



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

policy paper

*Junius*

**Garanzie europee per un trattato  
di pace in Ucraina**

Febbraio 2023 - n. 55





La serie **Policy Paper** del Centro Studi sul Federalismo comprende analisi e ricerche applicate nel campo del federalismo nazionale e sovranazionale che mirano a stimolare il dibattito accademico e politico attraverso la presentazione di dati, idee e proposte originali.

JUNIUS è uno pseudonimo celebre, qui reso necessario dalla professione dell'autore/autrice.

## **Garanzie europee per un trattato di pace in Ucraina**

*Junius*

La discussione aperta da Jürgen Habermas, con un articolo uscito su *Süddeutsche Zeitung*<sup>1</sup>, sulla necessità di avviare trattative di pace tra Ucraina e Russia, apre due questioni importanti anche per il federalismo europeo: in primo luogo, quale ruolo possa e debba giocare l'Unione Europea al tavolo delle future trattative; in secondo luogo, se l'Unione Europea - nata come potenza civile di pace - possa e debba assumere compiti di garanzia che implicino, proprio nel meccanismo di esecuzione dell'accordo di pace, una minaccia credibile di un possibile ingresso in guerra. Sono temi su cui, esplicitamente o implicitamente, si è discusso anche alla recente Conferenza sulla Sicurezza, a Monaco di Baviera.

### **Una garanzia militare europea all'Ucraina**

La tesi che vorrei sviluppare è che l'unico modo effettivo con cui l'Unione Europea possa oggi contribuire alla pace in Ucraina è quello di creare una sua forza militare, che garantisca che il successo difensivo di Kyiv non venga posto

in discussione tra qualche mese o anno a causa di una nuova offensiva russa. Per raggiungere la pace, non basterà dunque all'Unione offrire all'Ucraina una prospettiva politica, ovvero la possibilità di divenire subito parte della Comunità politica europea e poi, in tempi ragionevolmente brevi, membro pieno dell'Unione Europea. Occorrerà che l'Unione divenga anche una potenza militare.

Guardiamo le cose dal punto di vista di Kyiv. Mi sembra ovvio che: (a) l'Ucraina non potrà fidarsi della Russia, dato che l'accordo del 1994 (Memorandum di Budapest) che affidava proprio alla Russia il compito di garantirne la sicurezza è stato da essa violato nel 2014 e nel 2022; (b) l'Ucraina potrà contare a pieno sull'Unione Europea solamente se quest'ultima avrà acquisito un ruolo geopolitico di primo piano, anche nel campo della sicurezza. Il ruolo dell'Unione è fondamentale, dal momento che gli Stati Uniti - oggi il maggiore contributore esterno alla difesa dell'Ucraina - potrebbero essere presto distratti da problemi di coesione politica interna come pure dall'aggravarsi delle questioni geopolitiche nel Sud Pacifico.

Quando faccio riferimento a una capacità difensiva europea, non penso alla forza operativa d'intervento rapido di 5000 uomini, prevista dalla "Bussola strategica" e approvata dal Consiglio europeo di Versailles nel marzo dell'anno scorso. Un anno di guerra sul suolo ucraino ha cambiato la realtà. La forza europea dovrà avere capacità tali da poter respingere un nuovo tentativo russo di invasione.

La forza europea avrà un doppio compito. In primo luogo, l'Europa metterà a disposizione le sue truppe per un man-

dato forte di *peace enforcement* nel Donbass e in Crimea dopo il cessate al fuoco, come pure per garantire l'inviolabilità dei confini (che siano i confini esterni oppure la linea di cessate il fuoco, come fecero gli Stati Uniti militarizzando il 38° parallelo dopo il cessate il fuoco in Corea nel 1953). Se si pensa all'esperienza dei Balcani, la presenza militare sul terreno di garanti esterni è essenziale, dopo la fine del conflitto, per evitare che la guerra si riaccenda. In secondo luogo, l'Europa fornirà garanzie militari di sicurezza effettiva all'Ucraina al momento della conclusione della pace. L'Ucraina è candidata all'ingresso nell'Unione ed è ovvio che l'Unione Europea - nella prospettiva dell'allargamento - si ponga il problema di difendere il proprio territorio futuro.

Solamente il dispiegamento di una forza europea e una garanzia del suo impiego a difesa dell'Ucraina potranno convincere Kyiv di potere disporre di un futuro certo di libertà e benessere in un'Europa sovrana. A tal punto gli ucraini potranno fare le loro scelte in piena libertà sulla conclusione di un accordo di pace e sulle concessioni che essi vorranno fare. Con una garanzia europea, sarà anche più facile per l'attuale governo convincere la propria popolazione della necessità di confermare il trattato di pace, possibilmente con un referendum.

### **La posta in gioco per l'Europa**

Se l'Europa non saprà dare agli Ucraini questa garanzia di sicurezza grazie a proprie forze armate, non solamente essa ridurrà le possibilità di concludere il conflitto, ma confermerà la propria irrilevanza su questioni di sicurezza, an-

che là dove i propri interessi primari sono in gioco. E confermerà in parte la narrativa putiniana sull'Europa.

