

Luiss

School of European Political Economy

Dalla pace perpetua alla guerra infinita

Lo spostamento a Est dell'Europa, i rischi per l'Italia e la necessità di una “Nuova Maastricht”

Carlo Bastasin

Policy Brief 4/2023

LUISS



March 24, 2023

Dalla pace perpetua alla guerra infinita

Lo spostamento a Est dell'Europa, i rischi per l'Italia e la necessità di una "Nuova Maastricht"

Carlo Bastasin

L'emergenza strategica ai confini orientali dell'Unione europea, provocata dall'aggressione russa in Ucraina, avrà conseguenze di lungo termine e porterà a uno spostamento politico ed economico del baricentro europeo verso Est. Le implicazioni sono potenti e non tutte positive: la maggior parte dei paesi dell'Est Europeo ha subito negli ultimi anni un regresso democratico; molti di essi sono contrari a condivisioni europee di sovranità; il ruolo della NATO rimarrà prevalente su quello di un'architettura di autonomia strategica europea; l'assistenza finanziaria europea si sposterà dall'obiettivo di convergenza entro l'area dell'euro (i programmi di NextGeneration-EU) a quella di ricostruzione ai confini orientali e oltre di essi; la Germania sposterà i propri interessi economici e politici verso Est in contrasto con gli interessi di tutti gli altri maggiori paesi europei. L'asse franco-tedesco rischia di rompersi.

Uno spostamento simile del baricentro europeo verso Est avvenne con la caduta del Muro di Berlino nel 1989. Allora i paesi della Comunità europea risposero con un salto di qualità nell'integrazione politica ed economica attraverso il Trattato di Maastricht. Un'iniziativa analoga deve essere presa anche oggi per assicurare la sopravvivenza del progetto europeo.

L'Italia fu uno dei paesi perdenti dopo il 1989 e rischia di trovarsi in una situazione marginale nel nuovo riequilibrio con conseguenze anche per la propria stabilità finanziaria.

In un solo anno, l'orizzonte dell'Unione europea è passato dalla pace perpetua alla guerra infinita. Negli ultimi decenni, l'Unione europea si era sviluppata sulla base di un'ipotesi che i fatti stanno smentendo e cioè che le dimensioni del proprio mercato unico fossero sufficienti ad assicurare che gli europei fossero padroni del proprio destino. Questa visione corrispondeva all'illusione che "la Storia" – la competizione tra sistemi ideologici contrapposti, regolata sulla base di rapporti di forza - fosse finita. Nello stesso arco di tempo, Cina e Stati Uniti hanno adottato una strategia diversa da quella europea, in base alla quale gli interessi economici non sono distinti da quelli geopolitici. La Russia ha infine conservato una visione della competizione tra sistemi della quale l'aggressività militare è un fattore costitutivo. L'illusione europea di "Zivilmacht", di potenza civica, di poter cioè rinunciare ad assumere un proprio ruolo assertivo nel sistema di potere globale, se non attraverso la definizione di regole di interdipendenza, sembra rapidamente disintegrarsi da quando ai confini orientali dell'Europa si vive all'ombra dell'invasione russa dell'Ucraina del febbraio 2022.

Nel corso degli ultimi decenni, oltre alle politiche di rafforzamento degli strumenti di difesa, altri vuoti di iniziativa europea hanno fatto emergere un grave ritardo nella definizione europea del proprio ruolo. Le strategie commerciali, quelle industriali, i processi di reperimento di materie prime e materie rare, lo screening

degli investimenti esteri, la politica di concorrenza, il contrasto all'instabilità finanziaria globale, le infrastrutture di pagamento, il ruolo delle valute e soprattutto l'adozione di politiche di sviluppo tecnologico, hanno messo a nudo un indugio europeo che ha assunto il carattere di un fattore di grave debolezza nei rapporti con gli altri protagonisti dell'economia globale e che viene talvolta connotato come un'assenza della stessa sovranità europea.

L'invasione russa dell'Ucraina ha messo in evidenza come la strategia economica degli Stati Membri dell'Unione europea, la dipendenza di molti sistemi economici dai mercati e dalle forniture estere, fosse fuori linea rispetto alle esigenze strategiche europee. Per conseguenza, sotto la pressione degli eventi del 2022, è in corso un ri-orientamento delle priorità europee che vede prevalere le istanze di sicurezza, a cominciare da quelle del riarmo. Questo sviluppo coincide con uno spostamento del baricentro delle priorità strategiche verso i confini orientali dell'Unione europea che finirà per coincidere con uno spostamento anche delle priorità economiche verso quegli stessi paesi. In vista di un'auspicata conclusione della fase più conflittuale dello scontro tra la Russia e l'Occidente, si porrà il problema di ricostruire e consolidare l'Ucraina. La dimensione delle risorse necessarie a questo scopo, stimata dal Fondo Monetario Internazionale in oltre 400 miliardi di dollari, assorbirà gran parte delle capacità europee di assistenza finanziaria. Si verificherà quindi per la prima volta un allineamento tra priorità strategiche e priorità economico-finanziarie dell'Unione europea.

