁵⁸

2.6 Critiche e percezioni della stagnazione della PSDC

Secondo molti osservatori, il Trattato di Lisbona dava la possibilità all'UE di affermarsi come attore politico nel panorama internazionale. La PSDC non solo ebbe più spazio per svilupparsi rispetto alla PESC, ma includeva anche le operazioni di disarmo, la stabilizzazione post-conflitti e la lotta contro il terrorismo.¹⁵⁹

Con il Trattato di Lisbona, l'UE si era fatta da parte e vedeva agire a suo nome, all'interno del quadro della NATO, paesi come la Francia ed il Regno Unito. Nel 2011, con lo scoppio della crisi libica, la PSDC non fece nessun progresso. La decisione presa il 1° aprile 2011 di

da stabilire in caso di cooperazione effettiva e definisce due obiettivi principali che la PESCO deve servire (art. 1), vale a dire il contributo ai gruppi tattici dell'UE e allo sviluppo delle capacità.

¹⁵⁶Biscop/Coelmont, p. 87.

¹⁵⁷ Con riferimento ai meccanismi di raggruppamento a livello governativo appena descritti, l'istituzione del "pooling and sharing" risale ad un'iniziativa tedesco-svedese (chiamata anche "Iniziativa di Gand") per migliorare la cooperazione militare nell'UE. (si veda. Agenzia europea per la difesa (2014b), Cooperazione europea in materia di difesa - Pooling&Sharing Bruxelles, <https://www.eda.europa.eu/aboutus/whatwedo/pooling-and-sharing>).

¹⁵⁸Techau, Jan (2013a), Ambitions, Not Threats, Are the Key to European Defence, in: Judy Dempsey's Strategic Europe, Carnegie Europe, Brussels, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=53448>.

¹⁵⁹Diversamente dal Trattato Costituzionale che ha rimpiazzato tutti i trattati esistenti con un unico testo, il Trattato di Lisbona è rimasto fedele ai metodi adottati dalle precedenti Conferenze Intergovernative (CIG) limitandosi a modificare in piccola parte i trattati esistenti ossia il TUE e il Trattato che ha istituito la Commissione Europea, che ha rinominato con il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

approvare una missione militare in Libia per supportare l'assistenza umanitaria venne vista più come un intervento di facciata che come un effettivo intervento da parte dell'Unione Europea. Molti studiosi hanno considerato la crisi libica, a partire dal 2011, come l'inizio dell'effettiva stagnazione della PSDC e, quindi, anche della PESC. Molti diplomatici europei hanno dichiarato che *“le politiche di sicurezza e difesa dell'Unione Europea rimanevano bloccate fino a nuovi sviluppi”*.¹⁶⁰ Altre osservazioni furono più brutali: la *“PESC muore in Libia- dobbiamo scegliere una duna di sabbia sotto la quale sotterrarla”*.¹⁶¹

Nel documento *European Defence Policy from Lisbon to Lybia* viene riportato il testo dell'editoriale del quotidiano francese Le Monde, del Marzo 2011, che affermava quanto segue: *“L'Unione Europea, per la maggior parte, ha fallito miseramente. Durante le vicende avvenute in Nord Africa l'UE non è esistita. È stata incapace di agire, di riconoscere l'opposizione libica e in particolare di riconoscere la legittimità sull'uso della forza. La disunione è emersa in maniera totale nel momento in cui bisognava decidere se entrare in azione o meno”*.¹⁶²

Per capire i motivi della stagnazione della PSDC bisogna considerare che la chiave dell'ambizione politica di sicurezza e di difesa del Trattato di Lisbona, può essere riassunta in due parole: coerenza e capacità. In merito a questo vengono individuati due ostacoli per gli interventi militari nell'ambito della PESC:¹⁶³ l'incoerenza di molte politiche di sicurezza dell'Unione Europea e la mancanza di un sistema effettivo su cui si basano queste politiche. In uno scenario internazionale in cui gli Stati membri dominano le politiche militari dell'Unione Europea, il loro successo o fallimento dipende dalla volontà politica dei governi nazionali di tradurre in realtà le ambizioni militari dell'Unione Europea. Niente di tutto questo è presente nel nuovo Trattato di Lisbona, né ci sono riferimenti affinché questo sviluppo venga incoraggiato.¹⁶⁴

Le fonti nazionali hanno dimostrato come l'UE, in quanto attore internazionale della sicurezza, non abbia ottenuto risultati brillanti, verosimilmente, a causa delle strutture istituzionali a livello

¹⁶⁰ “EU’s Defence Project Sideline in Libya Crisis”, EU business, 30 March 2011, <http://www.eubusiness.com/new-eu/libya-conflicts.9c6/>.

¹⁶¹ “Diplomats Mourn “Death” of EU Defence Policy Over Lybia”, Deutsche Press-Agentur, 24 March 2011, available at http://www.monsterandcritics.com/news/africa/news/article_1628333.php/Diplomats-mourn-death-of-EU-defence-policy-over-Lybia.

¹⁶² Menon, Anand, *European Defence Policy from Lisbon to Lybia*, p.76.

¹⁶³ Per la coerenza si veda: Anand Menon, “Security Policy and the Logic of Leaderlessness”, in Jack Hayward (ed.), *Leaderless Europe* (Oxford: Oxford University Press, 2008); per le capacità si veda: Nick Witney, *Re-energising Europe’s Security and Defence Policy* (London: European Council on Foreign Relations, 2008).

¹⁶⁴ Per ulteriori informazioni si veda Anand Menon, “Empowering Paradise? ESDP at Ten”, *International Affairs*, vol 85, no.2, March 2009, pp. 227-246.

europeo.

Lo slancio che si sperava di dare alle azioni esterne dell'UE, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, riorganizzando le competenze dell'Alto Rappresentante e l'istituzione di nuovi contesti istituzionali, principalmente lo EEAS, non è avvenuto.¹⁶⁵ Con particolare riguardo alla PSDC, le iniziative ed i progressi considerevoli risalgono alle riforme successive al Trattato di Lisbona, in particolare con lo sviluppo del concetto di *pooling and sharing* definito nell'ambito di un vertice informale dai Ministri della Difesa europei, nell'autunno del 2010.

2.7 Conclusione

La PSDC, dal 1999 ad oggi, è in costante evoluzione, sebbene si siano registrati, nel tempo, momenti di crisi a livello politico, strategico e istituzionale.

È stato necessario arricchirla di nuovi strumenti, anche di tipo concettuale, come il Comprehensive Approach, la *Enhanced Cooperation* e il *pooling and sharing*.

Per meglio comprenderne il percorso storico e l'implementazione, è utile analizzare la sfera civile e la sfera militare entro le quali agiscono le azioni della PSDC.

Le Operazioni di Petersberg del 1992 si possono definire il punto di partenza per spiegare l'evoluzione della sfera militare della PSDC.

Sulla base delle operazioni militari si pongono gli *Helsinki Headline Goals (HLGs obiettivo primario di Helsinki)*, progetto nato nel 1999 con l'obiettivo di dotare l'Unione Europea di uno strumento militare entro il 2003. Tale obiettivo, verso la fine del 2003 si è rivelato fallimentare. Per questo motivo, nel Maggio 2004, è stato adottato un nuovo documento all'interno del quale venne definito il *Civilian Headline Goal 2010 (CHG2010)* con una serie di linee guida per i futuri sviluppi della sfera militare della PSDC, da implementare entro il 2010.

Parallelamente allo sviluppo della sfera militare della PSDC, è bene considerare anche una sfera civile composta da diversi compiti e linee guida, necessari a raggiungere l'obiettivo finale dello State-building.

Particolare rilevanza, dall'inizio del XXI secolo, ha assunto lo sviluppo del *Comprehensive Approach*, processo che ha consentito all'Unione Europea di proporre soluzioni realistiche e

¹⁶⁵ Menon, Anand (2011a), European Defence Policy from Lisbon to Libya, in: Survival: Global Politics and Strategy, Vol. 53 no. 3, p. 76, p. 81 e p. 87.

azioni coordinate per la risoluzione di crisi e conflitti mondiali.

Tuttavia, la PSDC ha dimostrato le proprie carenze con l'intervento degli Stati membri dell'EU in Libia, a partire dal 2011: si è concentrata sul dispiegamento delle forze militari, proprie di interventi coercitivi, piuttosto che sull'utilizzo di strumenti diplomatici e pacifici idonei alla risoluzione della crisi.

CAPITOLO III

L'impegno dell'Unione Europea in Libia post-2011

3.1 Introduzione

Nel presente capitolo viene analizzata l'azione europea in Libia a partire dallo scoppio della crisi nel 2011. Al fine di comprendere i motivi alla base dell'intervento europeo in Libia, vengono messe in luce le novità introdotte dal Trattato di Lisbona relative alla PSDC. L'obiettivo del Trattato era definire la struttura politica dell'Unione Europea come protagonista della politica internazionale. Era necessario prevedere un meccanismo efficiente che garantisse l'intervento e il riconoscimento dell'UE nelle relazioni internazionali, un processo decisionale che la legittimasse in materia di politica estera e di difesa.

Il Trattato di Lisbona ha valorizzato il ruolo del Parlamento europeo dotandolo di pari dignità del Consiglio dell'Unione, formato dai ministri degli Stati membri dell'UE, contribuendo a legittimarne il processo legislativo. Il Trattato di Lisbona ha costruito un quadro istituzionale quadrilaterale per disciplinare le politiche dell'UE sul mercato unico, abolendo, di fatto, la precedente struttura distinta in pilastri. Tuttavia ha mantenuto il compromesso raggiunto a Maastricht, formalizzando l'integrazione tra l'unione nata a Maastricht e la Comunità Europea nata a Roma nel 1957, in un'Unione Europea che opera secondo diversi principi di integrazione. Con il Trattato di Lisbona sono nate due nuove figure: l'Alto Rappresentante (AR), una figura creata per rendere più coerente le politiche estere e di sicurezza dell'Unione Europea, e lo *European External Action Service* (EEAS), un servizio europeo responsabile della politica estera dell'Unione Europea. L'AR opera nell'ambito dello EEAS.

La crisi libica del 2011 ha rappresentato il primo test di sicurezza estera per gli effetti del trattato di Lisbona, la crisi internazionale più grave che l'UE abbia dovuto affrontare dopo l'approvazione del trattato. L'esito del test non è stato soddisfacente. Verranno espone le ragioni di questo risultato che dovrebbero essere ricercate nel Trattato di Lisbona o meglio nel modello decisionale intergovernativo che vi viene delineato. In effetti, l'intergovernamentalismo non può risolvere i dilemmi fondamentali dell'azione collettiva nel campo della politica estera e di sicurezza che, al contrario, richiede risolutezza e cooperazione. La crisi libica ha portato alla luce un apparente paradosso: da un lato, il direttorio franco-britannico, emerso in attesa di un intervento collettivo, in politica estera e di difesa, ha rappresentato l'inevitabile soluzione per promuovere il cambiamento di regime in Libia;

dall'altro, la stessa cooperazione franco-britannica ha avuto successo solo per il sostegno ricevuto dagli Stati Uniti e dalla NATO. Infatti, l'UE, come attore collettivo, è uscita dalla crisi libica divisa e debole, nonostante le innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona. Alcuni Stati membri dell'UE non erano favorevoli ad un'operazione PSDC, ma tali missioni richiedono l'accordo unanime del Consiglio, il 1° aprile il Consiglio ha approvato *l'EUFOR Libia*, un'operazione militare per l'assistenza umanitaria, contando sulla condivisione di una parte degli Stati membri. *EUFOR Libia* sarebbe stata dispiegata per garantire la circolazione e l'evacuazione degli sfollati e per sostenere le agenzie umanitarie. Tuttavia, tale soluzione, non ha convinto gli studiosi che l'Unione abbia raggiunto un livello più elevato di efficienza negli affari internazionali. Con l'aperta divisione tra coloro che erano a favore di un intervento militare in Libia (in particolare Francia e Regno Unito) e coloro che erano contrari (in particolare la Germania), l'UE, in quanto attore collettivo, non ha svolto un ruolo identificabile come tale nella crisi libica.

In Libia, dopo il regime di Gheddafi, le lotte tra fazioni interne e le ingerenze esterne di tipo economico minacciavano la pace, la stabilità, la sicurezza ed il completamento della transizione dalle divisioni politiche all'unione governativa. Il 22 maggio 2013 il Consiglio dell'Unione Europea ha varato la missione EUBAM Libia, una missione civile nell'ambito della PSDC, per fornire assistenza alle autorità libiche al miglioramento e allo sviluppo della sicurezza delle frontiere del paese. L'EUBAM Libia, risponde a una richiesta delle autorità libiche e rientra nell'approccio globale dell'UE per sostenere la transizione verso una Libia democratica, stabile e prospera. La missione civile coopera strettamente con la missione delle Nazioni Unite (UNSMIL) in Libia e contribuisce ai suoi sforzi.

Tuttavia, anche questa operazione mostra dei limiti: verranno analizzate le principali carenze strategiche e gli ostacoli della missione EUBAM Libia.

Un'altra operazione effettuata dalla PSDC in Libia è stata l'Operazione Sophia EUNAVFOR MED attuata con Decisione (PESC) 2015/778 il 18 Maggio 2015 che consisteva nell'intraprendere sforzi sistematici per individuare, catturare e smantellare le navi, consentire l'utilizzo di beni sequestrati ai trafficanti o contrabbandieri di migranti, contribuire agli sforzi dell'UE per contrastare il modello commerciale del contrabbando e della tratta di esseri umani nel Mediterraneo e prevenire perdite di vite umane.

Con l'Operazione Sophia si sono salvate migliaia di vite, ma allo stesso tempo la discesa della Libia nell'illegalità e nel conflitto civile, ha contribuito in modo significativo alla fuga di molte

persone che hanno intrapreso la rotta del Mediterraneo centrale verso l'Italia, come unica via d'uscita da tanta violenza e insicurezza. Migliaia di persone che in origine intendevano rimanere in Libia si sono trovate nell'impossibilità di continuare a viverci, non hanno avuto altra via d'uscita se non il mare.

Si è passati da una operazione PSDC all'altra per implementare l'intervento di riassetto della Libia e di contrasto all'immigrazione irregolare, ma senza un totale accordo tra i paesi dell'UE, eludendo una coerente revisione della struttura decisionale della PESC, senza una capacità di progettazione della strategia da adottare, sicuramente complessa, che richiede l'intervento organizzato di numerose forze in ambiti diversi.

3.2 L'assetto istituzionale dell'Unione Europea

Il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° Dicembre 2009,¹⁶⁶ ha definito la struttura istituzionale e politica dell'Unione Europea¹⁶⁷ quale protagonista del panorama internazionale. Il Trattato di Lisbona ha formalizzato una struttura governativa organizzata in due camere legislative e due istituzioni esecutive distinte che partecipano, secondo le proprie competenze, ad una procedura di codecisione. Per la maggior parte delle politiche in cui l'integrazione procede mediante la legge.

Definendo tale procedura come "procedura legislativa ordinaria" (TFUE, art. 289), il trattato ha istituzionalizzato un ramo legislativo bicamerale, composto da una camera bassa, in cui siedono i rappresentanti diretti dell'elettorato europeo (il Parlamento europeo o PE), e da una camera alta che rappresenta i governi degli Stati membri (il Consiglio dell'Unione Europea).

Il Trattato ha così valorizzato il crescente ruolo del Parlamento, eletto per la prima volta nel 1979, finalmente esso acquisisce pari dignità del Consiglio dell'Unione formato dai ministri degli Stati membri dell'UE.

L'equilibrio interistituzionale tra il Parlamento e il Consiglio dell'Unione ha contribuito a legittimare il processo legislativo dell'UE.

La loro attività segue l'orientamento politico indicato dal Consiglio Europeo che è composto dai capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'UE. Viene presieduto da un membro,

¹⁶⁶ Il trattato di Lisbona è costituito dalle modifiche ai due trattati consolidati, il Trattato sull'Unione Europea o TUE del 1992 e il trattato sulla Comunità europea, rinominato Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea o TFUE del 1957, più la dichiarazione sulla Carta dei diritti fondamentali considerata di fatto come terzo trattato.

¹⁶⁷ (Bindi 2010; Wong and Hill, 2012)

eletto a maggioranza qualificata per un periodo di due anni e mezzo, rinnovabile una sola volta. Alle riunioni partecipa anche il Presidente della Commissione, ma senza diritto di voto. L'art.15 del TUE l'ha istituzionalizzato quale esecutivo politico dell'Unione, pur confermando la Commissione nel suo ruolo di esecutivo tecnico. Secondo l'art. 289 del TFUE, la procedura legislativa ordinaria prevede l'adozione congiunta, da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, dei regolamenti, di una Direttive o di Decisioni, su proposta della Commissione. Il trattato di Lisbona ha quindi costruito un quadro istituzionale quadrilaterale per disciplinare le politiche dell'UE sul mercato unico.

Le quattro istituzioni sono distinte, non solo per le attribuzioni, ma perché si costituiscono mediante differenti procedure elettorali. Rappresentano comunità di interesse diverse e operano secondo prerogative differenti. Tuttavia, sono reciprocamente collegate da un sistema di separazione dei poteri che prevede un meccanismo di *check and balance*. Si tratta di una mediazione tra il Parlamento e il Consiglio europeo, cioè tra l'istituzione che rappresenta i cittadini e quella che rappresenta i governi. Entrambe si confrontano con la Commissione europea nella sua funzione tecnico-esecutiva.

Tale sistema di mediazione consente di superare le significative ambiguità e le confusioni istituzionali che potrebbero sorgere qualora la separazione dei poteri non consentisse un adeguato compromesso politico.

Il Trattato di Lisbona, inoltre, ha sottoposto le quattro istituzioni al controllo giurisdizionale riconoscendo il ruolo di supervisione alla Corte di Giustizia Europea (CGCE). Con l'estensione del processo di integrazione europea ad ambiti politici tradizionalmente demandati alla sovranità nazionale degli Stati membri, l'UE ha organizzato il processo decisionale mediante nuove modalità di *governance*. Ha tuttavia, mantenuto il compromesso previsto del Trattato di Maastricht del 1992 che fissava le regole politiche e i parametri, economici e sociali, necessari per l'ingresso degli Stati dell'Unione.

A Maastricht si è riconosciuta la necessità di promuovere l'integrazione delle politiche strategiche, a condizione che siano poste sotto lo stretto controllo delle istituzioni, Consiglio europeo e Consiglio dell'UE, quali rappresentanti dei governi nazionali.¹⁶⁸

Il processo di integrazione decisionale è stato interpretato come una *voluntary coordination*, coordinazione volontaria, tra i governi degli Stati membri.

¹⁶⁸ (Devuyst, 2012a)

Il Trattato di Maastricht distingueva i diversi modelli di integrazione dividendoli in pilastri istituzionali che prevedevano diversi modi di trattare le varie politiche.

Il Trattato di Lisbona ha formalizzato la connessione tra l'unione nata a Maastricht e la Comunità europea nata a Roma nel 1957 in un'Unione Europea che opera secondo diversi principi di integrazione.

3.2.1 La Politica Estera di Sicurezza Comune (PESC) nel Trattato di Lisbona

In materia di Politica Estera e di Sicurezza Comune, il Trattato di Lisbona ha formalmente rinunciato al principio secondo cui l'integrazione deve procedere con atti legislativi vincolanti per tutti i soggetti interessati. Il principio della *voluntary coordination* è il presupposto di partecipazione al processo di integrazione degli Stati membri. Stesso principio viene applicato alla Politica Estera di Sicurezza e Difesa (PESD) che diviene Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (o PSDC), secondo il TUE all'art.42.1 è "*parte integrante della politica estera e di sicurezza comune*" il cui obiettivo è quello di dotare l'Unione di una capacità operativa basata su mezzi civili e militari". La PESC e la PSDC si basano, quindi, su una legislazione non vincolante (soft law). Nell'art. 24.2 del TUE viene affermato che nella PESC "*l'adozione di atti legislativi è esclusa*" e all'art.25 del TUE che "*le decisioni sono attuate attraverso azioni e posizioni*" assunti autonomamente dai singoli Stati membri.

Non solo il PE è escluso dal processo decisionale, ma, come chiarisce l'art.24 del TUE "*la Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente in relazione a queste disposizioni*", a meno che le decisioni di politica estera degli Stati membri non violino principi e diritti fondamentali che l'UE deve rispettare, come stabilito dall'articolo 2 del TUE("L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana") e art. 3 del TUE ("L'obiettivo dell'Unione è promuovere la pace").

Il Trattato di Lisbona ha introdotto, inoltre, due importanti istituzioni relative alla politica estera e di sicurezza:

l'Alto Rappresentante (AR)dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e lo *European External Action Service* (EEAS).

Nel 2009 l'UE ottiene personalità giuridica¹⁶⁹ e diventa, a tutti gli effetti, un attore del diritto

¹⁶⁹ TUE Lisbona, Articolo 47.

internazionale.¹⁷⁰ Per quanto riguarda la coerenza della politica estera dell'UE, a differenza di quanto disposto nei trattati precedenti, essa deve affermarsi grazie all'Alto Rappresentante.¹⁷¹ Il suo ruolo, già previsto nel 1997 con il Trattato di Amsterdam, ha l'obiettivo di fornire supporto tecnico al Consiglio degli Affari Esteri.¹⁷² Secondo l'art.18.2 del TUE l'AR è colui che dirige la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione. Contribuisce, con le sue proposte, allo sviluppo di tale politica, attuata su mandato del Consiglio. L'AR è al tempo stesso presidente del Consiglio Affari esteri, capo dello EEAS, Vicepresidente della Commissione, commissario per le relazioni esterne e partecipa a tutte le riunioni del Consiglio europeo.¹⁷³ Il suo nuovo ruolo è stato considerato da molti studiosi, come Missiroli ed Allen,¹⁷⁴ una delle più grandi innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona poiché rende più coerente le politiche estere e di sicurezza dell'Unione Europea. Il ruolo del presidente del Consiglio è quello di *“assicurare la preparazione e la continuità dei lavori del Consiglio europeo in cooperazione con il presidente della Commissione, sulla base dei lavori del Consiglio Affari generali”*.¹⁷⁵ All'art. 27.3 del TUE si è prevista la formazione dello EEAS(European External Action Service) al servizio dell'AR al fine di implementare le azioni di politica estera dell'Unione Europea.¹⁷⁶ Lo EEAS include i funzionari dei servizi competenti del Segretariato generale del Consiglio e della Commissione, nonché il personale distaccato dai servizi diplomatici nazionali degli Stati membri.

Nicola Verola, nel lavoro *“La nuova politica estera dell'UE ai sensi del Trattato di Lisbona”*, pur affermando che il Trattato di Lisbona prevede gli stessi cambiamenti riguardanti la PESC, suggerisce che il principale fattore determinante il successo o il fallimento della nuova PSDC sarà la capacità dell'Alto Rappresentante di creare una volontà politica europea comune relativa alle principali questioni internazionali.¹⁷⁷

Un altro studioso, Gaspers, ha dichiarato come l'Alto Rappresentante abbia le competenze

¹⁷⁰Koehler, Kateryna, (2010). “European Foreign Policy after Lisbon: Strengthening the EU as an International Actor”, *Caucasian Review of International Affairs*. Vol. 4, No. 1, pp. 63

¹⁷¹ TUE Lisbon, Articoli 18.4.

¹⁷²(Grevi, 2005)

¹⁷³ TUE Lisbon, Articoli: 16, 17, & 18.

¹⁷⁴ Allen, D. (2012) *The common foreign and security policy*. In: E. Jones, A. Menon and S. Weatherill (eds.) *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford: Oxford University Press e Missiroli, A. (2010) *The new EU ‘foreign policy’ system after Lisbon: A work in progress*. *European Foreign Affairs Review* 15(4).

¹⁷⁵ TUE Lisbon, Articoli 15.5 (b).

¹⁷⁶ (Carta,2012)

¹⁷⁷Verola, Nicola (2010) *“The New EU Foreign Policy under the Treaty of Lisbon”*, in Bindi, Federica (ed.) *The Foreign Policy of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. p. 49.

necessarie sia in seno al Consiglio che alla Commissione per dare un contributo significativo al rafforzamento della politica estera dell'UE. Egli sostiene che l'Alto Rappresentante potrebbe anche implementare la collaborazione tra gli Stati membri e l'UE nelle questioni di politica estera.¹⁷⁸ Questi contributi, secondo l'art. 18 del TUE, potrebbero derivare dalla nomina dell'Alto Rappresentante da parte del Consiglio europeo con l'accordo del presidente della Commissione¹⁷⁹ e l'approvazione del Parlamento europeo¹⁸⁰, che conferisce all'Alto Rappresentante la responsabilità di condurre la politica estera e di sicurezza dell'UE.¹⁸¹

L'Alto Rappresentante ha il diritto di presentare e attuare – dopo l'approvazione del Consiglio – proposte relative allo sviluppo della PESC e della PSDC.¹⁸²

Il primo funzionario dell'UE a ricoprire la posizione di Alto Rappresentante (AR) ai sensi del Trattato di Lisbona, il 19 novembre 2009, nominato dal Consiglio europeo con l'accordo del presidente della Commissione, è stata Catherine Ashton.¹⁸³ Le reazioni alla sua nomina sono state diverse, da un lato è stata considerata come una figura debole e senza esperienza in politica estera, dimostrando la riluttanza degli Stati membri a permettere che l'AR venga ritenuta una forte personalità. D'altra parte, alcuni hanno ritenuto che la sua nomina fosse un passo giusto data la sua esperienza in seno alla Commissione, così il suo nuovo lavoro ne avrebbe spostato la concentrazione verso gli interessi europei.

Stefan Lehne, occupandosi di politica estera dell'UE dopo Lisbona, sostiene che non è colpa dell'AR qualora si verifichi un'incoerenza nella politica estera dell'UE. Benché l'UE non riesca ad agire autonomamente perché il Consiglio europeo e i capi di governo degli Stati membri hanno assunto un ruolo guida nella politica estera dell'UE e spesso la loro agenda non è coerente con quella della stessa UE. La Politica estera europea è guidata dai media, di conseguenza anche l'UE non parla con una sola voce e l'eco mediatica ne evidenzia il contrasto.¹⁸⁴

Egli ritiene che una maggiore cooperazione tra il Presidente del Consiglio europeo e l'AR, con un rafforzato sostegno da parte dei capi di governo, porterebbe a una politica estera dell'UE più

¹⁷⁸Gaspers, Jan. (2008) "The quest for European foreign policy consistency and the Treaty of Lisbon", *Humanitas Journal of European Studies*, vol. 2:1, pp. 45.

¹⁷⁹TEU Lisbon, Article 18.

