

DOCUMENTI IAI

I RAPPORTI POLITICI UEO-NATO E I MECCANISMI DELL'ESDI

di Stefano Silvestri

Documento preparato nell'ambito del progetto di ricerca
sulla Presidenza italiana dell'Ueo

IAI9844

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

I RAPPORTI POLITICI UEO-NATO E I MECCANISMI DELL'ESDI

di Stefano Silvestri

1. Premessa

La definizione e lo sviluppo di una Identità europea nel campo della sicurezza e della difesa (Esdi) sono tutt'ora incerti. La volontà politica di arrivare ad un tale risultato è stata solennemente riaffermata più volte ed è contenuta sia nel Trattato di Maastricht che in quello di Amsterdam, oltre ad essere divenuta l'obiettivo dichiarato dell'Ueo e ad essere stata accettata esplicitamente anche dall'Alleanza Atlantica nel Comunicato Finale del Consiglio Atlantico di Berlino del 3 giugno 1996.

La lettura dei documenti prodotti dall'UE, dall'Ueo e dalla Alleanza Atlantica stabilisce i confini e i criteri generali di tale Esdi:

1. Essa è collegata all'UE ed in particolare al Consiglio Europeo che può stabilire l'attivazione di azioni comuni attraverso l'Ueo o autonomamente. Pur essendo distinta dalla Politica Estera Comune dell'UE essa è ad essa naturalmente collegata sia perché ha lo stesso punto di riferimento istituzionale (il Consiglio Europeo e il Consiglio dei Ministri), sia perché, con il Trattato di Amsterdam, vengono stabiliti alcuni altri collegamenti operativi tra gli organismi dell'Ueo e quelli dell'UE, in particolare con il Segretariato, con la struttura di Politica Estera e con la Commissione.
2. Dal punto di vista dell'UE, l'Esdi, come realtà operativo-militare, si colloca nell'Ueo che, con apposite dichiarazioni annesse ai Trattati di Maastricht e di Amsterdam, assume questo compito. Tuttavia non è detto che tutta l'Esdi sia nell'Ueo, visto che l'UE ha, e rivendica, ad esempio, sue proprie competenze e ruoli per quel che riguarda gli aspetti economici e civili delle operazioni di pace, i rapporti con le Ngo, eccetera.
3. Nell'assumere tale compito l'Ueo chiarisce come il suo collegamento politico con l'UE conviva con il suo collegamento operativo con la Nato. In particolare l'Ueo si identifica come "elemento essenziale per lo sviluppo dell'Esdi nell'ambito Nato". Il che però lascia aperta la possibilità che l'Esdi nella Nato potrebbe essere qualcosa di diverso dall'Ueo, anche se in rapporto con essa.
4. A sua volta la Nato, riconosciuta nel 1996 l'opportunità di sviluppare una Esdi nell'ambito dell'Alleanza, si è concentrata sull'obiettivo di acquisire una crescente flessibilità operativa per svolgere le cosiddette "nuove missioni", (che non discendono direttamente dall'art. 5 del Trattato di Washington). Alcune di tali missioni potrebbero anche essere "guidate" dall'Ueo, ma ciò non è essenziale né richiesto. Per svolgere tali missioni, la Nato ha elaborato, a partire dal Vertice Atlantico di Bruxelles del gennaio 1994, il concetto delle Cjtf (Combined Joint Task Forces), che può essere adattato anche all'ipotesi di uno sviluppo dell'Esdi e/o di una cooperazione con l'Ueo.
5. L'Ueo, da parte sua, aveva elaborato sin dal 1992 una sua ipotesi di missioni non-articolo 5, immaginando, nel Comunicato di Petersberg di quell'anno, di poter distinguere missioni più "europee" (umanitarie, di *peace-keeping* eccetera) rispetto a quelle più "transatlantiche" (missioni ex-articolo 5). Ciò ha spinto in particolare

l'Ueo anche verso l'organizzazione e la gestione di missioni non strettamente militari (come ad esempio quella di polizia a Mostar o quella di sorveglianza del Danubio durante l'embargo alla Serbia-Montenegro).