Che cosa cerca di ottenere Putin? La riapertura dell'esito della guerra fredda, segnato dallo scioglimento dell'Unione Sovietica nel 1992. Il recupero dello status di superpotenza. La capacità della Russia di dettare tempi e modi dei grandi processi globali (ad esempio, l'uscita del mondo dalle energie fossili e il dialogo nord-sud) secondo i propri interessi. Mosca ha in mente di concludere la guerra d'Ucraina con un accordo di pace firmato dalla Russia con gli Stati Uniti, in una specie di nuova Yalta che riconosca il suo ruolo neo-imperiale in un'area di influenza cui l'Occidente non deve avere accesso. Perseguire una pace russo-americana significa per Mosca anche affermare che l'Ucraina, smembrata e impoverita, non diverrà mai un attore politico con cui trattare alla pari. Agli occhi di Mosca sarà al massimo considerata una terra di nessuno, in attesa di essere nuovamente assorbita nel mondo russo.

Quanto all'Europa, la Russia di Putin da tempo non vuole riservare ad essa alcun ruolo di partenariato; l'Unione è vista semplicemente come una marionetta americana, al cui smembramento Putin ha cercato di contribuire negli anni, finanziando tutti i leader e i partiti o movimenti sovranisti anche nel tentativo di vendicare lo scioglimento dell'Unione Sovietica. La sua idea, del resto, è che l'Unione non contribuisca più da decenni a difendere i veri valori degli europei, che sarebbero ormai invece tutelati solamente dalla civiltà russa. Il ministro degli esteri Lavrov ha sostenuto più volte, a partire dal marzo 2021, che i rapporti tra

Russia e Unione europea si sono ormai esauriti. Quale mai potrebbe essere il ruolo dell'Unione Europea in una trattativa di pace, secondo la Russia? Probabilmente, nessuno. Al massimo, almeno io credo, Mosca potrebbe chiedere all'Unione Europea di giocare un ruolo come fonte di finanziamento per la ricostruzione regionale (un compito del tutto superiore alla capacità finanziaria della Russia): un Bancomat, per alleggerire le conseguenze finanziarie del conflitto.

A differenza di quanto si può credere a Mosca, l'Unione Europea ha dato invece prova in quest'anno di guerra di un'insperata capacità politica. E tuttavia, smentire a pieno la concezione putiniana dell'Unione renderà necessario un ulteriore cambio di passo con la sua storia. Infatti, l'Unione ha dato cattiva prova di sé in passato, laddove si trattava di decidere di guerra e di pace.

Nel Medio Oriente l'Unione Europea è stata effettivamente solo un Bancomat per sostenere l'Autorità palestinese, non essendo mai stata riconosciuta come controparte seria da Israele. Del resto, l'Unione Europea non ha mai offerto (e non ne ha mai avuto l'intenzione né i mezzi) garanzie di sicurezza a Israele di tale quantità e qualità che potessero dare agli europei un ruolo effettivo nel processo di pace. I sostenitori in Europa del dialogo tra israeliani e palestinesi hanno sperato invano che fosse sufficiente parlare ad ambo le parti di pace e istituzioni comuni, utilizzando trasferimenti finanziari come incentivo. Purtroppo, in uno degli angoli più violenti del mondo, per poter contare bisogna saper far uso della forza. Gli israeliani avrebbero ascoltato

gli europei solo quando si fossero convinti che la propria sicurezza sarebbe dipesa anche da loro.

Anche nei Balcani l'Europa ha fatto assai male. La guerra civile in Bosnia ed Erzegovina e i conflitti tra Serbia e Croazia e Serbia e Kosovo sono state guerre interne europee. Ma, alla fine, sono stati gli Stati Uniti a dover intervenire per concluderle, utilizzando la Nato. Competeva invece all'Europa impedire lo spargimento di sangue o comunque arrestarlo, anche con strumenti militari. L'idea che gli europei potessero sempre e solo muoversi nel quadro di mandati multilaterali globali di difficile negoziazione, e solamente con missioni di pace, ha compromesso la loro capacità di controllare il processo. Il fatto che, a 28 anni dalla pace di Dayton, non tutti i Balcani siano ancora all'interno dell'Unione sotto una garanzia di pace europea è il segno della nostra decennale debolezza. Non siamo stati al passo con la storia a Sebrenica nel 1995, ma anche quando — dieci o vent'anni dopo — abbiamo lasciato passare un'infinità di tempo nel dialogo di pre-adesione con gli Stati eredi della Jugoslavia e abbiamo così favorito il ritorno del nazionalismo come elemento di riferimento identitario in Serbia.

Insomma, in un mondo di pace all'Unione è sufficiente proporre gli allargamenti e le associazioni per poter raggiungere obiettivi di stabilizzazione regionale. Là dove vige invece una situazione di guerra, l'Europa deve disporre di una capacità militare per poter raggiungere obiettivi di pace. Raggiungere questo stadio di integrazione non è in contraddizione con i 70 anni di pace goduti dall'Europa all'interno dell'Unione.