¹⁸⁰ TEU Lisbon, Article 17.7

¹⁸¹ TEU Lisbon, Article 18.2

¹⁸²Gaspers, Jan. (2008) "The quest for European foreign policy consistency and the Treaty of Lisbon", *Humanitas Journal of European Studies*, vol. 2:1, pp. 22.

¹⁸³ Koehler, Kateryna, (2010). "European Foreign Policy after Lisbon: Strengthening the EU as an International Actor", *Caucasian Review of International Affairs*. Vol. 4, No.1, pp. 67.

¹⁸⁴Lehne, Stefan. (2015) "Are Prime Ministers Taking Over EU Foreign Policy?" *Carnegie Europe*. <http://carnegieurope.eu/2015/02/16/are-prime-ministers-taking-over-eu-foreign-policy>

proficua.

Il Trattato di Lisbona aveva previsto che l'UE divenisse unico attore internazionale espressione degli Stati membri. Tutt'ora il livello decisionale basato su più livelli non lo ha consentito: gli elementi di rafforzamento sono stati individuati come creatori di divergenze piuttosto che aggreganti.

Anche altri esperti e osservatori della politica estera dell'UE sostengono che il primo mandato della nuova AR sia stato una sorta di test per l'UE e non abbia ancora attuato il suo pieno potenziale in quanto la politica estera dell'UE non è stata posta in primo piano.¹⁸⁵ Il Trattato di Lisbona ha lasciato senza risposta la questione se l'AR debba essere considerato un soggetto politico che promuova una posizione comune di politica estera (riformulando così gli interessi degli Stati membri in una prospettiva più integrata) o un mero coordinatore politico dei ministri che compongono il Consiglio degli Affari Esteri.¹⁸⁶

All'art.21 del TUE, si riconosce il Consiglio Affari Esteri come l'unica istituzione in grado di decidere "*azioni*" e "*posizioni*"¹⁸⁷ nella politica estera dell'UE, considerate come strumenti operativi.

Ai sensi del Trattato di Lisbona, il Consiglio ha il potere di decidere, sulla base dei contributi provenienti dal Consiglio europeo, se istituire una cooperazione strutturata permanente in campo militare. Sebbene sia plausibile sostenere che il Parlamento Europeo ha esercitato una certa influenza nella politica estera e di sicurezza con la nomina dell'AR, tale influenza è limitata istituzionalmente dal regime decisionale intergovernativo.¹⁸⁸ L'intergovernamentalismo è stata la risposta alla necessità di promuovere l'integrazione nelle cruciali politiche estere e di sicurezza poiché limita il conferimento di poteri alle istituzioni sovranazionali impedendo l'emergere di politiche comuni.

I termini di coesistenza tra il sovranazionalismo delle politiche per il mercato unico e l'intergovernamentalismo della PESC e della PSDC non sono stati chiariti dal Trattato di Lisbona.

Il Trattato ha attribuito un ruolo strategico al Consiglio europeo, che è divenuto il vero capo politico dell'Unione, in particolare con la crisi dell'euro. Ha formalizzato due diversi regimi

¹⁸⁵ Carmen-Cristina Cirling (2014) "Hearings of European Commissioners-designate, Briefing for Federica Mogherini" European Parliamentary Research Service. P. 5.

¹⁸⁶ (Juncos, 2009).

¹⁸⁷ (Thym, 2011)

¹⁸⁸(Morillas, 2011).

decisionali per affrontare le politiche degli affari esteri e di sicurezza. Le nuove attribuzioni del presidente del Consiglio europeo hanno indebolito il carattere strettamente intergovernativo dell'istituzione così come mantenere un commissario per ogni stato membro della commissione ha introdotto pregiudizi intergovernativi nell'istituzione sovranazionale dell'Unione.

Pertanto, non si è riusciti a valorizzare gli interessi comunitari nelle decisioni assunte, ma hanno sempre prevalso gli interessi delle singole nazioni.

È stata l'Unione intergovernativa ad essere messa alla prova anche durante gli eventi della crisi libica e della primavera araba.

La crisi libica del 2011 ha rappresentato la più grave crisi internazionale che l'UE abbia dovuto affrontare dopo l'approvazione del Trattato di Lisbona.

3.2.2 I prodromi dell'intervento dell'Unione Europea nella crisi libica

La Libia era diventata un partner molto importante per numerosi paesi europei, dopo la rinuncia di Muammar Gheddafi al programma nucleare nel 2004. Pertanto la crisi libica del 2011 fu inaspettata sebbene originatasi dalla più ampia protesta definita primavera araba.

Nel 2008 l'Italia aveva firmato con il leader libico un trattato di Amicizia e Cooperazione che prevedeva progetti di investimento industriale e commerciale multimiliardari. Altri paesi europei, tra cui la Francia e il Regno Unito avevano aperto importanti relazioni commerciali con il regime di Gheddafi. Così, quando la crisi politica è esplosa nel paese nordafricano, i principali paesi europei si sono dimostrati cauti nel prendere posizione contro Gheddafi. Solo la Germania criticò la Libia, chiedendo sanzioni fin dall'inizio, ma era anche determinata ad escludere qualsiasi opzione militare. Il presidente americano Obama è stato estremamente prudente, resistendo al coinvolgimento militare degli Stati Uniti, per paura di rimanere intrappolato in un paese terzo musulmano.

Le prime reazioni dell'UE sono state espresse dall'AR Lady Catherine Ashton, il 20 febbraio 2011. Riflettendo il prevalente clima di cautela, Lady Ashton ha dichiarato che l'Unione era estremamente preoccupata per tali eventi e ha esortato le autorità libiche ad astenersi dall'uso della violenza contro gli insorti,¹⁸⁹ ha invitato il regime di Gheddafi ad assumersi le proprie responsabilità nei confronti della popolazione libica. Sono seguite dichiarazioni analoghe del presidente del Parlamento Europeo, Burzek, il 21 febbraio; del presidente del Consiglio

¹⁸⁹ Ashton, Declaration on Events in Libya; Declaration on Libya.

Europeo, Van Rompuy, il 23 febbraio, e del presidente della Commissione Europea, Barroso.

Per proteggere gli insorti e sostenerli nella querelle internazionale si è costituito il *Transitional National Committee* (TNC), un'autorità politica libica che controllava e gestiva le regioni occupate dai rivoluzionari.

Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (UNSC) ha reagito allo scoppio della violenza in Libia adottando la Risoluzione n. 1970, del 26 febbraio 2011, condannando l'uso della forza da parte del regime di Mu'ammar Gheddafi contro i manifestanti che partecipano alla rivolta e imponendo una serie di sanzioni internazionali al paese nordafricano.¹⁹⁰ Di fronte alla crescente violenza, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha avviato la discussione sulla *Risoluzione n. 1973* volta ad istituire una *no-fly zone* e ad autorizzare gli Stati membri ad "adottare tutte le misure necessarie (...) per proteggere i civili (...) escludendo nel contempo una forza di occupazione straniera."¹⁹¹ Le divergenze all'interno dell'UE sono emerse quando è entrata nell'agenda di politica estera la necessità di definire la strategia per l'intervento in Libia. Il presidente del Consiglio Europeo ha affermato che l'obiettivo dell'intervento avrebbe dovuto essere il cambio di regime. L'Alto Rappresentante, invece, ha delineato un approccio meno conflittuale con il regime libico. Francia e Gran Bretagna, membri permanenti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, hanno lasciato la loro cauta posizione iniziale per sostenere un intervento più attivo in Libia. L'Alto Rappresentante ha continuato ad esprimere prudenza nel chiedere sanzioni, nel mantenere le distanze dal regime e nell'instaurare contatti con il TNC. In particolare, si è opposto a prendere posizione a sostegno dell'intervento militare nel paese nordafricano, limitato dalle divergenze di opinioni e interessi degli Stati membri dell'UE.¹⁹² Lo stesso giorno in cui l'AR ha espresso la grave preoccupazione dell'Unione, il primo ministro italiano Silvio Berlusconi ha detto alla stampa di non aver chiamato Gheddafi perché non voleva recargli disturbo.¹⁹³ Alcuni sostengono che questa dichiarazione fosse il risultato dei legami personali di Berlusconi con Gheddafi; altri hanno sottolineato i forti interessi dell'Italia in Libia. A prescindere dalle ragioni, la dichiarazione è stata emblematica delle divisioni all'interno dell'UE. Solo il 17 marzo 2011, l'AR si è espressa a favore dell'intervento militare che è stato autorizzato dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite con la Risoluzione n. 1973. Nella riunione straordinaria del Consiglio europeo dell'11 marzo,

¹⁹⁰ UNSC, *S/RES/1970* (2011)

¹⁹¹ UNSC, *S/RES/1973* (2011)

¹⁹²(Echague, 2011).

¹⁹³(Reuters, 2011).

la resistenza della Ashton all'imposizione di una *no-fly zone* ha provocato un'alleanza tra il primo ministro britannico Cameron e l'allora presidente francese Sarkozy.

L'impetuoso presidente francese l'ha rimproverata per la passività verso la tirannia di Tripoli. Il primo ministro britannico ha preso le parti del francese, giustificando il ricorso alla forza in nome dei diritti umani. Inoltre, Sarkozy e Cameron sostenevano che la Libia, con la leadership di Gheddafi, non avrebbe avuto via d'uscita dalla crisi, né avrebbe avuto un futuro. Secondo loro la NATO avrebbe dovuto svolgere un ruolo chiave nella struttura di comando per sovrastare il potere di Gheddafi.

Al vertice di emergenza del Consiglio europeo sulla Libia dell'11 marzo, i capi di Stato hanno assunto che Gheddafi avesse perso legittimità come interlocutore e lo hanno esortato a dimettersi. Hanno incoraggiato il TNC di Bengasi che, pur non essendo riconosciuto come unico rappresentante della Libia, era ormai considerato "un interlocutore politico". Un giorno prima del Consiglio europeo straordinario, la Francia ha riconosciuto il TNC come unico rappresentante legittimo del popolo libico ed ha annunciato lo scambio di ambasciatori.

Altri Stati membri dell'UE sono stati molto critici nei confronti di questa mossa unilaterale francese perché ha impedito all'UE di sviluppare una strategia comune nei confronti della TNC. Alla richiesta delle ragioni che giustificassero una decisione unilaterale, un diplomatico francese aveva spiegato che la mossa esprimeva "*la diplomatie électrochoc*",¹⁹⁴ volta a spingere gli altri Stati membri dell'UE ad assumere una posizione sulla questione (e probabilmente a seguire l'iniziativa francese). Tuttavia, tale approccio ha portato il Consiglio europeo a riconoscere semplicemente la TNC come "interlocutore politico".

Il 18 marzo la Germania, titolare di un seggio temporaneo al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, ha preso pubblicamente le distanze da qualsiasi intervento militare in Libia, astenendosi dal voto sulla Risoluzione 1973.

Il ministro degli Esteri Westerwelle ha ufficialmente giustificato tale decisione affermando che i rischi della partecipazione tedesca all'impegno militare in Libia avrebbero potuto superarne i benefici.¹⁹⁵

Il fatto che le elezioni in importanti Länder si sarebbero tenute due settimane dopo, potrebbe aver giocato un ruolo in quella decisione, poiché, come sostengono molti esperti, Berlino

¹⁹⁴ Intervista ad un diplomatico francese, Bruxelles, 8 Giugno 2011, in Koenig (2012)

¹⁹⁵(Westerwelle, 2011).

avrebbe potuto votare “sì” alla risoluzione senza poi fornire truppe e aerei.

L’astensione della Germania ha sorpreso gli italiani e deluso i francesi, ma soprattutto ha rallentato gli sforzi di gestione delle crisi a livello europeo. Il 2012 è stato l’anno delle elezioni presidenziali in Francia, e Sarkozy mirava ad ottenere il sostegno della consistente comunità nordafricana presente in Francia. I profondi e pubblici disaccordi tra i principali Stati membri dell’UE hanno contribuito a mantenere una situazione in cui la PSDC non è stata nemmeno presa in considerazione per una missione.¹⁹⁶ Incredibilmente, il ricorso alla PSDC è stato escluso anche quando i cittadini europei sono stati evacuati dal territorio libico, mentre tali sforzi sono stati realizzati dai singoli Stati membri, con l’aiuto dell’Ufficio Umanitario della Comunità Europea (ECHO), creato nel 1992,¹⁹⁷ come espressione della solidarietà europea con le persone bisognose di aiuto in tutto il mondo.

Quando le forze militari di Gheddafi sembravano aver conquistato Bengasi, la principale roccaforte dell’insurrezione libica, il presidente francese Sarkozy ha convocato per il 20 marzo 2011 un incontro d’emergenza a Parigi tra alcuni leader europei, alti funzionari degli Stati Uniti, delle Nazioni Unite e dei rappresentanti di diversi paesi arabi per preparare un’azione militare contro la Libia. Nella mattinata del 20 marzo 2011, tuttavia, in nome del principio ONU della *responsability to protect*,¹⁹⁸ secondo cui gli Stati hanno la responsabilità di proteggere le proprie popolazioni da genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l’umanità, accettando di incoraggiarsi e aiutarsi reciprocamente a mantenere tale impegno, l’aviazione francese ha iniziato a colpire le forze di Gheddafi, sostenendo che era necessario intervenire immediatamente per impedire l’assedio di Bengasi. Sono seguiti attacchi alle difese aeree libiche da parte del Regno Unito e degli Stati Uniti. Nonostante le profonde divisioni, nella riunione mensile del 21 marzo i ministri degli esteri dell’UE hanno appoggiato gli attacchi aerei contro la Libia. Hanno espresso la propria soddisfazione per una risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite che autorizzasse l’intervento militare contro le forze di Gheddafi, dichiarandosi disponibili ad offrire il loro contributo nell’attuarlo. Nella riunione del Consiglio

¹⁹⁶ (Kempin e Von Ondarza, 2011).

¹⁹⁷ Regolamento (CE) n. 1257/96

¹⁹⁸ La *Responsability to protect* è una dottrina di diritto internazionale umanitario emersa per la prima volta nell’*International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICISS* del 2001. Durante il vertice mondiale delle Nazioni Unite del 2005, gli Stati membri si sono infine impegnati a rispettare il principio della *Responsability to protect* i capi di Stato e di governo hanno affermato, ai paragrafi 138 e 139 del documento finale del vertice mondiale del 2005: “*la loro responsabilità di proteggere le proprie popolazioni da genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l’umanità accettando la responsabilità collettiva di incoraggiarsi e aiutarsi reciprocamente a mantenere tale impegno*”.

europeo del 24-25 Marzo 2011, la Francia ha proposto un'altra missione per creare dei corridoi militari nelle zone della Libia occupate dagli insorti, ma altri Stati membri si sono opposti, temendo che tale missione avrebbe condotto ad un confronto armato diretto contro le forze di Gheddafi. Nelle prime due settimane di intervento, la leadership militare si è trovata nei quartieri generali di Francia e Regno Unito, sebbene sostenuta da forze e risorse statunitensi. Sottoscrivendo un trattato di difesa bilaterale, nel novembre 2010, la Francia e il Regno Unito avevano considerato l'operazione libica un test per la loro cooperazione operativa e probabilmente anche per affermare la loro leadership militare in Europa. Tuttavia, la mancanza di risorse militari consistenti per mantenere l'iniziativa e il timore, da parte del Regno Unito, di un tentativo francese di emarginare gli Stati Uniti¹⁹⁹ ha creato pressioni affinché la NATO assumesse il comando operativo.²⁰⁰ Due settimane dopo il primo bombardamento, il comando dell'operazione militare per l'applicazione della Risoluzione 1973 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite è passato dalla coalizione di Stati alla NATO. Il presidente degli Stati Uniti ha convenuto che la NATO avrebbe dovuto subentrare, ma a condizione di dare un ruolo guida ai membri europei dell'Organizzazione Atlantica. Il presidente Obama ha richiesto che l'operazione NATO fosse rappresentata come un intervento di comando non americano. L'idea che gli Stati Uniti abbiano consegnato l'operazione libica a un comando NATO, guidato dall'Europa, è stata principalmente simbolica.²⁰¹ Gli Stati Uniti hanno continuato a svolgere un importante ruolo di supporto, fornendo l'80% del rifornimento aereo della NATO, dell'intelligence e della sorveglianza svolta dal suo sistema satellitare, unico nel suo genere. Inoltre, è apparso evidente che, anche se ci fosse stata la volontà politica di effettuare un'operazione PSDC, non avrebbe mai potuto essere realizzata, dato che non esisteva una cooperazione rafforzata permanente, nonostante il Trattato di Lisbona. La Francia e il Regno Unito non sono stati in grado di sostenere l'operazione libica senza il sostegno degli Stati Uniti. A capo dell'operazione NATO, *Unified Protector*, venne designato l'ufficiale canadese Bouchard e solo 10 dei 21 Stati membri dell'UE della NATO si sono impegnati a partecipare alla missione. Tra questi, la Bulgaria e la Romania hanno partecipato solo alle operazioni navali di embargo sulle armi, sei paesi, oltre gli Stati Uniti, con capacità di attacco aereo, hanno colpito obiettivi a terra: Regno Unito, Francia, Belgio, Canada, Danimarca e Norvegia. Questo spiega quanto l'UE fosse divisa al suo interno e come non esistesse una cooperazione strutturata

¹⁹⁹(Gnesotto e de Margerie, 2013)

²⁰⁰(Brattberg, 2011)

²⁰¹(Laidi, 2013)

permanente. Poiché alla Francia e al Regno Unito mancavano le risorse materiali e politiche di base per garantire la continuità dell'operazione, è stato necessario trasferire la gestione della complessa operazione politica e militare alla NATO, sostenuta dalla potenza militare statunitense.

3.3 La PSDC in azione in Libia

Le missioni PSDC richiedono l'accordo unanime del Consiglio ai sensi del TUE, articolo 1, paragrafo 1, lettera a), ma alcuni Stati membri dell'UE non erano favorevoli ad un'operazione PSDC. Pertanto, l'UE ha deciso di istituire una missione, nel quadro della PSDC, a sostegno dell'assistenza umanitaria in risposta ad un'eventuale richiesta da parte dello *UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)*. Il 1° aprile 2011 il Consiglio ha approvato l'*EUFOR (European Force) Libia* come operazione militare per l'assistenza umanitaria sostenuta dagli Stati membri dell'UE.

L'*EUFOR Libia* sarebbe stata dispiegata per garantire la circolazione e l'evacuazione degli sfollati e per sostenere le agenzie umanitarie nelle loro attività. La decisione del Consiglio sull'*EUFOR Libia* ha previsto un comandante italiano, con comando operativo a Roma, un finanziamento di 7,9 milioni di euro e una durata iniziale di 4 mesi.²⁰² Nella sessione del Consiglio Affari esteri tenutasi a Lussemburgo il 12 aprile, la Svezia ha bloccato l'adozione del cosiddetto *Concept of Operations (CONOPS)*, il primo passo nella pianificazione di un'operazione PSDC con mezzi militari. Il CONOPS doveva essere approvato dal Comitato militare dell'UE, dal Consiglio Politico di Sicurezza (CPS) e dal Consiglio europeo. Si trattava di una questione particolarmente delicata per la Svezia: doveva prevedere uno dei due gruppi tattici in stand-by, il suo spiegamento doveva essere considerato nel contesto dell'*EUFOR Libia*.

Nel maggio 2011 il processo di pianificazione militare dell'UE si è concentrato su quattro scenari di azione, in caso di spiegamento dell'*EUFOR Libia*:

- scortare i convogli umanitari;
- evacuare gli operatori umanitari;
- rendere sicuro il porto di Misurata;

²⁰² Consiglio dell'Unione Europea, *Decisione 2011/210/PESC*

- garantire la sicurezza delle disposizioni in materia di aiuti umanitari nelle prospettive a lungo termine (fino a 30 giorni).

A seconda dello scenario e delle rispettive esigenze militari e logistiche, dovevano essere decise le forme di dispiegamento dei gruppi tattici dell'UE. In particolare, essi non avrebbero avuto un ruolo di combattimento, in quanto l'uso della forza si sarebbe limitato all'autodifesa e alla protezione degli operatori umanitari minacciati. Nonostante questa pianificazione, l'EUFOR Libia è apparsa più un gesto simbolico che una risposta concreta alle esigenze dell'ONU. Quando, il 20 aprile, è stato chiesto se l'ONU avesse bisogno dell'assistenza delle truppe dell'UE, il capo umanitario dell'ONU, Valerie Amos, ha espresso preoccupazione per l'offuscamento del confine tra azione militare e azione umanitaria e ha affermato che EUFOR Libia doveva essere considerata una misura di ultima istanza. Il fatto che Gheddafi abbia minacciato di rispondere a un'operazione umanitaria con una resistenza armata, sembra confermare la sua posizione.²⁰³ In definitiva, la pianificazione dell'EUFOR Libia non è stata finalizzata in quanto l'OCHA dell'ONU non ne ha mai richiesto l'attivazione.

Tuttavia l'UE, come organizzazione, ha certamente svolto un ruolo nella crisi libica: è stata elogiata per la rapida consegna degli aiuti umanitari e per il suo regime di sanzioni, sebbene le operazioni si siano concentrate principalmente sugli aspetti umanitari della crisi: l'unico terreno su cui gli Stati membri, hanno accettato di intervenire collettivamente. La Commissione europea ha reagito alla crisi libica lanciando due dei principali strumenti di emergenza del suo *Directorate General for Humanitarian Aid and Civil Protection* (ECHO): il meccanismo di protezione civile e di assistenza umanitaria. Il meccanismo di protezione civile ha facilitato le operazioni consolari degli Stati membri, mettendo in comune e identificando i mezzi di trasporto per l'evacuazione dei cittadini dell'UE. La Commissione e gli Stati membri hanno fornito oltre 152 miliardi di euro per gli aiuti umanitari e la protezione civile. L'UE, è così divenuto nel suo insieme, il principale sovvenzionatore umanitario in Libia. Infatti nell'Agosto 2011 sono stati stanziati 10 milioni di euro per gli aiuti umanitari a Tripoli, sono state poste riserve umanitarie in zone accessibili della Libia e un gruppo multidisciplinare di esperti umanitari ha aperto un ufficio ECHO a Tripoli, il 29 agosto.

Inoltre, l'UE ha attuato in modo coerente le sanzioni adottate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite contro la Libia. Il 28 febbraio 2011, il Consiglio europeo aveva adottato la

²⁰³(Agence France-Press 2011).

Decisione 2011/137/PESC che ha attuato la *Risoluzione 1970* del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, imponendo l'embargo sulle armi contro la Libia e sanzioni mirate (divieto di visto e congelamento dei beni) nei confronti di 26 persone collegate al regime di Gheddafi.²⁰⁴ A seguito dell'adozione della risoluzione 1973 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, il 24 marzo l'UE ha esteso ulteriormente il regime di sanzioni. La *Decisione 2011/137/PESC* del Consiglio è stata modificata con lo scopo di attuare la *no-fly zone* e di estendere il congelamento dei beni alle imprese energetiche, accusate di finanziare il regime di Gheddafi, imponendo così un embargo *de facto*, sul petrolio e sul gas. Il 7 giugno il Consiglio ha adottato ulteriori sanzioni nei confronti delle autorità portuali libiche.²⁰⁵

Non appena i ribelli hanno assediato Tripoli, l'AR ha annunciato che l'UE si stava preparando a scongelare i beni libici, a beneficio del TNC dopo che l'ONU ha approvato tale iniziativa.²⁰⁶ Il 1° settembre dieci Stati dell'UE hanno deciso di scongelare i beni di 28 organizzazioni economiche libiche che sono state oggetto di misure commerciali autonome dell'UE.²⁰⁷ Nel settembre 2011, alti funzionari dell'UE stavano già lavorando alla messa a punto di una strategia efficace per sostenere un governo post-Gheddafi, sulla base dell'esperienza del TNC, consigliandolo su come estendere il suo controllo sull'intero Paese. Anche in questo caso, tuttavia, alcuni diplomatici dell'UE e della NATO hanno accusato l'AR di essere troppo cauto nello sviluppare una posizione comune sulla ricostruzione della Libia. Va aggiunto che la crisi libica è esplosa solo un mese e mezzo dopo la conclusione del contrastato processo di istituzione dello EEAS. Pertanto, l'Alto Rappresentante non ha potuto beneficiare dei suoi servizi. Infatti l'amministratore delegato dello EEAS, in qualità di rappresentante dell'AR, Agostino Miozzo, è divenuto operativo a Bengasi solo alla fine di aprile 2011.

²⁰⁴ Consiglio dell'Unione Europea, *Decisione 2011/137/PESC*

²⁰⁵ (Barry, 2011)

²⁰⁶ Il 16 Settembre 2011, il Consiglio di Sicurezza dell'ONU ha adottato all'unanimità la risoluzione 2009 che permetteva agli Stati di scongelare i beni libici per determinate necessità urgenti, previa notifica all'ONU e in consultazione con le autorità libiche (UNSC, S/RES/2011).

²⁰⁷ Consiglio dell'Unione Europea, "*EU lifts asset freeze*"

3.3.1 Le problematiche della PSDC nel panorama libico

Il Trattato di Lisbona aveva individuato due problemi cruciali, che avrebbero ostacolato l'evolversi dell'UE quale attore internazionale della sicurezza: la mancanza di coerenza e di capacità operativa della PSDC che, invece, dovevano essere la chiave di volta del successo nel campo della sicurezza e della difesa nel panorama internazionale. I profondi e pubblici disaccordi tra le principali nazioni non hanno consentito, alla PSDC, di essere presa in considerazione per realizzare una missione da parte dell'Unione Europea. Nonostante la preponderante amministrazione statunitense abbia permesso agli europei di gestire, solo in parte, il problema, è stata la NATO a coordinare la missione EUFOR Libia. Alcuni Stati membri europei sono stati favorevoli alle missioni NATO che potevano contare soprattutto sull'operatività degli Stati Uniti, laddove l'UE non poteva intervenire coerentemente.

All'inizio di Aprile 2011, gli Stati Uniti hanno effettuato circa la metà degli attacchi aerei in Libia, ma il ritiro di 40 aerei statunitensi ha costretto altri membri della coalizione a prendere il loro posto. Dopo il ritiro degli Stati Uniti i partner della coalizione NATO hanno lottato per colmare il vuoto venutosi a creare assicurati da un quadro NATO che, in caso di fallimento, prevedeva un ulteriore intervento degli Stati Uniti. L'Unione europea non poteva fornire lo stesso tipo di assicurazioni.

Con questo intervento in Libia, l'UE, in special modo la PSDC, ha fallito miseramente dimostrando le difficoltà di un approccio basato su più livelli decisionali nel campo delle politiche estere di difesa e sicurezza. Con EUFOR Libia è emerso come gli assi istituzionali, creati dal Trattato di Lisbona, non potessero modificare le decisioni dei governi nazionali in un settore politico come quello della difesa e della sicurezza.