Tutto ciò rischia però di modificare alcuni principi fondativi del progetto europeo. Uno dei motivi dei timori rispetto allo spostamento del baricentro dell'UE è la perdita di fiducia nel fatto che il processo di allargamento a Est abbia realmente funzionato. Nel mezzo di una generale erosione della democrazia a livello globale, l'Europa centrale e orientale, inclusi paesi che hanno aderito all'UE nel 2004, hanno mostrato evidenze di allontanamento dai valori fondanti dell'Unione. Dalla classificazione di Freedom House emerge che solo due paesi che hanno aderito all'UE negli ultimi vent'anni non hanno sperimentato una "recessione democratica". Lo spostamento del baricentro europeo verso Est in ragione delle innegabili priorità di sicurezza ai confini orientali rischia di trasformare i principi europei anche a causa del fatto che proprio i paesi orientali hanno dimostrato di vedere più chiaramente degli altri la minaccia che incombeva sull'Ucraina e sull'Europa e lo hanno fatto valere su un piano morale, cioè come difensori di sistemi democratici minacciati dall'autocrazia russa e come volenterosi attori dell'accoglienza di milioni di rifugiati ucraini. In tal senso è prevedibile che da Est si rafforzi la spinta a riaffermare le prerogative nazionali rispetto alla condivisione delle scelte pubbliche che ha ispirato la progressiva integrazione economica e politica sempre più stretta degli ultimi trent'anni.

Nel 1992, il Trattato di Maastricht sull'Unione europea fu ratificato mentre una discussione era in corso sull'eventualità di ridimensionare, se non cancellare, il ruolo della Nato. Il Trattato europeo disciplinava un'inedita responsabilità degli stati membri dell'Ue in materia di difesa e sicurezza, proprio quando la motivazione fondante dell'Alleanza atlantica, il contrasto al comunismo, vedeva dissolversi la propria ragion d'essere. Dopo trent'anni, è in atto una dinamica simmetrica che subordina l'esistenza dell'Unione europea a motivazioni strategiche che sono assolute proprio dall'Alleanza atlantica. In questo quadro è probabile che la Germania troverà conveniente sostenere lo sviluppo e il rafforzamento delle economie orientali, mentre paesi come l'Italia - deboli finanziariamente e remoti geograficamente rispetto al quadro strategico dell'Europa orientale - rimarranno ai margini dell'azione europea. Lo scenario che sembra profilarsi richiama quello che si aprì con la caduta del Muro di Berlino e che spostò il baricentro della Comunità europea verso Est, tra l'altro trasferendo le catene di fornitura dell'industria tedesca dal Sud Europa ai nuovi paesi membri. In questo

scenario, le conseguenze per l'Italia saranno rilevanti anche in termini di eventuale accesso all'assistenza finanziaria europea, che sarà anch'essa spostata verso oriente.

Indipendentemente dalle convenienze italiane, il legame tra geopolitica e geoeconomia in un'ottica europea va ripensato oltre l'attuale preponderante emergenza che preme ai confini orientali. La lezione ucraina ci dice che l'Unione europea deve definire il proprio ruolo nel contesto dell'interdipendenza armata tra Russia, Cina e Stati Uniti che sta segmentando il mercato globale. In una visione ampia del ruolo europeo, anche l'Italia può cercare centralità nel progetto.

La rilevanza strategica dell'Est Europa

In questo brief, ricapiterò, grazie anche alla documentazione raccolta da James Goldgeier e Joshua Shiffrin, la riflessione storica sullo sviluppo di una posizione di autonomia strategica dell'Unione europea in considerazione del ruolo della Nato e dell'allargamento dell'Alleanza atlantica nell'area europea orientale dopo la fine della Guerra Fredda, cercando di collegare tali considerazioni al nuovo scenario creatosi dopo l'invasione russa dell'Ucraina.

Le priorità di sicurezza per l'Europa saranno dunque rilette sulla base delle intenzioni dichiarate dalla guida attuale della Germania e dal conseguente spostamento del baricentro degli interessi europei verso Est. Questa rotazione dell'asse strategico comporta conseguenze anche sul ruolo della cooperazione economica all'interno dell'Unione europea. In tale contesto, perde di rilevanza il grado di integrazione dei mercati e delle politiche economiche dell'area dell'euro che invece avevano dominato l'agenda politica negli anni Novanta e, per almeno un decennio, dopo la crisi finanziaria del 2010. La scelta sul nuovo sistema di governance europea viene infine letta come una conferma della minor ambizione di consolidamento e integrazione economica nell'area originaria della moneta unica.

