

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI “FEDERICO II”



DOTTORATO IN “SCIENZA POLITICA E ISTITUZIONI IN
EUROPA”
XXV CICLO

Tesi di Dottorato

I RAPPORTI TRA L’UNIONE EUROPEA E LA NATO

Tutor

Ch.mo Prof. M. Pizzigallo

Coordinatore

Ch.ma Prof. ssa E. Chiosi

Candidato

Dott.ssa
Alessia Cherillo

Anno Accademico

2011-2012

SOMMARIO

INTRODUZIONE pag. 6

CAPITOLO I

LO SCENARIO EVOLUTIVO DELLA NATO

I PARTE: LA PROGRESSIVA EGEMONIA DEGLI USA NELLA NATO

- 1.1. *Il significato politico del patto Atlantico* pag. 10
- 1.2. *Dalla dottrina di Monroe all'interventismo americano: motivazioni della svolta* >> 11
- 1.3. *Dalla dottrina Truman al Piano Marshall: un'Europa sempre più dipendente* >> 16
- 1.4. *Il percorso verso il nuovo sistema di alleanze* >> 20
- 1.5. *Un Trattato ingannevole?* >> 33
- 1.6. *Le proteste sovietiche* >> 33
- 1.7. *Il patto da una prospettiva politica: la costituzione delle Istituzioni ed il problema dell'allargamento* >> 35
- 1.8. *L'atteggiamento statunitense successivo alla firma del Patto: il sempre più largo respiro del Piani geo-strategici* >> 39

**II PARTE: IL RAPPORTO U.E.- NATO DOPO LA GUERRA
FREDDA SECONDO LA PROSPETTIVA E LE ESIGENZE
DELLA NATO**

1.9. <i>I rapporti prima della caduta del muro: verso la fine della guerra fredda</i>	>> 46
1.10. <i>La NATO dopo il 1989</i>	>> 53
1.11. <i>La nuova struttura di comando della NATO dal 2003: verso la funzionalità</i>	>> 57
1.12. <i>Il lento cammino politico verso il pilastro europeo della NATO</i>	>> 64
1.13. <i>La struttura politica della NATO</i>	>> 68
1.14. <i>I futuri compiti della NATO dopo l'11 settembre: la fine dell'unipolarismo americano ed una svolta per la politica estera europea?</i>	>> 70

CAPITOLO II

**IL DIFFICILE CAMMINO DELL'UNIONE EUROPEA E LA
POLITICA ESTERA E DI DIFESA**

I PARTE: L'EVOLUZIONE STORICA DELL'U.E.

2.1. <i>Il patto Atlantico come passaggio chiave del processo storico evolutivo dell'integrazione europea</i>	pag. 81
2.2. <i>L'Europa verso una politica europeista</i>	>> 87

II PARTE: L'EVIDENTE PARADOSSO DELLA POLITICA DI SICUREZZA E DIFESA COMUNE

- 2.3. *Un'analisi politico-istituzionale della PSDC* >> 94
- 2.4. *Gli stravolgimenti istituzionali dopo Lisbona: verso un'autentica politica estera europea?* >> 97
- 2.5. *Riflessi esterni delle politiche di sicurezza interna: la persistente asimmetria tra i due sistemi anche dopo Lisbona* >> 102
- 2.6. *Le nuove figure istituzionali: il problema delle questioni interne* >> 105
- 2.7. *Il problema scottante dell'identità di difesa europea e le gelosie dei governi nazionali rispetto ai propri strumenti militari* >> 109

III PARTE: L'UNIONE EUROPEA ED I SUOI RAPPORTI CON LA NATO

- 2.8. *Un'Europa della difesa che non soddisfa completamente la NATO* pag. 116
- 2.9. *Il nuovo concetto strategico della NATO ed i primi passi verso una comunità di sicurezza matura* >> 124
- 2.10. *Le missioni in ambito Psdc* >> 131
- 2.11. *La posizione delle Istituzioni dell'U.E.* >> 135
- 2.12. *Quali prospettive dopo il Trattato di Lisbona?* >> 140

CAPITOLO III

I RAPPORTI TRA UNIONE EUROPEA E NATO

I PARTE: L'EVOLUZIONE STORICA DEI RAPPORTI U.E. - NATO

3.1. *L'evoluzione storica del concetto di autodifesa* pag. 145

II PARTE: GLI ACCORDI BERLIN PLUS COME SUPERAMENTO DEI NODI DA SCIogliere

3.2. *Gli Accordi Berlin Plus come superamento dei limiti politici?* pag. 152

3.3. *La cooperazione istituzionale* >> 159

3.4. *La missione Eufor Althea: i suoi nodi politici e strategici come riflesso dell'asimmetria tra carta e prassi* >> 165

3.5. *La missione EUFOR e la missione NATO: un confronto* >> 172

3.6. *La ferita della questione turco – cipriota tra i più grandi nodi politici irrisolti* >> 174

3.7. *Il problema della Turchia come rallentamento nella cooperazione* >> 185

3.8. *Il ritorno della Francia nel comando militare NATO come rafforzamento della componente europea del partenariato transatlantico* >> 187

3.9. *Il significato politico del rientro francese: una possibilità per superare l'antinomia carta/prassi* >> 191

3.10. *Le difficoltà di una pace da "imporre": un possibile scenario evolutivo* >> 193

CONCLUSIONI

pag 197

BIBLIOGRAFIA

MONOGRAFIE

pag 206

ARTICOLI

pag 210

DOCUMENTI UFFICIALI

pag 214

INTRODUZIONE

Il presente lavoro si propone di analizzare lo stato attuale delle relazioni tra l'Unione europea e la NATO perseguendo un duplice obiettivo: da un lato, l'analisi dei progressi compiuti negli ultimi anni in termini di meccanismi ed ambiti di cooperazione tra le due organizzazioni e dall'altro lo svisceramento delle problematiche ed i nodi politici irrisolti che ne ostacolano un'efficace attuazione.

L'analisi non potrà prescindere dai mutamenti che lo scenario internazionale ha subito soprattutto durante la fase successiva alla guerra fredda, fase in cui la natura sostanziale della NATO ha dovuto necessariamente tramutarsi sulla base di contingenze che imponevano una rivalutazione della sua logica di difesa.

È inevitabile approfondire il corollario di tali meccanismi evolutivi che si traduce in una diversa e più concreta cooperazione tra l'Ue e la NATO.

Eppure, anche in uno scenario del genere, si tende ancora a stigmatizzare la presenza di nodi politici e cooperativi, o ancora problematiche pratiche a cui si va spesso incontro durante le missioni stesse.

Dalle interviste condotte, si avverte ancora velata competizione tra i rappresentanti delle organizzazioni.

Rispetto alle tentazioni imperiali della NATO degli Stati Uniti, posizioni meno radicali tentano di delineare il possibile ruolo dell' Ue come alternativa a

quello svolto da Washington, mentre altri preferiscono evocare il destino comune che unisce le due sponde dell'Atlantico (nonostante il minaccioso disegno dei fondamentalisti islamici di dividerle per ridimensionare l'Occidente).

L'esperienza storico-costituzionale che contraddistingue tali sponde segna anche le differenze in termini di leadership e di percezione delle rispettive identità, il processo elettorale e le manifestazioni della vita democratica, l'articolazione sociale e le relazioni etniche nel clima di una sempre più problematica culturalità.

E' opinione diffusa che l'Ue sia un'entità lontana ed astratta, di cui i cittadini europei faticano a sentirsi realmente parte adottando, in tal modo, un atteggiamento poco partecipativo a tutti i livelli.

Comprendere il perché di tali dinamiche, riflettere sul modo in cui è avvenuta l'integrazione europea in materia di politica estera, di sicurezza e difesa ed interrogarsi sul contesto in cui è nata tale esigenza (e qui entra di scena il ruolo sempre più egemonico degli Usa) diventa determinante ai fini dell'analisi.

È un contesto del genere che spinge a riflettere sulla possibilità per la politica estera dell'Ue di costituire un credibile “contro-altare” della NATO e ad interrogarsi sulla possibilità di una presa di coscienza da parte di quest'ultima di convincersi dei vantaggi di un'intesa come condizione irrinunciabile per prevenire il tramonto dell'occidente, sul presupposto che Ue e NATO abbiano vicendevole bisogno l'una dell'altra.

Sulla base di tali elementi, l'analisi sarà incentrata in un primo momento sull'evoluzione storica delle due organizzazioni, nonché sulle aporie delle dinamiche politico-istituzionali a livello interno.

Successivamente è d'obbligo la visuale di entrambe le organizzazioni sulla cooperazione stessa, in vista di un quadro generale ed oggettivo dei relativi limiti e delle reciproche responsabilità.

Le pagine che seguono analizzano gli sviluppi ed i risultati dei rapporti tra le due organizzazioni analizzandone la competizione nel sistema internazionale nel suo complesso, attraversando le sfide che esso ha posto: la minaccia sovietica della guerra fredda, l'incertezza e l'instabilità del dopo 1989 fino ai giorni nostri.

Seguendo tale profilo, si cercherà di dimostrare come la propensione internazionale abbia influenzato la tendenza dei Paesi europei ad unirsi in forme di integrazione più o meno strette nel settore della sicurezza, nonostante si ravvisi ancora nella competizione fra gli stessi Paesi europei l'ostacolo maggiore ad un'efficace integrazione che si tradurrebbe in una più stabile cooperazione atlantica e nel ridimensionamento del ruolo statunitense.

Un'identità europea di sicurezza all'interno della NATO è un interesse comune sia degli Stati Uniti sia dell'Ue. Cresce sempre di più, in effetti, la consapevolezza di fondo che l'Ue dovrebbe aumentare il proprio contributo allo sforzo per la pace e per la sicurezza.

Tracciare prospettive risulta alquanto difficile. Si possono porre domande più che fare previsioni credibili, ma una cosa è certa: in un momento di transizione

in cui risulta arduo trovare punti fermi, il legame transatlantico viene posto come elemento fondamentale di continuità.

Occorre, tuttavia, analizzare la trasformazione dei compiti e del concetto stesso di Alleanza ed auspicare ad una nuova NATO. Una NATO che si trasformi da alleanza difensiva in grado di fronteggiare il blocco sovietico, ad un'alleanza di architettura idonea a garantire stabilità e sicurezza nell'area euro-asiatica e, dunque, al mantenimento della pace.

Si potrebbe dire che strumenti per regolare i rapporti tra le due organizzazioni in epoca contemporanea si possono intravedere nel complesso repressivo hobbesiano contro le minacce alla pace grazie ad un apparato che, se gestito in maniera unilaterale, potrebbe tradursi in egemonie imperiali; nel modello lockiano di gestione socio- politica ed economico-sociale o nell'aspirazione kantiana alla pace universale come processo sempre in fieri.

Staremo a vedere.

I CAPITOLO

LO SCENARIO EVOLUTIVO DELLA NATO

I PARTE

LA PROGRESSIVA EGEMONIA DEGLI USA NELLA NATO

1.1 *Il significato politico del patto Atlantico*

“Un sistema di sicurezza atlantico era probabilmente il solo mezzo grazie al quale si potevano indurre i francesi ad accettare la ricostruzione della Germania. Tale sistema avrebbe dato a tutte le nazioni del mondo libero quel senso di fiducia di cui essi avevano bisogno per costruire la pace nel mondo”¹.

Questo postulato, scritto dal Presidente Truman nelle sue memorie, spinge verso un'interpretazione ampia ed estesa del Patto Atlantico e suggerisce, soprattutto in relazione all'inattendibilità della garanzia militare americana, di porre l'accento in prevalenza sugli aspetti politici generali dell'accordo che si concretizzano nelle future libertà di azione, in campo internazionale, da parte dei Paesi membri che avrebbero fatto parte dell'accordo.

Bisogna, infatti, riflettere sul significato politico ed espansionistico che il patto Atlantico ebbe negli equilibri del tempo e nelle precipue influenze che, inevitabilmente, avrebbero alterato gli aspetti di politica interna di ogni Stato partner, per comprendere il senso della partecipazione degli Stati Uniti ad un

¹ E. Di Nolfo, *Dagli imperi militari agli imperi tecnologici*, Editori Laterza, Bari, 2002, p. 312.

impegno così generico ma anche così vasto e, praticamente, senza limiti di tempo.

Il trattato, in effetti, non indicava la durata dell'accordo e si limitava a prevedere che, dopo venti anni dalla firma, ciascuno dei contraenti avrebbe avuto, in modo permanente, un diritto di recesso unilaterale, un diritto che, nella storia del patto atlantico, non è mai stato esercitato.

1.2 Dalla dottrina di Monroe all'interventismo americano: motivazioni della svolta

Per quasi centocinquanta anni, in linea con la dottrina di Monroe², gli Stati Uniti non si intromisero negli affari europei.

La coerenza verso tale condotta politica fu costante e ribadita più volte, l'ultima delle quali si tradusse nel non intervento del 1914³.

² La Dottrina Monroe, sintetizzata nella frase "*L'America agli americani*", fu elaborata da John Quincy Adams, ma attribuita a James Monroe nel 1823 ed esprime l'idea che gli Stati Uniti non avrebbero tollerato alcuna interferenza o intromissione nell'emisfero occidentale da parte delle potenze europee. Inoltre, sanciva la volontà degli Stati Uniti di non intromettersi nelle dispute fra le potenze europee e fra una potenza europea e le rispettive colonie. In Europa la parentesi della Rivoluzione francese, proseguita nel periodo napoleonico, si era conclusa e le forze della Restaurazione si erano ricompattate nella coalizione antiliberalista definita Santa Alleanza. Monroe sosteneva che l'Europa non dovesse più accampare pretese non solo sugli Stati Uniti, ma su tutto il continente americano, compresa l'America latina, da poco decolonizzata. Stringendo rapporti commerciali e diplomatici con Messico, Colombia, Brasile, Venezuela e Cile, gli Stati Uniti decisero di istituire un rapporto privilegiato con i paesi liberatisi dalla dominazione coloniale. La questione meriterebbe una trattazione maggiormente ampia che non è possibile porre in essere in questa sede. Per un'esauritiva analisi della Dottrina di Monroe, cfr: A. Aquarone, *Le origini dell'imperialismo americano*, Il Mulino, Bologna, 1973; H. Kissinger, *L'arte della diplomazia*, Sperling Paperback, Milano, 2004; P. Bairati, *I profeti dell'impero americano*, Einaudi, Torino, 1975; J.L. Thomas, *La nascita di una potenza mondiale*, Il Mulino, Bologna, 1988; D. B. Davis e David H. Donald, *Espansione e conflitto: gli Stati Uniti dal 1820 al 1877*, Il Mulino, Bologna, 1988; B. Cartosio, *Gli Stati Uniti contemporanei*, Giunti, Firenze, 2002; P. Kennedy, *Ascesa e declino delle grandi potenze*, Garzanti, Milano, 2001.

La situazione cambiò allorché il vuoto di potenza che si venne a creare alla vigilia del secondo conflitto mondiale li portò a valutare l'ipotesi di cambiare rotta (intrapresa anche dalla convinzione che gli inglesi avessero ancora un primato di interessi e di presenza nell'area⁴) per impedire che gli equilibri nel Mediterraneo precipitassero⁵.

Furono tre i motivi che determinarono l'evoluzione dello scenario in tal senso: la strategia militare adottata, la situazione socio-economica in evoluzione e la necessità di assumere decisioni circa il governo delle zone liberate, soprattutto in Italia, dove si sarebbe potuta presentare l'eventuale nascita di un pericoloso vuoto politico e sociale difficilmente colmabile in tempi stretti e dove si sarebbe potuta facilmente insediare la minaccia comunista.

Un'accresciuta ed intensa presenza statunitense divenne prioritaria nella misura in cui si trattò di sostenere economicamente, e non solo, le popolazioni di queste regioni.

Inoltre, la penuria di uomini e di mezzi rendeva sempre più difficile per Londra farsi carico da sola delle responsabilità nell'area del bacino, sicuramente molto più amplificate e complesse dal punto di vista socio-economico.

Nel giro di pochi mesi si determinò una convergenza di intenti nella strategia relativa al Mediterraneo centrale ed alla sponda più ad est anche per rimarcare, in questo secondo caso, un più sicuro e netto confine politico soprattutto per prevenire eventuali influenze provenienti da tale area, soprattutto sovietica.

³ *Foreign Relations of the United States*, 1914, Washington, p.906.

⁴ E. Morison, *The Mediterranean in Politics*, Oxford University Press, Oxford, 1938.

⁵ E. Morison, *Operations in North African Waters*, Little & Brawn, New York, 1947, p. 254.

Resa più forte e più stabile la collaborazione anglo-americana, un teatro di prevalenti interessi inglesi divenne una responsabilità anche statunitense in virtù di una più accresciuta cointeressenza politica nello scenario europeo. Del resto, il crollo politico e militare dell'Italia, aveva alterato radicalmente i rapporti di forza per il vuoto venutosi a creare dall'uscita di scena di una delle potenze dell'Asse.

Si capovolse una situazione protrattasi per oltre un secolo: anche gli Stati Uniti, nella guerra contro i nazi-fascisti, si erano interessati alla regione (anche se soltanto per motivi strategici), mentre Mosca manifestava un'accresciuta attenzione soprattutto per l'area Mediterranea in quanto essa assumeva un eccellente varco militare.

La gestione dell'Italia non apparve come un fatto isolato⁶, ma un elemento nodale per le conseguenze di più larga scala sulle relazioni anglo-americane e sulle ripercussioni che dalla Jugoslavia si sarebbero riverberate in tutti i Balcani, in Grecia⁷ ed in Turchia, dove, appunto, era stata costante l'attenzione

⁶ L'Italia fu messa di fronte ad una scelta definitiva per il suo futuro anche se il clima di benevolenza dimostrato dagli Stati Uniti, in considerazione degli sforzi fatti dalla penisola e dalle vicende legate alle elezioni del 1948, tendeva a mutare per la prudenza imposta a Washington dagli alleati europei più importanti nei confronti di Roma. In questo frangente, fu decisivo l'aiuto della Francia che, per ovvi motivi di interesse nazionale, era disposta a sostenere l'Italia per allargare l'Alleanza al Mediterraneo e di conseguenza anche all'Algeria. A Washington, rispetto alle perplessità di Kennan, il quale considerava gli inconvenienti che avrebbe determinato l'ammissione dell'Italia alla NATO, Acheson, nella funzione di segretario di stato poco incline a sottomettersi ai condizionamenti dei responsabili del proprio Dipartimento, stila per il presidente un memoriale nel quale analizza i vantaggi ed i rischi dell'inclusione della penisola.

Egli non fa mistero dell'inaffidabilità italiana nelle due guerre mondiali, ma evidenzia le conseguenze negative di un'esclusione, in particolare il raffreddamento con la Francia, ritardi nelle trattative, pubblicità negativa circa i contrasti tra Alleati. Alla fine Truman accetta la tesi dell'inserimento dell'Italia come il male minore, considerando anche la rilevante posizione geopolitica della penisola. Questo punto sarà sufficientemente approfondito nei paragrafi successivi. Sul punto: S.Romano, *Guida alla politica estera italiana*, Rizzoli, Milano, 1993, p.45.

⁷ W.H. McNeill, *The Greek Dilemma*, Lippincott Company, London, 1947.

della Russia zarista. Proprio il paventato pericolo dell'affacciarsi dell'Unione Sovietica nell'area, rese più complicato il tentativo di coordinare l'azione anglo-americana.

Londra da sempre temeva la presenza di Mosca nella regione contro cui, da sola, non poteva competere.

Occorreva, però, convincere l'opinione pubblica statunitense, la quale riteneva le preoccupazioni inglesi non compatibili con un'alleanza bellica.

Col passar dei mesi, la preminenza delle responsabilità finanziarie ed economiche rese gli Stati Uniti un soggetto sempre più impegnato nella sistemazione politica dell'Italia, dove era necessario radicare l'opzione democratica con l'aggravarsi dell'instabilità nel Mediterraneo in funzione anche del pericolo moscovita.

Fu, dunque, la pressione sovietica, che assumeva sempre di più il tono di una vera e propria minaccia, a costringere Washington a dedicare crescente attenzione all'Europa per sostenere le ragioni di chi temeva l'espansionismo di Mosca.

Del resto le questioni italiana, jugoslava e greca conferivano una particolare urgenza a questo tipo di problemi mentre l'armata rossa avanzava in Romania e Bulgaria, facendo prevedere un suo congiungimento con le truppe di Tito.

Si accentuarono i sospetti che contribuirono a ridimensionare ancor più la politica tripartita ufficiale⁸. Chi riteneva che si dovesse ancora utilizzare la forza militare per sconfiggere Hitler, evocava priorità non condivise dalle popolazioni del Mediterraneo, le quali sollecitavano la presenza statunitense, l'unica forza disponibile da poter contrapporre alle pretese sovietiche.

Dopo le sconfitte e le macerie determinate dalla tragica conclusione della seconda guerra mondiale, i maggiori statisti dei Paesi dell'Europa occidentale convennero sulla necessità di rafforzare una coesione politica collettiva e con un più forte apparato difensivo facendo leva su più innovativi, e più opportuni, strumenti di forza che trovava la sua naturale convergenza nell'aiuto della superpotenza militare d'oltre oceano. Del resto, a questo punto, risultava impossibile, e forse anche sterile ed inefficace, ritornare alla politica d'equilibrio prebellica per la definitiva rottura della collaborazione tra est ed ovest. Le capacità militari degli eventuali contraenti europei erano insufficienti per far fronte alle insidie provenienti dall'Unione Sovietica, rendendo imprescindibile, e necessaria, la presenza statunitense come collante di ogni alleanza politica e militare.

⁸ Spesso non coincidevano le vedute presso il pubblico statunitense e quello inglese, divergenze testimoniate da un'affermazione successiva di Churchill, quando tutti in Occidente condividevano le scelte collegate alla dottrina Truman. "We felt at that time (...) The attitude of the State Department was critical (...) Even President Roosevelt, whom I had kept constantly informed about our Greek policy, remained silent (...)". Cit. su New York Times, 11 Aprile, 1947.

1.3 Dalla Dottrina Truman al Piano Marshall: un'Europa sempre più dipendente

La determinazione nel sostenere i popoli liberi che resistono alla tentazione di soggiogamento effettuati da una parte di minoranze armate o mediante pressioni esterne⁹ fu evidente il 12 marzo 1947¹⁰, quando il presidente Truman annunciò in un celebre messaggio al Congresso degli Stati Uniti tale linea e quando divenne manifesto per tutti e soprattutto per gli stati europei, che la grande alleanza era finita e che sarebbe sfociata in una diversa era di tensioni, una guerra fredda tra le due superpotenze: un conflitto espresso, in termini ideologici, come lotta tra il mondo della libertà inneggiato da Washington e il mondo del socialismo reale postulato da Mosca.

⁹ La dottrina Truman è ampiamente sviscerata in: O. Bariè, *Gli Stati Uniti nel secolo XX, tra leadership e Guerra Fredda*, Marzorati, Milano, 1992. La rigida contrapposizione ideologica fra ortodossi (a favore degli Usa) e revisionisti (a favore dei sovietici) ha investito singoli aspetti e momenti della guerra fredda, come la dottrina Truman. Circa la credibilità della nuova politica pacifista statunitense e sovietica, si consiglia la lettura delle equilibrate e meditate riflessioni di R. Aron, *Pace e guerra tra le nazioni*, 1962, ed. it. 1970 a cui fecero riscontro in difesa del punto di vista sovietico quelle di U. Schmiederer e, a supporto delle tesi statunitensi, quelle di R.V. Allen.

¹⁰ Winston Churchill già con il discorso tenuto a Fulton, nel Missouri, il 5 marzo 1946, invitò gli USA a mettersi a capo di una crociata contro “la nuova tirannide”, incarnata dalla Russia sovietica e, in qualche modo, diede l’avvio alla “guerra fredda”. Ma, secondo alcuni storici, il discorso fu solo un primo importante segnale di ciò che prima era stato considerato sotterraneo o occasionale. La contrapposizione di fondo tra il mondo comunista e gli USA esisteva già dagli anni della guerra e si era approfondita immediatamente dopo; il mutamento di indirizzo della politica statunitense, divenuto sempre più esplicito a partire dalla presidenza Truman, evidenziava questa contrapposizione. Churchill non era più il primo ministro della Corona (era uscito sconfitto dalle elezioni del 26 luglio 1945) presentava il proprio intervento come quello di un privato cittadino inglese, ma il suo prestigio era ancora intatto agli occhi del mondo, tanto è vero che, mentre parlava, Truman gli sedeva accanto sul palco del Westminster College. Quello di Churchill fu un discorso duro che, nel ribadire il valore della libertà, attaccò le strutture politiche della Russia sovietica definite antidemocratiche e, riconoscendo agli Stati Uniti un ruolo egemone nella politica mondiale, attribuì alla democrazia americana la direzione della lotta contro quel sistema di governo che da Stettino a Trieste aveva creato regimi polizieschi nascondendosi dietro a “una cortina di ferro”. Per un’analisi approfondita della questione: Da Jalta a Fulton, in *Le origini della guerra fredda nella corrispondenza dei Tre Grandi*, a cura di G.Gattei, La Nuova Italia, Firenze, 1975.

Sul piano prettamente militare, gli americani affrontarono la situazione preparando e potenziando le loro armi nucleari già sperimentate contro il Giappone mettendo in ginocchio le popolazioni del “Sol levante” e andando incontro, come si disse, al “rischio calcolato” di una guerra distruttiva, così come già tragicamente sperimentata su Hiroshima e Nagasaki.

I russi, dal canto loro, si impegnarono anch’essi nella gara nucleare, per cui pervennero nel 1949 al possesso della bomba atomica, mettendosi alla pari con i potenti rivali e pareggiandone i conti dal punto di vista strategico- militare.

L’astuta ed accorta politica diplomatica ed economica della superpotenza americana fu estremamente attiva nel porre in atto un “gioco” che potesse attirare ancora di più le simpatie degli statisti europei.

Tanta generosità era dettata da un calcolo politico. Gli aiuti accordati ai paesi dell’occidente europeo per la loro ricostruzione costituivano un’efficace protezione contro la “tentazione comunista”¹¹.

Nei riguardi dell’Europa “atlantica” da essi controllata, infatti, gli Stati Uniti non si limitarono ad enunciare la “dottrina Truman” ma concertarono, sempre nel 1947, un grande piano di aiuti economici (sottoforma di “sovvenzioni” e non di prestiti) che, dal nome dell’allora segretario di Stato George Catlett Marshall, fu detto Piano Marshall¹².

¹¹ Depressioni economiche, disoccupazione di massa, sono mali curabili, aveva insegnato Keynes nel 1936, mediante una politica di piena occupazione e di controllo del mercato.

¹² Lo *European Recovery Program* (ERP) prevede alla fine uno stanziamento di poco più di 17 miliardi di dollari per un periodo di quattro anni. Con l’obiettivo di favorire una prima integrazione economica nel Continente, nacque contestualmente al Programma anche l’*Organization for European Economic Cooperation* (OOEC, in italiano OECE), organismo sostanzialmente tecnico in cui i programmatori inviati da Washington cercarono di spingere gli

Consapevoli che la crisi economica avrebbe favorito l'avanzata del comunismo nei paesi europei prostrati dalla guerra, gli USA non scorsero miglior mezzo per il contenimento del potere sovietico che quello di favorire il ritorno di normali condizioni economiche nel mondo, senza le quali non possono esservi né stabilità politica né sicurezza di pace : la ricostruzione dell'Europa secondo i moduli della modernizzazione capitalista rappresentava un'arma efficace contro il comunismo¹³.

Anche per queste ragioni gli Stati Uniti decisero di accollarsi il peso della ricostruzione, predisponendo un piano di intervento aperto a tutti i paesi.

Va sottolineato che, con esso, i dirigenti americani intesero anche e soprattutto salvaguardare il sistema capitalistico, assicurando agli Stati Uniti lo smaltimento delle eccedenze produttive e mantenendo alta, con i crediti concessi all'Europa, la richiesta di prodotti statunitensi.

europei ad utilizzare gli aiuti, non per fronteggiare le contingenze del momento, quanto piuttosto per avviare un processo di trasformazione strutturale dell'economia dei loro Paesi. Ma, contrariamente a quanto auspicato, pur non opponendosi alla stabilizzazione delle loro valute ed all'implementazione del commercio internazionale specie con gli Stati Uniti, la quasi totalità dei Paesi beneficiari chiese alla *Economic Cooperation Administration* (ECA), l'ufficio preposto alla collazione degli aiuti, di poter utilizzare i finanziamenti forniti dall'ERP per l'acquisto di generi di prima necessità, prodotti industriali, combustibile e, solo in minima parte, macchinari e mezzi di produzione. Nello stesso tempo diverse centinaia di consiglieri economici statunitensi furono inviati in Europa, mentre fu consentito a studiosi ed esperti europei di visitare impianti industriali e di frequentare corsi d'istruzione negli Stati Uniti. Sul punto: M. Campus, *L'Italia, gli Stati Uniti e il piano Marshall, 1947-1951*, Editori Laterza, Roma, 2008.

¹³ Nel discorso pronunciato sulle scale della *Memorial Church* dell'Università di Harvard, il 5 giugno 1947, salutando i neolaureati, il segretario di Stato statunitense Marshall affermò esplicitamente, sia pur restando sul vago in materia di termini e numeri, l'idea del piano di aiuti, chiedendo la cooperazione in merito dei Paesi europei che, per l'appunto, avrebbero dovuto formulare un programma di richieste che gli Stati Uniti avrebbero poi, in misura delle loro disponibilità, finanziato. Il discorso, dato che si temeva che sarebbe risultato impopolare presso l'opinione pubblica statunitense, venne consegnato ai media britannici e diffuso dalla BBC.

Il calcolo, dunque, non era esclusivamente di natura politica, ma anche economica ed era la testimonianza di quella fusione delle due dimensioni già evidente con il nazionalismo che si era tradotto nella volontà di supremazia economica scaturita, poi, nelle guerre mondiali¹⁴.

*“La verità è che le esigenze dell’Europa, per i prossimi tre o quattro anni, in materia di derrate alimentari ed altri prodotti essenziali che le debbono provenire dall’estero - principalmente dall’America – sono molto maggiori della sua capacità di pagamento, e pertanto essa deve ottenere un aiuto sostanziale, oppure deve affrontare un aggravamento della sua situazione politica, economica e sociale in misura molto estesa (...)”*¹⁵.

Fu facile, naturalmente, per la propaganda sovietica (e alla libera stampa dei paesi occidentali) presentare il Piano Marshall come uno strumento di penetrazione imperialista e di asservimento economico dell’Europa all’America.

E’ evidente che, quali che fossero i motivi animatori della nuova politica americana, non v’è dubbio che il Piano Marshall rese possibile la ripresa dell’Europa occidentale e diede l’avvio a quel processo di sviluppo che avrebbe caratterizzato la sua economia del ventennio successivo ma che avrebbe legato per sempre ed indissolubilmente le politiche economiche di paesi così tanto diversi da un punto di vista storico, quanto istituzionale.

All’epoca, i suoi effetti furono benefici per l’economia dell’Europa atlantica.

¹⁴ Sul punto è molto stimolante la lettura di E.J. Hobsbawm, *Il secolo breve*, Rizzoli, Milano, 1995.

¹⁵ R. Hofstadter, *Le grandi controversie della storia americana*, Opere Nuove, Roma, 1966.

Molto importanti, infatti, furono i risvolti politici del Piano: esso legò gli Stati europei che ne beneficiarono all'orbita statunitense¹⁶ e costituì la necessaria premessa del Patto atlantico, “logico completamento” della politica americana nei confronti delle nazioni “protette ed amiche” d'Europa, nel quadro della strategia antisovietica e anticomunista.

1.4 Il percorso verso il nuovo sistema di alleanze

Il nuovo sistema di alleanze che si venne a creare successivamente al secondo conflitto mondiale e che, pian piano, portò alla nascita del Patto citato fu l'inevitabile corollario della rottura di fatto che si produsse tra l'URSS e gli Occidentali nel 1947.

Fino a quell'anno, infatti, i trattati di alleanza conclusi in Europa occidentale videro come loro unico comune denominatore la lotta alla Germania¹⁷.

Fu solo nel gennaio del 1948 che la Francia e l'Inghilterra paventarono ai tre paesi del BENELUX l'ipotesi dello studio di un patto politico.

¹⁶ L'offerta di aiuti economici fu rivolta anche all'URSS e ai suoi satelliti. L'offerta fu respinta dai dirigenti del Cremlino che temettero di condizionare l'indipendenza del paese. Analogo rifiuto si ebbe da parte dei governi di “democrazia popolare” che dovettero allinearsi alle decisioni di Mosca. Nel gennaio del 1949 gli Stati comunisti dell'Europa orientale si unirono nel Consiglio di mutua assistenza economica (COMECON), quasi un “contraltare” del sistema americano d'integrazione economica europea. Il patto, controllato dall'URSS, tendeva a coordinare le politiche economiche dei paesi membri; ad esso aderì nel 1950 la Repubblica Democratica Tedesca mentre la Jugoslavia, uscita nel 1948 dal blocco sovietico, ne rimase al di fuori.

¹⁷ Basta citare i casi dei trattati franco-sovietico del 1944 e del trattato franco-britannico di Dunkerque del 1947. Sul punto: J.B. Duroselle, *Storia diplomatica dal 1919 ai giorni nostri*, Ambrosiana, Milano, 1998, p.444.

Dal 4 al 12 marzo 1948 si riunì a Bruxelles una conferenza, nel corso della quale i paesi del BENELUX insisterono affinché il patto politico fosse integrato con impegni militari.

Il testo elaborato dalla conferenza fu firmato il 17 marzo a Bruxelles dopo essere stato approvato dai governi contraenti. Il trattato prevedeva un'assistenza automatica in caso di aggressione contro uno dei firmatari in Europa, e consultazioni in caso di aggressione in un altro continente o in caso di minaccia della Germania ed era valido per 50 anni.

Prevedeva un "Consiglio Consultivo" che si sarebbe riunito su domanda di uno dei membri ed inoltre era prevista una cooperazione economica, sociale e culturale fra i partecipanti.

Fu proprio dopo la firma del patto di Bruxelles, che si fece strada l'idea di costituire un sistema di difesa tra i firmatari e gli Stati Uniti.

La vera rivoluzione della politica estera degli Stati Uniti avvenne l'11 giugno, quando la "risoluzione Vandenberg¹⁸" autorizzò esplicitamente il governo americano a concludere alleanze in tempo di pace al di fuori del continente americano.

Nel corso dell'estate, si cominciò a parlare di un eventuale "Patto atlantico" che raggruppasse l'Unione di Bruxelles, gli Stati Uniti ed il Canada.

¹⁸ Tale risoluzione fu approvata l'11 giugno del 1948.

Il Trattato del Nord Atlantico¹⁹ sarebbe stato un organismo internazionale con la finalità di mantenere la pace rafforzando il meccanismo degli accordi regionali.

La garanzia della continuazione di una politica estera attiva al di fuori dei confini americani fu confermata dalle elezioni americane che portarono alla rielezione di Truman.

Così iniziarono i negoziati, venne istituito un comitato permanente di esperti, presieduto da Lovett, vice del generale Marshall.

Trygve Lie, segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, si mostrava molto reticente: *“Se i popoli accettano che le alleanze regionali sostituiscano la sicurezza collettiva, la speranza di una pace durevole sarà gravemente colpita”* egli diceva; aggiungeva, comunque, *“gli accordi regionali possono essere uno strumento molto utile per la costruzione di un sistema di sicurezza collettiva se è riconosciuta la supremazia della carta dell'Organizzazione delle Nazioni Unite”*²⁰.

Ma, ad ogni modo, il Patto atlantico non sarebbe stato certamente in contraddizione con l'art 52²¹ della Carta delle Nazioni Unite, che riconosceva la possibilità di accordi o di organizzazioni regionali.

¹⁹ Agli Stati Uniti, Canada, Gran Bretagna, Francia Belgio, Olanda, Lussemburgo, Italia, Danimarca, Norvegia, Islanda, Portogallo, si aggiunsero nel 1952 la Grecia e la Turchia e nel 1955 La Repubblica Federale tedesca; nel 1982 la Spagna; nel 1999 la Repubblica Ceca, l'Ungheria e la Polonia; nel 2004 la Bulgaria, l'Estonia, la Lettonia, la Lituania, la Romania, la Slovacchia e la Slovenia; nel 2009 la Croazia e l'Albania.

²⁰ J. Duroselle, *Op. cit.*, p. 446.

²¹ Carta delle Nazioni Unite- accordi regionali capitolo VIII – art. 52. Nessuna disposizione del presente Statuto preclude l'esistenza di accordi od organizzazioni regionali per la trattazione di quelle questioni concernenti il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale che si

Nel sud dell'Europa, Tsaldaris, Ministro degli Esteri di Grecia, propose a Bevin, il 21 febbraio 1949, di associare l'Inghilterra, la Francia, la Spagna, l'Italia e la Grecia per la difesa del Mediterraneo.

Questo progetto non ebbe seguito.

Il 15 marzo Gran Bretagna, Francia, Belgio, Olanda, Lussemburgo Stati Uniti e Canada invitarono la Norvegia, la Danimarca, l'Islanda, il Portogallo e l'Italia ad aderire al patto.

Fatto unico nel suo genere, il testo del patto atlantico fu pubblicato il 18 marzo, prima di essere stato firmato, in modo da renderlo noto all'opinione pubblica dei vari Paesi.

Si collocava nel quadro della strategia antisovietica ed anticomunista, dunque, l'alleanza che ebbe anche risvolti militari poi sanciti col patto Atlantico o North Atlantic Treaty Organization (NATO), i cui firmatari furono Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Gran Bretagna, Italia, Islanda, Lussemburgo, Norvegia, Olanda, Portogallo, Stati Uniti²².

prestino ad un'azione regionale, purché tali accordi od organizzazioni e le loro attività siano conformi ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite. 2. I Membri delle Nazioni Unite che partecipino a tali accordi od organizzazioni devono fare ogni sforzo per giungere ad una soluzione pacifica delle controversie di carattere locale mediante tali accordi od organizzazioni regionali prima di deferirle al Consiglio di Sicurezza. 3. Il Consiglio di Sicurezza incoraggia lo sviluppo della soluzione pacifica delle controversie di carattere locale mediante gli accordi o le organizzazioni regionali, sia su iniziativa degli Stati interessati, sia per deferimento da parte del Consiglio di Sicurezza. 4. Questo articolo non pregiudica in alcun modo l'applicazione degli articoli 34 e 35.

²² Ad essi si aggiunsero nel 1952 Grecia e Turchia; nel 1955, la Repubblica Federale Tedesca; La Spagna nel 1982, La Polonia, la Repubblica Ceca e l'Ungheria nel 1999; la Bulgaria, l'Estonia, la Lettonia, la Lituania e la Romania nel 2004, e l'Albania e la Croazia nel 2009.

Il preambolo insisteva sul desiderio di pace delle parti contraenti, ma anche sulla loro determinazione a proteggere, con la forza, il regime democratico di tipo occidentale ed il dominio del diritto.

Il trattato non fa che una rapida allusione (art. 2) alla necessità di un miglioramento del benessere per mezzo di un aiuto reciproco.

L'essenziale è costituito dalle clausole militari. Occorre distinguere la minaccia e l'aggressione.

In caso di minaccia (art. 4) le parti si consulteranno. E' sufficiente, per definire la minaccia, che una delle parti dichiari che esista. In caso di aggressione in Europa, in America del Nord, in Algeria, contro una delle isole dell'Atlantico al nord del Tropico del Cancro, contro una nave o un aeromobile, appartenenti ad una delle parti contraenti, l'assistenza militare non è affatto automatica. Se si produce un tale evento, ciascuna parte, in stato di legittima difesa, conformemente all'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, intraprenderà *“al più presto, individualmente, e d'accordo con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'impiego della forza armata, per ristabilire e garantire la sicurezza nella regione dell'Atlantico del Nord”* (art 4 e 5). Così, ciascuna parte resta libera di decidere se la sua assistenza sarà militare, cioè se essa farà la guerra.

Il principio secondo cui non vi sia incompatibilità tra il Patto Atlantico e la Carta Delle Nazioni Unite e tutti gli impegni anteriori di uno degli alleati dall'altra è evidente negli articolo 7 ed 8 del Trattato.

L'articolo 10 prevedeva che, perché un'altra potenza potesse far parte dell'alleanza, fu stabilita la necessità dell'accordo unanime dei contraenti.

Fu stabilito che gli strumenti di ratifica sarebbero stati depositati presso il governo degli Stati Uniti e che, perché il trattato potesse entrare in vigore, sarebbe stata necessaria la ratifica della maggioranza dei firmatari, ivi compresi i primi sette stati negozianti.(Art.10)

Allo scadere dei 10 anni, avrebbe potuto aver luogo la revisione e, allo scadere dei 20 anni, una delle parti avrebbe potuto recedervi, dopo un necessario preavviso di un anno.

Ma rilevante fu la questione relativa alla natura e lo spessore dell'impegno cui andavano incontro i contraenti: era necessario, in particolar modo per gli Stati Uniti, chiarire i ruoli che ciascun paese firmatario avrebbe dovuto assumere una volta siglata l'alleanza e una volta che si sarebbe verificato il *casus foederis*, l'evento che avrebbe causato la concretizzazione delle garanzie accordate.

L'articolo 5 del trattato funge da elemento chiave per la questione, sostenendo che *“Le parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse in Europa o nell’America settentrionale sarà considerato quale attacco diretto contro tutte le parti, e di conseguenza convengono che se tale attacco dovesse verificarsi, ognuna di esse, nell’esercizio del diritto di legittima difesa individuale o collettiva, riconosciuta dall’art.51 della Carta delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti così attaccate intraprendendo immediatamente, in modo individuale o di concerto con le altre parti così*

attaccate, l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'impiego delle forze armate, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella zona dell'Atlantico settentrionale”.

Il cuore politico dell'Alleanza era rappresentato da una garanzia difensiva contro l'attacco di terzi. Pur non citando l'Unione Sovietica, era evidente che in quel momento e nell'area garantita dal Trattato, l'Urss potesse essere l'unico possibile aggressore da temere.

Il *casus foederis* era chiaro e indicato secondo le formule diplomatiche d'uso: aggressione e reazione.

Ma l'affermazione che l'aggressione a uno sarebbe stata considerata un'aggressione a tutti rappresenta una clausola priva di efficacia concreta se non analizzata in maniera approfondita.

Il nodo cruciale fu determinato dal fatto che gli impegni a cui si sarebbero vincolati gli stati interessati a favore dello stato aggredito non fossero del tutto trasparenti.

Il punto critico dell'articolo consisteva proprio nella mancata precisione con la quale le contromisure venivano indicate.

Il principio secondo il quale i singoli membri dell'Alleanza “*avrebbero intrapreso l'azione che avessero giudicata necessaria*” appare infatti contraddistinto da una imprecisione che lo avrebbe reso oggetto di diverse interpretazioni, tra le quali la possibilità dell'uso della forza.

Una duplice distinzione veniva così introdotta : la reazione non sarebbe stata di necessità militare e la natura di essa veniva rimessa al “giudizio delle parti interessate”.

Si trattava dunque di una garanzia indiretta e, in definitiva, di non facile attenzione.

Le ragioni dell’ambiguità erano trasparenti: anche se era stato autorizzato a sottoscrivere un’Alleanza politico-militare, il presidente degli Stati Uniti non aveva espropriato il Senato del diritto costituzionale di dichiarare lo stato di guerra.

Il giudizio sarebbe stato rimesso alla maggioranza dei senatori.

Perciò ogni dubbio circa la natura dell’azione che gli Stati Uniti avrebbero intrapreso era legittimo.

L’articolo creava una situazione che sarebbe continuata per tutta la durata della guerra fredda²³, ponendo la questione della credibilità della garanzia americana.

²³ Al termine della Guerra Fredda, la NATO fronteggiò un insieme del tutto nuovo di questioni, tra cui la perdurante validità dell'articolo 5. Senza mettere in dubbio l'impegno, gli alleati cominciarono a rimuovere molte delle sue implicazioni. La maggior parte delle armi nucleari USA vennero ritirate dall'Europa e cominciò il processo di riduzione dei livelli di forze USA e di riorientamento della strategia della NATO verso "nuovi rischi e pericoli". Sebbene si fosse fatto appello all'articolo 5 in risposta agli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 contro gli Stati Uniti, le attività della NATO sono ora ampiamente radicate nell'articolo 4 del Trattato di Washington. Questo articolo, che dice che gli alleati "si consulteranno ogni volta che, nell'opinione di uno di essi, l'integrità territoriale, l'indipendenza politica o la sicurezza di una delle parti fosse minacciata", fu inserito nel Trattato principalmente per effetto delle preoccupazioni europee riguardo a ciò che restava dei loro interessi coloniali. Non promette nulla, come è divenuto evidente nel dibattito tra gli alleati sulla guerra in Iraq. Ma esorta i firmatari del Trattato a collaborare per difendere i loro interessi da minacce provenienti da qualsiasi fonte, e da qualsiasi luogo nel mondo. Ciò detto, l'articolo 5 costituisce ancora il cuore e l'anima dell'Alleanza. Rappresenta un solido impegno per la cooperazione, e fornisce

Se è vero che i fatti e gli impegni organizzativi poi assunti avrebbero sensibilmente affievolito i timori europei rispetto a tale credibilità, la questione sarebbe riaffiorata periodicamente.

Infatti è innegabile che l'articolo 5 acquisì maggior validità dopo che il Trattato venne firmato nel 1949 nella misura in cui L'Unione Sovietica fornì numerose motivazioni per un'azione occidentale: Il blocco di Berlino nel 1948 e nel 1949 attribuì un senso di urgenza al processo di stesura, così come l'esperimento nucleare sovietico nell'agosto 1949 accelerò l'aiuto militare americano per gli alleati europei. L'attacco della Corea del Nord alla Corea del Sud nel giugno 1950 consolidò l'impegno americano sull'articolo 5, portando gli Stati Uniti ad inviare altre quattro divisioni in Europa.

