

La potenza civile e il futuro delle relazioni transatlantiche

di Davide Fiammenghi e Simone Pasquazzi

È ormai annoso il dibattito sul relativo sottosviluppo delle capacità militari europee, e sulla conseguente necessità di migliorarle, per dare all'Unione uno strumento efficace di proiezione esterna, e di gestione delle crisi. Ma è proprio vero che l'Europa dovrebbe puntare sulle capacità militari per giocare un ruolo più attivo nella scena internazionale? Durante una discussione con Fraser Cameron, il direttore dell'*European Policy Center*, Andrew Moravcsik ha sostenuto una politica alternativa. Cameron auspicava la formazione di un esercito europeo e dichiarava la Nato finita. Moravcsik ribatté che è possibile rilanciare le relazioni transatlantiche, a patto che gli europei si concentrino sulle capacità civili. Le operazioni di stabilizzazione sono divenute molto importanti nel mondo post-guerra fredda. Se gli Europei investissero in risorse civili, essi sarebbero il partner ideale per gli americani. Gli Stati Uniti potrebbero concentrarsi sugli aspetti puramente militari del conflitto, sfruttando le capacità civili europee durante la ricostruzione. Tuttavia, se vogliono che l'Europa cooperi, gli americani dovranno limitare la propria libertà di manovra militare. Il sostegno europeo nella fase post-conflitto richiede, come contropartita, il multilateralsimo statunitense nella gestione delle operazioni¹.

In questo modo, si potrebbe ottenere un maggiore peso politico nei confronti dell'America a un costo relativamente basso, salvando sia la politica estera europea, che l'Alleanza atlantica. L'articolo che segue può essere visto come una variante politologica su questo tema di base. Vorremmo proporre un modello teorico basato sulla teoria dei giochi che ci aiuti a chiarire il contesto strategico in cui l'Unione Europea e gli Stati Uniti si trovano a operare: a quali

Filippo Andreatta, Giliberto Capano, Marco Cesa, Luca Lambertini, Sonia Lucarelli e Vittorio Emanuele Parsi hanno letto precedenti versioni di questo articolo offrendoci utili consigli e suggerimenti. Naturalmente, nessuno di loro è responsabile dei nostri errori.

¹ Il vivace scambio è ancora disponibile qui: http://www.nato.int/docu/review/2003/issue3/italian/debate_pr.html.

condizioni la cooperazione tra la potenza civile europea e la superpotenza americana diviene possibile, e auspicabile? Quali sono i vincoli, le strategie e i possibili esiti delle interazioni?

Questo modello ha valore euristico, ma anche prescrittivo. Lo scopo è descrivere uno scenario di interazione, come si conviene alla modellistica basata sulla teoria dei giochi, ma anche indicare un corso d'azione, a nostro avviso, preferibile. L'Unione Europea dovrebbe investire in potenziale civile e militare a bassa intensità, non in «pezzi da museo della guerra fredda», secondo la caustica definizione di Lord Robertson (2009), l'ex segretario generale della Nato. Una volta illustrata questa tesi principale, vorremmo precisarne i contenuti. Dire che bisogna investire in risorse civili è indicazione quantomeno generica. Nella seconda parte di questo studio cercheremo di mettere a fuoco i principali problemi che affliggono le capacità civili europee, e di suggerire delle linee concrete di intervento.

1. Perché l'Europa dovrebbe investire nel potenziale civile?

La storia delle relazioni transatlantiche, e della Nato in particolare, è sempre stata caratterizzata da conflitti sulla distribuzione dei costi dell'alleanza (Murdock e Sandler 1984; Oneal e Elrod 1989; Hartley e Sandler, 1999) e da divergenze negli interessi strategici americani ed europei, (Kaplan 1999). Dopo la fine della guerra fredda, quattro fatti nuovi incidono sull'evoluzione dei rapporti transatlantici. In primo luogo, le opinioni pubbliche dei paesi europei sono riluttanti ad affrontare un vasto programma di ammodernamento. Questo è ancor più vero dal momento che l'Europa, come il resto del mondo, sta oggi affrontando un periodo di stagnazione economica, il che rende improbabile lo stanziamento dei fondi necessari. In secondo luogo, e come conseguenza del primo punto, il divario tra le capacità europee e quelle americane sta crescendo a un ritmo allarmante. Dalla metà degli anni novanta è divenuto comune parlare di un *technology gap* tra le due sponde dell'Atlantico e da allora la situazione si è aggravata (Locatelli 2007). Come osserva ancora Robertson, la difesa europea è «pateticamente inadatta per il mondo che prevediamo» e sarebbe futile, per l'America, chiedere aumenti del budget militare, perché gli europei non sono disposti a concederli (Robertson 2009; condivide la diagnosi, ma non la terapia, il segretario alla difesa americano Gates: cfr. Thompson 2010). La conseguenza di questo divario è che talvolta gli americani preferiscono agire in autonomia: il costo di armonizzare i sistemi d'arma e comunicazione supera in alcuni casi i vantaggi della divisione del lavoro.

In terzo luogo, come è stato sottolineato di recente su questa rivista da Andrea Carati e Marco Clementi (2010), i paesi europei sono spesso rilut-

tanti a combattere. Molti paesi tendono a restringere il ruolo dei militari nei teatri operativi a mansioni di addestramento delle truppe, e «sfruttano» altri per quanto riguarda le operazioni militari ad alta intensità. Questo è vero soprattutto per la Germania, che ad oggi possiede la maggiore forza militare dell'Unione Europea (Walt 2009). Infine, la natura dei problemi di sicurezza nel mondo post-bipolare è mutata, e con essa è mutato il tipo di risposta che gli stati devono mettere in pratica. Alla tradizionale funzione di difesa del territorio e dissuasione dei nemici si accompagna una vasta gamma di interventi: dalle operazioni umanitarie, a quelle di *peace-keeping*, all'addestramento delle forze di polizia e dei funzionari civili, alla gestione del post-conflitto e dei processi di stabilizzazione e così via. Esiste, insomma, una dimensione civile delle politiche di sicurezza che si è affiancata alla tradizionale dimensione di natura militare.

Insieme, i quattro fatti stilizzati che abbiamo menzionato suggeriscono due osservazioni. A meno di sconvolgimenti nelle opinioni pubbliche dei paesi europei, se l'Europa cercherà di tenere il passo dell'America, fallirà. Sarebbe necessario un vasto piano di investimenti e ricerca nelle capacità militari ad alta intensità, ma esso non è politicamente sostenibile. In secondo luogo, la nuova dimensione civile della politica di sicurezza può essere un'occasione per colmare il divario transatlantico. Perché se la dimensione militare sembra sempre più monopolio americano, lo stesso non si può dire della componente civile: ed è proprio investendo in risorse civili che gli europei potrebbero guadagnare un margine di manovra (sulla potenza civile si vedano tra gli altri Duchêne 1972; Bull 1982; Maull 1990; Whitman 1998; Telò 2005; Lucarelli e Manners 2006).

Come mostrano i dati delle spese militari dei principali paesi europei (fig. 1), la tesi dello *hard balancing* nei confronti degli Stati Uniti non appare sostenibile. Dal 1988 al 2008, le spese militari francesi hanno subito una flessione del 7,7%. Le spese militari italiane sono aumentate lentamente, a partire dal 1995, ma sempre mantenendosi al di sotto dei 40 miliardi di euro annui. Dal 1988 al 2008, le spese militari della Germania sono diminuite di oltre un terzo. La fine della guerra fredda ha inciso nettamente, per ovvi motivi, sulla spesa tedesca, che ha continuato il *trend* discendente anche dopo il conflitto iracheno. Le spese militari britanniche sono aumentate, dal 2002 al 2008, del 9,5%, ma prevalentemente come conseguenza della partecipazione alle operazioni in Iraq. Conformemente a questi dati, la maggior parte della letteratura sulla materia tende a rigettare l'ipotesi del bilanciamento militare da parte dei paesi europei, pur non escludendo qualche forma di bilanciamento «morbido» (Owen 2001/2002; Pape 2005; Paul 2005).

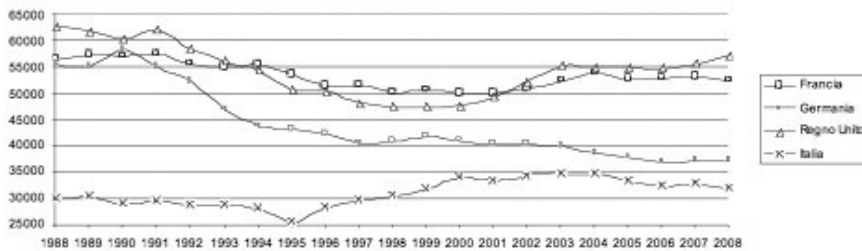


Fig. 1. L'andamento delle spese militari europee dopo la fine della guerra fredda.

Note: Dati in milioni di dollari a prezzi costanti (2005).

Fonte: Dati dello Stockholm International Peace Research Institute.