Queste due ambiti politici, sin dal Trattato di Maastricht, erano stati rilevati come cruciali per i singoli Stati membri, ma allo stesso tempo la loro logica intergovernativa non è stata in grado di risolvere quattro dilemmi dell'azione collettiva.

Il primo dilemma strutturale ha riguardato l'allocazione delle risorse. A vent'anni dallo scoppio del conflitto balcanico, nonostante le modifiche introdotte dal trattato di Lisbona, l'UE come attore collettivo, non ha ancora le risorse per assumere un ruolo autonomo, almeno come potenza militare regionale. Certamente *“la potenza militare non è il fulcro della politica di sicurezza dell'Unione”*,²⁰⁸ sebbene le ambizioni della PSDC siano quelle di *“rafforzare la*

²⁰⁸(Menon, 2012, p. 589)

capacità dell'Unione di intervenire nelle questioni di sicurezza internazionale e potenziare le capacità europee per tali interventi".²⁰⁹ Nonostante ciò, l'UE non ha trovato una soluzione alla grande disparità tra gli Stati membri nella spesa per la difesa. Tuttavia, gli Stati membri dotati di significative risorse militari, come il Regno Unito e la Francia, hanno continuato a seguire le priorità nazionali, nonostante l'evidente insufficienza materiale e simbolica di tali risorse. Ciò è dimostrato dal drastico passaggio ai vertici del comando delle operazioni da parte della NATO, dopo due settimane di intervento militare in Libia, per controllare e rendere effettivo l'embargo delle armi.

Allo stesso tempo, l'irrazionalità dei diversi bilanci nazionali interni per la difesa ha portato ad uno spreco ingiustificato delle scarse risorse ed ha reso la sicurezza europea ancora più dipendente, rispetto al passato, dalla protezione della potenza militare statunitense. Come ha sottolineato Koenig,²¹⁰ la difficoltà di razionalizzare l'allocazione e l'uso delle risorse militari spiega l'incoerenza dimostrata dall'UE nel campo della gestione delle crisi. La crisi libica ha mostrato una persistente divisione tra gli Stati membri dell'UE, per quanto riguarda il concetto stesso di sicurezza europea. La posizione di astensione della Germania, in un'Unione Europea dove c'è una coalizione attiva di Stati membri neutrali, pacifisti e *free-riders*, ha ulteriormente complicato la discussione su come e in quali condizioni utilizzare le forze militari.

Il disaccordo sull'attivazione di un'operazione militare PSDC, combinato con l'assenza di una cooperazione rafforzata permanente nella politica di difesa, ha reso l'UE ininfluenza come attore della sicurezza collettiva. Infatti un'effettiva *Enhanced Cooperation* tra gli Stati membri, così come posta alla base della PSDC, avrebbe favorito proficui schemi di collaborazione.

Le stesse risorse diplomatiche, a disposizione dell'AR si sono dimostrate inadeguate per sostenere una PSDC autonoma. Al momento dell'esplosione della crisi libica, l'EEAS era in via di istituzionalizzazione e i maggiori Stati membri dell'UE cercavano di gestire, a proprio favore, l'assegnazione delle principali posizioni nel nuovo servizio diplomatico, disinteressandosi del focus della PSDC.

Gli Stati membri dell'UE sono riusciti ad aggregarsi solo nelle strategie civili, come gli aiuti umanitari e le sanzioni economiche.

Il secondo dilemma strutturale riguarda la definizione delle preferenze dei governi nazionali.

²⁰⁹(Menon, 2012, p. 590)

²¹⁰ Koenig (2012)

La crisi libica ha dimostrato che i temperamenti personali dei leader, i distinti interessi nazionali e le prospettive elettorali interne contingenti portano a risultati imprevedibili. Inoltre, durante la crisi libica, i governi degli Stati membri hanno modificato le posizioni politiche sulla base di considerazioni individuali, come dimostrato dal comportamento del presidente francese Sarkozy e del primo ministro italiano Berlusconi. L'impatto della ripartizione incoerente delle preferenze nazionali, nel quadro integrato di un processo basato sul coordinamento volontario che richiede l'unanimità, ha creato una situazione di stallo e di incertezza, favorendo le decisioni e le azioni unilaterali francesi e britanniche. Di fronte al dilemma delle preferenze contrapposte e mutevoli tra gli Stati membri dell'UE, la leadership franco-britannica in politica militare, con l'aggravarsi della crisi libica, si è trasformata in un direttorio. Sembra improbabile che un tale dilemma strutturale possa essere risolto mediante la cooperazione volontaria.

Il terzo dilemma è di natura istituzionale e riguarda l'efficacia del processo decisionale dell'UE. La crisi libica ha dimostrato l'inadeguatezza del meccanismo istituzionale definito nel trattato di Lisbona per perseguire sia la PESC che la PSDC.²¹¹

Nella crisi libica, l'AR e il Presidente della Commissione hanno svolto un ruolo limitato nel processo decisionale che ha portato all'intervento militare dell'UE. Il processo decisionale è stato certamente monopolizzato dal Consiglio europeo, il cui presidente ha sostenuto la funzione di coordinatore dei governi francese e britannico, piuttosto che quella di promotore di una politica comunitaria autonoma. L'esecutivo pluralista dell'UE prevedeva una struttura decisionale della PESC divisa in tre parti e non poteva risolversi nell'affidare ad un unico membro le decisioni dell'Unione nelle relazioni internazionali. Tutt'ora i leader dei maggiori Stati membri, come la Francia e il Regno Unito, hanno gelosamente custodito il loro ruolo internazionale essendo gli unici che disponevano di risorse per affrontare una sfida militare. Inoltre, in materia di politica estera e di difesa, la Francia e il Regno Unito hanno seggi permanenti nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, disponevano di armi nucleari, potevano contare su un efficiente corpo diplomatico e sulla propria visione politica in cerca di grandi strategie.²¹² Infatti, la decisione di intervenire venne presa a Parigi durante la conferenza internazionale del 19 marzo 2011 convocata dal presidente francese, piuttosto che a Bruxelles. Tale conferenza è stata essenzialmente l'occasione per riunire l'Alto rappresentante, i presidenti del Consiglio europeo e della Commissione.

²¹¹ (Missiroli, 2011; Schumacher, 2011)

²¹² (De France e Witney, 2013)

A causa della peculiarità politica della PSDC, intergovernativa e fortemente intrecciata con la cooperazione militare in ambito NATO.²¹³ È stato difficile per l'AR condurre, come dichiarato dal TEU, art. 18(2), ad una posizione unitaria gli Stati membri dell'UE e il presidente del Consiglio europeo definire la posizione comune dell'UE.²¹⁴ Ciononostante, l'organizzazione decisionale assunta con il Trattato di Lisbona è stata motivata come processo coerente nel perseguimento della politica estera e di difesa comune condivisa.

Il quarto dilemma, anch'esso di natura istituzionale, riguarda la responsabilità democratica della politica estera e di difesa. La gestione della crisi libica è stata l'esempio di un processo decisionale orientato ai governi nazionali, ma il loro comportamento è stato privo di un controllo significativo da parte del Parlamento europeo. Come previsto dal Trattato di Lisbona,²¹⁵ il Parlamento Europeo è stato informato delle decisioni intergovernative solo dopo che sono state assunte, ma i parlamenti nazionali non hanno svolto un ruolo significativo nel controllo dei propri esecutivi. Certamente, anche nelle democrazie nazionali,²¹⁶ la politica estera e di difesa è fortemente incentrata sull'esecutivo, anche se le decisioni di quest'ultimo sono poi controllate dall'opposizione politica, nella fusione dei sistemi dei poteri.²¹⁷ È solo nell'UE che le decisioni esecutive prese dal Consiglio europeo e all'interno del Consiglio europeo e del Consiglio Affari esteri non sono controllate dalle istituzioni legislative o dalle forze politiche. Questo spiega perché i cittadini e i governi nazionali sono venuti a criticare e a risentire di un'Unione dominata da un direttorio incontrollato. Il 22 Giugno 2011, l'influente "*Think-Tank Friends of Europe*"²¹⁸ ha reso pubblico un documento che ha denunciato la tendenza dei singoli governi di pretendere il posto di guida dell'UE piuttosto che l'UE stessa.²¹⁹ Ben presto, ad esempio, è diventato pubblico²²⁰ il malcontento generale per il direttorio franco-britannico con una dichiarazione firmata da tre Stati membri, che sono stati tra i fondatori dell'UE – Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo.

²¹³ (Howorth, 2007; Dyson, 2010)

²¹⁴ (Howorth, 2011).

²¹⁵ (Sjursen, 2011)

²¹⁶ (Wong e Hill, 2012)

²¹⁷ (Cox e Stokes, 2008)

²¹⁸ Friends of Europe è un importante think tank che mette in contatto persone, stimola il dibattito e innesca il cambiamento per creare un'Europa più inclusiva, sostenibile e lungimirante.

²¹⁹ (Friends of Europe, 2011)

²²⁰ (Castle, 2011, p. 4)

3.3.2 Le critiche mosse all'Unione Europea in Libia

La consegna dell'intervento militare in Libia alla NATO è stata necessaria per dare un quadro giuridico alle operazioni, tuttavia la legalità internazionale e la responsabilità democratica non coincidono necessariamente.

Il regime decisionale intergovernativo non ha funzionato come previsto.

Come ha osservato Devuyst²²¹, la prima grande prova per la nuova politica estera dell'UE, prevista dal Trattato di Lisbona, in risposta alla situazione in Libia, non ha convinto gli studiosi che l'Unione abbia raggiunto un livello più elevato di efficienza negli affari internazionali. Con l'aperta divisione tra coloro che erano a favore di un intervento militare in Libia, in particolare Francia e Regno Unito, e coloro che erano contrari, in particolare la Germania, l'UE, in quanto attore collettivo, non ha svolto un ruolo identificabile nella guerra per sconfiggere il colonnello Gheddafi.

Se si presume che l'UE esista principalmente grazie alla volontà dei governi nazionali, l'emergere di un direttorio franco-britannico in politica estera e di difesa sembra essere un risultato politico ragionevole. Dopo tutto, la crisi politica in Libia si è sviluppata nel giro di pochi giorni e ore, lasciando poco spazio alla diplomazia dell'AR o del presidente del Consiglio Europeo, la cui azione avrebbe richiesto il sostegno dei governi dei 27 Stati membri di allora. Il direttorio franco-britannico era l'unica opzione praticabile per impedire a Gheddafi di liberarsi dell'opposizione. Francia e Gran Bretagna avevano coordinato le loro strutture e operazioni militari, sin dalla dichiarazione di Saint-Malo del dicembre 1998. Tuttavia, solo l'UE si era costituita come qualcosa di più di un'organizzazione intergovernativa, con la costituzione sovranazionale, l'Unione, per la gestione delle politiche del mercato unico. L'intervento franco-britannico è stato efficace perché sostenuto dalle forze militari statunitensi e poi dalla NATO. La Francia e il Regno Unito, durante il conflitto libico nel 2011, si manifestarono non più autosufficienti per un drastico ridimensionamento dei loro bilanci militari, a causa della crisi dell'euro. Il loro direttorio ha ostacolato l'istituzionalizzazione della PSDC o, addirittura, la formazione di una cooperazione strutturata permanente nella politica di sicurezza perché ha giustificato le gelosie e gli interessi nazionali.

Nessun paese di per sé avrebbe potuto compensare un'eventuale ritiro degli Stati Uniti, né un singolo paese europeo avrebbe potuto svolgere un ruolo internazionale significativo in un

²²¹(2012a, p. 170; Devuyst, 2012b)

sistema di potenze come Cina, Russia, India e Brasile. In quella crisi, inoltre, le istituzioni intergovernative del Consiglio Europeo e del Consiglio Affari Esteri hanno operato in un vuoto di legittimità a causa dell'esclusione del PE dal processo decisionale. Se l'UE come organizzazione collettiva vuole svolgere un ruolo nella politica internazionale, allora le basi intergovernative della sua politica estera e di difesa dovranno essere riviste poiché essa ha una specificità che deve essere presa in considerazione. Tuttavia, così come la crisi dell'euro ha messo in discussione il principio del coordinamento volontario per la gestione della politica finanziaria, è plausibile sostenere che la crisi libica abbia falsificato il principio del *Comprehensive Approach*, applicato nella politica estera e di difesa.

Inoltre, ci sono molte ragioni per cui il successo della NATO ha preceduto gli interventi dell'UE nelle politiche militari e di difesa. La più importante è che la NATO è sempre pronta per tutti i tipi di missioni, grazie alla sua esperienza e ad una migliore istituzionalizzazione rispetto all'UE. Per più di sei decenni la NATO ha avuto una struttura militare integrata e sistemi di pianificazione della difesa e delle operazioni. Ha le motivazioni dei successi precedenti, come la Guerra Fredda, i Balcani, la Somalia, ecc. Inoltre, la NATO ha continuamente trasformato i suoi obiettivi politici e le sue istituzioni in un'ottica di flessibilità e implementazione.

Gli Stati membri che hanno il potenziale per determinare le strategie sono la sfida fondamentale per la PSDC. Nonostante il desiderio mostrato nel Trattato di Lisbona, l'UE manca di armonizzazione tra gli Stati membri e la PSDC dipende in modo cruciale dalle intenzioni delle nazioni, causa del fallimento dell'UE.²²²

Prendere qualsiasi decisione, in ambito comunitario, soprattutto in materia di PSDC, prevede ancora una procedura rigida e vincolante, contraria al successo dell'Unione. Troppi attori e istituzioni con capacità limitata di guidare questioni legate alla PSDC, possono condurla in direzioni diverse.

L'azione comune intrapresa da Francia e Regno Unito in Libia, ha reso tangibile la divisione dell'UE. Il fatto che abbiano agito al di fuori delle strutture UE, sia politicamente che militarmente, ha danneggiato gli approcci pro-europeisti. Sebbene lo spirito della *governance* multilivello dell'UE sembri avere successo, le questioni relative alla sovranità, come le politiche militari e di difesa, saranno sempre una sfida per l'Unione. È chiaro che le potenze europee agiranno in modo diversificato quando sarà in gioco il loro interesse.

²²²(Menon 2011)

L'altra sfida importante per la PSDC, alla luce degli insegnamenti tratti dalla Libia, è senza dubbio l'inadeguatezza delle capacità militari di qualsiasi paese dell'Unione europea. Dopo la fine della guerra fredda, la maggior parte degli eserciti degli Stati europei ha mantenuto le caratteristiche basate sulla strategia di difesa delle frontiere. Anche se alcuni paesi, come il Regno Unito e la Francia, si sono evoluti per soddisfare le esigenze dei tempi moderni, essi presentano carenze nell'affrontare le difficoltà di conduzione di operazioni militari all'estero. La crisi libica ha dimostrato che i paesi europei dipendevano in gran parte dalle strutture statunitensi, soprattutto dai sofisticati sistemi di sorveglianza e di intelligence. Tenendo presente che gli Stati Uniti potrebbero essere riluttanti a immischiarsi negli affari europei a causa dello spostamento strategico verso il Pacifico, i paesi europei dovrebbero diminuire la loro dipendenza dagli Stati Uniti per attuare una PSDC efficiente. Tuttavia, una cooperazione efficace con la NATO e gli Stati Uniti potrà essere vissuta come esempio e sfida di efficienza e coerenza della PSDC.²²³

3.4 La missione EUBAM Libia (2013)

Per valutare i successi ed i fallimenti di EUBAM Libia, è essenziale capire quali siano stati i fattori determinanti la situazione politica del paese dopo il 2011.

Dopo che l'intervento della NATO ha ripristinato una certa stabilità in Libia, il 1° settembre 2011 si è tenuta a Parigi una conferenza per discutere la situazione del futuro del paese. La conferenza è stata organizzata dal presidente francese Sarkozy e dal primo ministro britannico Cameron, che avevano guidato l'intervento militare all'inizio dello stesso anno. Rappresentanti di oltre 60 paesi erano presenti alla conferenza con lo scopo di sostenere le nuove autorità libiche verso la stabilizzazione. In questa sede è stato concordato di effettuare una valutazione del *Post-Conflict Needs Assessment (PCNA)* per determinare i piani da realizzare a lungo termine.²²⁴ Parte del PCNA per la Libia è stata la missione *IBM Needs Assessment*, intrapresa dall'UE sotto il coordinamento generale dell'ONU. La missione EUBAM Libia si è svolta dal 1° marzo al 31 maggio 2012, con l'obiettivo di effettuare un'analisi completa della gestione delle frontiere attuali e delle esigenze future.²²⁵ I risultati della missione hanno dimostrato che la gestione delle frontiere libiche soffriva di vari problemi: la frammentazione

²²³ (Varwick, Koops 2008)

²²⁴ Council Document, 2013a.

²²⁵http://eeas.europa.eu/libya/docs/2012_lybia_border_management_en.pdf

delle leggi sulla loro gestione, la debolezza dell'autorità centrale, la limitata capacità di navigazione, la mancanza di attrezzature, la scarsa cooperazione e le questioni organizzative.²²⁶ La relazione finale è stata accolta positivamente dalle autorità libiche. Di conseguenza, il Consiglio ha autorizzato la pianificazione di una missione PSDC.²²⁷ Dopo lo svolgimento delle elezioni in Libia e la formazione di un nuovo governo, nel novembre 2012, è stata inviata in Libia una *Fact Finding Mission (FFM)* per attuare la volontà politica del nuovo governo e per pianificare la missione PSDC.²²⁸ Il 9 gennaio 2013, il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale della Libia ha accolto con favore la proposta di una missione PSDC. Per definire gli orientamenti dell'operazione PSDC è stato elaborato e approvato dal Consiglio, il 31 gennaio 2013, il modello di gestione delle crisi.²²⁹ Nel marzo 2013 è stata condotta in Libia una missione di valutazione tecnica (*Technical Assessment Mission TAM*), che ha aggiornato i risultati della precedente missione IBM.²³⁰

L'analisi delle origini del conflitto, se considerate dal punto di vista storico, fa emergere l'ambiguità e la frammentazione delle istituzioni politiche libiche.²³¹

Nel 1963, sotto Idris I, la riforma istituzionale aveva abolito il governo federale e il paese prese il nome di Regno di Libia. Emerse, così, la storica differenziazione tra le province che avevano avuto scarsi contatti reciproci nonostante gli sforzi governativi dopo l'indipendenza. L'ulteriore frammentazione della Libia post Gheddafi segnò il ritorno ad una situazione di frammentarietà territoriale storicamente radicata.²³² Tale nuova strutturazione politica ha favorito il crearsi di uno Stato con sostanziali tendenze autonomistiche regionali e locali, senza alcuna propensione all'unione. "La natura fondamentale dello "stato" libico è il suo essere privo di un vero e proprio stato".²³³ Pertanto è considerato uno stato non convenzionale, non rispondente, cioè, all'unità propria di una nazione che si autodetermina, si riconosce, nella sua unicità. Nel momento in cui Gheddafi è salito al potere nel 1969, ha attuato un regime fortemente autoritario, il potere reale era demandato, a livello informale ad un gruppo di rivoluzionari e leader tribali.²³⁴ Gheddafi ha tenuto viva la natura apolide della Libia e l'ha usata per rimanere al potere mantenendo,

²²⁶ EEAS, 2013, p.13 – 15.

²²⁷ Council Document, 2013a.

²²⁸ Council Document, 2013a.

²²⁹ Council Document 2013c.

²³⁰ Council Document, 2013c.

²³¹ IECEU. D3.4. e Libya Review (2017), p.16

²³² Ibidem, p.13

²³³ Ibidem, p.12

²³⁴ Smits, et al. (2013), p. 5.

intenzionalmente, le istituzioni e i livelli di governo regionali, in particolare il settore della sicurezza, cosicché ciascuna fosse tanto debole da non poter sostenere un colpo di stato militare come quello che lo aveva portato al potere.²³⁵

La mancanza di struttura nel settore della sicurezza è stata rielaborata nella restaurazione post-Gheddafi, esplorandone i diversi settori anche nella gestione delle frontiere.²³⁶ L'insurrezione del 2011 ha rotto con successo con la leadership repressiva di Gheddafi per ricostruire lo Stato ex novo. Tuttavia non ha favorito un'alleanza nazionale, ma il paese si è tuffato in una lotta di potere che, nel 2014, lo ha portato alla divisione, *de facto*, del paese in due.²³⁷ Dalla rivoluzione si è generata una vasta gamma di fazioni e interessi distinti, che ha distrutto lo spettro politico e ridotto la legittimità e l'effetto delle forze di sicurezza della nazione, sostituite da gruppi armati e milizie rivoluzionarie.²³⁸

3.4.1 Le origini, gli obiettivi e gli sviluppi principali di EUBAM Libia

In Libia continuavano ad essere minacciate pace, stabilità, sicurezza ed anche il completamento della transizione politica dalle divisioni presenti durante il regime di Gheddafi, all'unità dello Stato. La decisione della PESC ha valutato come minaccia per la pace e la stabilità, anche tutti coloro che possedevano o controllavano i fondi pubblici presenti durante il regime di Gheddafi. Nel 2012, il Consiglio, vedendo la Libia riversare in gravi problemi di sicurezza, ha deciso di offrirle assistenza attraverso la PESC e in stretto contatto con le autorità libiche. Con la decisione della PESC 2011/137,²³⁹ erano state imposte misure restrittive, tenendo conto anche della *Risoluzione n.1970* dell'ONU del 2011.²⁴⁰

In tale contesto, il 22 maggio 2013 il Consiglio dell'Unione Europea ha varato la missione EUBAM Libia, missione civile nell'ambito della PSDC, per fornire assistenza alle autorità libiche per il miglioramento e sviluppo della sicurezza delle frontiere del paese. EUBAM ha risposto a un invito della Libia e il suo mandato è stato concepito come una missione civile per

²³⁵IECEU D3.4. (2017), p. 8.

²³⁶ Ibidem, p.14

²³⁷ Wolfram Lacher, "Libya's Local Elites and the Politics of Alliance Building, Mediterranean Politics" (2016). Taylor & Francis, 21:1,

²³⁸Smits, et al. (2013), p. 2.

²³⁹Decisione 2011/137/PESC Del Consiglio del 28 febbraio 2011 contenente misure restrittive in merito alla situazione in Libia. Si veda: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:058:0053:0062:IT:PDF>

²⁴⁰Risoluzione 1970 (2011) - Pace e sicurezza in Africa. SI veda

[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970(2011))

la gestione delle crisi, per il rafforzamento delle capacità di supporto alle autorità locali a livello strategico e operativo, per contribuire allo sviluppo della gestione delle frontiere e della sicurezza. L'obiettivo finale è consistito nel mettere in atto una strategia nazionale, di gestione integrata delle frontiere (*Integrated Board Management IBM*) a lungo termine.²⁴¹

La missione si è inserita nel *Comprehensive Approach* dell'UE che mira ad uno sforzo più ampio verso la stabilizzazione.

Secondo la definizione di costruzione della pace dell'UE, la missione avrebbe dovuto prevedere una *capacity-building*, un mandato limitato incentrato su un settore specifico, in cui i risultati concreti potessero essere raggiunti preferibilmente nel settore della sicurezza. Inoltre, dovevano essere rispettati i due principi fondamentali del multilateralismo e del processo di costruzione della pace. La missione doveva entrare in azione in caso di escalation, quale parte integrante del *Comprehensive Approach*.

Successivamente, con la Decisione 2013/233/PESC²⁴² del Consiglio, vennero declinati gli obiettivi della missione EUBAM Libia ovvero fornire sostegno alle autorità libiche per sviluppare la capacità di accrescere la sicurezza delle frontiere terrestri, marine e aeree, libiche a breve termine; sviluppare una strategia più ampia di gestione integrata delle frontiere, più a lungo termine.

I compiti principali designati per la missione EUBAM Libia, al fine di raggiungere gli obiettivi, erano i seguenti:

- Sostenere le autorità libiche nel rafforzare i servizi di frontiera attraverso attività di formazione;
- Fornire consulenza in merito alla strategia nazionale libica di gestione integrata delle frontiere;
- Sostenere le capacità operative istituzionali delle autorità libiche.

L'EUBAM doveva assumere il ruolo di consigliere, guida e formatore, senza alcuna funzione esecutiva. L'idea iniziale era quella di una gestione efficace delle frontiere per contribuire al consolidamento dello Stato, allo sviluppo economico e alla lotta contro la criminalità organizzata e il terrorismo. Il *Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC)*, operante in parallelo con lo EEAS, fungeva da quartier generale operativo per le missioni civili PSDC.

²⁴¹ (Azione esterna dell'Unione europea, 2015a)

²⁴²<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32013D0233>

Venne nominato responsabile del coordinamento della missione e cooperava con altri organismi, quali FRONTEX, e con i partner internazionali. Il personale distaccato dello EEAS, delle istituzioni dell'Unione e dagli Stati membri, risiedeva a Tripoli ed era composto da oltre 110 unità. Nel loro *status* rientravano le immunità, i privilegi ed altre garanzie necessarie, previste in un accordo concluso ai sensi dell'articolo 37 del TUE e secondo le procedure previste dall'art. 218 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Il capo della missione, nonché comandante civile dell'operazione, fu inizialmente Antti Juhani Hartikainen mentre, dal 1° Settembre 2016, venne nominato Vincenzo Tagliaferri. Il suo incarico, sotto il controllo e la direzione strategica del *Comitato politico di sicurezza (CPS)* e l'autorità generale dell'AR, prevedeva il comando ed il controllo della missione, autorizzato dal Consiglio ad assumere le decisioni pertinenti in base all'art. 38.3 del TUE.

Per EUBAM Libia, nei primi dodici mesi, venne erogato un finanziamento di 30,3 milioni di euro.

Abrogata la Decisione 2011/137/PESC con la Decisione della PESC 2015/1333²⁴³ del Consiglio, il 31 luglio 2015, si prevedeva l'attuazione di misure restrittive, in considerazione della situazione in Libia. Il 7 dicembre 2015 il Consiglio ha adottato la Decisione (PESC) 2015/2276²⁴⁴ che riportava la modifica della decisione 2013/233/PESC, con proroga e importo di riferimento finanziario, fino al 21 febbraio 2016, di ulteriori 26,2 milioni di euro.