6. Tutte e tre queste organizzazioni (UE, Ueo e Nato) secondo i loro specifici tempi e modi, stanno tentando di accrescere le loro competenze ed abilità per gestire il nuovo quadro delle crisi e della sicurezza internazionale. In particolare, l'UE, in seguito alle decisioni prese dalla Conferenza di Amsterdam, sta rafforzando le sue capacità di analisi, previsione e gestione di politica estera, anche attraverso la creazione di una speciale Unità di pianificazione e allarme. L'Ueo, da parte sua, sta rafforzando le sue capacità amministrative e gestionali in campo militare, sia grazie ad una nuova struttura di Quartier Generale dell'Ueo che ad un intensificarsi dei lavori dei Capi di Stato Maggiore della Difesa (Chods) che del Gruppo dei loro delegati militari (Mdg). La Nato infine ha elaborato una nuova organizzazione dei suoi comandi operativi più rispondente alle nuove esigenze politiche e sta sperimentando il concetto delle Cjtf.
7. I trattati e le decisioni dei Capi di stato e di governo e dei ministri hanno stabilito la necessità di stretti rapporti tra UE ed Ueo da un lato e tra Ueo e Nato dall'altro. Non esiste invece un analogo rapporto diretto tra UE e Nato, lasciando così aperta la base di un immaginario triangolo. Per di più, ambedue i lati esistenti sono concepiti in modo tale che l'Ueo, pur restando una organizzazione indipendente dalle altre, è tributaria di ambedue nei loro rispettivi campi di competenza primaria: quello politico ed economico dell'UE e quello militare (e politico) della Nato.

Quanto sopra sommariamente delineato indica l'esistenza di uno schema di sviluppo dell'Esdi, piuttosto complesso sia istituzionalmente che operativamente, basato su una progressiva realizzazione delle potenzialità militari, operative e di comando dell'Ueo, nonché su una cooperazione a doppio binario tra l'Ueo e l'UE da un lato e tra l'Ueo e la Nato dall'altro. Tuttavia la cosa è tutt'altro che ben definita, richiede ancora molta attenzione e potrebbe semplicemente rivelarsi troppo complessa per funzionare o per essere di una qualche utilità pratica.

2. UE, Ueo e Nato

In effetti, il primo problema è che non esiste, né sembra in via di definizione, una diversificazione dei ruoli tra le tre organizzazioni in questione. Così, ad esempio, la Nato non ha mai accettato di confinare il suo ruolo unicamente alle missioni ex-articolo 5, né tanto meno ha accettato l'idea di delegare all'Ueo, o all'UE, lo sviluppo concreto di una Esdi. In realtà la decisione chiave venne presa già nel 1992, prima ancora dello sviluppo dei molti discorsi circa l'Esdi o le Cjtf, quando la Nato ha inviato in Bosnia il quartier generale del Northag (Northern Army Group), appena sciolto come Comando subordinato principale della Nato, per guidare le operazioni di pace nell'ex-Jugoslavia. In tal modo, essa ha sia attuato la prima Cjtf *ante-litteram*, sia stabilito il principio di poter condurre da sola, senza l'Ueo o l'UE, missioni non articolo 5, del tipo di quelle elencate a Petersberg dall'Ueo.

Eguale, la ragion d'essere dell'Ueo non può essere limitata alle sole missioni "di Petersberg", ignorando completamente l'art. 5 del Trattato di Bruxelles. Vero è che, ai fini difensivi ex art. 5, l'Ueo ha delegato ogni responsabilità operativa alla Alleanza Atlantica, tuttavia questo non diminuisce l'importanza dell'impegno

politico contenuto nel Trattato (che è anche più esplicito e stringente di quello contenuto nell'art. 5 del Trattato di Washington). Tant'è che proprio l'esistenza dell'art. 5 del Trattato Ueo è stata sinora citata come una delle ragioni di fondo per le quali, secondo alcuni governi, non era opportuno che il Trattato di Bruxelles venisse fuso nel Trattato dell'Unione Europea. In realtà, le motivazioni addotte, apparentemente diverse, sono fundamentalmente convergenti. Vi sono coloro che ritengono che la piena fusione dell'Ueo nell'UE entrerebbe fatalmente in contraddizione con la Nato, creando un blocco politico-militare europeo nell'Alleanza Atlantica inaccettabile per gli Stati Uniti, e quindi anche pericoloso per la stessa sicurezza europea. Vi sono d'altra parte alcuni Paesi che hanno aderito all'UE, ma non all'Ueo poiché temono che quest'ultima li renderebbe anche membri (sia pure indiretti) della Nato. L'Austria, la Finlandia e la Svezia, in particolare, hanno sottolineato la loro volontà di sviluppare una Esdi, a partire dall'Ueo, che sia però ben separata dalla Alleanza Atlantica. La comune percezione sembra essere dunque quella che una effettiva identità tra Ueo ed UE avrebbe senso solo se distinta dalla Nato, mentre l'attuale scelta di sviluppare l'Esdi nella Nato comporterebbe anche come conseguenza la mancata integrazione UE-Ueo.