La situazione si inverte se ci volgiamo alle capacità civili. Nei loro interventi esterni gli Stati Uniti possono agire autonomamente nella fase prettamente militare, ma non sembrano disporre di altrettanta autonomia nella fase post-conflitto. Essi paiono deficitarii dal punto di vista degli strumenti civili di amministrazione della crisi. A partire dal 2004, su impulso del Senato e dello *US Institute for Peace*, gli Stati Uniti hanno predisposto una propria capacità di *civilian crisis management*, il cui sviluppo e gestione operativa sono state affidate al Dipartimento di Stato e al Pentagono (Menin 2004). D'altronde, già nella *International Police Force* gli Usa hanno mantenuto un contingente di circa 200 uomini lungo quasi tutti i sette anni di durata della missione. Nel 2002, il personale americano in organico alla missione di polizia Onu a Timor Est era di circa 80 elementi, così come in Liberia nel 2004. Nel 2005, gli statunitensi impiegati in Afghanistan con mansioni nel settore della polizia erano 110, mentre in Iraq oltrepassavano le 500 unità. Decisamente più contenuta, dal punto di vista numerico, la proiezione estera degli americani esperti in affari civili non riguardanti l'area della polizia (si veda US Department of State, 2005).

Tuttavia, la letteratura suggerisce che le capacità civili americane siano in uno stadio di sviluppo ancora embrionale rispetto a quelle europee (Perito, Dziedzic e DeGrasse 2004; Rintakoski e Autti 2007). Il Pentagono è ancora largamente responsabile della gestione delle risorse da spiegare nell'area di polizia. Dal punto di vista qualitativo, è sintomatico dell'arretratezza americana nella gestione civile delle crisi che nel 2004 la maggior parte del personale non militare utilizzato dagli Stati Uniti in operazioni internazionali nel settore della polizia fosse ancora reclutato dal comparto privato della sicurezza (Perito, Dziedzic e DeGrasse 2004, 3); che in Iraq, nel 2006, almeno 2.000 delle 2.500 unità adottate dagli Usa per affiancare i poliziotti iracheni sul campo provenisse da reparti di polizia militare appartenenti all'esercito americano

(Schmitt 2006); che in Afghanistan, nel 2008, il personale americano utilizzato per affiancare la polizia locale sul campo fosse di provenienza militare. Si tratta di personale certamente meno adatto, rispetto alle forze di polizia europee, a svolgere compiti di gestione civile della crisi.

È possibile, dunque, che gli Stati Uniti siano disposti ad accettare una parziale limitazione delle loro opzioni strategiche durante la crisi in cambio di un ampio sostegno politico al termine del conflitto. Andrew Moravcsik ha sostenuto questa tesi nel 2003 e ci sono motivi per ritenere che essa sia valida ancora oggi. Sebbene l'autore rivolgesse la propria attenzione allo sviluppo di capacità civili in ambito Nato, lo stesso ragionamento si può applicare alla Pesd. La questione può essere formalizzata tramite un semplice modello di interazione strategica.

2. Un gioco di coordinamento ripetuto e alcune implicazioni per il «policy-making»

Si supponga che l'Unione Europea abbia un potenziale civile tale da poter sostenere efficacemente gli Stati Uniti nel processo di amministrazione e pacificazione delle aree di intervento, sia in area che, eventualmente, fuori area. Il processo di contrattazione che coinvolge Stati Uniti e Unione Europea in condizione di crisi potrebbe essere ricondotto, semplificando molto, alla scelta di due possibili strategie per ciascuno degli attori. L'America deve decidere se adottare una soluzione unilaterale o multilaterale. Nel primo caso, i termini, i mezzi, i tempi e la dinamica dell'intervento sono decisi in maniera autonoma senza consultazioni con alleati e *partner*. Nel secondo, gli Stati Uniti devono affrontare dei costi relativi al processo di contrattazione e alla scelta di opzioni che potrebbero non essere, da un punto di vista strettamente militare, ottimali per Washington. L'Unione Europea deve decidere, invece, se sostenere o meno l'intervento statunitense nella fase post-conflitto, agendo con forze civili e diplomatiche per favorire la ricostruzione e la stabilizzazione dell'area di crisi.

La scelta dell'unilateralismo è, per gli Stati Uniti, più vantaggiosa di quella multilaterale, perché essi potrebbero gestire la crisi nella maniera più efficiente dal punto di vista militare, senza vincolare la propria libertà strategica alle preferenze politiche di eventuali *partners*. Nella fase post-conflitto, naturalmente, la situazione si ribalta. Il sostegno civile, in questo caso, potrebbe ridurre i costi dell'intervento, mentre la gestione puramente militare delle aree di crisi genererebbe instabilità, focolai di conflitto mai sedati e, in ultima analisi, un continuo dispendio di risorse. Dunque, semplificando la dinamica reale, possiamo immaginare che il sostegno europeo nella fase post-bellica sia subordinato all'accettazione della contrattazione multilaterale da parte degli Stati Uniti.

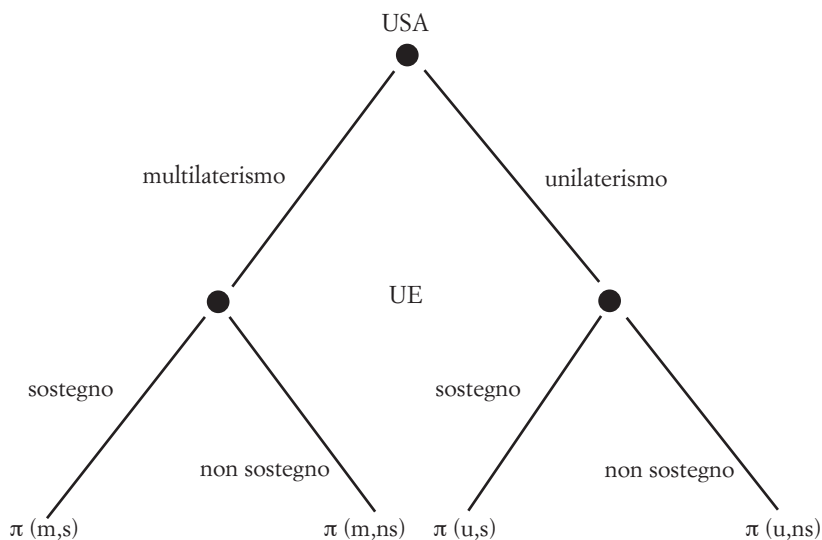


FIG. 2. Albero di Kubn. La contrattazione USA-UE.

Ora, come dovremmo attribuire le remunerazioni (o *payoffs*) di questo gioco? Naturalmente, entrambi preferiranno sfruttare il partner, ovvero scegliere di defezionare a fronte della cooperazione unilaterale altrui. Per gli Stati Uniti, la prima scelta è agire militarmente senza dover rendere conto ad altri paesi, e godere del sostegno europeo nella fase post-conflitto; per l'Unione Europea, la prima scelta è condizionare politicamente gli interventi militari statunitensi, senza però dover affrontare alcun costo nelle operazioni di pace. La prima alternativa è più teorica che pratica. In genere, le operazioni militari precedono la ricostruzione: in questo caso gli Stati Uniti, giocando per primi, non possono realmente sfruttare la cooperazione europea. Altri interventi presentano una commistione di elementi civili e militari: in questi casi entrambi gli attori possono cercare di sfruttare il partner.

I *first best* dei due attori non sono dunque in discussione: entrambi preferiscono sfruttare la cooperazione del partner. Né ci può essere dubbio che per ciascuno la scelta peggiore sia di essere sfruttato. Restano dunque le situazioni intermedie, che coinvolgono una combinazione di costi e benefici. L'unilateralismo è vantaggioso per gli americani, ma essi perderebbero il sostegno europeo. Il multilateralismo è vantaggioso per gli europei, ma esso non è gratuito e richiede il sostegno civile nella gestione del dopo-guerra.

Crediamo di non andare lontano dal vero se affermiamo che il «costo», per l'Unione Europea, si può considerare tale solo con approssimazione. Anzitutto, l'Europa cerca da decenni di assumere un ruolo internazionale più deciso e rilevante. La capacità di proiezione è un'ambizione politica,

non un onere inatteso. In secondo luogo, l'investimento in potenziale civile non presenta gli stessi, elevati costi delle spese militari. Se l'alternativa è tra l'inazione, e la riduzione dell'Unione a una *quantité négligeable* in caso di crisi diplomatica, o la proiezione esterna e una contrattazione paritetica con gli Stati Uniti, allora la seconda alternativa è certamente la più appetibile. I leader europei preferiranno dunque pagare il «prezzo» della proiezione esterna in cambio del vantaggio di un maggior potere al tavolo negoziale. Il prezzo è fittizio, perché il potenziale civile è relativamente poco costoso e la proiezione esterna rappresenta, per gli Europei, un'ambizione di fondo; e misurando un costo fittizio con un vantaggio reale, pochi rifiuterebbero lo scambio.

