



*LECTIO MAGISTRALIS* di  
**Lamberto Zannier**

## **UN'ANALISI DELLA SITUAZIONE DELLA SICUREZZA IN EUROPA: OCCORRE AGGIORNARE GLI STRUMENTI DELLA DIPLOMAZIA?**

L'attuale scenario della sicurezza europea è senza dubbio il più complesso che la comunità internazionale abbia avuto di fronte dal tempo della guerra fredda. L'Europa assiste a una crescita senza precedenti di minacce alla sicurezza provenienti da diverse direzioni, che coinvolge una molteplicità di attori a vari livelli. Da un lato, vi è il rischio di una rimessa in discussione della rilevanza dei principi fondamentali che hanno contribuito per decenni a mantenere la stabilità in Europa. Il conflitto armato è divenuto ancora una volta una realtà sul nostro continente ed è riemersa una divisione est-ovest che si sta progressivamente approfondendo. Dall'altro, nel mondo globalizzato di oggi, le minacce transnazionali come il terrorismo, l'estremismo violento, la criminalità organizzata, le minacce informatiche e il traffico di droga, armi e persone, nonché emergenti sfide globali alla sicurezza favorite dalla povertà, dalla pressione demografica, dai cambiamenti climatici, dalla migrazione e dalla crisi eco-

nomica globale influenzano sempre più le nostre società. Questa molteplicità di minacce e sfide è troppo vasta e troppo complessa per essere fronteggiata da un singolo paese o da una singola organizzazione internazionale, ma richiede strategie complesse e politiche articolate e creative, che coinvolgano coalizioni di attori nazionali e internazionali, anche attraverso partnerships pubbliche e private e mobilitino la società civile.

## IL RITORNO DELLA GEOPOLITICA

C'è chi sostiene che stiamo assistendo all'inizio di una nuova guerra fredda e che occorre riaggiornare le nostre strutture di sicurezza per prevenirla in maniera più efficace. In realtà, è proprio la crisi di una serie di strumenti che la comunità internazionale aveva messo a punto durante la Guerra Fredda, a cominciare dai grandi accordi sul disarmo, sia nucleare che convenzionale, a non contribuire più in maniera efficace alle politiche intese ad assicurare stabilità negli equilibri militari. L'assunto fondamentale che la fine della Guerra Fredda abbia inaugurato una fase duratura di stabilità si è in realtà rivelato solo parzialmente corretto.

Da un lato, le istituzioni europee ed euratlantiche si sono allargate verso oriente in assenza di un vero dibattito con la Russia. Dall'altro, l'aspettative che le nuove frontiere sorte dalla trasformazione di delimitazioni amministrative interne alla Jugoslavia e all'Unione Sovietica venissero pienamente riconosciute sulla base dei Principi della Carta delle Nazioni Unite e dell'Atto Finale di Helsinki che si riferisce esplicitamente all'inviolabilità delle frontiere si sono rivelate fallaci. In alcuni casi queste frontiere erano state disegnate e successivamente modificate con disinvoltura dalla leadership di questi Paesi in una logica di mantenimento di equilibri di potere e influenza al loro interno, come avvenne per la Crimea, negli anni '50, senza tenere troppo conto della storia dei territori e della composizione etnica delle popolazioni, e senza considerare l'impatto di questi cambiamenti sullo sviluppo socioeconomico e sul tessuto sociale degli stessi.

Appare oggi evidente che le radici dell'attuale crisi sono ben più profonde di quanto non fosse stato compreso inizialmente. Il conflitto in Ucraina è soltanto il più recente ed il più evidente tra i sintomi di un disagio profondo legato all'evoluzione dell'architettura di sicurezza europea nella fase successiva alla conclusione della guerra