Dopo che gli Stati Uniti dispiegarono significative forze convenzionali ed armamenti nucleari in Europa, l'articolo 5 divenne assai più credibile. Proprio come la Francia aveva ritenuto nelle prime fasi dei negoziati per il Trattato, e come quanti si opponevano al Trattato nel Senato USA avevano temuto, una volta che gli Stati Uniti si fossero trovati pienamente coinvolti nel cuore della difesa contro un attacco sovietico, l'articolo 5 risultava assai più valido nella pratica di quanto non lo fosse mai stato in teoria.

Durante la Guerra Fredda, divenne oggetto di discussione quale potesse essere l'ottimale attuazione dell'articolo 5.

una perdurante motivazione per la struttura militare integrata della NATO, senza la quale l'Alleanza non avrebbe la capacità di effettuare le missioni non previste dall'articolo 5.

L'iniziale preferenza USA sarebbe stata quella di fornire una potenza aerea e forze terrestri supplementari per sostenere le forze europee sul campo mentre gli europei insistevano affinché le forze USA fossero dislocate in prima linea in Europa, ovviamente per far sì che gli interessi degli Stati Uniti si trovassero coinvolti sin dalle primissime fasi dello scontro. A causa della percepita esigenza di limitare la spesa militare USA, come pure per l'incapacità degli alleati europei di dispiegare sufficienti forze convenzionali, l'amministrazione del Presidente Dwight D. Eisenhower insistette affinché l'Alleanza adottasse la risposta (nucleare) massiccia quale principale strumento di difesa collettiva, cosa che avvenne nel dicembre 1954.

La strategia di "risposta flessibile", in base alla quale la NATO prevedeva di reagire ad un attacco sovietico con qualsiasi mezzo, convenzionale o nucleare, si sostituì alla risposta massiccia quando questa fu messa a dura prova dall'acquisizione dell'Unione Sovietica di sistemi di vettori in grado di colpire obiettivi sul suolo statunitense.

Gli Stati Uniti, data la pericolosità delle contingenze, convinsero gli alleati ad adottare tale linea che non soddisfò, però, mai del tutto né gli Stati Uniti stessi né gli alleati europei.

L'Alleanza sopportò anni di battaglie e di dibattiti relativi alla ripartizione degli oneri relativi al dispiegamento dei nuovi sistemi nucleari.

Si può comunque ritenere che, a dispetto di tutti i cambiamenti strategici, la deterrenza basata sull'impegno contenuto nell'articolo 5 si dimostrò valida sino alla dissoluzione dell'Unione Sovietica.

L'altro aspetto cruciale del negoziato fu la delimitazione dei limiti geografici ai quali esso sarebbe esteso. Il concetto di "area dell'Atlantico settentrionale" poteva essere definito in modi diversi.

Non costituiva, ovviamente, oggetto di discussione che paesi come la Norvegia, la Danimarca, l'Islanda, la Gran Bretagna, la Francia, i Paesi Bassi, il Belgio, il Lussemburgo, il Portogallo e gli Stati Uniti appartenessero a tale area. La questione si poneva non tanto per i paesi tradizionalmente neutrali, come la Svezia o la Svizzera, ma per paesi come la Spagna e l'Italia.

Contro l'estensione alla Spagna esisteva l'ostacolo decretato dalle Nazioni Unite che avevano imposto l'ostracismo diplomatico alla dittatura di Franco.

Per l'Italia, come già accennato, esisteva il problema che la sua collocazione nell'area dell'Atlantico settentrionale appariva, dal punto di vista geografico, alquanto discutibile e da quello politico rischiosa, non tanto per la presunta esiguità del contributo che le forze armate italiane avrebbero potuto dare, quanto per il fatto che l'Italia era un paese ex nemico, appena ritornato nell'ambito della rispettabilità internazionale e che l'ammissione dell'Italia avrebbe posto il problema, ben più militarmente scottante, della Grecia e delle Turchia.

Se l'Italia venne poi invitata a sottoscrivere il trattato come membro originario dell'Alleanza fu dovuto soprattutto alle insistenze francesi. Insistenze meditate e di notevole significato politico.

Infatti la partecipazione o meno dell'Italia avrebbe caratterizzato in modo assai diverso l'Alleanza. Senza l'Italia, il trattato sarebbe stato letteralmente un

trattato marittimo, comprendendo solo stati rivieraschi dell'Atlantico settentrionale, con la sola ed irrilevante eccezione del Lussemburgo.

Un'alleanza così concepita avrebbe visto in posizione geograficamente centrale la Gran Bretagna e avrebbe privato la Francia di quel retroterra politico che le era necessario per controbilanciare le conseguenze politiche di tale centralità.

Di non minore rilevanza furono gli aspetti di politica interna.

L'impronta nei paesi europei che avrebbero aderito al trattato era, infatti, di orientamento socialdemocratico, fatta eccezione per il Portogallo, la cui presenza derivava dalle esigenze strategiche relative al controllo delle Azzorre.

L'unica eccezione fu la Francia la cui condizione politica non era altrettanto univoca.

Fondamentale fu anche il problema secondo il quale escludere l'Italia dal trattato, in quanto paese mediterraneo, avrebbe provocato inevitabilmente e, per definizione, l'esclusione dall'area garantita anche dei territori africani della Francia che, secondo il dettato costituzionale del paese in questione, costituivano parte integrante del territorio nazionale della Francia stessa.

Per le motivazioni di cui sopra Parigi assunse un approccio risolutivo ed ultimativo nei confronti dell'adesione dell'Italia al trattato, fino al punto di porla come condizione determinante per l'adesione francese.

Appare doveroso anche sottolineare che il coinvolgimento dell'Italia avrebbe dato all'Alleanza un approccio di carattere europeo, o almeno centro-europeo, che la Germania sarebbe poi successivamente stata in grado di rafforzare.

Inoltre un'alleanza puramente marittima avrebbe provocato problemi con la Santa Sede nella misura in cui sarebbe stata costituita, con l'eccezione del Portogallo e la Francia, da stati di confessione religiosa protestante o non cattolica o nettamente separatistica, il che avrebbe creato problemi con la Santa Sede, che proprio durante la fase dei negoziati assunse una propensione di tipo neutrale nonostante un suo appoggio avrebbe avuto un gran peso sulle pubbliche opinioni dovuto al fatto che le persecuzioni di ordine religioso di cui erano vittime i fedeli ed il clero dell'Europa orientale erano oggetto di svariate ed accese polemiche ed ostilità nei confronti dell'Unione Sovietica.

Gli Stati partecipanti che aderirono al trattato concertarono i principi fondamentali che avrebbero funto da riferimento assoluto nel corso degli anni successivi e che avrebbero aperto una nuova era contraddistinta, almeno su carta, dall'egemonia dei principi democratici ed egualitari. Riaffermarono, tali paesi, la loro fede negli scopi e nei principi della Carta delle Nazioni Unite ed il loro desiderio di pace con tutti i popoli e tutti i governi, decisi a salvaguardare la libertà dei loro popoli, il loro retaggio comune e la loro civiltà, fondata sui principi della democrazia, le libertà individuali e la prevalenza del diritto, preoccupati di favorire nella zona dell'Atlantico del Nord il benessere e la stabilità, decisi a riunire i loro sforzi per la loro difesa collettiva e per il mantenimento della pace e della sicurezza, si sono accordati sul trattato.

Di fatto, anche Washington accettò la politica delle sfere d'influenza, anche se, rispetto alla fase precedente il conflitto, la tutela dell'equilibrio internazionale era demandata non ad una molteplicità di soggetti, ma alla logica del bipolarismo.

1.5 Un Trattato ingannevole?

Sotto alcuni aspetti, il Trattato ed il suo impegno alla difesa collettiva potrebbero essere considerati come un audace inganno, data la vulnerabilità dei paesi europei nel 1949 ed i diffusi dubbi che le forze militari disponibili potessero impedire ad una campagna militare sovietica di raggiungere la Manica.

Queste circostanze erano il fulcro dell'insistenza francese che dava priorità all'aiuto militare degli Stati Uniti rispetto al trattato transatlantico.

In ogni caso, l'inganno sortì l'effetto sperato.

E che questo avvenne perché contenesse la promessa che sostanziali risorse USA sarebbero state impegnate per la difesa dell'Europa o per altri motivi, può risultare secondario ai fini dei fatti.

1.6 Le proteste sovietiche

E' facilmente intuibile la reazione dell'Urss che, principalmente nel febbraio e nel marzo del 1949, si oppose con vigore al progetto del Patto Atlantico: le

organizzazioni comuniste condussero, infatti, campagne “in favore della pace” che erano di fatto dirette contro il patto.

Alla fine di marzo, i Sovietici consegnarono agli occidentali un *memorandum* di protesta le cui conclusioni possono essere riassunte in cinque punti cardine:

- 1) Il patto dell’Atlantico è puramente aggressivo e diretto contro l’URSS;
- 2) Il patto è in contraddizione flagrante con la Carta delle Nazioni Unite;
- 3) Il patto è in contraddizione con il trattato di assistenza e di amicizia del 1942 tra la Gran Bretagna e la Russia;
- 4) Esso è del pari in contraddizione con il trattato franco-sovietico di aiuto e di amicizia del 1944;
- 5) Esso è in contraddizione con tutti gli accordi e trattati firmati tra l’URSS, gli Stati Uniti e la Gran Bretagna a Yalta, Potsdam ed altrove.

La firma del Patto fu preceduta, il 2 aprile, da una risposta alla nota sovietica del 31 marzo da parte dei 12 ministri dei Paesi che avevano accettato di firmarlo. Riuniti a Washington, i ministri dichiararono che, nonostante la pubblicazione del testo, i Sovietici continuavano ad interpretare il patto in maniera errata. Le vedute del governo sovietico sulla questione non provenivano dunque da uno studio rigoroso del patto, ma da altre considerazioni.

1.7 Il patto da una prospettiva politica: la costituzione delle Istituzioni ed il problema dell'allargamento

Il patto potè entrare in vigore il 24 agosto del 1949, ma vennero subito alla luce diversi problemi fondamentali che si tradussero in quello dell'assistenza militare degli Stati Uniti ai suoi partner europei bisognosi e quello dell'istituzione dei suoi organi.

Sarà interessante effettuare un'analisi delle questioni da una prospettiva politica lasciando da parte le questioni di tecnica militare.

Il 5 aprile 1949, all'indomani della firma, i cinque Paesi del patto di Bruxelles chiesero agli Stati Uniti di concedere loro rapidamente un'assistenza militare.

Il 6 aprile il governo americano rispose favorevolmente ed annunciò che avrebbe chiesto al Congresso di votare un aiuto militare. Sostenuto dai democratici e dai repubblicani, il programma di assistenza militare fu definitivamente approvato il 14 ottobre, pochi giorni dopo l'annuncio sensazionale del presidente Truman che i servizi segreti americani avevano scoperto un'esplosione atomica in URSS.

L'aiuto, previsto per un anno, era di 1,314 milioni di dollari. Esso si sarebbe applicato ai Paesi americani firmatari del patto di Rio de Janeiro e al Canada, sotto forma di prestiti; alla Grecia ed alla Turchia, in virtù della dottrina Truman; ad alcuni paesi minacciati quali Iran, Corea, Filippine; e soprattutto ai firmatari europei del patto, i quali avrebbero beneficiato di un miliardo di dollari.

L'obiettivo prevalente per gli Stati Uniti si traduceva nell'esigenza di non compromettere il risollevarlo economico assicurato dagli aiuti Marshall. Si sposò l'idea di un aiuto unico, allo stesso tempo militare ed economico, che rappresentasse le due facce della lotta contro il comunismo: lo stabilimento di una difesa solida che avrebbe colmato il "vuoto militare" creato dopo la guerra in seguito alla rapida smobilitazione degli Occidentali e l'elevazione del tenore di vita, solo mezzo sicuro per indebolire i partiti comunisti nazionali.

L'essenziale è sapere che l'aiuto militare doveva prendere un posto sempre crescente nell'assistenza americana all'Europa.

Gli organi necessari al funzionamento del Patto Atlantico non furono istituiti senza fatica.

Il testo del trattato affidava la direzione suprema al Consiglio dei ministri dei dodici paesi firmatari. Si possono distinguere tre tappe fondamentali nell'elaborazione dell'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord".

La prima fu la decisione presa a Londra dal Consiglio dei ministri dei dodici Paesi, il 18 maggio 1950. Essa prevedeva la creazione di un "Consiglio permanente" composto da 12 supplenti, organo esecutivo del trattato, assistito da esperti.

Sotto il controllo del Consiglio dei dodici ministri degli Esteri, si sarebbero riuniti periodicamente un "Comitato di difesa economica e finanziaria" (i 12 ministri delle Finanze), un "Comitato di difesa" (i 12 ministri della difesa) assistito da un comitato militare (i 12 capi di Stato Maggiore).

Inoltre, furono previsti un Ufficio della marina mercantile e un Comitato della produzione e degli armamenti.

Sul piano militare, un gruppo strategico permanente, composto dai rappresentanti degli Stati Uniti, della Gran Bretagna e della Francia, con sede a Washington, avrebbe assicurato la direzione delle operazioni, avendo ai suoi ordini cinque gruppi regionali di operazioni (Canada-America, Atlantico del Nord, Nord Europa, Europa Occidentale, Sud Europa- Mediterraneo Occidentale).

Questo sistema era complesso ed aveva l'inconveniente di non definire chiaramente le competenze. Una seconda tappa fu realizzata dal Consiglio dei ministri dei 12 Paesi, che si riunì a Bruxelles il 19 dicembre 1950.

Il generale Dwight D. Eisenhower, il liberatore dell'Europa occidentale, il cui prestigio era immenso, fu designato comandante supremo in Europa.

Nei pressi di Versailles fu stabilito il *Superior Headquarters of Allied Powers in Europe* (SHAPE), direttamente dipendente dal gruppo strategico permanente.

Alla giustapposizione degli eserciti nazionali si sostituiva così una "forza integrata".

La personalità del generale esercitò immediatamente un'influenza profonda sui Paesi membri, e pur lavorando principalmente sul piano militare, egli svolse ugualmente un ruolo politico importante, smussando le divergenze, le suscettibilità nazionali, i conflitti di competenza, le rivalità personali, orientando nuovamente la "Comunità atlantica" verso una maggiore efficacia e solidarietà.

La terza tappa fu realizzata con la conferenza dei supplenti, riunita a Londra il 3 maggio 1951. Essa consistè principalmente nell'accrescere i poteri del

Consiglio permanente dei supplenti, i quali furono incaricati di coordinare le attività di tutti gli altri organi permanenti e di impartire le loro direttive. D'altra parte l'organo supremo, il Consiglio, fu trasformato: esso comprendeva, ora, oltre ai dodici ministri degli Esteri, i dodici ministri delle Finanze ed i dodici ministri della Difesa. Ciò poneva fine alla separazione del Comitato di difesa e del Comitato di difesa economica e finanziaria.

Nel febbraio 1952 si decise che tutti gli organi politici del Patto atlantico sarebbero stati insediati a Parigi.

Il problema dell'allargamento del Patto atlantico si impernava su due punti principali.

Da una parte, riguardo alla Germania, dall'altra riguardo alla Grecia e alla Turchia. Il generale Eisenhower riteneva che fosse necessaria l'ammissione di questi due Paesi, già aiutati dagli Stati Uniti, e la conferenza di Ottawa ne discusse.

Gli Stati Uniti vi erano molto favorevoli così come l'Italia, potenza mediterranea. La Norvegia, il Portogallo e i Paesi Bassi preferivano vedere il trattato conservare il suo carattere atlantico.

Stikker, ministro degli Esteri olandese, finì per aderire alla tesi americana.

La conferenza di Ottawa concordò di raccomandare ai membri di sottoporre l'ammissione dei due Paesi all'approvazione dei rispettivi governi (20 settembre 1951).

I Parlamenti nazionali ratificarono l'ammissione della Grecia e della Turchia, sì che questi due Paesi poterono essere invitati a Lisbona il 16 febbraio.

Qualche anno dopo, nel 1955, anche la Repubblica Federale di Germania entrò a far parte dell'Alleanza.

1.8 L'atteggiamento statunitense successivo alla firma del Patto: il sempre più largo respiro dei Piani geo- strategici

Gli Stati Uniti si adattarono alla posizione di forza e d'influenza raggiunta in Europa occidentale in una prima fase sostenendola tramite una tacita collaborazione e senza piani geo-strategici di largo respiro.

Ideali quali il liberalismo antimperialistico e l'autodeterminazione secondo lo spirito della democrazia divennero i pilastri della politica statunitense.

Washington incominciò a ritenere la sicurezza nazionale e gli interessi vitali collegati anche al Mediterraneo, soprattutto quando valutò la rilevanza del petrolio nel teatro geo-politico ed economico- finanziario del dopoguerra.

Il pericolo di un crollo delle posizioni occidentali nel Mediterraneo richiedeva risposte concrete da parte degli Stati Uniti, rese più impellenti dal sostanziale fallimento degli accordi di Yalta.

Gli Stati Uniti, in precedenza mai una potenza mediterranea, compresero la rilevanza nazionale nell'impedire la presenza di potenze ostili nella regione.

Inoltre, il loro impegno nell'area rendeva più salda la difesa dell'Europa continentale e consentiva di prevenire l'espansione in Medio Oriente dell'Unione Sovietica.

L'Alleanza Atlantica aveva demandato al Gruppo di Pianificazione Regionale dell'Europa meridionale e del Mediterraneo occidentale la responsabilità di far fronte ai problemi di una regione stabilizzata, ma con equilibri ancora fragili. L'importanza strategica dell'area era dimostrata dal fatto che vi passava la linea di comunicazione marittima da Suez a Gibilterra, la cui rilevanza fu subito percepita dai Sovietici, che cercarono di acquisirne sobillando i partiti comunisti italiano e francese, fomentando la guerra civile in Grecia, tentando di minare la pace in Turchia.

La saltuaria presenza di unità della marina sovietica e la possibilità che con un colpo di mano Mosca potesse controllare i Dardanelli e l'Egeo indussero le potenze vincitrici occidentali ad interessarsi del Mediterraneo sia in una prospettiva nazionale sia nell'ambito della NATO.

L'impegno si rese ancora più impellente quando iniziò un programma di massiccio sfruttamento petrolifero dei pozzi in produzione dall'Algeria all'Iran.

Alla presenza anglo-francese si affiancò la sesta flotta statunitense per controllare il teatro mediterraneo il cui confine militare passava per l'Adriatico.

Acquisita una rilevante importanza geopolitica ed economica perché tappa obbligata sulla via dell'Oceano Indiano e del controllo delle risorse petrolifere, il fianco sud della NATO risultò funzionale allo sforzo di arginare l'espansione sovietica.

Nel 1952 la posizione strategica della NATO si rafforzò ulteriormente con l'ingresso nell'Alleanza della Grecia e della Turchia, due paesi con continue

frizioni per le irrisolte dispute territoriali, ma entrambi consapevoli del pericolo costituito dall'URSS ai loro confini. L'alleanza poteva legittimamente intervenire in regioni confinanti con l'impero sovietico come la Tessaglia, la Tracia e l'Anatolia e consolidare le posizioni difensive delle vie del mare per la possibilità di utilizzare il Mar Nero come saliente offensivo grazie al controllo alleato dei Dardanelli.

Nelle prospettive della NATO, la flotta all'inizio era considerata una struttura di sostegno rispetto all'enfasi sulle forze di terra, impegnate a contrastare l'armata rossa per mantenerla quanto più possibile distante dalle regioni occidentali, alle quali si richiedeva di garantire le linee di comunicazione e l'azione di ricognizione.

Questo disegno strategico si fondava sul convincimento che il controllo delle regioni europee avrebbe determinato le sorti d'ogni conflitto con Mosca.

Perciò, la marina insisteva perché la linea di difesa si concretizzasse quanto più possibile ad est dei confini della cortina di ferro e la flotta costituisse una percentuale considerevole di tutta la forza militare degli Alleati; tuttavia, per rendere effettiva la deterrenza, si confermò la centralità del sistema difensivo terrestre, affiancato però da un consistente concentramento di forze aeree e navali.

La scelta indusse ad approfondire le strategie per coordinare meglio tutti i soggetti impegnati nel teatro, di conseguenza, si incominciò a considerare con maggiore attenzione il Mediterraneo e la sesta flotta, rimasta sempre sotto comando statunitense.

Nonostante le pretese inglesi, basate sulle storiche prerogative nel settore, prevaleva l'impegno navale statunitense nel garantire le linee di comunicazioni sia nell'Atlantico sia nel Mediterraneo.

Nel gennaio del 1951 Eisenhower ribadì l'importanza della forza di fuoco delle portaerei per colpire ai lati i sovietici mentre manovravano contro le forze di terra alleate; in tal modo, dall'uso difensivo delle linee di comunicazione preventivato in precedenza, la sesta flotta si vide assegnare la responsabilità del sostegno aereo convenzionale per le forze terrestri allo scopo di ostacolare i movimenti dell'Armata Rossa ²⁴.

Con questa decisione il bacino del Mediterraneo era inserito nel perimetro della difesa avanzata prevista dalla strategia NATO.

Essa presupponeva impenetrabile la cortina di ferro e si fondava sul monopolio nucleare statunitense.

Intanto, la presenza quasi egemonica degli Occidentali nel Mediterraneo subì un grave ridimensionamento con la rivolta dell'Algeria nel 1954 e la crisi di Suez nel 1956²⁵, due episodi che consentirono a Mosca d'incrementare la presenza nel bacino meridionale, quando Israele fece la definitiva scelta di campo a favore degli Stati Uniti e il mondo arabo, seguendo l'esempio populista e nazionalista di Nasser, si schierò contro gli occidentali.

L'Egitto consentì ai Sovietici di avere una base navale ad Alessandria, che si assommava a quella di Tartus in Siria.

²⁴ J.J. SOLOLSKY, *Seapower in the Nuclear Age The United States Navy and NATO 1949-80*, Naval Institute Press, Annapolis, Maryland, 1991.

²⁵ Questi episodi saranno approfonditi nel capitolo successivo.

Il Mediterraneo non era più un lago occidentale, la quinta squadra sovietica col relativo sostegno aereo a terra costituiva una nuova minaccia; una forza che non avrebbe mai potuto competere con quella della NATO, ma avrebbe potuto condizionare e danneggiare severamente il potenziale offensivo della sesta flotta statunitense ed, eventualmente, rallentare qualsiasi soccorso nell'Egeo o negli stretti turchi in un eventuale tentativo di blitz.

Fino a tutti gli anni Sessanta la NATO non si dovette confrontare con consistenti squadre navali sovietiche. Ben presto, però, i Sovietici corteggiarono gli Stati arabi partendo dall'Egitto, risentito per l'imperialismo europeo, per il sostegno statunitense ad Israele e bisognoso di aiuti economici dopo la devastante sconfitta del 1967. L'assistenza sovietica al Cairo, alla Siria ed ad altri Stati arabi si concretizzò in rifornimenti militari, assistenza della *intelligence*, armamenti in caso di conflitto, disponibilità ad essere presenti con le proprie forze nei pressi delle aree di crisi, l'invio di consiglieri e di esperti. Mosca ottenne questi vantaggi tattici e strategici nonostante l'impegno a praticare la logica della reciprocità secondo le sollecitazioni di Kissinger²⁶.

Così, la condizione del Mediterraneo durata un quarto di secolo, di essere un lago della NATO in grado di garantire alla sesta flotta numerose basi e strutture di supporto in Spagna, in Grecia, in Italia, in Turchia e portaerei capaci di operare in sostanziale libertà utilizzando sia armamenti convenzionali sia atomici, capaci di colpire tutti i paesi del patto di Varsavia, tendeva a ridursi.

²⁶ John Lewis Gaddis, *Strategic of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*, Oxford University Press, New York, 1982, p. 279.

Gli anni successivi furono caratterizzati, dunque, da una politica statunitense impegnata ad evitare ogni arretramento che si sarebbe potuto trasformare in un'occasione espansionistica per l'URSS.

L'attenzione di Washington si concentrò su Spagna, Italia e Grecia per rinsaldare la solidarietà atlantica soprattutto nel timore che vicende politiche interne, come il rafforzamento elettorale del partito e dei progetti euro-comunisti italiani, potessero determinare radicali mutamenti nelle alleanze²⁷, per corrispondere a questo fine si riformulò il disegno egemonico rispetto al Mediterraneo, *mare nostrum* degli Occidentali solo grazie alla presenza della flotta statunitense²⁸.

Ulteriori evoluzioni per l'acuirsi delle tensioni nel Mediterraneo furono determinate dal passaggio dalla linea Kissinger dei piccoli passi nel bilanciare i rapporti tra i paesi arabi ed Israele, a quella di Carter, intenzionato a procedere ad un riavvicinamento col mondo islamico, agevolando l'intesa tra Egitto ed Israele concretizzatasi con gli accordi di Camp David del settembre 1978.

L'efficacia di queste scelte diplomatiche si collegava al controllo dei mari e, di conseguenza, all'efficacia della presenza della sesta flotta nel Mediterraneo in tempo di guerra per bloccare i Dardanelli ed in tempi di pace per sostenere le opzioni di politica estera.

²⁷ G.Valdevit, *Gli Stati Uniti e il Mediterraneo: da Truman a Reagan*, Franco Angeli, Milano, 1992.

²⁸ J.C. Campbell, *The Mediterranean crisis*, in "Foreign Affairs", 1975, n.4, p.605e ss, più in generale S.Silvestri, *Il Mediterraneo: economia, politica e strategia*, Franco Angeli, Milano, 1990.

La NATO era sempre più coinvolta in questa strategia e gli Stati Uniti convinsero la Turchia a prestare maggiore attenzione all'asse sud-est, la Spagna a quello sud-ovest e l'Italia ad accrescere il proprio impegno su tutto il fronte sud.

La logica di questi inviti a collaborare si collegava all'aggravarsi del confronto delle due superpotenze, dopo le scelte espansionistiche di Mosca, che Reagan era intenzionato a ridimensionare.

Perno di questa nuova strategia divenivano la collaborazione strategica tra Washington ed Israele e l'accordo per raggiungere la pace tra stato ebraico e mondo arabo.

Ci si avviava verso una nuova fase, segnata dal progressivo ridimensionamento di Mosca come attore indiscusso della politica estera, mentre Saddam Hussein invadeva il Kuwait, facendo precipitare la situazione con l'inizio della guerra del Golfo Persico.

L'evoluzione complessiva tra i due blocchi indusse ad adottare la strategia della risposta flessibile convenzionale e nucleare allo scopo di rendere impraticabile per l'avversario il calcolo dei rischi e dei costi. Si convenne su un uso limitato e selettivo degli armamenti nucleari, mentre alle forze convenzionali era assegnato un decisivo ruolo di dissuasione.

Iniziava una nuova fase. Le diplomazie furono impegnate in un costante dialogo per garantire l'equilibrio delle forze allo scopo di assicurare un'efficace azione di deterrenza.

II PARTE

IL RAPPORTO UE-NATO DOPO LA GUERRA FREDDA SECONDO LE PROSPETTIVE E LE ESIGENZE DELLA NATO

1.9 I rapporti prima della caduta del muro: verso le fine della guerra fredda

“L’Alleanza Atlantica fu il prodotto di due rivoluzioni entrambe nate dalle ceneri della Seconda Guerra mondiale. La prima portò gli Stati Uniti ad abbandonare il loro tradizionale isolazionismo; la seconda rappresentò il mezzo di cui l’Europa si servì per seppellire il passato e rivolgersi con spirito associazionistico verso quelle nazioni fino a poco tempo prima rivali”²⁹.

La rottura della grande alleanza stretta tra USA ed URSS per combattere il nazismo originò i contrasti della “guerra fredda” ed innescò una serie di processi di grande importanza che avrebbero provocato una serie di conseguenze imprevedibili.

Come già accennato, la politica estera statunitense abbandonò i suoi criteri isolazionistici in seguito alle due guerre mondiali che attribuirono alla potenza un ruolo di attore globale.

Tale presa di coscienza da parte degli Stati Uniti si rafforzò in maniera ancora più nettamente sostanziale dopo il secondo conflitto mondiale, quando l’impegno per la pace e l’equilibrio da parte della maggiore potenza emergente

²⁹ Kaplan, Lawrence S., *I primi cinquant'anni della NATO*, "Rivista della NATO", supplemento al n° 1, Primavera 1999, 5-19.

si diresse verso una stretta alleanza con quell'Europa da cui si originavano i valori stessi della democrazia americana. Ciò generò una contrapposizione del mondo in due blocchi caratterizzati da scenari evolutivi storico-politici completamente antitetici tanto da dar vita alla cosiddetta "guerra fredda"³⁰.

Centrale era la questione della ridefinizione delle missioni e dei compiti dell'alleanza.

³⁰ La storiografia sull'argomento, sviluppatasi copiosa fin dagli anni Cinquanta del Novecento, ha a lungo risentito dei condizionamenti politici e ideologici che rappresentavano un elemento costitutivo essenziale dello stesso oggetto di indagine. Tranne poche eccezioni, come l'opera di A. Fontaine, *Storia della guerra fredda* (1965-1967, ed. it. 1968), di taglio squisitamente divulgativo e cronachistico, o come le sintesi di J.B. Duroselle (*Storia diplomatica dal 1919 al 1970*, 1971, ed. it. 1972) e di P. Calvocoressi (*World Politics since 1945*, 1968), attente soprattutto a fornire una ricostruzione dettagliata delle vicende diplomatiche internazionali, tutti gli altri contributi si sono connotati per molto tempo in base alla precisa scelta di campo, a favore degli Usa oppure dell'Urss, adottata dai rispettivi autori. Poiché la produzione storiografica è stata prevalentemente statunitense, essa è stata in seguito classificata come *ortodossa* quando esprimeva tesi vicine a quelle ufficiali del governo degli Stati Uniti, o come *revisionista* quando se ne distaccava in modo più o meno netto. Per la prima corrente le cause del conflitto risiederebbero nelle mire espansionistiche di Stalin e nel tentativo dell'Urss, coerentemente perseguito fin dalla rivoluzione d'ottobre, di esportare il comunismo nel mondo; cosicché il momento d'inizio della guerra fredda sarebbe addirittura da collocare nel 1917. Per la seconda le responsabilità graverebbero invece in maggior misura sul governo statunitense e sul suo disegno volto a recuperare al sistema di mercato le aree occupate dal potere sovietico durante e dopo la seconda guerra mondiale. Per ulteriori delucidazioni sulla prima linea interpretativa, si consiglia: W.H. McNeil, *America, Britain and Russia. Their Cooperation and Conflict 1941-1946*, Oxford University Press, London, 1953. Per il filone revisionista, si veda: W.A. Williams, *The Tragedy of American Diplomacy*, 1959 e da D.F. Fleming, *Storia della guerra fredda 1917-1960*, 1961, ed. it. 1964, il quale, con argomentazioni perfettamente speculari rispetto a quelle degli storici "ortodossi", accettò l'idea di retrodatare l'inizio del conflitto al 1917. Le loro tesi furono riprese e variamente sviluppate in primo luogo da D. Horowitz, *The Free World Colossus*, 1965, ed *Empire and Revolution*, 1969 e da G. Alperovitz, *Un asso nella manica. La diplomazia americana: Potsdam e Hiroshima*, 1965, ed. it. 1966, che vide nella decisione di impiegare la bomba atomica contro il Giappone anche una misura per prevenire l'intervento sovietico nelle operazioni belliche del Pacifico e quindi per limitarne la futura influenza sull'intera zona. Sulla medesima linea interpretativa si collocarono le opere di W. Lafeber, *America, Russia and the Cold War*, 1967 e di G. e J. Kolko, *I limiti della potenza americana. Gli Stati Uniti nel mondo dal 1945 al 1954*, 1972, ed. it. 1975. Questa rigida contrapposizione ideologica fra ortodossi e revisionisti ha investito anche singoli aspetti e momenti della guerra fredda, come la dottrina Truman, il piano Marshall, il problema della Germania, la guerra di Corea e la nascita del movimento dei paesi non allineati, sul quale utili elementi di riflessione suggerì G. Calchi Novati (*Neutralismo e guerra fredda*, 1963). Persino la fase della coesistenza e della distensione suscitò un vivace dibattito fra gli studiosi circa la credibilità della nuova politica pacifista statunitense e sovietica. Alle equilibrate e meditate riflessioni di R. Aron (*Pace e guerra tra le nazioni*, 1962, ed. it. 1970) fecero così puntuale riscontro in difesa del punto di vista sovietico quelle di U. Schmiederer e, a supporto delle tesi statunitensi, quelle di R.V. Allen.

Il pilastro fondamentale su cui si reggeva l'alleanza continuava naturalmente ad essere l'impegno degli Stati Membri, sancito dal Trattato dell'Atlantico del Nord (1949) a consultarsi, cooperare e prestarsi reciproca assistenza militare in caso di attacco contro uno o più di essi.

In una prima fase immediatamente successiva alla scomparsa dello storico nemico della Guerra Fredda che vide come inevitabile corollario l'affievolimento delle minacce dirette al territorio degli Stati membri, si è immaginato che questo compito di difesa collettiva potesse restare sullo sfondo³¹.

Quando a Berlino, infatti, crollò il muro si dovettero affrontare da una nuova prospettiva le precarie dinamiche poste in essere dalla fine dell'URSS che non era riuscita ad attualizzare un grande esperimento socio-politico, lasciando soltanto vuoti di potere.

Una serie di sviluppi recenti ha riaccessato l'interesse per la NATO come strumento di difesa collettiva.

E' doveroso, però, analizzare quello che fu il sistema evolutivo della NATO e della presenza statunitense nello scacchiere europeo prima della fine della guerra fredda per poi domandarci se si possa parlare ancora di unipolarismo americano in una logica che vede una politica estera europea sempre più autonoma.

³¹ In effetti dagli anni novanta in poi i Paesi occidentali si sono trovati ad affrontare rischi e minacce in aree diverse da quella europea e nordatlantica, cui si applica l'obbligo di mutua difesa in base al Trattato.

Durante il primo decennio di vita dell'Alleanza, si delinearono i rapporti di forza che avrebbero caratterizzato, almeno fino alla fine degli anni Ottanta, lo scenario evolutivo instauratosi tra gli alleati ed i nemici.

Quando i nuovi Stati entrarono a far parte dell'Alleanza, *“l'influenza degli Stati Uniti nell'Alleanza raggiunse il suo culmine (...)”*³², dimostrando quanto poco equilibrio ci fosse al suo interno, sin dal principio. Infatti gli USA erano l'unica vera potenza in grado di contrastare in Europa l'espansionismo sovietico, che nel 1955, concretizzandosi nel Patto di Varsavia e nel lancio dello *Sputnik*, primo satellite sovietico orbitante intorno alla Terra, palesò la vulnerabilità e la crescente instabilità interna dell'Alleanza. In effetti, *“risultava alquanto sorprendente che i Britannici si risentissero al rifiuto di attribuire loro un comando in Atlantico, o che la Francia biasimasse gli Stati Uniti per la propria perdita dell'Indocina nel 1954”*³³.

In tale ottica, non si può prescindere dai contrasti interni, generati in maniera evidente dalla Francia di De Gaulle che, il 29 marzo 1966, uscì dalla struttura militare integrata della NATO³⁴.

³² Kaplan, *Op. cit.*, p. 11.

³³ Kaplan, *ibidem*.

³⁴ Il 10 marzo 1966, a seguito della mutata situazione politica internazionale e degli sviluppi della potenza nucleare, la Francia dichiarò di uscire dall'Organizzazione atlantica, senza tuttavia denunciare il Trattato, cioè restando membro dell'Alleanza. La decisione comportò il ritiro delle forze militari francesi messe a disposizione della NATO (un accordo diretto fra la Francia e la Repubblica Federale di Germania regolò il permanere di unità militari francesi in territorio tedesco), l'evacuazione delle installazioni, basi e forze militari straniere dalla Francia e il ritiro delle rappresentanze francesi dagli organi della NATO (eccettuato il Consiglio Atlantico), nonché lo spostamento delle sedi, che alcuni di questi organi avevano in Francia, nel territorio di altri Stati membri. Il cosiddetto Gruppo permanente (*Standing Group*), che era l'organo esecutivo del Comitato militare ed era composto dai capi di Stato Maggiore – o dai loro sostituti – della Francia, della Gran Bretagna e degli Stati Uniti, con il compito precipuo di coordinare i piani strategici elaborati dai Comandi regionali in previsione di possibili aggressioni, fu abolito con decisione del Consiglio del 6 giugno 1966, venendo a mancare la

Era chiaro quanto De Gaulle non intendesse tollerare oltre l'ingerenza americana, celata sotto una forza nucleare europea. Ciò detto, “*la Francia rimase membro dell’Alleanza, contribuendo alla difesa dell’Europa con le proprie truppe in Germania*”³⁵.

Fu allora che il quartier generale militare della NATO fu spostato da Parigi a Bruxelles.

A metà degli anni Sessanta un avvenimento segnò l'inizio di una nuova fase nella storia dell'Alleanza: il *Rapporto Harmel* del 1967 con cui un piccolo gruppo, presieduto dal Ministro degli Esteri belga, Pierre Harmel, raccomandò una *politica di distensione*³⁶ da affiancare a quella di *difesa*.

Ciò segna un momento determinante nella storia dell'Alleanza non solo in quanto fondamentale cambiamento di strategie, ma anche come evoluzione organizzativa nella NATO, che consentì alle nazioni più piccole di svolgere un più ampio ruolo nel processo decisionale della NATO. La distensione fu la prova della loro influenza. La percepita diminuzione della minaccia sovietica consentì alla NATO di rivedere anche la propria strategia militare, prevedendo una *risposta flessibile*, piuttosto che una *rappresaglia massiccia*, con varie opzioni di risposta nucleare o convenzionale in caso di attacco.

Tuttavia negli anni Settanta le preoccupazioni in Europa aumentarono nella misura in cui si presentarono elementi che alimentarono rinnovati timori

presenza della Francia. Il rapporto fra Comitato militare e Comandi sottostanti divenne così diretto. Il punto verrà ulteriormente approfondito nel secondo capitolo.

³⁵ Kaplan, *Op. cit.*, p. 13.

³⁶ Fu il Cancelliere Willy Brandt, nel 1969, che avviò tale politica della distensione, aprendosi verso la Germania orientale e verso le altre nazioni orientali (la *Ostpolitik*).

nonostante gli accordi SALT, firmati nel 1972 da Richard Nixon e da Leonid Brezhnev, per la limitazione degli armamenti strategici e gli ottimi risultati conseguiti in ambito di integrazione europea (non ben visti, questi, dagli USA) e nonostante l'*Atto finale di Helsinki*, firmato nel 1975 alla fine della lunga Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE), in base al quale i sovietici si impegnarono a rispettare alcuni diritti umani in cambio di un reciproco riconoscimento dei confini europei.

Tali timori furono alimentati dal perdurare della guerra del Vietnam, che avrebbe presumibilmente condizionato l'apporto americano alla causa europea, in caso di necessità, e al possibile accordo segreto tra americani e sovietici a scapito dell'Europa.

Come già stigmatizzato, durante la guerra fredda l'alleanza tra Europa ed Usa non fu certo priva di scosse, tanto che Kissinger, uno tra i suoi tantissimi studiosi, la definì una *troubled partnership*³⁷. Da Segretario di stato, egli aveva proclamato il 1973 anno dell'Europa, senza però riuscire a porre su nuove basi il rapporto tra le due sponde dell'Atlantico. Lasciato il potere, Kissinger formulò delle proposte che si tradussero in vani tentativi di porre fine al disequilibrio che caratterizzava l'Alleanza, con un estremo potere manifesto degli Stati Uniti. Egli suggeriva un ruolo più significativo dell'Europa all'interno della NATO per realizzare il quale, nel quadro di una riforma della struttura delle Alleanze, proponeva di invertire i ruoli di vertice fino ad allora

³⁷ H. Kissinger, *The Troubled Partnership: A Re-appraisal of the Atlantic Alliance*, Mc Graw-Hill, New York, 1965.

consolidati, nominando un europeo quale Saceur ed un americano quale Segretario Generale³⁸.

Le discussioni che suscitarono tali proposte ne stigmatizzarono l'irrealizzabilità nel contesto internazionale.

Durante la guerra fredda, gli interessi secondari dei singoli Stati erano subordinati all'esigenza primaria della sicurezza ed alla logica del sistema bipolare, non necessariamente coincidenti con essi. Ciò acuiva in maniera sempre più intensa la dipendenza dagli Stati Uniti, la cui egemonia era dovuta alla garanzia nucleare da essi fornita³⁹.

Il trend negativo peggiorò sotto l'amministrazione Carter, quando missili balistici a raggio intermedio, gli SS-20, vennero puntati dai sovietici sulle principali capitali europee.

Fu così che la NATO decise di attuare la *strategia del doppio binario*: ovvero intensificare i negoziati per il controllo degli armamenti, in contemporanea allo schieramento sul terreno europeo dei celeberrimi *euromissili Pershing e Cruise*, contro l'Unione Sovietica. Questa seconda parte della strategia americana fu ovviamente contestata dagli alleati europei, improvvisamente impegnati a controllare le manifestazioni pacifiste dirette contro il dispiegamento di forze occidentali. Di queste tensioni interne all'Alleanza si avvantaggiarono proprio i sovietici, che non vedevano di buon occhio i negoziati. Gli anni Ottanta si aprirono con l'avvio del tanto temuto

³⁸ L'articolo di Kissinger, apparso originariamente su Time, è ripubblicato in R. Buttironi (a cura di), *Europa e Stati Uniti a 35 anni dalla firma dell'Alleanza Atlantica*, Milano, 1984, pp.115-34, ove compaiono alcune reazioni di autorevoli esperti italiani, pp.135-72.

³⁹ A. Colombo, *Solitudine dell'Occidente*, Il Mulino, Milano, 1994.

dispiegamento (1983), che sancì il fallimento sia delle tattiche sovietiche, che delle proteste pacifiste. L'Alleanza ne subì un duro colpo.

Solo con l'ascesa di Gorbaciov alla guida dell'Unione Sovietica, nel 1985, vi fu una ripresa dei negoziati e due anni più tardi, a Washington, Reagan e lo stesso Gorbaciov firmarono il *Trattato sulle forze nucleari a raggio intermedio* (INF): un passo importante verso l'imminente crollo del regime comunista, causato dal Premier russo con le politiche della *glasnost* e della *perestroika*. Nel novembre 1989, *il crollo del muro di Berlino* sancì la fine della Guerra Fredda; il ruolo della NATO e le sue strutture dovevano essere rivisitate⁴⁰.

1.10 La NATO dopo il 1989

Come già accennato, il crollo dell'Unione Sovietica ed il conseguente fallimento del comunismo, prospettarono agli occhi degli alleati uno scenario euro-atlantico completamente rivoluzionato. In altre parole, la scomparsa del grande nemico portò ad interrogarsi sul ruolo che la NATO avrebbe dovuto assumere. Ma l'elemento rilevante è che fu oggetto di discussione la necessità della sua stessa esistenza⁴¹.

Determinante per la risoluzione a tale problematica, fu lo scenario che si venne a creare proprio nelle regioni della dissolta Unione Sovietica e della Jugoslavia.

⁴⁰ R. Sapienza, *Un anniversario difficile*, "Storia e dossier", n° 139, giugno 1999, 12-23.

⁴¹ Per un approfondimento del nesso tra la natura del panorama strategico del dopo-1989 e le sue conseguenze per gli Stati Uniti e la NATO, si consiglia: A. Colombo, *La lunga alleanza. La NATO tra consolidamento, supremazia e crisi*, Franco Angeli, Milano, 2001.

Nel 1991, infatti, fu adottato a Roma un *concetto strategico* per l'Alleanza Atlantica, che delineava una NATO più reattiva ed interventista nei confronti dei nascenti conflitti etnici.

Fu in quella circostanza che si decise di tendere una mano ai vecchi Paesi nemici dell'ex Patto di Varsavia. In tal senso furono creati il *North Atlantic Cooperation Council* (NACC), prima struttura composta da Paesi membri e non dell'Alleanza e la *Partnership for Peace* (PfP)⁴² nel 1994⁴³. E' questo un programma pratico che opera all'interno dell'EAPC (ex NACC), e che va oltre il dialogo e la cooperazione. L'*Euro - Atlantic Partnership Council* (EAPC),⁴⁴ naturale evoluzione dello stesso NACC, venne creato il 30 maggio del 1997 a Sintre, in Portogallo, proprio in occasione della riunione ministeriale del NACC che, di fatto, venne rimpiazzato. Nello EAPC le consultazioni politiche sulla sicurezza vengono coordinate secondo uno schema più logico, e parimenti la cooperazione.

I poteri della NATO furono ancora estesi nel 1997, al vertice dei Ministri degli Esteri dei Paesi della NATO e, successivamente nel 1999, in occasione del

⁴² Il Partenariato per la pace o *Partnership for Peace* (PfP) fu creato nel 1994 ed è basato su relazioni individuali e bilaterali tra la NATO e il paese partner: ciascuno stato può decidere l'intensità della collaborazione. È stato il primo tentativo di dialogo della NATO con paesi esterni, ma ora è considerato il "braccio operativo" del partenariato Euro-Atlantico.

⁴³ Inoltre, con l'operazione *Bridge 1994*, furono avviate le prime esercitazioni militari congiunte.

