

## **LA NATO, L'EUROPA E I LORO SVILUPPI NEL SETTORE DELLA SICUREZZA**

Conferenza tenuta il giorno 8 marzo 2013  
presso il Circolo Ufficiali dell'Esercito in Bologna  
da

**Amm. Sq. Ferdinando SANFELICE di MONTEFORTE**

La ricerca in Europa della sicurezza, da perseguire mediante uno sforzo collettivo, iniziò nel 1946: la Seconda Guerra mondiale si era appena conclusa, e il nostro continente era in rovina, essendo stato uno dei principali campi di battaglia in quella lotta senza esclusione di colpi. I governi cercavano di dedicare le poche entrate alla ricostruzione e allo sviluppo sociale, ma, più a Est l'Unione Sovietica non disarmava le sue forze terrestri, creando così una situazione di minaccia permanente.

Questa minaccia era aggravata dal fatto che in tutti i paesi europei – Polonia,, Ungheria, Romania e Bulgaria - nei quali l'Armata Rossa si era stabilita, si erano installati governi comunisti. Infine, nelle aree "grigie" dell'Europa, Mosca era fin troppo attiva: la Jugoslavia era sottoposta a forti pressioni, affinché si unisse al "mondo proletario" anche militarmente, la Grecia era sconvolta da un movimento insurrezionale, chiaramente appoggiato dal Cremlino, mentre sulla Turchia pendeva la minaccia di una occupazione degli Stretti. La paura che tutta l'Europa finisse sotto l'influenza dell'Unione Sovietica era notevole, dalle due parti dell'Oceano Atlantico.

Intendiamoci, non tutti erano convinti della possibilità che si arrivasse fino all'invasione sovietica dell'Europa Occidentale; nel 1960, il Senatore J. F. KENNEDY citava che quanto fatto dall'Occidente per frenare l'espansione sovietica aveva avuto il fine di costituire: "un'alleanza delle forze di terra dell'Europa Occidentale, sufficiente a contenere ogni operazione diversiva che i comunisti intraprendessero per saggiare la volontà di resistenza dell'Occidente"<sup>1</sup>. I singoli paesi di quella parte del continente non avevano infatti la forza necessaria per rispedire da soli al mittente le pressioni che l'Unione Sovietica, tramite i partiti a lei fedeli, avrebbe potuto esercitare su di loro.

Nell'aprile 1947, il fallimento della conferenza di Mosca, che doveva definire il trattato di pace con la Germania, seguito dal blocco degli accessi stradali e ferroviari a Berlino, fecero capire che questa minaccia non era solo teorica: era evidente l'intenzione di STALIN di svolgere un ruolo primario, influenzando gli eventi nel continente. Gli Stati Uniti erano però riluttanti a impegnarsi in un'alleanza formale con i paesi dell'Europa, per cui incoraggiarono gli Europei a unirsi tra loro, con la scusa di coordinare e supervisionare gli aiuti economici da loro forniti, attraverso il "Piano MARSHALL".

Nacque in questo modo l'Organizzazione per la Cooperazione Economica Europea, nota con la sua sigla di OECD, ma ciò evidentemente non bastava per creare una "massa critica" sufficiente per contenere il temuto espansionismo sovietico. Già nel 1947 Francia e Gran Bretagna avevano firmato il trattato di Dunkerque, in cui i due paesi si impegnavano a difendersi insieme contro eventuali attacchi a uno di loro, ma ciò non era ancora abbastanza.

Fu allora che il Ministro degli Esteri britannico, Ernest BEVIN "spiegò a MARSHALL che i paesi dell'Europa Occidentale necessitavano, tra l'altro, di una rassicurazione anche sulla (loro) difesa, se volevano la sicurezza necessaria per utilizzare appieno l'aiuto americano"<sup>2</sup>. Ottenuto il benestare USA, BEVIN, d'accordo con Parigi, lanciò il 22 gennaio 1948, in un discorso alla Camera dei Comuni, la proposta di una "Unione dell'Europa

<sup>1</sup> J. F. KENNEDY. *Strategia di Pace*. Ed. Mondadori, 1960, pag. 23.