fredda, come conseguenza dell'allargamento dell'Unione Europea e della NATO verso est, che è stato condotto in assenza di un di un approfondito confronto con la Russia sui nuovi assetti a seguito della conclusione della Guerra Fredda. Narrative completamente diverse e prospettive divergenti in merito alla crisi e alle sue origini stanno alimentando diffidenza e tensioni. Nell'OSCE, l'organizzazione presso la quale opero oggi, l'ultima dichiarazione politica congiunta dei Ministri degli Esteri risale al 2002. Dopo di allora, nonostante l'impegno delle Presidenze che si sono susseguite, non si è più riusciti a concordare linee comuni in tema di cooperazione per la sicurezza europea. Assistiamo invece a condizioni di crescente polarizzazione e confronto. Occorre interpretare in questa luce – e non come una mera incapacità della comunità internazionale di risolvere crisi protratte – le difficoltà a progredire verso la soluzione di una serie di crisi regionali più o meno congelate in Moldova o nel Caucaso Meridionale, con la periodica ripresa dei combattimenti, come nel caso della Georgia-Ossezia del Sud nel 2008 e negli scorsi mesi nella regione del Nagorno-Karabakh.

È stato con la crisi in Ucraina che si è compreso che le radici di questi conflitti avevano molti elementi in comune e risalivano, in definitiva, a una mancanza di vera riconciliazione alla fine della guerra Fredda e alla conseguente assenza di un clima di fiducia e vera cooperazione nei rapporti intraeuropei. La Russia, in particolare, ha manifestato una sempre più aperta insofferenza verso i processi di allargamento delle istituzioni europee e euroatlantiche verso l'Est, percepiti come potenzialmente lesivi dei propri interessi di sicurezza, e ha quindi avviato una serie di processi collaborativi nello spazio euroasiatico con l'intento di stabilire una zona di cooperazione e di progressiva integrazione in un'area vitale per la propria sicurezza.

Mentre l'occidente ha sempre fermamente respinto la nozione che la Russia potesse avere un "droit de regard" in merito all'allargamento delle istituzioni euroatlantiche, l'assenza di un reale dialogo su questo punto non ha fatto altro che accrescere apprensioni e sospetti da parte di Mosca. Sospetti che sono sempre stati sottovalutati, così come è stato mal compreso il fatto che con la fine della guerra fredda la Russia non era affatto tornata allo stato di potenza regionale, quale era alla vigilia della rivoluzione di ottobre, ma che, mantenendo un seggio permanente nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU e un arsenale nucleare di tutto rispetto, si riteneva tuttora un o dei garanti dell'ordine mondiale.





UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI DI TRIESTE

*Laurea magistrale ad honorem in  
Scienze Internazionali e Diplomatiche  
a Lamberto Zannier*

*Proclamazione  
dei Dottori di Ricerca  
"Condnation Day"*

12 luglio 2018



L'annessione della Crimea, condotta in aperta contravvenzione con i principi fondamentali del diritto internazionale (anche per il fatto che è avvenuto ad opera di una potenza "garante" della sovranità Ucraina in forza del Memorandum di Budapest del 1994 sulle condizioni della denuclearizzazione di questo stato ex-sovietico) colse la comunità internazionale di sorpresa. I segnali di "early warning" non erano mancati in passato, anche se l'Ucraina stessa ne aveva negato la rilevanza, ma anche in questo caso l'occidente aveva sottovalutato il nervosismo di Mosca legato alla prospettiva di un possibile avvicinamento dell'Ucraina alla NATO e il rischio di una perdita di controllo della sua vitale base militare a Sebastopoli. Nell'OSCE, già al tempo della presidenza italiana nel '94, si era cominciato a mettere a fuoco il potenziale problema della Crimea, legato, oltre alla questione di Sebastopoli, alla presenza di una consistente componente etnica russofona, fortemente autonomista. Un fattore di ulteriore complessità era la preoccupante situazione della minoranza tartara che già in era sovietica era stata vittima di deportazioni di massa. Questi potenziali problemi indissero l'OSCE ad aprire una missione in Ucraina (1994-1995) localizzandola proprio in Crimea, a Sinferopol. La presenza internazionale, pure rilevante, non durò a lungo. Nel 1998 il governo ucraino ritenne che non vi fosse più ragione di mantenere l'ufficio in Crimea pretese il suo trasferimento a Kiev.