⁴⁴ I 44 Stati membri dell'EAPC sono: *i 19 Paesi del NACC* (Belgio, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Regno Unito, Danimarca, Canada, Stati Uniti, Islanda, Norvegia, Turchia, Polonia, Ungheria e Rep. Ceca); alcuni Paesi dell' area ex socialista, facenti ora parte del Consiglio d'Europa (Albania, Bulgaria, Estonia, Macedonia, Lettonia, Lituania, Moldavia, Romania, Russia, Slovacchia, Slovenia, Svizzera, Ucraina); alcuni Paesi non facenti parte del Consiglio d'Europa (Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan, Uzbekistan); più altri tre Paesi dell'UEO (Austria, Finlandia, Svezia).

vertice straordinario di Washington. In tal senso la *Partnership for Peace*⁴⁵ è uno strumento chiave per espandere ed intensificare la cooperazione politica e militare in Europa e, in accordo con i principi democratici che sostengono l'Alleanza, per incrementare gli sforzi collettivi per la sicurezza e la *pace*⁴⁶.

“La NATO, dotata di nuove responsabilità e di nuovi partenariati, diveniva la principale forza stabilizzatrice nel continente”⁴⁷.

Fu il conflitto nell'ex Jugoslavia, nel 1995, il primo impegnativo banco di prova per la sua strategia. La prima mossa della NATO fu quella di creare una *Forza di attuazione per la pace* (IFOR), e l'anno seguente una *Forza di stabilizzazione* (SFOR), incrementando la cooperazione con quei Paesi che non erano membri della NATO. Alla luce di questi eventi si procedette sia a

⁴⁵ I 24 Stati della PFP sono: Albania, Armenia, Austria, Azerbaigian, Bielorussia, Bulgaria, Estonia, Finlandia, Georgia, Kazakistan, Repubblica Kirghisa, Lettonia, Lituania, Repubblica ex-Yugoslava di Macedonia, Moldavia, Romania, Russia, Slovacchia, Slovenia, Svezia, Svizzera, Turkmenistan, Ucraina, Uzbekistan.

⁴⁶ All'interno della PFP la cooperazione è attuata per: facilitare la trasparenza nei piani di difesa nazionale e nei processi di bilancio; assicurare il controllo democratico delle forze di difesa; contribuire con capacità e prontezza alle operazioni della UN e/o sotto la responsabilità dell'OSCE, nel rispetto di tutti i principi costituzionali; sviluppare la cooperazione militare con l'Alleanza per trovare un sistema di pianificazione, sperimentazione ed esercizio comune, per rafforzare l'abilità degli Stati partecipanti ad intraprendere missioni di *peacekeeping* ed a perseguire operazioni umanitarie in altre aree. Nel giugno 1996, a Berlino, in occasione del vertice NATO i Ministri degli Esteri della NATO decisero di creare la *European Security and Defence Identity* (ESDI), struttura in grado di rendere più coerente ed effettivo il contributo degli europei alle missioni e alle attività dell'Alleanza. Il 27 maggio 1997, a Parigi, NATO e Russia firmarono il *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*. Tale accordo prevede un rapporto privilegiato di consultazione e di cooperazione che sarebbe stato inimmaginabile durante la Guerra Fredda, essendo quindi il risultato dello sforzo comune attuato da Alleanza Atlantica e Russia in vista di un più durevole rapporto di pace nell'area euro-atlantica. In aggiunta agli accordi presi in base ai principi sopra enunciati, fu altresì creato un forum speciale di consultazione, il *NATO - Russia Permanent Joint Council*. Il 30 maggio 1997, a Sintre, furono gettate le basi per una *Charter on a Distinctive Partnership between the North Atlantic Treaty Organization and Ukraine*. La Carta fu poi firmata a Madrid, nel luglio seguente, dal presidente ucraino e dai Capi di Stato e di Governo della NATO. In virtù di tale documento, si sta operando per rafforzare la stabilità e i valori democratici. Si è infine cercato di istituire un canale preferenziale di dialogo con sei Paesi dell'area mediterranea: Egitto, Israele, Giordania, Mauritania, Marocco e Tunisia. Il *Gruppo di cooperazione nel Mediterraneo*, che riunisce i membri del NAC e i sei Paesi menzionati, ha frequenti contatti e consultazioni in vista di una più stretta cooperazione in quell'area.

⁴⁷ Kaplan, *Op. cit.*, p.17.

riesaminare la struttura militare dell'Alleanza, sia a stringere più stretti rapporti con i Paesi non membri dell'Alleanza, con quelli dell'area orientale e con le altre organizzazioni internazionali. In tal senso, si scelse di operare per un rafforzamento del ruolo europeo nel campo della difesa e per la creazione di *Gruppi operativi interforze multinazionali* (CJTF). Procedendo sulla strada dell'allargamento, invece, vennero istituiti *programmi di cooperazione diretta*, anche con Paesi tradizionalmente ostili all'Alleanza, e persino ex nemici quali Russia e Ucraina. Tuttavia, fin dove i confini di questa nuova NATO dovessero estendersi non appariva chiaro. Confini sia geografico - politici, in senso stretto, sia riguardanti la sfera di competenza, per ciò che concernesse i conflitti “fuori area”, passati e futuri⁴⁸.

E' chiaro, però, che l'Alleanza Atlantica subiva una crescente e costante evoluzione (tuttora in corso, si può dire) e la dichiarazione dell'allora Vicesegretario di Stato americano Strobe Talbott ci chiarisce a sufficienza le intenzioni dell'amministrazione statunitense dell'epoca che sosteneva che, sebbene la Nato fosse stata fondata per fronteggiare l'Unione Sovietica ed il Patto di Varsavia, questo non voleva dire che l'originaria missione di sicurezza collettiva della NATO fosse finita o che la sicurezza collettiva non fosse più al centro della missione dell'Alleanza. La NATO continuò a mantenere la sua capacità, prevista dall'articolo 5 del Trattato di Washington, di scoraggiare e se necessario sconfiggere quel che potremmo chiamare aggressione classica. La

⁴⁸ Schimdt, Helmut, *L'alleanza transatlantica nel XXI secolo*, in “Rivista della NATO”, supplemento al n° 1, Primavera 1999, 20-24.

NATO deve saper fronteggiare queste minacce, pur mantenendo la sua funzione centrale di difesa collettiva”⁴⁹.

Nonostante la fortissima crescita della NATO, guidata dalla potenza statunitense, nel 1999 si è proceduto verso l'aggiornamento dell'Alleanza con l'accentuazione dell'autonomia operativa dei partners europei, ai quali gli Stati Uniti hanno riconosciuto (1996) la possibilità di intervento al di fuori dell'ambito territoriale NATO con l'impiego delle strutture del comando integrato. Questa possibilità ha preso corpo con la decisione di condurre dei *raids* aerei in territorio iugoslavo, intervento che ha nuovamente acuito le tensioni con la Russia.

Allo stesso tempo la NATO si è data una struttura più flessibile e snella riducendo i Comandi europei da 65 a 20 e i Quartier generali da 4 a 2 Comandi regionali⁵⁰. Nel 2003 l'organizzazione ha affrontato un'altra riorganizzazione, riducendo i Comandi europei da 20 a 11.

1.11 La nuova struttura di comando della NATO dal 2003: verso la funzionalità

La nuova Struttura di comando della NATO sostituì una struttura di comando considerata a sua volta una notevole innovazione quando venne introdotta nel 1999.

⁴⁹ In effetti è doveroso sottolineare che proprio il 24 marzo del 1999 La NATO vide il suo primo impiego militare durante la guerra del Kosovo, dove per 11 settimane condusse, senza l'iniziale autorizzazione da parte del Consiglio di Sicurezza dell'ONU e sulla base del concetto giuridico internazionale di "ingerenza umanitaria" in soccorso delle popolazioni cossovere oggetto di pulizia etnica da parte serba - una campagna di bombardamenti contro la Jugoslavia, composta ormai soltanto da Serbia e Montenegro che terminerà l'11 giugno 1999 (Operazione Allied Force). Sapienza, *Op. cit.*, pp. 19-20.

⁵⁰ E. Cerquetti, *Che cos'è la NATO*, Jaka Book, Milano, 1969.

L'assetto del 1999 si contestualizza in una dimensione immediatamente successiva alla Guerra Fredda, per cui la Struttura di comando della NATO del 1999 venne immaginata per far fronte all'espandersi della gamma di missioni dell'Alleanza, tra cui, in particolare, il mantenimento della pace; per promuovere lo sviluppo del concetto di Gruppi operativi interforze multinazionali (CJTF); per favorire i rapporti con i partner strategici e per contribuire allo sviluppo dell'Identità di sicurezza e di difesa europea. Basata, come tutte quelle che l'avevano preceduta, innanzitutto su una divisione geografica delle responsabilità, divideva l'area di responsabilità dell'Alleanza in due Comandi strategici con compiti ampiamente equivalenti: il Comando alleato in Europa (ACE) e il Comando alleato dell'Atlantico (ACLANT).

Subordinati ai Comandi strategici, vi erano sette quartier generali al secondo livello di comando. Il Comando alleato in Europa possedeva inoltre un terzo livello di comando con un totale di undici quartier generali, ciascuno con ben definite competenze geografiche. Ed era diviso in due regioni: AFNORTH e AFSOUTH, ciascuna delle quali comprendeva un Comando subordinato di componente aerea e un Comando subordinato di componente navale, più una quantità di Comandi interforze sub-regionali (tre nella regione settentrionale e quattro nella regione meridionale). Il Comando alleato dell'Atlantico era diviso in tre regioni: EASTLANT, WESTLANT e SOUTHLANT ed aveva due Comandi di unità navali di intervento STRIKFLTANT e SUBACLANT. La Struttura di comando della NATO del 1999 comprendeva 20 quartier generali, il che già rappresentava una forte riduzione e un notevole progresso rispetto ai precedenti 65.

Diversi erano i motivi che resero uno sviluppo organizzativo: non solo la crescente sicurezza del territorio dell'Alleanza riduceva i bisogni di difesa statica, ma anche l'approccio sempre più innovativo della NATO alla gestione delle crisi richiedeva una rafforzata dispiegabilità, flessibilità, capacità di risposta e “robustezza” (che è la misura in cui un quartier generale è in grado di intraprendere delle operazioni con le proprie risorse del tempo di pace).

A ciò si deve aggiungere che la NATO avesse delle aree di interesse al di là della propria area tradizionale di responsabilità.

Gli sviluppi della struttura delle forze (in particolare la creazione di quartier generali di forze terrestri e navali ad alta capacità di reazione), il rapporto con l'Unione Europea che andava evolvendo e l'esigenza di ridurre il divario di capacità tra gli Stati Uniti e i loro alleati aggiungevano ulteriori motivazioni al cambiamento.

Anche le crescenti pressioni nel settore del bilancio e del personale aumentavano la necessità di migliorare l'efficacia attraverso delle riforme istituzionali.

Tutto ciò fu drammaticamente rafforzato dal mutamento delle prospettive strategiche successive alla tragedia dell'11 settembre, che si tradusse in una "guerra al terrorismo" promossa dalla NATO e guidata dagli Stati Uniti e dalla sua crescente preoccupazione per la minaccia posta dalla proliferazione di armi di distruzione di massa.

È in uno scenario del genere che si crearono i presupposti per il vertice di Praga. L'effetto dell'insieme di decisioni ivi prese nel 2003 sulla nuova Struttura di comando della NATO determinò un allontanamento quasi totale dagli approcci organizzativi precedenti ed indirizzò lo sviluppo della NATO verso un obiettivo estremamente ambizioso, come mai prima nella sua storia.

Il concetto di funzionalità sostituì, infatti, quello di geografia come metodo logico per le modifiche del comando dell'Alleanza.

Questo perché il criterio di organizzazione geografico comportava un rischio di frammentazione dato che ciascuna entità organizzativa cercava di sviluppare delle capacità "autonome". Questo conduceva ad una diffusa duplicazione delle funzioni e ad uno spreco delle risorse.

Al contrario, gli approcci all'organizzazione basati sulla funzionalità contribuiscono a promuovere l'integrazione, l'armonizzazione e la coesione, eliminando il rischio di inutili duplicazioni e ripetizioni all'interno dell'organizzazione, semplificando i flussi del lavoro e focalizzando ed accelerando l'attività del personale. Ciò a sua volta consente che una maggiore quantità di lavoro venga svolta da una minore forza lavoro. Durante la Guerra Fredda, quando le condizioni erano statiche e le comunicazioni limitate, un approccio dei cambiamenti di comando della NATO basato sulla funzionalità non era pratico. Comunque, un tale approccio è essenziale nell'attuale contesto strategico assai più dinamico ed attento alle risorse, in cui il trasferimento di masse di dati in tempo reale e in maniera globale e in condizioni di sicurezza è facilmente disponibile.

Come la Struttura di comando della NATO del 1999, quella del 2003 è impostata su due Comandi strategici. Ma le somiglianze si riducono esclusivamente a tale aspetto.

Prima del 2003, come già anticipato, i due comandi strategici erano il Comando alleato in Europa (ACE) ed il Comando alleato dell'Atlantico (ACLANT).

Attualmente, dopo l'abolizione dei comandi di cui sopra, esistono due comandi strategici: il Comando alleato per le operazioni alleate (Allied Command Operations, ACO), responsabile della condotta delle operazioni NATO a livello mondiale ed il Comando Alleato per la trasformazione (Allied Command Transformation, ACT), responsabile della redazione delle strategie future e dell'elaborazione della dottrina operativa, logistica ed addestrativa NATO.

Ma tutta la funzionalità operativa della NATO è concentrata in un solo Comando strategico⁵¹ - Comando alleato per le operazioni alleate (ACO) -

⁵¹ Il discorso, ampio e determinante nell'analisi effettuata, potrebbe essere in tal modo semplificato e schematizzato: a livello strategico esiste un unico comando con responsabilità operative: il Comando alleato Operazioni, (Allied Command Operations, ACO) guidato dal Comandante supremo delle forze alleate in Europa (Supreme Allied Commander Europe, Saceur), e che ha sostituito il Comando alleato per l'Europa (ACE) ed il Comando alleato per l'Atlantico (ACLANT). Il Comando alleato Operazioni ha sede presso il Quartier generale delle potenze alleate in Europa (Supreme Headquarters Allied Powers Europe, Shape). Il Comando alleato Operazioni ha le seguenti responsabilità: - difesa del territorio alleato; - operazioni condotte entro il territorio compreso tra lo Stretto di Gibilterra e l'Afghanistan; - addestramento ed esercitazioni delle forze Nato; - partenariati internazionali della NATO. Cfr. Prague Summit Declaration, 21-22 Novembre 2002, reperibile in www.nato.int/docu/pr/2002/.

con competenza ora su tutta l'area di responsabilità della NATO. Il ruolo del Comando alleato per la trasformazione (ACT), è quello di guidare le attività determinanti per trasformare il settore militare dell'Alleanza.

Entrambi i comandanti sono sempre di nazionalità statunitense.

Come si avrà modo di approfondire, il Comandante di ACO mantiene il titolo di SACEUR ed è di stanza al Quartier Generale Supremo Alleato in Europa (Supreme Headquarters Allied Powers Europe, SHAPE) sito a Casteau, cittadina belga vicino a Mons.

Il comandante di ACT è, presente a Norfolk, in Virginia.

Nella realtà, la divisione in base alla funzionalità non è una separazione netta in quanto le capacità di entrambi i Comandi strategici sono integrate ed interdipendenti.

Uno dei migliori risultati fu una distribuzione dei compiti molto più razionale tra i Comandi strategici e all'interno di questi, una organizzazione veramente integrata tra due Comandi strategici ed una importante riduzione del personale, specie nei gradi più alti.

Come già accennato, il Comando alleato per le operazioni è simile al precedente Comando alleato in Europa: continua ad avere tre livelli di comando; ad essere ubicato presso il Quartier generale delle potenze alleate in Europa (SHAPE), a Mons (Belgio); e ad essere comandato dal Comandante supremo alleato in Europa (SACEUR).

Ciò detto, il riferimento all'Europa in entrambi, SHAPE e SACEUR, indica la collocazione in tale continente, piuttosto che l'area di impegno, in quanto risponde a delle responsabilità geografiche assai più vaste. Inoltre, la riorganizzazione completa delle funzionalità tra i livelli di comando rende il Comando alleato per le operazioni molto diverso dal Comando alleato in Europa.

In base alle nuove disposizioni, la principale priorità di SHAPE consiste nel fornire pareri strategici "verso l'alto" alla sede della NATO, e direttive strategiche "verso il basso" ai quartier generali del secondo livello di comando di ACO. Ciò costituisce di per sé un importante passo avanti, che rimuove un'ambiguità originariamente creatasi nel 1995, quando l'operazione IFOR in Bosnia Erzegovina venne controllata direttamente da Mons⁵². Lo SHAPE dirigerà ora i tre nuovi quartier generali "operativi" al secondo livello di comando che saranno responsabili del controllo di tutte le future operazioni dell'Alleanza. Questi sono i due Comandi interforze ubicati rispettivamente a Brunssum (Paesi Bassi), e a Napoli (Italia), e il Quartier generale congiunto con sede a Lisbona (Portogallo). Ogni Comando interforze deve essere in grado di attuare l'intera gamma delle operazioni dell'Alleanza, tra cui fornire un quartier generale terrestre dei CJTF. A sua volta, il Quartier generale congiunto, un quartier generale più limitato ma "robusto", si focalizzerà sul comando dei CJTF da una piattaforma navale. Il principio di funzionalità è stato inoltre esteso ai sei quartier generali "Comando di componente" di ACO, che si trovano al terzo livello di comando, due ciascuno per le forze aeree,

⁵² Il punto verrà notevolmente approfondito nel terzo capitolo.

terrestri e navali, rispettivamente a Izmir (Turchia), a Ramstein (Germania), a Madrid (Spagna), a Heidelberg (Germania), a Napoli (Italia), e a Northwood (Regno Unito). Questi quartier generali di Comando di componente forniscono un flessibile insieme di strumenti di comando, idonei ai loro rispettivi contesti e ognuno di essi potrebbe essere utilizzato da ogni quartier generale del secondo livello di comando.

La razionalizzazione funzionale all'interno del Comando alleato per le operazioni si estenderà ben oltre le maggiori strutture organizzative e, di fatto, riguarderà tutta l'organizzazione. Tutti i quartier generale di ACO trasferiranno alla stessa divisione, denominata "J code", le responsabilità del personale e della struttura organizzativa per garantire la reciproca compatibilità e flussi di lavoro più lineari tra i livelli di comando, e ciascuno utilizzerà la competenza degli altri. Ciò avrà il più grande impatto a SHAPE, che attualmente non è organizzato secondo i canoni del "J code". La funzionalità perverrà ai più bassi livelli pratici di comando, apportando una importante riduzione nel personale dello SHAPE ed un importante accrescimento nella "robustezza" dei quartier generali operati.

1.12 Il lento cammino politico verso il pilastro europeo della NATO

Come già detto, la NATO rappresenta non soltanto una mera iniziativa di cooperazione militare, ma si configura come fondamentale strumento di

collaborazione politica tra i Paesi membri, soprattutto nell'ambito dei processi decisionali riguardanti materie di politica estera.

Per questo motivo, la struttura della NATO presenta un carattere ambivalente: politico e militare. In linea con quanto accade normalmente nell'ambito dei Sistemi istituzionali democratici dei Paesi membri, anche in questo caso la parte militare ha una posizione subordinata rispetto a quella politica, che, nelle sue diverse articolazioni, è espressione diretta della volontà dei popoli dei Paesi membri.

E' doveroso in tal senso menzionare il vertice straordinario di Washington, del 23-25 aprile 1999, che ha segnato una tappa storica nell'evoluzione dell'Alleanza.

Per la prima volta in 50 anni tre nuovi Paesi vi presero parte in veste di membri ufficiali della NATO: *Repubblica Ceca, Repubblica di Ungheria e Polonia*. Nuove adesioni che, unite a quelle di *Grecia e Turchia (1952), Repubblica Federale di Germania (1955)* e della *Spagna (1982)*, fecero aumentare il numero dei membri effettivi dell' Alleanza Atlantica a 19.

In tale occasione, come già accennato, venne adottato il nuovo Concetto Strategico⁵³, ma dato che la NATO era impegnata in guerra contro la Serbia già da un mese, non si potè lavorare in condizioni ideali. La componente dei membri che costituiva la maggioranza, infatti, preferiva un'Alleanza con confini molto ristretti rispetto a quelli dell'OSCE, tali da confermare i rapporti

⁵³ Documento fondamentale dell'Alleanza Atlantica, che andò a sostituire quello del 1991.

tra Europa e America, nonchè i compiti militari assegnati. Nonostante ciò, neanche tali Paesi negavano la necessità di alcuni accorgimenti interni alla struttura organizzativa militare.

Per quanto concerne la pianificazione politica, invece, il percorso è stato più difficile.

In particolare, i propositi quali l' allargamento "aperto" verso est, il proseguimento sulla via del dialogo con Russia e Ucraina, il rafforzamento della Pfp, possibilità di gestione delle crisi al di fuori di limiti posti dall'art. 6 ed il rafforzamento del pilastro europeo dell'Alleanza non si allineavano con la tensione causata dalla guerra contro la Serbia e le diverse posizioni assunte all'interno dell'Alleanza⁵⁴: gli Stati Uniti, ad esempio, erano più orientati a dare la precedenza alle tensioni nelle Repubbliche baltiche piuttosto che agli Stati dell'area balcanica. Tesi, questa, confermata dal veto posto dagli Stati Uniti alla Romania e Slovenia, durante il vertice di Madrid del 1997. A Washington, poi, dietro insistenza degli europei, tale veto fu rimosso, includendo nella lista dei Paesi cui dare la priorità anche Bulgaria, Macedonia e Albania. Nonostante questo atto ufficiale, però, non mutò la reale scala di preferenza americana, orientata più verso Estonia, Lettonia e Lituania. Ciò faceva temere, però, una nuova frattura con Mosca, a detrimento, soprattutto, degli interessi degli europei rendendo ancor più ardua la costruzione di un solido consenso interalleato (sulle missioni e sui loro limiti)⁵⁵, come sosteneva

⁵⁴ R. Menotti, *Che cosa resta della NATO*, in "Limes - Rivista Italiana di Geopolitica", supplemento al n° 1, Primavera 1999, Gruppo Editoriale L'Espresso, Roma, 123-134.

⁵⁵ R. Menotti, *Op. cit.*, p. 124.

lo stesso Strobe Talbott. Si iniziò a considerare che tali tensioni potessero essere evitati perseguendo una più decisa "europeizzazione" dell'Alleanza⁵⁶.

Purtroppo, la guerra in Kosovo non fece altro che mostrare "*le differenti prospettive, le incertezze dei governi, le oscillazioni delle opinioni pubbliche, e infine i gravi limiti operativi delle forze armate europee*"⁵⁷. Questo dimostra quanto fosse realmente lontana l'ipotesi di realizzare un pilastro europeo della NATO, obiettivo che sarebbe stato raggiunto, come vedremo, gradualmente. Non c'è dubbio, tuttavia, che tra le funzioni della nuova NATO disegnata a Washington rientrassero ormai sia quelle riguardanti *le operazioni umanitarie* - intendendo con ciò la protezione diretta di innocenti, l'offerta di aiuti alimentari e medici alle vittime dei conflitti - sia di *enforcement militare*- allo scopo di prevenire, controllare ed eventualmente sedare ogni tipo di conflitto regionale per motivi di natura etnica, a sostegno delle minoranze perseguitate.

Senza dubbio, l'intervento militare della NATO in Bosnia ha evidenziato uno squilibrio nella misura in cui le forze europee operarono sul terreno mentre le forze americane hanno prestato il loro intervento nello spazio aereo, con rischi minori.

L'amministrazione Clinton ha quindi sostenuto l'idea di creare una specie di pilastro europeo nell'ambito della NATO, cioè un'identità europea in materia di sicurezza e di difesa.

⁵⁶ S. Silvestri, NATO, la sfida delle incertezze, in Berselli, Edmondo et al., "*La pace e la guerra: i Balcani in cerca di un futuro*", Il Sole 24 ore, Milano, 1999, pp. 97-116.

⁵⁷ R. Menotti, *Op. cit.*, p.125.

In questo contesto, è con il Consiglio NATO tenutosi a Bruxelles nel gennaio 1994 che si prese atto dell'importanza di un'identità europea specifica in materia di sicurezza e di difesa che cominciò a concretizzarsi a Berlino nel corso del Consiglio NATO del giugno 1996.

Successivamente, l'Unione europea si è dotata di proprie strutture politiche e militari permanenti per assicurare il controllo politico e la direzione strategica delle crisi. Emblematici, in tal senso, furono gli accordi « Berlin plus », con cui l'Unione e la NATO hanno firmato un accordo di partenariato strategico in materia di gestione delle crisi⁵⁸.

1.13 La struttura politica della NATO

L'organizzazione politica della NATO è basata sulla regola del consenso unanime e la sua struttura comprende il Consiglio del Nord Atlantico (*North Atlantic Council*, NAC), il Segretario generale (*Secretary General*, NATO SG), il Vice Segretario generale (*Deputy Secretary General*, NATO DSC) e l'Assemblea parlamentare (*Parliamentary Assembly*).

Ognuno dei 28 Stati membri che governano l'Alleanza, ha una delegazione presso la sede centrale della NATO a Bruxelles. Il più anziano membro di ciascuna delegazione è chiamato "Rappresentante permanente".

⁵⁸ Questo punto verrà ampiamente trattato nel secondo capitolo.

Il Consiglio del Nord Atlantico (*North Atlantic Council*, NAC) è costituito dai Rappresentati permanenti ed è l'organismo con l'effettivo potere politico all'interno della NATO. Si riunisce almeno una volta a settimana ed occasionalmente vengono realizzati con l'integrazione di Ministri degli esteri, Ministri della difesa o Capi di stato e di governo. Sono questi gli incontri in cui solitamente l'alleanza prende le decisioni politiche più importanti.

Il Segretario generale⁵⁹ (*Secretary General*, NATO SG) proviene da uno dei Paesi membri europei, presiede il Consiglio e rappresenta la NATO a livello

⁵⁹ Il Segretario generale odierno è passato da un ruolo essenzialmente manageriale, teso a facilitare la consultazione all'interno dell'Alleanza, ad uno con assai più ampie responsabilità nel plasmare l'attività operativa e strategica della NATO nel mondo. Alla sua nascita, nel 1949, la NATO non aveva un Segretario generale. Con l'avvento della Guerra di Corea, gli alleati crearono il Comandante supremo alleato in Europa con l'intento di accrescere l'integrazione militare in tutta l'Alleanza. Il primo SACEUR (Comandante supremo alleato in Europa), il generale americano Dwight Eisenhower, accrebbe il prestigio e il rispetto per la NATO. Ma fu subito chiaro che la figura del SACEUR non era sufficiente per promuovere il necessario dialogo politico e la cooperazione tra gli alleati. Per colmare questa carenza, venne creata la figura del Segretario generale nel terzo anniversario della NATO (1952). Il ruolo centrale del Segretario generale consiste nel contribuire a che gli alleati trovino il consenso. Il Segretario generale non ha un voto nel Consiglio Nord Atlantico (NAC), e quindi, sotto molti aspetti, è semplicemente al servizio dei paesi alleati, per cercare di favorire la cooperazione e una significativa consultazione. Ne consegue che i poteri di questa carica sono alquanto limitati. Nei suoi primi anni nella carica di Segretario generale, Lord Ismay veniva tenuto in disparte, non gli era permesso di intervenire senza l'approvazione degli alleati, e fino al 1955 non ha presieduto neanche le riunioni del Consiglio. Mentre sono in molti nell'ambito del segretariato della NATO a comprendere l'importanza di tale ruolo, in passato molti testi ed analisi sulla NATO hanno dedicato poco spazio al ruolo svolto dagli 11 Segretari generali. Per esempio, tra gli ex Segretari generali, Lord Peter Carrington non ha ricevuto quasi alcuna attenzione storica o merito per il ruolo avuto al vertice della NATO dal 1984 al 1988. Il nono Segretario generale della NATO, Javier Solana, dimostrò inoltre tutta la potenziale influenza che questo ruolo consente di svolgere. La sua eredità quale vertice politico della NATO è particolarmente significativa. La tranquilla diplomazia di Solana e le sue qualità semantiche si manifestarono inoltre nel 1998, quando il dibattito a Bruxelles si focalizzò su come rispondere alla violenza e all'aggressione nei Balcani. Tra i Segretari generali della NATO più influenti, l'eredità di Manfred Wörner merita certamente particolare considerazione. Wörner, il primo ed unico Segretario generale tedesco della NATO, apportò uno speciale insieme di qualità all'Alleanza, che, sotto molti aspetti, ha reso possibile ciò che l'Alleanza è in grado di fare oggi. Primo, Wörner dimostrava una straordinaria capacità nell'inquadrare questioni e problemi nell'ambito dei più vasti interessi strategici dell'Alleanza. In parte, fu la sua capacità di ragionare in termini strategici che contribuì a portare l'Alleanza verso il suo nuovo Concetto strategico, approvato poi nel vertice di Roma del 1991. Ciò costituì il presupposto perché la NATO avviasse operazioni di mantenimento della pace e di gestione delle crisi, che hanno sotto molti aspetti caratterizzato il ruolo della NATO nel mondo odierno. Inoltre, Wörner aveva visto, molto prima di altri, i vantaggi di includere l'Unione Sovietica e, più tardi, le nuove democrazie dell'Europa

internazionale, ed è affiancato dal Vice Segretario generale (*Deputy Secretary General*, NATO DSC).

L'Assemblea parlamentare (*Parliamentary Assembly*), è formata da legislatori dei parlamenti dei Paesi membri integrati da quelli di 13 paesi associati. È ufficialmente una struttura parallela ma staccata dalla NATO: il suo scopo è quello di riunire deputati dei paesi NATO per discutere di temi relativi alla sicurezza e alla difesa.

1.14 I futuri compiti della NATO dopo L'11 settembre: la fine dell'unipolarismo americano ed una svolta per la politica estera europea?

E' dalla fine della Guerra fredda e dalla dissoluzione dell'URSS che si discute dei dilemmi esistenziali della NATO. In questione, infatti, non è solo se e come riformare l'alleanza per consentirle di affrontare le sfide del mutato scenario internazionale, ma la sua stessa ragion d'essere⁶⁰.

Il mondo dopo il crollo del muro è una realtà intrisa di equilibri diversi, non più “ingessati” nei confronti fra i due netti blocchi: è il mondo che ha dovuto ricomporre le tensioni etniche nei Balcani, che ha assistito alla tragedia dell'11 settembre 2001 e che ha sfiorato la minaccia di uno “scontro di civiltà”, che teme un'incontrollata proliferazione nucleare. E', soprattutto, un mondo che si

orientale nella politica di ampliamento della NATO, nel tentativo di integrarli nel resto dell'Europa democratica. Di propria iniziativa usò l'influenza della sua carica per promuovere nuovi rapporti in tutta l'Europa orientale, il che ha costituito la base per le importanti acquisizioni di nuovi membri che ebbero luogo nei vertici di Madrid, Praga, e Bucarest. La lungimiranza di Wörner ha contribuito a preparare il terreno politico perché la NATO muovesse ad est, e, in seguito, perché contribuisse alla modernizzazione e alla democratizzazione di molte di queste forze armate ex comuniste. Sul punto: AA.VV. (2009), *La Nato compie 60 anni*, Rivista della NATO.

⁶⁰ La questione è interessante e merita approfondimenti non posti in essere in tale sede. Per ulteriori delucidazioni: W.W.Rostow, *Gli Stati Uniti nell'arena mondiale*, Il Mulino, Bologna, 1964; D.F.Fleming, *Op.cit.*

è reso conto che ove non esiste la libertà, il rispetto dei diritti umani e uno sviluppo economico dignitoso da estendere a ogni popolo, non vi sono serie speranze di pace⁶¹.

In questo scenario il ruolo della partnership fra i Paesi che dispongono di maggiori mezzi per farsi promotori della libertà e dello sviluppo risulta imprescindibile, più ancora che nello scenario della guerra fredda. In questo senso, è la relazione fra tutte le diverse componenti dell'occidente a dare pieno significato a nuovi traguardi di integrazione e, in primo luogo, ai progetti di allargamento dell'Unione europea⁶².

In seguito al crollo del bipolarismo, gli Stati Uniti hanno consolidato la loro presenza nel Mediterraneo per cui ogni operazione di *national building*, strategia preferita dagli Europei, oggi si deve confrontare con l'*hard power* a stelle e strisce.

E', questa, una delle cause scatenanti della tragedia avvenuta l'11 settembre 2001, reazione ingiustificabile, ma dalla quale non si può prescindere per analizzare i problemi posti da un Occidente impostosi con mezzi, percepiti da altre civiltà e culture come una violenza, anche quando non ricorrono al sistematico spargimento di sangue.

L'attacco dell'11 settembre 2001 contro gli Stati Uniti ha messo a nudo la vulnerabilità degli alleati alla minaccia terroristica.

⁶¹ Per ulteriori approfondimenti: V. Claudia, *Un buco nel cielo di carta. La nuova storiografia globale, la guerra fredda e l'Italia*, Progedit, Milano, 2012.

⁶² Sul punto: M.Tacconi, *C'era una volta il Muro. Viaggio nell'Europa ex-comunista*, Castelvecchi, Roma, 2009; Numero monografico della rivista "Ricerche di Storia Politica", *Vent'anni dopo: il muro di Berlino*, XII, 3/2009, ISBN 978-88-15-13022-8.

E' in risposta a quest'attacco che la NATO ha invocato l'articolo 5 per la prima e, finora, unica volta nella sua storia.

In effetti, l'11 settembre 2001 fu subito considerato dall'opinione pubblica mondiale come uno spartiacque epocale, la fine di una storia e l'inizio di un'altra.

Ha rappresentato una svolta psicologica, oltre che politica, non solo per gli Stati Uniti⁶³.

Se si pensa alla timidezza con la quale il processo di pace tra Israeliani e Palestinesi era stato sostenuto dagli Usa o alla guerra contro l'Iraq di Saddam Hussein, ci si rende conto di come le contraddizioni della politica estera statunitense avessero contribuito in maniera rilevante alla tensione nello scacchiere mediorientale favorendo, in tal modo, la crescita nei paesi islamici di una percezione della potenza statunitense come male estremo.

La politica di risposta aggressiva all'attacco dell'11 settembre fu avallata non solo dai tradizionali alleati, ma anche dai paesi arabi moderati (compresa l'Arabia Saudita), la Cina, la Russia, il Giappone ed il Pakistan musulmano che diedero appoggio alla missione in Afghanistan.

In tale situazione, come già accennato, per la prima volta nella lunga storia dell'Alleanza Atlantica, si fece richiamo all'articolo 5 del Trattato Istitutivo della NATO secondo cui un attacco armato contro un alleato era da considerarsi come un'aggressione contro tutti.

⁶³ C. Krauthammer, *L'era unipolare e la sua prima crisi*, in "Aspenia", 20, 2003, pp. 30-47.

In un clima del genere, nel quale la battaglia contro il terrorismo diveniva interesse di tutto l'Occidente, venne legittimato, accanto all'intervento in Afghanistan, anche l'attacco a Saddam Hussein tacciato, sulla base di false accuse, di connivenza con Bin Laden.

Tale scenario fu ancora una volta favorevole ad una politica che fu definita di "lotta comune" al terrorismo proveniente dall'Est.

Dopo l'11 settembre 2001, l'Occidente, in particolare gli Stati Uniti, ha puntato l'indice accusatorio contro alcuni paesi mediorientali ed asiatici, considerati come nemici.

Ma è lecito chiedersi se questo fosse un atteggiamento giustificato da ragioni oggettive oppure rientrasse in una strategia politico-militare che necessitava di individuare un nemico reale per ottenere il consenso dell'opinione pubblica e giustificare, quindi, investimenti in campo bellico.

In effetti la politica statunitense fu percepita, ben presto, come un nuovo allargamento del fronte di guerra in Medio Oriente in funzione di una politica di influenza americana che poco allettava i paesi europei storicamente ostili.

Il fronte politico compatto nell'appoggio alla missione afghana mostrò le prime crepe attraverso la defezione della Francia e della Germania e le forti critiche da parte dell'opinione pubblica europea che, in diverse occasioni, ha contribuito in qualche modo a smorzare i toni dello scontro tra culture⁶⁴. Dopo

⁶⁴ Jeffrey P. Bialos, *The United States, Europe and the Interoperability Gap*, in *The International Spectator*, Vol. XL, No. 2 (April-June 2005), p. 53-62. Documento presentato alla conferenza "The transatlantic dimension of security: ESDP and NATO", Roma, 24 gennaio 2005.

l'attentato a Madrid del 2004, ad esempio, il malcontento sfociato in forti proteste di piazza, portò al governo il nuovo premier Zapatero a patto della promessa di una rapida uscita della Spagna da ogni missione in Medio Oriente.

La conseguenza ovvia di questo generale dissenso internazionale è stato l'apparente isolamento diplomatico dell'amministrazione Bush e, soprattutto dopo la guerra in Iraq, la fine dell'era dell'unipolarismo statunitense che ha caratterizzato il ventennio successivo alla guerra fredda⁶⁵.

A ciò ha contribuito la nascita di nuove realtà che sembra possano condurre verso una polarità diffusa e frammentata nella quale si può parlare di dominio americano esclusivamente in termini politico-militari mentre a livello industriale, finanziario e socio culturale si assiste ad un cambiamento di rotta a favore dei nuovi attori.

Alla luce di tutto questo, gli eventi del 2001- 2003, cioè dall'11 settembre alla guerra in Iraq, potrebbero essere considerati come l'ultima e definitiva espressione dell'egemonia statunitense e, dunque, la fine di un rapporto Ue-NATO decisamente determinato e dettato da regole esclusivamente statunitensi?

⁶⁵ Sul punto, gli specialisti offrono un parere contrario ed unanime sostenendo che l'11 settembre abbia contribuito a chiarire la natura unipolare del sistema internazionale contemporaneo. Gli specialisti si basano sull'osservazione della straordinaria quantità di potere che gli Stati Uniti concentrano su di sé in ogni sfera di attività. Per farsi un'idea della nettezza con cui questa visione viene argomentata, si consigliano i contributi di molti autorevoli politologi racchiusi in G.J. Ikenberry (a cura di), *American Unrivaled. The Future of the Balance of Power*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 2002. Per un'altrettanto autorevole e recente vision contraria, si consiglia la lettura di J.S.Nye Jr., U.S., *Power and Strategy after Iraq*, in "Foreign Affairs", 82,2003, n.4, pp.60-73.

⁶⁵ La questione è interessante e merita approfondimenti non posti in essere in tale sede. Per ulteriori delucidazioni: W.W.Rostow, *Gli Stati Uniti nell'arena mondiale*, Il Mulino, Bologna, 1964; D.F.Fleming, *Op.cit.*

Tale biennio ha sicuramente portato una serie di trasformazioni nei rapporti con l'Unione europea ed ha incoraggiato cambiamenti nelle scelte di fondo delle coordinate della politica statunitense che trovano la propria estrema ratio nella preponderante supremazia militare di Washington, unico elemento ancora unipolare in un mondo a polarità frammentata.

Inoltre, l'allargamento dell'Alleanza a tre nuovi stati nel 1999 e altri sette nel 2004 tutti, ad eccezione della Slovenia, in precedenza appartenenti al blocco sovietico, ha avuto come effetto quello di spostare l'asse della riflessione strategica proprio verso i temi della difesa collettiva.

Alcuni nuovi membri vedono, infatti, nell'alleanza soprattutto uno strumento di difesa da possibili minacce che potrebbero provenire dall'Est. Ciò vale soprattutto per i paesi che hanno rapporti tesi con Mosca, come i paesi baltici o, in parte, la Polonia.

All'interno della NATO si discute anche di altre minacce emergenti quali le rivendicazioni territoriali nell'Artico, la minaccia legata alla proliferazione delle armi di distruzione di massa e degli arsenali missilistici, il terrorismo cibernetico⁶⁶.

Per questo insieme di ragioni, all'interno della NATO si riflette oggi con maggiore intensità rispetto a qualche anno fa sui compiti e le capacità strettamente legati alla difesa collettiva che rimane il cuore dell'alleanza atlantica.

⁶⁶ Non si tratta di una minaccia ipotetica: attacchi cibernetici su vasta scala si sono verificati contro i siti governativi dell'Estonia nel 2007 e della Georgia nel 2008. In entrambi i casi, si è accusata la Russia di averli orchestrati, anche se potrebbero essere stati opera di gruppi che agiscono in proprio.

Peraltro su come affrontare alcuni dei temi elencati non c'è piena consonanza tra gli alleati, il che complica l'elaborazione ed attuazione delle strategie comuni.

In particolare, l'accresciuto numero di membri rende oggettivamente più difficile che in passato arrivare ad una definizione comune delle minacce, essendosi ampliata la gamma di percezioni della sicurezza che si confrontano all'interno dell'alleanza.

Anche su come condurre la politica di non proliferazione non c'è sempre consonanza tra gli alleati.

In effetti, il nesso fra disarmo e non proliferazione in campo nucleare, su cui ha tradizionalmente insistito l'Unione Europea, soprattutto quelli non nucleari suscita perplessità a Washington. Tuttavia con l'amministrazione Obama anche questa divergenza sembra destinata a ridursi.

Se, dunque, si registra un rinnovato interesse per la problematica della difesa collettiva, la formazione del consenso sulle strategie e gli strumenti per affrontare le nuove minacce non è un processo agevole.

Un altro problema di organizzazione consiste nel come realizzare un'equa e funzionale divisione degli oneri e delle responsabilità fra gli alleati.

Tale problema è riemerso in particolare nella missione in Afghanistan che è quella su cui oggi si misura, per questa ragione, l'effettivo grado di coesione e solidarietà dell'alleanza.

In Afghanistan, infatti, alcuni alleati sono impegnati in difficili operazioni di combattimento, mentre altri applicano forti restrizioni all'impiego delle loro truppe.

Tale mancanza di solidarietà crea forti tensioni all'interno dell'alleanza e ne mina la credibilità.

L'ambizione dichiarata dalla NATO in Afghanistan ed altrove, soprattutto nell'ambito di delle missioni di stabilizzazione post-conflitto, è di realizzare il cosiddetto *comprehensive approach*: strategie militari che integrino la dimensione militare e quella civile, compresa la ricostruzione economica ed istituzionale.

Per far ciò, la NATO deve riuscire a rafforzare i legami istituzionali ed operativi con l'Ue.

Molti sono gli ostacoli di varia natura burocratici, legati alla diversa cultura istituzionale, alla non sempre coincidenza perfetta degli obiettivi politici, che impediscono una pianificazione e gestione coordinata degli eventi.

I sostenitori della "NATO globale" fanno notare che essa si è già di fatto globalizzata, avendo attuato interventi in varie parti del mondo.

Ma va notato che si è trattato di interventi di diversa entità e importanza strategica: quello in Afghanistan è evidentemente molto più impegnativo e politicamente rilevante delle missioni di soccorso ed assistenza alle popolazioni colpite dall'uragano Katrina e del terremoto in Pakistan.

Anche il bilancio delle missioni è tutt'altro che uniforme. Quella attuate nei Balcani hanno avuto successo soprattutto grazie al fatto che Ue e americani non hanno trovato soverchie difficoltà ad elaborare e mettere in atto una strategia comune sulla base di divisioni di compiti e delle responsabilità che si è rivelata funzionale.

Al contrario, la missione in Afghanistan, che è di gran lunga la più impegnativa e la più importante al di fuori del contesto europeo, ha incontrato una serie di difficoltà di natura operativa, ma soprattutto politica.

Ciò solleva più di un dubbio sull'effettiva praticabilità dell'idea della "NATO globale", cioè sulla capacità dell'alleanza di agire in modo esteso ed efficace nelle aree extraeuropee.

Vari sono gli ostacoli che si frappongono ad un ruolo globale della NATO per quanto riguarda le operazioni di mantenimento della pace e gestione della crisi: l'esperienza dimostra che il raggiungimento di un consenso fra gli alleati sulle scene politico-strategiche tende ad essere più complicato quando si tratta di intervenire in aree extraeuropee.

In generale, i membri dell'Ue hanno una scarsa capacità di proiezione e ciò pesa negativamente soprattutto quando si tratta di interventi di una certa entità in teatri lontani dall'Europa.

Inoltre, come evidenzia il caso dell'Afghanistan, è tutt'altro che facile realizzare un'equa ed efficiente divisione degli oneri e delle responsabilità.

Spesso si pone anche un problema di legittimità politica: in alcune regioni, per esempio in Medio Oriente, gli attori locali potrebbero preferire collaborare con l'Ue, soprattutto se si trovano in contrasto con gli Usa.

Nel delineare la possibile evoluzione futura della NATO i rapporti di quest'ultima con l'Unione europea occupa un posto di grande rilievo. Lo sviluppo di sinergie più efficaci fra le due organizzazioni è una condizione irrinunciabile per il consolidamento di un consenso fra i paesi europei sull'assetto politico e di sicurezza del continente; l'individuazione e l'ottimizzazione delle risorse per far fronte alle minacce alla sicurezza non direttamente collegate alla difesa del territorio ed il rafforzamento delle capacità dei paesi europei e degli Usa di condurre operazioni di gestione delle crisi, stabilizzazione e ricostruzione post-conflitto.

Per tali ragioni la *partnership* NATO-Ue si fonda su due presupposti: da un lato il riconoscimento del persistente ruolo degli Stati Uniti come principale garante della sicurezza del continente europeo, e dall'altro l'esigenza che i paesi europei riducano il divario con gli Stati Uniti in termini di capacità militari e diventino così anche capaci di lavorare autonomamente. Non si tratta di elementi particolarmente nuovi, ma negli ultimi anni è venuta affermandosi l'idea che il ruolo della Nato sia compatibile con un progressivo sviluppo della Psdc.

Il reintegro della Francia nel comando militare NATO è la testimonianza più eloquente del fatto che il paese europeo che in passato si è maggiormente distinto per l'ambizione a creare una difesa europea indipendente non

considera oggi realistico né desiderabile un distacco militare dell'Europa degli Usa. Parallelamente, gli Stati Uniti sembrano nutrire oggi meno perplessità nei confronti della Psdc, alla quale guardano con maggiore interesse anche perché, potendo essa favorire l'ottimizzazione delle risorse e capacità militari europee, costituisce l'unica alternativa praticabile all'improbabile aumento dei bilanci della difesa dei paesi europei.