Questa comune percezione (sia di coloro che la vorrebbero, sia di coloro che la temono) non è necessariamente vera. Non si capisce perché un'UE unita sul piano militare, con un mercato unico degli armamenti, con Forze Armate molto più standardizzate e integrate, caratterizzata da una netta diminuzione delle sovrapposizioni di spesa e organizzative tra le singole nazioni, in grado di assumersi maggiori oneri e di prendere più efficacemente le decisioni in modo unitario, dovrebbe ergersi contro la Nato o dovrebbe essere percepita dagli Usa come una minaccia od un ostacolo ai suoi interessi strategici. Il risultato di una simile identità di difesa europea sarebbe molto probabilmente del tutto opposto, e tenderebbe ad accrescere la cooperazione transatlantica secondo le linee già sperimentate nella Nato. L'esperienza delle cooperazioni bilaterali e multilaterali europee in questi anni ha chiaramente mostrato come la stessa integrazione operativa delle Forze Armate europee in formazioni come l'Eurocorpo, l'Eurofor eccetera, o in missioni multilaterali ad hoc, come Alba, sarebbe stata impossibile o molto più difficile se non fosse avvenuta secondo gli standard e le procedure della Nato, e se quindi non fosse stata con essa pienamente compatibile. Non vi sono quindi né prove né sospetti che possano accreditare una visione negativa della futura cooperazione transatlantica, anche se l'Esdi dovesse svilupparsi al di fuori della Nato. L'idea che "so long as the Weu exists, Nato does not need to split itself in two to accommodate the European urge for a separate defense identity"¹ riflette esattamente i timori e i preconcetti di cui parliamo, ma rischia di essere fortemente debilitante sia per la Nato che per l'Ueo, che soprattutto per il futuro dei rapporti euroamericani. È una soluzione diplomatica di breve termine, del tutto instabile, che non potrà che evolvere o in un senso che alcuni europei potrebbero ritenere troppo favorevole alla Nato o in un senso che gli americani potrebbero ritenere troppo favorevole all'UE. È bene quindi anticipare i tempi e cercare un equilibrio più ragionevole.

¹ *Weu's Place in European Security and Integration*, presentazione dell'Iss-Ueo al Seminario Liia/Kas a Riga, il 6.12.97, citata da S. De Spiegeleire in *From Mutually Assured Debilitation to Flexible Response*, paper ISS-Ueo 14.3.98.

In realtà, l'unica ragione che sembra militare a favore di un tale pessimismo non è nella visione di una Esdi compiuta e funzionante, ma nei problemi che potrebbero porsi all'Alleanza Atlantica durante il periodo (presumibilmente lungo) di istituzionalizzazione e di avvio dell'Esdi: un periodo in cui l'Europa non presenterebbe ancora nessuno di quei vantaggi che abbiamo prima elencato (e che certo sarebbero apprezzati anche nel rapporto transatlantico) ma si limiterebbe di fatto a rendere più oneroso e difficile il sistema decisionale atlantico e forse anche ad esaltare le differenze di percezione tra Europa e Stati Uniti.

Non bisogna tuttavia dimenticare che anche l'UE ha già assunto, e ancora più assumerà in futuro, responsabilità e compiti di sicurezza in senso largo e di *peace-keeping* (o, più specificatamente, di *peace-building*). L'impegno dell'UE in Bosnia, così come la dimensione di sicurezza del partenariato euro-mediterraneo, sono segnali confermati dalla lettera e dallo spirito del Trattato di Amsterdam e dalle decisioni di rafforzamento delle capacità gestionali e previsionali dell'UE nel campo della politica estera e delle crisi. Anche senza l'Ueo, dunque, e senza la definizione di una politica di difesa comune europea, l'UE è già presente in questa dimensione, pur sottolineandone gli aspetti economici e politici.

Evidente quindi è l'interesse di precisare al meglio i rapporti tra le tre organizzazioni, non solo per quel che riguarda eventuali azioni comuni in campo militare, ma più in generale, nella definizione di una strategia e di un approccio coerente, anche se formalmente distinto, di fronte alle varie situazioni di crisi o di intervento. L'attuale approccio delle tre organizzazioni, volto a definire le procedure e i passaggi necessari per elaborare azioni comuni europee (UE e/o Ueo) che utilizzino risorse della Nato, è quindi solo un primo passo iniziale nella giusta direzione, ma non può in alcun modo essere ritenuto sufficiente, poiché si concentra su una fattispecie particolarmente limitata e ben definita, che potrebbe anche non verificarsi mai, ed ignora invece tutti gli altri momenti, molto più numerosi e sostanziali, in cui un effettivo coordinamento a tre sarebbe di estrema utilità (e talvolta essenziale). Le recenti consultazioni sulla crisi del Kosovo, ad esempio, avvenute nell'ambito ristretto ed extra-istituzionale del Gruppo di Contatto, avrebbero potuto avere un impatto immediato e più significativo se fossero riuscite subito a proporre quello che inevitabilmente dovrà essere la loro conclusione finale, e cioè un approccio convergente e multidimensionale di tutte queste organizzazioni. La necessità di sgombrare il terreno della cooperazione transatlantica da eventuali contrasti politici, quali quelli sulla politica delle sanzioni, sulla risposta da dare all'India o al Pakistan eccetera, è stata discussa nel quadro più o meno occasionale del G-8, ma interessa direttamente il cuore dei rapporti euro-americani e dovrebbe quindi portare anche ad un approccio istituzionale più articolato, continuo e formalizzato.