È invece molto più controverso l'ordine di preferenze degli Stati Uniti. Perché l'America, l'unica superpotenza rimasta nel sistema internazionale, è da sempre molto gelosa della sua autonomia di manovra: siamo certi che essa vorrà limitare le sue opzioni strategiche in cambio dell'appoggio civile europeo? Ci si permetta, semplificando, di ipotizzare due principali scenari. Nel primo, i *decision-makers* statunitensi sono lungimiranti e valutano il futuro a un tasso di sconto molto elevato. Essi, dunque, considerano adeguatamente sia i vantaggi della prima fase del gioco, quella militare, che quelli delle fasi successive, di natura civile. Nel secondo scenario, i decisori sono affetti da una forma di miopia strategica. Essi valutano soprattutto i vantaggi delle operazioni militari autonome, mentre scontano il futuro a un tasso molto basso. Non sono dunque attratti dalla prospettiva che gli europei li sostengano nella fase post-conflitto.

al punto di vista formale, la remunerazione complessiva degli Stati Uniti (Π_{USA}) nel caso decidessero di rinunciare al sostegno civile corrisponderebbe alla remunerazione di un intervento unilaterale (π_u) per un periodo, sommata alle remunerazioni derivanti dal mancato sostegno europeo (π_{ns}) per tutti i periodi successivi. Indicando con δ il fattore di sconto, otteniamo:

$$\Pi_{USA} = \pi_u + \pi_{ns} \sum_{t=2}^{\infty} \delta^{t-1} \quad (1)$$

Da cui è possibile ricavare:

$$\Pi_{USA} = \pi_u + \pi_{ns} \sum_{t=1}^{\infty} \delta^{t-1} - 1 = \pi_u + \pi_{ns} \frac{1}{1-\delta} - 1 = \pi_u + \pi_{ns} \frac{\delta}{1-\delta} \quad (2)$$

Simmetricamente, diremo che la remunerazione complessiva degli USA nel caso essi scelgano di vincolarsi a un tipo di contrattazione multilaterale sarà:

$$\Pi_{USA} = \pi_m + \pi_s \frac{\delta}{1-\delta} \quad \Pi_{USA} = \pi_u + \pi_{ns} \frac{\delta}{1-\delta} \quad (3)$$

dove π_m e π_s indicano, rispettivamente, la remunerazione derivante da un'azione multilaterale e quella derivante dal sostegno europeo post-crisi. Ora, gli Stati Uniti sceglieranno di cooperare se la remunerazione dell'equazione 3 supera quella dell'equazione 2, ovvero se:

$$\pi_m + \pi_s \frac{\delta}{1-\delta} > \pi_m + \pi_s \frac{\delta}{1-\delta} \quad (4)$$

Che si può riscrivere come:

$$\frac{\delta}{1-\delta} > \frac{\pi_u - \pi_m}{\pi_u - \pi_{ns}} \quad (5)$$

Sofferamoci sul secondo membro della disuguaglianza. Il numeratore rappresenta il guadagno dell'azione unilaterale rispetto al costo di sedersi al tavolo della contrattazione; il denominatore, il guadagno derivante dal sostegno europeo nella fase post-bellica rispetto al costo di amministrare la ricostruzione da soli. Il rapporto tra queste misure indica l'incentivo degli USA ad andare da soli. Tanto maggiore è la frazione, quanto più proficuo è per gli USA muoversi in autonomia rispetto ai vantaggi che derivano dalla cooperazione. Se indichiamo questa grandezza con γ , possiamo riscrivere la disuguaglianza come:

$$\delta > \frac{\gamma}{1+\gamma} \quad \text{con} \quad \delta \in (0,1) \quad (6)$$

Quando la politica è poco lungimirante, cioè quando valuta poco i guadagni futuri e si concentra principalmente sulla situazione attuale, la cooperazione è più difficile da sostenere, perché i vantaggi dell'unilateralismo oggi sembrano più importanti del sostegno alleato poi. Quanto più la politica sa valutare il flusso dei guadagni futuri della cooperazione, tanto più è facile collaborare. Se γ è molto alto, cioè se l'unilateralismo paga, occorrerà che anche il fattore di sconto sia molto elevato per rendere la cooperazione possibile. Per γ molto bassi, anche una politica poco lungimirante può scegliere la cooperazione, poiché l'unilateralismo è relativamente poco vantaggioso rispetto alla prospettiva di cooperare.

Nell'ipotesi in cui sia vera la disuguaglianza 6, per gli americani $\pi(m,s)$ è superiore a $\pi(u,ns)$: le remunerazioni derivanti dal multilateralismo, accompagnato al sostegno europeo, sono superiori a quelle derivanti dall'unilateralismo, accompagnato al disimpegno dell'Europa. In questo caso, il gioco può essere rappresentato graficamente come segue:

		USA	
		m	u
UE	s	3	1
	ns	4*	2*
		3	4*
		1	2*

FIG. 3. La contrattazione USA-UE per $\delta > \gamma / (\gamma + 1)$.

Note: I *payoffs* sono ordinali. 4 è il *first best*, 3 il *second best* e così via.

Nel caso in cui la disuguaglianza 6 non sia vera, per gli americani $\varpi(u, ns)$ è superiore a $\varpi(m, s)$. Gli Stati Uniti preferiscono dunque l'unilateralismo, al prezzo del disimpegno europeo, al multilateralismo con la cooperazione dell'Europa. In questo caso, il gioco assume la seguente forma:

		USA	
		m	u
UE	s	3	1
	ns	4*	2*
		2	4*
		1	3*

FIG. 4. La contrattazione USA-UE per $\delta < \gamma / (\gamma + 1)$.

Note: I *payoffs* sono ordinali. 4 è il *first best*, 3 il *second best* e così via.

Il primo gioco è un tradizionale dilemma del prigioniero. Gli attori otterrebbero mutui guadagni se scegliessero di cooperare (m, s), ma la cooperazione li espone al rischio di essere sfruttati (rispettivamente m, ns e u, s). La defezione, quindi, è la loro strategia dominante, sebbene defezionando (u, ns) entrambi si trovino in una condizione peggiore di quella cooperativa. Il problema, dunque, è che le parti temono di essere sfruttate. Nel secondo gioco, tale problema si giustappone alla contrattazione distributiva tra le parti. Perché è vero che entrambi temono di essere sfruttati ma, in questo caso, lo spostamento dalla mutua defezione alla mutua cooperazione implica anche una diversa distribuzione dei benefici. Difatti, per gli Stati Uniti la defezione bilaterale (u, ns) è il *second best*, subito dopo lo sfruttamento. La cooperazione bilaterale avvantaggia gli europei, ma non gli americani.

Come spesso accade con i giochi di mutuo interesse, il primo gioco si può risolvere in senso cooperativo rifacendosi a una qualche variante del *folk theorem*. Esso afferma che in un gioco reiterato del tipo «dilemma del prigioniero», l'equilibrio cooperativo è sostenibile se i guadagni della cooperazione, su di un orizzonte temporale indefinito, sono superiori a quelli dello sfruttamento per un periodo, sommati ai guadagni di defezione bilaterale per i restanti $n-1$ periodi, attualizzati. Questa condizione ci appare plausibile nel caso dei rapporti transatlantici, dove la defezione unilaterale non genera vantaggi schiacciati. Nella politica degli armamenti, lo sfruttamento genera un vantaggio decisivo. Se uno stato disarmava, mentre il suo rivale fingeva di disarmare, il primo si troverebbe alla mercé del secondo. Il primo stato non si preoccuperebbe degli svantaggi derivanti dalla defezione bilaterale nei successivi periodi del gioco, perché ha acquisito un vantaggio che lo mette, potenzialmente, in condizione di far cessare il gioco stesso. Nel nostro caso, tuttavia, lo sfruttamento non genera vantaggi così estesi, e per diversi motivi.

In primo luogo, non ci pare che lo sfruttamento degli alleati in un teatro possa generare vantaggi tali da rendere irrilevanti tutti gli altri teatri, e per tutto il tempo a venire. Se gli americani decidessero di sfruttare la cooperazione europea nei Balcani, questo non renderebbe la stabilità irachena, o quella afgana, irrilevanti. A differenza della politica degli armamenti, in cui chi sfrutta la cooperazione altrui può porre fine al gioco, in questo caso chi sfrutta l'avversario rischia di pagare un prezzo altrettanto alto. In secondo luogo, Europa e Stati Uniti interagiscono in un contesto altamente istituzionalizzato. L'Alleanza atlantica, i fitti legami politici e commerciali, le affinità degli ordinamenti democratici e il ruolo degli Stati Uniti nel processo di ricostruzione europea del secondo dopoguerra suggeriscono che la politica di sfruttamento sia un'alternativa poco attraente. Da una parte, se i rapporti sono numerosi e ripetuti la politica di sfruttamento ha conseguenze a più livelli, diventando più costosa (è il tradizionale argomento di Keohane e Nye 1977). Dall'altra, le istituzioni offrono dei *fora* internazionali che facilitano lo scambio di informazioni. Questo elimina o riduce l'insicurezza circa le preferenze altrui, che è uno dei primi motivi di conflitto nelle relazioni tra gli stati (Keohane 1984).

Il secondo gioco, comunque, non si può risolvere in senso cooperativo, sia esso reiterato o meno, perché alla radice resta un fondamentale conflitto di interessi tra gli attori. Nel primo gioco, l'equilibrio di Nash (u, ns) non è pareto-ottimale. Entrambi gli attori potrebbero migliorare la propria posizione cooperando. Nel secondo gioco, invece, non si può migliorare la situazione di un attore senza peggiorare quella dell'altro. Per l'America, le remunerazioni derivanti dalla mutua defezione sono superiori a quelle derivanti dalla cooperazione. Non si vede dunque in che modo lo sfruttamento per un periodo, sommato alla defezione bilaterale per i restanti periodi, potrebbe essere infe-

riore alla cooperazione per ogni periodo. Reiterato oppure no, il gioco della figura 4 ha come solo equilibrio la defezione bilaterale.