In realtà, l'Ucraina è un paese che ha mostrato in maniera particolarmente vistosa le vulnerabilità e i rischi di instabilità riscontrati in altri paesi in transizione, con debolezza dello stato di diritto e della governance democratica ed economica, corruzione diffusa e una funzione giudiziaria largamente influenzata dai poteri politici. L'impatto delle poche e tardive riforme è stato modesto, anche se abbiamo assistito a un più forte impegno in tempi recenti, ma il Paese soffre di una struttura di potere che si è perpetuata per oltre un ventennio con una gestione di fatto della cosa pubblica da parte di un gruppo ristretto di oligarchi che in negoziato tra loro determinano di fatto le sorti e gli orientamenti del Paese. Su questo sfondo si è aperta l'altra, profonda ferita, quella del conflitto nella regione del bacino del Don, che mostra, in maniera drammatica, le profonde divisioni apparse non solo sul territorio ucraino, ma nei rapporti tra est e ovest in Europa.

Anche in questo caso, vi erano state chiare avvisaglie di queste divisioni, risalenti al tempo della cosiddetta rivoluzione arancione del 2004, da cui uscì una leadership

pro-occidentale, che a lungo termine deluse, tuttavia, per la sua incapacità di varare quelle riforme di cui il Paese aveva urgente bisogno. La parentesi riformista fu venne chiusa proprio dal principale oppositore del movimento arancione, Yanukovich, a dimostrazione di quanto ancora fosse importante e influente in Ucraina la parte del Paese che favoriva un forte ancoraggio con la Russia, in contrapposizione alla parte occidentale pro europea.

Nel 2013, anno in cui l'Ucraina rivestiva la presidenza di turno dell'OSCE, avevo visto da vicino come la leadership ucraina, influenzata dalle scelte degli oligarchi, aveva gestito la decisione strategica di procedere alla conclusione di un Accordo di Associazione al Vertice UE di Vilnius. Avevo però rilevato una grande attenzione da parte della leadership del Paese a mantenere un'equidistanza tra Europa e Russia, con ripetute dichiarazioni, sia del Presidente Yanukovich che del Ministro degli Esteri Kozhara, secondo cui non vi era incompatibilità tra un approfondimento dei rapporti con l'Unione Europea e la preservazione di una stretta cooperazione con la Russia, eventualmente anche attraverso l'adesione all'Unione Doganale. Su questo punto la Commissione Europea era peraltro molto ferma: vi era incompatibilità tra i due processi e toccava a Kiev di chiarire senza ambiguità quale sarebbe stato il suo futuro orientamento. L'imposizione di questa scelta - un'approccio tecnocratico che prevalse su considerazioni politiche che avrebbero consigliato di lasciare spazi alla dirigenza ucraina per riorientare più gradualmente le relazioni esterne del Paese - finì con l'essere uno dei momenti scatenanti della crisi.

In quel periodo, il Presidente Yanukovich era probabilmente la figura meglio in grado di traghettare Ucraina verso l'Europa proprio perché rappresentava la parte più filo-russa della società ucraina. Questa strategia invece fallì perché Yanukovich non aveva previsto la durissima reazione di Mosca alla prospettiva di un avvicinamento dell'Ucraina alla UE. Quando quest'ultima si mostrò non in grado di offrire a Kiev un pacchetto di aiuti che fosse all'altezza di quello offerto dalla Russia, Yanukovich, fortemente condizionato da una difficile situazione economica e dalla sua totale dipendenza energetica dalla Russia, si trovò costretto ad accettare le condizioni offerte dal presidente Putin e abbandonare per il momento il programma europeo, cercando di rinviare la firma delle annunciate intese a un momento successivo. L'annuncio, del tutto inaspettato, ebbe un effetto drammatico, la gente uscì nelle strade, Maidan

prese avvio e di fatto fu l'inizio della fine per il Presidente.