In conclusione, le valutazioni e i suggerimenti relativi all'Ueo e al suo ruolo nella creazione dell'Esdi, dovranno essere esaminati avendo ben presente quest'ottica più ampia, ad evitare che l'intero processo si riduca ad una serie di meccanismi burocratici di modesto interesse e probabilmente di impatto effettivo ancora più modesto.

La cosa è tanto più necessaria in quanto, in ambito Nato, si stanno verificando alcune evoluzioni operative e strutturali che, pur non contraddicendo formalmente quanto affermato nei Trattati di Maastricht e di Amsterdam e nelle annesse dichiarazioni dell'Ueo, stanno sviluppando una realtà operativa flessibile che

prescinde completamente sia dall'Ueo che dall'Esdi. Essa potrebbe teoricamente essere utilizzata dall'Ueo, naturalmente, ove vi fosse il consenso del Consiglio Atlantico in tal senso, ma ci si può domandare perché mai ciò dovrebbe avvenire. Se da un lato ciò sembra semplificare il problema militare ed operativo di impegnare forze Nato in missioni di "nuovo tipo", non articolo 5, d'altro lato ciò pone il problema della effettiva credibilità dello sviluppo di una Esdi, così come concepita nei Trattati dell'UE.

3. Cjtf

Lo sviluppo più interessante è quello relativo alla istituzione di meccanismi per la creazione di specifiche Cjtf, in grado di consentire una sorta di geometria variabile delle operazioni Nato, e quindi anche coerente con il possibile sviluppo di una Esdi in ambito Nato. Tuttavia dobbiamo sottolineare che il concetto delle Cjtf, pur essendo compatibile con lo sviluppo dell'Esdi, non lo prevede né è strettamente legato ad esso. Al contrario, secondo l'Alleanza, tale concetto è semplicemente lo sviluppo logico del progressivo adattamento delle strutture militari alleate alla nuova situazione strategica e ai nuovi compiti. Si tratta di un concetto elaborato e sponsorizzato dagli Stati Uniti, che ha motivazioni proprie (tra l'altro anche in termini di possibile compressione o controllo delle esigenze e delle spese, tenendo nel debito conto le importanti riduzioni subite dai bilanci nazionali della Difesa di molti Paesi della Nato, nonché in termini di *Partnership for Peace*) e che viene già di fatto sperimentato in Bosnia per una missione unicamente Nato. Esso quindi ha certo il vantaggio aggiuntivo di consentire un più facile sviluppo di una Esdi nell'ambito della Nato, ma non è stato concepito per questo bensì per assicurare il mantenimento di un controllo centralizzato dell'Organizzazione sulle risorse dell'Alleanza anche quando esse vengano frazionate per esigenze operative o politiche (il principio delle forze "separabili, ma non separate").

Quanto all'Ueo, l'esperienza di questi ultimi anni ha mostrato come essa venga attivata per operazioni di supporto di un livello molto inferiore a quello delle stesse missioni umanitarie o di *peace-keeping*, come ad esempio le operazioni delle forze di polizia a Mostar o l'aiuto all'addestramento della polizia albanese. Quando si è trattato di organizzare una missione militare ad hoc, in Albania, senza la partecipazione diretta della Nato, non si è avuta neanche una operazione Ueo né il tentativo di applicare il principio delle Cjtf ad una operazione a guida europea.

4. Flow Charts

Rimane comunque in vita l'ipotesi, prevista nella dichiarazione Ueo annessa al Trattato di Amsterdam, per cui l'Ueo dovrebbe progressivamente sviluppare legami operativi con la Nato per la pianificazione, la preparazione e la conduzione di operazioni che utilizzino le capacità e i mezzi della Nato sotto il controllo politico e la direzione strategica dell'Ueo. A tal fine, le due organizzazioni stanno elaborando un set di procedure decisionali interrelate (che dovranno essere adeguatamente sperimentate in apposite esercitazioni, la prima delle quali sembra essere prevista per l'anno Duemila) che definisce i rapporti reciproci. Tale set procedurale (che ha

assunto la forma di una *Flow-chart*) è molto dettagliato (prevede una quarantina di passaggi), ma anche flessibile, nel senso che, almeno in teoria, alcuni di questi passaggi potrebbero essere condensati o unificati, a seconda delle esigenze di gestione della crisi.