<sup>2</sup> W. Van EEKELLEN. *Debating European Security*. SDU Publishers, the Hague, 1998, pag. 2.

Occidentale” che comprendesse anche il Belgio, i Paesi Bassi e il Lussemburgo, i quali si erano già uniti tra loro nel BENELUX e – in un secondo tempo – l’Italia.

Quest’alleanza, che prevedeva la clausola automatica della “Difesa Collettiva” in caso di attacco a uno dei suoi membri, fu formalizzata nel trattato di Bruxelles del 17 marzo 1948, pochi giorni dopo il colpo di Stato di Praga; fu creato un Comitato Militare, sottoposto al Consiglio Consultivo e, successivamente, seguì la costituzione di tre comandi militari, uno per ogni forza armata. Ma l’UEO, come venne chiamata, era un’unione di debolezze, che non assicurava ancora una sufficiente credibilità, per cui dovette con il tempo appoggiarsi alla NATO, costituita nell’aprile 1949, delegandola a svolgere le attività militari, in caso di aggressione.

Il passo successivo avvenne quando ci si rese conto che nessuna difesa del continente contro l’Unione Sovietica era possibile senza la partecipazione del popolo tedesco, malgrado il suo riarmo fosse fieramente avversato dalla Francia. Il tentativo di cooptare la Germania Occidentale, senza creare eccessive preoccupazioni a Parigi, si concretizzò nella proposta di creare un esercito europeo comune, costituendo la Comunità Europea di Difesa (CED), in cui dei battaglioni tedeschi sarebbero stati integrati in reparti multi-nazionali, sotto le bandiere europee.

Sotto la pressione sovietica, che sfruttava le crescenti difficoltà francesi in Indocina, Parigi propose modifiche inaccettabili al trattato che furono respinte, tanto che l’Assemblea Nazionale decise di non ratificarlo, nell’agosto 1954; questa decisione francese sollevò dall’imbarazzo l’Italia, dove i dubbi erano notevoli, non solo a causa della decisa opposizione comunista, ma anche a causa della mancata risoluzione della questione di Trieste, tanto da spingere Washington a minacciare il taglio degli aiuti economici, se non avessimo ratificato il trattato della CED.

A questo proposito, è significativo il commento dell’Ambasciatore TARCHIANI, che osservò nel suo diario: “se MENDÈS FRANCE potesse portare in salvo le sue iniziative (e lo credo assai improbabile) l’Italia rimarrebbe sola ad apparire come sabotatrice della CED”<sup>3</sup>. Sta di fatto che questa mancata decisione rafforzò la NATO, che accettò la Germania Occidentale tra gli Alleati, costringendo di fatto l’UEO ad ammettere Bonn quale suo membro. L’Unione Sovietica non aveva capito che sarebbe stato meglio per lei avere la Germania Occidentale riarmata ma sotto stretto controllo nella CED, piuttosto che nell’Alleanza Atlantica, quale membro a pieno titolo!

In effetti, la Guerra Fredda rendeva impensabile risolvere i problemi della sicurezza europea al di fuori del quadro atlantico, per cui l’Europa, malgrado l’UEO fosse stata allargata alla Germania nel 1954 e il trattato di Bruxelles fosse stato modificato, si sviluppò in altri settori, da quello economico a quello delle politiche di settore, rimandando a tempi migliori l’estensione del trattato di Roma alle questioni di difesa e sicurezza. Nella sua storia, l’UEO fece ben poco di concreto: le uniche due operazioni svolte dall’UEO, ebbero luogo la prima nel 1987, per lo sminamento delle rotte mercantili nel Golfo Persico e nel mar Rosso, durante il conflitto Iran – Iraq e la seconda nel 1993-96, per imporre il blocco navale alla Jugoslavia, malgrado, fin dall’inizio, si era cercato di tenere fuori dalle operazioni UEO le Marine.

A partire dal 1989, furono però sempre più evidenti le difficoltà interne dell’Unione Sovietica, cui si aggiungevano i disordini anti governativi nei paesi satelliti; questi fenomeni preludevano allo scioglimento del Patto di Varsavia e all’implosione del gigante sovietico del 1991. Un cambiamento epocale di tale dimensione imponeva, secondo gli Europei, una loro maggiore voce in capitolo nelle decisioni militari riguardanti la difesa e la sicurezza.