La crisi successiva fu una conseguenza diretta di questi elementi. Maidan finì con l'evolversi – con l'aperto sostegno dell'occidente e l'altrettanto palese ostilità russa - in un movimento popolare che portò all'uscita di scena di Yanukovich e alla costituzione di un governo pro occidentale, immediatamente contestato dall'opposizione, che in quel momento vantava ancora la maggioranza in parlamento. A fronte di questa difficile situazione, falliti i tentativi di mediazione da parte dell'Unione Europea, fu l'OSCE l'unica organizzazione a trovare lo spazio politico necessario per veicolare una presenza della comunità internazionale sul terreno in una fase in cui, dopo l'annessione della Crimea, si registravano crescenti segni di instabilità nella regione orientale del bacino del Don. L'impegno dell'OSCE si articolò progressivamente in due filoni di attività: un meccanismo di consultazioni politiche – il cosiddetto gruppo di Contatto Trilaterale (GCT) – per la negoziazione delle misure di attuazione delle intese maturate all'interno del cosiddetto Gruppo di Normandia (che comprende Germania, Francia, Federazione Russa e Ucraina): e un'operazione civile di osservazione sul terreno – la Missione di Monitoraggio Speciale (SMM) – varata nel marzo 2014, che ha superato di recente le mille unità di personale. Gli accordi di Minsk del Settembre 2014, resi necessari dal progressivo allargamento del conflitto, portarono a un rallentamento dell'azione militare e assegnarono nuovi compiti alla SMM, che ha gradualmente assunto un ruolo di facilitazione per l'attuazione delle intese sul terreno, in una situazione purtroppo caratterizzata da perdurante instabi-



lità, da ripetuti incidenti e dal progressivo deterioramento delle condizioni di vita per gli abitanti delle regioni orientali dell'Ucraina, molti dei quali hanno dovuto cercare rifugio nelle regioni circostanti o in Russia.

Il conflitto nell'Ucraina sud-orientale rappresenta un esempio significativo del nuovo tipo di conflitti ibridi con cui la comunità internazionale

si dovrà sempre più di frequente confrontare in futuro. Gruppi paramilitari, che avevano assunto lo controllo di edifici pubblici e stazioni radiotelevisive, si sono rapidamente equipaggiati con armamenti pesanti e contano su un costante rifornimento di carburante e munizioni. Il conflitto si è gradualmente allargato sul territorio, vi è una evidente presenza di combattenti stranieri, in larghissima parte russi, ma non vi è traccia di formazioni militari russe in quanto tali, e questo consente alla Russia di negare il proprio formale coinvolgimento, anche in presenza di numerose indirette indicazioni che il sostegno ai gruppi ribelli provenga proprio dal territorio della Federazione Russa. Con il passare dei

mesi, i separatisti hanno rafforzato il loro controllo sulle istituzioni locali e hanno istituito strutture locali di autogoverno. La formula di una presenza civile internazionale – in contrapposizione a un'ipotetica forza di pace militare, che gli Ucraini avrebbero preferito, ma che avrebbe potuto portare a incidenti con i separatisti - si è in definitiva mostrata adeguata per consentire un'osservazione per quanto possibile obiettiva (anche se parziale, date le frequenti limitazioni alla libertà di movimento degli osservatori) degli sviluppi in questa area. In definitiva, in questo come per ogni conflitto, la comunità internazionale può svolgere un ruolo di facilitazione per la com-



prensione della situazione sul terreno e di mediazione per la composizione del conflitto, ma non può sostituirsi alle parti nel dialogo politico per la risoluzione del conflitto.