Il 15 febbraio 2016 con la Decisione PESC/2016/207²⁴⁵ del Consiglio, in vista dell'aggravarsi della crisi libica che avrebbe ostacolato il conseguimento degli obiettivi dell'azione dell'Unione, enunciati nell'articolo 21 del TFUE, venne rimodulato l'obiettivo della missione. EUBAM Libia dovrà prestare assistenza al processo globale di pianificazione della riforma del settore della sicurezza civile per preparare un'eventuale missione civile di gestione delle crisi, relativamente a sviluppo di capacità e assistenza. Tra i compiti della missione implementati, nell'ambito della riforma del settore della sicurezza, con la collaborazione e la cooperazione con le iniziative dell'UNSMIL²⁴⁶ per assicurare i contatti con le autorità libiche e altri

²⁴³ Si veda: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32015D1333>

²⁴⁴ Si veda: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2015.322.01.0051.01.ITA

²⁴⁵ Si veda: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32016D0207>

²⁴⁶ L'UNSMIL, missione di sostegno dell'ONU per la Libia, è stata istituita il 16 Settembre 2011 dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU su richiesta delle autorità libiche per sostenere le nuove autorità nel periodo di transizione del paese. Il suo mandato è stato recentemente aggiornato con la Risoluzione 2434(2018) che ha esteso il mandato dell'UNSMIL fino al 15 Settembre 2019: “*under the leadership of the Special Representative of the Secretary-General, as an integrated special political mission, in full accordance with the principles of national ownership to exercise mediation and good offices to support: (i) an inclusive political process and security and economic dialogue within the framework of the Libyan Political Agreement and UN Action Plan; (ii) continued*

interlocutori della sicurezza. L'ulteriore importo di finanziamento, fino al 21 agosto 2016, era pari a 4,475 milioni di euro. Il 4 agosto 2016 il Consiglio decise di prorogare il mandato della missione EUBAM Libia fino al 21 agosto 2017, approvando un bilancio di 17 milioni di euro per il periodo che andava dal 22 agosto 2016 al 21 agosto 2017.

E' stato stabilito che, nell'ambito del *Comprehensive Approach* dell'UE, a sostegno della transizione verso la Libia democratica, EUBAM Libia avesse l'incarico di pianificare un'eventuale futura missione dell'UE fornire consulenza e sostenere lo sviluppo di capacità nei settori della giustizia penale, della migrazione, della sicurezza, del controllo delle frontiere e della lotta al terrorismo.

Qualsiasi futura missione civile in Libia doveva occuparsi delle attività di contrasto alla migrazione irregolare, al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani, promuovendo iniziative a lungo termine nel settore della sicurezza, per una stabile *governance*.

Per questa futura missione occorre la richiesta delle legittime autorità libiche, che ne avessero la piena titolarità.

In generale, la capacità civile di pianificazione doveva cooperare strettamente con la missione di sostegno delle Nazioni Unite in Libia. Nel febbraio 2016, il Consiglio, ha modificato il mandato della missione EUBAM Libia per promuovere le attività civili di pianificazione. La missione ha stabilito contatti con le autorità libiche. Il bilancio della missione, approvato con la decisione, copriva le attività, il compenso per il personale di stanza a Tunisi, e la possibilità di un nuovo schieramento in Libia, condizioni di sicurezza permettendo.

Il 24 gennaio 2017, l'AR dell'UE (Federica Mogherini) e il capo della missione UNSMIL (Martin Kobler), in un incontro svoltosi a Bruxelles, hanno deciso di intensificare la cooperazione tra UE-ONU per sostenere la soluzione politica e inclusiva in Libia.²⁴⁷

L'AR ha aggiornato il rappresentante speciale ONU sullo stato della formazione della guardia costiera libica e sugli sforzi globali dell'UE per affrontare le migrazioni irregolari, lungo la rotta del Mediterraneo. Gli interventi erano concentrati sul salvataggio di vite umane in mare e sulla

implementation of the Libyan Political Agreement; (iii) consolidation of the governance, security and economic arrangements of the Government of National Accord, including support for economic reform in collaboration with international financial institutions; and (iv) subsequent phases of the Libyan transition process, including the constitutional process and the organization of elections.

²⁴⁷ https://cdn1-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/A_a2KawwrOUEXJuAx0XPbfnQ888d6hXZTKtBii70KOk/mtime:1495113783/sites/eeas/files/handbook_on_csdp_-_3rd_edition_-_jochen_rehrl_federica_mogherini.pdf.78-89

lotta contro i trafficanti e i contrabbandieri. La Mogherini ha sottolineato l'importanza di assistere i migranti, impegnandosi con le autorità libiche e le organizzazioni internazionali, per migliorare le condizioni dei migranti all'interno della Libia. Ha promosso la *governance* della migrazione in Libia affrontandone le cause profonde. Il 3 febbraio 2017, con la Dichiarazione di Malta ratificata dai membri del Consiglio europeo sugli aspetti esterni della migrazione, si sono ribaditi gli sforzi dell'Unione tesi a stabilizzare la Libia. Lo sviluppo di capacità avrebbe consentito alle autorità di acquisire il controllo delle frontiere terrestri e marittime, di contrastare le attività di transito e di traffico dei migranti.

Il 4 luglio 2017, il CPS ha deciso, sulla base della revisione strategica della missione, di prorogare il mandato dell'EUBAM Libia fino al 31 dicembre 2018. L'11 luglio del 2017 con la Decisione (PESC) 11050²⁴⁸ del Consiglio, sono stati revisionati gli obiettivi della Missione. L'EUBAM Libia avrebbe prestato assistenza a un processo globale di pianificazione della riforma della sicurezza civile, in preparazione di un'eventuale missione civile in ambito di politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC). Affinché la missione EUBAM Libia potesse collaborare con le autorità libiche e prestare loro assistenza nei settori della gestione delle frontiere, avrebbe dovuto applicare la legge e il sistema di giustizia penale.

Per raggiungere tali obiettivi, nell'ultima Decisione del Consiglio, è stata potenziata la fornitura di mezzi e strumenti alla polizia costiera del Ministero degli interni libico, in collaborazione con la Guardia costiera e con le autorità legittime della Libia.

L'importo di riferimento ulteriore, fino al 30 novembre 2017, è stato fissato a 17 milioni di euro. Il 17 luglio 2017 il Consiglio ha adottato la decisione (PESC) 2017/1342 prorogando il mandato dell'EUBAM Libia fino al 31 dicembre 2018. La missione è stata rifinanziata con la Decisione (PESC) 2017/2162 del Consiglio, il 20 novembre 2017, per un importo pari a 31,2 milioni di euro.

Il 13 Settembre 2018 il Consiglio di sicurezza ha adottato una risoluzione che proroga il mandato della missione di sostegno delle Nazioni Unite in Libia (UNSMIL) fino al 15 settembre 2019, sotto la guida del rappresentante speciale del Segretario generale.

La Risoluzione 2434 (2018), adottata all'unanimità, afferma quanto segue: *“Under the leadership of the Special Representative of the Secretary-General, as an integrated special political mission, in full accordance with the principles of national ownership to exercise*

²⁴⁸Si veda: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11050-2017-INIT/it/pdf>

mediation and good offices to support:

*(i) an inclusive political process and security and economic dialogue within the framework of the Libyan Political Agreement and UN Action Plan; (ii) continued implementation of the Libyan Political Agreement; (iii) consolidation of the governance, security and economic arrangements of the Government of National Accord, including support for economic reform in collaboration with international financial institutions; and (iv) subsequent phases of the Libyan transition process, including the constitutional process and the organization of elections”.*²⁴⁹

Il Consiglio ha deciso di prorogare il mandato dell'UNSMIL, quale missione politica speciale integrata a sostegno di un processo politico inclusivo, nonché di un dialogo economico e di sicurezza nel quadro dell'accordo politico libico e del piano d'azione delle Nazioni Unite. Ha inoltre deciso che l'UNSMIL avrebbe dovuto sostenere le principali istituzioni libiche, monitorare e presentare relazioni sul rispetto dei diritti umani, coordinare l'assistenza internazionale e la fornitura di consulenza e assistenza al governo dell'accordo nazionale per stabilizzare le zone postbelliche, comprese quelle liberate dallo Stato islamico in Iraq e nel Levante (*ISIL/Da'esh*).

Il Consiglio ha incoraggiato a proseguire gli sforzi per una strategia politica globale, per una maggiore integrazione del coordinamento strategico con le agenzie dell'UNSMIL e delle Nazioni Unite in Libia, al fine di sostenere gli sforzi di stabilizzazione del governo di accordo nazionale.

Il 18 Dicembre 2018 il Consiglio ha adottato la Decisione 2018/2012/PESC,²⁵⁰ modificando la Decisione 2015/1333 con misure dedicate al sostegno per smantellare le reti criminali organizzate coinvolte nel traffico di migranti, nella tratta di esseri umani e nel terrorismo. La missione era stata in precedenza incaricata di pianificare una futura missione civile dell'UE, in collaborazione con le autorità libiche. Il mandato rivisitato della missione durerà fino al 30 giugno 2020. Il Consiglio ha inoltre stanziato un finanziamento di 61,6 milioni di euro per il periodo dal 1° gennaio 2019 al 30 giugno 2020.

Per raggiungere i suoi obiettivi, l'EUBAM Libia sostiene il rafforzamento delle capacità nei

²⁴⁹ S/RES/2434 (2018)

²⁵⁰ Decisione (PESC) 2018/2012 del Consiglio del 17 dicembre 2018. Per ulteriori informazioni si veda: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.322.01.0051.01.ITA&toc=OJ:L:2018:322:TOC

settori della gestione delle frontiere, dell'applicazione della legge e della giustizia penale. Fornisce consulenza alle autorità libiche per lo sviluppo di una strategia nazionale integrata di gestione delle frontiere e sostiene lo sviluppo di capacità, la pianificazione strategica e il coordinamento tra le autorità libiche competenti. La missione gestirà e coordinerà anche i progetti connessi al suo mandato.

L'EUBAM Libia risponde, così, alla richiesta delle autorità libiche e rientra nel *Comprehensive Approach* dell'UE per sostenere la transizione verso una Libia democratica, stabile e prospera. La missione civile coopera strettamente con la missione di sostegno delle Nazioni Unite in Libia e contribuisce agli sforzi di quest'ultima.

Attualmente il quartier generale della missione si trova a Tripoli e il capo della missione rimane l'italiano Vincenzo Tagliaferri.²⁵¹

3.4.2 I principali ostacoli della missione EUBAM Libia

Nei 10 mesi successivi alla rivoluzione, il Consiglio nazionale di transizione (CNT) ha assunto, de facto, il ruolo di governo, con l'obiettivo di dare all'insurrezione un volto politico e di guidare il paese verso uno Stato libero e democratico.²⁵² Tuttavia, non è riuscito a produrre una riforma del settore della riconciliazione nazionale e della sicurezza, invece "ha integrato particolari tribù nella struttura di comando dell'esercito libico, dando loro il sopravvento e destabilizzando ulteriormente il settore della sicurezza".²⁵³ Questo ha rappresentato una sfida importante per l'EUBAM Libia e ha impedito la gestione integrata delle frontiere (IBM).²⁵⁴ Il vuoto di potere, che si era creato in seguito alla caduta di Gheddafi, ha impedito al CNT di avere successo a causa di tre shock sistemici: politici, economici e giudiziari.²⁵⁵ Infatti come conseguenza della rivolta, si erano Nazionale, (GNA), sostenuto dall'ONU,²⁵⁶ ad est la Camera dei rappresentanti, (HoR),²⁵⁷ alleato della Russia e degli Stati del Golfo; entrambi avocavano a sé il diritto di governare legittimamente il paese.

²⁵¹ https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya/55578/eubam-libya-becomes-fully-fledged-civilian-csdp-mission_en

²⁵² Smits, et al. (2013), p. 19.

²⁵³ IECEU D3.4. (2017), p. 24.

²⁵⁴ European Integrated Border management Strategy. <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=33415&no=7>

²⁵⁵ Ibidem, p. 9.

²⁵⁶ UNDP Libya, "Support to the General National Congress (2013-14)". http://www.ly.undp.org/content/libya/en/home/operations/projects/closed-projects/project_sample.html

²⁵⁷ Ibid., p. 29.

Il sistema frammentato è stato uno dei principali ostacoli all' EUBAM Libia, perché ha impedito l'instaurazione di un rapporto sistemico tra la missione e gli interlocutori libici. Non c'è stato un unico destinatario con il quale la missione potesse collaborare, limitazione significativa che ha impedito una pianificazione produttiva. La missione stagnava poiché, se l'UE avesse scelto di sostenere una delle due fazioni in conflitto per adottare un approccio più deciso, "avrebbe rischiato di minare quel particolare partito e forse di destabilizzare la situazione e persino di aggravare il conflitto".²⁵⁸

Compito della missione era la ricostruzione della capacità governativa in termini di controllo delle frontiere, ma cadde direttamente nella rete di fazioni sostenute da élites petrolifere interessate ad utilizzare la missione a proprio vantaggio.²⁵⁹ L'amministrazione libica era basata su un insieme di interessi individuali e tribali che, a posteriori, avrebbero dovuto essere considerati con maggiore attenzione durante la pianificazione della missione.²⁶⁰ Da un'analisi retrospettiva della situazione originaria dell'EUBAM Libia, la missione non poteva realizzarsi²⁶¹ senza aver prima attuato i progetti di consolidamento statale e di riforma del *Security Sector Reform (SSR)* strategicamente alla base della missione IBM.²⁶²

Il progressivo isolamento dell'HoR²⁶³ dovuto alla ricerca di appoggio di alleati esterni piuttosto che del popolo libico, ha dimostrato quanto sia necessaria un'adeguata cautela nella scelta dei partner strategici.²⁶⁴ Infatti, il sostegno esterno al settore della sicurezza, come quello fornito dall'EUBAM Libia, è stato gravemente ostacolato dalla politicizzazione delle singole unità e istituzioni.²⁶⁵ La missione aveva già affrontato questo problema poiché i destinatari libici hanno resistito al piano iniziale di dispiegamento sul terreno di una *European Force (EUFOR)*. Successivamente l'EUFOR ha svolto un ruolo importante nella strategia della sicurezza dell'EUBAM Libia, organizzata in modo che non vi fossero rappresentanti di un solo Stato membro o di una sola Nazione tra quelle coinvolte nella missione. La riluttanza verso la presenza di forze straniere sul terreno è stata amplificata nel dicembre 2012, quando il sud della

²⁵⁸ Ibidem, p. 36.

²⁵⁹ Smits, et al. (2013), p. 5.

²⁶⁰ IECEU D3.5, "Study Report of DR Congo, South Sudan, CAR and Libya" (2017), p. 146.

²⁶¹ IECEU D3.4 (2017), p. 23.

²⁶² Ibid., p. 36.

²⁶³ International Crisis Group, "Prize: Fighting for Libya's Energy Wealth" (2015), ICG, p. 18. <https://www.les.ethz.ch/isn/195212/165-the-prize-fighting-for-libya-s-energy-wealth.pdf>

²⁶⁴ IECEU D3.4. (2017), p. 29.

²⁶⁵ Wolfram Lacher (Ed.), "Fault lines of the revolution: political actors, camps and conflicts in the new Libya" (2013), Berlin, SSOAR, p. 35. http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/38566/ssoar-2013-lacher-Fault_lines_of_the_revolution.pdf?sequence=1

Libia è stato dichiarato zona militare, legittimato solo per missioni internazionali.

3.4.3 Le carenze strategiche della missione EUBAM Libia

Valutando la missione a posteriori, l'UE aveva ambizioni troppo elevate nell'intraprendere l'intervento in Libia e, sebbene si sentisse in grado di gestire la situazione, ha evidenziato l'esistenza dello squilibrio tra la volontà politica e l'effettiva capacità di trovare una soluzione impedendo il crollo del settore della sicurezza libico e dell'intero paese. Anche la mancanza di considerazione storica ha svolto un ruolo importante nell'esito della missione: l'UE non ha tenuto pienamente conto, in fase di pianificazione, della natura apolide della Libia. Gli strateghi della missione, è qui che l'UE si è realmente "persa". L'UE ha considerato la Libia come un qualsiasi altro paese, nonostante il fatto che non avesse una struttura o un'amministrazione centrale, elementi essenziali per garantire sia l'effettività che la sostenibilità.²⁶⁶ L'aumento del contrabbando di armi e della migrazione, fenomeni connessi alla sicurezza delle frontiere, ha preoccupato l'UE e ha reso necessaria l'istituzione della missione per affrontare tali questioni. Tuttavia, tenendo conto del contesto estremamente problematico del paese, "la costruzione dello Stato e altre grandi missioni di sviluppo avrebbero dovuto svolgersi in tandem".²⁶⁷ Lo sforzo dell'UE avrebbe potuto avere maggiore successo se si fosse concentrato sulla costruzione di strutture e forum per affrontare i conflitti interni della Libia, piuttosto che concentrarsi sui sistemi contro le minacce esterne, sulla base del falso presupposto che la Libia fosse uno Stato unitario.²⁶⁸ Le missioni esterne, come l'EUBAM Libia, non portano a una maggiore sicurezza, a causa del rischio rappresentato da gruppi alienati, non legati alla o alle coalizioni di governo.²⁶⁹

Nel valutare la pianificazione strategica e gli effetti di EUBAM Libia, è essenziale considerare anche il tempo intercorso tra la destituzione di Gheddafi e l'istituzione della missione. L'UE ha dovuto attendere troppo a lungo una richiesta ufficiale d'intervento da parte delle autorità libiche, necessaria perché non esisteva un'unica struttura statale di riferimento per un approccio diverso. Questo ritardo ha inciso negativamente sull'efficacia della missione.²⁷⁰ Quando il governo del primo ministro Zidan ha proposto la missione, l'UE si è affrettata ad avviarla in

²⁶⁶ IECEU D3.5 (2017), p. 144.

²⁶⁷ IECEU D3.4. (2017), p. 10.

²⁶⁸ Lacher (2013), p. 35. & IECEU D3.4 (2015), p. 29.

²⁶⁹ Smits, et al. (2013), p. 58.

²⁷⁰ Ibid., p. 19.

deroga alla normale procedura²⁷¹ per la costruzione di un piano operativo.²⁷² Le missioni PSDC relative alle frontiere richiedono una valutazione globale ex ante, come quella delle capacità di gestione delle frontiere del paese, nonché di rischi e vulnerabilità di sicurezza sociali e politici, ma non è stata completata nel caso di EUBAM.²⁷³

Inoltre, quando l'EUBAM Libia è stata dispiegata nel 2013, c'erano già notevoli segnali che lo Stato si stava trasformando in un campo di conquista per molti gruppi esterni di interesse economico e fazioni interne in lotta per le risorse e il controllo del territorio o della pubblica amministrazione.²⁷⁴ Già nel febbraio 2012 Amnesty International aveva sostenuto che centinaia di milizie armate in Libia erano fuori controllo.²⁷⁵ Inizialmente, era stata programmata per un organico di 165 persone con piena capacità operativa, ma non ha ancora raggiunto i suoi obiettivi.²⁷⁶

Sull'esito della missione hanno influito negativamente tre importanti elementi oggettivi:

- 1 - l'UE ha avuto ambizioni troppo elevate e desideri di pace e stabilità utopistici che hanno messo in ombra i fatti sul campo. Il mandato troppo ottimistico avrebbe dovuto essere ridimensionato per migliorarne l'efficacia;
- 2 - non ha prestato sufficiente attenzione alla storia e alla natura complessa dello "Stato" libico, non è stato possibile anticipare le complicazioni sorte nel corso della missione di intervento in una nazione non convenzionale;
- 3 - la missione non ha rispecchiato gli obiettivi necessari al contesto reale in cui è stata dispiegata.

Nel momento in cui la missione EUBAM sembra esser giunta al termine, l'UE dimostra di non essere in grado di condurre un'operazione civile di gestione delle crisi in Libia²⁷⁷ pertanto ne rimanda costantemente la scadenza senza mutarne la strategia.

²⁷¹The Council of the European Union, "Revised draft EU Concept on CSDP Support to Integrated Border Management" (2013). Doc. No. 16044/2/13, Rev. 2.

²⁷² IECEU D3.4 (2017), p. 34.

²⁷³The Council of the European Union (2013).

²⁷⁴Smits, et al. (2013), p. 5.

²⁷⁵ Amnesty International, "Militias threaten hopes for new Libya", Amnesty International Publications (2012), p. 5. https://www.amnesty.nl/content/uploads/2016/12/libya_i_report_i_militias_threaten_hopes_for_new_libya_-_no_pic.pdf?x65391

²⁷⁶ IECEU D3.4. (2017), p. 35.

²⁷⁷ IECEU D3.6, Discussion Report on Libya, South Sudan, CAR and DR Congo (2017).

3.5 L'operazione EUNAVFOR MED Libia (2015)

L'operazione EUNAVFOR MED Sophia è la nuova importante iniziativa che rientra nel *Comprehensive Approach* dell'UE ed ha come scopo la soluzione della questione della migrazione, cerca di affrontarne le cause profonde, compresi i conflitti, la povertà e le persecuzioni. Il mandato principale dell'operazione consiste nell'intraprendere, parallelamente all'UE, le azioni necessarie per smantellare il modello commerciale del contrabbando, la tratta di esseri umani nel Mediterraneo centro-meridionale e prevenire ulteriori perdite di vite umane in mare.

Nei primi mesi del 2015 le tragedie quotidiane in mare hanno rappresentato un forte stimolo per le istituzioni dell'UE a riconsiderare la dimensione marittima dell'emergenza politica e umanitaria. È stata una logica conseguenza ad una delle più gravi tragedie del Mediterraneo che si è verificata il 18 aprile 2015 e ha causato la morte di oltre 800 migranti.²⁷⁸ Il 20 aprile 2015 si è tenuta a Lussemburgo, una riunione congiunta dei Ministri degli esteri e degli interni dei paesi membri, presieduta dall'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza Federica Mogherini. Nel corso dell'incontro, il Commissario per la migrazione, gli affari interni e la cittadinanza, Avramopoulos, ha presentato il "Piano d'azione in dieci punti sulla migrazione". Il secondo punto prevedeva la creazione di *"uno sforzo sistematico per catturare e distruggere le imbarcazioni utilizzate dai contrabbandieri, attraverso i risultati positivi ottenuti con l'operazione Atalanta dovrebbero ispirarci ad analoghe operazioni contro i contrabbandieri nel Mediterraneo"*.²⁷⁹ si è trattato di una prima apertura alla possibilità di attuare un'operazione militare navale come strumento per gestire i flussi migratori nel bacino marittimo. La posizione decisiva dell'UE, sull'opportunità di avviare l'operazione specifica nelle acque del Mediterraneo, è stata adottata nella riunione straordinaria del Consiglio europeo del 23 aprile 2015. In tale occasione il Consiglio ha invitato l'Alto Rappresentante *"ad avviare immediatamente i preparativi per un'eventuale operazione di politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC)"*.²⁸⁰ La Commissione europea e il Comitato Politico e di Sicurezza (CPS), dopo aver ricevuto il mandato dal Consiglio, hanno definito le basi per l'operazione militare nell'ambito della strategia politica che doveva essere presentata a breve.

Il 18 maggio 2015 il Consiglio, con la Decisione 2015/778/PESC²⁸¹ ha affermato che:

²⁷⁸ (Kirchgaessner and Bonomolo 2015)

²⁷⁹ (CE 2015b)

²⁸⁰ (CE 2015c).

²⁸¹ Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32015D0778>

*”L’Unione conduce un’operazione militare di gestione delle crisi che contribuisce alla perturbazione del modello commerciale delle reti di traffico e della tratta di esseri umani nel Mediterraneo centro-meridionale (EUNAVFOR MED), realizzata attraverso sforzi sistematici per individuare, catturare e smaltire le navi e i beni utilizzati o sospettati di essere utilizzati da trafficanti o contrabbandieri, conformemente al diritto internazionale applicabile, compresa l’UNCLOS e a qualsiasi risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Il Consiglio europeo si è impegnato a rafforzare la presenza dell’Unione in mare, per prevenire i flussi migratori illegali e rafforzare la solidarietà e la responsabilità interne”*²⁸².

L’operazione PSDC dell’Unione doveva essere condotta nel rispetto del diritto internazionale sancito dalle seguenti normative:

- *Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 (UNCLOS)*,²⁸³
- *Protocolli del 2000 contro il traffico di migranti per via terrestre, aerea e marittima e per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, allegato alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale,*
- *Convenzione internazionale del 1974 per la salvaguardia della vita umana in mare (SOLAS)*,²⁸⁴
- *Convenzione internazionale del 1979 sulla Ricerca e il Salvataggio Marittimo (SAR)*,²⁸⁵
- *Convenzione di Barcellona del 1976 per la protezione dell’ambiente marino e della regione costiera del Mediterraneo,*
- *Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati e al principio di non-refoulement che si basa sulla Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948.*

Le Convenzioni UNCLOS, SOLAS e SAR prevedevano l’obbligo di assistere le persone in pericolo in mare e di condurre i sopravvissuti in un luogo sicuro. A tal fine le navi assegnate all’EUNAVFOR MED dovevano attrezzate per svolgere tali compiti sotto il comando del competente centro di coordinamento del soccorso.

In alto mare, in conformità al diritto nazionale e internazionale pertinente, gli Stati avevano la possibilità di interdire le navi sospettate di contrabbando di migranti, qualora vi fosse stata

²⁸² Decisione PESC 2015/778, art.1-2

²⁸³Cfr. <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20040579/200905310000/0.747.305.15.pdf>

²⁸⁴Cfr. <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19740268/201209270000/0.747.363.33.pdf>

²⁸⁵Cfr. <http://opac.vimaru.edu.vn/edata/EBook/Sar%20Convention,%201979.pdf>

l'autorizzazione dello Stato di bandiera a salire a bordo e perquisire la nave o, qualora fosse stata priva di nazionalità, adottare le misure appropriate contro le navi, le persone e il carico. Tali misure potevano essere messe in atto nelle acque territoriali, sulla terra ferma o nello spazio aereo di uno Stato nei confronti di navi sospettate di essere coinvolte nella tratta di esseri umani, con il consenso di tale Stato o in virtù di una risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, o di entrambe.

Il Comitato politico e di Sicurezza (CPS) doveva esercitare, sotto la responsabilità del Consiglio e dell'AR, il controllo politico sull'operazione dell'Unione di gestione delle crisi, assicurarne la direzione strategica e adottare le decisioni pertinenti a norma dell'art. 38, terzo comma, del trattato sull'Unione europea (TUE).²⁸⁶

Ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 2 del TUE e conformemente alla Decisione (PESC) 2015/528 del Consiglio, le spese operative derivanti dalla presente decisione, che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa, sono a carico degli Stati membri.²⁸⁷

3.5.1 Le origini, gli obiettivi e gli sviluppi principali di EUNAVFOR MED

L'operazione Sophia venne istituita dal Consiglio dell'UE il 18 maggio 2015 per rispondere all'ondata di migranti che attraversano il Mediterraneo dalla Libia. Nel primo semestre del 2015, secondo l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), 67.600 migranti hanno preso la rotta del Mediterraneo centrale verso l'Italia,²⁸⁸ l'itinerario più tragico, con almeno 1.820 morti nello stesso periodo.