Per quanto plausibile, dunque, la condizione indicata dal *folk theorem* non è sufficiente a dirci se l'esito delle interazioni sarà cooperativo. Per sapere se gli attori coopereranno o meno, dobbiamo chiederci in quale contesto essi agiranno. Perché la cooperazione sia possibile è necessario che la disequazione 6 sia vera, cioè che gli attori si trovino effettivamente nella situazione descritta dal primo, e non dal secondo gioco. Ebbene, è possibile dimostrare che quando vale la condizione descritta dal *folk theorem*, la disequazione 6 è sempre valida. Se il tasso delle preferenze intertemporali, δ , è tale da soddisfare il *folk theorem*, allora ci troviamo certamente nella situazione descritta dal primo gioco, e dunque è possibile raggiungere uno stabile equilibrio cooperativo. A un livello generale e intuitivo, possiamo osservare che il gioco della figura 4 si basa sull'ipotesi che i guadagni della cooperazione vengano scontati su di un orizzonte temporale indefinito. È dunque plausibile che il *folk theorem*, che si basa appunto sul concetto di reiterare il gioco per un tempo indefinito (o finito, ma non noto), soddisfi anche la condizione della disequazione 6. Per una dimostrazione rigorosa di questo risultato, rimandiamo all'appendice II.

Ci si permetta di trarre brevemente le somme dal nostro semplice modello di interazione strategica. Se gli statisti americani sono poco lungimiranti, essi valutano prevalentemente la dimensione presente della gestione della crisi, cioè gli aspetti militari. Non importa se gli europei posseggono potenziale civile: la libertà di manovra americana durante il conflitto non può essere sacrificata. Se gli statisti americani sono lungimiranti, il lungo flusso di benefici derivanti dal sostegno civile negli anni e nei decenni successivi al conflitto viene valutato adeguatamente, sino al punto di sacrificare parte della libertà di manovra militare. Ma l'America è lungimirante? Probabilmente, le esperienze del dopoguerra iracheno e afgano hanno contribuito a impartire la lezione che anche il dispiego della più grande forza militare, da solo, può essere inefficace se non accompagnato da una strategia di ricostruzione attentamente pianificata. Se gli Stati Uniti devono amministrare un ordine politico, oltre a vincere la guerra è necessario vincere il dopo-guerra. Da questo punto di vista, per gli Stati Uniti il sostegno di una potenza civile come l'Europa diventa essenziale.

3. Come investire nelle risorse civili. Aspetti quantitativi

Nella prima sezione, abbiamo proposto un modello di interazione strategica. Da esso abbiamo dedotto una principale implicazione di *policy-making*: l'Unione Europea dovrebbe concentrare i propri sforzi sulle risorse civili, e su quelle militari a bassa intensità. In questa sezione vorremmo precisare

questa linea di argomentazione, e fornire alcune indicazioni su cosa significhi investire in risorse civili. Le linee di intervento possono essere ripartite in due grandi campi: quantitativo e qualitativo. Ci si permettano brevi considerazioni su entrambi i punti, a partire dagli aspetti quantitativi.

La componente civile della Pesd copre sei distinte aree di attività, con un organico complessivo di poco superiore ai 12.800 uomini. Essi sono così ripartiti:

TAB. 1. *Le risorse umane della componente civile Pesd.*

Forza di polizia	Rafforzamento dello stato di diritto	Amministrazione civile	Protezione civile	Monitoraggio**	Funzioni di supporto
5761*	631	550	4988	505	391***

Note: tutto il personale indicato resta a disposizione degli stati membri di appartenenza finché essi non ne decidono l'impiego in missioni a guida UE.

* Organico comprendente anche elementi in forza a corpi di polizia a ordinamento militare (es. *Gendarmerie nationale*, Arma dei carabinieri, ecc.).

** Attività svolte per verificare che le parti coinvolte in una crisi rispettino gli impegni sottoscritti per avviarne la risoluzione, o determinarne la cessazione (es. controllo delle frontiere, monitoraggio elettorale).

*** Personale posto a supporto dei Rappresentanti speciali dell'UE, inviati nelle aree di crisi in settori come i diritti umani, gli affari politici, il genere, l'Ssr (Riforma del settore della sicurezza), la mediazione, il Ddr (Disarmo, smobilitazione e reinserimento dei militari e dei paramilitari), le comunicazioni di massa (*media policy*).

Fonte: Council of the European Union (2004). I documenti successivi al 2004 auspicano aumenti quantitativi, ma sinora non è stato stanziato nuovo personale.

In ciascuna delle sei aree emergono carenze quantitative. Se confrontati con quelli in dotazione alla forza di polizia e alla protezione civile, gli organici predisposti negli altri quattro settori sembrano ridotti, pur essendo fondamentali nei processi di *state-building*. Nella stessa area della polizia, il personale a disposizione dell'Unione è molto contenuto, almeno comparando le 5.761 unità previste con il personale complessivo dell'insieme dei 27 stati membri, pari a circa due milioni di effettivi (Dempsey 2008). Valutando questi numeri, bisogna considerare che l'Unione Europea utilizza la componente civile non solo per interventi di *mentoring* e consulenza, volti ad adeguare l'operato delle forze locali agli standard internazionali, ma anche per interventi «esecutivi» in cui il personale europeo, a causa del deterioramento delle autorità dei paesi ospiti, si sostituisce al personale locale (Alcaro 2000, 6). In secondo luogo, l'Unione aspira a utilizzare questo personale contemporaneamente su più teatri, in entrambi i tipi di missione e integrando le varie componenti.

Quanto alle risorse finanziarie messe a disposizione, le missioni civili sono finanziate dal budget della Pesc, le cui allocazioni relative al 2005 e

2006 si sono attestate, rispettivamente, a 62,6 e 102,6 milioni di euro (Mascia 2007, 28). Il Quadro Finanziario dell'UE fissa, per il periodo 2010-2013, questi obiettivi di spesa:

TAB. 2. *Budget previsto della Pesc, 2010-2013.*

2010	2011	2012	2013	Tot.	Spesa media
282	327	363	406	1.378	344,5

Note: importi in milioni di euro (ai prezzi del 2004).

Fonte: Council of European Union (2010b).

Tali stanziamenti appaiono modesti sia per la Pesc, presa nel suo complesso, sia per far fronte alle missioni Pesd. Il bilancio Pesc ammontava a circa 62,6 milioni di euro nel 2005, a 102,6 milioni nel 2006, e a 159,2 milioni nel 2007 (Grevi e Keohane 2009, 93). Anche a fronte di una crescita quasi del 50%, il bilancio del 2007 corrisponde a circa il 2,5% della voce «L'UE come partner globale», il capitolo del bilancio comunitario in cui rientrano pressoché tutte le spese relative all'azione esterna dell'Unione (Gazzetta Ufficiale UE 2006). Nel 2008, il bilancio complessivo della Pesc si è attestato sui 285 milioni di euro, per poi scendere a 243 milioni, nel 2009, e risalire a 282 milioni, nel 2010 (bilancio previsto) (Grevi e Keohane 2009, 93). Se prendiamo come riferimento il dato del 2010, gli stanziamenti della Pesc ammontano ad appena lo 0,2% del budget complessivo dell'Unione (Gros-Verheyde 2010).

Come conseguenza di questi stanziamenti limitati, spesso il numero delle unità dispiegate è stato modesto. Nel gennaio 2008, l'Unione ha schierato in Moldavia 122 uomini, preposti alla formazione degli agenti doganali (Dura 2009, 276). In Georgia, la missione *Eumm* ha disposto 340 unità (Fischer 2009, 379). In Indonesia, sono stati inviati 125 uomini (Schulze 2009, 266). Nel valico di Rafah sono stati inviati 72 elementi, poi ridotti a 24 (Bulut 2009, 300). In Congo, le missioni di consulenza nel settore della polizia hanno utilizzato complessivamente meno di 90 unità (Vircoulon 2009, 221-222). L'unica eccezione, in termini quantitativi, è rappresentata dall'intervento in Kosovo, dove l'UE ha previsto un organico di quasi 2000 uomini, affiancati da 1100 unità locali di supporto (Grevi 2009, 353).

Se focalizziamo la nostra attenzione sulle missioni in cui l'Unione Europea ha interagito con la Nato, i dati non sono più incoraggianti. La missione *Eupm* in Bosnia-Herzegovina ha beneficiato di successive proroghe di mandato ma, nonostante questo, il numero degli effettivi si è progressivamente più che dimezzato. Nella primavera del 2003, la missione contava 531 unità, di cui 442 messe a disposizione dai paesi membri dell'UE e 89 da paesi non membri (a fronte di circa 16000 agenti locali). Nell'estate del 2006, a seguito di una

riduzione delle forze della polizia locale, il numero delle unità di *Eupm* era sceso a circa 200 elementi, una cifra su cui si attestava anche nell'ottobre del 2008. Alla riduzione delle forze in campo è corrisposta una riduzione della spesa, che è passata da 38 milioni di euro annui per il primo triennio a 14,8 milioni nel 2008 (Alcaro, 2006, 8-9 e 23; Kihlgren, 2008, 1; European Union Police Mission, 2008; Muehlmann, 2008).