In futuro, occorrerà una riflessione approfondita sugli strumenti per la prevenzione e la gestione delle crisi. Da un lato, occorrerà investire ancora più risorse per l'allerta precoce e la prevenzione e in meccanismi per investigare i crimini umanitari. Il limite ultimo resta quello della riluttanza dei governi nazionali ad accettare un ruolo più incisivo delle strutture multilaterali nel dare deguito ai segnali di allerta precoce, in quanto essi intravedono in questo il rischio di una cessione di sovranità. È tuttavia proprio in questa direzione che occorre muovere. Questo anche uno dei messaggi chiave emersi dal Vertice Umanitario ONU svoltosi a Istanbul lo scorso mese. Ancora una volta, le lezioni apprese dalla crisi Ucraina confermano l'esigenza di operare per anticipare le crisi – è stata infatti l'Ucraina stessa a negare il potenziale problema della Crimea e a prevenire quella che veniva vista come un'ingerenza della comunità internazionale allorchè si avvertiva la necessità di sostegno esterno per stimolare il dialogo interno al Paese in una situazione in cui si avvertiva il montare di pressioni sociali in concomitanza della proteste di Maidan.

Nel più ampio contesto europeo, dobbiamo inoltre intensificare gli sforzi per ristabilire condizioni favorevoli per superare le divisioni e ripristinare un clima di cooperazione e riconoscere una comune responsabilità per ricreare condizioni di stabilità ed operare per il rafforzamento della sicurezza. Come punto di partenza, occorrerà mantenere aperti il dialogo e i canali di comunicazione, valorizzando metodi di lavoro basati sul consenso e strutture inclusive come quelle dell'OSCE. È questa la pregiudiziale necessaria per cercare di superare le nuove divisioni e ristabilire i principi fondamentali e le regole che rendono le relazioni internazionali più strutturate e più prevedibili. Strumenti elaborati durante la Guerra Fredda, come le misure di disarmo e fiducia in campo militare non funzionano più in maniera efficace. L'iniziativa NATO per la creazione di difese antimissile in Romania e Polonia è stata accolta con aperta ostilità da parte della Russia, che ha reagito con l'avvio di un programma di ammodernamento di armamenti sia convenzionali che nucleari. Vi è il rischio concreto di una corsa al riarmo e di una erosione progressiva degli accordi di disarmo nucleare. In questo clima di crescente antagonismo occorre rilanciare il metodo cooperativo.

Ciò può essere realizzato solo attraverso l'attento bilanciamento di un multilateralismo rafforzato e una forte leadership politica. È innegabile che il ritorno alla geopolitica stia riducendo gli spazi per politiche cooperative: non possiamo tuttavia imputare la difficoltà del dialogo all'inefficienza delle strutture di sicurezza che abbiamo sviluppato nel corso degli anni, e che devono invece venire preservate e potenziate. Per ripristinare la sicurezza e rafforzare la stabilità in Europa attraverso il dialogo e la cooperazione è dunque, ora più che mai, necessario un impegno collettivo più determinato.

## LE MINACCE GLOBALI

Crescente diffidenza, politiche conflittuali e un indebolimento del rispetto dei principi e degli impegni di Helsinki e del concetto OSCE di sicurezza globale hanno ostacolato la cooperazione anche in settori di interesse comune. L'importanza di sostenere un impegno di lungo termine appare ancora più evidente se passiamo a trattare delle nuove sfide alla sicurezza, le minacce transnazionali e le sfide globali. Si tratta di fenomeni complessi, che richiedono strategie ampie ed articolate, e che in alcuni casi non vengono immediatamente ricondotti al campo della sicurezza, come nel caso dei cambiamenti climatici che vengono trattati principalmente come un dossier economico ambientale, ma che sono destinati nel tempo ad avere sempre più evidenti implicazioni per la sicurezza nel medio e lungo termine.

Le cause profonde di queste nuove sfide non sono univoche, ma sono generalmente riconducibili ai processi di globalizzazione dell'economia, all'impatto delle nuove forme di comunicazione, e, più in generale, alla difficoltà delle società di adattarsi alla loro sempre più rapida evoluzione.