A prescindere dai singoli passaggi, la sostanza della procedura proposta è nel tentativo di mantenere il più a lungo possibile il pieno controllo della situazione sia nell'ambito del Consiglio Atlantico e dei Comandi Nato che nell'ambito del Consiglio Ueo e del comando operativo europeo, frazionando nel tempo la decisione formale di affidare all'Ueo risorse militari della Nato in modo tale che il Consiglio Atlantico (ed i Comandi Nato) possano valutare nei dettagli tutti gli obiettivi, i tempi e le risorse che l'Ueo intende mobilitare nonché gli obiettivi che intende raggiungere e le strategie operative che intende utilizzare. Solo al termine di questo esame, in cui le strutture della Nato avranno un'importante voce in capitolo, il Consiglio Atlantico darà il suo assenso finale alla utilizzazione di risorse Nato.

Questo schema è confermato anche dal parallelo esercizio procedurale condotto dall'Ueo con l'UE e dalla relativa *Flow-chart* attualmente in via di elaborazione da parte di queste due organizzazioni. In questo caso l'esercizio ha una maggiore pregnanza, in quanto si riferisce alla applicazione di un articolo del Trattato dell'UE, il J4/17, che prevede l'incarico da parte dell'UE all'Ueo dello svolgimento di azioni comuni (i "compiti di Petersberg") decise dall'UE. Anche in questo rapporto tra le due organizzazioni non sembrano esservi dubbi sul fatto che è il Consiglio dell'Ueo a dipendere da quello dell'UE e non viceversa (il fatto che, in caso di crisi, il Consiglio dell'Ueo possa decidere di investire il Consiglio dell'UE perché prenda le opportune decisioni, ne è una conferma). Soprattutto è evidente il ruolo di massima direzione politica che potrà (e, specie nei casi di maggior rilievo, dovrà) essere assunto dal Consiglio Europeo dei capi di stato e di governo, che è parte integrante dell'UE.

L'esame di questi schemi procedurali pone alcuni delicati problemi. Uno di essi, che riguarda il rapporto Ueo-Nato, è quello del valore effettivo delle risorse che la Nato potrà fornire all'Ueo a fronte della complessità della procedura da intraprendere e soprattutto a fronte della intrusività a senso unico che essa presuppone, della Nato sull'Ueo. E poiché è evidente che tali risorse saranno tanto più necessarie se saranno risorse americane (anche perché quelle europee, anche se presenti nella Nato, sono comunque già nella piena disponibilità degli europei), si tratta in pratica di una procedura che consente agli Stati Uniti, attraverso la Nato, di partecipare direttamente al processo decisionale europeo, anche quando la Nato non fosse direttamente impegnata (se non come fornitrice di servizi o risorse).

Tale problema diviene ancora più delicato se si considera che la richiesta dell'Ueo potrebbe derivare dalla necessità di svolgere un'azione comune dell'UE. In tal caso infatti ci si potrebbe trovare nella scomoda situazione di decisioni prese al massimo livello decisionale europeo (Consiglio Europeo) rimesse in discussione da una procedura di consultazione Ueo-Nato di livello politico molto più basso, in cui la stessa Ueo sarebbe costretta a svolgere un ruolo di camera di compensazione e mediazione indiretta ed impropria tra gli Stati Uniti e il vertice politico europeo. In assenza di una sede diretta di alta consultazione politica euro-americana diversa dal Consiglio Atlantico (a meno che il Consiglio Atlantico non si riunisca esso stesso a livello dei Capi di stato e di governo), ciò potrebbe in realtà causare molti più problemi di quanti non sia supposto risolverne.

La soluzione di tali problemi richiederà quindi inventività e moderazione sul piano politico e istituzionale da parte di tutte le organizzazioni coinvolte e suggerisce sin da ora *un approccio estremamente flessibile alla procedure suggerite dalle Flow-charts*, ad evitare che esse divengano una gabbia procedurale troppo rigida e funzionalmente inadatta a gestire problematiche politiche di questa ampiezza e delicatezza. Se è evidente come la natura specifica delle risorse militari che potranno essere richieste alla Nato (e agli Usa) richiede una notevole precisione e un certo grado di formalismo, è anche chiaro come sia necessario, in una situazione istituzionale e politica ancora in piena evoluzione, lasciare ampio spazio alla sperimentazione e alla individuazione di soluzioni ad hoc, caso per caso, proceduralmente innovative.