Il *Crisis Management Concept*, che ha istituito l'operazione, si basa sull'analisi fornita dal documento di pianificazione dello EEAS, denominato *Political Framework for Crisis Approach (PFCA)*, realizzato per la Libia nell'aprile 2015 e che affronta le più ampie sfide libiche. In questo senso dovrebbe far parte dell'approccio globale dell'UE nei confronti del Mediterraneo meridionale, ma anche di una reazione più ampia alla crisi dei migranti.²⁸⁹

²⁸⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>

²⁸⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>

²⁸⁸ https://migrationdataportal.org/?i=stock_abs_&t=2015

²⁸⁹ Operation Sophia, Tackling the refugee crisis with military means, Thierry Tardy, September 2015. p. 2-3.

Secondo l'art. 1 della Decisione (PESC) 2015/778²⁹⁰, del 18 Maggio 2015, con EUNAVFOR MED, l'Unione Europea conduce un'operazione militare di gestione delle crisi per contrastare la tratta di esseri umani nel Mediterraneo centro-meridionale. Vengono messi in campo sforzi sistematici per individuare navi e beni utilizzati o sospettati di essere utilizzati da trafficanti, conformemente al diritto internazionale applicabile, compresa l'UNCLOS e qualsiasi Risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Il mandato dell'operazione consente di agire in conformità con gli obiettivi politici, strategici e militari previsti per la gestione delle crisi.

EUNAVFOR MED raggiunge la sua piena operatività il 27 luglio 2015, come previsto all'art. 2 della Decisione (PESC) 2015/778, con la divisione dell'operazione in quattro fasi sequenziali:

1. dispiegamento di forze per costruire una comprensione globale delle attività e dei metodi di contrabbando; questa fase è ora completa;
2. l'imbarco, la perquisizione, il sequestro e lo sviamento delle navi di contrabbando in alto mare alle condizioni previste dal diritto internazionale applicabile. Questa attività sarà estesa alle acque territoriali dopo la pubblicazione di qualsiasi risoluzione applicabile del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (UNSCR) e il consenso dello Stato costiero interessato;
3. La terza fase amplia ulteriormente questa attività, fino ad includere l'adozione di misure operative contro le navi e i beni connessi, sospettati di essere utilizzati per il contrabbando o il tracciamento all'interno del territorio degli Stati costieri, compatibilmente nel rispetto del quadro giuridico stabilito dall'UNSCR e previo consenso dello Stato costiero;
4. la quarta e ultima fase consisterà nel ritiro delle forze e nel completamento dell'operazione.²⁹¹

Inoltre, l'EUNAVFOR MED può raccogliere, conformemente alla legislazione applicabile, i dati personali relativi alle persone prese a bordo delle navi partecipanti all'operazione e riguardanti le caratteristiche che possono facilitarne l'identificazione, comprese le impronte digitali.

La sede di coordinamento di EUNAVFOR MED è stata stabilita a Roma, il Comandante ufficiale designato è l'Ammiraglio Enrico Credendino.²⁹²

²⁹⁰Decisione del Consiglio (PESC) 2015/778 del 18 Maggio 2015 sull'operazione Europea militare nel Mediterraneo centro-orientale (EUNAVFOR MED).

²⁹¹ Decisione (PESC) 2015/778, art.2 (Mandato)

²⁹² Decisione (PESC) 2015/778, art. 3-4

Il CPS, sotto la responsabilità del Consiglio e dell'AR, esercita il controllo politico e la direzione strategica dell'EUNAVFOR MED.²⁹³

L'AR, assistito dallo *European External Action Service* (EEAS), agisce da punto di contatto primario con le Nazioni Unite, le autorità dei paesi coinvolti e altri attori internazionali, compresi la NATO, Unione africana e Lega degli Stati Arabi. L'operazione prevede, inoltre, la cooperazione con le autorità competenti degli Stati membri e istituisce un meccanismo di coordinamento e, se del caso, prevede la conclusione di accordi con altre agenzie e organi dell'Unione, in particolare FRONTEX (Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera), EUROPOL (Agenzia finalizzata alla lotta al crimine nell'Unione Europea) ed EUROJUST (Agenzia dell'UE che mira a combattere il terrorismo ed altre forme di criminalità organizzata all'interno dei paesi membri) e l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo e le pertinenti missioni PSDC.²⁹⁴

L'importo finanziario per i costi comuni dell'EUNAVFOR MED è di 11,82 milioni di Euro. La percentuale dell'importo di riferimento di cui all'articolo 25, paragrafo 1, della decisione (PESC) 2015/528²⁹⁵ prevede che gli Stati membri contribuiscano per un ammontare pari al 30%.²⁹⁶

Con la Decisione (PESC) 2015/972 del Consiglio del 22 Giugno 2015 si è data avvio alla prima fase dell'EUNAVFOR MED.²⁹⁷

In base all'art. 5 del protocollo n. 22, allegato al TUE e al TFUE, la Danimarca non partecipa all'elaborazione e all'attuazione di decisioni e azioni dell'Unione che hanno implicazioni nel settore della difesa, pertanto non partecipa al finanziamento dell'operazione.

Il Consiglio è stato designato per valutare se ci fossero le condizioni per una transizione oltre la prima fase dell'operazione. Doveva tenere conto dell'applicazione di eventuali risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e del consenso degli Stati costieri interessati. Il CPS ha la facoltà di decidere quando effettuare la transizione da una fase all'altra dell'operazione.

²⁹³ Decisione (PESC) 2015/778, art.5

²⁹⁴ Decisione (PESC) 2015/778, art.8

²⁹⁵La Decisione (PESC) 2015/528 del consiglio del 27 marzo 2015 era relativa all'istituzione di un meccanismo per amministrare il finanziamento dei costi comuni delle operazioni dell'Unione europea che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa.

²⁹⁶ Decisione (PESC) 2015/778, art.11

²⁹⁷ Decisione (PESC) 2015/972 del 22 Giugno 2015 prevedeva il lancio ufficiale dell'operazione militare nel Mediterraneo centro-orientale (EUNAVFOR MED)

Il CPS con la Decisione (PESC) 2015/1772 del 28 Settembre 2015 ha preso atto che il comandante dell'operazione EUNAVFOR MED ha raggiunto gli obiettivi militari della prima fase relativa alla raccolta di informazioni e intelligence, pertanto ha proposto il passaggio alla seconda fase prevista dalla Decisione (PESC) 2015/778.²⁹⁸ Dal, 7 Ottobre 2015, eventuali transizioni alle fasi successive dovranno essere soggette ad approvazione del Consiglio, alle condizioni previste dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU e all'approvazione degli Stati costieri.

Il Consiglio, con la Decisione (PESC) 2015/1926 del 26 Ottobre 2015, all'art.1, e su proposta del Comandante Credendino, ha suggerito agli Stati membri di cambiare il nome dell'operazione, invece che chiamarla EUNAVFOR MED, utilizzare il nome Sophia.²⁹⁹

Sophia è una bambina nata il 24 agosto 2015 alle 04.15 a bordo della fregata tedesca Schleswig-Holstein, che operava nel Mediterraneo centrale come parte della Task Force EUNAVFOR MED. Nata da madre somala, salvata con altri 453 migranti e sbarcata la sera dello stesso giorno nel porto di Taranto, Sophia prese il nome dalla nave tedesca dedicata alla principessa prussiana Sophia dello Schleswig-Holstein.³⁰⁰

Il 9 ottobre 2015 il Consiglio di Sicurezza dell'ONU ha adottato la Risoluzione 2240³⁰¹ volta a condannare il traffico di migranti e di tratta di esseri umani, attraverso e dal territorio libico e al largo delle coste della Libia, che ne minano l'integrità del territorio.

Con questa Risoluzione si mirava a perseguire il processo di stabilizzazione della Libia per salvaguardare la vita di migliaia di persone che vi vivono. Gli Stati membri, agendo a livello nazionale o attraverso organizzazioni regionali, sono stati autorizzati ad adottare tutte le misure per contrastare il traffico di migranti o la tratta di esseri umani, nel pieno rispetto del diritto internazionale in materia di diritti umani. Tuttavia, il Consiglio ha anche sottolineato che le autorizzazioni non si applicano alle navi aventi diritto all'immunità sovrana, ai sensi del diritto internazionale sancito dalla Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare del 1982,³⁰² e la

²⁹⁸ Decisione (PESC) 2015/1772 del 28 Settembre 2015 relativa alla transizione dell'EUNAVFOR MED alla seconda fase dell'operazione.

²⁹⁹ Decisione (PESC) 2015/1926 del 26 Ottobre 2015, art. 1

³⁰⁰ European Union Naval Force Mediterranean Operation Sophia Media and Public information office.

³⁰¹ http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2240.pdf

³⁰² La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, o UNCLOS (acronimo del nome in inglese United Nations Convention on the Law of the Sea) è un trattato internazionale che definisce i diritti e le responsabilità degli Stati nell'utilizzo dei mari e degli oceani, definendo linee guida che regolano le trattative, l'ambiente e la gestione delle risorse minerali. L'UNCLOS è stata definita durante un lungo processo di negoziazione attraverso una serie di Conferenze delle Nazioni Unite cominciate nel 1973 ed è stata finalmente aperta alla firma a

convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale.

Il Consiglio ha invitato gli Stati membri, che agiscono a livello nazionale o attraverso organizzazioni regionali impegnate nella lotta contro il traffico di migranti e la tratta di esseri umani, ad ispezionare in alto mare, al largo delle coste libiche, qualsiasi nave che non abbia bandiera o sospettata di essere utilizzata per imprese criminali, compresi zattere e gommoni.

Il Consiglio ha caldeggiato tali azioni per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare donne e bambini.

Ha rilevato, inoltre, che esse sono, in alcuni casi, il risultato dello sfruttamento da parte di organizzazioni criminali transnazionali oltre a facilitare il contrabbando illegale con metodi pericolosi per il guadagno personale, con insensibile disprezzo per la vita umana.

Il rappresentante della Libia ha sottolineato che la crisi deve essere affrontata nel rispetto del diritto internazionale, nonché della sovranità degli Stati e della non ingerenza negli affari nazionali. Ha sostenuto che le operazioni europee dovrebbero essere condotte in coordinamento tra l'Unione Europea e i paesi interessati. Egli ha ricordato al Consiglio che Tripoli e i suoi porti, da cui partono le imbarcazioni per il traffico di migranti, sono ancora controllati dalle milizie, mentre le autorità libiche, che dispongono di risorse molto limitate, continuano a lottare contro il terrorismo per ripristinare le istituzioni governative.

Con l'avvio della seconda fase del mandato, autorizzata dal Consiglio il 14 Settembre 2015, data di adozione della risoluzione 2240/2015 da parte del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, è stata riconosciuta una maggiore legittimazione alla missione EUNAVFOR MED.

La Risoluzione 2240 propone eccezioni alle norme della Convenzione ONU sul diritto del mare (UNCLOS) in materia di diritto di visita e consenso dello Stato così come la possibilità di ricorrere all'uso della forza militare, previsione contenuta nel Capitolo VII della Carta ONU.

La seconda fase non prevede evoluzioni dell'area operativa di EUNAVFOR MED, circoscritta alle acque internazionali, l'inclusione dei controlli nelle acque territoriali potrà essere prevista solo dal Governo Nazionale libico, una volta formatosi.

L'implementazione della risoluzione 2240 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU si è avuta con la Decisione (PESC) 2016/118 del CPS del 20 Gennaio 2016. Essa prevedeva che:

Montego Bay, Giamaica, il 10 dicembre 1982. È entrata in vigore il 16 novembre 1994, un anno dopo la firma della Guyana come sessantesimo Stato contraente. Al momento 164 Stati hanno firmato la Convenzione. La Comunità europea ha firmato e ratificato, gli Stati Uniti hanno firmato, ma il Senato americano non l'ha ancora ratificata. L'Italia ha ratificato la convenzione per mezzo della legge del 2 dicembre 1994, n. 689.

*“L’operazione militare dell’Unione europea nel Mediterraneo centro-meridionale (operazione EUNAVFOR MED SOPHIA) è autorizzata ad imbarcare, perquisire, sequestrare e dirottare in alto mare, alle condizioni stabilite nella risoluzione 2240 (2015) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, conformemente alla decisione (PESC) 2015/778, per il periodo stabilito in tale risoluzione, comprese eventuali proroghe successive di tale periodo da parte del Consiglio di sicurezza”.*³⁰³

Il Consiglio il 23 Maggio 2016, nelle sue conclusioni sull’Operazione Sophia, ha accolto con favore la disponibilità espressa dal Presidente della Presidenza del Consiglio del Governo Libico di intesa nazionale (GNA) di voler collaborare con l’Unione Europea e, sulla base di questo, ha proposto di estendere di un anno il mandato di EUNAVFOR MED operazione Sophia, e di aggiungere due compiti:

1. formazione della guardia costiera libica, basata sulla richiesta delle autorità legittime libiche tenendo conto della necessità della titolarità libica;
2. contribuire alla condivisione delle informazioni, così come all’implementazione dell’embargo dell’ONU sulle armi in alto mare al largo della costa libica, sulla base di una nuova risoluzione, la 2292(2016), del Consiglio di Sicurezza dell’ONU.³⁰⁴

Il Consiglio ha adottato la Decisione (PESC) 2016/993³⁰⁵, il 20 Giugno 2016, in cui ha stabilito che l’Unione dovrà assumere il compito aggiuntivo di condurre un’operazione militare di gestione delle crisi che contrasti il modello commerciale delle reti di traffico e della tratta di esseri umani nel Mediterraneo centro-meridionale, grazie alla formazione della guardia costiera e della marina libica. Questo compito dev’essere svolto in alto mare, nella zona operativa

³⁰³[http://eur-lex.europa.eu/legal-](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0118&qid=1454343903616&from=EN)

[content/it/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0118&qid=1454343903616&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0118&qid=1454343903616&from=EN)

³⁰⁴ Il 14 giugno 2016 il Consiglio di sicurezza dell’ONU ha adottato l’UNSCR 2292 (2016), relativa all’applicazione dell’embargo sulle armi nei confronti della Libia, manifestando in particolare la preoccupazione che la situazione in Libia sia aggravata dal traffico di armi illegali e materiale connesso. La risoluzione: 2. esorta gli Stati membri a combattere con tutti i mezzi, in conformità degli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite e da altri obblighi previsti dal diritto internazionale [...] le minacce alla pace e alla sicurezza internazionali causato da atti terroristici; 3. decide, al fine di affrontare la minaccia della loro proliferazione delle armi, di autorizzare gli Stati membri, [...] l’ispezionare, senza indebiti ritardi, in alto mare al largo delle coste della Libia, delle navi confinanti da o verso la Libia sospettate di trasportare armi o materiale connesso da o verso la Libia, a condizione che tali Stati membri compiono sforzi in buona fede per ottenere prima il consenso dello Stato di bandiera della nave prima di qualsiasi ispezione a norma del presente paragrafo e invita tutti gli Stati di bandiera delle suddette navi a cooperare con tali ispezioni; 4. Autorizza gli Stati membri, che agiscono a livello nazionale o tramite organizzazioni regionali, che effettuano ispezioni a norma del paragrafo 3, a utilizzare tutte le misure commisurate alle circostanze specifiche per effettuare tali ispezioni, nel pieno rispetto del diritto umanitario internazionale e del diritto internazionale dei diritti umani, come applicabile [...] Cfr.

<http://unscr.com/en/resolutions/doc/2292>

³⁰⁵Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32016D0993>

dell'EUNAVFOR MED, ma può anche realizzarsi sul territorio, nelle acque territoriali della Libia o di uno Stato terzo ospitante, vicino alla Libia, qualora il CPS decida in tal senso sulla base di un invito della Libia o di uno Stato ospitante interessato, in conformità con il diritto internazionale. Parte di questo compito può essere svolto, su invito, all'interno di uno Stato membro, anche nei centri di formazione.

Per quanto concerne il secondo compito aggiuntivo, esso prevede di contribuire alla condivisione delle informazioni e all'implementazione dell'embargo dell'ONU sulle armi in alto mare, al largo delle coste libiche. EUNAVFOR MED SOPHIA raccoglie e condivide informazioni con i partner e le agenzie pertinenti attraverso i meccanismi previsti nei documenti di pianificazione, al fine di contribuire ad una conoscenza globale della situazione marittima, nell'area di operazione concordata. Le informazioni dovranno essere classificate per evitare la divulgazione non autorizzata di quelle che potrebbero essere pregiudizievoli per gli interessi dell'UE o degli Stati membri. Quando il CPS decide che le condizioni pertinenti sono soddisfatte, l'operazione SOPHIA inizia ad ispezionare nella zona di operazione convenuta navi dirette in Libia qualora ci siano motivi di violazione dell'embargo sulle armi nei confronti della Libia: adotta le misure pertinenti per sequestrare e smaltire tali prodotti, con il consenso dello Stato di approdo, conformemente alle pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, compresa la Risoluzione 2292 (2016).

Per questo secondo compito aggiuntivo l'inizio delle operazioni era previsto per il 6 Settembre 2016 con la Decisione (PESC) 2016/1637 del CPS.³⁰⁶

Il 3 Febbraio 2017 durante un vertice svoltosi a Malta i leader UE hanno adottato la Dichiarazione di Malta³⁰⁷, che prevedeva misure per il contenimento di flussi dei migranti irregolari in Libia. Gli Stati dell'Unione Europea hanno dichiarato che un elemento centrale della politica migratoria è la garanzia del controllo efficace della frontiera esterna europea e l'argine da porre ai flussi illegali verso l'UE. La Dichiarazione di Malta prevedeva la formazione degli equipaggi della guardia costiera libica, per un approccio integrato che coinvolga la Libia, gli Stati membri impegnati, le missioni e le operazioni PSDC, EUROPOL e FRONTEX.

Con la risoluzione 2357/(2017)³⁰⁸ del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, il 12 Giugno 2017, è

³⁰⁶Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32016D1637>

³⁰⁷ Si veda: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/02/03/malta-declaration/>

³⁰⁸UNSCR 2357/2017: Risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sull'estensione di ulteriori 12 mesi dell'embargo sulle armi alla Libia. Cfr. <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2357>

stato prorogato l'embargo sulle armi in Libia di ulteriori dodici mesi.

Il 25 Luglio 2017 il Consiglio, ha adottato la Decisione (PESC) 2017/1385³⁰⁹ per prorogare l'operazione fino al 31 Dicembre 2018, con lo scopo di:

1. istituire un meccanismo di controllo del personale sotto formazione al fine di assicurarne l'efficienza a lungo termine;
2. instaurare un meccanismo di sorveglianza e raccogliere informazioni sul traffico illegale delle esportazioni di petrolio dalla Libia, conformemente alle risoluzioni 2146 (2014) e 2362 (2017) del Consiglio di Sicurezza dell'ONU;
3. migliorare lo scambio di informazioni relativo alla tratta di esseri umani con le agenzie di contrasto degli Stati membri, FRONTEX ed EUROPOL.

Il Consiglio ha sottolineato che l'obiettivo principale dell'Unione Europea è lo smantellamento del modello di attività del traffico di esseri umani.

Il 14 Maggio 2018 il Consiglio ha adottato la Decisione (PESC) 2018/717 prevedendo che EUNAVFOR MED operazione SOPHIA potesse ospitare una unità operativa di intelligence composta da personale delle Autorità ed Agenzie degli Stati membri per facilitare la ricezione, la raccolta e la trasmissione di informazioni, compresi i dati personali, sul traffico e sulla tratta di esseri umani, sull'embargo sulle armi nei confronti della Libia, sul traffico illecito.

Il 21 Dicembre 2018 il Consiglio, con la Decisione PESC/2018/2055 ha deciso di prorogare l'operazione fino al 31 Marzo 2019.³¹⁰

La terza fase che prevedeva lo smantellamento delle imbarcazioni e delle strutture logistiche utilizzate dai trafficanti, sia in mare che in terra, volte a scoraggiare le attività criminali, non è stata attivata poiché necessita di una risoluzione ONU che la autorizzi e del consenso e della cooperazione da parte del Governo libico rappresentato da Al-Sarraj.

Dal punto di vista economico e finanziario, EUNAVFOR MED, essendo di natura militare,

³⁰⁹La decisione del Consiglio è stata unanime, poiché, ai sensi dell'articolo 42, paragrafo 4, del trattato UE, ogni decisione in materia deve essere adottata all'unanimità. Dal punto di vista delle modalità decisionali, bisogna notare che, poiché non erano previste convocazioni del Consiglio (salvo riunioni informali) fino al mese di settembre e la questione non era stata posta all'ordine del giorno della riunione del formato "affari esteri" 17 luglio, è stato fatto ricorso alla procedura scritta di cui all'articolo 12 del regolamento interno del Consiglio: il 24 luglio la Presidenza ha chiesto agli Stati membri di fornire il proprio assenso per iscritto entro il giorno successivo e, una volta raggiunta l'unanimità degli assenti, la decisione è stata adottata. La decisione è entrata in vigore il 25 luglio. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D1385&qid=1501056338619&from=EN>

³¹⁰<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D2055&qid=1548498026189&from=IT>

viene sovvenzionata direttamente dagli Stati membri. Le spese economiche previste sono state quantificate in 11.820.000 euro per il primo mandato (18 Maggio 2015 – 27 Luglio 2016), 6.7000.000 euro per il secondo mandato (28 Luglio 2016 – 27 Luglio 2017) e 6.000.000 di euro per il terzo mandato (28 Luglio 2017 – 31 Dicembre 2018).

Al comma 1 della Decisione, il Consiglio ha previsto che per il periodo dal 10 gennaio al 31 marzo 2019, il finanziamento di riferimento per i costi comuni dell'operazione EUNAVFOR MED SOPHIA fosse pari a 1.100.000 Euro.

Fin dal suo inizio, l'operazione SOPHIA è stata coadiuvata da organizzazioni esterne, tra cui “Mare Sicuro”, ed è in costante contatto con enti come IOM (International Organization for Migration), UNHCR (UN Refugee Agency), ECHO (Emergency Children Help Organization), l'Unione Africana e la Lega degli Stati Arabi.

EUNAVFOR MED, dal 2015 ad oggi, ha salvato migliaia di vite attuando il soccorso coordinato mediante l'I.M.R.C.C. (Italian Maritime Rescue Coordination Centre).

3.5.2 I principali ostacoli dell'operazione EUNAVFOR MED

La ricostruzione della genesi e delle attività di questi tre anni di operazione Sophia è proficua per sviluppare alcune riflessioni generali sul contributo di una missione navale militare europea per la gestione dei flussi migratori.

Come dimostrano i numeri, EUNAVFORMED ha contribuito fin dalla sua prima fase, a contenere i tragici effetti dell'emergenza, salvando più di 36.000 migranti in mare e contrastando l'attività illegale dei trafficanti nel bacino.³¹¹ L'efficacia e la prontezza dimostrata da EUNAVFOR MED ha rappresentato un utile strumento per ottenere un migliore controllo della situazione migratoria nel Mediterraneo.

Tuttavia, le attività di ricerca e soccorso SAR (*Search and Rescue*) hanno anche suscitato forti critiche da parte di coloro che sostengono che l'operazione non abbia ottemperato al suo mandato originario e rappresentino, quindi, un ulteriore fattore di instabilità in uno scenario già caotico. Alcune di queste accuse sembrano essere realistiche, dato che la missione è ancora nella sua seconda fase dopo tre anni: si ritiene ci sia stato un errore iniziale che ha caratterizzato l'operazione fin dalla sua teorizzazione. Infatti, l'operazione Sophia era stata istituita come risposta all'emergenza, in un periodo in cui l'UE era ancora impreparata ad impostare una

³¹¹ (Micallesin, 2017).

strategia globale e di fronte alla quale gli Stati membri dell'UE erano profondamente divisi.

Fin dall'inizio è stata chiara la debolezza dell'operazione e tale è stata l'assenza della copertura politica - dell'Unione e degli Stati di origine e di transito – da non poterle consentire di adempiere pienamente al suo mandato in tutte le fasi previste. In quest'ottica, la decisione di una missione navale, per quanto consolidata, ha rappresentato un obiettivo carente data l'impossibilità di raggiungere rapidamente la cooperazione politica tra le due sponde del Mediterraneo in materia di migrazione: con le sue capacità decisionali, organizzative, di mezzi e strumenti, ha risposto ai sintomi e non alle cause dei flussi.

Considerando tali limiti, è lecito domandarsi se sia ancora utile protrarre l'operazione, rilevando anche la recente riduzione dei flussi verso l'Europa, sulla rotta del Mediterraneo centrale.

Tuttavia ci si chiede se questa nuova tendenza sia dovuta alla presenza di Sophia nelle acque del bacino. Una prima considerazione evidenzia il calo degli arrivi come risultato del riavvicinamento bilaterale tra il governo italiano e le autorità libiche - sponsorizzato dalle istituzioni comunitarie - piuttosto che un effetto diretto dell'operazione navale.

Altro punto chiave riguarda l'inefficacia tra l'Operazione Sophia e l'azione di FRONTEX poiché non sono stati utilizzati strumenti idonei.

Uno dei principali ostacoli per EUNAVFOR MED è stata la scarsa disponibilità di risorse umane e finanziarie per il contrasto dell'immigrazione irregolare. Le risorse economiche assegnate agli Stati membri, tramite il bilancio PESC, sono state insufficienti a coprire le esigenze operative. Per poter finanziare una missione civile come EUNAVFOR MED, gli organi che avrebbero gestito le crisi hanno richiesto un elevato contributo sia agli Stati membri dell'UE sia alla Commissione. Il sistema di gestione della crisi migratoria in Libia non ha previsto un impegno attivo da parte delle istituzioni nazionali che avrebbero dovuto formare il personale specializzato per la missione in maniera più completa.

Inoltre è mancata la definizione di una *exit strategy* per l'operazione Sophia poiché il Consiglio dell'UE ha richiesto una proroga del mandato, ma con minime revisioni.

Infine, non essendo stata attivata in maniera celere, l'Operazione Sophia ha fatto aggravare la crisi libica spingendo sempre più migranti verso l'Europa, senza prevedere la progettazione di alcuni programmi di cooperazione per lo sviluppo previsti dalla Commissione.

La decisione di prorogare il mandato dell'Operazione Sophia è stato il prodotto di un drastico cambiamento della posizione italiana nei confronti dell'operazione.