Il mutato quadro politico rappresenta senz'altro una novità di grande importanza. E' bene sottolineare tuttavia che restano non pochi ostacoli ad uno sviluppo della cooperazione e dei rapporti istituzionali tra le due organizzazioni.

II CAPITOLO

I LIMITI DELLA POLITICA ESTERA E DI DIFESA

I PARTE

L'EVOLUZIONE STORICA DELL'U.E.

2.1 Il Patto Atlantico come passaggio chiave del processo storico evolutivo dell'integrazione europea

Si può sostenere che, nonostante le significative innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona e le indubbe potenzialità derivanti da questo assetto, la politica estera europea non si possa definire una politica autonoma, efficace e coerente.

Lo studio dei nodi politici ed istituzionali della politica estera europea che comportano una difficoltà nella gestione dei rapporti con la NATO, va preceduto da un'analisi storica delle dinamiche che hanno ostacolato, anche se non impossibilitato, l'autonomia della politica estera europea.

La storia di tale processo evolutivo richiede, dunque, una ricchezza di strumenti di analisi ed una particolare attenzione agli elementi storici ed istituzionali, ovviamente considerati fortemente interpretativi non solo delle radici e degli assestamenti ideologici e culturali precedenti, ma anche di quelli che caratterizzeranno il futuro di rapporti così complessi, quali quelli tra l'Ue e la NATO.

Il passaggio chiave per una lettura interpretativa di una politica estera europea da subito soggetta al diktat statunitense, può essere colto nel potere del gruppo dirigente successivo alla rinuncia alla ricandidatura da parte di Truman. In effetti in tal gruppo dirigente spiccava, oltre alla figura di Eisenhower, comandante supremo delle forze NATO in Europa, la figura di John Foster Dulles, grande esperto dei problemi internazionali, nominato segretario di Stato. Questi, famoso per le critiche mosse alla politica estera di Truman (considerata troppo flessibile), portò avanti un'aspra lotta contro i sovietici, facendosi promotore di una politica che li portasse alla ritirata anche a costo di un conflitto⁶⁷.

Il punto cruciale consiste nel fatto che gli Europei furono assoggettati alla sua tendenza politica e va stigmatizzato che la politica estera americana minacciava una radicale revisione della propria linea nel caso di un mancato consenso dell'Europa. L'intento si concretizzava in una nuova concezione della strategia militare statunitense che stigmatizzava la netta differenza tra la spesa americana e la spesa europea per la difesa⁶⁸.

In effetti considerare lo scenario politico-militare in cui si contestualizza il messaggio, aiuta ad interpretarlo come un atteggiamento di carattere puramente elettorale, in quanto non fu seguito da nessuna azione coerente in tal senso.

Il *New Look*, dunque, non aveva una portata diretta, relativa ad ipotesi realistiche. Era in realtà, e questo è il punto fondamentale su cui riflettere per

⁶⁷ Il punto meriterebbe un maggior approfondimento che non è possibile in tal sede. Per i rapporti tra Usa ed Urss, si veda: A. Bullock, *Hitler e Stalin, Vite parallele*, Garzanti, Milano, 2004.

⁶⁸ Il 14 per cento del bilancio statunitense contro il 3 per cento di quello europeo.

l'evoluzione delle due politiche estere considerate, un messaggio lanciato agli europei ai quali veniva ricordato che la loro sicurezza sarebbe stata garantita dall'ombrello nucleare americano e che, dunque, essi avrebbero dovuto seguire senza reticenze le scelte di politica estera americana.

In quegli anni, in effetti, l'Europa divenne in un certo senso un partner secondario degli Stati Uniti. I più lungimiranti tra gli Europei compresero immediatamente il processo che stava avendo inizio.

Compresero, cioè, che essa sanzionava la retrocessione dell'Europa da soggetto delle relazioni internazionali ad oggetto della politica delle due superpotenze.

Fu proprio questo il contesto in cui Jean Monnet, che aveva avuto tanta influenza nella creazione degli organismi europei, era stato nominato nel 1952 presidente dell'Alta autorità della Ceca.

Il piano Monnet necessitava di essere sostenuto da un'autorità europea sopranazionale cui venivano attribuiti ampi poteri di controllo e di gestione⁶⁹.

⁶⁹ La strategia individuata da Monnet per la costruzione dell'unità europea può essere definita come metodo gradualistico o funzionalismo. La proposta della CECA ne rappresenta il modello, che ha ispirato in seguito una numerosa serie di varianti. Dalla situazione di impasse tra Francia e Germania, secondo Jean Monnet si poteva uscire in un solo modo: "con un'azione concreta e risoluta su un punto limitato ma decisivo, che provochi un cambiamento fondamentale su questo punto e modifichi progressivamente i termini stessi dell'insieme del problema" (Memorandum del 3 maggio 1950). L'istituzione della CECA provocò in effetti i risultati previsti da Monnet. Con la pacificazione franco-tedesca tutti i dati del problema europeo si modificarono. Si passò dal confronto e dalla minaccia di una risorgente politica di potenza, alla politica di cooperazione e, col tempo, divenne pure possibile sviluppare con opportune iniziative gli embrioni del potere democratico contenuti nel progetto della CECA. In una prima fase, il Movimento Federalista Europeo criticò l'approccio funzionalistico di Monnet, perchè lasciava sussistere fianco a fianco aspetti confederali della politica europea, in cui i governi detenevano un potere di veto, con aspetti sovranazionali. La messa in comune di alcuni settori in verità nascondeva a volontà dei governi di non cedere la sovranità, che restava intatta al livello nazionale nei fondamentali settori della moneta e della difesa. Al metodo funzionalistico, Altiero Spinelli contrappose il metodo costituente, come la sola via democratica per costruire con il popolo l'Europa del popolo. Tuttavia, le lunghe e difficili lotte

Un'autorità – era questa l'innovazione – sostenuta e garantita da un alto comitato formato da ministri rappresentanti dei governi che aderivano all'iniziativa. Non solo, ma l'aspetto istituzionale più rilevante era quello della previsione di una Corte di Giustizia con competenza sulle controversie in materia di produzione e commercializzazione anche per superare eventuali resistenze protezionistiche da parte dei governi nazionali. Ciò risulta determinante nella misura in cui si presentò come la realizzazione concreta di una fase comune di sviluppo economico e sociale, che univa soprattutto Francia e Germania gettando le basi per dinamiche del tutto nuove in ambito europeo: era concretamente iniziato, partendo da processi integrativi economici, il cammino verso quell'unificazione delle istituzioni europee a cui si sarebbe arrivati solo nel 1992.

Al progetto non aderirono esclusivamente i governi francese e tedesco, ma anche quello italiano (con il governo De Gasperi), del Belgio, dei Paesi Bassi e del Lussemburgo. Significativo, per una svolta così consistente in tal senso, appare la sconfitta subita dai francesi e dagli inglesi nel novembre del 1956, occasione in cui essi cercarono di imporre con la forza la riprivatizzazione del canale di Suez.

per rendere democratica la Comunità europea hanno convinto i federalisti della complementarità del metodo gradualistico e di quello costituente. Sino a che il quadro della politica internazionale si mantiene favorevole al processo di unificazione europea, ogni riforma istituzionale favorevole all'unità rafforza il fronte delle forze europeistiche e rende possibili forme più avanzate di lotta. In definitiva, mentre il metodo gradualistico di Monnet ha consentito di avviare il processo di unificazione europea, il metodo costituente di Spinelli è indispensabile per portarlo a compimento. Sulla cooperazione europea e le relative posizioni nazionali: S.J. Nuttal, *European Political Co-operation*, Clarendon Press, Oxford, 1992.

Tale episodio mostrò che gli Stati Uniti avrebbero imposto la loro volontà anche ad alleati come la Francia e la Gran Bretagna, in quanto il tentativo fu respinto non solo dagli egiziani ma anche dai sovietici e gli americani, per la prima volta d'accordo rispetto ad un obiettivo politico comune⁷⁰.

L'insegnamento di Monnet necessitava, in tal contesto, di tradursi in atti concreti che si sarebbero tradotti nella firma dei Trattati di Roma⁷¹.

Le ultime barriere furono tolte nel 1968 segnando così un successo delle strategie economiche della Comunità: la Commissione della CEE risultò, in effetti, un centro propulsore e di sviluppo del progetto europeo attraverso l'individuazione di efficaci soluzioni di aspetti particolarmente delicati sul piano politico⁷².

Una rapida ricostruzione economica fu, senza alcun dubbio, l'obiettivo di quegli statisti e di quei politici democratici che, come Konrad Adenauer, crearono i presupposti per un movimento di unificazione europeo fondato sulla rinuncia definitiva delle antiche rivalità nazionali e quel nazionalismo che aveva costituito la causa primaria delle guerre mondiali.

⁷⁰ Per una sintetica esposizione dei rapporti tra statunitensi ed europei nel primo ventennio dell'Alleanza, si consiglia: M. De Leonardis, *Il Patto Atlantico e l'integrazione europea*, in *Storia dell'integrazione europea*, a cura di R.H. Rainero, vol. I., *L'integrazione europea dalle origini alla nascita della Cee*, Marzorati, Milano, 1997, pp.41-85.

⁷¹ Il Trattato di Roma aveva previsto una progressione nell'abbattimento degli ostacoli doganali; inizialmente previsto nell'arco di dodici anni e poi realizzato più rapidamente. Fin dal luglio 1962 i dazi erano stati ridotti del 50% producendo un rapidissimo e consistente aumento degli scambi dei prodotti industriali.

⁷² La Commissione propose che la Comunità finanziasse direttamente il settore agricolo attraverso risorse proprie (diritti doganali nelle importazioni) e che con il rafforzamento delle competenze del Parlamento il controllo delle entrate e delle uscite della comunità fosse sottoposto ad una valutazione più democratica.

Forte fu anche la spinta a perseguire una riunificazione fondata sull'unità culturale del continente, sul prevalere dei partiti democratici sulle scorie dei totalitarismi.

Furono diversi i passaggi chiave che permisero la concretizzazione di ideali allora considerati una semplice utopia.

Come già osservato, uno stimolo essenziale venne dagli USA e dal piano Marshall, che costituì una grandissima spinta verso nuove forme di collaborazione volte non esclusivamente a superare gli ostacoli tra le frontiere nazionali (creando un fronte comune contro i pericoli di una espansione sovietica), ma a superare le barriere del protezionismo e dell'autarchia⁷³.

L'evoluzione della dimensione europea, infatti, segnò un nuovo scenario per lo Stato-Nazione: la priorità consisteva nell'assicurare il legame tra esigenze contingenti della politica internazionale e bisogni profondi dello sviluppo e della sopravvivenza delle radici di una intera civiltà.

Le istituzioni europee, contemporaneamente frutto delle regole imposte dai trattati e di una forza interna di espansione, giocarono in tal senso un ruolo fondamentale mai esercitato nel mondo occidentale, assicurando una risposta coerente al bisogno (inizialmente proprio delle classi dirigenti europee) di affrontare, senza rinunciare alla propria identità, le sfide di un mondo

⁷³ Un disegno che ebbe nell'Organization for European Economic Cooperation (OECE) un elemento di novità e di integrazione.

sconvolto dalla seconda guerra mondiale e dalla “paura” intesa come incertezza sul futuro e sulle garanzie sociali.

Gli obiettivi americani ed europei trovavano una sintesi politica ed economica che abbandonasse progressivamente la filosofia dei sistemi nazionali a favore di prospettive dichiaratamente liberiste. Alla forza del blocco comunista fu contrapposto non solo un intervento sul piano economico, ma la creazione di un’organizzazione militare che unisse le due sponde. Dopo le iniziative inglese e americana del 1948, si poneva il problema del futuro della Germania e di un’Europa che non poteva pensare di ricostruire senza la presenza tedesca. Il futuro dell’alleanza e della Germania erano profondamente legati. Allo stesso tempo, come già approfondito, anche la presenza dell’Italia nel nuovo concerto atlantico fu accettata e creò le premesse del famoso patto che va considerato come il passaggio decisivo verso l’inizio dell’integrazione europea.

Prendeva, così, vigore il piano proposto dal ministro degli esteri Robert Schuman.

2.2 L’Europa verso una politica europeista

Il XX Congresso del Partito comunista sovietico sotto la direzione di Nikita Kruscev, dopo la morte di Stalin, l’invasione armata e la feroce repressione di

Budapest⁷⁴ funsero da spunto di riflessione politica per quei numerosi stati europei che si orientavano sempre di più verso un atteggiamento filooccidentale.

Anche i Paesi in cui si venne a creare quel vuoto politico che lasciava intravedere spazio alla minaccia comunista, infatti, divennero più “gestibili”.

⁷⁴ La rivolta ebbe inizio il 23 ottobre 1956 da una manifestazione pacifica di alcune migliaia di studenti. In poco tempo molte migliaia di Ungheresi si aggiunsero ai manifestanti e la manifestazione (inizialmente a sostegno degli studenti della città polacca di Poznań, in cui una manifestazione era stata violentemente repressa dal governo), si trasformò in una rivolta contro la dittatura di Mátyás Rákosi, una "vecchia guardia" stalinista, e contro la presenza sovietica in Ungheria. Nel giro di alcuni giorni, milioni di ungheresi si unirono alla rivolta o la sostennero. La rivolta ottenne il controllo su molte istituzioni e su un vasto territorio. I partecipanti iniziarono a rafforzare le loro politiche. Vi furono esecuzioni sommarie di filo-sovietici e membri dell'ÁVH (polizia politica, particolarmente invisa alla popolazione). Dopo varie vicissitudini il Partito Ungherese dei Lavoratori nominò primo ministro Imre Nagy che concesse gran parte di quanto richiesto dai manifestanti, finendo per interpretare le loro istanze, identificandosi con la rivoluzione in corso. Il 3 novembre, in un acquartieramento dell'Armata Rossa comandato dal generale Malinin, durante la ripresa dei colloqui di trattative con i sovietici in merito al ritiro dell'Armata Rossa in séguito alla dichiarazione di neutralità del 1° novembre, l'appena nominato ministro della difesa, generale Pál Maléter, fu arrestato da truppe del KGB al comando di Ivan Serov, assieme a tutta la delegazione ungherese, con le proteste di Malinin stesso. La sera del 4 novembre, Imre Nagy si rifugiò nell'ambasciata iugoslava, grazie ad un salvacondotto fornitogli da quel paese. Il 22 novembre, per un accordo intervenuto nel frattempo tra Josip Broz Tito e Nikita Chruščëv, dopo una visita del secondo al primo a Brioni, verrà consegnato ai sovietici. I due saranno poi processati e successivamente impiccati (e non fucilati, come riportato da qualche fonte) dopo quasi due anni (il 16 giugno 1958, assieme al giornalista Gimes). Ebbe così fine tra il 4, giorno dell'entrata dell'Armata Rossa a Budapest, e il 7 novembre, con la restaurazione di un governo filo-sovietico capeggiato da Kádár, la "Rivoluzione del '56". Le truppe sovietiche intervennero in Ungheria in due occasioni, sempre per puntellare governi favorevoli ai sovietici: la prima volta le truppe già di stanza in Ungheria sostennero il governo stalinista nella fase di passaggio dal governo Gerő, che collassò il 23 ottobre, al governo Nagy, su richiesta del CC del partito socialista ungherese al potere. La seconda, utilizzando truppe corazzate provenienti dall'Unione Sovietica (invasione), fu a sostegno del governo Kádár, la cui formazione (avvenuta realmente dopo il 7), fu poi retrodatata al 3 novembre in modo da poter sostenere la tesi che anche quella volta le truppe fossero state formalmente invitate ad intervenire da un governo "legittimo". Nella notte del 23 ottobre e nei giorni successivi, l'ÁVH ungherese sparò ai dimostranti. Le truppe sovietiche (già presenti in Ungheria) nel primo intervento tentarono di mantenere l'ordine nei dintorni delle proprie caserme. La resistenza armata degli insorti e l'intervento mediatore del governo Nagy, oltre al collasso del Partito Socialista Ungherese, portarono ad un cessate il fuoco tra le truppe sovietiche e gli insorti il 28 ottobre 1956. La notte del 4 novembre 1956 l'Armata Rossa, che era entrata in Ungheria in forze nei giorni precedenti, intervenne, lanciando un'offensiva con più divisioni appoggiate da artiglieria e aeronautica contro Budapest. Entro il gennaio 1957 Kádár aveva posto fine alla rivolta. Sul punto: D. Irving, *Ungheria 1956. La rivolta di Budapest*, Mondadori, Milano, 1982.

In Italia, ad esempio, al quadro di forte evoluzione della politica e dell'economia, contribuì nella seconda metà degli anni cinquanta il progressivo avvicinamento del PSI al governo sulla spinta prodotta dalla crisi ungherese e dagli esiti del XX congresso del PCUS.

La frattura, ormai insanabile, tra PSI e PCI assumeva una prospettiva determinante non solo per la politica italiana (ovviamente più favorevole al processo di integrazione), ma anche per la politica europea: non si trattava, dunque, di una semplice soppressione delle barriere doganali, ma della base di un vera e propria futura integrazione politica.

La Francia, invece, assunse un atteggiamento ostile verso lo scenario che andava configurandosi e che legava indissolubilmente i rapporti europei con quelli statunitensi.

L'atteggiamento di de Gaulle, infatti, fu strategico per quanto riguarda il quadro dei rapporti economico-politici dell'Europa con gli Stati Uniti.

In un contesto caratterizzato da una forte tensione con il mondo comunista, tensione evidente nella costruzione del muro di Berlino, la volontà francese si concretizzava nella pretesa di un'Europa più presente e meno assoggettata agli Usa per quanto riguardasse le decisioni a livello internazionale.

In sintesi, la politica francese subordinava lo sviluppo dei rapporti economici (sempre più intensi tra Europa ed Usa) alla volontà di un'indipendenza europea nell'affrontare la crisi internazionale.

Nel disegno del Presidente figurava l'Europa degli Stati, una visione che non contemplasse minimamente l'ipotesi di porre in secondo piano gli Stati nazionali⁷⁵.

E' doveroso sottolineare che la Francia fosse lo Stato costretto dal trattato a maggiori cambiamenti ed impegni economici: la situazione economica che attraversava il Paese quando de Gaulle conquistò il potere era caratterizzata da un'altissima inflazione e grave deficit di bilancio.

Nella visione di de Gaulle non c'era posto per una politica sopranazionale: de Gaulle si oppose all'evoluzione del Trattato CEE in direzione sovranazionale e la sua ascesa politica in Francia evidenziò la presenza di una serie di problematiche ed ostacoli ad un'integrazione che fosse non solo economica, ma anche politica.

Tale visione fu senza dubbio tradotta ed istituzionalizzata dal progetto politico europeo sviluppato dal comitato intergovernativo presieduto da Christian Fouchet, il quale conservò le tre fondamentali Istituzioni ma rendeva il Consiglio il fulcro dell'Unione attribuendo al Parlamento funzioni semplicemente consultive e progettando una Commissione che si prestasse a rispondere all'esigenza di soffocare le spinte sopranazionali.

I piani Fouchet (I e II) miravano al coordinamento, riavvicinamento ed unificazione dell'azione degli Stati membri in politica estera, politica

⁷⁵ V.Saluci, *L'evoluzione del concetto di sicurezza in Europa*, Firenze, Quaderni Forum, n.2-3, 2007.

economica, cultura e difesa, attraverso la previsione di un'unione di Stati che avrebbe dovuto coesistere con la Comunità.

La relazione Fouchet, presentata nel novembre del 1961, prevedeva un'ipotesi di difesa in grado di competere, oltre che di cooperare, con quella americana e della NATO nella misura in cui la cooperazione europea in materia di difesa e di politica estera si sarebbe svolta al di fuori del quadro dell'Alleanza atlantica.

Nella direzione intrapresa a Roma la Comunità tentava di dotarsi di maggiori poteri istituzionali nonostante le resistenze di alcuni governi e di quello francese in particolare. Lo scontro tra il Presidente della Commissione Hallstein, europeista convinto, ed il generale fu in tal senso esemplare.

Fu solo con il compromesso di Lussemburgo⁷⁶ che, agli inizi del 1966, si giunse alla tregua ed al proseguimento del cammino comunitario, sia pure al duro prezzo del mantenimento del principio di unanimità per tutte le decisioni.

L'importanza del compromesso si sostanziava nella misura in cui si testimoniava la forza del Trattato CEE che aveva fissato con lungimiranza gli

⁷⁶ Con il compromesso raggiunto a Lussemburgo nel gennaio 1966 i governi degli stati membri della CEE decisero che anche nei casi in cui era prevista una votazione a maggioranza qualificata e non all'unanimità, ciascuno stato avrebbe comunque potuto porre una sorta di veto. Di fatto venne dunque mantenuto il metodo di votazione all'unanimità, che assicurava influenza a ciascun governo degli stati membri. Venne dunque deciso di rallentare il processo di costruzione di un'Europa sovranazionale e federale e di favorire invece verso una concezione intergovernativa della CEE, in cui gli stati mantenessero ampi poteri. A causa della crisi della sedia vuota, alla scadenza del mandato della Commissione Hallstein all'inizio del 1967 i governi degli stati membri della CEE decisero di non rinnovare il mandato di presidente della Commissione europea a Walter Hallstein. Le regole sui metodi di votazione in seno al Consiglio dei ministri delle Comunità europee vennero modificate con l'Atto unico europeo entrato in vigore nel 1987, che reintroduceva il ricorso alle votazioni a maggioranza qualificata in alcuni ambiti.

scopi politici ed economici dell'integrazione; una forza in grado di resistere alla metà degli anni Sessanta, alla Francia gollista che voleva a tutti i costi evitare ulteriori aperture verso una integrazione che de Gaulle vedeva anche come influenza americana. Da ciò scaturì il veto all'ingresso della Gran Bretagna ed il prevalere del metodo basato sul primato dell'accordo degli Stati nazionali e soprattutto degli interessi franco-tedeschi.

Era contro la Commissione che si dirigeva la spinta nazionalista francese. Ma attaccare la Commissione significava mettere in discussione l'intero impianto istituzionale stabilito dai Trattati del 1957 in quanto il venir meno di uno dei soci fondatori come la Francia, (la famosa politica delle "sedia vuota") si sarebbe tradotto in un pesante attacco. Ecco perché il compromesso del Lussemburgo va giudicato come un momento sostanziale nel cammino europeo.

L'attacco francese alla Commissione fu in sostanza respinto dai cinque che difesero la filosofia del Trattato di Roma; fu evidenziato, anche per merito della presidenza italiana (Emilio Colombo), che qualsiasi disaccordo non poteva compromettere uno sviluppo futuro della Comunità e che comunque andava tutelato il cammino intrapreso nel processo dell'integrazione economica.

De Gaulle ottenne un ridimensionamento politico e non istituzionale della Commissione, laddove i suoi compiti istituzionali erano naturalmente destinati ad avere un peso sul procedere concreto dei rapporti comunitari.

Il compromesso di Lussemburgo si concluse con l'affermazione della supremazia della ripresa della normale procedura dei lavori della Comunità sulle controversie esistenti.

A questo punto è doveroso riflettere sullo scenario attuale che intravede nel ritorno della Francia nel comando militare della Nato, divenuto ufficiale dopo il vertice di Strasburgo-Kehl, un grande valore simbolico ed importanti conseguenze politiche, soprattutto in vista di una facilitazione ad una più efficace collaborazione tra la NATO e l'Unione europea⁷⁷.

⁷⁷ Il punto, rilevante per l'analisi effettuata, verrà approfondito nel terzo capitolo.

II PARTE

L'EVIDENTE PARADOSSO DELLA POLITICA DI SICUREZZA E DIFESA COMUNE

2.3 Un 'analisi politico-istituzionale della Psdc

E' evidente il paradosso che sta generando La Politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione europea (Psdc)⁷⁸ che, dopo aver costituito nell'ultimo decennio uno degli elementi più dinamici ed originali del processo di integrazione europea, attualmente attraversa un momento di evidente difficoltà ed incertezza proprio quando il nuovo assetto istituzionale dell'Ue e l'evoluzione del quadro internazionale consentirebbero, e al tempo stesso renderebbero necessario, un suo significativo sviluppo.

E' sempre più difficile far divenire la Psdc, come recita il Trattato, parte integrante di una Politica estera e di sicurezza, a sua volta resa più coerente con gli strumenti dell'azione esterna dell'Ue.

In vista dell'analisi tra le relazioni della NATO e l'Unione europea, è decisamente opportuno offrire un contributo sia in termini di bilancio critico dei primi anni della Psdc, sia di analisi del nuovo quadro politico ed

⁷⁸ La Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC), già Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD) e denominata PSDC dal Trattato di Lisbona costituisce parte integrante della PESC. Essa è cioè uno strumento della politica estera dell'Unione ed è finalizzata al mantenimento della pace, alla prevenzione dei conflitti ed al rafforzamento della sicurezza internazionale. Secondo quanto previsto dal vigente Trattato sull'Unione Europea, essa riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione e comprende la graduale definizione di una politica di difesa comune.

istituzionale della Psdc e di individuazione delle principali sfide che attendono l'Europa. Ciò risulta funzionale all'analisi svolta nella misura in cui lo scioglimento di tali problematiche si tradurrebbe in una più stabile relazione con la NATO stessa.

L'analisi della dimensione politico- istituzionale della Psdc dopo Lisbona ed il complesso rapporto con le strutture e la dimensione operativa dell'Alleanza atlantica saranno effettuate sulla base di una duplice prospettiva: l'impegno degli Stati membri in tal senso ed i rapporti con la NATO.

Per quanto concerne il primo aspetto, risulta determinante il livello d'impegno con cui gli Stati membri si dedicheranno alla cooperazione, volta a rafforzare le capacità militari e civili complessivamente dedicate alle esigenze di difesa e sicurezza europee. Sarà fondamentale, in particolare, che maturi una forte volontà politica nel perseguire sistematicamente il miglioramento dell'interoperabilità tra le forze armate, l'attuazione di politiche volte a formare ed impiegare un crescente numero di esperti civili nel quadro delle azioni di prevenzione dei conflitti e di gestione delle crisi e l'impegno a favorirne un utilizzo sempre più efficiente. In una fase di contrazione dei bilanci, la razionalizzazione nell'impiego delle risorse deve divenire parte della stessa Politica di sicurezza e difesa comune.

Lo sviluppo dell'Europa della difesa, intesa come l'insieme delle capacità militari degli Stati membri e delle procedure che regolano il processo decisionale per il loro impiego al servizio della Politica estera dell'Ue, dipende certo anche da altri elementi.

Primo fra tutti quello delle risorse investite dagli Stati membri, in costante calo in tutti i paesi, anche se in misura diversa.

Al tema dei bilanci si aggiunge tuttavia quello dell'architettura istituzionale su cui si fonda la Psdc, la messa a punto dei meccanismi di funzionamento del nuovo Seae⁷⁹, la sinergia con gli altri organi titolari di responsabilità nell'impiego dell'intera gamma di strumenti a disposizione per l'azione esterna dell'Unione, a cominciare dalla Commissione, l'affinamento del processo intergovernativo e, in particolare, il coinvolgimento dei ministri della Difesa nei processi decisionali.

Per quanto riguarda invece i rapporti con la NATO, è necessario analizzare se i progressi anelati siano stati compiuti sia sul piano della disciplina dei rispettivi compiti nel quadro missioni congiunte, sia sul coordinamento nel campo degli investimenti nelle capacità e negli assetti per la difesa, dal momento che entrambe le organizzazioni sono costituite dalle stesse nazioni.

I rapporti che intercorrono tra le istituzioni della NATO e dell'Ue assumono un ruolo fondamentale in vista di un'analisi che si prefigga di analizzare non solo gli aspetti storici e tecnici di tale "convivenza", ma anche e soprattutto quelli

⁷⁹ Il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) è un organo istituito dal trattato di Lisbona, volto ad attuare la politica estera dell'Unione europea (UE). Il SEAE opera sotto l'autorità dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Lo assiste nell'esecuzione dei suoi mandati, per quanto riguarda: la guida e lo sviluppo della politica estera e di sicurezza comune (PESC) dell'UE, inclusa la politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC); la presidenza del Consiglio europeo «Affari esteri»; la vicepresidenza della Commissione nel settore delle relazioni esterne. Il SEAE assiste altresì il segretariato del Consiglio, la Commissione e i servizi diplomatici degli Stati membri, al fine di garantire la coerenza dell'azione esterna europea. Il punto verrà trattato nei paragrafi successivi.

politico-istituzionali. In un'ottica del genere, non si può prescindere da un'analisi dei cambiamenti istituzionali introdotti dal Trattato di Lisbona.

2.4 Gli stravolgimenti istituzionali dopo Lisbona: verso un'autentica politica estera europea?

Il primo dicembre 2009, con l'entrata in vigore del Trattato, sono stati introdotti importanti cambiamenti nelle disposizioni riguardanti la PESC e la PESD: quest'ultima, ad esempio, denominata Politica comune di sicurezza e difesa (Pscd), registra alcuni progressi rispetto alle disposizioni dei precedenti Trattati in tema di clausole di mutua difesa collettiva, nuove formule per l'integrazione flessibile e l'istituzione dell'Agenzia di sicurezza europea.

In particolare, tre sono gli aspetti fondamentali che risultano da Lisbona in ambito di politica estera: la figura dell'Alto rappresentante per la Politica estera e di sicurezza (che ricopre contemporaneamente il ruolo di vicepresidente della Commissione), l'istituzione della presidenza stabile del Consiglio europeo per due anni e mezzo rinnovabile ed il nuovo Servizio europeo per l'azione esterna.

Il successo degli stravolgimenti generali introdotti dal Trattato di Lisbona va misurato (ed andrà misurato man mano) sulla base di tre parametri: la coerenza e l'efficacia del sistema, la capacità decisionale e la credibilità, la legittimità e la creazione di una cultura comune in materia di politica estera⁸⁰. Con

⁸⁰ Dopo due anni di attività, gli osservatori si dividono tra catastrofisti, secondo i quali il nuovo sistema sta dando dei risultati deludenti, ed ottimisti, secondo i quali si stanno ponendo le basi

l'istituzione del Servizio europeo per l'azione esterna (Seae), il 9 dicembre 2010, e la definizione dei nuovi organigrammi nelle istituzioni europee, il sistema introdotto con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona è entrato a regime.

Per quanto riguarda il primo punto- la coerenza tra i fini ed i mezzi- è doveroso stigmatizzare che il problema essenziale consista in un coordinamento non efficace dell'azione esterna dell'Unione nella misura in cui, nel momento in cui si decide di intraprendere una missione Psdc, non sempre l'obiettivo politico che l'Unione vuole perseguire è chiaro.

E, soprattutto, la missione non sempre si inserisce in una strategia che tenga conto delle altre politiche esterne dell'Ue che intervengono nello stesso settore quali la Pesc, le relazioni esterne, la cooperazione allo sviluppo ed il commercio internazionale.

Ed è proprio questo, come vedremo, uno dei motivi fondamentali per cui è stata creata la già citata figura dell'Alto rappresentante per la Politica estera e di sicurezza, che ricopre anche l'incarico di vicepresidente della Commissione, presidente del Consiglio affari esteri e capo del Seae e dell'Agenzia europea per la difesa (Eda). Tale figura, come già chiarito, accresce il coordinamento tra le varie dimensioni della proiezione esterna dell'U.e.⁸¹.

per un rilancio dell'azione esterna dell'Unione europea. Probabilmente è troppo presto per esprimere giudizi definitivi in un senso o nell'altro. Sul punto: Germanicus e L. Giunti, *Gli aspetti istituzionali della Psdc*, Il Mulino, Bologna, 2012.

⁸¹ Il riferimento a questo spirito del nuovo Trattato emerge, ad esempio, proprio riguardo alle missioni Psdc, nel comma 4 dell'articolo 42 del TUE. Se è vero, infatti, che le decisioni sono adottate dal Consiglio che delibera all'unanimità, è altresì vero che la regola per il varo delle missioni è che l'iniziativa provenga dall'Ar (l'articolo recita: "il Consiglio delibera all'unanimità su proposta dell'Alto rappresentante o su iniziativa di uno Stato membro"). Ed è

L'attribuzione dell'Alto rappresentante delle funzioni di presidente stabile del Consiglio Affari esteri e di vicepresidente della Commissione, responsabile sia del tradizionale portafoglio delle relazioni esterne sia del coordinamento della più generale azione esterna della Commissione, è un'innovazione ricca di potenzialità: stabilendo un ponte, infatti, tra la Politica estera e di sicurezza comune, definita da procedure di tipo intergovernativo, e la dimensione comunitaria dell'azione esterna dell'Unione, l'Alto rappresentante può rendere più coerente ed efficace l'azione dell'Ue realizzando sinergie tra strumenti e politiche differenti e valorizzando la peculiarità dell'approccio europeo, fondato sul multilateralismo, sul primato della diplomazia, sulla cooperazione e sul sostegno della democrazia.

Con l'istituzione, inoltre, del Servizio europeo per l'Azione esterna (Seae), l'Alto rappresentante-vicepresidente si è finalmente potuto dotare di uno strumento operativo che, anche grazie al ruolo svolto dal Parlamento europeo nel difficile negoziato con il Consiglio, dispone di ampie competenze ed è saldamente collegato alla Commissione (oltre che sottoposto ad un forte controllo parlamentare).

Il secondo aspetto fondamentale che assurge a criterio di giudizio di operatività del sistema consiste nella capacità decisionale. Si sta riflettendo, in effetti, sulla capacità di questa nuova ed importante figura di decidere e di assumere impegni per l'U.e.

proprio l'Ar, sempre secondo lo stesso articolo, che "può proporre il ricorso sia a mezzi nazionali sia agli strumenti dell'Unione, se del caso congiuntamente alla Commissione". Sul punto: Germanicus e L. Giunti, *Op. cit.*

In caso positivo, l'Ar assumerebbe una posizione più che rilevante nello scenario internazionale, permettendo alla politica estera dell'Ue quell'aumento di credibilità di cui necessita attualmente.

Se così non fosse, l'Ar sarebbe sì interpellato per le grandi questioni, ma il suo ruolo si ridurrebbe ad una dimensione formale più che sostanziale, con l'inevitabile corollario di una perdita di quella credibilità tanto anelata.

Diversi sono i fattori che condurranno verso un senso o un altro.

In primo luogo, un fattore fondamentale è costituito dalla disponibilità di risorse amministrative. Ad essere posta in dubbio è la stessa capacità del Seae e delle delegazioni dell'Ue all'estero di saper affermarsi come punto di riferimento dell'azione esterna europea⁸².

In secondo luogo, sarà fondamentale la capacità della Ashton di farsi valere all'interno della Commissione. E, soprattutto, decisiva sarà la capacità di creare consenso fra gli Stati membri e, tale compito, non è affatto facile da rispettare dato il principio di unanimità su cui sono improntate le attuali procedure decisionali.

Per consentire all'Ar di assolvere alla sua funzione di elemento di maturazione verso una autentica politica estera europea, e qui si arriva al terzo criterio fondamentale, è auspicabile che gli Stati membri imparino a dar prova di

⁸² Molto dipenderà dalla qualità, funzionalità e rappresentatività degli organigrammi, che sono determinati dalla stessa Lady Ashton. I ministri della Difesa sembrano, sotto questo profilo, aver concesso un'apertura di credito all'Ar, riconoscendo al Servizio il possibile ruolo di catalizzatore "*for reinforcing coordination leading to a better and more coherent utilization of resources*". Cfr. Council Conclusions on Military Capability Development, 3055th Foreign Affairs (Defence) Council meeting, Brussels, 9.12.2012.

moderazione rinunciando, almeno in parte, ad iniziative ad effetto che ne minerebbero la credibilità. Sarebbe poco opportuno se, come già successo in passato, i ministri degli Affari esteri di alcuni grandi paesi membri continuassero a condurre iniziative di carattere personale in contemporanea e, addirittura, in competizione con quelle condotte dall'Ar.

Ancora una volta, è il riflesso dell'asimmetria tra la carta e realtà che, banalmente, assurge a nocciolo della questione. Questo, nella misura in cui la conseguenza si traduce in totale perdita di quella credibilità tanto necessaria nell'attuale scenario.

Purtroppo, i primi passi di Catherine Ashton sono stati tutt'altro che entusiasmanti⁸³ ed hanno contribuito, probabilmente, ad acuire la profonda asimmetria che caratterizza il sistema europeo: quella esistente, cioè, tra ciò che viene stabilito nei Trattati e ciò che, concretamente, viene riscontrato e che ha portato a parlare di una "*lunga fase di gestazione*"⁸⁴ per il nuovo assetto istituzionale della Politica estera europea.

A favore della nuova rappresentante, c'è da sottolineare che è rilevante la complessità delle mansioni attribuite alla nuova carica. E' la prima volta, in effetti, che la dimensione intergovernativa, esercitata attraverso la carica di presidenza del Consiglio affari esteri e quella comunitaria, svolta attraverso la funzione di Vicepresidente della Commissione, si fondono "*quasi che l'intreccio storico tra intergovernativismo, funzionalismo e federalismo su cui*

⁸³ E' stata bersagliata da una serie di critiche per non essersi recata tempestivamente ad Haiti in occasione del terremoto del gennaio 2010; e la sua risposta di non esserci andata perché non era "*né un medico né un vigile del fuoco*" non è stata ritenuta idonea alla sua carica.

⁸⁴S. Guerrieri, *Più intergovernativo e più parlamentare? Il sistema istituzionale dell'Unione nell'era di Lisbona*, il Mulino, Bologna, 2011.

*si è plasmata la costruzione europea dovesse trovare in questa figura istituzionale la sua configurazione più ardita*⁸⁵.

2.5 Riflessi esterni delle politiche di sicurezza interna: la persistente asimmetria tra i due sistemi anche dopo Lisbona

E' doverosa un'analisi del riassetto che le relazioni fra le istituzioni europee e fra queste e gli Stati membri hanno subito dopo Lisbona.

Con l'entrata in vigore del Trattato, l'azione della Psdc si sviluppa per effetto di diversi importanti fattori tra cui il livello di impegno profuso dagli Stati membri in tema di cooperazione per il rafforzamento delle capacità civili e militari espressamente dedicate alla difesa e alla sicurezza nell'ambito dell'Unione⁸⁶.

Di fondamentale importanza è l'introduzione di una clausola di difesa reciproca tra tutti i paesi Ue: *“Qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite*⁸⁷.

⁸⁵D. Preda, e. Pasquinucci, *The Road Europe Travelled Along. The evolution of the Eec/Eu Institutions and Policies*, Peter Lang, Brussels, 2011.

⁸⁶Il Trattato include anche una clausola di solidarietà contro il terrorismo e catastrofi che prevede la mobilitazione da parte dell'Ue di tutti gli strumenti a sua disposizione per reagire ad un attacco terroristico avvenuto sul territorio comunitario. Per quanto riguarda le missioni, il Trattato amplia le cosiddette missioni di Petersberg includendo le missioni condotte a sostegno dei paesi terzi per contrastare il terrorismo.

⁸⁷Viene inoltre introdotto un riferimento ai paesi neutrali e ai paesi NATO. Ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri e che gli impegni e la cooperazione in questo settore rimangono conformi agli impegni assunti

Questa evoluzione comporta anche ad una ridefinizione delle proprie missioni e sta incidendo profondamente anche sugli obiettivi della sicurezza interna ed esterna, nonostante continuano a persistere differenze sostanziali tra le due politiche in questione, non solo sul piano giuridico ma anche su quello istituzionale.

A livello istituzionale, mentre l'obiettivo della sicurezza interna si può ormai perseguire a livello sovranazionale, le politiche legate alla sicurezza esterna rientrano, purtroppo, ancora in un quadro intergovernativo.

Ciò è paradossale se si considera che sono le stesse istituzioni europee ad intervenire in questi due ambiti. Meno paradossale risulta, tutto ciò, se si contemplan le profonde differenze che sussistono nella capacità di agire e nei ruoli ricoperti.

E la conseguenza di tale asimmetria è chiaramente riscontrabile nei risultati perseguiti, che appaiono estremamente differenti.

Infatti se, da un lato, per la sicurezza interna si applica un regime ordinario – che prevede la maggioranza qualificata in seno al Consiglio ed il controllo della Corte sulle decisioni di portata legislativa, che possono essere invocate dai cittadini anche contro le divergenti legislazioni nazionali - dall'altro, per la sicurezza esterna, seppure con alcune specificità, le decisioni sono prese secondo i principi di cooperazione intergovernativa.

nell'ambito dell'organizzazione del Trattato NATO che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva.

Ma l'elemento distintivo fondamentale è il fatto che, sulla base dei poteri attribuiti all'Unione in materia di politica di difesa, non è possibile adottare misure legislative, così come il principio dello stato di diritto viene assicurato a livello degli Stati membri e non delle istituzioni dell'Unione.

E' questo scenario che porta ad inevitabili casi di difficile convivenza tra norme dell'Unione e norme di diritto internazionale⁸⁸, quando le istituzioni o le agenzie dell'Unione intervengano al di fuori dello spazio dell'Unione.

La soluzione al tipo di problema che si presenta (e che si concretizza in una serie di differenze sostanziali a livello giuridico tra regime di sicurezza interna ed esterna) potrebbe essere individuata in una più forte capacità di dialogo tra il Consiglio ed il Parlamento europeo.

In tale ottica, la nuova figura dell'Alto rappresentante per la Politica estera e di sicurezza, che ricopre anche l'incarico di vicepresidente della Commissione (Ar/Vp), presidente del Consiglio Affari Esteri e capo del Seae e dell'Agenzia europea di difesa (Eda) risponde all'esigenza di un accresciuto coordinamento tra le varie dimensioni della proiezione esterna dell'Ue. L'Alto rappresentante, usando tutti i suoi "cappelli" può far sì che la decisione di intervenire con una missione Psdc (militare o civile, ovvero mista) si inserisca in una strategia nella quale le varie politiche dell'Ue interagiscano in modo il più possibile coordinato.

⁸⁸ Anche in materia di accordi internazionali è richiesta l'unanimità invece della maggioranza qualificata, nella misura in cui gli accordi rientrano in via esclusiva o principale nella politica di sicurezza esterna.

2.6 Le nuove figure istituzionali: il problema delle questioni interne

E' ovvio che dei limiti del genere si traducano in una politica estera incerta.

Tale incertezza è stata mostrata dagli Stati membri dell'Ue in più di un'occasione.

Soprattutto tra la fine del 2010 e l'inizio del 2011 diversi sono stati gli episodi che hanno fatto riflettere, ma le rivolte sulla sponda Sud del Mediterraneo e, in particolare, la guerra civile in Libia, confermano la percezione di inadeguatezza di una politica estera che non è ancora in grado di utilizzare i propri strumenti in maniera dinamica e coerente.

Tali tensioni si riflettono molto negativamente anche sul negoziato di adesione della Turchia, le cui implicazioni tendono a produrre tensioni tra Ue e Stati Uniti e finiranno per ripercuotersi anche sugli equilibri regionali e sull'influenza dell'Ue in Medio Oriente.

Il ruolo di centralità acquisito soprattutto negli ultimi anni dagli Stati, sia a livello globale che europea, è stato molto probabilmente il frutto della crisi finanziaria in cui hanno versato prima gli Stati Uniti e poi l'Europa.

Le reazioni delle principali istituzioni multilaterali, sia globali sia regionali, si sono concretizzate in processi di adattamento che non sempre sono risultati all'altezza dei mutamenti in corso⁸⁹.

⁸⁹ A riguardo si veda anche *Global Governance 2025: At a Critical Juncture*, National Intelligence Council, EU Institute for Security Studies, settembre 2010.

Il sistema di governance globale ha continuato ad essere caratterizzato da una situazione di stasi perpetratosi anche in una fase di maggiore attenzione alla centralità delle istituzioni multilaterali quale quella promossa dall'amministrazione Obama⁹⁰.

Tutto ciò appare fondamentale nella misura in cui è proprio la politica estera dell'Ue ad apparire fortemente condizionata da tali contingenze negative.

Quest'ultima, infatti, è minata sia dalla scarsa coesione tra gli Stati membri che dalla persistente assenza di una visione strategica comune.

Il contesto internazionale in cui il Trattato di Lisbona è entrato in vigore è molto diverso da quello in cui è stato concepito e poi approvato ed è per questo che fornire una definizione precisa di "politica estera europea" appare problematico.

La frammentazione delle competenze lungo gli ex tre pilastri dell'Ue e la natura intergovernativa della Politica estera e di sicurezza comune (Pesc) ci consentono di parlare di "politica estera" solo in termini di sinergie e convergenze tra quelli che costituiscono i differenti programmi e strumenti di azione esterna di cui oggi l'Unione europea dispone.

Quel che è doveroso stigmatizzare è la persistente mancanza di un'efficace divisione delle responsabilità di rappresentanza esterna dell'Unione.

⁹⁰ G.J.Ikenberry, *A Crisis of Global Governance?*, in "Current History", novembre 2012, pp.315-321.

Il problema, infatti, si è concretizzato nella misura in cui tale divisione di responsabilità tra presidente della Commissione e quello del Consiglio è ancora abbastanza incerta.

Per quanto riguarda il ruolo di rappresentanza esterna che spetta al presidente del Consiglio, nel corso del 2010 infatti era stato previsto l'affiancamento sia del presidente della Commissione (che ha anch'esso una funzione di rappresentanza esterna dell'Ue nelle materie di competenza della Commissione), sia del presidente del Parlamento europeo. In una situazione del genere era prevedibile che si sarebbero verificate diverse tensioni tra le due figure⁹¹.

Anche per quanto riguarda il Servizio diplomatico europeo⁹² (Seae) si sono verificate tensioni interne all'Ue.