Oltretutto, gli USA iniziarono a ridurre grandemente le loro forze nel nostro continente, il che portò STOLTENBERG - il Ministro della Difesa della Germania, da poco

<sup>3</sup> A. TARCHIANI. *Tormenti di un Ambasciatore*. Ed. Rubbettino, 2006, pag. 249.

unificata - a dire, nell'annuale conferenza di Monaco (nota come WEHRKUNDE) del 1990: "un ordine di sicurezza europeo non poteva consistere in un vuoto di potenza"<sup>4</sup>. Si trattava di un'ammissione che, in tutti questi anni, gli Europei avevano fatto poco per creare degli strumenti militari **credibili**.

Le due alternative da lui proposte erano un rafforzamento dell'identità europea all'interno della NATO, oppure un'evoluzione dell'UEO. Anche l'avvicinarsi della data di scadenza del trattato di Bruxelles, che secondo alcuni era prevista nel 1998, mentre secondo altri sarebbe stata il 2004, spingeva verso una soluzione, per trovare una successione all'UEO, oppure rinnovarla.

Bisogna spiegare il perché di questa rivendicazione europea di maggiore influenza, malgrado tutti fossero consapevoli della debolezza militare dei paesi del continente, veri "*consumatori di sicurezza*" sotto l'ombrello dello strumento militare USA. Infatti, doversi difendere tutti insieme da una minaccia comune porta facilmente a una concordanza di vedute, sotto la spinta della paura comune nei confronti di un serio pericolo, e colui che mette in campo più forze ha il diritto naturale a far prevalere le proprie concezioni.

Invece, gestire le crisi in giro per il mondo è un'attività che fa sempre emergere divergenze di vedute su ciò che vada fatto, perché evidenzia interessi contrastanti e si presta a tentativi, da parte di alcuni, per ottenere vantaggi a spese degli alleati; essa quindi richiede un rapporto più bilanciato tra i membri di un'organizzazione, per consentire di individuare soluzioni condivise il più possibile. La situazione era nuova, dato che stavano per venire meno i due blocchi contrapposti, e quindi, come osservava il Ministro DE MICHELIS, era "impossibile tracciare una netta linea di divisione tra sicurezza e difesa"<sup>5</sup>. Vedremo che la strada seguita dall'UE fu appunto quella intravista dal nostro statista.

L'altro problema senza soluzione era che la NATO, l'UE e l'UEO comprendevano paesi che non solo non erano tutti membri delle tre organizzazioni, ma alcuni di loro erano neutrali, vuoi per scelta, vuoi per costrizione; non vi era, di conseguenza, alcuna automaticità nelle alternative proposte dal Ministro tedesco, e quindi la questione non poteva comunque risolversi in breve tempo.

L'inizio delle discussioni formali avvenne nel 1990, grazie a un "*non-paper*" presentato dall'Italia, che proponeva il trasferimento completo della UEO nell'Unione Europea. Belgio e Spagna appoggiavano la mossa, che mirava a mettere in pratica la dichiarazione dell'Aja di quell'anno, secondo cui "un'Europa integrata sarebbe stata incompleta finché non avesse incluso la sicurezza e la difesa"<sup>6</sup>.

Mentre questa iniziativa, unita alla crisi nella ex Jugoslavia, contribuì alla sostituzione della "*European Political Cooperation*" (EPC), fin troppo informale, con la "*Politica Comune di Sicurezza e Difesa*", (la CFSP), per converso conferì nuova vitalità alla UEO, sia pure per pochi anni ancora.

A vantaggio dell'UEO, infatti, giocava la clausola del Trattato di Bruxelles, che prevedeva anche la "difesa degli interessi vitali" ed escludeva limiti territoriali alla sua azione; a questo si aggiungeva la volontà francese di sviluppare la dimensione EU di sicurezza e difesa "parallelamente" alla NATO – cioè al di fuori di essa; per questi motivi, il tentativo compiuto dall'Alleanza, con il Concetto Strategico del 1991, di includere la Identità Europea di Sicurezza e Difesa (ESDI) nel proprio ambito rimase lettera morta.