L'allargamento della NATO verso l'Est Europa si è sviluppato tra l'inizio e la metà degli anni '90, quando gli Stati membri della NATO e gli ex membri dell'Europa centrale e orientale del Patto di Varsavia hanno preso in considerazione il quadro di sicurezza dell'Europa dopo la Guerra Fredda. Tale allargamento è diventato parte costituente della politica estera americana e della sicurezza europea con riguardo al ruolo della Germania e all'incerto sviluppo della transizione democratica dei paesi membri della ex Unione sovietica. L'argomentazione principale a favore del consolidamento del ruolo della Nato in Europa riguardava la opportunità di stabilizzare l'Europa orientale e di facilitare in tal modo la diffusione della democrazia e dell'economia di mercato. Critiche furono avanzate in particolare in Europa da chi riteneva che non fosse opportuno sviluppare uno spirito antagonista nei confronti di Mosca al fine di coinvolgere un gruppo di paesi di dubbia rilevanza strategica. La visione europea riteneva che la stabilizzazione sarebbe stata facilitata invece dagli aiuti finanziari forniti dall'Unione europea in cambio dell'adozione da parte dei paesi orientali del corpo giuridico comunitario "acquisito", funzionale a un sistema di economia sociale di mercato. Tale approccio era contraddetto dalla strategia americana di controllo del quadro strategico europeo attraverso la propria superiorità militare e di completa liberalizzazione dei mercati senza implicazioni sociali condizionanti il modello capitalista.

Nel risolvere il contrasto tra la visione americana e quella europea il passaggio decisivo avvenne in occasione dei negoziati diplomatici che hanno accompagnato la riunificazione delle due Germanie. Coordinandosi con il cancelliere della Germania occidentale Helmut Kohl, il presidente degli Stati Uniti George H.W. Bush ottenne che la Germania riunificata rimanesse all'interno della NATO. Questa mossa non solo allargò formalmente l'alleanza a est dei confini della Guerra Fredda, comprendendo l'ex Germania dell'Est, o ciò che gli Stati Uniti chiamavano il "gioiello della corona imperiale sovietica", ma bloccò gli sforzi sovietici paralleli di utilizzare la riunificazione tedesca per facilitare la creazione di un nuovo ordine di sicurezza paneuropeo che vedesse il contemporaneo dissolversi della Nato e del Patto di Varsavia.

Successivamente, come documentano Goldgeier e Shifrinson, diversi stati dell'Europa orientale iniziarono a segnalare che volevano entrare nell'alleanza, con i politici di Cecoslovacchia, Ungheria e Polonia che chiedevano informazioni sull'adesione alla NATO già all'inizio del 1990. In pochi mesi, gli strateghi statunitensi stavano discutendo se gli Stati Uniti e gli attuali membri della NATO dovessero segnalare "alle nuove democrazie dell'Europa orientale la disponibilità della NATO a contemplare la loro futura adesione". Dal 1991 al 1994, le linee di tendenza si sono ulteriormente chiarite mentre gli Stati Uniti lavoravano assiduamente per mantenere la NATO come istituzione di sicurezza nell'Europa del dopo Guerra Fredda, e presto trattarono l'allargamento della NATO come un modo privilegiato per farlo.

Nella prospettiva di Washington si trattava di prendere atto delle lezioni del ventesimo secolo, in ragione delle quali sarebbe stato un errore replicare la strategia di inizio secolo quando gli Stati Uniti si ritirarono dall'Europa non appena il trattato di Versailles del 1919 pose formalmente fine alla prima guerra mondiale. La scelta di distanziamento dall'Europa da parte degli Stati Uniti non fu estranea allo sviluppo di condizioni che portarono a un'altra guerra mondiale due decenni dopo. Da allora, l'America è rimasta impegnata nel continente esercitando un'influenza diretta sugli stati membri e sull'Occidente con il risultato di assicurare una condizione di sicurezza e prosperità nell'Europa occidentale.

Con il crollo dei regimi comunisti, i funzionari statunitensi decisero che gli Stati Uniti avevano l'opportunità di promuovere un'Europa "intera, pacifica e libera" secondo la definizione di George H.W. Bush. Quando successivamente esaminarono le istituzioni disponibili, la NATO apparve come la scelta ovvia e vincente. Era un'organizzazione funzionale che gli Stati Uniti dominavano, mentre le alternative - la CSCE e la Comunità Europea (successivamente diventata l'Unione Europea) - mancavano sia della capacità organizzativa sia dei mezzi per ottenere gli obiettivi degli USA. I primi passi verso l'allargamento si ebbero nell'ultima parte dell'Amministrazione Bush Sr. Durante lo scioglimento del Patto di Varsavia e, successivamente, dell'Unione Sovietica, i responsabili politici statunitensi svilupparono "programmi di partnership" della NATO con gli ex stati del Patto di Varsavia per collegarli alla NATO senza offrire ad essi direttamente l'adesione. Date le preoccupazioni per l'estensione dell'Europa occidentale a est, la possibilità di una rinascita sovietica/russa e i continui appelli degli stessi stati dell'Europa orientale, verso la metà del 1992 questa politica si trasformò in uno sforzo per "segnalare alle nuove democrazie - come affermava un rapporto interagenzia di Washington - che non escludiamo l'estensione dell'adesione".