Un vero e proprio corpo diplomatico europeo fungerebbe da strumento di rilevante impulso per una cultura strategica europea. Le risorse che vi verranno destinate costituiscono un fattore rilevante per tale ambizione⁹³. Ma il

⁹¹ Un punto di equilibrio si è raggiunto sulla rappresentanza nel G8 e nel G20: il presidente della Commissione ha infatti partecipato prevalentemente alle riunioni del G8, intervenendo su questioni di sua tradizionale competenza (soprattutto il commercio internazionale), mentre il presidente del Consiglio ha rappresentato l'Ue soprattutto nei vertici del G20 e nelle altre occasioni in cui si è discusso della crisi finanziaria e della riforma della governance globale. Sul punto: G.Quille, *The European External Action Service and the Common Security and Defence Policy*, in E. Greco, N.Pirozzi e S.Silvestri (a cura di), *Eu Crisis Management, Institutions and Capabilities in the Making*, in "Iai Quaderni", English Series, novembre 2010, n.19, p.57. N. Reslow, *The European External Action Service: Living Forwards by Understanding Backwards*, in "European Foreign Affairs review", vol.15, febbraio 2010, n.1, pp. 1-18.

⁹² È composto da rilevanti parti del Segretariato del Consiglio e della Commissione, nonché da diplomatici provenienti dai diversi Stati membri, e ne fanno parte le 136 delegazioni della Commissione nei paesi terzi e nelle organizzazioni internazionali, responsabili di tutte le competenze dell'Ue: politiche, economiche, di politica estera e di sicurezza.

⁹³ A fronte delle 136 delegazioni dell'Ue, i singoli Stati membri hanno infatti oggi nel mondo 3164 tra ambasciate, missioni e consolati, con 93.912 funzionari ed un costo complessivo di 7529 milioni di euro. Se il Seae costa ad ogni cittadino europeo circa un euro l'anno, la media

problema risulta dal fatto che finchè gli Stati membri non riusciranno, nemmeno parzialmente, a mettere da parte la forte competizione che ha caratterizzato la fase di insediamento del nuovo Servizio, i margini di espansione, armonizzazione e razionalizzazione dei costi potrebbero risultare poco significativi.

Il Parlamento si è, inoltre, mostrato contrario all'idea (poi concretizzatasi) che il Seae dovesse essere un servizio *sui generis*, autonomo sia dalla Commissione che dal Consiglio, nonostante lo stretto legame. Poiché, in effetti, nel Seae rientrano anche le strutture che presiedono al funzionamento della Pesca della Psdc, la cui gestione ha un carattere estremamente intergovernativo, la proposta del Pe risultava particolarmente impossibile da accettare non solo per gli Stati membri, ma anche per la stessa Ar.

E' sul controllo degli strumenti finanziari dell'azione esterna che si è verificato, però, lo scontro più aspro e degno di nota. In particolare, l'oggetto della disputa sono stati gli strumenti per gli aiuti allo sviluppo, che costituiscono il cespite più ricco del bilancio dell'azione esterna, ammontando a circa sei miliardi di euro all'anno.

L'accordo finale, comunque, stabilisce che la gestione dei programmi per l'azione esterna dell'Ue resti sotto la diretta responsabilità della Commissione, mentre al Seae faccia capo la loro programmazione strategica⁹⁴.

delle diplomazie europee è di 15 euro; Il Seae ha un funzionario ogni 134677 cittadini europei, mentre ogni Stato membro ha in media un diplomatico ogni 5335 cittadini. Sul punto: M. Emerson, *Upgrading the Eu's Role as Global Actor*, Ceps, gennaio 2011.

⁹⁴ Nel caso dei fondi per gli aiuti allo sviluppo, la responsabilità non solo della gestione, ma anche della programmazione è rimasta, però, nella mani del commissario competente, il lettone

2.7 Il problema scottante dell'identità di difesa europea e le gelosie dei governi nazionali rispetto ai propri strumenti militari

Nel determinare il ruolo della politica estera europea in quella che oggi è una delicatissima fase di ridefinizione degli equilibri internazionali, assume un ruolo determinante anche la dimensione militare.

Storicamente, la nascita dell'Ue è il frutto della scelta di pace dei paesi europei ma, in chiave moderna, dovrebbe essere la risposta ai limiti storici dell'esperienza dello Stato nazionale.

In effetti per un' Europa che aderisce ad un principio di pace, rifiutando qualsiasi forma di prevaricazione e rivendicazione fra gli Stati membri, i limiti derivanti dall'identità nazionale di sicurezza costituiscono un ulteriore problema da superare: ogni insistenza sul mantenimento di prerogative militari esclusivamente nazionali mette in dubbio ed in pericolo lo stesso principio fondante dell'Ue.

Sulla base di quanto sottolineato, la costruzione dell'identità di difesa europea assume un ruolo chiave nell'ottica dell'affermazione unitaria.

Strutture e programmi determinanti in tal senso esistono, ma è poca o, comunque, non sufficiente la condivisione da parte delle nazioni⁹⁵. Infatti,

Andris Piebalgs che insieme all'Ar sottoporrà le decisioni al collegio dei commissari. All'Ar resta il compito di garantire il coordinamento e l'armonizzazione complessiva delle strutture. Sul negoziato e la genesi del Seae si rimanda a M. Comelli e R. Matarazzo, *La coerenza della politica estera alla prova: il nuovo Servizio europeo per l'azione esterna*, Documenti Iai, 2010, reperibile su: <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai1010.pdf>.

⁹⁵ Ciò implica una serie di problemi: - la formazione dei gruppi da combattimento Ue (Eu battlegroups) quali parti di forze di intervento rapido, un passo realistico e concreto, purché non si sommino ad unità o siano sottoposti a vincoli non europei; l'Istituzione dell'Agenzia europea per la difesa (Eda, entrata ufficialmente in vigore con il Trattato di Lisbona) con il

nonostante vi siano misure istituzionali volte a velocizzare i processi decisionali, non si intravede la volontà da parte degli Stati di avvalersi di tali strumenti anche se si avverte la necessità di rendere più coerente e sinergica la spesa militare in Europa. In particolare, tra queste misure istituzionali spicca quella della cooperazione strutturata permanente⁹⁶, che può essere attivata tra gli Stati che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto impegni più vincolanti in materia in vista della realizzazione delle missioni più impegnative⁹⁷.

La disposizione sembrerebbe voler premiare gli Stati disposti a compiere maggiori investimenti militari, quasi a voler prevedere un'Europa della difesa a due velocità.

ruolo di coordinamento per l'attuazione dell'Ecap (European capability action plan); la cellula civile-militare, struttura Ue che amplierà le capacità di gestione delle crisi in un quadro multi operativo, realizzando una maggior interconnessione fra strutture e strumenti civili e militari; - il piano per il coordinamento del trasporto strategico aeromarittimo, "L'Approccio globale di dispiegamento", strumento chiave in funzione strategica per il dispiegamento rapido delle forze Ue; l'iniziativa dei ministri della Difesa di Francia, Italia, paesi bassi, Portogallo e Spagna per la creazione di una Forza europea di gendarmeria (Egf), che avrà status militare e sarà utilizzabile in scenari operativi di intervento rapido a maggiore rischio, al fine di garantire servizi di sicurezza ed ordine pubblico; l'Euromarfor (Emf), la forza navale costituita il 15 maggio 1995 da Francia, Spagna, Italia e Portogallo (quest'ultimo dal 1996) nello spirito della Dichiarazione di Petersberg del giugno 1992.

⁹⁶ *Ibidem*, art. 42,6.

⁹⁷ Il Trattato di Lisbona prevede la possibilità di istituire una cooperazione strutturata permanente per tutti quegli Stati membri che soddisfino determinati criteri in termini di capacità militari specificati in un protocollo allegato al trattato - e che sottoscrivano impegni maggiormente vincolanti per la realizzazione delle missioni più impegnative dell'Unione. Al fine di garantire trasparenza e uguaglianza di condizioni a tutti, tali criteri riguardano il conseguimento di elevate capacità militari operative attraverso "pacchetti" di forze nazionali e multinazionali, nonché la partecipazione allo sviluppo di programmi comuni o europei per la predisposizione di equipaggiamenti di vasta portata nel quadro dell'Agenzia per la difesa, incluso il conseguimento di obiettivi concordati riguardanti il livello delle spese per gli investimenti in materia di equipaggiamenti per la difesa. La cooperazione strutturata permanente si distingue dunque sia rispetto alla cooperazione rafforzata, poiché ha portata più determinata e circoscritta, sia rispetto a precedenti iniziative nel settore della PESC, poiché è "permanente", ha carattere strutturato, e la valutazione delle capacità si basa su una forma di certificazione, come avviene nella NATO. Essa mira generalmente ad accrescere la flessibilità in un settore in cui, più che in altri, le differenze di capacità, ma anche la determinazione a utilizzarle, sono particolarmente evidenti.

Prospettiva, quest'ultima, in contrasto con l'obiettivo di un avanzamento complessivo delle capacità europee (e non nazionali, per quanto aggregate) nel settore della sicurezza più che in quello della sola difesa (ecco un ambito in cui la distinzione dei concetti può rilevarsi meno ambigua). Sulla base dei fatti, non c'è stato un vero e proprio salto politico⁹⁸ ma una politica più moderata che ha intravisto nell'Agenzia europea della difesa⁹⁹ lo strumento principale attraverso cui accrescere la condivisione delle capacità militari dei paesi membri.

Ma puntare su eserciti integrabili esclusivamente su carta serve a ben poco. La costruzione di una forza militare europea diventa l'unica prospettiva realistica per superare i limiti anche di bilancio che i singoli Stati incontrano (l'Italia, ad esempio, ha subito manovre finanziarie pesanti e poco razionali¹⁰⁰) e per realizzare una politica di sicurezza e difesa che sia all'altezza delle attuali sfide.

⁹⁸ Gli ostacoli alla cooperazione strutturata permanente si concretizzano soprattutto nei trattati franco-britannici, con i quali il processo europeo di cooperazione nel settore della difesa è stato guidato da una visione politica incentrata su una strategia forte e competitiva. Il punto sarà approfondito nei paragrafi successivi.

⁹⁹ Il trattato prevede la realizzazione dell'Agenzia europea per la difesa, in realtà già istituita con l'azione comune 2004/551/PESC del Consiglio del 12 luglio 2004. Spetta all'Agenzia individuare le esigenze operative, promuovere misure per darvi un'adeguata risposta, contribuire a individuare e, se necessario, attuare ogni misura utile a rafforzare la base industriale e tecnologica nel settore della difesa, contribuire alla definizione di una politica europea delle capacità e degli armamenti, assistere il Consiglio nella valutazione del miglioramento delle capacità militari.

¹⁰⁰ In Italia per il triennio 2011-2013 è stato disposto nel settore del personale il blocco dei contratti e la sterilizzazione degli aumenti economici che deriverebbero dalle promozioni o da particolari situazioni di impiego. Con la manovra triennale del 2008, sono state stabilite la riduzione del 7% per l'anno 2009 (circa 52 milioni di euro) e del 40% a decorrere dall'anno 2010 (304 milioni) delle risorse a suo tempo destinate alla professionalizzazione del personale. Anche nel settore esercizio negli ultimi tre anni c'è stato un decremento del 18,2% (circa 320,4 milioni di euro).

La NATO, sottolineando l'esigenza di rilancio della sua azione, ha manifestato la sua contrarietà ai tagli attraverso le parole del segretario generale Anders Fogh Rasmussen in una conferenza stampa che ha preceduto l'inizio della riunione semestrale dei ministri della difesa della NATO a Bruxelles, lo scorso 20 febbraio: *"Se i tagli al bilancio per la difesa continueranno, avranno un impatto negativo sulla nostra capacità di garantire una difesa efficace delle nostre popolazioni, Vedere la riduzione dei budget per la difesa è motivo di preoccupazione"*, ha aggiunto Rasmussen, che ha rivolto un appello ai governi alleati perché *"fermino i tagli, rendano più efficiente l'uso dei fondi disponibili attraverso la cooperazione multilaterale, e inizino ad aumentare le spese per la difesa una volta che le loro economie si riprenderanno"*¹⁰¹.

Due sono gli aspetti che rivestiranno un ruolo a dir poco fondamentale: il primo si concretizza nell'avvicinamento strategico delle politiche estere europee tra loro e con gli obiettivi della Pesc. Ma sarebbe estremamente erroneo pensare che il compito dell'Ar e Seae sia quello di creare una ventottesima politica estera, separata o sovraordinata rispetto a quelle degli Stati membri. L'obiettivo consiste, invece, nel far sì che gli Stati membri si identifichino nella politica estera europea in vista di un suo successo. Se il Seae

¹⁰¹ Si è aperta il 20 febbraio 2013 a Bruxelles la consueta riunione semestrale dei ministri della Difesa della NATO. Ancora una volta i temi sul tavolo riguardavano il ritiro dall'Afghanistan e l'adattamento dell'Alleanza atlantica alle nuove sfide (terrorismo internazionale in testa). Ma al centro dell'attenzione ci sono stati soprattutto i sempre maggiori tagli alle spese per la difesa dei Paesi membri. Sul punto: AA.VV. (2013), *I tagli spaventano la Nato*, Rinascita-Quotidiano di sinistra nazionale. All'ordine del giorno della ministeriale NATO c'era anche la rinuncia del generale statunitense John Allen a comandante delle forze alleate in Europa (Saceur). Ufficialmente Allen, che fino allo scorso gennaio ha guidato le forze Usa e Nato in Afghanistan, ha rifiutato la nomina per stare vicino alla moglie malata. Tuttavia a novembre scorso il generale era rimasto coinvolto nello scandalo a sfondo sessuale che aveva investito l'allora capo della Cia David Petraeus per la sua relazione extraconiugale con la sua biografa Paula Broadwell. Secondo il Washington Post, il presidente degli Stati Uniti, Barack Obama, avrebbe scelto Philip Breedlove, generale dell'Aeronautica, come comandante supremo della Nato in Europa (Saceur).

si riducesse a mero strumento di nuova burocrazia internazionale, separata tanto dalla Commissione quanto dai Servizi diplomatici, non si promuoverebbe affatto la causa della politica estera comune. La forza del Seae consiste nel puntare all'integrazione delle diplomazie nazionali sia fra loro sia con l'amministrazione della Commissione.

Se, nel farlo, riuscirà ad avvicinare le tradizioni delle diplomazie nazionali, se riuscirà a far emergere un'autentica cultura europea di politica estera, allora sarà facile il successo di tutte le altre disposizioni di Lisbona.

Il secondo aspetto da analizzare riguarda l'attitudine di fondo dell'azione esterna dell'Ue.

Per molto tempo la diplomazia trasformativa è stata il fondamento dell'Unione: la tendenza è sempre stata incline alla promozione di un avvicinamento degli Stati del vicinato agli standard europei, in cambio di vantaggi economici, politici e commerciali.

Per molti anni, insomma, l'Unione si è proclamata "potenza civile"¹⁰², un'entità che utilizza strumenti ben diversi da quelli tradizionali della politica di potenza.

Tale inclinazione europea per la "*vocazione gentile*"¹⁰³ va ricercata, come sempre, nelle stesse radici storiche e nelle dinamiche economiche che si sono create soprattutto successivamente alla seconda guerra mondiale, fase in cui il

¹⁰² La definizione fu coniata da F. Duchene, *Europe's Role in World Peace*, in R. Mayne (a cura di), *Europe Tomorrow: Sixteen European Look Ahead*, London, Fontana, 1972.

¹⁰³ T. Padoa Schioppa, *Europa, Forza gentile. Che cosa ci ha insegnato l'avventura europea*, Il Mulino, Bologna, 2001.

vecchio continente è diventato consumatore di una sicurezza prodotta altrove, negli Stati Uniti. Ora, una politica di sicurezza e di difesa europea più sviluppata potranno cambiare un dato del genere.

Gli Stati Uniti stanno esercitando notevoli pressioni in tal senso, in quanto operano affinché l'Ue contribuisca alla sicurezza comune almeno in proporzione a quanto i 27 Stati membri spendono per alimentare le 27 diverse politiche di difesa.

Tutto ciò risulta funzionale nello stemperamento delle tensioni ancora esistenti con la NATO in quanto un esercito europeo può fornirle le forze di cui ha bisogno, spendendo un decimo di quanto si spende oggi e garantendo anche un sostegno istituzionale che lo distingua dalle agenzie di servizi mercenari o dalle Spa.

Potrà consentire all'Europa un'autorevole presenza politica sulla scena internazionale. Invece, tale processo è stato ostacolato dalle gelosie dei governi nazionali¹⁰⁴ rispetto ai propri strumenti militari, da una debole (se non completamente assente) visione strategica e da un anacronistico antagonismo con la NATO.

Emblematica appare il modo in cui Il 20 gennaio 2010 il Ministro della Difesa, in audizione davanti alle commissioni di Camera e Senato riunite, ha ridimensionato la portata delle proposte della commissione ad una serie di modifiche in tal senso. In tal sede, l'ex Ministro dichiarò che *“Se si è realisti, in tempi brevi possiamo immaginare che, pur prevedendo un incremento delle*

cooperazioni, delle attività comuni e quant'altro, non si modificherà l'assetto che vede ciascuna nazione dotata di una propria forza di difesa assolutamente incentrata sulla qualità della nazione. Se pensiamo che ciascuna nazione, anche nei prossimi dieci o quindici anni, avrà necessità di approntare un proprio sistema di difesa, è inevitabile fare proiezioni sulle risorse necessarie da attribuire a questo sistema in relazione alle proprie esigenze ed aspirazioni”¹⁰⁵.

In un simile contesto, la cessione di sovranità da parte degli Stati nazionali a favore dell'Unione europea si tradurrebbe in una grandissima opportunità di crescita e di superamento di quel negativo “dualismo tra teoria e prassi”.

¹⁰⁵ Cfr. Resoconto stenografico, Commissioni Congiunte 4 (Difesa) del Senato della Repubblica e IV (Difesa) della Camera dei deputati, disponibile sul sito <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/217008.pdf>.

III PARTE

L'UNIONE EUROPEA ED I SUOI RAPPORTI CON LA NATO

2.8 Un'Europa della difesa che non soddisfa completamente la NATO

Con la Politica di sicurezza e difesa comune (Psdc), l'Unione europea si è prefissata lo specifico obiettivo di sostenere la propria azione esterna anche attraverso l'impiego di capacità militari e civili per stabilizzare aree di crisi.

Restando in tema di forza militare in politica estera, c'è da rilevare che l'Unione, a differenza della NATO, che si organizza su di un modello politico-militare in grado di adattarsi ai mutamenti degli scenari internazionali, ha scelto di dotarsi di un'autonoma capacità militare in funzione dei propri obiettivi solo dopo aver constatato che gli equilibri strategici globali richiedevano una nuova prova di maturità politica. E' proprio, infatti, con il mutamento dello scenario configuratosi negli anni successivi alla guerra fredda che si è consolidata l'idea di fondo secondo cui la dimensione militare non andava separata dagli aspetti politici di sicurezza.

Sul piano squisitamente politico, invece, soprattutto dopo il trattato di Lisbona, si è aperta una nuova fase di sicurezza comune che si sviluppa e cresce anche nella gestione della crisi¹⁰⁶.

La Psdc potrebbe apparire come il compromesso tra quelli che furono i diversi orientamenti politici che si sono susseguiti negli anni successivi alla guerra fredda e che hanno dominato lo scenario europeo: se da un lato, in effetti, si fomentava quella corrente il cui obiettivo consisteva nel raggiungimento di un'autonomia dell'Ue nella gestione della crisi, dall'altro cresceva l'idea di far rientrare gli sforzi europei nel campo della sicurezza prevalentemente nel quadro della NATO.

Il primo orientamento, attualmente, è evidente nell'atteggiamento degli Stati membri sia nella loro volontà di sottolineare, spesso, il carattere autonomo delle missioni europee¹⁰⁷, sia nell'importanza attribuita alla dimensione civile nelle operazioni di peacekeeping targate Ue o l'intrinseca complementarità tra il ruolo dell'Unione e quello della NATO nella gestione delle crisi.

In effetti per l'Ue è rimasto il problema di acquisire una capacità di pianificazione e gestione delle missioni autonoma dalla NATO - o almeno alcuni paesi membri, Francia in testa, ritengono che l'Unione debba essere in grado di operare anche indipendentemente dai mezzi e dalle capacità messe a disposizione dalla NATO.

¹⁰⁶ La Psdc si è sviluppata proprio grazie ai propri successi nella gestione della crisi. Nessuna organizzazione è riuscita a lanciare ventitré operazioni civili e militari nel breve periodo di cinque anni (2003-2008). Sul punto N. Gnesotto, *La nécessité de l'Europe strategique*, in A. de Vasconcelos (a cura di), *Quelle défense européenne en 2020?* Paris, ISS, 2011, p.32.

¹⁰⁷ Come nel caso dell'operazione antipirateria Atalanta al largo della Somalia rispetto a quella intrapresa in parallelo dalla NATO.

Ed è proprio la Francia che, insieme al Regno Unito, ha inaugurato un nuovo indirizzo per il coordinamento delle politiche di difesa dei due Paesi. Sono questi i paesi, infatti, che hanno contribuito al rilancio dello sviluppo di una politica comune di sicurezza e difesa e che dispongono delle maggiori forze armate e dei più importanti bilanci per la difesa in Europa¹⁰⁸.

L'obiettivo di tale intesa risulta determinante ai fini della nostra analisi nella misura in cui tale intesa è stata possibile proprio grazie al rientro di Parigi nella struttura integrata della NATO (2009) e sulla base del fatto che tale cooperazione mira a migliorare l'efficacia e l'interoperabilità delle rispettive forze armate attraverso un più efficiente impiego delle risorse. L'obiettivo consiste nella volontà di promuovere le condizioni migliori per continuare ad avere accesso a capacità militari adeguate agli obiettivi politici di Londra e Parigi, attraverso una dipendenza reciproca dalle rispettive forze armate e basi industriali attraverso la disponibilità a mettere in comune specifiche tecnologie militari.

Dai trattati franco-britannici in poi, il processo europeo di cooperazione nel settore della difesa è stato guidato da una visione politica incentrata su una strategia forte e competitiva, data la necessità di concorrere ad assicurare il

¹⁰⁸ I Trattati di cooperazione firmati a Londra il 2 novembre dal primo ministro Cameron e dall'ex presidente Sarkozy sembrano diretti non tanto a rilanciare forme di collaborazione multilaterale nel quadro Ue e ad ottimizzare collettivamente le risorse nazionali, quanto piuttosto a preservare lo *status quo* allo scopo di sostenere le politiche estere e di difesa sovrane dei due paesi. Sul punto: B.Jones, *Franco-British Military Cooperation: A New Engine for European Defence?*, Parigi, Eu Institute for Security Studies, 2011.

mantenimento nel tempo di capacità ed assetti adeguati alle mutevoli esigenze di sicurezza¹⁰⁹.

Sul piano militare, però, la convergenza del programma inglese e francese si è concretizzata in un ostacolo al decollo in Europa della Cooperazione permanente strutturata (Cps), lo strumento procedurale indicato nel Trattato di Lisbona per contribuire alla nascita di una mentalità comune il cui obiettivo si traduce nell'impiego più efficiente di capacità militari¹¹⁰.

Il punto, infatti, è che non è molto chiaro in che misura questo accordo possa fungere da efficace volano per la dimensione europea. Senza dubbio, però, la logica porta a non escludere affatto che ci possa essere una stretta correlazione tra gli accordi e lo sviluppo nell'Europa della difesa: qualora fossero sviluppate, in effetti, tutte le potenzialità degli accordi tra Londra e Parigi, si consoliderebbe di certo un nucleo importante nell'Europa della difesa e potrebbe affermarsi un modello innovativo di cooperazione efficace¹¹¹.

E' più facile pensare che una politica volta a favorire intese bilaterali rispetto ad accordi a più ampia partecipazione sia il riflesso della frammentazione della

¹⁰⁹ A poco più di un decennio dalla Dichiarazione di St.Malo, a cui si fa risalire l'enunciazione dell'obiettivo di dotare l'Unione europea di un'autonoma capacità militare, la sfida più impegnativa per gli Stati membri consiste nel rafforzare il processo di cooperazione su scala continentale alla ricerca di più strette sinergie tra le forze armate e, sul piano della produzione di sistemi ed apparati per la difesa, di maggiori economie di scala, le sole in grado di consentire agli Stati membri di continuare ad avere la possibilità di acquisire autonomamente strumenti militari adeguati agli obiettivi politici e di sicurezza comuni. Sul punto: Missiroli A., A. Pansa, *La difesa europea*, Il Melangolo, Genova, 2007.

¹¹⁰ Il 9 dicembre 2010 i ministri della Difesa Ue hanno indicato che la cooperazione franco-britannica dovrebbe contribuire a creare una dinamica favorevole allo stimolo di nuove opportunità di cooperazione tra gli Stati membri. Sul punto: *Conclusioni della riunione 3055 del Consiglio affari esteri* (Difesa), Bruxelles, 9 dicembre 2010.

¹¹¹ L'allora ministro della Difesa britannico Fox, nell'articolo *A Closer Alliance with France Will be Good for Britain*, pubblicato su "The Telegraph" il 30 ottobre 2010, ha indicato che iniziative industriali importanti possono essere condotte efficacemente anche nel quadro della collaborazione tra Stati.

visione strategica sulla difesa e stigmatizzi una conseguente minore coesione degli sforzi a sostegno delle ambizioni europee.

In simili contingenze, la NATO non è affatto entusiasta dell'Europa della difesa, che non gode di un sufficiente coordinamento nei piani di investimento, nelle politiche degli approvvigionamenti e nella messa in comune di capacità militari¹¹². C'è inoltre da rilevare che, successivamente alle innumerevoli operazioni civili e militari messe in atto nel precedente periodo 2003 – 2008 dalla stessa Ue, è sopraggiunto un deficit di risorse sia civili che militari in presenza di una massiccia richiesta proveniente dalla NATO per un crescente impegno dell'Unione per la gestione delle crisi internazionali¹¹³.

Inoltre, il dispiegamento delle forze militari e civili dell'Ue non sempre si è tradotto in un rafforzamento dell'influenza politica nella risoluzione delle stesse crisi internazionali. Infatti se nel Kosovo l'azione dell'Ue appare significativa per la stabilizzazione politico-sociale, lo stesso non può verificarsi in Afghanistan ove il ruolo prevalente è svolto dalla NATO.

Bisognerebbe, attualmente, ridurre le inefficienze e continuare a destinare al settore della difesa e della sicurezza un ammontare di risorse sì coerente con le spese di bilancio, ma anche sufficiente ad alimentare le ambizioni della politica estera europea.

¹¹² Mettendo a confronto i dati aggregati della spesa per la difesa di 37 paesi europei, una recente ricerca del Center for Strategic and International Studies (Csis) di Washington ha stigmatizzato che tra il 2001 ed il 2009 tale spesa si sia ridotta da 251 a 218 miliardi di euro (una flessione annua dell'1,8% a valori costanti).

¹¹³ *Ibidem*, p. 33.

In tale direzione si è mosso non solo l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'Unione Catherine Ashton, ma anche molti Stati membri¹¹⁴.

Ma le sfide attraverso cui la Psdc dovrà passare nel decennio che si è da poco aperto sono molteplici: la politica di rilancio dei vicinati, gli interrogativi sulla risposta europea ai fermenti politici che scuotono i paesi arabi e tante altre questioni ne minano l'aspetto strategico.

L'ex segretario alla difesa degli Stati Uniti Robert Gates¹¹⁵, arrivato al vertice NATO di Lisbona nel novembre 2010, ha espresso forti preoccupazioni di fronte a quelli che sono stati i crescenti tagli ai bilanci per la difesa annunciati in Europa¹¹⁶.

In tale ottica diventa fondamentale la ricerca di un'ottimizzazione nell'impiego delle risorse. L'Unione si è dotata dal 2004 l'Agenzia europea degli armamenti, della ricerca e delle capacità militari (Eda). Tale Agenzia è composta dagli Stati membri e, a livello politico, è posta sotto il controllo del Consiglio europeo ed è guidata da un Comitato di direzione presieduto dall'Alto rappresentante e dal un commissario della Commissione europea. È importante nella misura in cui sostiene l'attuazione dei programmi comuni, assiste i paesi membri nella definizione della politica industriale per la difesa.

¹¹⁴ In particolare la Polonia, in vista dell'assunzione della presidenza di turno nel secondo semestre 2011, e Germania Francia, Italia, Svezia e Spagna).

¹¹⁵ Dal primo luglio 2011, la carica è ricoperta da Leon Panetta.

¹¹⁶ J.Blitz e D. Dombey, *Uncertain Destination of Atlantic Journey*, in "Financial Times, 16 novembre 2010.

Per questo motivo, dopo un lungo ed aspro dibattito che ha visto delle divisioni marcate tra paesi europei, nel 2006 è stata istituita una cellula civile-militare nell'ambito dello Stato maggiore dell'Ue.

Benchè la cellula non costituisca un quartier generale permanente nell'ambito dell'Ue, essa è dotata delle capacità di istituire ed attivare tempestivamente un centro operativo per la pianificazioni delle missioni Ue.

Si può concludere che una delle condizioni per ottenere un multilateralismo efficace, senza che ciò implichi la facoltà di accantonare le istituzioni internazionali formali quando non è possibile raggiungere in esse un consenso, consiste nel concepire il sistema della sicurezza collettiva anche come un sistema di sicurezza condivisa.

Ciò non solo per quanto riguarda i benefici oggettivi che ne possono derivare per l'intera comunità internazionale, ma anche in termini di ampia condivisione dell'agenda internazionale, soprattutto per quanto riguarda le priorità strategiche. L'assunto di base è che non soltanto nessun paese può fronteggiare le sfide presenti e future, ma che nessuna minaccia e nessun rischio possono essere affrontati in quanto tali e non in connessione con analoghe sfide.

Certamente, la NATO¹¹⁷ (così come le altre comunità di sicurezza) continuerà a svolgere un ruolo non solo difensivo ma anche integrativo e politico insostituibile per tutta la *membership*, ma essa dovrà sempre più dimostrare di

¹¹⁷ E. Adler e M. Barnett, *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

essere efficace, ferme restando le sue competenze territoriali e funzionali, anche per la sicurezza della comunità internazionale nel suo insieme.

In altri termini, dovrà essere capace di offrire anche un grado di elevata sicurezza comunitaria ai diversi livelli di articolazione della vita sociale, economica ed istituzionale all'interno, al di fuori ed attraverso le frontiere politiche.

In ogni caso, non bisogna mai dimenticare che l'Ue non opera uno spazio vuoto in termini di sicurezza, ma, al contrario, è inserita in un complesso sistema di organizzazioni e strutture con le quali deve necessariamente interagire.

E' in questa rete di sistemi di sicurezza insieme alla NATO, che l'Ue deve contestualizzare il suo discorso pubblico sulla sicurezza globale e regionale.

Di un certo interesse, a questo riguardo, è la recente proposta avanzata dal presidente russo Medvedev di dar vita ad una nuova architettura paneuropea.

Ma la ristrutturazione interna dell'Ue delineata dal Trattato di Lisbona, la destabilizzazione dell'Europa carolingia generata dai successivi allargamenti e, infine, le nuove condizioni politiche generali del continente europeo (laddove si includano la Russia e la Turchia, con i mondi ad esse correlati) rendono difficilmente credibile la compatibilità (stabilita per trattato) tra la Politica di sicurezza e difesa comune e quegli Stati membri che *“ritengono che la loro*

difesa comune si realizzi tramite la Nato, nell'ambito del Trattato dell'Atlantico del Nord"¹¹⁸.

Si rischierebbe di far un torto all'intelligenza politica, non segnalando le aporie del Trattato di Lisbona, un testo che in diversi punti corre il rischio di restare valido esclusivamente su carta.

2.9 Il nuovo concetto strategico della NATO ed i primi passi verso una comunità di sicurezza matura

La risposta a tale enunciazione di finalità compaginative tra difesa europea e NATO è venuta dallo stesso nuovo concetto strategico dell'Alleanza, approvato nel novembre del 2010 al vertice di Lisbona¹¹⁹.

L'Ue è definita dalla NATO un "partner internazionale" (insieme alle Nazioni Unite) con il quale ci si ripromette di lavorare più strettamente e al quale si offre la possibilità di un maggiore impegno politico con la NATO a livello globale ed un ruolo sostanziale nel configurare le operazioni a guida Nato in cui vi sia una partecipazione Ue. L'Alleanza riconosce l'importanza di una difesa europea più forte e dotata di maggiori capacità.

Ma i nodi vengono al pettine e lo spettro della Turchia si affaccia tra le righe del concetto strategico in cui si riconosce che i membri dell'Alleanza che non sono membri dell'Ue danno un contributo importante agli sforzi per forgiare

¹¹⁸ Trattato sull'Unione europea, come modificato dal Trattato di Lisbona, art.42

¹¹⁹ *Active Engagement , Modern Defence. Strategic Concept for the Defense and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, adottato dai capi di Stato e di governo in occasione del vertice di Lisbona, 19 novembre 2010, reperibile su <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>.

una difesa europea, e pertanto il loro pieno coinvolgimento è essenziale. La questione dell'adesione della Turchia all'Unione è dunque uno dei temi cruciali del dibattito sulla possibilità di una collaborazione più attiva tra la NATO e l'Ue.

Come questo possa accadere di fronte all'irrisolto contenzioso su Cipro Nord è un interrogativo che non ha finora riconosciuto risposte credibili¹²⁰.

L'elemento più concreto che emerge dal concetto strategico NATO in merito al rapporto con l'Ue appare, tuttavia, l'obiettivo della minimizzazione delle duplicazioni e della massimizzazione del rapporto tra costi sostenuti ed efficienza ottenuta.

Ciò posto, non mancano motivi di fiducia nelle evoluzioni future del concetto di sicurezza di difesa in ambito europeo.

Dopo molti anni e diverse revisioni istituzionali, la nozione di reciproca solidarietà politica fra gli Stati membri dell'Ue e lo spirito di lealtà nel sostenere attivamente la politica estera e di sicurezza dell'Unione¹²¹ vengono per la prima volta riempiti di un importante contenuto che assume un significato politico di prima grandezza, pur con le limitazioni trattate di seguito.

Si tratta della già accennata clausola di mutua assistenza, in base alla quale *“qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto ed assistenza con tutti i*

¹²⁰ La questione è approfondita nel terzo capitolo.

¹²¹ *Trattato sull'Unione europea*, come modificato dal Trattato di Lisbona, art. 24.

mezzi in loro possesso, in conformità dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite"¹²².

E' una formulazione tipica delle comunità di sicurezza mature ed è la caratteristica distintiva di un sistema di sicurezza collettiva. Dunque, esprime un altissimo valore simbolico, anche se appare doveroso stigmatizzare che questo rilevante progresso politico venga poco dopo ridimensionato, dove si legge che *“esso non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni stati membri”* e che *“gli impegni e la cooperazione in questo settore rimangono conformi agli impegni assunti nell'ambito dell'Organizzazione del Trattato del Nord- Atlantico che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva e l'istanza di attuazione della stessa”*¹²³.

Dunque, il nodo che l'Europa della sicurezza e della difesa non ha sciolto, riguarda proprio il fondamento della difesa collettiva degli Stati membri.

Ed è solo su questo pilastro comune che potrà nascere una politica di sicurezza e di difesa automaticamente europea.

Il distacco tra teoria e prassi esistente in molti settori, ma soprattutto in quello della sicurezza e della difesa, rappresenta una prima fondamentale sfida interna all'attuazione del Trattato di Lisbona.

Un gap che acquista particolare evidenza laddove si stabilisce che l'Unione europea deve disporre *“di una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e*

¹²² *Ibidem*, art.42.

¹²³ *Ibidem*.

militari”, precisandosi però subito dopo che “*l’esecuzione di tali compiti si basa sulle capacità fornite dagli Stati membri*”¹²⁴.

E’ l’eterno problema della generazione delle forze basato sinora, in sostanza, sulla volontà politica degli Stati membri. Un meccanismo virtuale che può funzionare solo se si mette mano ad una profonda ristrutturazione delle capacità che fanno capo alle capitali, in direzione di una maggior differenziazione e reciproca integrabilità/ interoperabilità nel caso di missioni congiunte.

A tale riguardo, di notevole utilità sono le disposizioni che consentono al Consiglio dell’Ue di “*affidare la realizzazione di una missione a un gruppo d Stati membri che lo desiderano e dispongono delle capacità necessarie per tale missione*”¹²⁵.

Una specializzazione funzionale basata sull’adesione degli Stati membri piuttosto che su una ripartizione dei compiti centralizzata a Bruxelles: è un modello interessante – per quanto nella fase attuale rischi di essere una scelta obbligata- che sarebbe utile considerare anche per altri ambiti di policy.

La prospettiva di una differenziazione della disponibilità ad investire nell’industria militare è già in realtà consentita dalla nuova Agenzia europea per la difesa. Questa, infatti, pur essendo aperta a tutti gli Stati membri che desiderano parteciparvi, prevede la costituzione di gruppi specifici che riuniscono gli Stati membri impegnati in progetti congiunti.

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ *Ibidem*, art. 44.

A questo proposito, è ambivalente rispetto alla definizione di una difesa europea il già citato accordo bilaterale tra Francia e Regno Unito in materia di cooperazione militare e di difesa siglato nel novembre 2010, che rappresenta lo sviluppo della Dichiarazione congiunta anglo-francese di Saint-Malo sulla difensiva europea (1998), benché in parte giustificato dalle lentezze dell'avvio dell'Agenzia europea per la difesa.

Anche perché i due paesi coprono il 43% delle spese nel settore della difesa dell'Ue, sono membri del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e sono le uniche due potenze nucleari europee.

L'accordo ha implicazioni sia per la cooperazione militare di ordine generale (costituzione del 2011 di un corpo d'armata congiunto, formato da una componente terrestre, una marittima e una aerea, per un totale di circa 5000 uomini), sia per la collaborazione nell'industria di difesa, con particolare riferimento al settore nucleare (verifiche sulla validità e sulla sicurezza dei rispettivi arsenali nucleari)¹²⁶.

Come è stato osservato, proprio il fatto che l'iniziativa dei due Stati è stata avviata autonomamente rispetto alle strutture di difesa occidentali, apre il dibattito su quali siano i reali obiettivi di Francia e Regno Unito e come questi

¹²⁶ Francia e Regno Unito hanno previsto di simulare, a partire dal 2014, il funzionamento del loro arsenale e di testarne la validità e la sicurezza a lungo termine: il centro di simulazione sarà costruito a Valduc, in Borgogna, presso un sito del Commissariato per l'energia atomica (Cea), mentre ad Aldermaston, nel Regno Unito, sarà allestito un centro di ricerca comune. Inoltre, sarà messa a punto una nuova generazione di equipaggiamenti, tra cui nuovi sottomarini nucleari missili, sistemi antimine, e si procederà allo sviluppo di microelicotteri Uav di media altitudine e di autonomia a lunga durata. Cfr. M. Serra, *La nuova entente cordiale franco-britannica nella difesa europea*, in "Eurasia. Rivista di studi geopolitici", novembre 2010.

non solo si pongano non solo nei confronti della politica di sicurezza e difesa dell'Unione europea, ma anche e soprattutto della NATO¹²⁷.

La stessa distanza tra intenzioni ed azioni si riscontra se si considerano le (purtroppo) scarse implicazioni pratiche del documento europeo sulla Strategia di sicurezza, varato nel 2003 ed aggiornato nel 2008. Già nella sua prima stesura, ma con più chiarezza nella revisione del 2008, nel catalogo delle sfide alla sicurezza sono state ricomprese nuove sfide e minacce globali, dal clima all'energia, dai movimenti migratori alla sicurezza del cyberspazio (anche se vi è un'omissione grave circa le implicazioni securitarie delle crisi economico-finanziarie).

Il documento stabilisce anche alcune fondamentali direttrici di marcia: approccio regionale alle crisi e cooperazione multilaterale con i paesi emergenti e con le organizzazioni internazionali. Un'impostazione corretta – risultato di un'ottica olistica e multidimensionale- che varrebbe la pena di affinare ulteriormente. In primo luogo, andrebbe posto un più generale obiettivo esterno, vale a dire la necessità di rafforzare il ruolo dell'Ue come attore globale, andando ben oltre l'ambito Pesc/Psdc. In secondo luogo, la strategia dovrebbe concretizzarsi in molteplici e differenziati segmenti tattici, al fine di dare corpo ad un vero e proprio documento di *policy* per l'Unione, in un ambiente internazionale e globale che attraversa una fase di trasformazione strutturale e costringe, fra l'altro, a riconsiderare la stessa accezione semantica (e conseguentemente politica) di sicurezza.

¹²⁷ F. Di Camillo (a cura di), *Politica europea di sicurezza e di difesa: Elementi*, Roma, Documenti Iai, 2009.

Proprio la vastità degli orizzonti della sicurezza contemporanea induce a riformulare in modo radicale (e non solo di corrispondenza quantitativa) il rapporto tra fini e mezzi.

La questione delle risorse, in un contesto di difficoltà per i bilanci pubblici degli Stati membri (per non parlare del bilancio della Ue), si porrà in termini sempre più stringenti proprio in relazione alla sicurezza e alla difesa. Una strada alternativa rispetto alla semplice richiesta di aumento degli stanziamenti (nazionali) per la difesa potrebbe essere costituita dal principio di integrazione orizzontale adottato per la tematica ambientale. Il Trattato stabilisce, ad esempio, il principio dell'integrazione della tutela dell'ambiente nelle politiche comunitarie; la sicurezza, nelle sue variegate e multiformi manifestazioni - come abbiamo visto - ha una trasversalità paragonabile alle questioni ambientali, e componenti di sicurezza andrebbero pertanto incorporati in tutte le più rilevanti politiche europee.

Del resto è la capacità di innovare che rappresenta una chiave per la sicurezza polimorfa del futuro. Come è fattore di accresciuta sicurezza globale la riformulazione della stessa politica estera – la Qddr (Quadriennial Diplomatic and Development Review) – come capacità di indurre e diffondere sviluppo, possibilità di realizzazione delle persone e delle comunità; in breve, di rendere la speranza una dimensione al contempo concreta e globale.

Da questo punto di vista, l'Europa sarebbe, in teoria, in una posizione avanzata, anche se le sue politiche di sicurezza in senso lato hanno sinora mancato di coerenza e organicità. Proprio l'esigenza di un più forte coordinamento tra le

scelte di politica estera e sicurezza compiute in un contesto intergovernativo e le politiche e gli strumenti finanziari gestiti dalla Commissione hanno condotto alla creazione dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, una innovazione che ha le potenzialità di far compiere alla proiezione esterna dell'Unione i passi avanti di cui si avverte il crescente bisogno.

2.10 Le missioni in ambito Psdc

Le capacità che gli Stati membri sono chiamati a mettere a disposizione dell'Ue per l'attuazione della Politica di sicurezza e difesa comune sono di natura sia civile che militare¹²⁸.

Nel Trattato sono ora istituzionalizzate anche le tipologie di missioni stabilizzatrici, già identificate nella Strategia di sicurezza europea.

L'Unione può ricorrere a mezzi civili e militari per le “azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di consulenza ed assistenza in materia militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti”¹²⁹.

Le missioni in ambito Psdc sono caratterizzate fin dalle loro origini da un coordinamento funzionale tra la componente civile e militare e dall'assenza di

¹²⁸ *Trattato sull'Unione europea*, come modificato dal Trattato di Lisbona, art. 42.

¹²⁹ *Ibidem*, art.43

vincoli geografici. Pare di poter dire che le missioni di maggiore successo sono quelle in cui si è operata una chiara distinzione dei ruoli tra civili e militari¹³⁰.

Negli scenari di *peace keeping* e di *peace building* si incontrano, in effetti, due pericoli opposti: se da una parte vi è il rischio (o la tentazione) di una militarizzazione del civile (denunciato da diverse Ong), dall'altra non bisogna incorrere nell'errore opposto, ovvero la civilizzazione del militare (eccessiva enfasi sui compiti delle forze militari in termini di genio civile o di *community organizers*). La dimensione più adatta all'Ue non è quella tradizionalmente riconducibile al paradigma "civil-mil". A parte le missioni propriamente militari, l'Unione – con alterne vicende – ha prescelto in diversi scenari (ad esempio nei Balcani) un approccio civilistico integrato e rinforzato, fondato, da un lato, sul mantenimento dell'ordine pubblico (operazioni in senso lato di polizia) e, dall'altro, sul rafforzamento della *governance* e sul consolidamento delle istituzioni pubbliche.

La componente militare ha il compito di proteggere i civili, di mantenere la sicurezza, di pianificare le operazioni, di predisporre la logistica e il trasporto strategico.

¹³⁰ L'art. 43 (1) TUE prevede che l'Unione possa intraprendere missioni aventi carattere sia civile che militare – nella realtà i due aspetti sono spesso complementari – e che riguardino i seguenti ambiti: il disarmo; interventi umanitari e di soccorso; consulenza e assistenza in materia militare; prevenzione dei conflitti; mantenimento della pace; gestione delle crisi o ristabilimento della pace attraverso lo stanziamento di unità di combattimento; stabilizzazione post-conflict.

Le principali attività in ambito militare sono inquadrabili in tre categorie principali: assistenza nel settore della sicurezza, attraverso missioni di addestramento, consulenza e supporto tecnico-logistico; assistenza nel settore dell'amministrazione giudiziaria e civile, attraverso l'addestramento, la consulenza e l'assistenza del personale dell'apparato giudiziario e amministrativo; monitoraggio delle frontiere in zone di potenziale conflitto e verifica del rispetto degli accordi per la sospensione delle ostilità.

Anche Stati non aderenti all'UE possono partecipare alle missioni Psdc tramite la conclusione di accordi *ad hoc* in cui solitamente è previsto che il personale dello Stato terzo rimanga sotto il comando delle autorità nazionali lasciando però il comando operativo al comandante delle operazioni UE.