All'inizio, il consenso degli Stati interessati nelle tre organizzazioni sembrava orientarsi verso una maggiore connessione tra di loro, secondo la formula delle "*Interlocking Institutions*" del 18 dicembre 1990, con la UEO che avrebbe operato sotto l'egida dell'UE e della NATO, a seconda dei casi, ma l'opposizione dei Paesi Bassi bloccò

---

<sup>4</sup> W. VAN EEKELLEN. Op. cit. pag. 32.

<sup>5</sup> W. VAN EEKELLEN. Op. Cit. Pag. 71.

<sup>6</sup> Ibid. pag. 59.

il processo; l'unico effetto fu lo spostamento della sede dell'UEO da Londra a Bruxelles, nel gennaio 1993, in piena crisi dei Balcani.

Ma l'UEO decise anche, in quei mesi, di avviare un'operazione di "Interdizione Marittima" nelle acque dell'Adriatico, per applicare l'embargo deciso dall'ONU contro la Jugoslavia; naturalmente, date le nuove tendenze di crescente autonomia rispetto alla NATO, si cercò di tenerla separata dall'analoga operazione intrapresa dall'Alleanza, alla faccia di decenni di collaborazione, finché non fu chiara l'impossibilità di proseguire su quella strada, e le due operazioni vennero unite.

Nell'altro settore delle "Forze di Reazione" sempre in competizione con la NATO, si cercò di creare una "Forza di Reazione Europea", la ERF. Per questa seconda iniziativa, non si andò molto oltre la definizione dei compiti, che furono approvati dalla Ministeriale di Bonn, il 19 giugno 1992, nell'ambito della "Dichiarazione di Petersberg" ma questi ultimi, non solo furono riportati nel successivo trattato di Maastricht, di cui parleremo tra breve, ma hanno anche "fatto scuola" grazie alla terminologia che fu usata per identificare i vari tipi di operazione.

Infatti, il documento prevedeva che "in linea di principio, queste (missioni) potessero spaziare dal *peacekeeping* e la gestione delle crisi, al *peace enforcement* e ad altre operazioni di combattimento, ma che, a parte questi compiti militari, la ERF potesse anche essere usata per operazioni di assistenza umanitaria; ad esempio, la sua capacità logistica sarebbe stata utile in caso di disastri naturali"<sup>7</sup>.

Poco dopo scoppiò la crisi in Jugoslavia, e – come abbiamo visto - la UEO, contrariamente a quanto scritto nella dichiarazione, si mise in concorrenza con la NATO, rinunciando quindi a fare da ponte tra l'Alleanza e l'Europa; la strada sembrava spianata per la creazione di una struttura di sicurezza europea, all'interno dell'UE, come era stato peraltro deciso, pochi mesi prima, al vertice UE di Maastricht, il 7 febbraio 1992.

Questo trattato, prevedeva tre pilastri, il primo dei quali costituito dall'accorpamento della CEE, della CECA e della CEEA tra loro, sotto l'egida della Commissione; il secondo fu denominato "Politica Europea di Sicurezza Comune" (PESC) e il terzo, riguardante gli Affari Interni e la Giustizia. La data per l'attuazione di questa riforma fu fissata al 1999, segno delle difficoltà che si erano dovute superare.

Il difetto della nuova struttura – e non ci voleva molto per capirlo – consisteva nel fatto che i pilastri non sono naturalmente portati a comunicare e collaborare tra loro, e vedremo tra breve alcuni esempi di questa difficoltà. Peraltro, era un passo avanti, malgrado le resistenze britanniche, nella direzione di tenere le capacità di difesa a sicurezza al di fuori della NATO.