In Macedonia, la missione *Proxima* ha impiegato ufficiali di polizia e personale civile esperto in materia di giustizia e *law enforcement*, per un totale non superiore alle 200 unità (a fronte di circa 7500 agenti di polizia locale). I costi finanziari della missione si sono attestati su un totale di circa 35 milioni di euro (Alcaro 2006, 24; Mascia 2007, 14 e 32). Il totale relativo alle forze locali include 6.000 agenti in uniforme e 1.500 *detectives*, ma non comprende unità appartenenti alle forze speciali e alla riserva della polizia: altri 7.000 elementi, presumibilmente estranei alla missione europea (Grillot *et al.* 2004, 10-11).

Nella missione in Darfur, l'UE ha impiegato un massimo di 150 unità, di cui circa 50 per la componente civile (prevalentemente esperti di polizia). Il budget relativo alle attività civili si è attestato in media sui due milioni di euro per semestre. *Eupol Afghanistan*, missione di addestramento e consulenza della polizia afgana, contava nel maggio 2008 circa 200 elementi, tra cui 10 esperti in ambito giudiziario e 190 istruttori provenienti da sedici paesi dell'Unione e da quattro paesi terzi, a fronte di circa 80.000 poliziotti afgani. Alla fine del settembre 2008, il numero di effettivi ha subito una contrazione, attestandosi sulle 177 unità, tra cui 121 poliziotti e 56 esperti civili (Council of the European Union, 2008).

Gli impegni sostenuti dalle Nazioni Unite nelle missioni civili risultano in genere superiori. Ad esempio, quando all'inizio del 2003 *Eupm* ha rilevato la *International Police Task Force* dell'Onu, la seconda registrava, nonostante un mandato molto simile, una spesa annua di 121 milioni di dollari (International Crisis Group, 2002) e un organico di 1650 uomini (Novoseloff 2002). Nel 2007, l'Onu aveva in corso 18 missioni che vedevano coinvolte, fra personale civile e militare, 84.000 persone, per un budget complessivo annuale di circa 3,55 miliardi di dollari (Foradori 2007, 92n.). Certamente, il numero dei contribuenti dell'Onu è molto superiore a quello dell'UE e questo spiega, almeno in parte, le differenti prestazioni nel dispiegamento di uomini e mezzi. In ogni caso, molte delle missioni dell'Unione Europea hanno visto un impegno finanziario e materiale al di sotto delle capacità dei paesi contribuenti.

4. Come investire nelle risorse civili. Aspetti qualitativi

Al sotto-dimensionamento delle missioni si accompagnano patologie funzionali relative al coordinamento degli attori che sono state variamente de-

scritte in letteratura. Esiste, in primo luogo, un problema di coordinamento interno tra gli organismi comunitari preposti allo stanziamento dei fondi e al dispiegamento delle truppe in missione. Si è parlato, a questo proposito, di «coordinamento dei pilastri», a indicare la difficoltà di armonizzare le prospettive, spesso discordanti, della comunità e della Pesc. La Commissione adotta tendenzialmente una visione di lungo periodo rispetto alle missioni; in sede Pesc, esse sono considerate sotto il profilo prettamente operativo, e in un'ottica di breve corso (Juncos 2007, 53). Questa parziale discrasia ha portato in diverse occasioni a disfunzioni e ritardi, con conseguenti ricadute materiali e d'immagine. Questi problemi sono stati evidenti sia nei primi interventi nei Balcani, sia in Afghanistan.

Nel caso di *Eupm*, lo sviluppo tempestivo dei programmi della missione è stato condizionato negativamente dai conflitti di competenza con le attività della Commissione Europea sulla riforma del settore di polizia. Solo a partire dal 2006, in seguito all'istituzione di diverse cellule di collegamento permanente tra *Eupm* e gli uffici della Commissione dislocati in Bosnia, questi problemi sono stati gradualmente risolti (Overhaus 2007, 44-45). In Macedonia, *Proxima* è stata caratterizzata da un difficile coordinamento economico-finanziario, in particolare durante le fasi iniziali. La Commissione ha infatti stanziato i fondi richiesti dal Consiglio dell'UE in ritardo rispetto ai tempi previsti per l'avvio delle operazioni. Inoltre, la missione della Commissione a sostegno della riforma del Ministero degli Interni macedone ha provocato ulteriori attriti e conflitti di competenza. I mandati delle due missioni, infatti, si sovrapponevano parzialmente, e in maniera spesso non complementare, per quel che riguarda l'inquadramento e la formazione del personale di polizia distaccato presso il Ministero degli Interni. Tali frizioni sono state percepite anche dalle autorità locali, comportando danni di immagine rispetto alla credibilità, già non molto elevata, dell'Unione.

I problemi di coordinamento interno, o tra pilastri, sono stati particolarmente acuti in Afghanistan. Anche in questo caso, i ritardi nel dispiegamento di uomini e mezzi hanno compromesso la *time-line* definita da Bruxelles e Kabul. Stando a quanto concordato, il personale europeo nel paese avrebbe dovuto essere, già nel marzo 2008, circa il doppio di quello attuale. Il ritardo dei mezzi ha riguardato sia i veicoli blindati da utilizzare per gli spostamenti del personale, sia il materiale indispensabile per l'allestimento degli uffici. Questo ritardo è da imputare ai tempi richiesti per le modifiche di budget che la Commissione ha dovuto operare per adeguare le dotazioni delle forze europee alle condizioni effettive del teatro operativo. Secondo il comandante della missione, Jurgen Scholz, solo tra la fine del 2007 e l'inizio del 2008 il trasporto delle forze avrebbe preso a migliorare, sebbene lentamente (Dempsey 2008).

Come conseguenza di questi ritardi, a circa un anno dall'inizio delle operazioni i programmi di formazione della polizia afgana erano cominciati

solo per alcune centinaia di uomini della regione centrale del paese: un dato piuttosto scoraggiante, soprattutto perché il numero dei poliziotti afgani sembra destinato a crescere, a dispetto dell'alta mortalità (627 caduti in servizio solo tra l'inizio del 2006 e l'estate del 2007) e dei bassi stipendi (tra gli 80 e i 100 dollari mensili) (Dempsey 2007a). Gli aspetti qualitativi e quantitativi qui si intersecano: i problemi di coordinamento limitano i fondi stanziati e tali carenze economiche rendono inadeguato il numero degli effettivi. Come affermava Scholz nel maggio del 2008, perfino «raddoppiare [il personale] non sarebbe di grande aiuto» (citato in Dempsey 2008).

Questi problemi di coordinamento dovrebbero essere superati, almeno sulla carta, dal trattato di Lisbona. L'Alto rappresentante per gli Affari Esteri assume, per larga parte, le funzioni prima attribuite al Commissario per le relazioni esterne e all'Alto rappresentante Pesc. Questa fusione dovrebbe eliminare o, quantomeno, lenire i problemi di coordinamento tra pilastri. Il testo del trattato è però molto vago, sia per quanto riguarda l'Alto rappresentante sia per il nuovo Servizio Europeo per l'Azione Esterna: l'esatta configurazione dei ruoli è stata demandata a trattativa politica. Con il compromesso del 26 aprile 2010, l'Alto rappresentante, sebbene dotato di personalità giuridica, assume un ruolo di coordinamento. Esso presiede il Consiglio dei ministri degli esteri ed è vice-presidente della Commissione Europea, operando dunque una sorta di raccordo tra i due principali organi esecutivi dell'Unione. Questa soluzione pare risolvere solo in parte i problemi di coordinamento tra pilastri.

All'Alto rappresentante spetta la facoltà di presentare un budget provvisorio al Parlamento, e gli organi si impegnano alla consultazione durante l'anno. Questo era inevitabile, dato che il budget del Servizio per l'Azione Esterna fa parte del budget dell'Unione, e dunque non può essere stabilito senza un voto del Parlamento. La flessibilità degli stanziamenti resta invece prerogativa della Commissione. Essa è responsabile per la gestione finanziaria delle spese derivanti dall'implementazione del budget Pesc «sotto l'autorità dell'Alto rappresentante in funzione di vice-presidente della Commissione» (Council of the European Union, 2010a, 9). Questa autonomia decisionale è però limitata dai tetti di ciascun capitolo finanziario: si tratta di divertire risorse entro ciascun capitolo di spesa. Per ciò che riguarda la possibilità di stanziare nuove risorse, la Commissione ha facoltà di proposta; il Consiglio e il Parlamento si impegnano alla consultazione per trovare una soluzione rapida. Da una parte, permane il rischio che la Commissione non sblocchi i fondi richiesti secondo i tempi previsti dal Consiglio. Dall'altra, quando le voci di ciascun capitolo finanziario non prevedono tetti sufficienti, si ritorna al meccanismo della concertazione politica, meccanismo che per sua natura non può essere celere.

Una possibile soluzione potrebbe consistere, a nostro giudizio, nell'associare al bilancio Pesc un meccanismo simile a quello di Athena,

strumento che già consente agli stati membri di finanziare gran parte dei costi comuni delle missioni militari attraverso contributi programmati ed elargiti in base alle rispettive capacità economiche. Lo stesso Parlamento europeo, pure non troppo favorevole ad aumenti del bilancio Pesc, a causa dei suoi limitati poteri di controllo finanziario delle missioni (Gourlay 2006, 109), ha in passato auspicato che si prendano misure in tale direzione (Council of the EU 2007).