## **La lezione del processo d'integrazione europea**

Gli errori in Medio Oriente e nei Balcani sono conseguenze della miopia politica degli europei nei corsi dei decenni, ma anche di alcune valutazioni inesatte sul passato stesso dell'Unione Europea. Anche i federalisti devono riflettere sulle condizioni che hanno permesso il processo di integrazione europea.

Posti di fronte alle tragedie della storia, gli europei sono spesso sembrati paralizzati, come se l'uso della forza fosse sempre illegittimo. Hanno però dimenticato che una condizione fondamentale per l'unità europea è stata la sconfitta militare di nazismo e fascismo da parte degli Alleati. Una disfatta totale, irrimediabile, concretizzatasi nell'occupazione e nel pieno controllo del territorio di Germania e Italia, nello scioglimento dei partiti totalitari, nell'istituzione di quadri istituzionali democratici totalmente rinnovati e nel controllo militare per decenni di leve importanti di potere da parte dei vincitori, fino a quando il successo di quelle democrazie è apparso certo. Nell'Europa occidentale, la gestione da parte americana di questo processo di eradicazione di nazismo e fascismo ha reso possibile l'avvio dell'integrazione europea.

Insomma, la sconfitta totale di Germania e Italia (materializzata con l'uso della forza) è stata la condizione necessaria (anche se non sufficiente) perché gli europei riscoprissero quello che li univa. Solamente a questa condizione è avvenuto il miracolo: una volta sconfitto e debellato il totalitarismo, francesi, belgi, lussemburghesi e olandesi han-

no potuto e voluto fidarsi di tedeschi e italiani ed aprire con loro un nuovo capitolo di storia comune. Nessun esito diverso della Seconda Guerra Mondiale avrebbe reso possibile il processo di integrazione europea.

## Conclusione

È la storia che crea le condizioni entro la quali si sviluppa la volontà degli uomini. E dunque determina lo sviluppo dei processi politici.

Da un anno siamo coinvolti contro la nostra volontà in un episodio di guerra di incredibile violenza. Per evitare che questo sia l'avvio di una fase di autodistruzione del pianeta, bisognerà ricreare un sistema di sicurezza globale che infonda nuove certezze e permetta ai popoli di dedicarsi appieno alle sfide globali, in uno spirito di nuova fratellanza. Ma per poterlo fare bisognerà che l'Unione Europea possa emergere come un attore geopolitico globale. E perché ciò accada, bisogna che l'Unione Europea dia oggi garanzie di sicurezza all'Ucraina, che presto sarà parte integrale dell'Unione. In tal modo l'Europa sconfiggerà il progetto neo-imperiale putiniano e sarà in grado di influenzare l'accordo di pace tra Ucraina e Russia, creando anche le basi per la ripresa di un dialogo - dopo la caduta del regime attuale - con quest'ultima.

Dovremo occuparci di guerra e pace in Ucraina per decenni. Dovremo difenderla, dovremo garantirla, dovremo ricostruirla, dovremo integrarla. E quello rimarrà un fronte caldo. E sarà la questione attorno al quale si giocheranno non solamente il successo o la sconfitta del processo

politico europeo, ma anche la speranza di risposte globali a problemi globali.

Per quel che riguarda i prossimi passi, occorre fare presto. Sebbene si tratti di un bene pubblico europeo, per creare una forza militare comune non si può aspettare una revisione dei Trattati. Occorrerà molta flessibilità, accettando l'idea che questo obiettivo sia realizzato, in un primo momento, combinando trasferimenti dagli Stati membri (ad esempio, una percentuale fissa delle spese di difesa a livello nazionale), aumenti delle risorse proprie dell'Unione (aggiornando gli accordi già presi per fornire una risposta europea al Covid nel luglio 2020) e pieno impiego di tutti i meccanismi istituzionali esistenti. Poi verrà il momento di razionalizzare il tutto in un quadro politico federale.

---

1 Jürgen Habermas, "Ein Plädoyer für Verhandlungen", *Süddeutsche Zeitung*, 14.02.2023 (pubblicato online dallo stesso quotidiano anche in inglese, con il titolo "A Plea for Negotiations"). In Italia l'intervento è stato pubblicato da *la Repubblica* il 19.02.2023, con il titolo "Europa tra Guerra e Pace".

## CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Il **Centro Studi sul Federalismo (CSF)** è stato istituito nel novembre 2000. Oggi è una fondazione costituita dalla Compagnia di San Paolo, dalle Università degli Studi di Torino, di Pavia, di Milano e dal Politecnico di Torino.

La sua attività è incentrata sulla ricerca interdisciplinare, la documentazione e l'informazione sul federalismo interno e sovranazionale, gli sviluppi dell'integrazione europea, il governo della globalizzazione.

Il CSF pubblica **Commenti, Policy Paper, Research Paper**, libri nella collana "**Federalism**", le riviste **The Federalist Debate** e **Perspectives on Federalism**. Per maggiori informazioni si veda il sito: **[www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it)**



## **CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO**

Piazza Vincenzo Arbarello, 8  
10122 Torino - ITALY  
Telefono 011 670 5024  
[info@csfederalismo.it](mailto:info@csfederalismo.it)  
[www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it)  
 [@CSFederalismo](https://twitter.com/CSFederalismo)