In un certo senso, l'avvento del nuovo secolo e il tragico attacco alle Torri Gemelle di New York nel Settembre 2001 hanno segnato l'avvento di una nuova fase di minacce globali. Il fenomeno del terrorismo ha introdotto un elemento di insicurezza più imprevedibile e altrettanto difficile da inquadrare nel contesto delle tradizionali politiche di sicurezza e difesa. La recente ondata di attentati in Europa e il fenomeno dei cosiddetti "foreign fighters" ci deve far riflettere. L'emarginazione nelle nostre società produce instabilità e povertà e induce a comportamenti di rigetto dei valori stessi della società che spesso sfociano in radicalismo anche violento. Se da un lato dob-





biamo dunque accrescere la vigilanza a migliorare gli strumenti di lotta al terrorismo, anche in chiave di più efficace collaborazione internazionale, la risposta più appropriata a lungo termine deve restare l'impegno a creare società pacifiche e aperte alla diversità, con attenzione per i diritti umani e tolleranza verso le minoranze. Abbiamo peraltro anche una precisa responsabilità di investire di più nel settore dell'educazione per facilitare l'integrazione delle minoranze ma anche aiutarle a meglio comprendere il contesto sociale, di tradizioni, di cultura e storia nel quale si devono inserire.

La complessità del dibattito sulle cause e le conseguenze del massiccio flusso di rifugiati e migranti che ha interessato il continente europeo negli ultimi anni, fenomeno strettamente connesso con le minacce transnazionali e le sfide globali alla sicurezza, esemplifica bene la difficoltà per la comunità internazionale di fornire risposte comuni e o quantomeno coordinate. Dobbiamo anche sforzarci di guardare al di là dell'urgenza della situazione attuale e riconoscere che la migrazione continuerà a porre delle sfide, oltre che a offrire delle opportunità, alle nostre società per il prossimo futuro.

Per assicurare una risposta efficace, dobbiamo innanzitutto riconoscere quali sono le cause profonde della migrazione, quali i conflitti, la povertà, le pressioni demografiche, il cambiamento climatico e la scarsità di risorse naturali. Occorre un approccio globale e coordinato allo sviluppo sostenibile per far fronte a questi fattori strutturali di instabilità e insicurezza in modo effettivo e globale. L'ONU sta aprendo la strada con la sua Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile, che rappresenta per noi una tabella di marcia da seguire. Ma la portata e la natura di questi cambiamenti richiedono l'unione delle forze e la creazione di sinergie attraverso le frontiere, tra le regioni e tra le organizzazioni internazionali.

Migranti e i rifugiati troppo spesso diventano vittime di reti della criminalità organizzata, che li sfruttano e abusano di loro a fini di lucro. Molti di essi si trovano spesso in balia di passatori di migranti e trafficanti di esseri umani e potrebbero essere costretti a compiere attività illegali. Donne e minori non accompagnati sono particolarmente vulnerabili. D'altro canto, l'infiltrazione di terroristi nei flussi migratori che raggiungono l'Europa, incluso il ritorno di combattenti terroristi stranieri, è una possibilità che non possiamo ignorare. La radicalizzazione e l'estremismo violento da

un lato, e le reazioni razziste e xenofobe dall'altro, rappresentano una crescente minaccia alla sicurezza e alla stabilità che non si limita ai confini nazionali ed è esacerbata dalle attuali pressioni migratorie. L'entità stessa di questo afflusso di persone grava inoltre pesantemente sugli sforzi nazionali e regionali volti a gestire tale flusso migratorio e sta deteriorando le relazioni tra gli Stati confinanti in Europa.

Occorre moltiplicare gli sforzi per affinare i nostri strumenti di contrasto a queste minacce, assegnando priorità alla lotta contro la tratta di esseri umani, la criminalità organizzata e il terrorismo, e per promuovere allo stesso tempo la tolleranza e la non discriminazione, il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, al fine di rendere le nostre società più inclusive.