Oltre al coordinamento interno, un problema decisivo nel disegno istituzionale della Pesc resta il coordinamento con gli attori che si affiancano all'Unione Europea negli scenari di crisi internazionale. Un primo problema riguarda l'eterogeneità dei contingenti europei, frutto di complessi arrangiamenti politici, cui non sempre fa seguito un adeguato coordinamento operativo. L'Unione Europea è un organismo politico composto da 27 paesi, e questo carattere multinazionale si riflette sulla composizione delle sue forze militari e civili. In assenza di un adeguato coordinamento, la natura «combined» delle missioni europee comporta problemi di integrazione operativa sia entro i contingenti, sia tra i contingenti, la popolazione locale e gli altri organismi internazionali.

Nel dicembre 2008, in Afghanistan erano presenti istruttori di polizia provenienti da quindici paesi dell'Unione, fra cui Gran Bretagna (14 elementi), Francia (1), Spagna (9), Olanda (3), Romania (5), Lituania (2) e Italia (11, in prevalenza appartenenti all'Arma dei carabinieri). Ad essi si affiancavano istruttori provenienti da tre paesi terzi: Canada, Croazia e Norvegia (Council of the EU 2008). A *Eupm* ha preso parte personale proveniente dalla Svizzera, dal Canada, dalla Russia, dall'Ucraina, dalla Turchia e dall'Islanda, oltre naturalmente al personale degli stati membri dell'Unione (Eupm 2009). Le difficoltà di integrazione risultano poi accresciute in contesti, come quello bosniaco, in cui lo stesso tessuto sociale è segnato da profondi *cleavages* di tipo etnico o religioso. In questo modo, all'eterogeneità dello schieramento si sovrappone l'eterogeneità del teatro, rendendo la cooperazione con la popolazione e con le forze di polizia locali ancor più difficile.

Per ciò che riguarda l'eterogeneità dei contingenti, il problema può essere risolto solo con l'istituzione di scuole d'eccellenza a composizione sovranazionale. In questa direzione, sono già stati intrapresi alcuni timidi passi. Sul versante dell'addestramento si è assistito, a partire dal 2002, all'implementazione degli *EU Group on Training Civilian Aspects of Crisis Management* finanziati dalla Commissione, nonché all'istituzione, nel 2005, dello *European Security and Defense College*, che dovrebbe coordinare i differenti istituti di formazione presenti a livello nazionale. Fra il 2004 e il 2006, anche al fine di armonizzare il più possibile l'integrazione operativa dei corpi di polizia europei, diversi stati membri hanno istituito l'*Eurogendforce*, un contingente composto esclusivamente da poliziotti con *status* militare, di cui 800 mobilitabili entro 30 giorni

(resta la possibilità d'impiego di tale forza nella componente militare Pesd e in missioni multinazionali non europee) (Nowak 2006, 20-21).

Passando al rapporto con le forze locali, il caso macedone viene solitamente ricordato per aver introdotto un meccanismo di consultazione mensile con cui le autorità nazionali venivano informate dettagliatamente sulle attività svolte dal personale europeo e sui progressi raggiunti dalla polizia locale. Questo sistema ha garantito maggiore apertura e trasparenza tra forze europee e macedoni, dando all'Unione più consapevolezza dei reali progressi delle forze di polizia locali, e consentendo alle autorità di governo macedoni di perseguire con miglior efficacia i programmi di riforma del settore di polizia (Ioannides 2006, 84). Tale meccanismo spiega in parte il maggiore successo di *Proxima* rispetto a *Eupat*, e può costituire un precedente di rilievo per il *design* istituzionale delle future missioni Pesd.

Discutendo il coordinamento esterno, particolare rilevanza assume la capacità delle forze europee di interagire con la Nato. Poiché abbiamo sottolineato l'importanza delle forze civili sulle relazioni transatlantiche, è molto importante capire quali problemi emergano in contesti operativi d'intervento congiunto. Il rischio principale è quello di infrangere una delle «tre D» di Madeleine Albright, ovvero la regola di non duplicazione delle forze. Più attori che svolgono compiti simili significa inutile diversione delle risorse, mandati che si sovrappongono e conseguenti conflitti di competenza e attriti. Il secondo problema è quello di armonizzare la protezione delle forze civili con le priorità di natura militare. Questo è tanto più vero quando esiste un rischio concreto di conflitti armati nel teatro delle operazioni. Se poniamo attenzione alle missioni condotte negli ultimi quindici anni, l'intervento in Sudan esemplifica nel modo migliore il primo problema, mentre quello in Afghanistan è rappresentativo del secondo. Ci si permetta una breve disamina di entrambi.

L'operazione europea in Darfur si è sovrapposta, per tutto il tempo del suo mandato, a una missione a guida Nato, attiva nel paese con obiettivi e compiti sostanzialmente analoghi a quelli Pesd. La duplicazione è stata particolarmente dannosa in alcuni settori chiave, come quello del supporto logistico per il trasporto aereo. Sebbene fosse sostenuto prevalentemente dalla Nato, alcuni paesi europei hanno preferito affidare la gestione dei propri contributi all'Unione. In Europa sono dunque stati attivati due centri di supporto per i trasporti aerei, lo *Shape*, per le operazioni condotte in ambito Nato, e l'*European Airlift Centre*, per quelle di competenza dell'Unione (Gasparini e Di Camillo 2005). Nonostante le attività di coordinamento poste in essere tra i due comandi, il sistema si è presto rivelato inefficiente e macchinoso. Problemi analoghi si sono verificati in quasi tutti i settori di intervento delle forze europee e di quelle Nato (Comelli e Pirozzi 2007, 12-13), com'era inevitabile che accadesse in presenza di due organizzazioni attive contemporaneamente, nello stesso teatro, e con compiti largamente sovrapposti.

La situazione creata in Darfur è derivata da un contrasto politico e strategico prima ancora che tattico-operativo. All'origine vi è il conflitto tra Francia e Stati Uniti su quale attore dovesse assumere il ruolo di guida dell'intervento. Parigi era ferma sostenitrice dell'opzione europea, mentre l'America era orientata a condurre le operazioni entro le strutture Nato. Il risultato delle difficili contrattazioni è stato il lancio di due missioni, nessuna delle quali esclusivamente civile o esclusivamente militare. È il caso di notare come l'investimento in risorse civili, anziché militari, rappresenti l'ideale soluzione a questo tipo di problemi: agli americani, la specializzazione in compiti militari, entro le strutture Nato; agli europei, la specializzazione in capacità civili, entro le strutture istituzionali Pesd. La missione in Darfur è emblematica dei rischi connessi a un'opzione concorrente rispetto alla Nato. L'adozione di una strategia complementare rappresenta dunque la soluzione più ovvia.

Il caso afgano presenta, rispetto a quello africano, una problematica diversa. Dopo circa tre mesi dall'avvio della missione, il capo-missione Friedrich Eichele ha rassegnato le dimissioni a causa dei contrasti con il Rappresentante speciale dell'Unione Europea e con l'*Isaf*, la Forza militare di sicurezza e assistenza a guida Nato. I dissidi sono emersi perché la Nato ha rifiutato di predisporre, tramite l'organico di *Isaf*, una componente in grado di garantire protezione costante agli istruttori di polizia europei, esposti secondo Eichele al rischio di attacchi armati. Le forze Nato si sono limitate a promesse di aiuto in caso di necessità (Dempsey 2007b). Questo problema è tipico delle missioni in cui le operazioni civili e militari vengono condotte contemporaneamente. Se le operazioni militari non sono terminate, questo significa che esiste ancora il rischio di conflitti armati. Dunque, una parte delle forze militari dovrà essere divertita per proteggere le operazioni civili, eventualmente a scapito di altre priorità di natura strettamente militare: di qui potenziali fonti di frizione.

La sovrapposizione dei compiti può essere risolta tramite una chiara suddivisione dei mandati. Il coordinamento delle forze civili e di quelle militari richiede invece stanziamenti militari a tutela delle forze d'intervento civile. Se tali stanziamenti sono troppo onerosi, o rischiano di compromettere le operazioni militari, è auspicabile che alla divisione dei compiti faccia seguito una divisione temporale dei mandati, con le operazioni militari che precedono quelle civili. Molti dei problemi riscontrati in Bosnia o in Afghanistan tra le forze Nato e quelle europee sono derivati dal fatto che gli agenti europei intervenivano in teatri ancora deteriorati, il che ha fortemente limitato l'efficienza delle operazioni civili europee.

5. Conclusioni

In questo articolo abbiamo presentato un argomento teorico a favore delle capacità civili. Servendoci di un modello basato sulla teoria dei giochi, siamo giunti alla conclusione che in un gioco ripetuto su di un orizzonte temporale indefinito l'esito dell'interazione tra Europa e Stati Uniti è di tipo cooperativo. L'idea fondamentale è che le risorse civili siano cruciali per la stabilizzazione degli scenari di crisi, e che tale stabilizzazione sia, oggi, non meno importante della fase propriamente militare delle operazioni. Gli Stati Uniti sacrificheranno parte della propria libertà di manovra militare, a patto che l'Unione Europea sia disposta a sostenere i costi della ricostruzione.