La sconfitta di Bush Sr. nelle elezioni presidenziali statunitensi del 1992 non significò un'interruzione sostanziale nella strategia americana. Il presidente Clinton adottò la strategia di allargamento della NATO, vedendola come un modo per ancorare la presenza degli Stati Uniti nell'Europa del dopo Guerra Fredda e facilitare quello che lo stesso Clinton ha definito l'allargamento della "comunità delle democrazie basate sul

mercato". Dopo aver inizialmente proposto e concordato le partnership per la pace, come obiettivo principale per l'estensione orientale della NATO, la spinta dell'amministrazione Clinton per l'allargamento raggiunse una massa critica nell'autunno del 1994, attraverso i negoziati all'interno della NATO e con i leader di vari stati dell'Europa orientale (in particolare Repubblica Ceca, Ungheria e Polonia) che prospettava l'ammissione di quei paesi nell'Alleanza.

Gli sforzi per espandere la NATO nell'Europa orientale non furono accettati da tutti. All'inizio del 1993, ad esempio, il presidente ceco Václav Havel si pronunciò a favore della creazione di un ordine di sicurezza paneuropeo che avrebbe eliminato le alleanze dell'era della guerra fredda; allo stesso modo, molti ex funzionari comunisti non erano entusiasti di integrarsi con ex avversari. Tuttavia, con l'arrivo di Havel e di leader orientati all'Occidente come il polacco Lech Wałęsa, desiderosi di vedere i loro paesi unirsi formalmente all'Occidente, il sostegno dell'Europa orientale all'allargamento si fece sempre più compatto.

Un'opposizione più intransigente, invece, venne dall'Europa occidentale e dalla Russia. Alcuni membri dell'Europa occidentale della NATO erano tiepidi nei confronti della prospettiva dell'allargamento. La Francia, in particolare, vedeva l'espansione come una sfida agli sforzi della Comunità Europea di creare un ruolo indipendente in materia di sicurezza ed estero. Il fermo sostegno all'allargamento nell'Europa occidentale risiedeva principalmente tra i funzionari della sicurezza nazionale tedeschi, in particolare il ministro della Difesa Volker Rühe, che vedeva un'opportunità per garantire che il confine orientale della Germania non fosse più il confine orientale della NATO. Allo stesso tempo, in Germania si faceva sentire un forte sentimento di vicinanza alla Russia e un'aspirazione all'inclusione di Mosca in una strategia di sicurezza europea. Lo stesso Rühe propose che Mosca entrasse a far parte della NATO. Tali obiettivi diedero vita a un'ambiguità strategica che perse sostanza nel corso degli anni successivi, trasformandosi in un complesso di aperture diplomatiche e interdipendenze economiche.

Allo stesso modo, i leader russi, incluso il presidente russo Boris Eltsin, maturarono da subito una visione negativa dei piani di espansione della NATO. Fin dal 1992, gli strateghi dell'Amministrazione statunitense riconobbero che i politici russi si sarebbero opposti all'allargamento della NATO, vedendolo come un passo verso la ridefinizione dell'Europa come forza autonoma e potenzialmente ostile. Alla fine del 1993, il presidente russo Boris Eltsin avvertì Clinton che l'allargamento della NATO sarebbe stato percepito in molti circoli russi come "una sorta di neo-isolamento del nostro paese". Alla fine del 1994 il leader russo tornò ad avvertire Clinton che l'allargamento sarebbe stato interpretato non solo in Russia "come l'inizio di una nuova scissione in Europa". Eltsin fu esplicito nel definire la strategia americana come "nient'altro che un'umiliazione per la Russia".

I funzionari statunitensi non hanno trascurato l'opposizione russa, ma non fermarono il processo di allargamento. Piuttosto, la politica degli Stati Uniti si è mossa su binari paralleli con i partner dell'Europa occidentale e la Russia. Con l'Europa occidentale, i funzionari delle amministrazioni Bush e Clinton si sono ritagliati un ruolo di sicurezza per l'Unione europea attraverso l'Unione dell'Europa occidentale, proteggendo al tempo stesso le prerogative della NATO come forum principale per le deliberazioni sulla difesa e la sicurezza europee. Questo sforzo ha limitato la capacità degli Stati dell'Europa occidentale di perseguire una politica di sicurezza separata, creando spazio per gli Stati Uniti per coordinarsi con i governi europei orientali, utilizzandoli come leva per spingere l'espansione a Est della NATO.

Allo stesso tempo, tuttavia, l'amministrazione Clinton si coordinava strettamente con i leader russi, ascoltando le loro critiche e tentando di convincere la squadra di Eltsin che l'allargamento non avrebbe rappresentato una minaccia. Questo approccio si basava sul presupposto di Clinton che l'opposizione di Eltsin fosse principalmente dovuta al timore che i nazionalisti interni avrebbero usato l'allargamento della NATO contro di lui politicamente, piuttosto che essere guidati da preoccupazioni per la sicurezza nazionale, e quindi potesse essere placato regolando il ritmo dell'allargamento per soddisfare le esigenze politiche interne di Eltsin e cooperando con la Russia in altre sedi (Goldgeier). A tal fine, l'amministrazione Clinton accettò di ritardare passi concreti sull'allargamento della NATO fino a dopo le elezioni presidenziali russe del 1996 ed elaborò quello che è diventato l'Atto istitutivo NATO-Russia del 1997 come un modo per segnalare che l'allargamento non aveva lo scopo di dividere nuovamente l'Europa.