Solo il vertice franco-britannico di Saint Malo del 3-4 dicembre 1998 diede il via libera alla creazione, nell'ambito della PESC, di una nuova struttura, denominata "Politica Europea di Difesa Comune" (PESD), che fu sanzionata dal Consiglio Europeo di Colonia, il 3-4 giugno 1999, proprio alla scadenza fissata a suo tempo. Bisogna, a questo punto, spiegare perché fu adottato, nei due casi della PESC e della PESD il termine "Politica", riduttivo rispetto ad altri, come "Struttura" o "Organizzazione": solo in questo modo, infatti, era stato possibile superare la riluttanza britannica, che temeva un'accelerazione del processo federativo europeo. Uno dei primi atti del nuovo "Pilastro" fu la stesura di un documento strategico, la "Strategia di Sicurezza Europea", (ESS) approvata il 12 dicembre 2003.

Ma cos'è un "Concetto Strategico"? Uno degli obblighi principali di ogni organizzazione di sicurezza collettiva è infatti quello di concordare periodicamente, fra gli Stati membri, quale approccio strategico debba essere seguito, nella situazione geopolitica che si sta vivendo, per far fronte alle minacce, ai rischi ed alle sfide che li potranno coinvolgere collettivamente, nel breve e nel medio termine.

<sup>7</sup> Ibid. pag. 90.

Questo tipo di documento, infatti, “fornisce la guida generale per lo sviluppo delle politiche di dettaglio e dei piani militari”<sup>8</sup>. Non deve, quindi, essere riscritto spesso, ma solo quando le circostanze esterne, oppure un radicale cambiamento dei rapporti di forza interni impongono una significativa revisione degli approcci da seguire, per salvaguardare gli “*Interessi Permanenti*” in comune.

Oltretutto, scrivere quelle poche paginette comporta uno sforzo enorme, di mesi se non di anni, data l’elevata posta in gioco per gli Stati membri, che sono quindi tenaci nel voler inserire gli aspetti che riflettono maggiormente i loro punti di vista, e vogliono che siano tenuti nel dovuto conto le loro preoccupazioni ed i loro interessi vitali.

Va detto che l’UE si è sempre trovata molto più a suo agio nel trattare i problemi di sicurezza, disponendo anche degli strumenti finanziari; questa esperienza nell’uso della leva economica si nota subito, all’inizio del suo documento del 2003, in cui anzitutto distingue tra le “*Sfide*” - che dipendono dal contesto storico in cui ci si trova, e possono essere risolte senza ricorso all’uso della forza - e le “*Minacce*”, frutto delle iniziative di chi ci vuole fare del male, mentre i “*Rischi*” sono i pericoli inerenti alla linea d’azione che si intende perseguire.

Dopo aver elencato quali sono le sfide e le minacce per l’Europa, l’UE si fissa tre “*Obiettivi Strategici*” e precisamente:

“- **Affrontare le Minacce**: la prima linea di difesa sarà spesso oltremare. La prevenzione dei conflitti e la prevenzione delle minacce non può iniziare troppo presto. A differenza della minaccia durante la Guerra Fredda, massiccia e visibile, nessuna delle minacce attuali è puramente militare, e nessuna può essere affrontata con mezzi puramente militari. L’Unione Europea è particolarmente ben equipaggiata per rispondere a queste situazioni con molte sfaccettature.

- **Costruire Sicurezza nel nostro Vicinato**: persino in un’era di globalizzazione, la geografia è ancora importante. È nell’interesse europeo che i paesi alle nostre frontiere siano ben governati. I vicini impegnati in violenti conflitti, stati deboli nei quali prospera il crimine organizzato, società con disfunzioni o popolazioni che aumentano fuori controllo alle frontiere, tutto ciò pone problemi all’Europa. L’area del Mediterraneo, in generale, continua ad attraversare seri problemi di stagnazione economica, irrequietudine sociale e di conflitti irrisolti;

- **Un Ordine Internazionale basato su di un Multilateralismo Efficace**: in un mondo con minacce globali, mercati globali e media globali, la nostra sicurezza e prosperità dipendono sempre più da un sistema multilaterale efficace. Lo sviluppo di una società internazionale più forte, istituzioni internazionali ben funzionanti e un ordine internazionale basato sulla legalità è il nostro obiettivo”<sup>9</sup>.

Si può notare, come prima cosa, il saggio gradualismo nell’affrontare i problemi che circondano l’Europa: partire dal vicinato è stata la mossa vincente dell’EU, dato l’indubbio successo della “*European Neighbourhood Policy*”, anche se la tentazione di spingersi lontano si è affacciata più di una volta in sede di attuazione, come dimostrato dalle missioni UE a Sumatra, in Congo e nel Ciad.

