

**Alla ricerca dell'autonomia strategica: lo Strategic compass e i suoi possibili effetti sui rapporti fra Unione Europea, Stati Uniti e NATO**

Dopo la presentazione del 15 novembre, secondo il calendario stabilito a suo tempo, la prima metà del 2022 dovrebbe vedere l'adozione da parte degli organi competenti della 'bussola strategica' ('Strategic compass') della UE. È un appuntamento importante sulla strada che dovrebbe portare l'Unione allo sviluppo di una sua autonomia strategica. In questo ambito, le funzioni della 'bussola' sono diverse. Secondo l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, essa deve fornire all'Unione una "guida operativa per [...] il processo decisionale [...] in materia di sicurezza e difesa", rispondendo a tre domande-chiave: "Quali sfide e minacce dobbiamo affrontare [come Unione]? Come possiamo mettere insieme al meglio le nostre risorse e gestirle efficacemente? E quale è il modo migliore per proiettare l'influenza dell'Europa come attore regionale e globale?" (Borrell, 2021a). L'obiettivo di fondo è favorire l'emergere di una cultura della sicurezza comune fra i diversi membri ma, soprattutto, garantire una maggiore coerenza fra l'ambiente strategico, il livello di ambizione dell'azione comune e i mezzi per realizzare tale azione. In questo senso, la 'bussola' si propone come elemento di raccordo e coordinamento dei documenti sinora prodotti per dare corpo all'azione dell'UE in tema di sicurezza e difesa. In altre parole, essa è chiamata a svolgere una duplice funzione. Da una parte, deve contribuire allo sviluppo di un approccio coerente alle iniziative di difesa esistenti e al rafforzamento della politica di sicurezza e difesa dell'Unione, alla luce delle minacce e delle sfide che questa sta affrontando. Dall'altra, muovendo da un'analisi dettagliata di queste minacce, deve concorrere a definire orientamenti politici e obiettivi dell'azione comune nelle quattro dimensioni del *crisis management*, della resilienza, dello sviluppo delle capacità e delle *partnership* (Zandee *et al.*, 2021).

Come spesso accade con i temi legati alla politica europea di sicurezza e difesa, si tratta di obiettivi ambiziosi, almeno sulla carta. Negli ultimi mesi, poi, il tema della 'bussola' e della sua adozione si è sempre più strettamente intrecciato con quello dello sviluppo a breve termine di una vera capacità operativa europea: quella che l'Alto rappresentante, nei giorni del ritiro delle truppe statunitensi da Kabul, ha identificato in un 'First entry force' di almeno 5.000 uomini da impiegare come forza di reazione rapida in caso di crisi (Fubini, 2021; Borrell, 2021b; in realtà il tema della First entry force era già stato sollevato nei mesi precedenti, quando l'Alto rappresentante aveva fatto propria la proposta per la sua costituzione avanzata dal c.d. 'Gruppo dei 14'<sup>1</sup> al Consiglio dei ministri della Difesa europei del 6 maggio). Questa associazione ha contribuito ad aumentare la visibilità della 'bussola' e a caricare la sua approvazione di nuove attese. D'altra parte, essa ha contribuito anche a portare il dibattito su un terreno assai più delicato. Negli ultimi quattro/cinque anni, le iniziative per cercare di raggiungere una 'vera' capacità operativa europea sono proliferate sia dentro, sia fuori l'Unione. Tutte queste iniziative hanno finito, però, per scontrarsi, prima o poi, con resistenze che ne hanno frenato lo sviluppo. Se l'approvazione delle 'bussola' appare, quindi, scontata, intorno alla sua concreta implementazione potrebbero sorgere problemi. Alcuni Paesi, ad esempio, hanno già avanzato riserve riguardo al progetto ed espresso il timore che una maggiore autonomia strategica europea possa tradursi in un ridimensionamento del ruolo della NATO. Allo stesso modo, altri Paesi hanno criticato il fatto che tale autonomia trasferirebbe troppo potere alle istituzioni comuni a scapito di quelle nazionali (Terlikowski, 2021).