Al Summit Nato di Madrid nel 1997, l'Alleanza invitò la Repubblica Ceca, l'Ungheria e la Polonia ad avviare i negoziati di accesso alla Nato. Nel marzo 1999, i tre stati furono ammessi formalmente. Quasi subito Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia e Slovenia avviarono la partnership che portò alla loro definitiva ammissione nel 2004. Dopo di loro fu il turno di Albania, Croazia, Montenegro e Macedonia settentrionale. Nel 2008, il Summit di Bucarest vide l'auspicio della Nato all'ingresso di Georgia ed Ucraina, seppur con successivi ripensamenti. Dal 2014, il rapporto con l'Ucraina fu rafforzato attraverso i principi dell'interoperabilità militare e del coordinamento politico.

Il processo di allargamento si basava sull'assunzione che, con la Russia ridimensionata e la Germania fermamente ancorata alla Nato, non fosse prevedibile uno scontro tra grandi potenze in Europa e che quindi l'allargamento comportasse solo un piccolo rischio di suscitare ostilità militari da parte di Mosca per il tempo necessario ad esportare il benessere verso i paesi confinanti con la Russia e predisporre quindi le condizioni per uno sviluppo pacifico. In questa visione si riconduceva l'approccio dell'Alleanza atlantica a quella dell'Unione europea interessata alla trasformazione dei paesi confinanti attraverso lo sviluppo dei legami economici. Lo stesso approccio sembrava prevalere nella popolazione ucraina che fin dal 2014, con la rivoluzione di Majdan, aveva condotto una fase di riaffermazione politica interna sulla base della prospettiva di adesione all'Unione europea. Su questa base, nel 2021, la Nato reiterò il proprio impegno a vedere "l'Ucraina diventare un prossimo membro dell'Alleanza".

La valutazione della Nato era sbagliata, il rischio di risposta aggressiva da parte russa non era affatto trascurabile. Fin dalla metà degli anni Duemila, il presidente russo Vladimir Putin aveva reso evidente che l'allargamento della Nato era interpretato come una diretta minaccia alla Russia. Dopo il 2014, tutti i presidenti americani, Barack Obama, Donald Trump e Joe Biden, hanno sostenuto il rafforzamento militare della Nato nell'Europa orientale invitando i governi europei ad aumentare il loro contributo al livello americano. Ma l'incapacità europea di disporre di un proprio sistema di sicurezza ha accentuato il confronto frontale tra la Nato e la Russia.

Pur stabilizzando le condizioni di sicurezza dei paesi dell'Europa orientale, l'allargamento della NATO ha avuto anche alcune conseguenze negative per l'Europa. Per Washington si trattava non solo di assicurare stabilità in un'area strategica, ma di costituire un rapporto di cooperazione da parte degli alleati europei in operazione esterne all'area del Trattato. La NATO di fatto si trasformò da un'organizzazione che doveva dissuadere l'aggressione di Mosca verso l'Europa a una che combatteva minacce di natura diversa a

cominciare da quella emersa con il radicalismo islamico e con i conflitti in Afghanistan pur restando interamente in carica per ciò che interessava la sicurezza europea.

Gli europei avevano cercato di costituire varie forme di architettura di sicurezza che consentisse loro di sviluppare capacità di stabilizzazione o di risposta alle crisi. Tra queste la Western European Union; gli Eurocorps minilaterali costituiti dalla brigata franco-tedesca; la creazione in occasione del Trattato di Maastricht della Common Foreign and Security Policy (PESCO); lo sviluppo della European Security and Defence Identity nell'ambito Nato; e la trasformazione della ESDI nella European Security and Defence Policy che creò una struttura di difesa autonoma per l'Unione europea. Queste iniziative furono però accolte da Washington puramente come complementari al ruolo egemone della Nato "a guida" americana, prevalendo il timore che la sicurezza europea non fosse certa né fosse affidabile a istituzioni in fieri. In modo rivelatorio, i paesi dell'Est Europa mostrarono poco interesse nella partecipazione alle istituzioni di difesa europea – anche in seguito alla disastrosa condotta europea della crisi nell'ex Jugoslavia –, mentre si allinearono con grande convinzione alle priorità americane nella Nato quando si espressero a favore dell'invasione dell'Iraq. Fu allora che Donald Rumsfeld connotò gli alleati orientali come fondatori di una Nuova Europa rispetto alla Vecchia e riluttante Europa che si identificava con Francia e Germania. George W. Bush presentò nei paesi dell'Europa orientale la sua Freedom Agenda e non a caso in quell'area l'adesione alla Nato anticipò regolarmente quella all'Unione europea.