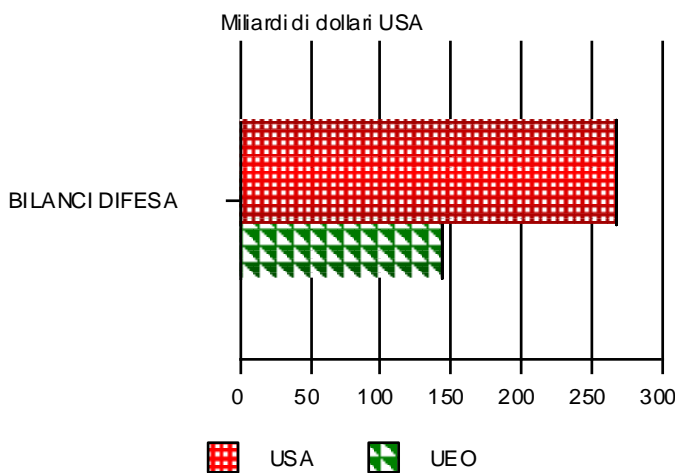
5. Il D/Saceur

Un elemento di notevole importanza, che potrebbe facilitare l'intero processo, sembra essere quello del ruolo effettivo che potrà svolgere il D/Saceur (il vice-comandante della Nato in Europa: un ufficiale di nazionalità europea, a differenza del Saceur, di nazionalità americana). Il sostanziale fallimento della posizione difesa dalla Francia prima del Vertice di Madrid, di una maggiore europeizzazione dell'Alleanza anche sul piano dei maggiori comandi, ha in qualche modo reso più emblematica la posizione del più alto comandante europeo nella struttura Nato, che è appunto il D/Saceur. Esso può oggi essere visto come il comandante (europeo) cui fare riferimento circa l'attivazione delle Cjtf ed eventualmente come responsabile operativo di operazioni Esdi o Ueo. Tale figura, se adeguatamente supportata e consolidata potrebbe costituire lo snodo necessario, ed oggi mancante, per l'attuazione di operazioni Cjtf a conduzione Ueo. Essa tuttavia continuerebbe a dipendere dal Saceur e non avrebbe (come ad esempio era stato proposto da alcuni studiosi americani²) la dignità propria di Comandante strategico europeo dell'Alleanza. Il rischio è che, col passare del tempo, e forse anche a causa del mancato pieno reinserimento della Francia nella struttura dei comandi Nato, anche questo sviluppo più modesto di un D/Saceur delegato alle Cjtf e all'Ueo possa perdere di consistenza e significato.

È quindi opportuno seguire da vicino lo sviluppo di questo dossier, anche tenendo conto del fatto che, non a caso, i documenti dell'Ueo tendono ad esaltare ed accrescere le funzioni del D/Saceur, individuandolo come il responsabile delle Cjtf della Nato, prevedendo la sua possibile nomina come comandante operativo di missioni Ueo e in genere considerandolo come il raccordo naturale, in campo militare, tra Ueo e Nato. Ciò avrebbe il vantaggio di trasformare di fatto il D/Saceur nel principale responsabile militare europeo di missioni tipo Petersberg che, con un semplice accordo di "doppio cappello", potrebbe esercitare tali funzioni sia nel caso di una collaborazione Ueo-Nato che nel caso di missioni unicamente Ueo. Tuttavia la Nato, da parte sua, non ha ancora precisato i compiti del D/Saceur. *È evidente che se essi non corrispondessero a tali aspettative europee ciò potrebbe rendere più difficoltoso tutto l'esercizio.*

² James A. Thompson, «A New Partnership, New Nato Military Structures», in David C. Gompert e F. Stephen Larrabee (ed.), *America and Europe, a Partnership for a New Era*, Cambridge University Press, UK, 1997, pp. 79-103.