Intorno alla possibilità che la 'Bussola strategica' possa accelerare il processo di costruzione di una 'Europa della Difesa' sembra, quindi, che si stiano addensando le prime nubi. D'altra parte,

---

<sup>1</sup> Il 'gruppo dei 14' comprende Austria, Belgio, Cipro, Germania, Grecia, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica Ceca, Slovenia e Spagna.

le implicazioni di un insuccesso sarebbero potenzialmente gravi. Come è stato sintetizzato: “Un compromesso al ribasso [...] potrebbe ridurre notevolmente il valore dell'intero esercizio e portare a un altro documento senza alcun impatto reale sulla capacità militare europea” (Terlikowski, 2021: 4). È stato sottolineato da tempo (ad es., Fiott, 2021) che la capacità di coinvolgere in maniera efficace gli Stati membri rappresenta un elemento centrale per il successo dell'iniziativa. Tuttavia, sulla possibilità che anche questo impegno condiviso possa permettere il superamento nel breve periodo delle divisioni esistenti in materia di difesa comune, esistono consistenti riserve. Negli incontri avuti agli inizi di ottobre, i vertici dell'Unione hanno messo in luce come ancora sembri mancare una visione condivisa dei tratti di una ipotetica difesa comune e del modo in cui questa si dovrebbe rapportare con gli Stati Uniti e la NATO. In una Unione Europea spesso contestata per la sua mancanza di trasparenza e per il suo basso profilo democratico, inoltre, la dimensione della Difesa è forse quella che maggiormente sfugge al dibattito pubblico; uno stato di cose che influisce sulla possibilità di costruire intorno ai temi della ‘bussola’ il necessario *engagement*. Anche in questo caso, si tratta di un problema di natura *latu senso* politica: “la politica di sicurezza e difesa dell'UE è diventata riserva d'élite dell'alta politica, della tecnocrazia e degli interessi industriali: [una condizione] che la priva delle energie necessarie ad alimentare la sua legittimità democratica e a garantirle il sostegno dell'opinione pubblica” (Brzozowski, 2021).

Un altro rischio è quello della duplicazione. Negli anni passati, l'Unione ha già prodotto una lunga serie di documenti per definire le sue ambizioni e il suo ruolo sulla scena internazionale, a partire dalla *EU Global Strategy*<sup>2</sup> del 2016, che dello ‘Strategic compass’ è il riferimento centrale. Il valore della ‘bussola’ risiede, quindi, nella capacità di offrire ‘qualcosa di nuovo’ rispetto a questi documenti, in particolare una definizione più concreta e precisa degli obiettivi in essi elencati e del modo in cui questi possono essere effettivamente perseguiti. In questa prospettiva, è stato rilevato come una ‘bussola’ efficace possa contribuire anche a una migliore allocazione delle risorse che in modo crescente sono state attribuite alla difesa comune e come essa possa favorire un migliore coordinamento dei progetti a livello di Cooperazione strutturata permanente (PESCO) (Scazzieri, 2020), accrescendo, in questo modo, l'efficienza complessiva del sistema. Ancora una volta, il nodo centrale è trovare un punto di equilibrio credibile fra le molte anime della Difesa europea e le loro priorità non di rado in conflitto. L'atteggiamento dell'attuale amministrazione statunitense potrebbe favorire questo processo. In varie occasioni, il Presidente Biden si è espresso a favore di un possibile rafforzamento del ruolo militare dell'Europa (ad es., Herszenhorn 2021a; Baron, 2021; per un giudizio critico su questa posizione cfr. Kochis, 2021). Tuttavia, in un incontro con i vertici NATO, il Segretario alla Difesa, Lloyd Austin, sembra anche avere suggerito la possibilità che la posizione di Washington continui ad essere più di tacito supporto che di attivo coinvolgimento (Herszenhorn, 2021b): un atteggiamento ‘attendista’ che potrebbe influire negativamente su un processo rispetto al quale le divisioni fra i Paesi europei e le loro difficoltà a mettersi d'accordo su un set di impegni condiviso ha svolto spesso una forte azione frenante.

---

<sup>2</sup> *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Testo disponibile al sito: [https://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf) [data di consultazione: 18 novembre 2021].

## **Bibliografia**

Baron, K. (2021). Biden Just Gave France Something More Valuable than a Submarine Contract, in *Defense One*, 22 settembre. Testo disponibile al sito: <https://www.defenseone.com/ideas/2021/09/biden-just-gave-france-something-more-valuable-submarine-contract/185560/> [data di consultazione: 18 novembre 2021].