La cooperazione tra Stati Uniti e Unione Europea, dunque, può e deve avvenire sul terreno della complementarità e integrazione delle forze, non della concorrenza e delle frizioni (Locatelli e Testoni 2009). Un'Europa che investa in risorse civili e militari a bassa intensità può esercitare un maggiore potere negoziale nei confronti dell'America. Un'Europa che cerchi di replicare le missioni Nato è politicamente irrilevante, sia perché quelle missioni si possono già svolgere in sede Nato, e non c'è ragione di duplicarle, sia perché duplicandole si creerebbero conflitti di competenza che danneggerebbero entrambe le missioni. La principale conclusione del nostro lavoro è che l'Unione Europea, se vuole aumentare il proprio peso politico negli affari internazionali, deve investire in risorse civili nell'ottica di una partnership di lungo periodo con gli Stati Uniti.

Nella sezione terza e quarta, abbiamo cercato di precisare la nostra proposta, fornendo suggerimenti concreti sul tipo di investimento che l'Europa dovrebbe intraprendere. Le prescrizioni di *policy* formulate sono riassumibili in quattro punti:

- aumento degli stanziamenti;
- adozione del meccanismo Athena;
- addestramento integrato dei componenti nazionali;
- separazione dei mandati e/o avvicendamento degli interventi.

La prima e più ovvia linea di intervento riguarda l'aumento dei fondi per le missioni. Gli stanziamenti per la Pesc restano esigui rispetto alle dimensioni del bilancio europeo. Anche con l'aumento del 16% atteso per il 2010, il bilancio Pesc non supera lo 0,2% del budget dell'UE. Per quanto riguarda le risorse civili, gli aumenti disposti per il 2010 dal Consiglio non costituiscono un deciso mutamento di rotta, soprattutto considerando che le necessità di addestramento delle forze aumentano.

La seconda linea di intervento riguarda il coordinamento tra pilastri, un problema che ha influenzato negativamente le missioni balcaniche, ed è

stato risolto solo in parte con l'istituzione dell'Alto Rappresentante. Fermo restando che solo nei prossimi anni sarà possibile valutare appieno l'assetto emerso da Lisbona, è opportuno notare che la struttura istituzionale europea resta bicefala, un problema che assume particolare rilevanza per ciò che riguarda lo stanziamento e la gestione dei fondi. Gli stanziamenti finanziari extra-bilancio, a tutt'oggi, restano affidati a un meccanismo di contrattazione politica lento e complesso; la pianificazione politica è prerogativa del Consiglio, mentre la gestione dei fondi necessari viene decisa autonomamente dalla Commissione. Come abbiamo osservato, i problemi di coordinamento che ne derivano potrebbero essere ovviati adottando il sistema Athena (Council of European Union, 2007).

La terza linea di intervento riguarda il coordinamento esterno. Abbiamo sottolineato in particolar modo due punti. In primo luogo, istituire dei centri di eccellenza sovranazionali è l'unico modo per rendere possibile l'integrazione operativa delle forze europee, e così facilitare l'integrazione con le terze parti. In secondo luogo, ci siamo soffermati sulla difficile armonizzazione degli interventi congiunti Nato-UE in presenza di mandati sovrapposti. Quando più organismi internazionali conducono missioni non esclusivamente militari o civili, spesso la natura stessa dei compiti cui le unità sono preposte induce conflitti di competenza. Tali conflitti, sia ben chiaro, non sono inevitabili, né impossibili da gestire; pare più saggio, tuttavia, sfruttare le economie di scala che derivano dalla divisione del lavoro. In questo, crediamo di trovare conferma della nostra tesi principale, ossia che le capacità civili europee, e la divisione dei compiti tra Nato e Pesd, rappresentino la migliore garanzia di un'efficace collaborazione transatlantica.

Riferimenti bibliografici

- Alcaro, R. (2006), *Le missioni Pesd. Operazioni, strutture, capacità*, Roma, Istituto Affari Internazionali, Osservatorio Transatlantico, Dossier n. 49.
- Bull, H. (1982), *Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?*, in «Journal of Common Market Studies», 21, 2, pp. 149-164.
- Bulut, E. (2009), *The EU Border Assistance Mission at the Rafab Border Crossing Point (EUBAM Rafab)*, in G. Grevi, D. Helly e D. Keohane (a cura di), pp. 299-310.
- Carati, A. e M. Clementi (2010), *La Nato e la distribuzione dei costi della forza*, in «Rivista italiana di Scienza Politica», 40, 1, pp. 23-58.
- Comelli, M. e N. Pirozzi (2007), *La cooperazione tra l'Unione Europea e la Nato*, Roma, Istituto Affari Internazionali, Osservatorio Transatlantico, Dossier n. 69.
- Council of the European Union (2004), *Civilian Capabilities Commitment Conference*, disponibile su internet: <<http://www.consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/COMMITMENT%20CONFERENCE%20MINISTERIAL%20DECLARATION%2022.11.04.pdf>>, accesso effettuato il 5 settembre 2010.

- Council of the European Union (2007), Council of the EU (2007), *EU Council Secretariat-Factsheet: Financing of ESDP Operations*, disponibile su internet: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ATHENA_june_2007.pdf>, accesso effettuato il 05 settembre 2010.
- Council of the European Union (2008), *EU Council Secretariat-Factsheet: EU Police Mission in Afghanistan - Police Strength, 2008*, disponibile su internet: <http://www.consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/POLICE_250908.pdf>, accesso effettuato il 05 settembre 2010.
- Council of the European Union (2010a), *Proposal for a Council Decision Establishing the Organisation and Functioning of the European External Action Service*, disponibile su internet: <http://eeas.europa.eu/docs/eeas_draft_decision_250310_en.pdf>, accesso effettuato il 5 settembre 2010.
- Council of the European Union (2010b), *Civilian CSDP Missions: lessons and best practices (Report 2009)*, disponibile su internet: <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Fact%20Sheet%20-%20Civilian%20CSDP%20missions%20-%202009%20report%20on%20lessons%20and%20best%20practices.pdf>>, accesso effettuato il 10 marzo 2010.
- Dempsey, J. (2007a), *Letter from Germany: Bickering between NATO and EU Hampers Training of Afghan Police*, in «International Herald Tribune», 23 agosto.
- Dempsey, J. (2007b), *Afghan Police Program in Turmoil*, in «International Herald Tribune», 12 settembre.
- Dempsey, J. (2008), *Europe Lagging in Effort to Train Afghan Police*, in «International Herald Tribune», 28 maggio.
- Duchêne, F. (1972), *Europe's Role in World Peace*, in R. Mayne (a cura di), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, London, Fontana/Collins, pp. 32-47.
- Dura, G. (2009), *The EU Border Assistance Mission to the Republic of Moldova and Ukraine*, in G. Grevi, D. Helly e D. Keohane (a cura di), pp. 275-286.
- European Union Police Mission (2009), *Weekly Personnel Report*, 18 settembre.
- Fischer, S. (2009), *The European Union Monitoring Mission in Georgia (EUMM)*, in G. Grevi, D. Helly e D. Keohane (a cura di), pp. 379-390.
- Foradori, P. (2007), *La Costruzione di un Ordine Democratico Globale: le Operazioni di Peace-keeping dell'Onu e la Promozione della Democrazia*, in «Rivista italiana di Scienza Politica», 37, 1, pp. 85-111.
- Gasparini, G. e F. Di Camillo (2005), *Missioni Nato - Kosovo, Darfur, Afghanistan, Iraq*, Roma, Istituto Affari Internazionali, Osservatorio sulla Difesa Europea, settembre.
- Gazzetta ufficiale dell'UE (2006), *Accordo inter-istituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria*, (2006/C 139/01), 14 giugno.
- Gourlay, C. (2006), *Civil-civil coordination in EU crisis management*, in A. Nowak (a cura di), pp. 49-68.
- Grevi, G. (2009), *The EU Rule-of-Law Mission in Kosovo (EULEX Kosovo)*, in G. Grevi, D. Helly e D. Keohane (a cura di), pp. 353-368.
- Grevi, G., D. Helly e D. Keohane (a cura di), *European Security and Defence Policy. The first 10 Years (1999-2009)*, Parigi, EU Institute for Security Studies.
- Grevi, G. e D. Keohane (2009), *ESDP Resources*, in G. Grevi, D. Helly e D. Keohane (a cura di), pp. 69-114.
- Grillot, S.R., W.C. Paes, H. Risser e S.O. Stoneman (2004), *A Fragile Peace: Guns and Security in Post-conflict Macedonia*, Ginevra, Small Arms Survey, special report n. 4, giugno.