Afghanistan e Iraq hanno distolto l'attenzione di Washington nei confronti del quadro europeo che era stato considerato oramai stabile, come se avesse raggiunto la condizione di "integro, libero e pacifico" designato da Bush Sr. La stessa convinzione prevalse durante la presidenza Obama, caratterizzata piuttosto da un interesse per la lunga crisi finanziaria che aveva colpito l'area dell'euro. In tal senso la definizione auto-riflessiva europea di potenza economica tornò a prevalere come carattere distintivo anche nel rapporto atlantico. Eppure, proprio in termini di rilevanza economica, era già chiara con la presidenza Obama lo spostamento del baricentro geo-economico e poi geo-politico dall'Atlantico al Pacifico. Secondo quanto riportato da Paul van Hooft, l'orientamento verso il Pacific Pivot di Obama implicava un disimpegno dal Medio Oriente piuttosto che dall'Europa. Tuttavia, non solo l'Europa aveva perso di importanza agli occhi dell'Amministrazione, ma anche la Russia. Pur disponendo di piani di allerta per la vulnerabilità dei paesi Baltici, seppur piani di bassa priorità, il Pentagono ragionava sull'opportunità di ridurre la presenza militare nel quadrante europeo considerando la Russia non più in grado di rappresentare una minaccia strategica.

È in questo contesto che Washington offrì a Georgia e Ucraina la prospettiva di adesione alla Nato al vertice di Bucarest del 2008 a fronte della netta opposizione di Francia e Germania. La dinamica innestata era contraddittoria perché da un lato dimostrava una generale ambizione di espansione dei confini dell'Alleanza atlantica e dall'altro indicava che l'impegno militare non sarebbe stato all'altezza delle ambizioni. I paesi dell'Europa orientale presero posizione frenando i piani europei di istituire una propria architettura di sicurezza alternativa a quella Nato direttamente influenzata dagli obiettivi americani. La lettera di Vilnius con la quale i paesi orientali si distaccarono dalla posizione franco-tedesca e sostennero la posizione americana in Iraq sancì una divisione che rimase aperta ed evidente per gli anni a venire con la successiva "Lettera degli otto" iniziata da Repubblica Ceca, Ungheria e Polonia a cui poi aderirono Danimarca, Italia, Portogallo, Spagna e Regno Unito. La lettera fu ricevuta a Washington come una prova di vittoria strategica "contro i piani francesi". Solo la necessità di sostegno militare e finanziario ricondusse George W. Bush a Bruxelles con la volontà di ricostruire la cooperazione con Parigi e Berlino. Il risultato fu comunque quello di spostare

l'attenzione strategica europea dalla difesa dei propri confini a quella di partecipazione alle spedizioni militari in Afghanistan e Iraq. I gravi episodi di terrorismo in Francia, Spagna e Gran Bretagna accentuarono l'orientamento dell'impegno militare europeo fuori dai propri confini.

Dopo l'invasione russa in Ucraina del 2014 diventò ancora più evidente la debolezza militare dei paesi europei. Impegnati in missioni all'estero, Gran Bretagna, Francia, Italia e Spagna avevano ridotto la dotazione di carri armati della metà. Solo i paesi orientali avevano continuato ad accrescere i bilanci della spesa militare. Gli europei risposero alla crisi ucraina e ai conflitti in Siria ed Iraq con la creazione della EU Military Planning and Conduct Capability e con il Fondo di Difesa Europeo, considerati a Washington come esercizi burocratici che avrebbero semmai potuto sottrarre risorse alla Nato.

La contrarietà di Berlino e Parigi all'allargamento dell'Alleanza fino all'Ucraina va interpretata come un segno costruttivo nei confronti di Mosca che affiancava e giustificava il comune impegno nelle politiche di scambio commerciale e in particolare nelle forniture energetiche secondo l'originario sentimento prevalente in Europa occidentale fin dalla caduta del Muro di Berlino. I tentativi di mediazione a Minsk tra Russia ed Ucraina da parte di Francia e Germania vanno anche interpretati in questa speciale visione – un ottimismo dettato dalla convenienza degli scambi economici –, ma produssero il convincimento a Mosca di non avere di fronte interlocutori attrezzati a contrastare eventuali iniziative aggressive. La scarsa volontà europea di impegnare risorse sul fronte militare e gli ostacoli frapposti da Washington alla costituzione di organismi strategici autonomi europei – se non addirittura la volontà della prima Amministrazione Bush di dividere gli europei – sono entrambi fattori influenti nel quadro che ha preceduto l'aggressione russa.

Dopo l'invasione dell'Ucraina

All'invasione del febbraio 2022 l'Unione europea ha reagito con quella che alcuni osservatori europei considerano “eccezionale unità, risoluzione e rapidità” (Pisani-Ferry “the economic consequences of the war”), ma anche con la certezza che le conseguenze della nuova situazione strategica ed economica saranno di lungo periodo. L'efficacia della risposta unitaria può essere circoscritta tuttavia alla sola dimensione emergenziale costituita dal riorientamento delle forniture energetiche, dalle intese su numerosi round di sanzioni nei confronti di Mosca e dall'accoglienza di milioni di rifugiati dai confini orientali.