Bilanci della Difesa 1997



Un altro sviluppo importante è la previsione di una crescente e continua cooperazione tra i vari organismi militari, di pianificazione, logistici, di intelligence eccetera delle tre organizzazioni. Anche qui il limite è costituito dal fatto che tali rapporti si stanno stringendo tra Ueo ed UE da un lato ed Ueo e Nato dall'altro: la mancanza di un rapporto diretto UE-Nato non può che costituire un fattore di confusione nelle comunicazioni (e forse anche un ostacolo alla libera e tempestiva circolazione delle informazioni rilevanti e necessarie). Idealmente quindi, per

compensare almeno in parte tale mancanza, bisognerebbe puntare ad *istituire alcune strutture, che in un primo tempo potrebbero essere anche informali, per l'analisi di situazioni particolari, supportate da tutte e tre le organizzazioni.*

6. Bilanci della Difesa: Stati Uniti e Paesi appartenenti all'Ueo

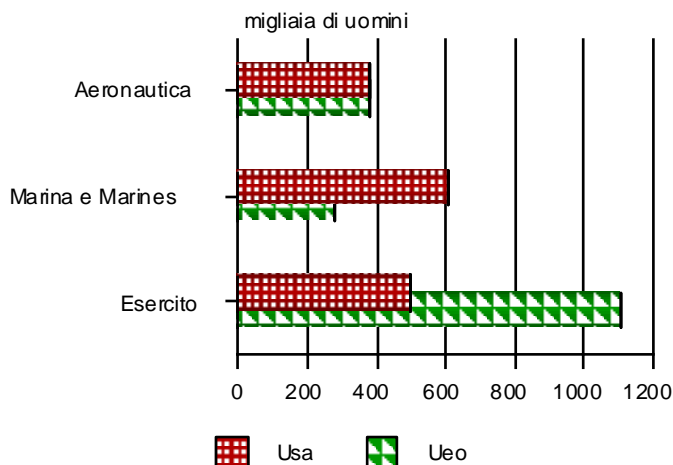
Infine, è necessario esaminare con maggiore cura quali siano le reali capacità militari autonome europee, così da individuare con precisione quali siano le risorse mancanti (che sarebbero invece a disposizione della Nato) e quale sia il loro peso specifico: solo in questo modo infatti si potrà in ultima analisi procedere ad un accordo equilibrato ed utile anche in ambito Nato.

Quest'ultimo punto è più complesso di quanto non appaia superficialmente. Le capacità militari europee non sono trascurabili, specie se rapportate alla maggior parte dei possibili scenari di crisi e alle missioni indicate dal documento di Petersberg. Il vero limite europeo non è tanto negli uomini o nei mezzi militari quanto nelle capacità finanziarie:

È evidente come i Paesi Ueo abbiano un tasso di spesa e quindi anche di capitalizzazione delle loro Forze Armate molto inferiore a quello degli Stati Uniti. Ciò spiega però solo in parte la dipendenza europea dagli americani. In effetti gli Usa, dovendo proiettare le loro forze in aree molto lontane, sono costretti ad assumersi spese logistiche, di trasporto e di controllo e difesa delle grandi linee di comunicazione, del tutto sproporzionate e certamente infinitamente superiori a quelle che dovrebbero affrontare i paesi Ueo ove decidessero di svolgere un ruolo militare più attivo nell'area del Mediterraneo-Medio Oriente o nei Balcani. D'altro lato, le carenze europee sono accresciute dal fatto che le loro spese per la difesa, che qui, per comodità, abbiamo presentato come un tutto unico, sono in realtà frazionate in una serie separata di bilanci della Difesa, con un'incredibile quantità di duplicazioni e quindi anche di sostanziale spreco di risorse.

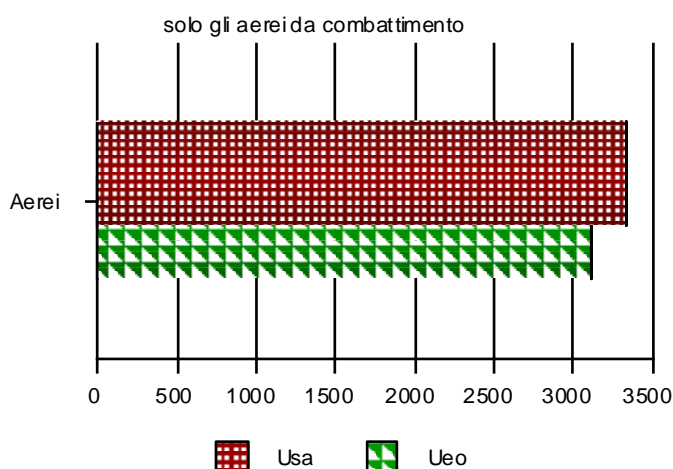
La situazione è tuttavia molto diversa se si vanno ad analizzare alcune componenti militari specifiche:

Forza alle armi



Naturalmente questi dati molto sommari non ci dicono nulla sulle effettive capacità tecnologiche degli strumenti militari (ad esempio, tutti i sommergibili Usa sono nucleari, mentre la maggior parte di quelli europei è diesel, gli Usa sono i soli ad avere grandi portaerei, le forze aeree Usa sono certamente più moderne di quelle europee, eccetera) e bisogna ancora una volta scontare il fatto che quelle europee rappresentano solo una sommatoria di forze con linee di comando separate su base nazionale.