Per le operazioni militari è prevista una diversa catena di comando a seconda del caso in cui siano condotte dall'UE in totale indipendenza oppure siano sviluppate in collaborazione con la NATO.

Nel primo caso viene adottato un sistema di attribuzione di compiti e funzioni denominato nazione-quadro in base a cui uno Stato membro si prende l'impegno di ospitare nelle sue strutture nazionali il quartier generale delle operazioni, che viene poi affiancato da una cellula di pianificazione civile-militare presso lo Stato maggiore dell'UE.

Esistono anche missioni autonome dell'UE condotte dall'*Operations Centre* attivabile all'interno della Cellula civile-militare quando si è in presenza di operazioni di piccole dimensioni e nel caso in cui sia difficile individuare il quartier generale presso gli Stati.

Nel secondo caso, il Consiglio Affari generali, deliberando all'unanimità, può anche richiedere la cooperazione con la NATO in base agli accordi *Berlin Plus*. Il pacchetto di accordi fortifica la cooperazione tra le due organizzazioni e permette all'Unione Europea nell'ambito della conduzione delle proprie missioni di accedere alle capacità di pianificazione della NATO e di utilizzarne mezzi e capacità collettive¹³¹.

A seguito del Trattato di Amsterdam, con cui l'UEO venne integrata nell'UE e le cosiddette missioni di Petersberg furono incorporate nel corpo del trattato all'art. 17, nel 1999 al vertice Nato di Washington i capi di Stato e di Governo decisero di estendere le decisioni di Berlino anche alle operazioni condotte dall'Unione Europea.

Vennero allora preparati alcuni accordi preliminari tra le due Organizzazioni in cui si prevedeva l'accesso dell'Ue alla pianificazione operativa della NATO, l'uso da parte Ue delle capacità e risorse comuni della Nato, l'attribuzione di opzioni di comando NATO per le operazioni a guida Ue e l'adattamento del sistema di pianificazione della difesa della NATO per includervi la disponibilità di forze per operazioni a guida Ue.

L'opposizione della Turchia, che chiedeva di partecipare a pieno titolo alla pianificazione delle operazioni a guida UE, specialmente nel caso in cui riguardassero interessi di sicurezza turchi ed aree vicine alla Turchia, bloccò fino al 2002 la formalizzazione di tali accordi. Nel 2002, infatti, la prospettiva

¹³¹L'origine di tali accordi risale alla riunione dei Ministri degli Esteri NATO a Berlino del 1996 in cui si cercò di creare un pilastro europeo in materia di sicurezza con la decisione di dar vita ad una Identità europea di sicurezza e di difesa (Iesd) e di dare la possibilità all'UEO di usufruire delle risorse dell'Alleanza durante le proprie operazioni.

dell'avvio dei negoziati di adesione della Turchia all'Unione europea (poi effettivamente avviati nel 2005) sbloccò il negoziato e si giunse alla stipula degli accordi. Essi sono volti a permettere un supporto della NATO alle operazioni UE, disponendo principalmente l'accesso garantito alle capacità di pianificazione operativa e di comando del Quartiere generale NATO (*Shape*); l'istituzione di una cellula di collegamento UE presso *Shape* e la presunzione di disponibilità di assetti e capacità collettive NATO per le operazioni UE.

Gli accordi *Berlin Plus* sono stati attivati fino ad oggi in due occasioni: l'operazione Concordia nell'ex repubblica jugoslava di Macedonia del 2003 e l'operazione *Eufor Althea* del 2004.

2.11 La posizione delle istituzioni dell'UE

La Psdc si è sviluppata come risultato del compromesso tra i diversi orientamenti politici che hanno dominato il dibattito in Europa: come già sottolineato più volte, da un lato vi era una visione propensa a catalizzare prevalentemente nel quadro Nato gli sforzi europei nel campo della sicurezza mentre, dall'altro, campeggiava l'idea dello sviluppo di un ruolo indipendente, o quanto meno autonomo, dell'Unione nella gestione delle crisi.

Tali orientamenti sono tuttora riflessi negli atteggiamenti degli Stati membri che, di volta in volta, sottolineano il carattere autonomo delle missioni europee¹³², l'importanza della missione civile nelle operazioni di *peacekeeping*

¹³² Come nel caso dell'operazione antipirateria Atalanta al largo della Somalia rispetto a quella intrapresa in parallelo dalla NATO.

targate Ue o l'intrinseca complementarità tra il ruolo dell'Unione e quello della NATO nella gestione delle crisi.

Sul piano operativo si è andato rafforzando l'orientamento che predilige una specializzazione dei ruoli della NATO e dell'Unione nella gestione delle crisi, con l'Ue focalizzata più nettamente sull'azione diplomatica, sull'avvio di processi politici di riconciliazione, sulle iniziative di *institution building*, di assistenza umanitaria e di assistenza tecnica e allo sviluppo: in altri termini, sulle varie azioni in cui si sostanzia la dimensione civile dei processi di gestione delle crisi, che rimane tuttora il capitale politico più rilevante della Psdc a sostegno dell'azione esterna dell'Ue.

I rapporti di cooperazione strategica fra la NATO e l'Ue vivono una fase di stallo soprattutto a causa dell'irrisolta disputa tra Cipro e Turchia.

L'Alto rappresentante Ashton e il Segretario generale della NATO Anders Fogh Rasmussen hanno seguito le indicazioni degli Stati membri delle due organizzazioni, che li esortavano a proseguire i contatti tra gli staff, a rafforzare la buona cooperazione che già caratterizza l'azione della NATO dell'Unione nei teatri in cui sono entrambe presenti (Afghanistan, Bosnia e Kosovo) e ad intensificare il dialogo in materia di sviluppo delle capacità.

Sul piano dei rapporti istituzionali, il miglioramento del clima tra le due organizzazioni dipenderà dagli effettivi progressi che saranno realizzati nella cooperazione tra la Turchia e l'Eda e nella stipula di accordi di sicurezza Turchia- Ue e Cipro-NATO.

Un partenariato più stretto ed un rafforzamento del potenziale di base dell'UE e della NATO risultano necessari, nel giudizio del Parlamento europeo, per affrontare i rischi legati alla sicurezza nel mondo moderno, quali la criminalità organizzata, le minacce cibernetiche, il terrorismo internazionale, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, , il degrado ambientale ed i collegati rischi di sicurezza.

In tale ottica, il 19 febbraio 2009 il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione sul ruolo della NATO nell'architettura di sicurezza dell'UE in cui sottolinea che l'UE e la NATO dovrebbero rafforzarsi vicendevolmente evitando gli antagonismi e sviluppando una cooperazione più solida nelle operazioni di gestione delle crisi, basata su una divisione pragmatica delle attività.

Il Parlamento europeo ritiene indispensabili strutture di cooperazione permanente che, ovviamente, non comportino un pregiudizio di alcun tipo della natura indipendente ed autonoma di entrambe le organizzazioni.

Questo, nell'ottica del Parlamento, consentirebbe alle due organizzazioni di intervenire ed apportare un aiuto efficace nell'ambito delle attuali crisi, che richiedono una risposta civile e militare su molteplici fronti, e senza escludere la partecipazione di tutti i membri della NATO e di tutti gli Stati membri dell'UE che desiderino associarvisi.

Stigmatizzando l'elemento negativo delle duplicazioni delle operazioni, il Parlamento europeo esorta l'UE a promuovere la coerenza ed invita gli Stati

membri a condividere e sviluppare congiuntamente le capacità militari in vista della realizzazione di economie di scala e rafforzamento della base industriale e tecnologica nel settore della difesa.

Ritiene inoltre che, insieme all'esigenza di utilizzare molto più efficacemente le risorse militari, un migliore e più efficiente coordinamento degli investimenti nella difesa da parte degli Stati membri dell'UE dettato da esigenze di sinergia risulti essenziale per gli interessi della sicurezza europea. In tale contesto, chiede anche un forte incremento della quota di costi comuni in ogni operazione militare NATO e UE, ma invita gli USA a mostrare maggiore disponibilità a consultare gli alleati europei su questioni attinenti alla pace e alla sicurezza.

L'11 maggio del 2011, l'argomento è stato riaffrontato nelle tre risoluzioni che il Parlamento europeo ha approvato in relazione allo sviluppo della politica di sicurezza e di difesa comune dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona; alla relazione annuale del Consiglio al Parlamento europeo sui principali aspetti e le scelte basilari della politica estera e di sicurezza comune (PESC) nel 2009; al ruolo dell'UE nelle organizzazioni multilaterali.

In particolare, il Parlamento europeo ha puntato su diversi livelli.

In primo luogo, ha stigmatizzato il limitato utilizzo degli accordi *Berlin Plus*, che finora hanno riguardato solo il rilevamento di missioni NATO preesistenti.

Il Parlamento europeo ha ritenuto che debbano essere rafforzati gli accordi UE che permettono di accedere alle risorse ed alle capacità della NATO

sottolineando la necessità per le due organizzazioni di sviluppare un approccio globale alla gestione delle crisi.

In tal senso, ha ribadito la sua convinzione che tale approccio sia compatibile con la costruzione di un'Europa della difesa autonoma attraverso la cooperazione permanente strutturata e l'Agenzia europea per la difesa (AED).

In secondo luogo, ha invitato l'Ue e la NATO a valutare le implicazioni dell'introduzione dello *status* di osservatore reciproco a livello del Comitato politico e di sicurezza e del Consiglio Nord Atlantico, al fine di migliorare gli accordi di cooperazione in linea con il Trattato di Lisbona.

A livello strettamente politico, ha esortato l'Ue ad esercitare la sua influenza spingendo verso una soluzione alla scottante questione cipriota¹³³ appianando tutte le controversie tra Cipro e la Turchia, che si stanno traducendo in un fortissimo ostacolo per lo sviluppo di una più stretta cooperazione tra l'UE e NATO.

Il Parlamento ha altresì ricordato che la clausola di assistenza reciproca in caso di attacco esterno contro un qualunque Stato membro costituisce un obbligo giuridico, che non comporti contrasti con il ruolo della NATO nell'ambito della sicurezza europea e che rispetti la neutralità di alcuni Stati membri; raccomanda pertanto una seria riflessione sul reale impatto della clausola di assistenza reciproca in caso di aggressione armata nel territorio di uno Stato membro, affrontando i nodi irrisolti delle disposizioni di attuazione

¹³³ La questione, molto rilevante nell'analisi effettuata, sarà approfondita nell'ultimo capitolo.

che furono ritirate dal progetto di trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Ha anche mostrato un atteggiamento molto positivo in relazione all'accordo sul nuovo concetto strategico NATO che mira ad un ulteriore rafforzamento del partenariato strategico UE-NATO.

Il Consiglio europeo del 16 settembre 2010 aveva già ricordato l'obiettivo di rafforzare il partenariato strategico UE-NATO per la gestione delle crisi. Accogliendo con favore gli sforzi del Segretario generale della NATO e dell'Alto rappresentante, aveva invitato quest'ultimo a sviluppare idee su come rafforzare ulteriormente la cooperazione UE-NATO nella gestione delle crisi, conformemente alla Carta delle Nazioni Unite ed alle relative relazioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Ciò dovrebbe essere attuato in linea con il reciproco rafforzamento e con il rispetto dell'autonomia decisionale, facendo seguito alle raccomandazioni di misure concrete trasmesse dall'UE alla NATO nel 2009.

Infatti, nel dicembre 2009, si sottolineava la necessità di accordi solidi per agevolare l'interazione sul campo quando operazioni/missioni di gestione delle crisi condotte nell'ambito della PSDC e della NATO sono presenti nello stesso teatro, come nel caso del Kosovo e dell'Afghanistan.

2.12 Quali prospettive dopo il Trattato di Lisbona?

Sebbene non si possa affatto negare che la proiezione esterna dell'Ue presenti una serie di successi di portata probabilmente unica (basta ricordare l'effetto

trainante che l'Unione ha innescato nelle aree circostanti¹³⁴), è chiaro che non esista una politica estera in senso proprio così com'è altrettanto chiaro che, in questo campo, l'Ue resti ancora sensibilmente indietro rispetto alle diplomazie nazionali degli Stati membri.

In una situazione tale, la sfida fondamentale diventa quella di superare la determinante lontananza tra quel che si potrebbe definire un vago coordinamento (intriso di obiettivi a mio avviso esclusivamente dichiaratori), ed obiettivi e priorità propri di una sostanziale identità europea¹³⁵ che i più avvertono, ma la cui traduzione in opzioni concrete resta elusiva rispetto alle identità nazionali.

Simili contingenze rendono difficile ipotizzare quali saranno i mutamenti strutturali nella rappresentanza esterna dell'Ue e portano ad una serie di interrogativi emblematici: qual è, ad esempio, la portata pratica dell'obbligo imposto agli Stati membri che sono anche membri del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite di concertarsi e tenere pienamente informati gli altri Stati e l'Alto rappresentante o di difendere le posizioni e l'interesse dell'Unione? Giungerà una risposta a questa esigenza di vera integrazione delle politiche estere dalla creazione del Servizio europeo per l'azione esterna?

Le risposte sono di tipo politico, non certo procedurale né organizzativo.

¹³⁴ Federica Di Camillo e Valérie Miranda (a cura di), *L'Unione europea e la politica di sicurezza e di difesa comune: elementi*, Roma, Istituto affari internazionali, aprile 2012, 77 p. (Documenti IAI ; 1204)

¹³⁵ Gianni Bonvicini (a cura di), *L'Unione europea attore di sicurezza regionale e globale*, Milano, F. Angeli, 2010, 164 p. (Quaderni del Centro Altiero Spinelli;2).

Un'iniziativa politica forte diventa non solo necessaria, ma determinante per contrastare i rischi di un'*impasse* del processo di integrazione nella fase di applicazione del Trattato di Lisbona.

Il punto cruciale non si traduce in un puro e semplice ritorno ad uno sterile e velleitario sistema di concerto intergovernativo, ma nella ricerca di nuovi ambiti di cooperazione strategica che siano in grado di catalizzare le potenzialità nazionali verso contenuti europeisti ed adeguarle alle nuove condizioni della sicurezza globale.

Ancora una volta, è doveroso constatare che i Paesi europei abbiano accolto posizioni diverse, se non confliggenti, spesso esternando e promuovendo singole iniziative al di fuori di un necessario quadro di consultazioni e concertazione europee.

Dalle analisi svolte, è emerso che la nostra è un'Europa che conta, ma non ancora abbastanza: l'impreparazione nei confronti degli eventi in Nord Africa, anche se prevedibile, segna una tappa negativa nella storia dell'autonomia della politica estera dell'Ue.

Con la caduta di Mubarak, co-presidente dell'Unione per il Mediterraneo insieme all'ex presidente francese Sarkozy, di fatto l'Europa si è resa conto di non disporre più di una chiara politica mediterranea.

Con l'uscita di scena di Mubarak, dunque, l'Europa è rimasta senza una politica per il Mediterraneo. L'Unione per il Mediterraneo è fallita, ma non possiamo permetterci, come europei, di dimenticarci dei nostri confini meridionali e sud-orientali.

A tal fine sarebbe auspicabile un'operazione di lungimiranza politica, per sbloccare anche l'incomprensibile stallo negoziale nel quale si trova il processo di adesione della Turchia all'Unione Europea.

L'Ue necessita di una politica comune che abbracci non solo la determinazione degli indirizzi economici e monetari, ma anche l'affermazione di politiche di difesa estere e comuni, unitarie, coese, credibili, che contribuiscano concretamente ad innalzare il livello di autorevolezza internazionale del consesso comunitario.

Ma è importante offrire una lettura che volga lo sguardo e si proietti oltre le difficoltà contingenti, spingendo nella direzione di un rinnovato slancio europeista.

Contestualizzando, nell'attuale crisi libica, senza l'intervento delle Nazioni Unite, l'Unione Europea sarebbe probabilmente ancora inerte, ostaggio dei particolarismi nazionali che ne rallentano il processo di integrazione.

Purtroppo, il cammino europeo verso una direzione della politica di difesa comune, lungi dall'essere concluso, prosegue con estreme difficoltà, in un contesto internazionale in cui vigono i particolarismi degli Stati nazionali che contribuiscono ad alimentare la piaga dell' "asimmetria tra carta e prassi" tanto stigmatizzata nel corso dell'analisi.

III CAPITOLO

I RAPPORTI TRA U.E. E NATO

I PARTE

L'EVOLUZIONE STORICA DEI RAPPORTI U.E.-NATO

In linea con l'analisi effettuata per le dinamiche interne alla NATO e la Politica estera e di difesa dell'Ue, è doveroso analizzare lo stato attuale delle relazioni tra l'Unione europea e la Nato perseguendo un doppio obiettivo: il primo consiste nel descrivere i progressi compiuti negli ultimi anni in termini di meccanismi ed ambiti di cooperazione tra le due organizzazioni ed il secondo si traduce in un approfondimento dell'analisi delle problematiche ed i nodi politici irrisolti che ne ostacolano un'efficace attuazione nonostante i progressi compiuti finora.

Come stigmatizzato, l'insieme di tali nodi irrisolti ha dato vita a quella che si potrebbe definire un'asimmetria tra teoria e prassi evidente in diversi aspetti della politica estera dell'Ue.

Tale asimmetria si riflette nei rapporti Ue-NATO traducendosi in ostacoli anche in missioni ritenute tra le più soddisfacenti finora, quali la missione in Bosnia-Erzegovina.

3.1 L'evoluzione storica del concetto di autodifesa

E'indubbio che, con la fine della guerra fredda e l'avvento della globalizzazione, sia stato proprio il concetto di autodifesa a subire un'evoluzione significativa.

Tale evoluzione nasce dalla consapevolezza che non si faccia più fronte esclusivamente alla possibilità di un'invasione nemica, ma anche a minacce non più puramente militari.

E'proprio da questa consapevolezza che nasce l'esigenza di utilizzare una combinazione di strumenti militari, civili e politici. Percorso che, tra i suoi diversi risultati, vanta i già citati Accordi Berlin Plus.

Il percorso che ha portato ad accordi del genere, ha segnato diverse tappe evolutive che meritano particolare attenzione.

L'Unione europea e la NATO sono state a lungo responsabili, rispettivamente, dell'integrazione, soprattutto economica, dei paesi europei e della difesa militare dell'Europa occidentale (tramite l'alleanza con gli Stati Uniti).

Dalla fine della Guerra fredda, tuttavia, questa situazione si è modificata radicalmente, in ragione dei profondi mutamenti del sistema internazionale e dei loro riflessi su entrambe le organizzazioni.

La NATO e l'Unione Europea si sono impegnate in missioni che utilizzavano la forza armata in situazioni successive ad un conflitto con l'obiettivo dichiarato di sostenere una trasformazione politica: la democratizzazione.

Ed è proprio l'obiettivo della creazione di uno stato democratico, di costruzione della pace o di stabilizzazione a costituire l'elemento chiave per l'uso della forza armata nel recente scenario sviluppatosi.

Dal 1989, la frequenza, l'intensità, la portata e la durata di queste missioni per la creazione di uno stato sono costantemente aumentate.

In effetti, fino al 2000 nessun tipo di relazione formale esisteva tra l'Unione Europea e la NATO che aveva come interfaccia a livello europeo l'Unione dell'Europa occidentale (UEO).

In particolare, da un lato l'Ue, considerata la potenza civile *par excellence*¹³⁶, è solo alla fine degli anni Novanta che si è dotata di una serie di strutture politico-militari nell'ambito della Politica europea di sicurezza e difesa (Psd) per la gestione delle crisi.

Dall'altra, la NATO ha visto trasformati i suoi compiti e le sue aree geografiche di intervento, qualificandosi sempre più come un'organizzazione di sicurezza, oltre che di difesa, impegnata non solo in Europa, ma anche in altre aree del mondo.

Tracciando un percorso storico dell'evoluzione dei rapporti, si può osservare che l'elemento che abbia portato l'Ue a porsi su una linea che intravede nella

¹³⁶ Il concetto di potenza civile (in inglese civilian power), ossia di una potenza che non si afferma sulla scena internazionale tramite il tradizionale ricorso agli strumenti militari, ma privilegia l'utilizzo di strumenti quali la diplomazia ed il commercio, appare per la prima volta in un celebre articolo scritto da Francois Duchene : cfr. F. Duchene, "The European Community and the Uncertainties of Interdependence", in Max Kohnstamm and Wolfgang Hager (eds), *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*, London, Macmillan, 1973, p. 19.

capacità di gestione autonoma delle crisi l'obiettivo ultimo della politica europea di sicurezza e difesa è stata la crisi nei Balcani del 1999¹³⁷.

Nell'aprile 1999 i *leader* della NATO, nella loro riunione di Washington, si sono dichiarati pronti a rendere disponibili le risorse e le capacità militari della NATO per operazioni a guida UE in risposta a situazioni di crisi in cui la NATO in quanto tale non sarebbe stata coinvolta militarmente. Di qui i primi contatti, nel settembre 2000, per individuare le direttrici di un'auspicabile cooperazione.

A dicembre, la NATO e l'Unione Europea hanno pubblicato una dichiarazione congiunta sull'evolversi del loro partenariato strategico e al vertice di Praga nel novembre 2002 i leader dei paesi Nato s'impegnavano ad affrontare le sfide alla sicurezza da qualunque parte esse provenissero¹³⁸.

Successivamente, nel marzo 2003, le due organizzazioni hanno formalizzato i c.d. accordi *Berlin Plus*¹³⁹, che consentono all'Unione europea di accedere ai mezzi ed alle capacità di pianificazione e di comando della NATO per realizzare missioni di gestione delle crisi. Gli accordi *Berlin Plus* sono stati attuati in Macedonia ed in Bosnia, dove l'Ue ha assunto la guida di missioni prima dirette dalla NATO, ma continuando a utilizzare la struttura di comando dell'Alleanza.

¹³⁷ La repressione delle spinte autonomistiche degli albanesi del Kosovo (1998) attuata dal regime di Slobodan Milosevic portò nel 1999 all'intervento militare della Nato. Dopo una campagna di attacchi aerei sulla Serbia, che danneggiarono gravemente le infrastrutture del paese, e il dispiegamento di un contingente multinazionale nella provincia, il Kosovo è passato sotto il controllo di un'amministrazione civile dell'Onu. Sul punto: F. Dovrnik, *Gli slavi nella storia e nella civiltà europea*, Dedalo, Bari 1968; R. Portal, *Gli slavi. Popoli e nazioni dall'VIII al XX secolo*, Editori Riuniti, Roma, 1975.

¹³⁸ NATO Prague Summit Declaration, 21 novembre 2002, paragrafo 3.

¹³⁹ Per un approfondimento, si rimanda al paragrafo successivo.

Nello stesso anno, la NATO ha lanciato la missione *International Security Assistance Force* (Isaf) in Afghanistan. Fu un passaggio chiave nella misura in cui si tradusse nella prima operazione dell'Alleanza al di fuori dell'area europea e nord-atlantica. Ad essa ne sono seguite altre, tra cui la missione umanitaria per i terremotati del Pakistan e l'assistenza alla missione dell'Unione africana nel Darfur.

Sia la NATO sia l'Unione europea sono nate come organizzazioni regionali con un raggio d'azione limitato all'area nord-atlantica nel caso della prima e all'area europea- all'inizio solo europeo occidentale- nel caso della seconda. Gli sviluppi dello scenario internazionale hanno successivamente indotto entrambe le organizzazioni ad estendere l'ambito geografico delle missioni.

Attualmente, infatti, la NATO non solo opera nelle regioni cosiddette "fuori area" (*out of area*), ma ha anche sviluppato una significativa presenza politica in queste zone¹⁴⁰.

Anche l'Unione europea sta progressivamente ampliando il raggio della sua azione esterna ed aspira dichiaratamente a ricoprire il ruolo di attore globale, come si evince dalla Strategia europea di sicurezza¹⁴¹, il documento ufficiale

¹⁴⁰ Ha istituito partenariati individuali con Russia ed Ucraina, partenariati regionali con i paesi dell'Europa sud-orientale, con i paesi del Nord-Africa nel quadro del Dialogo mediterraneo, e con il Consiglio di cooperazione del Golfo tramite l'Iniziativa di cooperazione di Istanbul del 2004. La Nato ha poi concluso nel marzo 2005 un accordo di sicurezza con Giappone, Nuova Zelanda, Corea del Sud ed Australia. Il ruolo di questi paesi, denominati *contact countries* nel gergo NATO, sta assumendo una progressiva importanza nelle missioni, soprattutto in quella afghana, tanto che Stati Uniti e Regno Unito hanno proposto, nel corso della riunione informale dei ministri degli esteri tenutasi a Sofia il 27-28 aprile 2006 di avvalersi sistematicamente di queste cosiddette "*partnership globali*".

¹⁴¹ Consiglio dell'Unione europea, *Un'Europa sicura in un mondo migliore*. Strategia europea in materia di sicurezza, Bruxelles, 12 dicembre 2003. Il Testo è disponibile all'indirizzo www.consilium.europa.eu/uedocs/csmUpload/031208ESSIIT.pdf. Il documento dedica un'attenzione particolare alle aree ad est e a sud dell'Unione, verso cui l'Ue ha indirizzato la

che identifica le principali minacce alla sicurezza europea ed enuncia le priorità strategiche dell'Unione.

Anche per quanto riguarda i suddetti rapporti nell'ambito della Strategia di sicurezza europea, una serie di tappe fondamentali hanno segnato il processo evolutivo che ha comportato l'attuale scenario.

Il primo passaggio chiave va individuato nei Consigli europei di Colonia e di Helsinki del 1999 dove, nell'ambito della già istituita Politica estera e di sicurezza comune (PESC), fu deciso l'avvio della Politica europea di sicurezza e di difesa (Psdc).

In particolare, nel Consiglio europeo di Helsinki vennero definiti i cosiddetti Helsinki *headline goal* per dotare l'Unione europea delle capacità militari necessarie ad attuare le missioni di Petersberg¹⁴².

L'obiettivo era quello di dotare l'Unione europea di una capacità d'azione che fosse autonoma e basata su forze militari credibili nella misura in cui ciò, ovviamente, poteva rivelarsi funzionale anche alla strategia della NATO.

In base a tali obiettivi, gli Stati dell'Unione dovevano essere in grado entro il 2003 di mettere a disposizione una capacità comune composta di 60.000

sua Politica europea di vicinato (Pev), ma afferma anche che l'Ue è, inevitabilmente, un attore globale

¹⁴² Le missioni di Petersberg assumono nel linguaggio corrente tale denominazione dal nome della cittadina tedesca presso Bonn, in cui il 19 giugno 1992 il Consiglio ministeriale della UEO approvò una Dichiarazione che individuava la conduzione di questo tipo di missioni tra i compiti spettanti alla stessa UEO. Si tratta delle missioni umanitarie o di evacuazione, delle missioni intese al mantenimento della pace, nonché delle missioni costituite da forze di combattimento per la gestione di crisi, ivi comprese operazioni di ripristino della pace. Con il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999, la responsabilità di tali missioni è stata trasferita all'Unione europea. Fonti: scheda del Ministero degli Affari esteri, settembre 2011; scheda tratta dal sito della NATO, marzo 2012.

soldati, militarmente autosufficiente, dotata del necessario supporto aereo e navale e schierabile entro 60 giorni.

E' in linea con tali obiettivi, aggiornati poi nel 2004 con gli *headline goal 2010* che è stata prevista, tra le altre cose, la creazione della già più volte citata Agenzia europea della difesa (effettivamente istituita nel 2004) per conseguire una maggiore integrazione nel mercato europeo della difesa e l'implementazione di un coordinamento congiunto per il trasporto strategico in vista del raggiungimento di una piena capacità ed efficienza di trasporto per il 2010 e la creazione di gruppi di combattimento rapidamente dispiegabili (*battlegroups*). Nella stessa occasione, si giunse anche ad un'intesa sulle modalità di cooperazione completa tra l'Unione europea e la NATO.

Gli organismi di gestione della PESD sono stati poi istituiti dal successivo Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000, che ha reso permanente il Comitato politico e di sicurezza¹⁴³ ed ha creato il Comitato militare dell'Unione europea (CMUE), composto dai Capi di Stato maggiore degli Stati membri, e lo Stato maggiore dell'Unione europea, composto a sua volta da 200 esperti militari degli Stati membri distaccati presso il Segretariato del Consiglio.

Infine, nel 2002 venne deciso l'avvio della prima già citata missione PESD, la missione Althea in Bosnia-Erzegovina di cui si tratterà in seguito.

¹⁴³ COPS, già previsto in via transitoria dal Trattato di Maastricht, è composto da Ambasciatori o alti funzionari degli Stati membri, dal rappresentante della Commissione europea, dai Capi missioni PESD, dai rappresentanti speciali e dal Presidente del Comitato militare dell'Unione)

Un altro elemento di convergenza tra le due organizzazioni è l'ampia sovrapposizione tra le rispettive *membership*. Attualmente, infatti, ben 21 paesi fanno parte sia dell'Ue sia della Nato¹⁴⁴: Sono membri NATO i seguenti Paesi: Albania, Belgio, Bulgaria, Canada, Croazia, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Slovenia, Slovacchia, Spagna, Stati Uniti, Turchia, Ungheria. Degli Stati membri dell'UE non aderiscono alla NATO la Svezia, la Finlandia, Malta, la Repubblica di Cipro, l'Austria e l'Irlanda¹⁴⁵. Nonostante ciò, le due organizzazioni restano separate e distinte, con delle singolari funzioni che le contraddistinguono.

¹⁴⁴ Dell'Ue fanno parte 27 paesi, della Nato 26. I membri dell'Ue che non fanno parte della Nato sono Austria, Cipro, Finlandia, Irlanda, Malta e Svezia. Quelli della NATO che non fanno parte dell'Ue sono: Canada, Islanda, Norvegia, Stati Uniti e Turchia.

¹⁴⁵ A seguito dell'allargamento della NATO e dell'Unione europea nel 2004 e dell'adesione di Bulgaria e Romania all'Unione europea nel 2007, le due organizzazioni hanno 21 paesi membri in comune. Canada, Islanda, Norvegia, Turchia e Stati Uniti, che sono membri della NATO ma non dell'Unione europea, partecipano alle riunioni NATO-UE. Altrettanto dicasi per Austria, Finlandia, Irlanda e Svezia, e dal 2008, Malta, che sono membri dell'UE ed aderiscono al Programma di partenariato per la pace (PfP). Cipro, che non è un membro del PfP e non ha un accordo di sicurezza con la NATO sullo scambio di documenti classificati, non può partecipare alle riunioni ufficiali NATO-UE. Si tratta di una conseguenza delle decisioni adottate dalla NATO e dall'UE nel dicembre 2002, prima dell'ampliamento del 2004, quando la NATO aveva 19 membri e l'UE 15. Occasionalmente si svolgono riunioni informali a diversi livelli (Ministri degli Affari esteri, ambasciatori e delegati militari) con la partecipazione di Cipro.

II PARTE

GLI ACCORDI BERLIN PLUS COME SUPERAMENTO DEI NODI DA SCIogliere

3.2 Gli Accordi Berlin Plus come superamento dei limiti politici?

Gli accordi *Berlin Plus* consentono all'Ue di accedere alle capacità di pianificazione e comando della Nato e di utilizzare i mezzi e le capacità collettive dell'Alleanza per condurre proprie missioni.

E' più che lecito sostenere che tali accordi siano stati sicuramente attuati in maniera flessibile ed efficace per quanto riguarda la dimensione di collaborazione militare.

Tale esigenza nasce dalla consapevolezza di dover sopperire un minimo a quelle che sono le carenze nella collaborazione di carattere politico, dimensione in cui i processi decisionali risultano ancora troppo lunghi e difficili.

La causa di tali ritardi andrebbe ricercata nelle differenze tra l'Ue e la NATO i termini di strutture e procedure burocratiche¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Il punto, di interesse rilevante nell'analisi effettuata, verrà approfondito nei paragrafi successivi.

Con questo accordo formale, infatti, NATO ed Ue si sono impegnate a tenersi reciprocamente informate a tutti i livelli, anche circa possibili opzioni militari, ed hanno predisposto meccanismi istituzionali di consultazione.

Tali accordi risalgono alla riunione dei ministri degli esteri NATO tenutasi a Berlino nel 1996, nel corso della quale si paventò l'ipotesi, successivamente concretizzatasi, di rendere disponibili le risorse dell'Alleanza per eventuali operazioni a guida dell'Unione Europea Occidentale (Ueo).

Al vertice NATO di Washington dell'aprile 1999, i capi di stato e governo concordarono, poi, di estendere le decisioni prese a Berlino alle operazioni condotte dall'Unione europea.

Tali accordi sembravano costituire non solo un tentativo di superamento della mancanza di dialogo politico, ma risultavano ovviare alla "paralisi" determinata dalla più volte stigmatizzata disomogeneità interna all'Ue stessa. La prospettiva europea di acquisire una capacità autonoma era, infatti, accolta dalla NATO e si presentava come un elemento di compromesso tra l'indipendenza auspicata da Paesi come la Francia e la complementarità (alla NATO), anelata dalla visione britannica, di gestione delle crisi internazionali. Ovviamente, ciò fu possibile nella misura in cui non si andasse in contrasto con gli obiettivi e la natura stessa della NATO.

Gli accordi in questione avrebbero funzionato, infatti, solo nel caso in cui l'Alleanza non fosse già impegnata nell'operazione in questione, in modo da evitare inutili duplicazioni in termini di risorse e capacità. Infine, le forze

europee avrebbero dovuto essere separabili ma non separate dalle strutture e dai comandi dell'Alleanza¹⁴⁷.

Sulla base di queste esigenze, si stabilirono una serie di accordi preliminari tra le due organizzazioni. Essi prevedevano fra l'altro l'accesso dell'Ue alla pianificazione operativa ed alle capacità della Nato, nonché l'attribuzione al Vice Comandante supremo delle forze alleate in Europa (Deputy Supreme Allied Commander in Europe, D-Saucer) del comando delle missioni Ue che fanno ricorso al supporto della NATO.

L'adozione di una dichiarazione congiunta Ue-NATO sulla Psdc si concretizzò solo nel dicembre 2002 in quanto vi fu un rallentamento a causa dell'opposizione della Turchia e della Grecia.

L'intero pacchetto Berlin Plus¹⁴⁸, comprende un accordo Ue-NATO sulla sicurezza dell'informazione, che regola lo scambio e la gestione di informazioni e di materiale sensibile; l'accesso alle capacità di pianificazione della NATO per missioni a guida Ue; la disponibilità di risorse e capacità della Nato per missioni a guida Ue; le modalità per la concessione, il monitoraggio, la restituzione o il richiamo di risorse e capacità della NATO nelle operazioni a guida Ue; le procedure di consultazione tra Ue e NATO nel caso di una missione a guida Ue; un accordo sullo sviluppo di requisiti di capacità compatibili e che si rafforzano reciprocamente.

¹⁴⁷ A. Missiroli e A. Pansa, *La difesa europea*, Il Melangolo, Bologna, 2007.

¹⁴⁸ Così come formalizzato il 17 marzo del 2003 con uno scambio di lettere tra l'alto rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune (Pesc) dell'Ue, Javier Solana ed il segretario generale della NATO George Robertson.

Il dibattito sulla difesa europea si riaprì nell'aprile 2003 quando Francia, Germania, Belgio e Lussemburgo proposero l'istituzione di un quartier generale autonomo dell'Ue a Tervuren, nei pressi di Bruxelles.

Non meraviglia che tale proposta fosse da elemento di forte tensione, se si considerano le contingenze del periodo, caratterizzato da profonde tensioni transatlantiche acuite dalla controversia sull'Iraq¹⁴⁹.

Le conseguenze si tradussero in un acceso dibattito in un contesto europeo diviso tra i portavoce di una Psdc complementare alla NATO e quelli che vi vedevano un'opportunità per affrancarsi dalla dipendenza degli Stati Uniti in materia di difesa. La tendenza di cui sopra subì, evidentemente, un altro duro colpo.

Ancora una volta appaiono chiari i limiti di un'Europa divisa, radicata nelle sue sfaccettature e diverse ambizioni che si traducono inevitabilmente in una debole politica estera e di difesa.

Nel novembre 2003, con la riunione dei ministri degli affari esteri dell'Ue, svoltasi a Napoli, fu stabilito che sarebbero state dispiegate quattro tipi di missioni europee: missioni NATO, missioni Ue nell'ambito degli accordi *Berlin Plus* (quindi con l'utilizzo di mezzi e capacità di pianificazione della NATO), missioni Ue che utilizzano quartieri generali nazionali, messi a

¹⁴⁹ Fin da prima dell'inizio della guerra, l'ipotesi di un'invasione dell'Iraq scatenò malumori in tutto il mondo, contrapponendo chi la riteneva necessaria e chi la considerava un crimine ingiustificabile. Oltre all'opinione pubblica, le polemiche si svilupparono anche sul piano internazionale: in Europa, la Francia e la Germania si opposero fin dall'inizio all'intervento, mentre Italia e Gran Bretagna offrirono il loro supporto.

disposizione da stati membri dell'Ue¹⁵⁰, missioni di gestione delle crisi di scala ridotta pianificate e condotte direttamente dall'Ue.

In un documento approvato dal Consiglio europeo del dicembre 2003, al termine del semestre di presidenza italiana dell'Ue, furono poi definiti i meccanismi di consultazione tra l'Ue e la NATO per la valutazione delle varie opzioni di dispiegamento di tali operazioni. Nel documento, la NATO è indicata come il forum di discussione e la scelta naturale per una missione che coinvolga sia europei sia americani. Si prevede che, in caso di crisi, i contatti tra l'Ue e la NATO siano intensificati. Questa fase di consultazione è tesa a stabilire se l'operazione in questione è a partecipazione americana oppure no. Nel caso in cui non sia coinvolta la NATO nel suo complesso, l'Ue può decidere se fare ricorso o meno alle risorse e capacità dell'Alleanza. Il documento prevede l'istituzione della piccola cellula di collegamento Ue presso il Quartier generale delle forze della Nato in Europa (Supreme Headquarters Allied Powers in Europe, Shape)¹⁵¹. Infine, nel documento si invita la NATO a costituire meccanismi di collegamento analoghi presso lo Stato maggiore dell'Unione europea (EU Military Staff, Eums).

Nel caso in cui l'Ue decida di non fare ricorso ai mezzi ed alle capacità della NATO, l'opzione principale per la conduzione di operazioni autonome è quella

¹⁵⁰ Questa opzione si basa sul concetto di *framework nation*, ovvero nazione-quadro, e prevede la multi nazionalizzazione di un comando nazionale per la conduzione di missioni militari a guida Ue. L'Ue può contare su cinque quartieri generali nazionali per la conduzione di missioni militari autonome, messi a disposizione da Gran Bretagna, Francia, Germania, Italia e Grecia.

¹⁵¹ Attualmente, il nucleo del quartier generale operativo dell'Ue presso Shape è costituito da uno European Union Staff Group: esso comprende 18 membri, civili e militari, provenienti da Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Olanda, Spagna, Svezia e Gran Bretagna.

di un utilizzo di un quartier generale nazionale tra i cinque disponibili. Si prevede tuttavia che, in determinate circostanze- in particolare allorchè si richieda una risposta congiunta civile-militare e non sia stato individuato un quartier generale nazionale – il Consiglio possa decidere di attingere direttamente alla capacità collettiva dell'Eums¹⁵². Da ciò deriva la decisione di lavorare alla creazione di una cellula con componenti civili e militari nell'ambito dell'Eums e di un centro operativo in grado di pianificare e condurre operazioni nell'ambito dei “compiti di Petersberg” enunciati nei trattati Ue¹⁵³.

E' proprio nella struttura e le funzioni della cellula civile-militare nell'ambito dell'Eums che si possono intravedere i risultati di quel tanto ricercato e determinante compromesso tra la posizione più atlantista degli Stati Uniti, della Gran Bretagna e di alcuni paesi dell'Europa centro-orientale, da un lato, e

¹⁵² Lo stato maggiore dell'Unione europea (SMEU) è uno strumento chiave nella politica di difesa e sicurezza della UE, nato nel 2002 e acuartierato presso la città belga di Bruxelles, è responsabile della direzione delle missioni rientranti nelle competenze della PESD. Dipende direttamente dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, carica attualmente ricoperta dalla britannica Catherine Ashton ed è formato da circa 200 dipendenti tra civili e militari. Lo stato maggiore dell'Unione europea svolge attività di preavviso, valutazione della situazione e pianificazione strategica nell'ambito della gestione della crisi al di fuori del territorio dell'Unione. Ricadono sotto la sua responsabilità sia le operazioni di "mantenimento della pace" sia quelle che prevedono l'impiego della forza in scenari di combattimento, nonché altri compiti rientranti nella *strategia europea di sicurezza* come le operazioni di disarmo congiunto e di controllo sui livelli di armamenti, quelle a sostegno dei Paesi terzi nella lotta al terrorismo e nelle delegazioni di esperti e consiglieri militari. Lo stato maggiore opera subordinato al Comitato militare dell'Unione europea con cui collabora e riferisce assicurando il collegamento tra le forze armate degli stati membri e il Consiglio assicurando le conoscenze militari necessari, fornendo capacità e competenze degli esperti militari messi a disposizione da ogni Stato membro, permettendo di pianificare, valutare e fornire indicazioni tecniche nella gestione delle crisi e nella strategia militare in generale al fine di armonizzare le decisioni del Comitato militare e i vari stati maggiori nazionali.

¹⁵³ I compiti di Petersberg, definiti dall'Ueo nel 1992 e poi incorporati nel Trattato di Amsterdam del 1997, comprendono: a) missioni umanitarie e di soccorso, come per esempio l'evacuazione di cittadini di stati membri dell'Ue da aree di crisi; b) missioni di mantenimento della pace (peace-keeping) per prevenire l'erompere di un conflitto tra due stati; c) missioni di unità di combattimento nella gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace (peace-making), come per es. l'imposizione di una zona demilitarizzata per separare due fazioni in guerra.

quella favorevole a una maggiore autonomia decisionale ed operativa dell'Ue sostenuta dalla Francia, dal Belgio e da altri membri dell'Unione, dall'altro nella misura in cui la creazione di tale cellula ha evitato l'istituzione, nell'ambito dell'Ue, di un quartier generale permanente parallelo a quello della NATO, ma al contempo ha dotato l'Unione della capacità di attivare tempestivamente un centro operativo per la pianificazione di missioni autonome¹⁵⁴.

In pratica la cellula entra in gioco soltanto quando non è possibile individuare un quartier generale nazionale disponibile¹⁵⁵.

La Cellula civile-militare è stata istituita in seno all'Eums nel 2006, mentre le capacità per l'istituzione e l'attivazione del centro operativo sono state predisposte, dopo una serie di rinvii, soltanto nel gennaio 2007.

Tuttavia va sottolineato che finora la cellula ha trovato un impiego solo marginale per la pianificazione e conduzione delle missioni Ue.

Sebbene i notevoli progressi compiuti, il limite appare sempre lo stesso: la mancanza di avviare un dialogo più efficace tra gli organi politici delle due organizzazioni, che porti ad una cultura strategica comune ed una proficua divisione del lavoro in aree di crisi.

Prima di sviscerare quelle che potrebbero definirsi le cause e le possibili implicazioni di una tale paralisi a livello politico (che si traduce nella famosa

¹⁵⁴ In caso di attivazione, il centro operativo della Cellula civile-militare è coadiuvato da esperti provenienti dall'Eums e dagli stati membri dell'Ue e posto alle dipendenze del comandante delle operazioni.

¹⁵⁵ G.Quille, G.Gasparini, R.Menotti, N. Pirozzi, *Developing Eu Civil Military Co-ordination: The Role of the New Civilian Military Cell*, Joint Report by ISIS Europe –CeMiSS, Brussels, June 2006.

asimmetria tra carta e prassi), è doverosa un'analisi dei limiti e dei progressi della comunicazione a livello istituzionale.

3.3 La cooperazione istituzionale

Una più stretta cooperazione tra le due istituzioni è un importante elemento nello sviluppo di un “approccio comprensivo” internazionale alla gestione delle crisi e alle operazioni, che richiede l'impiego efficace di mezzi sia militari che civili.

E' stata più volte stigmatizzata la necessità di un superamento dei limiti sostanziali nella cooperazione tra la NATO e l'Ue.

Tali aporie nel sistema dell' Alleanza hanno funto da elemento determinante, come già sottolineato, nella ricerca di meccanismi di cooperazione su altri livelli e si sono tradotte in una serie di misure, tra cui gli Accordi Berlin Plus.

E' a partire dal 2001 che sono stati attivati alcuni meccanismi per la cooperazione istituzionale tra Ue e Nato in materia di sicurezza, avvenuta attraverso uno scambio di lettere tra il Segretario Generale della NATO Lord Robertson e la Presidenza UE.

Il 16 dicembre 2002, i principi politici che ne sono derivati sono stati formalizzati nella Dichiarazione NATO – UE sulla PESD.

Tale Dichiarazione è stata affiancata dal *Framework for cooperation* adottato il 17 marzo 2003, il cui contenuto precisa che gli *accordi Berlin Plus*

costituiscono la base per la cooperazione pratica NATO - UE nella gestione delle crisi, nella misura in cui consentono all'Unione europea di avere accesso agli assetti collettivi NATO per operazioni a guida UE, compresi gli accordi di comando e l'assistenza nella pianificazione operativa. In concreto, essi permettono all'Alleanza di sostenere le operazioni a guida UE nelle quali la NATO come tale non è coinvolta.

Scenari che paiono sollecitare sempre più, con rinnovato vigore, la questione di un rafforzato quadro di cooperazione a livello istituzionale da parte della comunità euro-atlantica non sono esclusivamente quei teatri dove l'Alleanza ha avviato piani di progressivo ritiro di risorse¹⁵⁶, ma anche e soprattutto quegli scenari dove questa cooperazione è allo stato embrionale o addirittura potenziale (come nel caso della Libia).