A livello comune, sono state prese decisioni importanti in materia di indipendenza energetica dalla Russia nonostante la forte asimmetria della dipendenza nazionale dalle forniture di gas e petrolio. Sono state anche elaborate prime riflessioni sull'accoglienza dei migranti i cui costi non possono essere sopportati singolarmente dalle nazioni – relativamente meno sviluppate – che sono i principali punti di approdo dei flussi. Una prima “Bussola strategica” europea è stata pubblicata lo scorso anno con dichiarazioni impegnative. Secondo i dati dell'European Defence Agency, la spesa per la difesa dell'Unione europea era già aumentata del 6% tra il 2020 e il 2021 quando ha raggiunto un totale di 214 miliardi di euro, pur rimanendo all'1,5% del Pil, cioè ben al di sotto della soglia del 2% indicata dalle intese con la Nato. Tale soglia dovrebbe essere raggiunta dalla maggior parte dei paesi membri dell'Unione europea entro il 2024, ma l'agenda NATO prevede di indicare tale soglia come livello minimo e non come obiettivo massimo. A livello individuale, in

particolare in Germania, sono stati stanziati fondi eccezionali per la ricostituzione di capacità militari. Nel complesso è molto significativa l'asimmetria dell'impegno di spesa militare nei diversi paesi.

Per strutturare un'iniziativa comune europea di difesa è necessario un efficace coordinamento che metta assieme forme comunitarie di finanziamento per il raggiungimento di obiettivi condivisi. Queste strutture sarebbero già disponibili. Come già detto, nell'ambito dell'Unione europea esiste non solo la PESCO, ma anche lo European Defence Fund. La Commissione europea ha già allocato in prima istanza 1,2 miliardi di euro in 61 progetti dell'European Defence Fund per ricerca e sviluppo comune. Fanno parte di queste iniziative lo sviluppo di un nuovo velivolo da combattimento, navi e veicoli corazzati, tecnologie critiche per la difesa nello spazio, e strumenti cibernetici, cloud militari e intelligenza artificiale. L'analisi della Coordinated Annual Review on Defence per il 2022 indica tuttavia che finora solo il 20% degli investimenti in difesa avviene in modo coordinato tra i paesi dell'Ue. Questa difficoltà di cooperazione è significativa e indica un'assenza di capacità politico-strategica.

La ricostruzione storica condotta fin qui porta quindi a evidenziare come stiano prevalendo priorità di riarmo che corrispondono allo spostamento del baricentro europeo verso i Paesi orientali dell'Unione europea. Iniziative politiche del governo tedesco, a cominciare da quella di una struttura di difesa aerea comune tra la Germania e i paesi baltici ed orientali, segnalano il potenziale divisivo interno all'Unione europea. Alcuni paesi coinvolti non fanno parte dell'Unione europea, mentre l'adesione di Svezia e Finlandia alla NATO indica che è quest'ultima istituzione a rappresentare il terreno comune in prima istanza, anche se la rinuncia all'opt-out militare della Danimarca ha riavvicinato quel paese alla posizione della Ue. Il presidente francese Emmanuel Macron che aveva definito la Nato "in morte cerebrale" nel 2017, nel 2022 ha inviato truppe francesi ai confini orientali dell'Ue, ha parlato di difesa comune come "componente europea della Nato" e ha proposto una comunità politica da Londra alla Moldavia. Le frequenti divergenze di visione di Francia e Germania, i due paesi tradizionalmente leader delle iniziative comuni europee, sono state enfatizzate dalla recente dichiarazione del leader del partito socialdemocratico tedesco Klingbeil sull'ambizione di una stretta cooperazione tra Berlino e i paesi orientali al cui interno la Germania aspira esplicitamente alla posizione di leadership. Per la Germania si può realizzare un allineamento tra gli interessi strategici e quelli economici, a costo di trascurare lo sviluppo dell'integrazione politica europea.

Una "Nuova Maastricht"

La riflessione sul futuro dell'Unione europea a seguito del nuovo quadro geopolitico sta dunque inclinando su un piano scivoloso. È in questo contesto che è necessario il contributo di analisi che individuino per l'Unione europea un diverso allineamento tra riflessioni strategiche ed economiche che non comporti un potenziale divisivo per l'Unione europea.

Per procedere è necessario comunque prendere atto delle condizioni che si creeranno dopo la cessazione della fase più acuta del conflitto in Ucraina. L'idea che le guerre finiscano sempre con una vittoria o con una soluzione negoziata è smentita dalla storia e certamente dall'esistenza di molteplici conflitti congelati lungo il confine russo. La stessa Ucraina ne fornisce un esempio lampante. Nonostante anni di continui sforzi di pace, la guerra nel Donbass è stata in gran parte congelata per gli otto anni che hanno preceduto l'invasione su vasta

scala dell'Ucraina da parte della Russia nel febbraio 2022. Come osservano Daadler e Goldgeier, la guerra attuale potrebbe non essere diversa: dopo più di un anno di brutali combattimenti e attacchi punitivi contro la popolazione civile, il governo ucraino non accetterà il controllo russo su nessuno dei suoi territori, in particolare dopo aver assistito a saccheggi, violenze e omicidi che si sono verificati nelle aree controllate dai russi. Ma è altrettanto improbabile che la Russia rinunci volontariamente al territorio ucraino che crede erroneamente appartenga a Mosca. L'Unione europea deve quindi prendere in considerazione un mondo in cui il conflitto continuerà senza vittoria né pace in vista. In un mondo simile, l'Unione europea dovrà gettare una base a lungo termine per la sicurezza e la stabilità in Europa. Ciò richiederà l'integrazione completa dell'Ucraina in Occidente. Tuttavia, bilanciare una politica di integrazione dell'Ucraina con una politica che non faccia degenerare lo scontro con la Russia – ma anzi idealmente ponga le basi per una futura convivenza pacifica – sarà un esercizio complicato, benché essenziale per il futuro della sicurezza europea.