L'Italia è stata inizialmente un forte sostenitore della missione navale dell'UE nel Mediterraneo centrale. Nel 2013 i ministri degli Affari Esteri e della Difesa italiani hanno presentato all'UE una proposta per "l'istituzione di un'operazione di salvataggio navale e di lotta contro i trafficanti" nel quadro di una missione PSDC. Oltre a Malta, gli altri Stati membri hanno rifiutato l'idea, sostenendo che ciò avrebbe portato a una distinzione confusa tra politiche interne ed esterne. Di fronte ai numerosi naufragi mortali della prima metà del 2015, questo atteggiamento è cambiato rapidamente e ha dato nuovo slancio alla proposta dell'Italia. A seguito di un processo insolitamente rapido, l'EUNAVFOR MED è stata lanciata con l'ampio sostegno degli Stati membri. L'Italia ha ulteriormente rafforzato il proprio ruolo nell'operazione offrendo di fungere da nazione quadro e ospitando a Roma il quartier generale delle operazioni congiunte. Tuttavia, con l'insediamento del nuovo governo, nel marzo 2018, l'entusiasmo iniziale dell'Italia per l'operazione Sophia si è rapidamente trasformato in una ferma opposizione. Il nuovo Ministro degli Interni italiano, Matteo Salvini, del partito della Lega, ha accusato l'UE di imporre un onere sproporzionato al suo paese. Nel luglio 2018 Salvini è entrato in una situazione di stallo con i capi di Stato dell'UE, imponendo che i richiedenti asilo sbarcati in Italia siano autorizzati a farlo solo se è stato assicurato loro il trasferimento immediato in altri Stati membri. Questa decisione ha portato a diversi casi in cui altri Stati membri si sono visti costretti ad accogliere richiedenti asilo bloccati nei porti italiani eludendo, di fatto, il Regolamento di Dublino.

Il 30 agosto 2018, il Ministro degli Interni Salvini ha ribadito la posizione del governo, sostenendo che l'Italia mantiene fermamente la sua riluttanza verso procedure di sbarco che prevedono l'attracco solo nei porti italiani. Pertanto non si ritiene opportuno continuare la missione senza un consenso delle posizioni italiane.

La svolta dell'Italia contro l'operazione Sophia è in conflitto con la proposta di istituire le cosiddette piattaforme regionali di sbarco che consentirebbero il trattamento esterno delle domande di asilo e ridurrebbero il numero di migranti nei porti europei. L'idea si basa sul sostegno di molti Stati membri, come l'Austria o l'Ungheria, ed è stata sostenuta dal Consiglio europeo nel giugno 2018.

Il cambiamento della posizione dell'Italia deve essere visto sullo sfondo di una situazione di stallo nei negoziati in corso sulla riforma del sistema comune europeo di asilo (SECA). Secondo le ultime modifiche del regolamento di Dublino, l'Italia è responsabile della maggior parte degli arrivi che entrano nell'UE attraverso la rotta centrale del Mediterraneo. Dal 2016 gli Stati

membri hanno tentato, senza successo, di concordare un meccanismo che garantisca la responsabilità condivisa per la registrazione e l'accoglienza dei richiedenti asilo, causando profonde frustrazioni nel governo italiano.

Senza alcuna riforma in vista, Salvini ha di fatto confuso la disputa sulla mancanza di condivisione delle responsabilità interne con l'ambito esterno della politica migratoria dell'UE. Il nuovo governo italiano sta quindi sfruttando l'Operazione Sophia e la situazione dei migranti per spingere la propria agenda verso una riforma del regolamento di Dublino.

Amnesty International ha ripetutamente ammonito i leader dell'UE poichè la loro cooperazione con le autorità libiche si tradurrebbe nell'intrappolare più persone in Libia, dove sono esposte a violazioni e abusi sistematici.

Nonostante tali avvertimenti, i leader europei hanno rafforzato la loro cooperazione con le autorità libiche, in particolare con i responsabili del controllo di frontiera.

La fine del governo di Gheddafi nel 2011 ha favorito l'illegalità e il conflitto civile in Libia, contribuendo all'incremento dei viaggi illegali attraverso il Mediterraneo centrale come unica via d'uscita da tanta violenza e insicurezza. Migliaia di persone che avrebbero voluto rimanere in Libia si sono trovate nell'impossibilità di continuare a viverci, senza altra via d'uscita se non il mare.

3.6 Conclusione

Nonostante gli ostacoli in cui si trova il fenomeno migratorio, gli sforzi da parte dell'Unione Europea in materia di sicurezza e difesa sono continui e notevoli. Nel capitolo è stata innanzitutto analizzata l'evoluzione del Trattato di Lisbona dal 2009 al 2011 focalizzando l'attenzione sulla PSDC europea, al fine di comprendere quali siano i motivi principali alla base dell'azione della PSDC in Libia. L'attuale crisi libica ha cause numerose e complesse, molte delle quali sono intrinsecamente connesse alla struttura di governo del paese, caratterizzata da un sistema governativo del tutto assente. In questo contesto, il sottosviluppo e la mancanza di accesso ai servizi di base sono causa di instabilità e conflitto nel paese, inducendo molte persone a oltrepassare il confine per recarsi nei paesi europei.

Il grande afflusso di migranti sta mettendo a dura prova le capacità di azione della PSDC. È in questo contesto che anche l'ONU cerca di sostenere l'azione della PSDC durante le sue missioni nel territorio libico, tentando di garantire un corretto svolgimento delle azioni. Le agenzie

governative, quali FRONTEX ed EUROPOL, cercano di sostenere le azioni europee per far fronte alla grande emergenza umanitaria in cui riversa la Libia.

In queste circostanze, l'approccio della PSDC nei confronti della Libia può apportare un valore aggiunto nel contrasto agli aspetti illegali dell'immigrazione e del terrorismo. Di conseguenza, poiché l'EUBAM ha portato a termine il suo compito di mappatura, dovrebbe concentrarsi sul miglioramento della gestione delle frontiere, dell'applicazione della legge e della giustizia penale e perseguire una maggiore consulenza strategica. L'Operazione militare Sophia potrà svolgere un ruolo cruciale nella raccolta e nella condivisione delle informazioni relative alla sicurezza marittima. Essa ha il compito di sostenere lo sviluppo di capacità della guardia costiera libica, ma al tempo stesso deve rimanere una forza deterrente in alto mare a sostegno dell'attuazione dell'embargo sulle armi in conformità alle pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Conclusione

Al fine di comprendere l'importanza e la complessità dell'attuale situazione in cui versa la Libia, bisogna considerare che è il frutto di un percorso storico il quale, a partire dal 2011, ha visto il susseguirsi di numerosi eventi di cui è stata coprotagonista anche l'Unione Europea.

Ad oggi la Libia riversa in una vera e propria crisi della sicurezza e la situazione non riesce ad esser tenuta sotto controllo né dal Governo di Accordo Nazionale (GNA), di Al-Sarraj, né dal governo di Haftar. All'interno del territorio libico sono presenti mercenari stranieri ed interni che hanno lo scopo di colpire sia le forze armate locali popolazione civile. Le forze armate rappresentano risorse a cui attingere per la fornitura di armi con il conseguenziale aumento di insicurezza e caos. Inoltre, in tempi recenti, si è discusso dei fondi congelati di Gheddafi accantonati fino al 2011 in Europa. Nel 2006 Gheddafi decise di non abbandonare lo sviluppo del programma nucleare, e si concentrò sul versante economico. Venne istituito il fondo *Libyan Investment Authority* (LIA) di circa 70 miliardi di dollari, alimentato con i proventi del petrolio con lo scopo di finanziare il paese in caso di crisi energetiche. Nel 2011 allo scoppio della crisi libica l'ONU decise di congelare tale fondo che giaceva all'estero, a nome di Gheddafi, ma appartenente all'intero paese libico. Lo scorso novembre, alcuni rappresentanti dei vertici della LIA, hanno accusato Italia, Belgio, Germania, Regno Unito e Lussemburgo di aver distribuito del denaro alle milizie e ai diversi sodalizi criminali, libici e non, prelevandole dalla LIA medesima. In un report dell'ONU si cerca di far chiarezza sull'argomento che testimonia sta ad indicare lo stretto legame tra l'instabilità governativa e gli interessi economici che vi sottendono.

L'Italia ha molti interessi in Libia legati al petrolio e alle attività dell'indotto economico, infatti, la Libia ha bisogno della tecnologia e delle aziende italiane. Tuttavia, l'intervento italiano in Libia si può definire un vero e proprio suicidio politico perché l'Italia è impegnata, dal 2015, sotto l'egida dell'Operazione Sophia nel Mediterraneo centrale, nel controllo dei flussi migratori e dei propri interessi economici. Nell'estate del 2018 Tarhuni, ambasciatore libico a Roma, ha affermato di voler arrivare ad un rapporto stabile con l'Italia stessa ripartendo dal Trattato di amicizia stipulato nel 2008. Nel forum italo libico di Agrigento del luglio 2017, si è parlato di un credito di 200 milioni di euro vantato da aziende italiane nei confronti del governo libico. Stabilizzare Tripoli significherebbe dare la possibilità a queste aziende di recuperare le somme, e sbloccare tanti altri progetti milionari a favore di enti e privati italiani. L'instabilità politica ha alimentato il fenomeno dell'immigrazione che Tripoli sembra voler risolvere

parallelamente alle problematiche economiche assolvendo ai crediti delle aziende italiane. Ciò dimostra quanto la Libia abbia bisogno dell'Italia per rilanciare la propria economia.

La Francia, nell'ottica di valorizzare l'Africa francofona e porsi come alleato di primo livello, ottenendo in Libia una quota maggiore nella produzione di petrolio, aumentare la sua presenza nel Nord Africa e riaffermare la presenza delle armate francesi in tutto il mondo. Tutto questo andrebbe a discapito degli Stati membri dell'Europa.

L'OIM (Organizzazione Internazionale delle Migrazioni) ha dimostrato che in Libia nel paese si trovano circa 800 mila migranti irregolari, in attesa di partire, come dichiarato anche da Al-Sarraj. La maggior parte di loro proviene dal Niger, solo 20 mila vengono accolti nei campi profughi, gli altri sono oggetto del traffico illegale di esseri umani.

Immediatamente dopo la caduta di Gheddafi: si sono originati molti gruppi criminali che sfruttano il traffico illegale di esseri umani per potersi arricchire, approfittando della totale anarchia presente in Libia. I trafficanti riescono a gestire le basi logistiche che permettono loro di non essere rintracciati a terra e durante le loro losche traversate. Secondo Al-Sarraj i paesi europei stanno dando uno scarso contributo al contrasto all'immigrazione irregolare.

Secondo Oxfam Italia, organizzazione no profit che opera a favore della riduzione della povertà globale, quattro azioni hanno generato effetti disastrosi sul tasso di immigrazione irregolare.

La prima azione relativa all'individuazione della Guardia ostiera libica come attore illegittimo che favorisce l'immigrazione irregolare contravvenendo ad uno dei compiti dell'operazione Sophia che prevedeva una formazione ad hoc della Guardia costiera libica che la rendesse capace di un contrasto legalizzato al fenomeno

La seconda azione riguarda la richiesta avanzata all'UE dal governo italiano di obbligare i migranti a sbarcare nel porto più vicino al punto in cui è stato effettuato il salvataggio in mare. Le unità navali coinvolte potranno essere pattugliate fino a ventiquattro miglia dalle coste italiane, non più a trenta come era in precedenza. Tutto questo farà sì che uomini, donne e bambini in fuga saranno esposti a rischi più elevati per mancanza di soccorsi autorizzati.

La terza azione è relativa al mancato coordinamento delle operazioni di salvataggio.

Infine la quarta azione che complica la gestione del fenomeno è la marginalizzazione delle Organizzazioni Non Governative (ONG) nel salvataggio dei naufraghi, giustificata dal governo

italiano con l'accusa di violare i diritti umani e incentivare il traffico di esseri umani.

È evidente la necessità di promuovere politiche di aiuto e cooperazione per la salvaguardia dei diritti umani, in Libia e in Europa. La vicenda libica si inserisce in un contesto caratterizzato da una profonda ristrutturazione degli equilibri internazionali già a partire dai primi anni del 2000. L'elemento più importante è stata la scelta fatta dagli Stati Uniti, agli inizi del ventunesimo secolo, di attenuare la propria presenza nel Mediterraneo originando un vuoto in cui hanno cercato di inserirsi Francia, Gran Bretagna e Turchia. Questo è alla base della guerra di Libia. Come sostenuto dal Professor Dottori durante il Convegno "La Libia ieri, oggi, domani", tenutosi a Roma il 17 Gennaio 2019, l'Italia ha dovuto scegliere se mantenere l'alleanza con Gheddafi o quella con la NATO, ratificata con l'accordo di amicizia del 2008. L'Italia ha scelto la NATO per rimanere in partita rinunciando al ruolo di protagonista nella realizzazione dei cambiamenti. Il sistema socio-politico libico si è lacerato con il riaffermarsi del sistema delle tribù ed è venuto meno il monopolio della forza. Il paese è divenuto il campo di scontro tra coloro che sostengono che la vita sociale e politica debba essere guidata dall'Islam ed i loro avversari. È iniziata una partita che ha avuto per posta il ruolo della Libia rispetto ai paesi europei. L'Italia ha dovuto adattarsi e le sue scelte hanno riflettuto quelle fatte dagli altri, ricevendone come vantaggio l'opportunità di tutelare gli interessi nazionali.

Obama si era schierato a favore di Al-Sarraj, fautore dell'Islam politico; attualmente, Trump, ha dimostrato di voler sradicare l'Islam politico, appoggiando un disegno di restaurazione guidato da Al-Sisi. Tutto questo ha avuto delle ripercussioni sulle scelte dell'Italia e della Francia. Macron, in linea con Trump, ne ha ottenuto il sostegno a discapito dell'Italia. La politica di Macron ha cercato di portarsi poi a fianco della Germania. L'Italia è tornata in partita prevedendo l'opportunità di creare un asse con Trump, per prendersi a carico la Libia pur non avendo le risorse per farlo. Tutto quello che l'Italia riesce a fare in Libia è un'opera di tessitura diplomatica, con grande attenzione, cercando di capire chi è il più forte sul campo, agevolandone la conquista del potere. È opportuno sottolineare che solo grazie alle problematiche istituzionali in cui versa la Francia attualmente, l'Italia ha riconquistato campo in Libia.

Mentre l'Italia ragiona in maniera economica su un territorio circoscritto, altri paesi si riportano alla Libia con ambizioni più ampie. La partita si basa sui rapporti di forza tra Francia e Germania e, per certi versi, Federazione Russa e USA, che, tuttavia, tendono a delegare ad altri

la questione. La crisi libica è stato il frutto della volontà dei paesi di estendersi nel Mediterraneo. Venendo meno l'ordine politico in Libia, fa sì che si offre un vantaggio a chi ha le armi e le usa meglio per la gestione delle risorse e il traffico illegale dei migranti. Il controllo dell'immigrazione non incoraggia lo sviluppo del multiculturalismo in Europa. La Libia continuerà ad essere un obiettivo economico per gli europei, tanto che i tedeschi stanno per riaprire a Tripoli la loro ambasciata. Probabilmente la partita che si giocherà sarà del tutto intra-europea e per questo motivo l'Italia deve rimanere agganciata, cercando di comprendere la società libica, in considerazione della contiguità con la cultura araba.³¹²

In questo contesto si inseriscono le missioni della PSDC con l'intento di favorire lo state building in Libia e la lotta al traffico illegale dei migranti.

L'EUBAM Libia sta facendo importanti passi avanti nello sviluppo di reti tra le strutture libiche considerate adeguate ed i partner politici libici, ma c'è ancora molto da fare. La missione dovrebbe gestire le aspettative con una strategia di comunicazione opportunamente definita, con risultati mirati e realistici, tenendo conto delle capacità locali di assorbimento. L'EUBAM stessa può fornire un sostegno immediato al processo generale di riforma del settore della sicurezza in Libia attraverso il consolidamento della sua presenza a Tripoli e con maggiori sforzi nell'ambito dei tre settori principali dell'attuale mandato. L'elemento di pianificazione dell'attuale mandato è stato completato e si dovrebbe ora concentrare maggiormente sul sostegno nella lotta contro le reti criminali organizzate anche nel traffico di migranti, la tratta di esseri umani e il terrorismo mediante una corretta gestione delle frontiere e con l'applicazione della legge e della giustizia penale.

Inoltre, si potrebbero compiere ulteriori sforzi per implementare il ruolo di coordinamento dell'UE, degli Stati membri europei e di altri partner internazionali, si dovrebbe valutare la capacità della missione di coordinare ed erogare fondi per progetti su piccola scala. Ciò a sostegno dell'attuazione del mandato della missione, della partecipazione locale, per creare fiducia e credibilità, rafforzando la visibilità tra i diversi soggetti che vi prendono parte. La missione dovrebbe continuare a sviluppare misure per la riduzione dei rischi che possono derivare dalla violazione dei diritti umani.

Il coordinamento tra l'Operazione Sophia, l'UNSMIL e gli Stati membri dell'UE potrebbe migliorare gli strumenti di monitoraggio delle azioni e dei relativi effetti di controllo. Nel

³¹² <https://www.youtube.com/watch?v=46nu4wC4HZ4>

prossimo mandato si dovrebbe implementare la strategia nazionale di gestione integrata delle frontiere (*Integrated Board Management IBM*) per incoraggiare il coordinamento delle azioni verso obiettivi comuni.

L'EUBAM dovrebbe impegnarsi con le controparti libiche nella valutazione delle esigenze di gestione delle frontiere nel Sud, per contrastare l'immigrazione irregolare e la tratta di esseri umani, in stretto coordinamento con le istituzioni dell'UE, con l'Italia o altri Stati membri. Infine, l'EUBAM dovrebbe contribuire alla creazione e all'acquisizione di sistemi di tecnologia dell'informazione e della comunicazione, di attrezzature e infrastrutture necessarie ai servizi di controllo delle frontiere e sostenere lo sviluppo di programmi di formazione per la loro gestione.

L'evoluzione della situazione in Libia e le opportunità offerte da EUBAM Libia, nell'ambito del mandato proposto, richiederanno una revisione delle aree di impegno della missione. L'obiettivo finale sarà quello di favorire la creazione di uno Stato sicuro, che si dovrebbe realizzare con lo smantellamento delle reti criminali organizzate.

La durata della missione, attualmente prorogata fino al 30 giugno 2020, è necessaria per superare le sfide, attuali ed emergenti, e contribuire allo sviluppo di strutture libiche conformi alle norme internazionali e alle migliori pratiche. A questo proposito, l'UE dovrà mettere in atto la strategia necessaria per sfruttare appieno le opportunità che si presenteranno e assolvere il mandato previsto. Al termine della missione, secondo gli esiti raggiunti le attività potrebbero essere trasferite ad altri strumenti dell'UE, ad altri attori internazionali o addirittura consegnate completamente alle autorità libiche, qualora fossero valutate in grado di farlo.

In merito agli sviluppi futuri di EUBAM Libia, si possono formulare tre opzioni possibili:

1- Si potrebbe sostenere la chiusura della missione in un contesto in cui il compito di pianificazione dell'attuale mandato è stato completato, tuttavia la capacità della missione di svolgere altri compiti previsti dal mandato rimane in discussione per la limitata capacità di assorbimento istituzionale e per il potenziale deterioramento della situazione politica e di sicurezza libica.

2- Gli Stati membri potrebbero decidere che la missione deve ancora proseguire il suo mandato continuando così a coinvolgere e assistere le autorità libiche nei settori della gestione delle frontiere, dell'applicazione della legge e della giustizia penale, pianificando una nuova missione civile non esecutiva PSDC.

3- Modificare ed estendere l'attuale mandato per concentrarsi sul miglioramento, della fornitura e dell'impegno nella gestione delle frontiere, nell'applicazione della legge e della giustizia penale evitando la pianificazione di una nuova missione civile PSDC.

Quest'ultima opzione, in linea con le raccomandazioni dell'EEAS³¹³ parrebbe essere la migliore, poiché permetterebbe a EUBAM Libia di basarsi sui progressi, concentrandosi pienamente sulle attività operative, e di coordinamento in relazione alla gestione delle frontiere, alla giustizia penale e all'applicazione della legge. Tale obiettivo potrebbe essere raggiunto con un approccio con l'aumento graduale del personale a Tripoli, mantenendo la presenza a Tunisi. Allo stesso tempo consentirebbe di valutare la fattibilità dell'impegno assunto con i soggetti interessati, anche a est e a sud del paese, in relazione alla situazione politica e di sicurezza, ancora imprevedibile.

In merito agli obiettivi dell'Operazione Sophia, le organizzazioni criminali, continuano a porre molte sfide alla Libia e alla comunità internazionale. Le attuali politiche di lotta contro le reti coinvolte nei traffici cercano di combinare le risposte in materia di sicurezza con il sostegno allo sviluppo e all'assistenza umanitaria. Tuttavia, la limitata influenza del Governo di Accordo Nazionale al di fuori di Tripoli, la mancanza generalizzata della sicurezza e le condizioni economiche disastrose limitano, necessariamente, l'efficacia di tale approccio a più livelli.

Si ritiene pertanto che, sebbene la riduzione del numero di attività di contrabbando attraverso il Mediterraneo centrale sia un indicatore positivo dell'impatto dell'Operazione Sophia, la situazione generale rimanga immutata e occorra perseguire gli sforzi per consolidare i progressi iniziali, in stretto collegamento con le autorità libiche. La capacità dell'Operazione Sophia raccoglie e condivide informazioni, anche attraverso la nuova cellula informativa sulla criminalità, crea le condizioni per la graduale costruzione di unità marittime libiche legali.

Nonostante la significativa riduzione del numero complessivo di partenze, il fatto che il contrabbando di migranti sia ancora una delle principali fonti di reddito per numerosi attori in Libia, costituisce una sfida a lungo termine. A causa della fragilità del processo politico e di sicurezza in Libia, la situazione generale potrebbe nuovamente deteriorarsi in tempi brevi. Occorre proseguire gli sforzi per consolidare i progressi iniziali, in stretto collegamento con le autorità libiche. È necessaria la creazione di un approccio più ampio che richieda uno stretto

³¹³ Si veda il documento dello EEAS (2018) *“Strategic Review on EUNAVFOR MED Op Sophia, EUBAM Libya & EU Liaison and Planning Cell”*.

coordinamento con altri attori internazionali che operano a terra, in particolare l'OIM, l'UNHCR e l'Italia. Probabilmente il modello commerciale dei contrabbandieri si sta già diversificando adattandosi alla situazione e, solo uno sforzo dell'UE e della Libia, incentrato sul contesto a tutti gli aspetti della criminalità organizzata, sarà in grado di fare la differenza a lungo termine.

Nel medio termine, se l'impegno continuo darà i risultati attesi, la prossima revisione strategica prevista per il 2020 potrebbe consentire una nuova pianificazione dei compiti dell'operazione. Pertanto, è assolutamente necessario che l'operazione rimanga in atto e continui a contribuire al miglioramento della sicurezza marittima nel Mediterraneo centrale. Dovrà raccogliere e condividere informazioni, scoraggiare e ostacolare la tratta di esseri umani, il traffico di armi e il contrabbando di petrolio, implementando, nel contempo, il suo contributo alle attività di formazione e monitoraggio, in sinergia con altri attori chiave, come l'Italia, nell'ambito di un processo di transizione e di graduale passaggio di consegne alle parti libiche interessate.

In merito agli sviluppi futuri di Operazione Sophia, si possono formulare tre opzioni possibili:

1- Si potrebbe sostenere che la chiusura sarebbe l'opzione logica se, a seguito all'opportuno riesame, gli Stati membri ritenessero che, data la riduzione delle partenze dalle coste libiche e l'effettivo coinvolgimento di altri attori a terra, l'operazione sia giunta al suo stato finale e che la presenza di mezzi navali non è più necessaria nel. Ciò avrebbe un effetto particolarmente negativo sulla credibilità del contributo UE per il ritorno della stabilità in Libia e non sarebbe coerente con la sua posizione generale nella gestione dei flussi migratori, nella prevenzione di ulteriori perdite di vite umane in mare, nella lotta alle attività criminali e al contrabbando e nel sostegno alla costruzione di un'efficace capacità libica.

2- Proseguire l'operazione nella sua forma attuale, prorogandone il mandato per altri 18 mesi e apportando modifiche nell'ambito del mandato per istituire un meccanismo di scambio di informazioni sul contrabbando di petrolio in alto mare, con le Nazioni Unite; stabilire un processo di transizione che definisca la durata esatta dell'Operazione Sophia; rafforzare la cooperazione con l'industria marittima; concordare procedure di sbarco per le persone salvate in mare dalle unità navali, a disposizione dell'Operazione Sophia.

3- Prolungare il mandato per altri 18 mesi, apportare tutte le modifiche proposte nell'opzione 2 per consentire le ispezioni in alto mare delle navi designate dal comitato delle sanzioni dell'ONU, in relazione al contrabbando di armi.

Lo EEAS raccomanda di adottare la terza opzione.³¹⁴

Il futuro della Libia è stato al centro della Conferenza di Palermo, svoltasi il 13 Novembre 2018, denominata “For Libya, with Libya”. Erano presenti i rappresentanti dei governi di 30 paesi. Particolare rilievo è stato dato agli interventi del presidente del Consiglio italiano Conte e dell’inviato ONU per la Libia, Salamè. Si sono espressi favorevolmente in merito al successo delle operazioni e all’unità della comunità internazionale lungo il percorso di stabilizzazione in Libia. Durante la Conferenza si sono create importanti premesse per far sì che il Paese si diriga verso nuove elezioni nella prossima primavera. Le elezioni dovranno essere seguite, secondo i partecipanti, da una nuova Conferenza internazionale sulla Libia, alla quale dovranno partecipare tutte le componenti, governative e non, del paese, con il supporto dell’ONU. Altro tema centrale della Conferenza è stato quello della sicurezza: si è previsto di consolidare il cessate il fuoco, dopo le vicende di Tripoli dello scorso settembre, affinché le milizie promuovano lo sviluppo del processo politico e accettino di far parte delle nuove istituzioni.

La Conferenza di Palermo testimonia il costante impegno della comunità internazionale nel voler partecipare alla soluzione della questione libica. Nessuno nasconde i propri interessi economici. Tuttavia l’elemento diplomatico della riconciliazione e della gestione dei conflitti rimane di fondamentale importanza per un accordo di ripartizione dei poteri, l’unica opzione per portare stabilità e promuovere un sistema istituzionale e politico funzionale.³¹⁵ L’attuale piano d’intervento delle Nazioni Unite mira ad affrontare il fragile processo di state building in Libia, mediante l’integrazione di attori chiave quali la PSDC.

La politica dell’UE integra e rafforza le iniziative dell’ONU, sebbene sia chiamata a risolvere questione più ampie, in uno spazio limitato al Mediterraneo, ma con ripercussioni a livello internazionale.

I principi di cooperazione, posti alla base dell’Unione Europea fin dalla sua ideazione da parte dei padri fondatori, si realizzano nel *Comprehensive Approach* e nell’*Enhanced Cooperation*,

³¹⁴ Si veda il documento dello EEAS (2018) “*Strategic Review on EUNAVFOR MED Op Sophia, EUBAM Libya & EU Liaison and Planning Cell*”.