Borrel, J. (2021a). A Strategic Compass for Europe, in *Project Syndicate*, 12 novembre. Testo disponibile al sito: <https://www.project-syndicate.org/commentary/eu-strategic-compass-by-josep-borrell-2021-11> [data di consultazione: 18 novembre 2021].

Borrell, J. (2021b). Europe, Afghanistan Is Your Wake-Up Call, in *The New York Times*, 1° settembre. Testo disponibile al sito: <https://www.nytimes.com/2021/09/01/opinion/afghanistan-europe-nato.html> [data di consultazione: 18 novembre 2021].

Brzozowski, A. (2021). EU leaders caught in either-or argument over European defence strategy, *Euractiv*, 6 ottobre. Testo disponibile al sito: <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/eu-leaders-caught-in-either-or-argument-over-european-defence-strategy/> [data di consultazione: 18 novembre 2021].

Fiott, D. (2021). *The EU's Strategic Compass for Security and Defence: What Type of Ambition is the Needle Pointing to?*, CSDS Policy Brief N. 2021/02, Centre for Security, Diplomacy and Strategy - Brussels School of Governance, Brussels. Testo disponibile al sito: [https://pism.pl/publications/In\\_Search\\_of\\_Direction\\_EU\\_Strategic\\_Compass](https://pism.pl/publications/In_Search_of_Direction_EU_Strategic_Compass) [data di consultazione: 18 novembre 2021].

Fubini, F. (2021). Borrell: "Afghanistan una catastrofe, l'Europa ha le sue responsabilità. All'Ue serve una forza di primo intervento", in *Corriere della Sera*, 30 agosto. Testo disponibile al sito: [https://www.corriere.it/economia/finanza/21\\_agosto\\_30/borrell-afghanistan-catastrofe-europa-crei-forza-primo-intervento-d045301e-0904-11ec-92ce-f1aac6dc2317.shtml](https://www.corriere.it/economia/finanza/21_agosto_30/borrell-afghanistan-catastrofe-europa-crei-forza-primo-intervento-d045301e-0904-11ec-92ce-f1aac6dc2317.shtml) [data di consultazione: 18 novembre 2021].

Herszenhorn, D.M. (2021a). Biden urged to push EU to be a military power, in *Politico*, 2 giugno. Testo disponibile al sito: <https://www.politico.eu/article/report-joe-biden-should-push-eu-to-become-a-global-military-power-nato-defense/> [data di consultazione: 18 novembre 2021].

Herszenhorn, D.M. (2021b). US defense chief says EU must choose own new military capabilities, in *Politico*, 22 ottobre. Testo disponibile al sito: <https://www.politico.eu/article/us-defense-secretary-lloyd-austin-eu-military-capabilities-nato/> [data di consultazione: 18 novembre 2021].

Kochis, D. (2021). *Did Joe Biden Just Give a Green Light to an EU Army?*, The Heritage Foundation, Washington, DC, 27 settembre. Testo disponibile al sito: <https://www.heritage.org/europe/commentary/did-joe-biden-just-give-green-light-eu-army> [data di consultazione: 18 novembre 2021].

Scazzieri, L. (2020). *Can the EU's Strategic Compass steer European defence?*, CER Bulletin N. 134, Centre for European Reform, London et al., 30 settembre. Testo disponibile al sito: [https://www.cer.eu/sites/default/files/bulletin\\_134\\_article3\\_LS.pdf](https://www.cer.eu/sites/default/files/bulletin_134_article3_LS.pdf) [data di consultazione: 18 novembre 2021].

Terlikowski, M. (2021). *In Search of Direction: EU Strategic Compass*, PISM Policy Paper N. 9 (195), PISM – The Polish Institute of International Affairs, Warsaw. Testo disponibile al sito: [https://pism.pl/publications/In\\_Search\\_of\\_Direction\\_EU\\_Strategic\\_Compass](https://pism.pl/publications/In_Search_of_Direction_EU_Strategic_Compass) [data di consultazione: 18 novembre 2021].

Zandee, D. *et al.* (2021). *The EU's Strategic Compass for security and defence. Squaring ambition with reality*, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', The Hague. Testo disponibile al sito: [https://www.clingendael.org/sites/default/files/2021-05/Report\\_The\\_EUs\\_Compass\\_for\\_security\\_and\\_defence\\_May\\_2021.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2021-05/Report_The_EUs_Compass_for_security_and_defence_May_2021.pdf) [data di consultazione: 18 novembre 2021].