Secondo Fiona Hill, Putin ha ripetutamente affermato che Mosca ha il diritto di dominare e rivendicare il territorio “perduto” dopo il 1991. “Per Putin, la guerra in Ucraina è una continuazione della lotta sovietica con gli Stati Uniti per spartirsi l'Europa dopo il 1945. La Russia vede ancora la NATO come un blocco della Guerra Fredda degli Stati Uniti - una copertura per l'imperialismo americano, non un'alleanza di pari per garantire il comune difesa e sicurezza. In questo contesto, l'espansione della NATO dopo la Guerra Fredda e la riluttanza dell'Ucraina ad attuare gli Accordi di Minsk nel Donbass sono diventate il casus belli dell'attuale guerra.” Ridefinire la sicurezza europea e ripristinare la deterrenza comporterà un contrasto esplicito a questa narrativa.

Se l'interpretazione storica offerta da Hill è corretta, un rafforzamento strategico europeo può essere una condizione non solo di deterrenza nei confronti di Mosca, ma anche di riformulazione degli obiettivi occidentali nel rapporto con la Russia. Per l'Unione europea non si pone l'obiettivo di una distruzione della potenza vicina, sia per ragioni strategiche sia economiche. Nella lettura storica di Putin, tuttavia, un ruolo più evidente dell'Europa non può essere identificato con la preminenza tedesca ai confini occidentali della Federazione russa. In questo senso lo spostamento a Est del baricentro europeo, inevitabile e duraturo, deve essere integrato ma sarà nel compito di ridefinizione del ruolo europeo nel nuovo quadro globale. Un ruolo che non si risolve in un'affermazione di potenza, bensì in un ruolo di interlocuzione sul piano globale. Per l'Europa si tratta di affrontare compiti inediti che dovranno essere definiti in una “Nuova Maastricht”:

- L'autonomia strategica europea nell'ambito dei confini europei deve essere rafforzata in modo tale da inibire nuove iniziative aggressive ai suoi confini. La cooperazione nel contesto NATO richiede un accordo con gli Stati Uniti di mutua convenienza in considerazione dell'esperienza passata nel corso della quale Washington è stata spesso tentata di limitare l'autonomia europea.
- La gestione macroeconomica dell'Unione europea deve assumere una scala nuova: per i paesi europei l'impatto economico dell'aggressione russa è stimato in circa l'1,5% del Pil europeo nel 2022 ed ha richiesto una mobilitazione di risorse fiscali da parte dei governi e un tacito esercizio di coordinamento tra politiche di bilancio e politiche monetarie. Non è stata tuttavia ancora elaborata una riflessione in Europa sulle conseguenze di più lungo termine, né sul piano macroeconomico, né su quello strategico, che comporti un'iniziativa politica sui beni pubblici europei sollecitati dal nuovo quadro strategico.

- Nel lungo termine si porranno non solo i problemi di inversione del “peace dividend” successivo al 1989 con l’incremento delle spese in materia di difesa e della ristrutturazione del mercato energetico (diversificazione delle fonti di approvvigionamento, incremento dell’efficienza energetica e accelerazione nello sviluppo delle fonti rinnovabili), ma anche gli impegni relativi alla ricostruzione dell’Ucraina che, data la loro dimensione, dovranno essere affrontati con l’emissione di strumenti di debito comune a fronte dei quali è necessario istituire organi di governo economico e finanziario sovrani.
- Gli impegni finanziari e le istituzioni politiche a cui competono le relative scelte devono essere parte dell’Unione europea e non possono quindi essere distaccate dai principi di democrazia sanciti nei Trattati. L’obiettivo di Europa forza di pace e potenza civica non deve essere abbandonato e anche per questo gli impegni per la difesa, la sicurezza e lo sviluppo di nuove tecnologie dovranno essere soggetti a istituzioni comunitarie e non intergovernative.
- La radicata tentazione europea di tenere aperta la porta a un ravvedimento pacifico a Mosca non può essere abbandonata. Un’Europa più forte e autonoma nei propri confini è in grado di porre condizioni alla Russia e di indebolirne il legame con la Cina se non addirittura di ricostruire un tramite di convenienza economica in un nuovo spirito di cooperazione globale.
- L’attenzione per la sicurezza ai confini orientali non dovrà prevalere sull’attenta considerazione delle conseguenze strutturali conseguenti alla “weaponization of interdependence” cioè alla frammentazione del mercato globale subordinata alle nuove relazioni antagonistiche tra Russia, Cina e Stati Uniti. In considerazione di ciò, lo spostamento del baricentro europeo verso Est deve essere bilanciato da un rafforzamento delle istituzioni comunitarie.