³¹⁵ E.Greco, A. Dessì, “*The search for stability in Libya, OSCE’s Role between Internal Obstacles and External Challenges*”, ed. Nuova Cultura, Roma, 2018

ma poi si scontrano con gli interessi dei singoli stati. Un lungo cammino spetta agli Stati membri per la realizzazione di una reale Unione.

Come sosteneva Robert Schuman: *“L’Europa non potrà farsi una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto”*.³¹⁶

Le azioni della PSDC si inseriscono nel lento processo di integrazione dell’UE, ambizioso e lungimirante, con realizzazioni concrete che contrastano l’illegalità e l’egoistico interesse economico a discapito della vita umana.

³¹⁶ Dichiarazione Schuman, 9 maggio 1950.

BIBLIOGRAFIA

Adebahr, e Grevi, G., “*Pioneering foreign policy – The EU Special Representatives*”, Chaillot Paper no. 106, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Paris, 2007.

Algieri, F., “*Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU*”, FacultasVerlags- und Buchhandels AG, (traduzione in inglese), Vienna, 2010, p. 94.

Allen, D. “*The common foreign and security policy*”, In: E. Jones, A. Menon and S. Weatherill (eds.) *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

Aspinwall, Mark and Schneider, G., “*The rules of integration – Institutional approaches to the study of Europe*”, European Policy Research Unit Series, Manchester University Press, Manchester(eds.), 2001.

Barry, B. “*Libya’s lessons. Survival*” in *Global Politics and Strategy*, 2011.

Bentégeat, H., “*What aspirations for European defence?*”, in: Vasconcelos de, Álvaro (ed.), “*What ambitions for European defence in 2020?*”, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Paris, 2009.

Bindi, F., “*The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe’s Role in the World*”, Washington DC: The Brookings Institution Press, 2010.

Biscop, S., “*The European Security Strategy – Towards a Grand Strategy?*”, in: Biscop, Sven/Whitman, Richard G. (eds.), *The Routledge Handbook of European Security*, Routledge Taylor & Francis Group, London, 2013, p. 38.

Brattberg, E. “*Opportunities lost, opportunities seized: The Libya crisis as Europe’s perfect storm*”, EPC Policy Brief, June, 2011.

Bryman, Alan, “*Social Research Methods*”, Fourth Edition, Oxford University Press, Oxford, 2012.

Bulmer, S., “*Institutions and policy change in the european communities: the case of merger control*”, Agosto 1994.

Burrows ,B. Edwards, G., “*The defence of Western Europe*”, Boston and London, Butterworth Scientific, 1982.

Carta, C., *“The European Union Diplomatic Service: Ideas, Preferences and Identities”*
London: Routledge, 2012.

Castle, S., *“Discontent over foreign policy chief goes public”*, in *International Herald Tribune*
24 May, 2011, p. 4.

Circelli, R., *“La difficile costruzione di una politica di difesa comune”*, in *Le relazioni internazionali dell’Unione Europea dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza*, orino, Giappichelli, Settembre 2003.

Cirling, C., *“Hearings of European Commissioners-designate, Briefing for Federica Mogherini”* European Parliamentary Research Service, 2014, p. 5.

Dessì, A., Greco, E., *“The Search For Stability In Libya - OSCE’s Role Between Internal Obstacles And External Challenges”*, in collaborazione con IAI Istituto Affari Internazionali, Roma, 2018.

Devuyst, Y., *“The European Council and the CFSP after the Lisbon Treaty”*, *European Foreign Affairs Review*, 2012, p.327–350.

De France, O. and Witney, N., *Europe’s strategic cacophony*. European Council on Foreign Relations Policy Brief, n. 77, Aprile 2013.

Echague, A., Michou, H. and Mikail, B., *“Europe and the Arab uprisings: EU vision versus member state action”*, in *Mediterranean Politics* 16(2), 2011.

European External Action Service (EEAS), *“Strategic Review on EUNAVFOR MED Op Sophia, EUBAM Libya & EU Liaison and Planning Cell”*, Brussels, 27 luglio 2018.

Gaspers, J., *“The quest for European foreign policy consistency and the Treaty of Lisbon”*, *Humanitas Journal of European Studies*, vol. 2.1, 2008, pp. 22.

Gitte H., C., *“The European Union Border Assistance Mission in Libya – successes, shortcomings and lessons identified”*, Copenhagen, Gennaio 2018.

Gnesotto, N. and de M., S.-C., *“Defence: The French ambition for Europe”*, in *Notre Europe*, Tribune, 29 Aprile 2013.

Gourlay, C., *“Civilian CSDP – A tool for state-building?”*, in: Biscop, Sven/Whitman, Richard G. (eds.), *The Routledge Handbook of European Security*, Routledge Taylor & Francis Group, London, 2013, p. 91, p. 93

Grevi, G., Manca, D. and Quille, G., *“The EU foreign minister: beyond the double-hatting”*

In: *The International Spectator* XL, 2005

Hall, Peter A./Taylor, R. C. R., “*Political Science and the Three Institutionalisms*”, in: *Political Studies*, Vol. 44 no. 5, 1996.

Handbook CSDP, “*The Common Security and Defence Policy of the European Union*”, Volume I, 3rd edition, 2017, pp 20-26.

Handbook Missions and Operations, “*The Common Security and Defence Policy of the European Union*”, 2017, pp 43-50.

Hartley, T. C. “*The Foundations Of European Community Law*”, 4th Ed. 1998.

Hill, Christopher, “*The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role*”, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31 no. 3, 1993, pp. 305-328.

Howorth, J. “*Security and Defence Policy in the European Union*”, in Palgrave Macmillan, Londra 2007.

Howorth, J., “*The new faces of Lisbon: Assessing the performance of Catherine Ashton and Herman van Rompuy on the global stage*”, in *European Foreign Affairs Review* 16(3): 3, 2011.

IECEU, “*Improving the Effectiveness of Capabilities (IEC) in EU conflict prevention*”, 13 Febbraio 2017.

Ikenberry, G. J., “*Institutions, Strategic Restraint and the Persistence of American Postwar Order*”, in: *International Security*, Vol. 23 no. 3, 1998.

Jepperson, R. L., “*Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism*”, in: Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, Chicago 1991.

Juncos, A.E., “*A More Coherent and Effective European Foreign Policy?*”, in Federal Trust for Education and Research Report, Febbraio 2009.

Karp, A. and Karp, R., “*European Security: Just Getting Started, Again?*”, in: *Contemporary Security Policy*, Vol. 34 no. 2, 2013, pp. 350-352.

Kempin, R. and Von Ondarza, N., “*CSDP on the brink. The importance of bringing France and the United Kingdom back*”, in SWP Comments, German Institute for International and Security Affairs, 13 Maggio 2011.

Koehler, K., “*European Foreign Policy after Lisbon: Strengthening the EU as an International Actor*”, *Caucasian Review of International Affairs*. Vol. 4, No. 1, 2010, pp. 63.

Keukeleire S., MacNaughtan J., “*The Foreign Policy of the European Union*”, Palgrave Macmillan.

Knutsen, T. L. and Moses, J. Wayne, “*Ways of knowing: competing methodologies and methods in social and political research*”, Second Edition, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2012.

Koenig, N., “*The EU and the Libyan crisis in quest of coherence?*”, in *The International Spectator* 46(4), 2012.

Laidi, Z., “*Project Syndicate*”, 1 Febbraio 2013.

Lehne, S., “*The Big Three in EU Foreign Policy*”, *The Carnegie Papers*, Carnegie Europe, Washington D.C., http://scienzepolitiche.uniroma3.it/gbonvicini/files/2013/04/eu_big_three.pdf, 2012.

Lehne, Stefan., “*Are Prime Ministers Taking Over EU Foreign Policy?*” *Carnegie Europe*, 2015.

Lindstrom, G., “*Enter the EU Battlegroups*”, *Chaillot Paper no. 97*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Parigi 2007.

Lindstrom, G., “*The Development of CFSP and CSDP – European Integration: post World War II to CSDP*”, in: Rehr, Jochen/Weisserth, Hans-Bernhard (eds.), *Handbook on CSDP – The Common Security and Defence Policy of the European Union*, Second Edition, European Security and Defence College, Vienna, http://www.consilium.europa.eu/media/1823176/handbook_csdp-2nd-edition_web.pdf, 2012.

Lowndes, V. and Roberts, M., “*Why Institutions Matter – The New Institutionalism in Political Science*”, in Palgrave Macmillan, New York, 2013.

March, J. G. and Olsen, J. P., “*The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*”, in: *American Political Science Review*, Vol. 78 no. 3, 1984, pp. 738-749.

March, J. G./Olsen, J. P., “*Elaborating the New Institutionalism*”, in: Binder, Sarah A./Rhodes, Rod A.W./Rockman, Bert A. (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, New York 2006.

Menon, A., “*Security Policy and the Logic of Leaderlessness*”, in Jack Hayward (ed.), *Leaderless Europe* (Oxford: Oxford University Press, 2008).

Menon, A., “*Empowering Paradise? ESDP at Ten*”, in *International Affairs*, vol 85, no.2, Marzo 2009.

Menon, A., “*European Defence Policy from Lisbon to Libya*”, in: *Survival: Global Politics and Strategy*, Vol. 53 no. 3, 2011a, p. 76, p. 81 e p. 87.

Menon, A., “*Power, Institutions and the CSDP: The Promise of Institutional Theory*”, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49 no. 1, 2011b

Menon, A., “*Defence policy*”, in In: E. Jones, A. Menon and S. Weatherill (eds.) *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

Missiroli, A., “*The new EU ‘foreign policy’ system after Lisbon: A work in progress*”, in *European Foreign Affairs Review* 15(4), 2010.

Missiroli, A., “*Arab spring*”, *European strings BEPA Monthly Brief*, Issue, 46, European Commission, Aprile 2011.

Monar, Jorg., “*The European Union's Foreign Affairs System after the Treaty of Amsterdam: A ‘Strengthened Capacity for External Action?’*”, 2 EFA REV 413, 424, 1997.

Morillas, P., “*Institutionalization or intergovernmental decision-taking in foreign policy: The implementation of the Lisbon Treaty*”, *European Foreign Affairs Review* 16(2), 2011, p.243–257.

Patsy H., “*Transforming governance: Challenges of institutional adaptation and a new politics of space*”, *European Planning Studies*, 2006.

Peters, B. Guy, “*Institutional Theory in the Political Science – The New Institutionalism*”, Third Edition, The Continuum International Publishing Group, New York 2012.

Pirozzi, N., “*The EU’s Comprehensive Approach to Crisis Management*”, *EU Crisis Management Papers Series*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Brussels, <http://www.dcaf.ch/Publications/The-EU-s-Comprehensive-Approach-to-Crisis-Management>, 2013, p. 7.

Pollack, Mark A., *“The New Institutionalisms and European Integration”*, in: Diez, Thomas/Wiener, Antje (eds.), *European Integration Theory*, Second Edition, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 125-143.

Powell, Walter W., *“Expanding the Scope of Institutional Analysis”*, in: Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, Chicago, 1991, pp. 183-203.

Price, Megan e Santopinto, Federico, *“National Visions of EU Defence Policy – Common Denominators and Misunderstandings”*, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels, 2013.

Quille, Gerrard, *“The European External Action Service and the Common Security and Defence Policy (CSDP)”*, in *Eu Crisis Management: Institutions And Capabilities In The Making*, IAI – Istituto Affari Internazionali, Roma 2012.

Reuters, *“Berlusconi under fire for not ‘disturbing’ Gheddafi”*, 20 February, agency dispatch. Schumacher, T. (2011) *The EU and the Arab spring: Between spectatorship and actorness*. *Insight Turkey* 13(3), 2011

Schmidt, V. A., *“Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth new institutionalism”*, in: *European Political Science Review*, Vol. 2 no. 1, 2010, pp. 1-25.

Single European Act, Jul. 1, 1987, O.J. (L 169) 1 (1997), Titolo III, art. 30, 1986.

Spjursen, H., *“The EU’s common foreign and security policy”*, in *The quest for democracy*. *Journal of European Public Policy* 18(8), 2011.

Sola, Natividad Fernández, *“Reasons for the Current Failure of the European Union as an International Security Actor”*, in: Boening, Astrid (et al.) (eds.), *Global Power Europe Vol. 1 – Theoretical and Institutional Approaches to the EU’s External Relations*, 2013, p. 82.

Spindler, M., *“International Relations – A Self-Study Guide to Theory: Neo-institutionalist theory”*, Barbara Budrich Opladen, ed. 2013.

Steinmo, S., *“Historical Institutionalism”*, in: Della Porta, Donatella/Keating, Michael (eds.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences – A Pluralist Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge 2008.

Techau, J., “*Ambitions, Not Threats, Are the Key to European Defence*”, in: Judy Dempsey’s Strategic Europe, Carnegie Europe, Brussels 2013a.

Techau, J., “*What Makes a Successful Defence Summit?*”, in: Judy Dempsey’s Strategic Europe, Carnegie Europe, Brussels, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=53157>, 2013b.

Teixeira, N. S., “*European defence: a future challenge*”, in: Vasconcelos de, Álvaro (ed.), What ambitions for European defence in 2020?, European Union Institute for Schuyer, Joël (2012), Development of Civilian Capabilities, in: Rehrl, Jochen/Weisserth, Hans-Bernhard (eds.), The Common Security and Defence Policy of the European Union, Second Edition, European Security and Defence College ,Handbook on CSDP, Vienna 2009,p.76.

The Council of the European Union, “*Revised draft EU Concept on CSDP Support to Integrated Border Management*”, Doc. No. 16044/2/13, Rev. 2, 2013.

Thym, D., “*The intergovernmental constitution of the EU’s foreign, security and defence executive*”, in European Constitutional Law Review 7(3), 2011.

Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea (versione consolidata 2016)

Trattato sull’Unione Europea (versione consolidata 2016)

UNSC, S/RES/1970 (2011)

UNSC, S/RES/1973 (2011)

Varwick, Johannes and Koops, J. A., “*The European Union and NATO: ‘Shrewd interorganizationalism’ in the making?*”, 2008, p.129.

Verola, N., “*The New EU Foreign Policy under the Treaty of Lisbon*”, in Bindi, Federica (ed.) The Foreign Policy of the European Union. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010, p. 49.

Vincentz Rasmussen, C., “*Linking Instruments and Foreign Policy – Comprehensive Approaches in the EU*”, DIIS Report, Danish Institute for International Studies (DIIS), Copenhagen, http://en.diis.dk/files/publications/Reports2013/RP2013-21-Linking-instruments_web.jpg.pdf, 2013,p. 7 e p. 12.

Westerwelle, G., “*Official declaration on UNSC resolution 1973*”, German Foreign Office Press Release, Berlino 18 Marzo 2011.

Witney, N., “*Re-energising Europe’s Security and Defence Policy*” (London: European Council on Foreign Relations, 2008).

Wolfram, L., (Ed.), “*Fault lines of the revolution: political actors, camps and conflicts in the new Libya*”, Berlino 2013, SSOAR, p. 35.

Wolfram L., “*Libya’s Local Elites and the Politics of Alliance Building, Mediterranean Politics*”, Taylor & Francis, 21:1,2016

Wong, R. and Hill, C., “*National and European Foreign Policy*”, in London: Routledge, 2012.

Woollard, C., “*The EU and the Comprehensive Approach*”, in: EPLO Conflict Prevention Newsletter, Vol. 8 no. 3, European Peacebuilding Liaison Office (EPLO), Brussels, http://eplo.org/assets/files/3.%20Resources/CPNL/EPLO_Conflict_Prevention_Newsletter_8-1.pdf, 2016, p. 6.

Yin, R. K., “*Case Study Research: Design and Methods*”, Fourth Edition, Sage Publications, Los Angeles 2009.

Zucker, L., “*The role of institutionalization in cultural persistence*”, In W. Powell & P. DiMaggio (Eds.). *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 83-107). Chicago: The University of Chicago Press 1991.

SITOGRAFIA

Algieri, F., and European External Actions Service, “*About CSDP – Military Headline Goals*”, Brussels, http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/military_headline_goals/index_en.htm., 2014c;

Amnesty International, “*Militias threaten hopes for new Libya*”, Amnesty International Publications p. 5.
https://www.amnesty.nl/content/uploads/2016/12/libya_i_report_i_militias_threaten_hopes_f_or_new_libya_-_no_pic.pdf?x65391,(2012);

Civilian Headline Goal 2010 (approved by the ministerial Civilian Capabilities Improvement Conference and noted by the General Affairs and External Relations Council on 19 November 2007 - doc. 14823/07),
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede250608civilianheadli_negoal2010_/SEDE250608CivilianHeadlineGoal2010_en.pdf

Chailliot Papers, “*What ambitions for European defence in 2020?*”, in, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/What_ambitions_for_European_defence_in_2020.pdf, p.98

Convegno "La Libia ieri, oggi, domani", tenutosi a Roma il 17 Gennaio 2019, intervento del Professor Germano Dottori, <https://www.youtube.com/watch?v=46nu4wC4HZ4>

Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare,
<https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20040579/200905310000/0.747.305.15.pdf>, 31 maggio 2009;

Convenzione internazionale del 1974 per la salvaguardia della vita umana in mare,
<https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19740268/201209270000/0.747.363.33.pdf> 27 Settembre 2012;

COUNCIL DECISION (CFSP) 2018/2055 of 21 December 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D2055&qid=1548498026189&from=IT>

Council of the European Union, “*Civilian Headline Goal 2008*” (format for approval by COREPER/Council), Brussels, 2004

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015863%202004%20INIT>, p. 2.;

Decisione 2011/137/PESC Del Consiglio del 28 febbraio 2011 contenente misure restrittive in merito alla situazione in Libia, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:058:0053:0062:IT:PDF>;

DECISIONE 2013/233/PESC DEL CONSIGLIO del 22 maggio 2013, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32013D0233>

DECISIONE DEL CONSIGLIO recante modifica e proroga della decisione 2013/233/PESC sulla missione dell'Unione europea di assistenza alla gestione integrata delle frontiere in Libia (EUBAM Libia), Bruxelles,

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11050-2017-INIT/it/pdf>, 11 luglio 2017;

DECISIONE (PESC) 2015/778 DEL CONSIGLIO del 18 maggio 2015, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32015D0778>

DECISIONE (PESC) 2015/1333 DEL CONSIGLIO del 31 luglio 2015, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32015D1333>

DECISIONE (PESC) 2015/2276 DEL CONSIGLIO del 7 dicembre 2015, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2015.322.01.0051.01.ITA

DECISIONE (PESC) 2016/118 DEL COMITATO POLITICO E DI SICUREZZA del 20 gennaio 2016, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0118&qid=1454343903616&from=EN>

DECISIONE (PESC) 2016/118 DEL COMITATO POLITICO E DI SICUREZZA del 20 gennaio 2016, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0118&qid=1454343903616&from=EN>

DECISIONE (PESC) 2016/207 DEL CONSIGLIO del 15 febbraio 2016, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32016D0207>

DECISIONE (PESC) 2016/993 DEL CONSIGLIO del 20 giugno 2016, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32016D0993>

DECISIONE (PESC) 2018/2012 del Consiglio del 17 dicembre 2018, <https://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1549572741244&text=TFUE&scope=EURLEX&type=quick&lang=it>;

Dichiarazione di Malta dei membri del Consiglio europeo sugli aspetti esterni della migrazione: affrontare la rotta del Mediterraneo centrale, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/02/03/malta-declaration/>, 3 febbraio 2017;

Diplomats Mourn “Death” of EU Defence Policy Over Lybia”, Deutsche Press-Agentur, , http://www.monsterandcritics.com/news/africa/news/article_1628333.php/Diplomats-mourn-death-of-EU-defence-policy-over-Lybia. , 24 March 2011;

EUBAM Libya becomes a fully-fledged civilian CSDP mission, Bruxelles, https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya/55578/eubam-libya-becomes-fully-fledged-civilian-csdp-mission_en , 17 Dicembre 2018;

EUNAVFOR MED operation SOPHIA, <https://www.globalsecurity.org/military/world/war/op-sophia.htm> ;

European Commission, “*Joint Communication to the European Parliament and the Council – The EU’s comprehensive approach to external conflict and crises*”, Brussels, http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131_211_03_en.pdf, p. 2;

European Commission, Economic and Financial Affairs – Economic and Monetary Union, Brussels, http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/emu/index_en.htm. **European Council website**, 2014;

European Council, Presidency Conclusions – Santa Maria da Feira European Council, Brussels, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en0.htm., 2000;

European Council, “*A Secure Europe in a Better World*” – European Security Strategy, Brussels, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> , p. 2.,2003;

European Council, “*Report on the implementation of the European Security Strategy*” – providing security in a changing world, Brussels, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf, 2008;

European External Action Service, “*Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence*” – Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy, Brussels, http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015_02_en.pdf, p. 5, 2013c;

European External Action Service, “*About CSDP – European Security Strategy*”, Brussels, , http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/security_strategy_for_europe/index_en.htm , 2014b;

European External Action Service, “*About CSDP – Civilian Headline Goals*”, Brussels, http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/civilian_headline_goals/index_en.htm, 2014a

European Integrated Border management Strategy,

<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=33415&no=7> ;

French-British Declaration, Saint-Malo, 1998, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/FrenchBritish%20Summit%20Declaration,%20Saint-Malo,%201998%20-%20EN.pdf>, p. 1.

Handbook on CSDP – The Common Security and Defence Policy of the European Union, Second Edition, European Security and Defence College, Vienna, [Handhttps://cdn1-eeas.fpfs.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/A_a2KawwrOUEXJuAx0XPbfnQ888d6hXZTKtBii70KQk/mtime:1495113783/sites/eeas/files/handbook_on_csdp_-_3rd_edition_-_jochen_rehrl_federica_mogherini.pdf](https://cdn1-eeas.fpfs.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/A_a2KawwrOUEXJuAx0XPbfnQ888d6hXZTKtBii70KQk/mtime:1495113783/sites/eeas/files/handbook_on_csdp_-_3rd_edition_-_jochen_rehrl_federica_mogherini.pdf) , 2012

Howorth, Jolyon, “*The European Council on Security and Defence: asking tough questions*”, European Geostrategy – Geopolitics from a European Perspective, Online Magazine, <http://www.europeangeostrategy.org/2013/12/european-council-security-defence-asking-tough-questions/> , 2013

La politica di sicurezza e difesa dell'UE (PSDC),

http://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105560.pdf?_1544627819514, 6 Luglio 2018.

La Repubblica, “*Migranti e rifugiati: accordo Italia-Libia, "scacco matto" in quattro mosse ai diritti umani*”,

https://www.repubblica.it/solidarieta/profughi/2019/02/01/news/rifugiati_lo_scacco_matto_ai_diritti_umani-217995104/, 1 Febbraio 2019.

Migration Data Portal, The bigger picture,
https://migrationdataportal.org/?i=stock_abs_&t=2015.

Official Journal of the European Communities L27, “*Council Decision of 22 January 2001 setting up the Political and Security Committee (2001/78/CFSP)*”, Brussels, 2001b.
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/1_027_20010130en00010003.pdf, p. 2.

Official Journal of the European Communities L27, “*Council Decision of 22 January 2001 setting up the Military Committee of the European Union (2001/79/CFSP)*”, Brussels, 2001a.
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/1_02720010130en00040006.pdf, p. 5.

Rehrl, Jochen, “*CSDP Mission Spectrum – From Petersberg to Lisbon*”, in: Rehrl, Jochen/Weisserth, Hans-Bernhard (eds.), *Handbook on CSDP – The Common Security and Defence Policy of the European Union*, Second Edition, European Security and Defence College, Vienna, 2012. http://www.consilium.europa.eu/media/1823176/handbook_csdp-2nd-edition_web.pdf, p. 55

Resolution 1970, “*Pace e sicurezza in Africa*,” 2011.
[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970(2011))

http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2240.pdf

Responding to the Challenge of Stabilisation in post-conflict Libya,
https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/124491.pdf

Security Studies (EUISS), Paris, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/What_ambitions_for_European_defence_in_2020.pdf, pp. 137-144.

Segretariato generale del Consiglio dell'UE, “*L'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza*”, in *L'Unione europea Servizio azione esterna*, Bruxelles, 2009.
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111301.pdf, p. 2.

The European Security and Defence Policy, Berlin, <https://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/382788/publicationFile/4268/ESVP-EN.pdf>, p. 12.

UNDP Libya, “*Support to the General National Congress (2013-14)*”.
<http://www.ly.undp.org/content/>

[libya/en/home/operations/projects/closed-projects/project_sample.html](http://www.ly.undp.org/content/libya/en/home/operations/projects/closed-projects/project_sample.html)

United Nations, “*Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations (A/50/60-S/1995/1)*”, UN Document, New York, 1995. <http://www.un.org/documents/ga/docs/50/plenary/a50-60.htm>, Paragraphs 8.

UNSCR 2357/2017: Risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sull'estensione di ulteriori 12 mesi dell'embargo sulle armi alla Libia. Cfr. <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2357>

Western European Union, “*Petersberg Declaration, Council of Ministers*”, Bonn, http://www.weu.int/documents/9_20619peten.pdf, 1992, p. 6.

RIASSUNTO

Al fine di comprendere le peculiarità degli interventi della PSDC in atto in Libia dal 2011 ad oggi, bisogna considerare che questa politica è il frutto di un percorso evolutivo che, a partire dall'emanazione del Trattato di Lisbona, ha visto la sua integrazione nell'ambito della politica estera e di sicurezza dell'Unione Europea.

La tesi ha lo scopo di dimostrare quali e quanti siano gli aspetti critici delle operazioni PSDC dell'EU a favore della soluzione del caso Libia, a seguito dell'insurrezione anti Gheddafi e dei conseguenti problemi legati alla tratta dei migranti e al contrabbando di armi.

Gli assunti principali sono relativi alle basi teoriche su cui si fonda la PESC, la struttura decisionale dell'UE e le difficoltà in cui si sono svolte, e si stanno svolgendo, le missioni PSDC a seguito dell'insurrezione anti Gheddafi, in Libia.

Le prime sono necessarie per affrontare e comprendere l'analisi delle scelte di politica internazionale dell'UE ed il processo di istituzionalizzazione della PSDC.

L'altra aiuta a comprendere gli aspetti pratici che garantiscono la compartecipazione degli Stati membri alle decisioni assunte, nonché, talvolta, l'eccessiva macchinosità del livello decisionale, a fronte degli interessi dei singoli Stati membri.