- Gros-Verheyde, N. (2010), *Le budget 2010 de la gestion civile de crise : 02% du budget européen*, disponibile su internet: <<http://bruxelles2.over-blog.com/article-1-41897621.html>>, accesso effettuato il 20 luglio 2010.
- Hartley, K. e T. Sandler (1999), *Nato Burden Sharing: Past and Future*, in «Journal of Peace Research», 36, 6, pp. 665-680.
- International Crisis Group (2002), *Policing the Police in Bosnia: a Further Reform Agenda*, Bruxelles, ICG, Balkans report n. 130, 10 maggio.
- Ioannides, I. (2006), *EU Police Mission Proxima: Testing the 'European' approach to Building Peace*, in A. Nowak (a cura di), pp. 69-86.
- Juncos, A. (2007), *Police Mission in Bosnia and Herzegovina*, in E. Gross e M. Emerson (a cura di), *Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans*, Bruxelles, Centre for European Policy Studies, pp. 46-80.
- Kaplan, L.S. (1999), *The Long Entanglement: Nato's First Fifty Years*, Westport, Praeger.
- Keohane, R. (1984), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press.
- Keohane, R. e J. Nye (1977), *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown & Co.
- Kihlgren, L. (2008), *Missioni Pesd in corso*, Roma, Istituto Affari Internazionali, Osservatorio sulla Difesa Europea, giugno.
- Locatelli, A. (2007), *The Technology Gap in Transatlantic relations: A Cause of Tension or a Tool of Cooperation?*, in «Journal of Transatlantic Studies», 5, 2, pp. 133-154.
- Locatelli, A. e M. Testoni (2009), *Intra-Allies Competition and Alliance Durability: The Case for Promoting a Division of Labour among NATO Allies*, in «European Security», 18, 3, pp. 345-362.
- Lucarelli, S. e I. Manners (2006), *Values and Principles in European Foreign Policy*, London, Routledge.
- Mascia, A. (2007), *La Dimensione Civile della Gestione delle Crisi nel Quadro della Pesd: Realtà e Prospettive*, Torino, Centro Studi sul Federalismo, research papers, agosto.
- Mauil, H. (1990), *Germany and Japan: The New Civilian Powers*, in «Foreign Affairs», 69, 5, pp. 91-106.
- Menin, D. (2004), *Interventi civili nei conflitti e nelle crisi: l'Europa fa progressi, gli USA la (in)seguono*, Roma, Centro Studi Difesa Civile, editoriale speciale, dicembre.
- Muehlmann, T. (2008), *Police Restructuring in Bosnia-Herzegovina: Problems of Internationally-led Security Sector Reform*, in «Journal of Intervention and State-Building», 2, 1, pp. 1-22.
- Murdock, J. e T. Sandler (1984), *Complementarity, Free Riding, and the Military Expenditures of Nato Allies*, in «Journal of Public Economics», 25, 1-2, pp. 83-101.
- Novoseloff, A. (2002), *The ESDP: Current Issues and Objectives*, presentazione allo Henry L. Stimson Center's Future of Peace Operations Project, Roundtable on European Capacities for Peace Operations, Washington DC, 25 novembre.
- Nowak, A. (2006), *Civilian Crisis Management within ESDP*, in Id. (a cura di), pp. 15-38.
- Nowak, A. (2006) (a cura di), *Civilian Crisis Management: the EU Way*, Parigi, Institute for Security Studies of the EU, chaillot paper n. 90.
- Oneal, J.R. e M.A. Elrod (1989), *Nato Burden Sharing and the Forces of Changes*, in «International Studies Quarterly», 33, 4, pp. 435-456.
- Overhaus, M., (2007), *The Emerging Security Role: European Security and Defense Policy and the Western Balkans*, in «Foreign Policy in Dialogue», 8, 23, pp. 39-48.

- Owen, J.M. IV (2001/2002), *Transnational Liberalism and U.S. Primacy*, in «International Security», 26, 3, pp. 117-152.
- Pape, R.A. (2005), *Soft Balancing Against the United States*, in «International Security», 30, 1, pp. 7-45.
- Paul, T.V. (2005), *Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy*, in «International Security», 30, 1, pp. 46-71.
- Perito, R., M. Dziedzic e B. DeGrasse (2004), *Building Civilian Capacity for US Stability Operations. The Rule of Law Component*, Washington DC, US Institute of Peace, special report, novembre.
- Rintakoski, K. e M. Autti (2007), *Transatlantic Co-operation in Civilian Crisis Management. Best Practices in Building Capabilities and Planning for Action*, Bruxelles, Crisis Management Initiative, workshop report, 8 novembre.
- Robertson, G. (2009), *Obama's Message on Security Should Be Candid*, in «Financial Times», 2 aprile.
- Schmitt, E. (2006), *2,000 More M.P.'s Will Help Train the Iraqi Police*, in «The New York Times», 16 gennaio.
- Schulze, K.E. (2009), *The Aceh Monitoring Mission*, in G. Grevi, D. Helly e D. Keohane (a cura di), pp. 265-274.
- Telò, M. (2005), *Europe: A Civilian Power? EU, Global Governance and World Order*, London, Palgrave Macmillan.
- Thompson, M. (2010), *As Afghan Role Dwindles, Doubts Grow About NATO's Future*, in «Time», 1 marzo.
- US Department of State (2005), *United States Participation in International Police (CIVPOL) Missions*, Washington DC, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 25 maggio.
- Vircoulon, T., (2009), *The EU Police Mission in Kinshasa-DRC (EUPOL Kinshasa) and the EU Police Mission in RD Congo (EUPOL RD Congo)*, in G. Grevi, D. Helly e D. Keohane (a cura di), pp. 221-230.
- Walt, V. (2009), *Afghanistan and NATO: Is Europe Up to the Fight?*, in «Time», 3 aprile.
- Whitman, R. (1998), *From Civilian Power to Superpower? The International Identity of the European Union*, Basingstoke, Macmillan.

Appendice I. Il campo di esistenza di δ .

In (6) abbiamo indicato il valore di δ come compreso tra 0 e 1. Ci si permetta ora di fornire una semplice dimostrazione. Anzitutto, esplicitiamo i termini della disequazione (6):

$$\delta > \frac{\frac{\pi_u - \pi_m}{\pi_s - \pi_{ns}}}{\frac{\pi_u - \pi_m}{\pi_s - \pi_{ns}} + 1} \quad (6)'$$

Semplici passaggi ci portano a:

$$\delta > \frac{\pi_u - \pi_m}{\pi_s - \pi_{ns} + \pi_u - \pi_m} \quad (6)''$$

Ora, se indichiamo $\pi_u - \pi_m$ con a e $\pi_s - \pi_{ns}$ con b l'equazione diventa:

$$\delta > \frac{a}{b + a} \quad (7)$$

Ora è più facile individuare il campo di esistenza di δ . Quando il vantaggio derivante dal sostegno è nullo, ovvero è indifferente, per l'America, che l'Unione Europea scelga di sostenere o meno gli Stati Uniti, allora b è uguale a 0. La disequazione si riduce dunque ad a/a , cioè a un valore unitario. In questo caso, non esiste valore di δ tale da rendere possibile la cooperazione. Se in vantaggi futuri sono nulli, non c'è fattore di sconto che valga a farli diventare appetibili.

Viceversa, quando i vantaggi della cooperazione sono molto grandi, b tende ad aumentare, mentre a scema. Il denominatore, in una parola, aumenta sempre più, mentre il numeratore diviene sempre più piccolo. Il rapporto, dunque, tende a zero. In questo secondo caso, anche per bassi valori del tasso di sconto, la cooperazione diventa allettante. Se l'aiuto altrui genera grandi vantaggi, anche una politica poco lungimirante può decidere che l'alternativa migliore è cooperare.

Appendice II. L'equilibrio cooperativo in un gioco reiterato.

Sopra, abbiamo detto che quando la condizione del *folk theorem* è verificata ci troviamo in una condizione simile al gioco della figura 3, ovvero che la disequazione (6) è verificata. La condizione del *folk theorem* può essere indicata come segue:

$$(\pi_m + \pi_s) \frac{1}{1-\delta} > (\pi_u + \pi_s) + (\pi_u + \pi_{v_s}) \frac{\delta}{1-\delta} \quad (8)$$

Il membro di destra indica i vantaggi derivanti dallo sfruttamento del sostegno europeo, per un periodo, sommato ai vantaggi della defezione bilaterale per i restanti periodi. Il membro di sinistra indica i vantaggi derivanti dalla cooperazione per ogni periodo. Possiamo riscrivere la disequazione come segue:

$$(\pi_m + \pi_s) + (\pi_m + \pi_s) \frac{\delta}{1-\delta} > (\pi_u + \pi_s) + (\pi_u + \pi_{ns}) \frac{\delta}{1-\delta} \quad (8)'$$

Otteniamo:

$$\frac{\delta}{1-\delta} > \frac{\pi_u - \pi_m}{(\pi_m + \pi_s) - (\pi_u + \pi_{ns})} \quad (8)''$$

Per facilitare il confronto, riordiniamo come segue:

$$\frac{\delta}{1-\delta} > \frac{\pi_u - \pi_m}{(\pi_s - \pi_{ns}) + (\pi_m - \pi_u)} \quad (9)$$

Ora prendiamo l'equazione 5), dalla quale abbiamo derivato la 6):

$$\frac{\delta}{1-\delta} > \frac{\pi_u - \pi_m}{\pi_s - \pi_{ns}} \quad (5)$$

Ora, sappiamo dal nostro modello che per l'America $\varpi(m)$ è minore di $\varpi(u)$. Dunque, il denominatore di (9) è minore di quello di (5), mentre i numeratori si equivalgono. Ne consegue che ogni volta che (9) è vera, anche (5) deve essere vera. Poiché (6) deriva da (5), ogni tasso di sconto intertemporale che verifichi (9) deve essere tale da soddisfare anche la condizione indicata da (6).