---

<sup>8</sup> NATO Handbook, 2001. pg. 42.

<sup>9</sup> EUROPEAN SECURITY STRATEGY. *A Secure Europe in a Better World*. 12 dicembre 2003, pagine 6-10.

Gli accenni sul fatto che la prima linea di difesa sia oltremare, insieme all'attenzione verso il Mediterraneo, sono sorprendenti in un'organizzazione che inizialmente aveva prestato attenzione solo allo strumento militare terrestre, per affrontare i problemi derivanti dalle instabilità esistenti nelle masse continentali: la dichiarazione del 2002 sull'"Esercito di 60.000 uomini, più le corrispondenti componenti aeree e navali" dimostrava infatti anche una scarsa familiarità con l'uso di queste ultime. Solo nel 2007 verrà infatti promulgata la "*Integrated Maritime Policy*", il primo passo verso la "riscoperta del mare" che ora è in pieno sviluppo nell'Unione.

Peraltro, il documento è forse il più valido mai promulgato da un'organizzazione di sicurezza collettiva, tanto che nel 2008, sotto la Presidenza francese, fu inizialmente deciso di riscriverlo, salvo poi a scoprire, leggendolo, che c'era poco o nulla da aggiungere, e ci si limitò a compilare un rapporto sul suo stato di attuazione. In questo rapporto vi fu inserita un'ottima strategia di sicurezza energetica, basata sulla diversificazione delle fonti di approvvigionamento – e in questo l'UE ha preceduto gli USA, che hanno inserito solo di recente lo stesso approccio nella loro "Strategia Nazionale di Sicurezza" - ma anche, purtroppo, una "perla", quando si affermò che "la pirateria è una nuova forma di criminalità organizzata"<sup>10</sup>.

Questo approccio minimalista sulla pirateria coltiva l'illusione tra i Paesi Membri e le opinioni pubbliche che questa sia solo una sorta di artigianato criminale a carattere locale, quando invece è chiaro - dai mezzi sempre più sofisticati di cui dispongono i pirati - che c'è qualcuno che li sponsorizza.

Inoltre, quest'affermazione si presta alla rivendicazione delle Guardie Costiere europee, che ambirebbero a uscire dalle acque sovrane per svolgere compiti sempre più ambiziosi, cui peraltro non sono preparate; in particolare, la successiva enfasi nei riguardi della "*Funzione di Guardia Costiera*" ha incrementato questa competizione inutile e dannosa tra queste e le Marine – da sempre dedite all'imposizione del Diritto Internazionale Marittimo in acque d'altura, con un ruolo riconosciuto anche dall'ultima Convenzione ONU di Montego Bay<sup>11</sup> – dimenticando che la pirateria si pone l'obiettivo di indebolire la forza economica dell'Occidente, da sempre basata sul commercio internazionale marittimo, e quindi costituisce una forma di conflitto, essendo uno strumento utile per quegli Stati che hanno delle finalità di tal genere.

L'attuazione di questi documenti non è stata semplice, per due motivi: il primo è che l'Europa non dispone di forze in grado di svolgere tutti i compiti che la ESS si prefigge. Il secondo problema è stato invece legato, fino a poco tempo fa, alla struttura UE su tre pilastri.

La difficoltà di dialogo con la Commissione ha portato, infatti, ad alcuni momenti di frizione, dovuti al solco profondo tra la componente "storica" dell'EU, la Commissione, ed il più recente Segretariato Generale, da cui dipendeva la PESD. Quest'ultimo, oltretutto, si ritrovava puntualmente ad avere fondi estremamente limitati, per effetto della riluttanza del Parlamento Europeo a concedergli le risorse richieste per le operazioni militari, mentre la Commissione, di fatto, ha sempre nuotato in una pur relativa abbondanza.

Quest'ultima, oltretutto, era estremamente gelosa delle sue prerogative, reagendo con forza ogni qualvolta essa sospettasse un'invasione di campo da parte del Segretariato Generale. Questo è accaduto, in primo luogo, nel caso del "*Soccorso Umanitario*":

---

<sup>10</sup> EU. *Report on the Implementation of the European Security Strategy*. 11 dicembre 2008, pag. 8.