Sotto tale profilo, attualmente, tale cooperazione si traduce in una intelaiatura organizzativa che si potrebbe definire “leggera”, in quanto centrata su due incontri all'anno dei Ministri degli Esteri e tre riunioni congiunte per ogni turno semestrale di Presidenza dell'Unione Europea degli Ambasciatori accreditati rispettivamente presso il Consiglio Atlantico ed il Comitato Politico e di Sicurezza dell'Unione Europea i cosiddetti incontri NAC-COPS¹⁵⁷. Sono, inoltre, contemplati incontri bisemestrali dei Comitati militari delle due organizzazioni e riunioni periodiche di alcuni organi sussidiari.

In tal senso, è stato determinante anche il contributo dato dal “Quadro per il potenziamento del dialogo NATO-Ue e un approccio concertato alla sicurezza

¹⁵⁶ *Drawdown* in Afghanistan, e riduzione di KFOR nei Balcani Occidentali.

¹⁵⁷ Comitato politico e di sicurezza dell'Ue – Consiglio dell'Atlantico del Nord della NATO.

e alla stabilità dei Balcani occidentali”¹⁵⁸ che fu concordato nel luglio 2003 e che ha offerto tali meccanismi precisi di consultazione.

Infatti, regolari sono i contatti a tutti i livelli tra il personale internazionale e il personale militare internazionale della NATO e i rispettivi interlocutori in ambito UE.

In vista di una facilitazione della cooperazione a livello operativo, sono stati, inoltre, istituiti dei contatti militari permanenti: già dal 2005 è operativo un Gruppo di contatto permanente della NATO nell’ambito del Personale militare UE e nel marzo 2006 una Cellula UE è stata insediata a SHAPE, il comando strategico per le operazioni NATO, che ha sede a Mons, Belgio (Shape).

Il Consiglio dell’Atlantico del Nord è il principale organo decisionale della NATO. Esso si riunisce settimanalmente a livello di rappresentanti permanenti degli stati membri, due volte l’anno a livello di ministri degli esteri e di ministri della difesa, occasionalmente a livello di capi di stato e di governo. E’ presieduto dal segretario generale.

Il Comitato politico e di sicurezza (CPS)¹⁵⁹ segue la situazione internazionale nel settore della politica estera e di sicurezza comune (PESC) e della politica

¹⁵⁸ Accordo formale che si affianca agli Accordi Berlin Plus.

¹⁵⁹ Il Comitato politico e di sicurezza (CPS) è una formazione permanente del Consiglio dell’Unione europea (UE), la cui creazione è prevista dall’articolo 38 del trattato sull’UE (ex articolo 25 del trattato UE). Il CPS contribuisce all’elaborazione e all’attuazione della politica estera e di sicurezza comune (PESC) e della politica europea di sicurezza e di difesa (PESD). In particolare, definisce e segue la risposta dell’UE in caso di crisi. Il CPS ha il compito di seguire la situazione internazionale nel settore della PESC. Il CPS: fornisce pareri al Consiglio al fine di contribuire alla definizione delle politiche; coordina, sorveglia e controlla i lavori svolti nel settore della PESC dai vari gruppi di lavoro del Consiglio; esamina i progetti di conclusioni del Consiglio « Affari generali ». Il CPS è presieduto in permanenza dal servizio europeo per

europea di sicurezza e di difesa (PESD). Esso svolge un ruolo centrale nel definire e controllare la risposta dell'Unione europea a una crisi.

Sebbene si stia procedendo verso un meccanismo sempre meno precario di cooperazione (è difficile definirlo sempre più efficiente), il problema è costituito dall'oggetto delle riunioni che non toccano molti dei temi fondamentali che andrebbero condivisi.

Nelle riunioni Ue-NATO, infatti, si discute soprattutto delle missioni comuni e dello sviluppo delle capacità militari, mentre altre questioni cruciali, quali l'Afghanistan, il Caucaso e la lotta al terrorismo non sono contemplate proprio per la volontà di quei paesi, la Francia in particolare, che puntano a preservare l'autonomia dell'Ue rafforzando la Psdc.

Inoltre, l'agenda delle riunioni Ue-NATO è ristretta a pochi temi ed anche la divisione delle competenze rimane incerta. Ciò ha, in alcuni casi, limitato l'efficacia degli interventi nelle aree di crisi.

Un'intesa strategica complessiva tra le due organizzazioni, una sorta di "grande accordo", sarebbe la soluzione preferibile. Tuttavia, le difficoltà politiche che restano sullo sfondo-divisioni transatlantiche ed intereuropee, mancanza di una cultura strategica consolidata nella Ue, problematiche legate alle differenze di *membership* ne ostacolano la realizzazione.

l'azione esterna. È composto da un ambasciatore per ogni Stato membro, un rappresentante permanente della Commissione europea, un rappresentante del CMUE, un rappresentante del segretariato del Consiglio dell'UE e un servizio giuridico. Per ulteriori approfondimenti: http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/r00005_it.htm.

E'auspicabile, tuttavia, che le due organizzazioni adottino un atteggiamento più cooperativo e pragmatico- come quello mostrato nell'attuazione delle missioni nei Balcani- per quanto riguarda sia la pianificazione e la gestione di interventi in aree di crisi extraeuropee, sia la cooperazione in una serie di nuovi settori di importanza crescente, primo tra tutti l'antiterrorismo.

Ancora una volta è la disomogeneità ideologica interna all'Ue stessa a minare una credibile politica estera e di difesa dell'Ue che si tradurrebbe in una miglior collaborazione della stessa con la NATO.

In parte la mancata convergenza di interessi dipende dalla mancanza di adeguati meccanismi di raccordo istituzionale. Quelli attuali, per quanto strutturati sulla carta, nella pratica sono spesso ostaggio di veti incrociati. Il caso più clamoroso è il veto della Turchia sulla partecipazione di Cipro agli incontri NATO-Ue.

Il risultato è che, anche quando si parlano, NATO ed Ue sono raramente in grado di decidere qualcosa. Lo stesso scambio di informazioni confidenziali, un passo obbligato per creare reali sinergie, è continuamente ostacolato dalla disputa turco-cipriota, ma anche da impedimenti burocratici.

Un altro problema è che per i Paesi europei è sempre più difficile conciliare gli impegni presi in sede NATO e in sede Ue, col risultato che spesso le due organizzazioni sono in concorrenza per lo stesso personale specializzato ed equipaggiamento militare. Fintanto che gli europei non aumenteranno le spese per la difesa – un'eventualità che sembra remota – o non riusciranno ad

ottimizzare le risorse che hanno a disposizione, il problema è destinato a permanere.

Il quadro della cooperazione operativa è più incoraggiante. Interpretando in modo flessibile gli accordi *Berlin Plus* – che consentono all’Ue di accedere alle capacità di pianificazione e conduzione della NATO – le due organizzazioni sono riuscite a sopperire sul campo ai malfunzionamenti istituzionali. Anche in questo caso non mancano però i problemi: in particolare l’incapacità di dispiegare tempestivamente le missioni – dovuta al fatto che NATO ed Ue devono prima accordarsi su una numerosa serie di questioni sia strategiche sia operative – di fatto riduce l’opzione *Berlin Plus* a missioni di sostituzione di preesistenti operazioni NATO.

Senza dubbio, per accrescere il coordinamento strategico sarebbero comunque necessari più incontri NAC-CPS e sarebbe auspicabile un contatto a livello di staff tra la NATO ed il Consiglio europeo oltre che la Commissione.

Anche regolari esercitazioni congiunte potrebbero rivelarsi fondamentali per il rafforzamento della cooperazione in materia di sicurezza tra le due organizzazioni¹⁶⁰.

Va aggiunto e sottolineato, ad ogni modo, che sotto il profilo delle competenze gli accordi del marzo 2003 ha segnato una tappa determinante nella collaborazione operativa, ispirata ai criteri di flessibilità: all’Unione Europea viene assicurato l’accesso alle capacità di pianificazione della NATO per le operazioni a guida Unione, in cui la NATO non sia direttamente impegnata.

¹⁶⁰ L’importanza di queste missioni di salvataggio è stata, ad esempio, evidenziata dall’aiuto che la NATO e l’Ue hanno dato dopo l’uragano Katrina che ha colpito gli Stati Uniti nel 2005.

E' stata assicurata la disponibilità (*presumption of availability*) a favore dell'Unione Europea di capacità e di assetti comuni preidentificati della NATO ai fini dell'impiego nelle stesse operazioni. Sono conferite al *Deputy Supreme Allied Commander Europe* (DSACEUR) le responsabilità primarie inerenti al comando delle operazioni condotte dall'Unione Europea, così da assicurare l'indispensabile coordinamento.

Senza dubbio il nuovo Concetto Strategico dell'Alleanza atlantica, varato a Lisbona nel novembre 2010, ha fatto del rilancio dei rapporti tra la NATO e l'Unione europea iniziato nel 2001 un pilastro dell'azione dell'Alleanza per il prossimo decennio e sta contribuendo a superare le aporie di questo sistema teoricamente molto valido facendo sperare in un ottimo scenario futuro.

Il Nuovo Concetto Strategico stabilisce chiaramente che un'Unione europea attiva ed efficace contribuisce alla sicurezza globale dell'area euro-atlantica. Pertanto l'UE è per la NATO un partner unico ed essenziale.

3.4 La missione Eufor Althea: i suoi nodi politici e strategici come riflesso dell'asimmetria tra carta e prassi

Fu l'operazione Concordia¹⁶¹ la prima missione lanciata successivamente alla formalizzazione dell'accordo tra Ue e NATO. L'Ue la lanciò nell'ex

¹⁶¹ Il 31 marzo 2003 l'Operazione Concordia, a guida UE, ha sostituito la missione NATO Allied Harmony. Terminata nel dicembre 2003, questa missione è stata la prima operazione "Berlin Plus" in cui gli assetti NATO sono stati resi disponibili per l'Unione europea.

Repubblica jugoslava di Macedonia tra la fine di marzo e la metà di dicembre del 2003.

La valenza di tale missione fu soprattutto intrisa di un valore simbolico degno di nota infatti, sebbene si sia trattato di una missione breve ed a bassa intensità, essa ha consentito una prima applicazione dei meccanismi di *Berlin Plus*.

L'aspetto interessante è costituito dal fatto che essa succedeva ad una precedente missione della NATO (*Allied Harmony*) e veniva dispiegata su richiesta del presidente macedone Trajkovski e del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite¹⁶².

L'obiettivo consisteva non solo nell'assicurare il rispetto degli Accordi di Ohrid del 2001¹⁶³ che avevano sancito la riappacificazione tra macedoni slavi ed albanesi, ma anche nel garantire la sicurezza sul terreno dopo le tensioni interetniche dell'anno precedente.

¹⁶² Risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite 1371 (2001), 26 SETTEMBRE 2001, E Azione comune del Consiglio dell'Ue (2003/92/CFSP), 27 gennaio 2003.

¹⁶³ Dopo tali accordi, i ribelli si trovarono d'accordo a cessare il fuoco a giugno, anche se ci furono altri accordi in agosto, prima di arrivare a quello finale nel gennaio 2002. Secondo l'accordo di Ocrida il governo macedone garantì che avrebbe migliorato i diritti dei cittadini di etnia albanese, cioè il 25,3 % della popolazione. Questi diritti inclusero il riconoscimento dell'albanese come lingua co-ufficiale, aumentando la partecipazione degli albanesi nelle istituzioni governative, nella polizia e nell'esercito. Inoltre il governo macedone accettò di attuare un nuovo modello di decentralizzazione. La parte albanese accettò di lasciar perdere tutte le richieste separatiste e riconobbe pienamente tutte le istituzioni macedoni. Inoltre, secondo questi accordi l'NLA sarebbe stato disarmato e le armi consegnate alle forze NATO. L'operazione "*Essential Harvest*", venne lanciata ufficialmente il 22 agosto e cominciò effettivamente il 27 agosto. Questa missione, della durata di 30 giorni, impiegava 3500 uomini, tra soldati NATO e truppe macedoni, per disarmare l'NLA e distruggerne le armi. Poche ore dopo che la NATO aveva concluso l'operazione, Ali Ahmeti annunciò ai giornalisti nella piazzaforte ribelle di Sipkovic che l'Esercito di Liberazione Nazionale era stato ormai sciolto e che era tempo di una riconciliazione etnica. Alcuni mesi dopo il conflitto, persistevano ancora alcune provocazioni armate. Piccoli bombardamenti ed omicidi continuavano ad accadere. La provocazione più seria avvenne quando tre ufficiali della polizia macedone vennero uccisi in un'imboscata da uomini armati albanesi il 12 novembre 2001. Sul punto: "*Macedonia police killed in ambush*", in BBC, 12 novembre, 2001.

Nell'ambito degli Accordi Berlin Plus, la pianificazione ed il comando strategico della missione *Concordia* erano collocati presso il Quartier generale supremo delle potenze alleate in Europa, Shape¹⁶⁴. La missione era composta da circa 400 soldati provenienti da 26 paesi¹⁶⁵. Inoltre un elemento di comando Ue presso il comando regionale Nato di Napoli (*Allied Forces South Europe-Afsouth*) fu inserito nella catena di comando tra il D-Saceur e il comando della forza a Skopje, con il compito di assicurare la coerenza con le altre missioni Nato nella regione dei Balcani e di fornire le forze necessarie a garantire un ritiro della missione in modo ordinato e sicuro in caso di deterioramento della situazione sul terreno.

Ad eccezione di alcuni problemi relativi alla divisione di competenze tra le due organizzazioni e alla struttura della catena di comando, la missione si è rivelata molto efficace.

Ma quella che definirei una vera e propria fotografia dei progressi e dei nodi della cooperazione Ue-NATO in ambito degli Accordi Berlin Plus è l'operazione *Eufor Althea*¹⁶⁶, lanciata il 2 dicembre 2004 in Bosnia Erzegovina

¹⁶⁴ L'ammiraglio Rainer Feist, vice-comandante supremo delle forze alleate in Europa (D-Saucer), era il comandante operativo.

¹⁶⁵ La missione comprendeva personale proveniente da Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Olanda, Portogallo, Spagna, Svezia e Gran Bretagna- 6 paesi membri, all'epoca, della Nato ma non dell'Ue- Repubblica Ceca, Ungheria, Islanda, Norvegia, Polonia e Turchia- e 7 paesi che all'epoca della missione (2003) non erano membri né della Nato né dell'Ue- Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia e Slovenia. Il comando operativo della missione fu istituito a Scopje e tre quartier generali regionali dislocati a Scopje, Kumanovo e Tetovo.

¹⁶⁶ Grazie ai risultati dell'operazione Concordia e a seguito della conclusione della SFOR (Stabilisation Force) a guida NATO, l'Unione europea ha dispiegato, il 2 dicembre 2004, una nuova missione denominata Operazione Althea. L'EUFOR opera sotto gli auspici degli Accordi "Berlin-Plus", utilizzando le capacità di pianificazione NATO e altri assetti e capacità dell'Alleanza. Il Vice Comandante supremo alleato in Europa comanda l'Operazione Althea. Il Quartier generale UE per quest'operazione ha sede a SHAPE.

con il compito di assicurare la sicurezza nel paese e garantire il rispetto degli Accordi di Dayton¹⁶⁷.

La scelta è ricaduta su tale missione in quanto, pur essendo considerata forse l'unica missione in cui le tensioni sono irrисorie, essa appare come il caso concreto, il riflesso di quello che oggi, a dispetto di tutti i progressi fatti e che non vanno affatto negati, si può definire il paradosso dell'asimmetria perenne tra carta e prassi.

Eufor Althea costituiva il primo dispiegamento militare su larga scala sotto l'egida dell'Ue. La nuova forza Ue era composta da 7000 uomini e fu posta sotto direzione britannica succedendo alla missione NATO denominata Sfor (*Stabilisation Force*).

Oltre a diversi paesi alleati, come Canada e Turchia, facevano parte della missione anche soldati albanesi, svizzeri, neozelandesi, cileni e marocchini. Il mandato comprendeva anche il supporto alle altre organizzazioni internazionali che operavano in Bosnia-Erzegovina, l'assistenza alle forze di polizia bosniache nella lotta alla criminalità organizzata ed al governo bosniaco nel processo di riforma nel settore della difesa, nonché al Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia (Tpij) nella ricerca e nell'arresto dei criminali di guerra.

¹⁶⁷ Gli Accordi di pace di Dayton tra la Repubblica di Bosnia- Erzegovina, la Repubblica federale di Jugoslavia e la Repubblica di Croazia furono negoziati negli Stati Uniti e firmati a Parigi il 14 dicembre 1995. Sottoscrivendo gli accordi, la Repubblica di Bosnia- Erzegovina e le sue entità territoriali, ossia la Federazione di Bosnia- Erzegovina e la Repubblica Srpska, si sono impegnate a rinunciare alla violenza e a cooperare con tutte le istituzioni ed organizzazioni coinvolte nell'attuazione degli accordi di pace o autorizzati dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, incluso il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia.

La catena di comando *Eufor Althea* fu posta sotto il controllo politico e la direzione strategica del Comitato politico e di sicurezza dell'Ue, assistito dal Comitato militare, e si articolava in tre livelli, di cui all'apice il D-Saucer a Shape, poi l'elemento di comando Ue istituito presso il quartier generale della NATO di Napoli (ora denominato *Joint Force Command*)¹⁶⁸ ed infine il quartier generale operativo della missione a Sarajevo.

Ancora una volta, la differente posizione dei paesi europei si tradusse in tensioni concrete in quanto la Francia si oppose a questa deviazione dalla tradizionale struttura a due livelli della catena di comando Ue, nel tentativo di salvaguardare la massima autonomia dell'Ue nella gestione della missione. Tale posizione si opponeva a quella della Gran Bretagna e dell'Italia che propendevano per un adeguamento all'articolazione a tre livelli della catena di comando NATO.

Alla fine si arrivò ad un compromesso prevedendo che il comandante operativo a Shape avrebbe esercitato un controllo diretto sul comandante a Sarajevo ed avrebbe semplicemente tenuto informato il comando operativo Ue di Napoli sull'andamento dell'operazione (come già avvenuto con l'operazione *Concordia*).

¹⁶⁸ Di recente, trasferita da Bagnoli al Lago Patria. Il trasferimento del personale nei nuovi impianti è iniziato alcuni mesi fa ed ora è stata raggiunta l'Initial Operating Capability, mentre la Full Operating Capability è prevista per la fine del 2015. Il nuovo Comando si presenta come un Centro Operativo di ultima generazione, utile strumento per far fronte efficacemente alle sfide alla sicurezza e per sviluppare l'interoperabilità e la cooperazione tra i Paesi membri e con i partner. La sede di Lago Patria – che ospita più di 2000 membri dello staff NATO e tre Comandi separati - sarà un Comando operativo particolarmente attivo, che in futuro potrà essere ulteriormente ampliato.

Tuttavia, ed ecco emergere il “paradosso dell’asimmetria”, questo compromesso ha trovato scarsa applicazione pratica, poiché il comando operativo Ue di Napoli, considerandosi in ogni caso pienamente integrato nella struttura di comando, agisce di conseguenza: oltre a gestire il coordinamento di *Althea* con le altre missioni NATO nei Balcani, assicura anche il supporto reciproco e la trasparenza tra le missioni, ed è responsabile della pianificazione dell’eventuale invio delle forze necessarie ad assicurare un ritiro della missione in condizioni di sicurezza, qualora la situazione sul terreno lo richiedesse.

Ma questo non è l’unico elemento a complicare la situazione: la NATO, in effetti, ha mantenuto una presenza sul terreno attraverso un piccolo quartier generale composto da 150 militari. Ciò potrebbe essere interpretato come un segnale della volontà dell’Alleanza, e degli Stati Uniti in particolare, di rimanere coinvolti nel processo di pace in Bosnia- Erzegovina.

C’è anche da dire, però, che tale atteggiamento potrebbe anche essere stato una risposta alla richiesta da parte del governo di Sarajevo di una sorta di rassicurazione, preoccupato che la sola presenza Ue non potesse garantire il mantenimento della pace in caso di emergenza. Infine, gli Stati Uniti ottennero, dopo un lungo e complesso negoziato, che la NATO affiancasse l’Ue nel perseguire i criminali di guerra: poiché non fu possibile identificare una chiara divisione di funzioni, meccanismi pratici di cooperazione furono elaborati dai comandanti sul campo.

Non solo le dinamiche sul campo, ma anche la fase preparatoria dell’operazione *Althea* fu caratterizzata da una serie di divergenze di carattere

politico e strategico in ambito europeo che si tradussero, inevitabilmente, in uno scontro tra le due sponde dell'Atlantico che rallentarono considerevolmente il processo decisionale.

Inizialmente, fu la diffidenza degli Stati Uniti rispetto alle capacità dell'Ue che portò a posticipare l'avvicendamento tra *Sfor* e *Eufor*. Successivamente, le diverse visioni nazionali ostacolarono un accordo chiaro sulla divisione delle competenze tra le due organizzazioni (frutto dello scontro tra la visione più europeista e quella più atlantista) e sulla struttura di comando.

Inoltre, *Althea* ha mostrato i limiti degli Accordi di *Berlin Plus* per la pianificazione e per il dispiegamento tempestivo di una missione in aree di crisi, che di fatto restringono l'impiego di questa opzione di intervento a missioni di sostituzione di operazioni NATO preesistenti.

Il processo decisionale risulta infatti ancora caratterizzato da un notevole grado di complessità e richiede tempi lunghi di preparazione¹⁶⁹.

C'è da dire, però, che gli sforzi di cooperazione operativa sul campo si sono rivelati molto efficaci, consentendo un graduale avvicendamento tra le missioni NATO ed Ue ed un buon funzionamento della missione.

Althea ha infatti eseguito il suo mandato con successo, garantendo quelle condizioni di sicurezza e stabilità che hanno fornito le basi necessarie per un pacifico sviluppo del territorio che si è, poi, tradotto in un processo di riforma delle forze armate e della polizia.

¹⁶⁹ F. Kupferschmidt, *Putting Strategic Partnership to the Test. Cooperation between NATO and the EU in operation Althea*, SWP Research Paper, Berlino, aprile 2006.

Il risultato evidente è stato il negoziato nel 2005 tra la Bosnia-Erzegovina e l'Ue per un accordo di associazione.

Nonostante i progressi compiuti nel corso dell'ultimo decennio, viviamo comunque ad una situazione difficile che vede accanto ad un'efficace cooperazione sul campo nella realizzazione delle missioni, elementi di conflittualità latente.

3.5 La missione EUFOR e la missione NATO: un confronto.

La missione Operation Althea a partire dal 2012 si sta gradualmente trasformando da missione con truppe dispiegate sull'intero territorio della Federazione Bosniaca, per la tutela di quello che viene definito Safe And Secure Environment (SASE), a missione di tipo addestrativo.

Il termine tecnico che viene utilizzato e' quello di Training Development and Capacity Building Mission, vale a dire una missione volta piu' allo sviluppo di metodi addestrativi per le forze militari della Federazione Bosniaca e all'assistenza per sviluppare esigenze di tipo tecnico-militare secondo criteri marcatamente europei.

A tale scopo, la missione UE in Bosnia sta riducendo fortemente il numero di soldati in Bosnia, mentre contestualmente sta aumentando il numero di "Advisors", di consiglieri, con esperienza specifica nei settori della difesa militare.

Il 2013 sarà un anno fondamentale per la UE, ai fini di determinare come continuare tale “advisory mission” nei prossimi anni.

In questo la missione EUFOR¹⁷⁰ sta diventando molto simile alla missione NATO in Bosnia.

La differenza fondamentale tra le due missioni è che, mentre la missione EUFOR è rivolta più specificamente alle unità militari vere e proprie (i reparti militari, per intenderci meglio), la missione NATO si svolge più a livello ministeriale e a livello militare di Corpo D’Armata (cioè l’interazione è con i livelli di Comando e non con le unità a tali livelli subordinate). Inoltre la missione NATO ha uno scopo ben preciso: quello di allineare gli standard politico militari della Difesa Bosniaca a quelli stabiliti per i Paesi membri della NATO. Obiettivo ultimo per la NATO resta quello di permettere alla Bosnia di diventare un nuovo membro della NATO. È evidente che al momento tale obiettivo non è nemmeno immaginabile, considerata la situazione di stallo politico in Bosnia che dura ormai da oltre un quinquennio e che ovviamente compromette quello di buono che finora abbiamo fatto in questo paese.

La strada è ancora lunga ed è per questo che la missione continuerà anche in futuro.

¹⁷⁰ L’EUFOR (acronimo di *European Union Force*) è la forza di difesa dell’Unione europea. L’EUFOR è composta da tutti i 27 Paesi aderenti all’Unione europea. Le forze dell’EUFOR hanno il comando di dirigere missioni europee, nell’ex-Jugoslavia con la Missione “EUMM”, in Macedonia con la missione “Concordia” e in Bosnia ed Erzegovina con la Missione “Althea”. Hanno anche il comando di una missione extra-europea in Ciad con l’operazione “Nicole”.

3.6 La ferita della questione turco – cipriota tra i più grandi noti politici irrisolti

Come già sottolineato, tra i principali problemi nella relazione tra l'Ue e la NATO rientra quello di carattere politico-istituzionale.

C'è da stigmatizzare che l'Unione europea sconta gli effetti, talvolta paralizzanti, della regola dell'unanimità¹⁷¹, come nel caso del mancato riconoscimento dell'indipendenza kosovara.

Le divisioni transatlantiche ed intereuropee e la mancanza di una cultura strategica consolidata dell'Ue sono aspetti che pregiudicano il buon andamento dei rapporti tra le due organizzazioni.

Come già visto, entrambe le organizzazioni stanno estendendo il loro raggio d'azione al di fuori dell'Europa .

In Europa, si sta realizzando una progressiva sostituzione delle missioni NATO con le missioni Ue. Ad esempio, nel dicembre 2004 la missione dell'Ue *Althea* ha rilevato la precedente missione della NATO *Sfor* in Bosnia (anche se la NATO ha mantenuto una presenza residuale di circa 150 uomini)¹⁷².

¹⁷¹ Ad esempio, l'Ue non è riuscita ad esprimere una posizione unitaria, almeno a livello di Consiglio europeo, rispetto alla dichiarazione unilaterale di indipendenza del 17 febbraio 2008 da parte dell'assemblea kosovara. Sul punto, si consiglia : E.Greppi, *La proclamazione dell'indipendenza del Kosovo e il diritto internazionale*, in ISPI-Policy Brief, aprile 2008, n.80; U. Villani, *Un'indipendenza senza giustificazione giuridica: il Kosovo resta sotto il controllo internazionale*, in Guida al Diritto, Diritto comunitario e internazionale, 2008, n.3.

¹⁷² Un'analisi dettagliata della fase di preparazione e dispiegamento dell'operazione *Althea* è contenuta in F. Kupferschmidt, *Putting Strategic Partnership to the Test. Cooperation between NATO and the EU in Operation Althea*, SWP Research Paper, Berlino, aprile 2006.

L'Ue si è impegnata a condurre in Kosovo una missione di polizia e per l'affermazione dello stato di diritto, una volta risolta la questione dello status finale della regione.

Ma lo scenario che più di tutti si presta come fonte di potenziale competizione tra Ue e NATO è il Medio Oriente, regione la cui caratteristica determinante è sempre stata la forte instabilità politica.

Qui l'oggetto del contendere deriva dalla necessità dell'Ue di potenziare la sua presenza intaccando il ruolo svolto dagli Stati Uniti negli ultimi cinquant'anni¹⁷³.

La situazione appare diversa in Africa. Qui lo scenario è diverso in quanto l'interesse degli americani ad intervenire è relativamente più limitato e la situazione lascia pensare che non vi siano forti possibilità di scontro in tal senso¹⁷⁴.

Eppure anche in un contesto del genere, in cui la condizioni sembrerebbero più favorevoli, si sono verificati episodi problematici tra le due organizzazioni: quando nell'aprile 2005 l'Unione africana si è rivolta all'Ue e alla NATO¹⁷⁵ per un sostegno logistico alla missione in Darfur, le due organizzazioni hanno risposto in maniera indipendente e non coordinata. Questa è apparsa come una

¹⁷³ Occorre ricordare che la presenza degli europei in Libano nasce con la missione Unifil II a guida italiana. Inoltre missioni Ue operano in Iraq e nei territori palestinesi.

¹⁷⁴ Sicuramente il fallimento della missione in Somalia negli anni 1993-94 è determinante in tale presa di posizione.

¹⁷⁵ S. G. Jones, *The Rise of European Security Cooperation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

delle diverse occasioni in cui è emersa l'esistenza di uno spirito di competizione anziché di collaborazione tra le due organizzazioni.

Il problema di divisione dei compiti, come già accennato, non è di natura esclusivamente geopolitica, ma anche funzionale. Uno degli elementi centrali della missione della NATO è della difesa territoriale che non rientra, invece, nei compiti dell'Ue.

Per quanto riguarda la gestione delle crisi, non è mai stata definita una divisione dei compiti tra le due organizzazioni. C'è da stigmatizzare che le limitate capacità operative dell'Ue l'hanno costretta ad utilizzare i comandi e le capacità della NATO.

Lo scenario che si sta prefigurando è uno scenario che vede la NATO protagonista nelle missioni ad alta intensità con un'Ue attiva, invece, nelle missioni a bassa intensità. Questo, sulla base del fatto che sono in molti a ritenere che debba essere la NATO a gestire direttamente le missioni che richiedono un uso massiccio della forza o per le quali si teme possa verificarsi un'escalation.

All'Ue, secondo molti, spetterebbe un ruolo attivo nelle missioni sia più limitate per dimensione (numero di mezzi), regole di ingaggio e grado di complessità ed alla NATO quelle più consistenti e difficili.

Questa prospettiva non può essere abbracciata ancora per molto da un'Ue che si prefigge quell'autonomia di Politica europea di sicurezza e difesa che è, come già visto, sancita anche nei documenti ufficiali¹⁷⁶.

Appare doveroso stigmatizzare come nel breve-medio periodo l'Ue non riesca ad eguagliare la NATO in termini di sviluppo di capacità e di raggio d'azione e tale constatazione si è tradotta nella necessità degli Accordi Berlin Plus. Gli sviluppi che hanno portato alla creazione della Cellula civile militare, comprendente un'autonoma capacità di pianificazione per l'Ue costituiscono un notevolissimo passo avanti che fino a qualche anno fa appariva assolutamente impensabile.

Allo stesso tempo, è necessario sottolineare come nel livello della gestione civile delle crisi (incluse le missioni di polizia) sia l'Ue a disporre di capacità di cui la NATO è assolutamente priva. Addirittura, in tale settore, qualche analista ha ipotizzato una sorta di Berlin Plus al rovescio¹⁷⁷: quando si tratta di missioni complesse, come ad esempio in Afghanistan e nei Balcani, dove l'elemento militare, benché molto importante, non è di per sé risolutivo, l'Ue dovrebbe fornire alla NATO le necessarie capacità in campo civile.

Tali ostacoli di carattere tecnico e soprattutto politico si riflettono in un'impossibilità della cooperazione tra Ue e NATO in materia di

¹⁷⁶ Ad esempio, le conclusioni del Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000 parlano di "capacità autonoma di prendere le decisioni e lanciare e condurre operazioni militari guidate dall'Ue". Sul punto: Consiglio europeo, Conclusioni della Presidenza, Nizza, 7-8 e 9 dicembre 2000, Relazione della Presidenza in materia di politica di sicurezza e di difesa, Allegato VI.

¹⁷⁷ M.A. Flournoy and J. Smith, *European Defense Integration: Bridging the Gap between Strategy and Capabilities*, Center for Strategic and International Studies, Washington, October 2005, pp. 71-72.

antiterrorismo annullando la possibilità di un approccio congiunto in materia. Come è stato notato¹⁷⁸ c'è una mancanza di approccio comune tra le due organizzazioni nella misura in cui l'Ue tende a concentrare la propria attività soprattutto in politiche di sicurezza complementari rispetto a quelle degli Stati membri anche nel campo della lotta al terrorismo internazionale. La NATO, invece, può vantare un approccio strategico consolidato ed è in grado di organizzare una risposta immediata ad un attacco terroristico.

Tale mancanza di una prospettiva comune a livello strategico, si riflette soprattutto nelle diverse modalità di risposta agli attacchi terroristici adottate da Stati Uniti ed Ue.

Se gli Stati Uniti, infatti, hanno risposto prevalentemente con mezzi di natura militare, l'Ue soprattutto in fase iniziale, ha risposto in termini civili, rafforzando le misure finanziarie, giudiziarie e civili.

Sebbene i progressi in termini di collaborazione, almeno in chiave teorica, siano intensi, le problematiche di cui sopra sono accompagnate da una ferita ancora aperta per la cooperazione in tal senso: infatti, le dispute non risolte tra la Turchia (membro della NATO ma non dell'Ue) e Cipro (membro dell'Ue ma non della NATO), hanno fortemente ostacolato lo sviluppo in tal senso.

Il cammino tracciato dal nuovo Concetto strategico è, infatti, fortemente ostacolato da tali tensioni.

¹⁷⁸ G.Lindstrom, "Shaping European Security", *Defense News*, 12 giugno 2006.

Cipro, membro dell'Ue ma non della NATO, con la quale non ha nemmeno un accordo di sicurezza per lo scambio di documenti classificati, non può partecipare alle riunioni ufficiali NATO-UE a causa del veto turco.

Nonostante i contatti regolari tra il Segretario generale Rasmussen e l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza dell'Unione europea, Catherine Ashton, nessun significativo avanzamento si è per esempio sinora registrato sia per l'intesa di sicurezza tra la Turchia e l'Agenzia Europea di Difesa (EDA), sia sul fronte di una piena partecipazione di Cipro al Dialogo strategico NATO-UE. Un nuovo tentativo di far progredire un possibile dialogo NATO-UE si è registrato, ad inizio del maggio 2011, con la lettera congiunta di alcuni Ministri degli Affari esteri europei all'Alto Rappresentante Ashton e al Segretario generale della NATO Rasmussen, sul tema del rilancio delle relazioni tra le due organizzazioni. Lo schema "Berlin Plus" resta dunque tuttora l'unico (ed ormai datato) strumento di possibile raccordo.

La questione entrò definitivamente nel dibattito comunitario con l'inizio del percorso di adesione alla Ue intrapreso da Nicosia (con il forte sostegno di Atene) e l'accoglimento da parte di Bruxelles della candidatura della Turchia (1999) e il successivo avvio dei negoziati per l'ingresso (ottobre 2005).

Per Cipro¹⁷⁹ fu determinante in tal senso l'arrivo al governo ateniese di Andreas Papandreou. Il leader storico, infatti, subordinò le relazioni con la Turchia alla

¹⁷⁹ Il 20 luglio 1974 la Turchia invase Cipro. Konstantinos Karamanlis, capo del governo di transizione dopo il ripristino del sistema democratico, negoziò con Gran Bretagna e Turchia per fermare la crisi in corso, sapendo di avere pochissimi margini di manovra. L'esercito turco infatti, nonostante il negoziato, proseguì la sua avanzata fino a controllare 40% dell'isola. La

sua applicazione del diritto internazionale e al ritiro delle sue truppe di occupazione e per la Grecia furono giorni drammatici.

Questo fu un passaggio chiave nella misura in cui, assumendo tale atteggiamento, rese progressivamente più stretto il rapporto di dipendenza tra la prospettiva europea della Turchia ed i suoi atteggiamenti nelle relazioni con Grecia e Cipro.

Nel novembre 1983, l'entità turco-cipriota si autoproclamò "Repubblica turca di Cipro Nord". L'Onu, con risoluzione del Consiglio di Sicurezza, la dichiarò illegale e nessuno stato, tranne naturalmente la Turchia, l'ha mai riconosciuta.

dottrina seguita da Karamanlis fu quella dell'appoggio alle decisioni prese autonomamente da Cipro. Questa linea di cautela nei confronti della Turchia era funzionale al percorso intrapreso da Atene per il ritorno sullo scenario internazionale, a partire dalla richiesta di adesione alla Cee (poi Ue). Di Cipro parlò per la prima volta in sede internazionale Ioannis Kapodistrias, primo governatore della Grecia liberata. Due date - l'apertura del canale di Suez (1869) e il passaggio dall'impero ottomano a quello britannico (1878) - ne segnano gli anni seguenti insieme con la nascita del movimento dell'Enosis (1898), che puntava all'unione di Cipro con la Grecia in virtù della prevalenza della componente etnica ellenica nell'isola. A fronte dei turco-ciprioti e di una parte crescente dell'opinione pubblica turca a sostegno di un ritorno dell'isola alla Turchia nella eventualità di una rinuncia britannica, alla fine della Seconda guerra mondiale vi fu un crescente sostegno popolare all'Enosis sia in Grecia sia a Cipro, dove era sostenuta da tutti i partiti e dalla Chiesa ortodossa, il cui patriarca, Makarios, fu poi eletto presidente. I greco-ciprioti furono i primi a chiedere all'Onu l'applicazione del principio di autodeterminazione, considerata il traguardo prima dell'Enosis. Atene però si mostrava cauta, sia per la contrarietà anglo-americana sia per la consapevolezza che su Cipro si decidevano le relazioni con la Turchia. Così Makarios rispose con un notevole attivismo nelle sedi internazionali, ipotizzando alleanze inedite con Urss e Siria. La situazione nell'isola era in piena evoluzione. Nel 1954 fu fondata l'Eoka - Organizzazione nazionale di combattenti ciprioti e l'anno dopo, sul lato turco-cipriota, la Tmt - Organizzazione turca di resistenza. Il 1955 fu un molto difficile per i rapporti greco-turchi soprattutto dopo i gravissimi attacchi del 6 settembre contro i greci in Turchia, paragonati a quanto avvenuto nel 1922. Questo non modificò l'orientamento di Usa e Gran Bretagna che consideravano necessario il mantenimento di un rapporto privilegiato con Ankara. Ne era consapevole il premier greco Karamanlis, che nel 1956, pur di portare la questione di Cipro in sede Onu, cercò l'appoggio degli stati arabi e in particolare dell'Egitto di Nasser. Sul finire degli anni '50 alla prospettiva dell'Enosis si affiancò quella dell'indipendenza (su proposta dell'India all'Onu) e quella della Taksim (divisione dell'isola in due aree etniche) sostenuta dai turchi. Makarios, consapevole che la proclamazione dell'Enosis avrebbe comportato un intervento militare di Ankara e la pressoché certa partizione dell'isola, optò per il sostegno all'indipendenza. La Repubblica di Cipro fu istituita nell'agosto del 1960. Per un'approfondita lettura sulla storia di Cipro, si consiglia: V.Greco, *Greci e Turchi tra convivenza e scontro, le relazioni greco-turche e la questione cipriota*, Franco Angeli, 2007.

Cipro è entrata nella Ue l'1 maggio 2004 nella sua interezza, seppure il governo non possa esercitare la propria legittima sovranità sulla parte occupata¹⁸⁰.

Attualmente, con un panorama geopolitico internazionale suscettibile di cambiamenti traumatici, la soluzione per la riunificazione di Cipro e, nel complesso, le relazioni greco-turche continuano ad essere una pietra angolare determinante nel quadro della politica europea: per la Turchia il mancato riconoscimento di Cipro è il primo grande ostacolo all'adesione all' Ue e quanto da stabilire circa lo status interno dell'isola, insieme alle periodiche rivendicazioni di sovranità sull'Egeo, forma il nodo delle relazioni con la Grecia.

Un esempio concreto di recente tensione è costituito dal fatto che il primo luglio del 2012 Cipro ha assunto per la prima volta la Presidenza del Consiglio della Unione Europea¹⁸¹ provocando reazioni emblematiche. A fine maggio, il presidente del Parlamento Europeo, Martin Schulz¹⁸² (Spd-Partito socialdemocratico tedesco) ha criticato la Turchia per aver prospettato il

¹⁸⁰Alcune settimane prima, il piano di riunificazione proposto da Kofi Annan, allora segretario dell'Onu, era stato approvato dai turco-ciprioti ma bocciato dai greco-ciprioti che vi avevano riscontrato, tra i vari punti controversi, il tentativo di concedere una sovranità sostanzialmente di diritto all'area turco-cipriota occupata da Ankara.

¹⁸¹ La Presidenza è tenuta da ognuno degli attuali 27 stati aderenti per sei mesi (la rotazione avviene l'1 gennaio e l'1 luglio di ogni anno) e ha origine nel Trattato che istituì la Comunità Economica Europea nel 1957. A seguito delle decisioni del Consiglio europeo nel 2007, il calendario degli stati che si succederanno nell'incarico è stabilito fino al 2020. La Presidenza, oltre a un ruolo di rappresentanza del Consiglio europeo presso il Parlamento e la Commissione, svolge mediazione nelle questioni tra stati aderenti e nella gestione delle crisi, conclude accordi internazionali a nome della Ue, programma e coordina gli incontri del Consiglio. Inoltre la Presidenza può scegliere le priorità su cui caratterizzare il proprio semestre.

¹⁸² Schulz è stato presidente del gruppo parlamentare dell'Alleanza Progressista dei Socialisti e dei Democratici presso il Parlamento europeo e il 17 gennaio 2012 è stato eletto presidente del Parlamento europeo.

raffreddamento dei rapporti con la Ue qualora la Ue avesse accettato la presidenza di turno di Cipro.

La Turchia, infatti, aveva minacciato il congelamento delle proprie relazioni con l' Ue nel caso in cui l'anno successivo Cipro avesse ottenuto la presidenza di turno semestrale dell'Unione, nonostante un possibile fallimento dei negoziati per la riunificazione dell'isola, per metà controllata dagli eredi dell'invasione turca del 1974.

La minaccia, già lanciata in luglio dapprima dal ministro degli Esteri turco Ahmet Davutoglu e poi dal premier Recep Tayyip Erdogan, è stata ribadita da uno dei quattro vicepremier, Besir Atalay¹⁸³.

Ankara non voleva che Cipro, con cui viveva una crisi diplomatica, assumesse la presidenza di turno europea nel giugno 2012 come previsto dal regolamento dell'Unione¹⁸⁴. La Repubblica di Cipro è membro dell'Ue dal 2004, e come tale ha diritto come tutti gli altri Stati a far parte della rotazione semestrale, che prevede l'alternarsi alla presidenza di ognuno di essi. «*Se i negoziati di pace (a Cipro) non saranno conclusi*», ha detto Atalay, al termine di un viaggio a Cipro Nord, «*e l'Unione europea assegnerà la presidenza di turno a Cipro Sud la vera crisi sarà tra Turchia ed Ue. Perché congeleremo le relazioni*» con Bruxelles. «*Si tratta*», ha precisato, «*di una decisione appena presa dal governo*».

¹⁸³ Secondo quanto riportato dall'agenzia Anatolian.

¹⁸⁴ Sul punto, si consiglia la lettura molto interessante della lettera dell'ambasciatore di Cipro a Roma sulle mire turche sull'isola: <http://www.lettera43.it/politica/26111/crisi-turchia-ue-no-alla-presidenza-di-cipro.htm>.

“Non è il momento di fare speculazioni, la nostra linea non cambia, l’Unione europea resta impegnata per trovare una soluzione alla questione di Cipro”, è stata la risposta della portavoce dell'Alto commissariato europeo per la politica estera, Maja Kocijancik. L'esponente della diplomazia comunitaria ha fatto notare, inoltre, che non era la prima volta che Ankara minacciasse di congelare i rapporti. Nel luglio precedente, infatti, era stato il ministro degli Esteri turco, Ahmet Davutoglu, a porre la questione. Allora, il commissario all’allargamento Stefan Fule aveva liquidato la questione affermando che non fosse stata posta al momento giusto.

Il presidente del Parlamento Europeo Martin Schulz, prendendo atto della situazione, ha mostrato apertamente la sua reticenza. Il negoziato tra Bruxelles e Ankara è iniziato nell'ottobre 2005. Come previsto, per ogni stato che vuole aderire all’ Ue, il negoziato è articolato su 35 capitoli, relativi ai settori (dalla economia alla salvaguardia della libertà di espressione) in cui lo stato candidato deve dimostrarsi in linea con i parametri previsti dalla Ue, che ogni anno redige un rapporto sugli sviluppi.

Il negoziato con la Turchia è in stallo anche a seguito del mancato riconoscimento di Cipro da parte di Ankara, condizione che determina l'impossibilità da parte della Ue di procedere allo svolgimento di oltre dieci capitoli. Ankara inoltre rifiuta di estendere a Cipro l'accordo di unione doganale sottoscritto con la Ue a metà degli anni '90, bloccando l'ingresso in Turchia di imbarcazioni e velivoli provenienti da Cipro. Il presidente della Repubblica di Cipro, Dimitris Christofias (Akel - Partito progressista dei

lavoratori), che dal 2008 ha promosso un negoziato bilaterale con la cosiddetta "Repubblica turca di Cipro Nord", ha confermato che il suo traguardo rimane la riunificazione di Cipro nonostante l'atteggiamento inaccettabile della Turchia.

Come è stato più volte accennato, sono proprio gli stessi paesi europei ad avere pareri discordanti sulla questione, come dimostrano le parole dell'ex ministro degli esteri Frattini che, in un'intervista al Messaggero, ha affermato: *«Allontanarla dall'Europa sarebbe un errore gravissimo. È da anni che facciamo gli avvocati del suo avvicinamento all'Europa perché sapevamo che a forza di chiudere la porta in faccia Ankara avrebbe guardato a Est. Le recenti dichiarazioni anti-israeliane di Erdogan sono un segnale allarmante. Dobbiamo convincere Francia e Germania a seguire la nostra politica estera verso la Turchia»*¹⁸⁵.

E' chiaro che, sebbene ovviamente non esplicitamente dichiarato, le decisioni politiche dell'Ue troveranno sempre ostacoli da parte della NATO finché quest'ultima non accetterà la presenza di Cipro nell'Ue.