Quando si pensa alla PSDC come al "tentativo istituzionalizzato" di unificare le risorse degli Stati membri per la sicurezza e la difesa, il vantaggio degli approcci teorici del neo-istituzionalismo diviene evidente poiché hanno, in gran parte, definito gli elementi fondamentali della PSDC. Peter Hall e Rosemary Taylor ci hanno fornito una triplice distinzione teorica che viene adottata come schema cardine nelle ricerche neo-istituzionaliste: l'approccio razionale, sociologico e storico. Essi consentono di caratterizzare i comportamenti degli individui e degli attori istituzionali.

Il Neo-istituzionalismo razionale definisce le istituzioni come regole che delineano i comportamenti degli individui. Le istituzioni sono in grado di produrre certezza, informazioni e impegno. Esse cambiano in risposta alle forze di mercato a cui gli attori razionali adeguano il proprio comportamento. I gruppi si riferiscono alle istituzioni che percepiscono funzionali al superamento dei problemi della collettività. Il potere considera le istituzioni generatrici di benefici reciproci che facilitano la cooperazione per la soluzione di problemi.

Il Neo-istituzionalismo sociologico definisce le istituzioni sistemi simbolici e modelli che orientano il comportamento degli esseri umani. Le istituzioni cambiano lentamente ed evolvono con i sistemi culturali. I contesti sociali e culturali forniscono gli ambienti e danno forma al

Neo-istituzionalismo sociologico. Poiché le istituzioni sono ampiamente definite e cambiano lentamente, questo approccio è meno focalizzato sul potere politico esplicito, presta maggiore attenzione al potere egemonico. Il Neo-istituzionalismo storico definisce le istituzioni come procedure, formali o informali, norme e convenzioni integrate nella struttura organizzativa della politica. Le istituzioni, generate storicamente attraverso i conflitti politici, forniscono il contesto in cui regolano i processi sociali e politici. Il potere è il fulcro dell'analisi della formazione delle istituzioni e del loro cambiamento, ha un grande impatto distributivo, per questo i più potenti hanno incentivi per mobilitarsi nel dare forma alle istituzioni. Una delle critiche più frequenti che viene mossa ai tre approcci del Neo-istituzionalismo è la tendenza ad enfatizzare l'importanza delle istituzioni nell'influenzare i risultati politici e i comportamenti umani. In quest'ottica appare chiaro che per analizzare la PSDC c'è bisogno di considerare più approfonditamente ogni singolo processo di istituzionalizzazione.

La PSDC va inserita negli studi europei e internazionali come oggetto di ricerca sociale e scientifica, che si è evoluta col riconoscimento formale della PSDC nel 1998. Per affrontarne lo studio è opportuno considerare la metodologia che si intende applicare per un *case study* assolutamente unico che, secondo Yin, prevede un approccio più strategico di altri. Per analizzare la PSDC, parte integrante della Politica Estera di Sicurezza Comune (PESC), è opportuno conoscere i contesti, interni ed esterni all'UE, per svilupparne l'analisi in un processo di integrazione Europea.

Le origini della politica di sicurezza e difesa dell'Europa risalgono al secondo dopoguerra, da allora il succedersi di patti e trattati hanno avuto lo scopo di creare alleanze tra i paesi europei con finalità di tipo economico e di sicurezza comune.

Nel 1985, l'Atto Unico Europeo, ratificato nel 1986, ha codificato la CPE e il Consiglio Europeo. Il Titolo III dell'Atto Unico Europeo affermò che gli Stati membri si dovevano consultare reciprocamente al fine di perseguire azioni congiunte ed obiettivi comuni in ambito di politica estera e di sicurezza. Nel Febbraio 1992 fu siglato il Trattato di Maastricht, Trattato dell'Unione Europea (TUE), che introdusse la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC). Entrò in vigore il 1 Novembre 1993, prevedendo un quadro istituzionale basato su tre pilastri di cui la PESC, che aveva sostituito la CPE, era il secondo. La Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) è stata incorporata nel Trattato di Maastricht nel 1992 affinché l'Unione Europea colmasse il gap esistente tra la sua forza economica e la scarsa forza politica a livello internazionale.

Scopo della Politica Europea e di Sicurezza Comune (PESC) dell'Unione Europea era la cooperazione degli Stati membri per la salvaguardia dei valori comuni, del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, degli interessi fondamentali e dell'indipendenza dell'Unione Europea, compresa la politica di difesa comune. Essa include tutte le aree della politica estera e di sicurezza e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione Europea. La creazione PESC nell'ambito del Trattato sull'Unione europea doveva proiettare l'Unione sulla scena internazionale, ma così non è stato. Nel 1997 venne adottato dal Consiglio Europeo il trattato di Amsterdam, che, entrato in vigore il 1° Maggio 1999, ha riconfigurato il trattato sull'Unione europea rielaborando gli obiettivi della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) dagli articoli 11 a 28 del TUE: proponeva un ulteriore obiettivo per la PESC, la salvaguardia dell'integrità dell'Unione rafforzando la sicurezza e la nomina del Segretario Generale del Consiglio come Alto Rappresentante della PESC.

La riunione del Consiglio Europeo, tenutasi a Pörtlach in Austria, mirava a sollecitare l'Europa ad essere più pro-attiva nelle sue azioni ed ha preparato il terreno per l'incontro bilaterale tra Francia e Regno Unito, tenutosi a Saint-Malo nel 1998, considerato da molti analisti uno stimolo alla creazione della Politica Europea della Sicurezza e della Difesa (PESD). Una svolta fondamentale alla PSDC è stata offerta dal Consiglio Europeo che ha definito concetti che si pongono alla sua base per realizzarne gli interventi: i *peace-keeper*, coloro che partecipano alle azioni umanitarie a salvaguardia della pace processi di *peacemaking*, processi messi in atto per favorire il processo di pacificazione l'*Enhanced Cooperation*, la cooperazione rafforzata tra gli Stati membri, *willing and able*, principio che si sviluppa in ambito NATO e costituisce la base per lo sviluppo delle cooperazioni rafforzate dove vi sono i paesi volenterosi, *willing*, e nelle condizioni di poterlo fare, *able*, dando vita ad una vera e propria cooperazione rafforzata.

Il Consiglio Europeo di Helsinki, nel 1999 stabilì gli obiettivi della Conferenza Intergovernativa, i così detti "*obiettivi residui*": il focus sull'organizzazione della Commissione Europea, la riponderazione dei voti in seno al Consiglio Europeo e l'estensione del sistema di votazione che prevedeva la maggioranza qualificata. Il risultato di questo incontro fu il Trattato di Nizza, con l'obiettivo di attuare una flessibile difesa Europea. La PESD fu consacrata con l'inserimento delle sue strutture all'interno dell'UE, orientata verso l'esterno, ma non ancora in un'ottica di difesa comune vera e propria.

Tuttavia l'Unione Europea era ormai capace di provvedere, con le proprie istituzioni, ad una

politica di difesa senza l'aiuto di un'organizzazione esterna. Il Trattato di Nizza modificò le condizioni per rafforzare la cooperazione nel campo della PESC, rafforzò il ruolo del Comitato politico e della sicurezza per quanto riguarda la gestione delle operazioni di crisi. Il Trattato di Lisbona del 2009 ha dotato di capacità giuridica l'Unione Europea consentendole, di fatto, la gestione della politica di difesa comune, in un parallelismo istituzionale con la sovranità degli Stati membri.

La PESD doveva consentire all'Unione di divenire protagonista a livello internazionale; tuttavia, dopo ventisei anni di programmi e operazioni, la Politica Estera Europea non è riuscita a realizzare gli sviluppi sperati.

In particolare, le strategie PESC e PSDC si sono paralizzate di fronte ai rapidi cambiamenti del panorama internazionale. In particolare, il mancato dinamismo della PSDC si è evidenziato durante la crisi Libica post-2011. Ha operato in collaborazione con la NATO sviluppando una sorta di "*burden sharing*" per un'organizzazione militare più flessibile, ma con lo scopo di divenire capace di controllare le operazioni di "*peace-enforcement*", utile agli Stati membri per un maggiore controllo sulle operazioni unilaterali militari.

Con il Trattato di Lisbona viene introdotta la figura dell'Alto Rappresentante (AR) per la PESC. Vengono formalmente incorporate le *Operazioni di Petersberg* che prevedono le missioni umanitarie di evacuazione, di prevenzione dei conflitti, di mantenimento della pace, di unità combattenti per la gestione della crisi, comprese le operazioni per il ripristino della pace, le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni di consulenza e di assistenza militare e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti.

Le *Operazioni di Petersberg* del 1992 si possono definire il punto di partenza dell'evoluzione della sfera militare della PSDC. Sulla base di queste operazioni militari, nel 1999, furono elaborati gli *Helsinki Headline Goals (HLGs obiettivo primario di Helsinki)* con l'obiettivo di dotare l'UE di uno strumento militare entro il 2003. Poiché l'obiettivo non è stato realizzato, nel Maggio 2004 è stato adottato un nuovo documento, il *Civilian Headline Goal 2010 (CHG2010)*, implementato da una serie di linee guida per i futuri sviluppi della sfera militare della PSDC per garantire all'Unione Europea la capacità di affrontare le crisi in linea con lo *European Security Strategy (ESS)* con capacità civili di gestione delle crisi grazie agli strumenti e al supporto richiesto. Inoltre stabilisce nuove istituzioni all'interno della sfera militare della PSDC: l'*Agenzia di Difesa Europea (ADE)*, per favorire lo sviluppo della cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione Europea nell'ambito della difesa; un Meccanismo di Sviluppo delle

Capacità (*Capability Development Mechanism CDM*) ed infine lo stabilirsi di un'unità militare, *EU Battlegroup (EU BG)*, pronta ad intervenire in qualsiasi momento anche nella sfera civile con compiti e linee guida per raggiungere l'obiettivo finale di State-building. Nel lessico europeo, le attività militari della PSDC vengono definite 'operazioni' mentre quelle civili sono denominate 'missioni', e per definizione le operazioni di risoluzione delle crisi da parte dell'UE sono sia di natura civile che militare. Per questo motivo, l'UE propone una combinazione tra operazioni civili e militari.

Grazie a queste clausole di mutua assistenza si è arrivati alla creazione dello *European External Action Service (EEAS)* sotto l'autorità dell'Alto Rappresentante dell'UE, in materia di Affari Esteri e Politiche di sicurezza, e del Vice-Presidente della Commissione Europea. I due ruoli congiunti hanno dato la possibilità di riunire le attività dell'Unione Europea e di applicare un approccio globale per la risoluzione di crisi all'interno dell'UE per innalzare l'efficienza di risposta alla complessità delle crisi.

All'interno del TUE la PSDC rappresenta un sistema di risoluzione delle crisi e di definizione della politica di sicurezza e difesa europea, promuovendo operazioni di peacekeeping, di prevenzione dei conflitti e di promozione della sicurezza internazionale in pieno accordo con i principi della Carta delle Nazioni Unite (ONU). Nel processo di pianificazione di una risposta alle crisi internazionali, l'Unione Europea ha suggerito una procedura di risoluzione suddivisa in cinque fasi:

Fase 1: Identificazione della crisi e sviluppo di un possibile approccio da parte dell'Unione Europea per la risoluzione della crisi.

Fase 2: Sviluppo di un concetto di gestione della crisi e inizio dell'operazione per la risoluzione della crisi.

Fase 3: Pianificazione operativa dell'operazione della PSDC e decisione di avvio.

Fase 4: Inizio dell'operazione della PSDC.

Fase 5: Revisione strategica dell'operazione della PSDC e decisione relativa ad una possibile proroga o conclusione dell'operazione.

Dal 2003, l'UE, nell'ambito della PSDC, ha avviato trentasei operazioni e missioni civili e militari che sono state dispiegate nei Balcani, nel Caucaso, in Medio Oriente, in Africa e in Asia, fornendo il contributo militare all'approccio comprensivo per la risoluzione delle crisi. Il loro obiettivo, perseguito con modalità diverse in relazione agli specifici problemi emersi e alle aree geografiche di riferimento, è di riportare stabilità e sicurezza.

Il mandato delle missioni ed operazioni militari dell'Unione Europea viene stabilito da una Risoluzione del Consiglio di Sicurezza della Nazioni Unite o da una richiesta fatta dal paese ospitante le missioni o le operazioni. Ciò sottolinea come queste ultime si adattino allo sviluppo del paese in cui svolgono il proprio servizio.

La durata delle operazioni militari dell'UE è inversamente proporzionale al grado di rischio assunto: le operazioni che comportano grandi rischi per le truppe dispiegate durano meno di un anno, mentre quelle a lungo termine sono state meno rischiose. Tali operazioni hanno lo scopo di ristabilire lo stato di diritto, non sono azioni coercitive, se non per difendere i diritti umani, ma attuati solo in ultima istanza.

Gli Stati membri dell'UE detengono la piena sovranità sul controllo delle politiche di sicurezza e di difesa garantendo, per se stessi, una posizione di preminenza all'interno della PSDC grazie al potere di veto sulle decisioni prese all'unanimità (in seno al Consiglio) in merito alle azioni esterne ed interne all'ambito della PSDC.

Il 12 luglio 2004 è stata istituita l'Agenzia Europea della Difesa (AED), coordinatore per lo sviluppo delle capacità di difesa all'interno dell'UE e l'interfaccia centrale per gli Stati membri. L'attuale AR, Federica Mogherini, è sostenuta da due organi di politica estera dell'UE: l'*External European Action Service (EEAS)* l'istituzione principale che la assiste nei suoi compiti diplomatici, e gli *European Union Special Representatives (EUSR)*. Per completare il quadro istituzionale dell'UE sotteso alle azioni della PSDC, gli organi subordinati al Consiglio dell'UE sono: il Comitato Politico e di Sicurezza (CPS), il Comitato per gli Aspetti Civili della Gestione delle Crisi (CIVCOM), Comitato Militare dell'Unione Europea (CMUE). In tale complesso quadro istituzionale, bisogna tenere in considerazione le due principali istituzioni sovranazionali, il Parlamento Europeo e la Commissione Europea che possono, con le loro decisioni, influenzare la natura e gli sviluppi della PSDC. Oltre al gran numero di attori che operano all'intento della PSDC, è opportuno conoscere i meccanismi di cooperazione interna ed esterna. Quella esterna riguarda la collaborazione con la NATO (in ambito militare) e con l'ONU (per la gestione delle crisi e per le missioni di pace), ed anche con Organizzazioni Non Governative (ONG) impegnate nella gestione delle crisi e della sicurezza internazionale. Le forme di cooperazione interna prevedono la presenza degli Stati membri dell'Unione Europea, e lo sviluppo delle capacità di difesa che collaborano con il settore della sicurezza e della difesa poiché il successo complessivo della PSDC dipende da come gestisce le crisi internazionali per una cooperazione interna necessaria allo sviluppo dell'intervento da perseguire.

Altra forma di cooperazione prevista dalla Struttura Permanente (PESCO) è il *pooling and sharing*: un insieme di tentativi di mettere in comune capacità militari da parte dei paesi UE che volontariamente decidono di cooperare in un determinato campo. Nel documento *“European Defence Policy from Lisbon to Libya”* viene riportato il testo dell’editoriale del quotidiano francese Le Monde del Marzo 2011 che affermava quanto segue: *“L’Unione Europea, per la maggior parte, ha fallito miseramente. Durante le vicende avvenute in Sud Africa l’UE non è esistita. È stata incapace di agire, di riconoscere l’opposizione libica e in particolare di riconoscere la legittimità sull’uso della forza. La disunione è emersa in maniera totale nel momento in cui bisognava decidere se entrare in azione o meno”*.

Tuttavia, la PSDC ha dimostrato le proprie carenze con l’intervento degli Stati membri dell’EU in Libia a partire dal 2011: si è concentrata sul dispiegamento delle forze militari, proprie di interventi coercitivi, piuttosto che sull’utilizzo di strumenti diplomatici e pacifici idonei alla risoluzione della crisi. Il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° Dicembre 2009 ha definito la struttura istituzionale e politica dell’Unione Europea quale protagonista del panorama internazionale.

In materia di Politica Estera e di Sicurezza Comune, il Trattato di Lisbona ha previsto il principio della *voluntary coordination* quale presupposto di partecipazione al processo di integrazione degli Stati membri. Stesso principio viene applicato alla Politica Estera di Sicurezza e Difesa (PESD) che diviene Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (o PSDC) che, secondo il TUE all’art.42.1 come *“parte integrante della politica estera e di sicurezza comune”* il cui obiettivo è quello di dotare l’Unione di una capacità operativa basata su mezzi civili e militari”. La PESC e la PSDC si basano, quindi, su una legislazione non vincolante (soft law). Nell’art. 24.2 del TUE viene affermato che nella PESC *“l’adozione di atti legislativi è esclusa”* e all’art.25 del TUE che *“le decisioni sono attuate attraverso azioni e posizioni”* assunti autonomamente dai singoli Stati membri. La crisi libica ha portato alla luce un apparente paradosso: da un lato, il direttorio franco-britannico (da Saint Malo, 1998) emerso in attesa di un intervento collettivo, in politica estera e di difesa, ha rappresentato l’inevitabile soluzione per promuovere il cambiamento di regime in Libia; dall’altro, la stessa cooperazione franco-britannica ha avuto successo solo per il sostegno ricevuto dagli Stati Uniti e dalla NATO. Infatti, l’UE, come attore collettivo, è uscita dalla crisi libica divisa e debole, nonostante le innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona. Poiché alcuni Stati membri dell’UE non erano favorevoli ad un’operazione PSDC, e poiché le missioni PSDC richiedono l’accordo unanime

del Consiglio, il 1° aprile il Consiglio ha approvato *l'EUFOR Libia*, un'operazione militare per l'assistenza umanitaria condivisa dagli Stati membri. *EUFOR Libia* sarebbe stata dispiegata per garantire la circolazione e l'evacuazione degli sfollati e per sostenere le agenzie umanitarie nelle loro attività. Tuttavia, tale soluzione, non ha convinto gli studiosi che l'Unione abbia raggiunto un livello più elevato di efficienza negli affari internazionali.

Con l'aperta divisione tra coloro che erano a favore di un intervento militare in Libia (in particolare Francia e Regno Unito) e coloro che erano contrari (in particolare la Germania), l'UE, in quanto attore collettivo, non ha svolto un ruolo identificabile come tale.

In Libia, dopo l'insurrezione contro il regime di Gheddafi, le lotte tra fazioni interne e ingerenze esterne, di tipo economico, minacciavano la pace, la stabilità, la sicurezza ed il completamento della transizione dalle divisioni politiche all'unione governativa.

In tale contesto, il 22 maggio 2013 il Consiglio dell'Unione europea ha varato la missione EUBAM Libia, una missione civile nell'ambito della PSDC, per fornire assistenza alle autorità libiche nel miglioramento e nello sviluppo della sicurezza delle frontiere del paese. EUBAM ha risposto a un invito della Libia e il suo mandato è stato concepito come una missione civile per la gestione delle crisi, con un mandato di rafforzamento delle capacità di supporto alle autorità locali a livello strategico e operativo per contribuire allo sviluppo della gestione delle frontiere e della sicurezza. L'obiettivo finale consisteva nel mettere in atto una strategia nazionale, ma di gestione integrata delle frontiere (*Integrated Board Management IBM*) a lungo termine.

I compiti principali designati per la missione EUBAM Libia, al fine di raggiungere gli obiettivi, sono stati i seguenti:

- Sostenere le autorità libiche nel rafforzare i servizi di frontiera attraverso attività di formazione;
- Fornire consulenza in merito alla strategia nazionale libica di gestione integrata delle frontiere;
- Sostenere le capacità operative istituzionali delle autorità libiche.

L'EUBAM doveva assumere il ruolo di consigliere, guida e formatore, senza alcuna funzione esecutiva. L'idea iniziale era quella di una gestione efficace delle frontiere per contribuire al consolidamento dello Stato, allo sviluppo economico e alla lotta contro la criminalità organizzata e il terrorismo. Il *Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC)*, operante in parallelo con lo EEAS, funge da quartier generale operativo per le missioni civili PSDC e venne nominato responsabile del coordinamento della missione e cooperava con altri organismi, quali FRONTEX, e con i partner internazionali. E' stato stabilito che, nell'ambito del *Comprehensive*

Approach dell'UE a sostegno della transizione verso la Libia democratica, EUBAM Libia aveva l'incarico di pianificare un'eventuale futura missione dell'UE che fornisse consulenza e sostenesse lo sviluppo di capacità nei settori della giustizia penale, della migrazione, della sicurezza del controllo delle frontiere e della lotta al terrorismo.

Il 18 Dicembre 2018 il Consiglio ha deciso di adottare la Decisione 2018/2012/PESC che modifica la Decisione 2015/1333 concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Libia. Questa decisione affida alla missione UE, EUBAM Libia, il sostegno attivo alle autorità libiche per smantellare le reti criminali organizzate coinvolte nel traffico di migranti, nella tratta di esseri umani e nel terrorismo. La missione era stata in precedenza incaricata di pianificare una futura missione civile dell'UE, in collaborazione con le autorità libiche. Il mandato rivisitato della missione durerà fino al 30 giugno 2020. Il Consiglio ha inoltre stanziato un finanziamento di 61,6 milioni di euro per il periodo dal 1° gennaio 2019 al 30 giugno 2020.

L'EUBAM Libia, in questo caso, risponde a una richiesta delle autorità libiche e rientra nel *Comprehensive Approach* dell'UE per sostenere la transizione verso una Libia democratica, stabile e prospera.

Il settore della sicurezza, debole e non strutturato, ha rappresentato una sfida importante per l'EUBAM Libia e ha impedito la gestione integrata delle frontiere (IBM).

Il vuoto di potere che si era creato in seguito alla caduta di Gheddafi ha impedito al CNT di avere successo a causa di tre shock sistemici: politici, economici e giudiziari, in cui versava la società libica. Valutando la missione a posteriori, l'UE aveva ambizioni troppo elevate nell'intraprendere l'intervento in Libia e, sebbene si sentisse in grado di gestire la situazione, ha evidenziato l'esistenza dello squilibrio tra la volontà politica e l'effettiva capacità di trovare una soluzione che avrebbe impedito il crollo del settore della sicurezza libico e dell'intero paese.

Sull'esito della missione hanno influito negativamente tre importanti elementi oggettivi:

1 - l'UE aveva ambizioni troppo elevate e desideri di pace e stabilità utopistici che hanno messo in ombra i fatti sul campo. Il mandato troppo ottimistico avrebbe dovuto essere ridimensionato per migliorarne l'efficacia;

2 - non prestando sufficiente attenzione alla storia e alla natura complessa dello "Stato" libico, non è stato possibile anticipare le complicazioni sorte nel corso della missione di intervento in uno stato non convenzionale;

3 - la missione non rispecchiava gli obiettivi necessari al contesto reale in cui è stata dispiegata. Nel momento in cui la missione EUBAM sembra esser giunta al termine, l'UE dimostra di non essere in grado di condurre un'operazione civile di gestione delle crisi in Libia pertanto ne rimanda costantemente la scadenza senza mutare strategia.

Un'altra operazione effettuata dalla PSDC in Libia è stata l'Operazione Sophia EUNAVFOR MED attuata con Decisione (PESC) 2015/778 il 18 Maggio 2015 che consisteva nell'intraprendere sforzi sistematici per individuare, catturare e smantellare le navi, consentire l'utilizzo di beni sequestrati ai trafficanti o contrabbandieri di migranti, contribuire agli sforzi dell'UE per contrastare il modello commerciale del contrabbando e della tratta di esseri umani nel Mediterraneo e prevenire perdite di vite umane. EUNAVFOR MED raggiunse la sua piena operatività il 27 luglio 2015, prevedendo all'art.2 della Decisione (PESC) 2015/778, una divisione dell'operazione in quattro fasi sequenziali:

5. la prima fase consiste nel dispiegamento di forze per costruire una comprensione globale delle attività e dei metodi di contrabbando; questa fase è ora completa;
6. la seconda fase prevede l'imbarco, la perquisizione, il sequestro e lo sviamento delle navi di contrabbando in alto mare alle condizioni previste dal diritto internazionale applicabile. Questa attività sarà estesa alle acque territoriali dopo la pubblicazione di qualsiasi risoluzione applicabile del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (UNSCR) e il consenso dello Stato costiero interessato;
7. La terza fase amplia ulteriormente questa attività, fino ad includere l'adozione di misure operative contro le navi e i beni connessi sospettati di essere utilizzati per il contrabbando o il tracciamento all'interno del territorio degli Stati costieri, con il necessario quadro giuridico stabilito dall'UNSCR e previo consenso dello Stato costiero;
8. la quarta e ultima fase consisterà nel ritiro delle forze e nel completamento dell'operazione.

Inoltre, l'EUNAVFOR MED può raccogliere, conformemente alla legislazione applicabile, i dati personali relativi alle persone prese a bordo delle navi partecipanti all'operazione e riguardanti le caratteristiche che possono facilitare l'identificazione, comprese le impronte digitali, nonché i principali segni identificativi.

Il 25 Luglio 2017 il Consiglio, con la decisione del CPS di prorogare la missione fino al 31 Dicembre 2018, ha adottato la Decisione (PESC) 2017/1385 con lo scopo di:

4. istituire un meccanismo di controllo del personale formato per assicurarne l'efficienza a lungo termine;
5. instaurare un meccanismo di sorveglianza e raccogliere informazioni sul traffico illegale delle esportazioni di petrolio dalla Libia;

6. migliorare lo scambio di informazioni relativo alla tratta di esseri umani con le agenzie di contrasto degli Stati membri, FRONTEX ed EUROPOL.

Per raggiungere questi obiettivi, il 14 Maggio 2018 il Consiglio ha adottato la Decisione (PESC) 2018/717. Il 21 Dicembre 2018 il Consiglio con la Decisione PESC/2018/2055 ha deciso di prorogare l'operazione fino al 31 Marzo 2019.

A tutt'oggi, la terza fase che prevedeva ulteriori azioni volte a scoraggiare le attività criminali, sembra non esser stata ancora attivata poiché necessita di una risoluzione ONU che la autorizzi e del consenso e della cooperazione da parte del Governo libico rappresentato da Al-Sarraj.

In quest'ottica, la decisione di una missione navale, per quanto consolidata, ha rappresentato un obiettivo carente data l'impossibilità di raggiungere rapidamente la cooperazione politica tra le due sponde del Mediterraneo in materia di migrazione: con le sue capacità decisionali, organizzative, di mezzi e strumenti, ha risposto ai sintomi e non alle cause dei flussi.

Il grande afflusso di migranti sta mettendo a dura prova le capacità di azione della PSDC. È in questo contesto che anche l'ONU cerca di garantire un corretto svolgimento delle azioni in ambito della PSDC. In queste circostanze, l'approccio della PSDC nei confronti della Libia può apportare un valore aggiunto contribuendo a contrastare gli aspetti illegali dell'immigrazione e del terrorismo.