Anche su questi temi vi è molto spazio per un ruolo forte del multilateralismo. L'OSCE può fornire un buon esempio del ruolo di un'organizzazione regionale. Mentre si investe per rafforzare gli strumenti di contrasto al crimine, allo stesso tempo si valorizzano gli aspetti umanitari e di impatto sociale. Il dialogo aperto su questi temi è fondamentale, perchè non si può lasciare spazio per interpretazioni divergenti di questi fenomeni, che finiranno con l'ostacolare il perfezionamento di strategie comuni. L'OSCE – che l'Italia si è offerta di Presidere nel 2018 - sta facendo la sua parte. Stiamo costruendo partenariati vasti e strategici e intensificando il nostro impegno con i Partner asiatici e mediterranei per la cooperazione, con i quali condividiamo sempre più preoccupazioni comuni. Stiamo altresì esplorando i modi per accrescere la cooperazione politica e operativa con altre organizzazioni internazionali e regionali, soprattutto con le Nazioni Unite, al fine di migliorare la nostra efficacia ottimizzando le risorse e ricercando complementarità. Dobbiamo anche imparare a impegnarci in modo diverso, superando le dinamiche puramente intergovernative, coinvolgendo la società civile, i media, i giovani, il mondo accademico e creando coalizioni con partner meno tradizionali come il settore privato, il mondo delle imprese e le istituzioni finanziarie. Abbiamo iniziato ad agire in tal senso all'OSCE attraverso le nostre conferenze nel quadro delle "giornate sulla sicurezza" e la nostra rete di istituti di ricerca, ma questi sono solo i primi passi. Occorre fare molto di più.

Negoziati e strutture multilaterali possono risultare efficaci solo se sono appoggiati da forti leadership politiche e dall'impegno di tutti gli attori principali. Ancora una volta, l'attuale situazione dei migranti e dei rifugiati in Europa lo dimostra chiara-

mente. Il dibattito in seno all'Unione europea su come far fronte a questa emergenza si è rivelato molto impegnativo e controverso. Il concetto di solidarietà è elusivo e gli sforzi sostenuti della Germania, in particolare, sono stati motivo di divisione. Sebbene una presa di posizione comune e una leadership dell'Unione europea siano necessarie, l'UE non può fornire tutte le risposte da sola. Occorrono anche un dialogo politico efficace, una maggiore cooperazione e più partenariati. Del resto, la migrazione riguarda tutti i paesi d'Europa, così come le regioni vicine. Attraverso il partenariato mediterraneo dell'OSCE abbiamo coinvolto i Paesi del Nordafrica in un dibattito interattivo che sfocierà in concrete attività di cooperazione. Soluzioni sostenibili alla crisi possono essere raggiunte solo attraverso una prospettiva più ampia che trascenda l'UE, coinvolgendo attori strategici a livello regionale, che possano svolgere un ruolo chiave nel sostenere lo sviluppo e l'attuazione di politiche di gestione della migrazione a lungo termine e di ampio respiro.

Ricostruire la sicurezza in Europa sarà possibile solo attraverso un approccio persistente e coordinato che coinvolga una pluralità di attori statali e non statali – comprese le organizzazioni internazionali e regionali – che operino nel quadro di coalizioni flessibili e creative a livello multilaterale, guidati da una leadership politica forte e lungimirante. Questa la sfida futura per la politica estera. Dobbiamo comprendere che stiamo vivendo in un mondo in rapida evoluzione carico di sfide alla sicurezza sempre più complesse, e dobbiamo pertanto assicurare che le nostre divergenze non ci impediscano di lavorare insieme per far fronte alle sfide globali e transnazionali che interessano la vita dei nostri cittadini e tutti gli Stati senza eccezione.

Quarant'anni fa, al tempo della firma dell'Atto Finale di Helsinki, nonostante le profonde divisioni esistenti e il rischio molto reale di fallimento, i nostri leader trovarono il coraggio di collaborare per sviluppare una visione condivisa e creare le fondamenta del sistema di sicurezza che ci è stato di grande utilità per quattro decenni, ma che ora è a rischio. Oggi abbiamo bisogno dello stesso tipo di leadership politica coraggiosa e visionaria per ripristinare la fiducia attraverso un dialogo aperto e franco, con il coraggio di anteporre il perseguimento di obiettivi comuni a interessi nazionali di breve termine e la perseveranza necessaria per costruire coalizioni che sostengano queste strategie di ampio respiro.