<sup>11</sup> UNCLOS, Art. 107.

nell'ambito dei già citati "*Headline Goals*", infatti, la ESDP aveva inserito questo tipo di azione tra i cosiddetti "*Scenari Illustrativi*", memore di quanto era stato deciso in sede UEO.

In questa pianificazione vi era oltretutto una logica, dato che le forze militari apportano, in caso di calamità, cinque contributi essenziali, costituiti dal **Genio Militare**, con le sue capacità di movimento terra e di ricostruzione rapida delle comunicazioni viarie e aeroportuali, dall'**accesso dal mare**, mediante le forze anfibe, dagli **ospedali da campo**, dalla **gestione della sicurezza** nella zona colpita, e dal **trasporto aereo**, sia quello a lungo raggio (orizzontale), sia il cosiddetto "*trasporto verticale*", mediante elicotteri, all'interno dell'area colpita.

Quando però la PESD passò dalla fase di pianificazione all'emanazione di un concetto operativo, la Commissione intervenne, dichiarando che la materia era di sua esclusiva competenza, e che essa si riservava di chiedere, volta per volta, i concorsi ritenuti necessari. Se si pensa che la NATO, in Pakistan, ha svolto in quattro mesi più di quanto le ONG abbiano fatto nell'intero anno successivo, si può notare quanto autolesionistica fosse questa posizione.

Inoltre, quando fu raggiunto un accordo tra La PESD e l'ECOWAS (l'Organizzazione di Cooperazione Economica dell'Africa Occidentale) sulla distruzione delle armi leggere (SALW), la Commissione fece addirittura ricorso all'Alta Corte di Giustizia. Quest'ultima, anziché notare che tali competenze della Commissione erano state definite in epoca antecedente la costituzione della ESDP, e necessitavano quanto meno di una riconsiderazione, raggiunse un verdetto favorevole alla prima, bloccando così un accordo che avrebbe permesso di ridurre i pericoli di quest'area, che ora, come noto, è la base avanzata del traffico di droga diretto dall'America centro-meridionale verso l'Europa.

Questo contenzioso portò ogni organismo EU a stare ben attento a non invadere il campo altrui, malgrado ogni gestione delle crisi, come si è visto, richieda sinergie e collaborazione orizzontale fra i vari attori dell'Unione: l'imminenza della "Ristrutturazione di Lisbona", poi, non fece che accentuare questa incomunicabilità, con ogni attore chiuso a riccio nel proprio ambito di stretta competenza, in attesa dell'uragano che avrebbe travolto un cospicuo numero di poltrone.

L'ultimo problema interno all'EU era costituito dalla difficoltà di creare sinergie all'interno della stessa PESD: benché, infatti, fosse stata teorizzata la necessità di compiere operazioni miste fra civili e militari, i due enti preposti, lo Stato Maggiore Militare Europeo (EUMS) e la *Civilian Planning and Conduct Capability* (CPCC) hanno avuto seri problemi a collaborare; questo fenomeno era favorito dalla maggiore disponibilità di fondi per "operazioni civili", che il CPCC voleva gestire in totale autonomia. Il fatto che l'ESDP abbia condotto 15 operazioni civili e solo 5 militari è un indice di tale situazione.

Peraltro, anche in occasione della preparazione dell'ultima operazione civile EU in Kosovo, la cellula di pianificazione civile-militare dell'EUMS, all'epoca retta da un nostro generale, aveva dimostrato appieno la sua validità, tanto da meritare riconoscimenti unanimi. Il risultato, peraltro, è stato il suo inserimento alle dipendenze del *Crisis Management and Planning Directorate* (CMPD), responsabile della Direzione politica delle crisi, separandola quindi dall'EUMS, in attuazione del Trattato di Lisbona.