Ed è ancor più assurdo pensare che, in Bosnia, l'Ue conduca un'azione militare dove il più gran contribuente a livello di truppe è la Turchia. Adesso che la Russia non costituisce più un problema, la Turchia acquisisce un ruolo determinante per l'Ue a livello di forniture di energia, accordi che sono possibili attraverso l'alleanza dell'organizzazione con la NATO che, in tal

¹⁸⁵ In Tg24/ MONDO, La Turchia all'Ue : stop a relazioni con presidenza a Cipro, 18 settembre, 2011.

caso, diventa un ponte tra l'Ue e quei paesi con cui l'Ue stessa non ha mai intrapreso buoni rapporti.

E, dal suo canto però, anche la NATO ha tutto l'interesse che l'Ue sviluppi una politica di difesa europea consolidata, perché questo le consentirebbe di poter contare su un alleato con cui dividere pesi e responsabilità.

3.7 Il problema della Turchia come rallentamento nella cooperazione

In alcune circostanze, il protagonismo della Turchia è stato funzionale all'Ue, come è avvenuto nei Balcani, dove l'intervento turco ha facilitato i difficili rapporti della Bosnia con la Croazia e la Serbia. Al contrario, però, il miglioramento dei rapporti della Turchia con l'Iran ed il raffreddamento delle relazioni con Israele¹⁸⁶, hanno suscitato una serie di polemiche a livello europeo che hanno pregiudicato un ingresso sereno e privo di tensione nell'Ue.

Nonostante ciò, il governo turco continua ad essere incoraggiato a proseguire all'adeguamento dei parametri necessari per aderire all'Ue¹⁸⁷.

Ma il processo di avvicinamento continua a presentare diverse difficoltà.

Come abbiamo visto, su questa situazione pesa molto il rifiuto turco di aprire le proprie frontiere agli aerei ed alle imbarcazioni provenienti da Cipro. La

¹⁸⁶ Tale tensione si è verificata successivamente all'uccisione di nove cittadini turchi da parte dell'esercito di Tel Aviv, durante l'attacco contro le imbarcazioni di pacifisti dirette a Gaza.

¹⁸⁷ I responsabili europei hanno molto apprezzato le riforme costituzionali recenti. Tale riforma ridimensiona il ruolo dell'esercito nella politica turca e consolida lo stato di diritto ed adegua la legislazione turca ai parametri europei. Sul punto: N.Tocci, *Due scenari per la Turchia*, in "AffarInternazionali", 23 settembre 2010.

conseguenza di ciò è che Nicosia, in qualità di membro dell'Ue può assolutamente ritardare l'apertura degli altri capitoli del negoziato.

Come è stato più volte stigmatizzato, è ancora una volta presente una divisione all'interno dell'Ue stessa. Mentre, infatti, Francia e Germania hanno continuato a dichiararsi riluttanti, nel regno Unito il premier Cameron ha ribadito il suo sostegno all'adesione turca.

A livello transatlantico, tale adesione ha creato nuove tensioni : secondo alcuni responsabili statunitensi l'avvicinamento della Turchia verso il mondo arabo e l'Iran¹⁸⁸ deriva proprio dallo stallo dei negoziati con l'Ue.

La risposta europea è stata chiara: i responsabili comunitari hanno sostenuto che il processo di allargamento debba essere strettamente subordinato alla conformità a parametri di natura politica ed istituzionale prefissati e non a considerazioni di carattere strategico.

Il ritorno della Francia nei comandi militari della NATO potrebbe aprire una fase nuova e più dinamica nella tormentata storia delle relazioni tra l'Alleanza atlantica e l'Unione europea.

¹⁸⁸ R.Alcaro (a cura di), *Le relazioni transatlantiche, l'evoluzione dei rapporti tra Stati Uniti ed Europa, gennaio-giugno 2010*, in "Relazioni transatlantiche", 2010, n.2-3, pp.27-28.

3.8 Il ritorno della Francia nel comando militare NATO come rafforzamento della componente europea del partenariato transatlantico

Il ritorno della Francia nel comando militare della NATO, divenuto ufficiale dopo il vertice di Strasburgo-Kehl, ha un grande valore simbolico e comporta rilevanti conseguenze politiche, soprattutto perché potrebbe facilitare una più efficace collaborazione tra la NATO e l'Unione europea.

Chiudendo il lungo periodo (43 anni) di impegno limitato e di chiusura, l'ex presidente Nicolas Sarkozy ha dato agli Stati Uniti ed agli altri alleati un inequivocabile segnale dell'impegno francese a cambiare atteggiamento, rafforzando il legame transatlantico.

La Francia sembra aver maturato la convinzione secondo cui atteggiamenti quali l'auto-esclusione dalle strutture militari della NATO ed il mantenimento di un certo distacco tra sé e gli altri alleati, in particolare gli Stati Uniti, abbiano ottenuto scarse conseguenze pratiche.

Anzi, addirittura attualmente Parigi sembra considerare il vincolo transatlantico ed il legame con Washington non più come un freno, ma come un moltiplicatore della propria influenza traducendosi nel rafforzamento della sua capacità di azione sullo scenario internazionale.

La mossa di Sarkozy, che ha tentato di conciliare considerazioni pragmatiche con il desiderio dei francesi di mantenere il proprio status di potenza internazionale, sembra essere condivisa, stando ai sondaggi, dalla maggioranza dell'opinione pubblica, anche senza eccessivo entusiasmo.

Nonostante le critiche dai partiti di opposizione e le forti resistenze da parte della forza diplomatico-militare, la completa reintegrazione della Francia nella NATO è una scelta ormai irreversibile.

Sul piano strettamente militare, il ritorno francese non è destinato ad avere un impatto significativo nella misura in cui la Francia non aveva mai precedente messo in discussione il Trattato dell'Atlantico del Nord, né abbandonato gli organi politici della NATO, ed è sempre stata uno dei membri più attivi da un punto di vista militare¹⁸⁹: Parigi è stata parte attiva nelle decisioni sullo sviluppo di forze e capacità militari della NATO grazie alla presenza del proprio personale presso il Comando alleato Trasformazione a Norfolk, in Virginia.

Inoltre i francesi hanno sempre preso parte non solo alla realizzazione, ma anche alla pianificazione delle missioni della NATO anche se, finché sono rimasti fuori dalla struttura militare, non hanno partecipato alla più ordinaria e generale attività di pianificazione dell'alleanza.

Ma, con il loro rientro nella struttura militare, si è posto fine a questa anomalia che andava esclusivamente a loro svantaggio. Adesso gli saranno assegnati (da aggiornare) anche un maggior numero di posti in seno alla burocrazia dell'Alleanza (circa 800 da poco più di 100).

¹⁸⁹ Le forze francesi hanno partecipato a tutte le più importanti missioni NATO, in Afghanistan come nei Balcani, non di rado con funzioni di comando, e contribuiscono in modo decisivo alla *Nato Response Force*, la forza di reazione rapida dell'Alleanza.

In particolare, ai francesi verranno attribuiti il Comando alleato Trasformazione e il quartier generale di Lisbona, responsabile della *NATO Response Force* anche se la Francia continuerà a restare fuori dal Gruppo di pianificazione nucleare della NATO. La *force de frappe* –il deterrente nucleare francese- resterà saldamente nelle mani di Parigi, che continuerà a definire la sua politica nucleare in modo separato, seppur parallelo, a quello della NATO.

L'impatto del rientro della Francia nella NATO sarà dunque modesto sul piano militare, ma potrebbe invece rivelarsi significativo sul piano politico, soprattutto considerando dinamiche di lungo termine. Nelle intenzioni dell'allora presidente Sarkozy, l'iniziativa era infatti parte di una strategia più ampia, che mirava a rafforzare la componente europea del partenariato transatlantico in materia di sicurezza atlantica.

La Francia punta a due obiettivi: il primo è assicurarsi che la NATO sia effettivamente espressione di una partnership transatlantica e non si riduca ad un mero strumento di politica estera degli Stati Uniti. In questo senso la Francia è interessata sia a che la NATO ritorni ad essere effettivamente un forum di dialogo strategico al massimo livello tra gli Usa, il Canada e gli alleati europei sia a che gli Stati Uniti continuino a condividere con gli alleati il loro prezioso *expertise* militare.

L'altro obiettivo dichiarato di Sarkozy è che il reintegro francese nella NATO convinca gli Stati Uniti ad accettare, e anzi a sostenere, lo sviluppo di una dimensione autonoma di difesa dell'Unione europea. Quest'ultima, sintetizzando quanto dichiarato da Sarkozy in un'intervista al *New York Times*

settembre 2007, deve acquisire la capacità di provvedere da sola alle proprie esigenze di sicurezza.

La Francia ha già ottenuto qualche risultato: gli americani sembrano avere oggi meno riserve di ieri sullo sviluppo di capacità militari da parte dell'Ue. Peraltro la stessa amministrazione Bush, nell'ultima fase del suo mandato, si era mostrata più disponibile ad accettare un più forte ruolo dell'Ue in campo militare. Questa tendenza si è accentuata con Obama, anche se la nuova amministrazione tenderà comunque ad opporsi ad iniziative europee che dovesse essere percepite come tali da mettere a repentaglio il vincolo di solidarietà transatlantico.

Restano, tuttavia, non pochi dubbi e perplessità anche negli Stati europei più atlantisti- Gran Bretagna in testa, ma anche Danimarca, Portogallo, Polonia e repubblica Ceca (per citarne alcuni) – circa la possibilità di conciliare la NATO con le ambizioni militari dell'Ue. Il reintegro della Francia nell'Alleanza atlantica potrebbe contribuire a mitigare queste resistenze. Tuttavia, a ciò si deve aggiungere anche un problema di natura interistituzionali. A partire dalla fine degli anni Novanta, sono infatti due gli attori di sicurezza in Europa: la NATO e l'Ue. Il futuro tanto dell'una quanto dell'altra dipende in larga misura dalla cooperazione che saranno in grado di stabilire fra loro.

3.9 Il significato politico del rientro francese: una possibilità per superare l'antinomia carta/prassi

Come già accennato, il ritorno della Francia nei comandi militari della NATO potrebbe tradursi progressivamente in una fase nuova e più dinamica per la tormentata storia delle relazioni tra l'Alleanza atlantica e l'Unione europea.

Dall'analisi è chiaramente emerso che, nonostante i Trattati e gli accordi, NATO ed Ue continuano ad incontrare difficoltà di comunicazione.

La cosa risulta alquanto paradossale se si considera che gli Stati che le compongono siano in larga parte gli stessi.

Anche fra gli Stati europei che sono membri sia dell'Alleanza atlantica che dell'Ue non c'è infatti accordo ed il risultato è che l'Unione europea ha cominciato a sviluppare una sua dimensione autonoma di difesa e sicurezza – la Psdc – tra mille contraddizioni: alcuni paesi, Gran Bretagna in testa, tendono a considerare la Psdc come uno strumento complementare, ma comunque subalterno alla NATO. Altri, in primo luogo la Francia, hanno guardato alla Psdc come ad un primo passo dell'Ue verso l'affrancamento dalla tutela americana.

Washington, inoltre, manifesta perplessità nel capire come mai gli europei vogliano armare l'Ue. Non c'è solo, da parte americana, il malcelato sospetto che si punti a marginalizzare la NATO: pesa anche una forte perplessità circa l'effettiva capacità degli europei (britannici e francesi esclusi) di mostrarsi validi da tale punto di vista. In che modo il pieno reintegro francese nella NATO potrebbe cambiare la situazione?

A Washington, soprattutto in questi tempi di crisi e con la nuova amministrazione decisa a ravvivare lo spirito di solidarietà transatlantica, la Psdc sembra fare decisamente meno paura. Una ragione è che, favorendo l'ottimizzazione delle risorse e capacità militari europee, essa tende sempre più ad essere vista anche oltreoceano come l'unica alternativa praticabile all'improbabile aumento dei bilanci della difesa dei paesi europei. Dopo anni di contrasti, sia negli Stati Uniti sia in Europa ci si è cominciato a chiedere con insistenza a chi giovi la concorrenza tra NATO ed Ue, e se non sia il caso di liberare il campo almeno dagli ostacoli meno impervi. Ad una fase caratterizzata da diffidenze e incomprensioni sembra esserne subentrata una improntata a un maggior pragmatismo: più che in passato si guarda oggi alle relazioni NATO-Ue in termini di opportunità strategica anziché di concorrenza reciproca. Il mutato quadro politico rappresenta senz'altro una novità di grande importanza.

Ciò detto, la differenza in termini di capacità continuerà ad essere uno dei fattori determinanti nella scelta se operare attraverso la NATO o la Psdc: gli Usa tenderanno a privilegiare la NATO qualora avranno un interesse a mantenere il controllo dell'operazione, ma potrebbero riconoscere un ruolo di primo piano all'Ue laddove quest'ultima fosse in grado di presentare il suo coinvolgimento come un valore aggiunto.

È quel che è accaduto per le missioni nei Balcani. Certamente non esistono oggi le condizioni per porre termine alla più o meno aperta competizione tra la NATO e l'Ue. Esistono però margini di cooperazione inesplorata, soprattutto a livello di dialogo politico. Bisognerà però convincere la Turchia a cambiare

posizione. Forse una Francia più disponibile a cooperare con gli Usa e gli altri alleati potrebbe esercitare sufficiente pressione in questo senso. Se l'intoppo istituzionale venisse superato, si potrebbero conseguire attraverso soluzioni di compromesso alcuni non trascurabili obiettivi di medio periodo: sveltire le procedure di attivazione degli accordi *Berlin Plus*; creare meccanismi automatici di raccordo istituzionale nel caso di una doppia presenza – Ue e NATO – in una data area; e ridurre, sulla base di una valutazione realistica delle risorse disponibili, la competizione per personale specializzato e dotazioni militari.

3.10 Le difficoltà di una pace da “imporre”: un possibile scenario evolutivo

Il ministro degli Esteri Gianpaolo Di Paola, intervenendo alla 58* assemblea generale dell'Atlantic Treaty Association svoltasi al recente NATO Defens College nel febbraio 2013, ha dichiarato che *"Gli Stati membri dell'Unione europea devono farsi sentire"* in ambito NATO, *nel quadro di un "nuovo impegno politico e rinnovato. Insomma, nel futuro gli europei devono far sentire la loro voce"*¹⁹⁰.

È arrivato il momento in cui, dunque, ci si è chiesti cosa l'Ue potesse fare per la NATO e non viceversa.

¹⁹⁰Discorso reperibile in:
http://www.asca.it/newsNato__Di_Paola__Ue_deve_far_sentire_la_sua_voce-1245452.html.

Per quasi un decennio, infatti, l'attenzione si era focalizzata sull'elaborazione di modalità che consentono alla NATO di aiutare l'Unione Europea a pianificare e a condurre delle operazioni militari. Anche nel campo della creazione di uno stato l'Unione Europea ha almeno tanto da offrire alla NATO quanto la NATO all'Unione Europea.

E' possibile prevedere delle situazioni militari in cui potrebbe essere coinvolta l'Unione Europea, ma non la NATO.

In una missione militare a guida NATO, tutte le essenziali funzioni civili dovranno inevitabilmente essere trasferite all'Unione Europea, ai suoi Paesi membri, al Canada e agli Stati Uniti, e ad altre organizzazioni internazionali, come si è già verificato in Afghanistan, Bosnia Erzegovina, e Kosovo. In teoria, la NATO potrebbe sviluppare le proprie capacità per l'attuazione di compiti civili.

Uno sviluppo di questo tipo offre anche una struttura in cui può espandersi la collaborazione UE-USA nel campo della difesa e della sicurezza senza nuocere alla NATO. Dove si può avviare meglio un dialogo UE-USA sulla difesa se non sulle questioni della riforma del settore della sicurezza, sull'addestramento di forze di polizia, sul dispiegamento della *gendarmerie*, sulla creazione di una società civile, sul sostegno alle elezioni e sulla ricostruzione economica¹⁹¹?

¹⁹¹ B. Romano, *Uscire dalla crisi "alla tedesca"*, in "Italianieuropei", 2011, n.2, pp.128-133.

Delle grandi operazioni militari a guida occidentale, nel dopo Guerra Fredda, due, quali la Bosnia Erzegovina e Kosovo¹⁹² sono state considerate dei successi mentre quelle in Afghanistan¹⁹³ ed in Iraq rimangono altamente problematiche.

Tutto questo, nella misura in cui l'imposizione della pace richiede un impegno più intenso ed un più rilevante impiego di uomini rispetto a situazioni in cui i combattenti, esausti, sono disposti ad accettare l'intervento internazionale.

Ciò è ancora più ovvio se si considera che l'onere imposto dalla creazione di uno stato è anche cumulativo in quanto nuove operazioni cominciano prima che le precedenti siano terminate. Ogni singola operazione per la stabilità tende a durare da cinque a dieci anni, mentre le nuove operazioni vengono avviate molto più frequentemente.

¹⁹² La NATO ha guidato le forze di mantenimento della pace in Kosovo (KFOR) a partire dal 1999. L'Unione europea ha fornito per diversi anni gli assetti civili alla missione delle Nazioni Unite in Kosovo (UNMIK) e ha convenuto di assumersi la responsabilità della componente di polizia della Missione ONU. La Missione UE "EULEX Kosovo" (European Union Rule of Law Mission in Kosovo), che è stata dispiegata nel dicembre 2008, è la più ampia missione civile mai lanciata sotto gli auspici della Politica europea di difesa e sicurezza (PESD). L'obiettivo principale è di assistere e supportare le autorità del Kosovo, per lo sviluppo di un sistema multi-etnico e indipendente di Giustizia e per la realizzazione dei comparti di Polizia e Dogana in linea con gli standard internazionali. EULEX e KFOR lavorano a stretto contatto. NATO e Unione europea svolgono un ruolo chiave nel portare pace e stabilità in Afghanistan. La missione ISAF a guida NATO aiuta a creare un contesto stabile e sicuro in cui il governo afgano e gli altri attori internazionali possano creare istituzioni democratiche, estendere lo stato di diritto e ricostruire il paese. La NATO ha accolto con favore l'avvio da parte dell'UE della Missione EUPOL (European Union Police Mission in Afghanistan) nel giugno 2007. L'Unione europea ha anche avviato un programma per la riforma della giustizia e sta collaborando al finanziamento di progetti civili nelle PRT NATO (Provincial Reconstruction Teams), guidate da paesi membri UE.

¹⁹³ In Afghanistan, entrambe le organizzazioni sono impegnate nel processo di stabilizzazione e ricostruzione del territorio, ma la mancanza di dialogo strategico ha impedito un efficace coordinamento e supporto reciproco degli interventi. (poi aggiungi o vedi il nuovo Afghanistan)!!!!. Infatti, I limiti della cooperazione politico-strategica tra Ue e Nato restano drammaticamente visibili in altri scenari chiave, come Afghanistan. Sul punto: Feldman, Noah, *What We Owe Iraq: War and the Ethics of Nation Building* -- Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

In uno scenario del genere, in cui risulta più complicato il lavoro da effettuare, la forza e la composizione della NATO dipenderanno sempre di più da un appoggio da parte dell'Ue.

Senza dubbio, l'idea che si possa esportare la democrazia in Paesi dove sussistono forti conflittualità di carattere etnico o religioso è probabilmente illusoria. Occorre esserne consapevoli e pensare forse anche, in futuro, a nuovi e diversi strumenti di conciliazione e compromesso.

CONCLUSIONI

L'asimmetria tra carta e prassi della politica estera dell'Ue si riflette nei rapporti U.E.-NATO

Tra gli elementi che compongono la complessa questione della difesa europea spicca il delicato rapporto U.E.-NATO.

Il nodo cruciale che affiora consiste nella questione della disciplina dei rapporti tra l'Alleanza Atlantica ed il sistema comunitario.

Dall'analisi è emersa la difficoltà odierna di parlare con ottimismo relativamente alla capacità dell'Unione Europea di affermare una solida e credibile proiezione estera nell'attuale contesto di sfide internazionali.

E'indubbio, infatti, che stiamo attraversando uno dei momenti più delicati dell'intera storia della costruzione europea, in cui le principali politiche dell'Unione e le maggiori conquiste da essa realizzate nel corso dell'ultimo quindicennio sono sottoposte a fortissime tensioni.

Con la fine della guerra fredda e la scomparsa del nemico culturale, oltre che geopolitico, la NATO ha cessato di esercitare la sua naturale funzione di difesa degli alleati da una minaccia proveniente dall'est.

Con lo stravolgimento degli scenari geo-politici, in Europa e nel resto del globo, la ridefinizione del ruolo della NATO e dei suoi rapporti con l'UE ha assunto un aspetto cruciale.

In effetti, dopo un momento iniziale in cui addirittura ha costituito oggetto di discussione l'esistenza stessa della NATO, i conflitti etnici che fecero da sfondo alla dissolta Unione Sovietica ed alla Jugoslavia hanno contribuito al rilancio di una linea ancora più interventista e reattiva dell'organizzazione e ad una necessaria "armonizzazione" tra le due organizzazioni stesse.

Non si può negare che tra le due *"vi sia un naturale rapporto di complementarità, derivante non solo da una membership in larga parte coincidente, ma soprattutto da una forma di specializzazione genetica europea verso le missioni civili a fronte delle indiscusse capacità militari di cui dispone l'Alleanza Atlantica"*¹⁹⁴.

Allo stato attuale, infatti, sebbene l'UE non disponga delle capacità logistico-militari in forza alla NATO, non appare lontana la possibilità di una divisione del lavoro tra le due organizzazioni: la NATO, per sua natura, dispone e deve disporre di notevoli capacità militari. L'Unione Europea, dal canto suo, dispone di indiscusse capacità relative all'impegno in missioni civili.

Gli Accordi "Berlin Plus" costituiscono un passaggio chiave del progresso in tal senso, in quanto sembrano rappresentare un tentativo di superamento delle tre problematiche di fondo emerse dall'analisi: la mancanza di dialogo politico ed istituzionale, la "paralisi" determinata dalla disomogeneità interna all'Ue (stigmatizzata in diversi passaggi del lavoro svolto) e la mancanza di coordinamento a livello pratico emersa nel corso delle stesse missioni.

¹⁹⁴ M. Marotti, *"Rilevanza dell'Europa di fronte alle sfide della sicurezza internazionale. I rapporti tra Ue e NATO"*, Palazzo Salviati- CASD, marzo, 2011.

Nonostante gli evidenti progressi degli ultimi anni, purtroppo è evidente che la prassi, nella maggior parte delle circostanze, tenda ancora ad ostacolare addirittura accordi formalizzati in maniera quasi perfetta come quelli di “Berlin Plus”, confermando a livello istituzionale, politico ed organizzativo quell’asimmetria tra carta e prassi tanto stigmatizzata nel corso del lavoro svolto.

Partendo dal primo punto, ad esempio, il tentativo di superamento della mancanza di dialogo politico-istituzionale si è tradotto nella previsione di nuovi meccanismi istituzionali di consultazione tra cui, per citarne qualcuno, l’accesso dell’Ue alla pianificazione operativa ed alle capacità della NATO o l’attribuzione al Vice Comandante supremo delle forze alleate in Europa del comando delle missioni Ue che fanno ricorso al supporto della NATO.

Ma, sebbene si possa parlare di superamento dei limiti, è doveroso stigmatizzare il carattere di natura formale più che sostanziale di questo progresso nella misura in cui tali successi vengono oscurati dal carattere intergovernativo delle procedure decisionali in materia di Pesc e di Psdc.

Il caso più clamoroso è il veto della Turchia alla partecipazione di Cipro agli incontri NATO-Ue. La stessa Francia ha a lungo impedito che l’agenda comprendesse altri argomenti al di là delle missioni comuni nei Balcani.

Il risultato si traduce in una mancanza di dialogo sostanziale.

Inoltre, una più stretta cooperazione tra le istituzioni sarebbe un importante elemento nello sviluppo di un “approccio comprensivo” internazionale alla

gestione delle crisi e alle operazioni, che richiede l'impiego efficace di mezzi sia militari che civili.

Come evidenziato nel corso dell'analisi, tale cooperazione si traduce in una intelaiatura organizzativa definita "leggera", nonostante la regolarità degli incontri (sono previsti due incontri all'anno dei Ministri degli Esteri e tre riunioni congiunte per ogni turno semestrale di Presidenza dell'Unione Europea degli Ambasciatori accreditati rispettivamente presso il Consiglio Atlantico ed il Comitato Politico e di Sicurezza dell'Unione Europea, i cosiddetti incontri NAC-COPS e sono, inoltre, contemplati incontri bisemestrali dei Comitati militari delle due organizzazioni e riunioni periodiche di alcuni organi sussidiari).

E' giusto anche evidenziare che, in vista di una facilitazione della cooperazione a livello operativo, sono stati istituiti dei contatti militari permanenti: già dal 2005 è operativo un Gruppo di contatto permanente della NATO nell'ambito del Personale militare UE e nel marzo 2006 una Cellula UE è stata insediata a SHAPE, il comando strategico per le operazioni NATO, che ha sede a Mons, Belgio (Shape).

Ma nonostante ciò, l'asimmetria origina dal fatto che, sebbene si stia procedendo verso un meccanismo sempre meno precario di cooperazione (è difficile definirlo sempre più efficiente), il problema è costituito dall'oggetto delle riunioni che non toccano molti dei temi fondamentali che andrebbero condivisi.

E' emerso, infatti, che nelle riunioni Ue-NATO, questioni cruciali quali l'Afghanistan, il Caucaso e la lotta al terrorismo non sono contemplate proprio per la volontà di quei paesi, la Francia in particolare, che puntano a preservare l'autonomia dell'Ue rafforzando la Psdc.

Per quanto riguarda la cooperazione nello sviluppo delle capacità operative, il problema centrale è quello di evitare sovrapposizioni e duplicazioni, in particolare tra le due forze di reazione rapida dell'Ue e della NATO.

Anche per il problema della mancanza di omogeneità il discorso è lo stesso.

Tale limite viene, in parte, superato in quanto l'istituzione della cellula civile-militare nell'ambito dell'Eums lascia intravedere quel compromesso tra la posizione più atlantista degli Stati Uniti, della Gran Bretagna e di alcuni Paesi dell'Europa centro-orientale, da un lato, e quella favorevole a una maggiore autonomia decisionale ed operativa dell'Ue sostenuta dalla Francia, dal Belgio e da altri membri dell'Unione, dall'altro.

Ciò nella misura in cui la creazione di tale cellula ha evitato l'istituzione, nell'ambito dell'Ue, di un quartier generale permanente parallelo a quello della NATO, ma al contempo ha dotato l'Unione della capacità di attivare tempestivamente un centro operativo per la pianificazione di missioni autonome.

Ma purtroppo, lo scenario europeo che si presenta è ancora quello di un contesto politico in cui le attuali classi dirigenti si mostrano fortemente orientate verso un primato della politica nazionale che, in molti casi, si traduce

in una scelta che privilegi il metodo intergovernativo a dispetto di quello comunitario e che, sul piano politico, si traduce in un impianto di tipo conservatore. A livello politico, è chiaro che le divergenze tra i vari paesi dell'Ue appaiono il frutto di una visione conservatrice e fortemente intriso di un carattere nazionale che auspichi ad un protagonismo del singolo paese alquanto nocivo per un assetto del sistema internazionale che vede l'Unione europea come attore credibile sia sul terreno della Politica estera e di quello di sicurezza e di difesa.

Sono la dedizione e l'impegno politico degli Stati membri, oltre alle risorse materiali, che determinano il successo o il fallimento delle iniziative europee. La Psdc, ultimo dei tasselli aggiunti all'ampio mosaico europeo nel suo lungo processo di integrazione, nasce per contribuire a rafforzare la politica estera europea, ma l'Unione europea, attualmente, stenta ancora ad affermarsi come soggetto dotato di voce unitaria se gli obiettivi degli Stati membri non riescono ad essere comuni.

Lo stesso concetto di autonomia della Psd, che appare nei documenti ufficiali del Consiglio europeo, non manca di ambiguità: mentre i Paesi membri dell'Ue con vocazione atlantista lo interpretano in modo restrittivo, quelli più europeisti tendono a farne la base di un ruolo dell'Unione sempre più autonomo sulla scena mondiale. Un'intesa strategica complessiva tra le due organizzazioni, una sorta di "grande accordo", sarebbe la soluzione preferibile. Tuttavia, le difficoltà politiche che restano sullo sfondo quali divisioni transatlantiche ed intereuropee, mancanza di una cultura strategica consolidata

nella Ue, problematiche legate alle differenze di *membership* ne ostacolano la realizzazione.

Per quanto concerne l'ultimo nodo da scogliere, ossia la mancanza di coordinamento pratico durante le missioni, una vera e propria fotografia dei progressi e dei nodi in ambito degli Accordi Berlin Plus è l'operazione *Eufor Althea*, lanciata il 2 dicembre 2004 in Bosnia Erzegovina con il compito di assicurare la sicurezza nel Paese e garantire il rispetto degli Accordi di Dayton.

La scelta è ricaduta su tale missione in quanto, pur essendo considerata l'unica missione in cui le tensioni sono irrisioni, essa appare come il caso concreto, il riflesso di quello che oggi, a dispetto di tutti i progressi fatti e che non vanno affatto negati, si può definire il paradosso dell'asimmetria perenne tra carta e prassi.

Diverse sono state le problematiche emerse in tal senso: un elemento chiave, infatti, potrebbe essere costituito dal fatto che la NATO abbia mantenuto una presenza sul terreno attraverso un piccolo quartier generale composto da 150 militari, mostrando la volontà di restare coinvolta in questo processo di pace.

Non solo le dinamiche sul campo, ma anche la fase preparatoria dell'operazione *Althea* fu caratterizzata da una serie di divergenze di carattere politico e strategico in ambito europeo che si tradussero, ovviamente, in uno scontro tra la NATO e l'UE che rallentarono considerevolmente la riuscita della missione. Infatti la più volte stigmatizzata diversità delle visioni nazionali ostacolò un accordo chiaro sulla divisione delle competenze tra le due organizzazioni e sulla struttura di comando.

Ma anche la diffidenza degli Stati Uniti rispetto alle capacità dell'Ue giocò un ruolo di non poco conto nel posticipo dell'avvicendamento tra *Sfor* e *Eufor*. Inoltre, *Althea* ha mostrato i limiti degli Accordi di "Berlin Plus" per la pianificazione e per il dispiegamento tempestivo di una missione in aree di crisi, che di fatto restringono l'impiego di questa opzione di intervento a missioni di sostituzione di operazioni NATO preesistenti.

E' d'obbligo sottolineare che una politica estera che presenta tante contraddizioni interne come quella europea, implica inevitabilmente indecisione nel progetto di concertazione tra le due organizzazioni, indecisione che alimenta quelle posizioni egemoniche che sempre hanno contraddistinto la NATO degli Usa.

Sebbene non siano mancati, infatti, successi importanti (si è accennato, ad esempio, al ruolo di intermediario dell'Ue tra Serbia e Kosovo), l'esplosione delle rivolte democratiche nei Paesi arabi ha stigmatizzato, oltre all'inadeguatezza del tradizionale approccio dell'Ue nei confronti del Mediterraneo, la persistente fragilità della sua azione esterna e le difficoltà a svolgere un ruolo incisivo in un teatro così cruciale per il nostro continente.

Si potrebbe sostenere che la trasformazione che il concetto di sicurezza è andato affrontando nel corso degli ultimi decenni spingerebbe ad individuare la soluzione in un sistema ben lontano dall'approccio della sovranità statale e, dunque, inclusiva di sfide solo apparentemente eterogenee ma strettamente interconnesse tra loro, quali terrorismo, criminalità organizzata, pirateria

informatica, instabilità economica, cambiamento climatico, contrasti religiosi o identitari.

E' questa consapevolezza che ci suggerisce di individuare la risposta in cambiamenti di carattere politico: forse in nessun altro ambito come in quello della sicurezza vi è, infatti, oggi la necessità di un europeismo realistico, che però rifletta, anche se su basi nuove, una chiara visione integrativa.

Le innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona, senza dubbio offrono un quadro istituzionale importante ma non ancora sufficiente.

Riflettere su questo ha portato alla conclusione che sia arrivato il momento in cui chiedersi cosa l'Ue potesse fare per la NATO.

A tal proposito, è chiara l'insoddisfazione della NATO nel citato intervento del ministro degli Esteri Gianpaolo Di Paola alla cinquattottesima assemblea generale dell'Atlantic Treaty Association in occasione del recente NATO Defens College del febbraio 2013, il quale ha ribadito la volontà di una maggior partecipazione degli Stati membri dell'Ue in ambito NATO.

BIBLIOGRAFIA

MONOGRAFIE

Aquarone A., *Le origini dell'imperialismo americano*, Il Mulino, Bologna, 1973.

Ash T.G., *Storia del presente. Dalla caduta del muro alle guerre dei Balcani*, Mondadori, Milano 2001.

Bairati P., *I profeti dell'impero americano*, Einaudi, Torino, 1975.

Bariè O., *Gli Stati Uniti nel secolo XX, tra leadership e Guerra Fredda*, Marzorati, Milano, 1992.

Bullock A., *Hitler e Stalin, Vite parallele*, Garzanti, Milano, 2004.

Campus M., *L'Italia, gli Stati Uniti e il piano Marshall, 1947-1951*, Editori Laterza, Roma, 2008.

Cartosio B., *Gli Stati Uniti contemporanei*, Giunti, Firenze, 2002.

Cerquetti E., *Che cos'è la NATO*, Jaka Book, Milano, 1969.

Claudia V., *Un buco nel cielo di carta. La nuova storiografia globale, la guerra fredda e l'Italia*, Progedit, Milano, 2012.

Clementi M., *La NATO*, Il Mulino, Bologna, 2002.

Cò E., *Unione Europea. Mito o realtà?*, Italian University Press, Genova, 2010.

Colombo A., *La lunga alleanza. La NATO tra consolidamento, supremazia e crisi*, Angeli, Milano, 2001.

- *Solitudine dell'Occidente*, Il Mulino, Milano, 1994.

Davis D.B. e Donald D. H., *Espansione e conflitto: gli Stati Uniti dal 1820 al 1877*, Il Mulino, Bologna, 1988.

Di Nolfo E., *Dagli imperi militari agli imperi tecnologici*, Editori Laterza, Bari, 2002.

Di Sotto N., *Dalla periferia all'Europa. I partiti etnoregionalisti e l'Unione europea*, 2009, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli.

Duroselle J.B., *Storia diplomatica dal 1919 ai giorni nostri*, Ambrosiana, Milano, 1998.

Gaddis J.L., *Strategic of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*, Oxford University Press, New York, 1982.

Giunti L., *Gli aspetti istituzionali della Psdc*, Il Mulino, Bologna, 2012.

Greco V., *Greci e Turchi tra convivenza e scontro, le relazioni greco-turche e la questione cipriota*, Franco Angeli, Milano, 2007.

Ikenberry G.J.(a cura di), *American Unrivaled. The Future of the Balance of Power*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 2002.

Irving D., *Ungheria 1956. La rivolta di Budapest*, Mondadori, Milano, 1982.

Kennedy P., *Ascesa e declino delle grandi potenze*, Garzanti, Milano, 2001.

Kissinger H., *L'arte della diplomazia*, Sperling Paperback, Milano, 2004.

Lindstrom G., "Shaping European Security", *Defense News*, 12 giugno 2006. G. Mammarella, *Da Yalta alla perestrojka*, Laterza, Roma-Bari, 1990.

Marshall G.C., in Hofstadter R., *Le grandi controversie della storia americana*, Opere Nuove, Roma, 1966.

McNeil W.H., *America, Britain and Russia. Their Cooperation and Conflict 1941-1946*, Oxford University Press, Londra, 1953.

Missiroli A. e Pansa E., *La difesa europea*, Il Melangolo, Bologna, 2007.

Morison E., *The Mediterranean in Politics*, Oxford University Press, Oxford, 1938.

McNeill W.H., *The Greek Dilemma*, Lippincott Company, Londra, 1947.

Morison E. *Operations in North African Waters*, Little & Brawn, New York, 1947.

Olivi B. *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna 2001.

Padoa Schioppa T., *Europa, Forza gentile. Che cosa ci ha insegnato l'avventura europea*, Il Mulino, Bologna, 2001.

Pinzani C., *Da Roosevelt a Gorbaciov*, Ponte alle Grazie, Firenze 1991.

Preda D. e Pasquinucci A., *The Road Europe Travelled Along. The evolution of the Eec/Eu Institutions and Policies*, Peter Lang , Brussels, 2011.

Romano S., *Guida alla politica estera italiana*, Rizzoli, Milano, 1993.

Silvestri S., *Il Mediterraneo: economia, politica e strategia*, Franco Angeli, Milano, 1990.

Sololsky J.J., *Seapower in the Nuclear Age The United States Navy and NATO 1949-80*, Naval Institute Press, Annapolis, Maryland, 1991.

Thomas J.L., *La nascita di una potenza mondiale*, Il Mulino, Bologna, 1988.

Valdevit G., *Gli Stati Uniti e il Mediterraneo: da Truman a Reagan*, Franco Angeli, Milano, 1992.

Villani U., *Un'indipendenza senza giustificazione giuridica: il Kosovo resta sotto il controllo internazionale*, in Guida al Diritto, Diritto comunitario e internazionale, 2008.

ARTICOLI

AA.VV., *I tagli spaventano la Nato*, Rinascita- Quotidiano di sinistra nazionale, 2013.

Agenzia Asca, *L'U.E. deve far sentire la sua voce*, 5 febbraio 2013

Alcaro R., a cura di, *Le relazioni transatlantiche, l'evoluzione dei rapporti tra Stati Uniti ed Europa, gennaio-giugno 2010*, in "Relazioni transatlantiche", 2010.

Alcaro R., Jones E. (eds), *European Security and the Future of Transatlantic Relations*, Roma, Nuova Cultura, Aprile 2011, (IAI Research papers)

Belardetti G. *'Il vertice NATO di Strasburgo-Kehl: successi e prospettive'*, in: ISPI Policy Brief, n. 129 , aprile 2009.

Berdal M., Ucko D. *'NATO at 60'*, in "Survival", n. 2, aprile-maggio, 2009.

Blitz J., Dombey D., *Uncertain Destination of Atlantic Journey*, in "Financial Times, 16 novembre 2010.

Bontadini I.G., *Bucarest 2008: la trasformazione della NATO tra vecchie utopie e nuove conferme*, in: Informazioni della Difesa, n. 3/2008.

Bonvicini G., a cura di, *L'Unione europea attore di sicurezza regionale e globale*, Milano, F. Angeli, 2010, Quaderni del Centro Altiero Spinelli 2.

Campbell J.C., *The Mediterranean crisis*, in "Foreign Affairs", aprile 1975, n.4.

Comelli M., Matarazzo R., *La coerenza della politica estera alla prova: il nuovo Servizio europeo per l'azione esterna*, Documenti Iai, 2010.

Daviddi G., *Verso un' eurozona della difesa. Sviluppo delle flessibilità istituzionali nelle politiche europee di sicurezza e difesa*, Roma, Nuova Cultura, dicembre 2012, Quaderni IAI 6.

De Leonardis M., *Il Patto Atlantico e l'integrazione europea*, in *Storia dell'integrazione europea*, a cura di Rainero R.H., vol. I., *L'integrazione europea dalle origini alla nascita della Cee*, Marzorati, Milano, 1997.

Di Camillo F., Miranda V., a cura di, *L'Unione europea e la politica di sicurezza e di difesa comune: elementi*, Roma, Istituto affari internazionali, aprile 2009, Documenti IAI; 1204.

Fassi E., *Sessant'anni di Nato: Usa e Ue da alleati a partner?*, ISPI Policy Brief, n. 130, aprile 2009.

Gasparini G., Matarazzo R., *Proliferazione nucleare: l'Europa e il rapporto transatlantico*, in "Italianieuropei", a. 7., n. 3, maggio-giugno 2007.

Gattei G., a cura di, *Da Jalta a Fulton*, in *Le origini della guerra fredda nella corrispondenza dei Tre Grandi*, La Nuova Italia, Firenze, 1975

Ghez J., Larrabee F.S., *France and NATO*, in "Survival", n. 2, aprile-maggio 2009.

Hallams E., *The Transatlantic Alliance renewed: the United States and NATO since 9/11*, in: *Journal of Transatlantic Studies*, n. 1, marzo 2009.

Hamilton D., Author L., Barry C., Binnendijk H., Flanagan S., Smith J., Townsend J., Co-Authors , *Alliance Reborn: An Atlantic compact for the 21st Century – The Washington NATO Project*, The Atlantic Council of the United States, CSIS, febbraio 2009.

Harsch M.F., Varwick J., *NATO and the UN*, *Survival* n. 2, aprile-maggio 2009.

Ikenberry G.J., *A Crisis of Global Governance?*, in “Current History”, novembre 2012.

Jones B., *Franco-British Military Cooperation: A New Engine for European Defence?*, Parigi, Eu Institute for Security Studies, 2011.

Kaplan F., Lawrence S., *I primi cinquant'anni della Nato*, "Rivista della NATO", supplemento al n° 1, Primavera 1999, 5-19.

Keller P., *Barack Obama's foreign policy what can NATO expect from the next U.S. President?*, NATO OTAN, Research Paper, n. 43, Novembre 2008.

Korski D., *NATO: Keeping in shape at 60*, European Council on Foreign Relations ecfr.eu, 4 aprile 2009.

Krauthammer C., *L'era unipolare e la sua prima crisi*, in “Aspenia”, 20, 2003.

Kupferschmidt F., *Putting Strategic Partnership to the Test. Cooperation between NATO and the EU in operation Althea*, SWP Research Paper, Berlino, aprile 2006.

Menotti R., *Che cosa resta della NATO*, Limes - Rivista Italiana di Geopolitica, supplemento al n° 1, Primavera 1999, Gruppo Editoriale L'Espresso, Roma.

Noetzel T., Schreer B., *Does a multi-tier NATO matter? The Atlantic alliance and the processo of strategic change*, International Affairs, n. 2/2009.

Quille G., *The European External Action Service and the Common Security and Defence Policy*, in Greco E., Pirozzi N. e Silvestri S., a cura di, *Eu Crisis Management, Institutions and Capabilities in the Making*, in “Iai Quaderni”, English Series, novembre 2012.

Reslow N., *The European External Action Service: Living Forwards by Understanding Backwards*, "European Foreign Affairs review", vol.15, febbraio 2010, n.1.

Ringsmose J., Rynning S., *The Atlantic Alliance's new Strategic Concept*, DIIS Report 4, Danish Institute for International Studies, Copenhagen, 2009.

Rogate C., *France returns to NATO's integrated military system: Sarkozy's sea change?*, ISPI Policy Brief, n. 128 , aprile 2009.

Romano B., *Uscire dalla crisi "alla tedesca"*, in "Italianieuropei", 2011, n.2.

Saluci V., *L'evoluzione del concetto di sicurezza in Europa*, Firenze, Quaderni Forum, n.2-3, 2007.

Sapienza R., *Un anniversario difficile*, "Storia e dossier", n° 139, giugno 1999,

Schimdt H., *L'alleanza transatlantica nel XXI secolo*, Rivista della NATO, supplemento al n° 1, Primavera 1999, 20-24.

Serra M., *La nuova entente cordiale franco-britannica nella difesa europea*, in Eurasia. Rivista di studi geopolitici, novembre, 2010.

Silvestri T., *NATO, la sfida delle incertezze*, in Berselli M., Edmondo C. et al., *La pace e la guerra: i Balcani in cerca di un futuro*, Il Sole 24 ore, Milano, 1999.

Tacconi M., *C'era una volta il Muro. Viaggio nell'Europa ex-comunista*, Castelvechi, Roma, 2009; numero monografico della rivista Ricerche di Storia Politica, *Vent'anni dopo: il muro di Berlino*, XII, 3/2009

Tocci N., *Due scenari per la Turchia*, in AffarInternazionali, settembre 2010.

Webber M., *NATO: The United States, Transformation and the War in Afghanistan*, The British Journal of Politics and International Relations, Vol. 11, 2009.

Wolf H., *Gli USA nella NATO: un fratello maggiore, non il grande fratello*, Limes n. 6/2008.

DOCUMENTI UFFICIALI

Bialos J.P., *The United States, Europe and the Interoperability Gap*, in The International Spectator, Vol. XL, No. 2 April-June 2005.

Clinton H., *Remarks at the NATO Strategic Concept Seminar*, 22 febbraio 2010.

Comelli M., Pirozzi N., *La cooperazione tra l'Unione europea e la NATO*, Roma, Senato della Repubblica, maggio 2007, Contributi di Istituti di ricerca specializzati 69.

Consiglio dell'Ue azione comune del (2003/92/CFSP), 27 gennaio 2003.

Documento presentato alla conferenza "The transatlantic dimension of security: ESDP and NATO", Roma, 24 gennaio 2005.

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 201, 3 agosto 2010.

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, C 349 E, 22 dicembre 2010.

NATO OTAN *Declaration on Alliance Security*, tratto dal sito internet www.nato.int, 4 aprile 2009.

NATO OTAN, *Strasbourg / Kehl Summit Declaration*, tratto dal sito internet www.nato.int, 4 aprile 2009.

NATO OTAN, *Summit Declaration on Afghanistan*, tratto dal sito internet www.nato.int, 4 aprile 2009.

NATO Allied Command Transformation, Università di Bologna, Istituto affari internazionali, *Managing Change. NATO's Partnerships and Deterrence in a Globalized World*, Norfolk, NATO Allied Command Transformation, novembre 2011.

NATO Allied Command Transformation, Università di Bologna e Istituto affari internazionali (IAI) atti del seminario organizzato a Bologna il 21-22 giugno 2011.

Risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite 1371 (2001), 26 settembre 2011.

Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 maggio 2011 sullo sviluppo della Politica di sicurezza e di difesa comune a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (2010/2299 (INI) relatore Roberto Gualtieri.

Tg24/ MONDO, La Turchia all'Ue: stop a relazioni con presidenza a Cipro, 18 settembre, 2011.