In effetti, si è tentato di risolvere questo problema con la creazione, nel trattato, della figura del Vice Presidente della Commissione, che è anche l'Alto Responsabile della Politica Estera e della Sicurezza; da questa figura dipende il cosiddetto "*External Action Service*",

che riunisce sotto la stessa persona, oggi Lady Catherine ASHTON, sia la Direzione Generale Affari Esterni della Commissione, sia la PESD, il cui nome è stato cambiato in *“Politica Comune di Sicurezza e Difesa”* (PCSD). Non ci si deve meravigliare che Lady ASHTON sia poco attiva in campo internazionale, intenta com'è a fondere le due strutture! La lunga storia dei contenziosi tra Commissione e PESD, che abbiamo visto, dà l'idea di quanto sia difficile farle andare d'accordo.

Ma, prima di concludere, è necessario accennare alle novità che il Trattato di Lisbona introduce, in termini di obblighi di reciproca assistenza tra Stati Membri. Va citato anzitutto l'Articolo 42, in cui, oltre a prevedere l'unanimità dei consensi in caso di decisioni se intraprendere o meno azioni militari, viene stabilito che *“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'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite. Ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri”*.

Appare evidente come questa norma ripeta quella dell'UEO, prevedendo la clausola automatica di assistenza, in caso di aggressione, ben al di là di quanto previsto dalla NATO. Questo è inevitabile per un'Unione, altrimenti essa perderebbe la necessaria compattezza, laddove gli altri Stati potessero godere di discrezionalità negli aiuti in caso di attacco al territorio: naturalmente, non sarebbe facile per l'UE garantire alcuni Stati membri, come ad esempio i Paesi Baltici, in caso di aggressione russa!

Il successivo Articolo 43, poi, fissa le missioni nei seguenti termini: *“Le missioni di cui all'articolo 42, paragrafo 1, nelle quali l'Unione può ricorrere a mezzi civili e militari, comprendono le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di consulenza e 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. Tutte queste missioni possono contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche tramite il sostegno a paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio”*.

Si tratta, come si può notare, di un ventaglio di missioni abbastanza ampio, ma che non comprende tutti i casi possibili; in questo, si nota l'influenza dei Paesi neutrali, come la Svezia, l'Austria e l'Irlanda, da sempre riluttanti a svolgere missioni “muscolari” in giro per il mondo.

Viene infine l'Articolo 222, che tratta le questioni delle calamità, naturali o provocate dall'uomo, e degli attacchi terroristici: *“L'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo. L'Unione mobilita tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli Stati membri. Se uno Stato membro subisce un attacco terroristico o è vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo, gli altri Stati membri, su richiesta delle sue autorità politiche, gli prestano assistenza. A tal fine gli Stati membri si coordinano in sede di Consiglio”*.

Questa clausola, detta “della Solidarietà”, è forse la più importante, dato che prevede un aiuto automatico, come nel caso di un attacco militare, anche per disastri naturali o provocati dall'uomo, specie da terroristi. L'aspetto interessante è che solo in questo articolo si parla di uso delle forze armate per fini interni, sia pure limitatamente a missioni ben delimitate: nei secoli, le forze armate dei vari paesi europei sono state impiegate per



reprimere moti e tumulti, cosa che l'Europa non vuole in linea di principio, avendo stabilito una ben netta linea divisoria tra i ruoli delle cosiddette "*Law Enforcement Agencies*" (LEA) e quelli degli strumenti militari.

In conclusione, l'Europa della Sicurezza e Difesa è ancora un cantiere in costruzione, nel quale sono appena state gettate le fondamenta. Ora manca "solo" la costruzione di uno strumento militare coeso, sulla cui struttura vi sono ancora notevoli divergenze di opinione, ma non solo: l'Europa dovrà compiere uno sforzo economico per dotarsi di quelle capacità che le mancano, malgrado la crisi finanziaria.

Voi direte che, in tempi di magra, bisogna ridurre lo strumento militare. Questo è senz'altro vero sul piano numerico, ma bisogna ricordare che uno dei provvedimenti che il Presidente ROOSEVELT prese nell'ambito del "*New Deal*" fu un programma di costruzioni navali e di aerei, e i nuovi mezzi furono pronti appena in tempo per poter combattere il Giappone. Il mondo procede alla sua velocità, e non sta ad aspettare chi sia in ritardo!