Forze Aeree



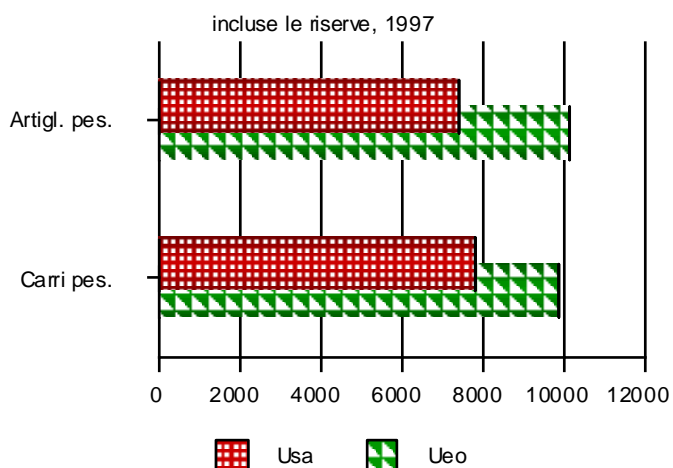
7. Le carenze Ueo

Le maggiori carenze europee, sul piano meramente militare, riguardano in primo luogo:

1. le capacità di trasporto strategico, in particolare nel campo dei grandi aerei da carico dotati di rampe d'accesso (poiché le altre deficienze possono essere in parte compensate dal ricorso a risorse civili, sia marittime che aeree). Le capacità aeree mancanti, oltre che negli Usa, esistono oggi solo in Russia.

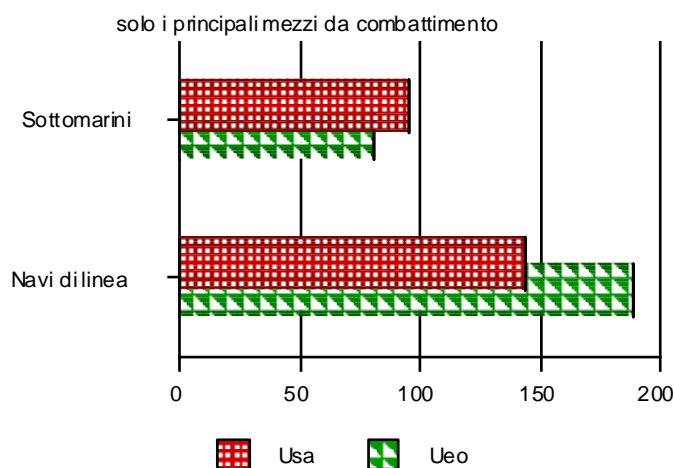
2. l'*Intelligence* satellitaria, anche se, in questo campo, l'Ueo è un passo più avanti della Nato, che si basa solo sull'*Intelligence* nazionale dei singoli Paesi, in quanto ha un suo Centro per la raccolta e valutazione comune delle informazioni satellitarie, operativo sin dal maggio 1997. Tuttavia i satelliti sono ancora scarsi ed insufficienti e il Centro stesso non ha alcun autonoma capacità di lancio o di programmazione delle orbite satellitarie.

Armamenti Terrestri



3. il settore delle comunicazioni, comando e controllo. In campo politico, si può ritenere che l'attuale rete Weucom (che viene ora migliorata

Armamenti Navali



e potenziata

con il nome di Weunet) può anche essere ritenuta sufficiente. Sul piano operativo invece non è ancora chiara né la linea di comunicazione tra un futuro Quartier Generale dell'Ueo e il Comandante Operativo, nonché le dotazioni del Comando Operativo medesimo, specie se dovesse richiedere un collegamento diretto ed urgente con forze rimaste sotto altro comando, nazionale o Nato. Infine debbono ancora essere adeguatamente affrontati e risolti tutti i problemi di comunicazione che nascono a livello tattico.

Tuttavia, malgrado queste evidenti carenze di cui bisognerà urgentemente preoccuparsi, appare indubbio che l'Europa dell'Ueo ha le capacità militari di base più che sufficienti per condurre operazioni anche molto importanti di gestione delle crisi, anche senza la partecipazione americana, purché riesca ad assumere le necessarie decisioni politiche. La vera differenza è soprattutto politica e di percezione strategica. La partecipazione, l'assenso o la copertura americana a missioni di gestione delle crisi diviene assieme un fattore di loro maggiore credibilità (l'uso effettivo della forza, con tutti i rischi connessi, è meno necessario) e un elemento coagulante del consenso europeo. Bisognerà però vedere se l'eventuale consenso della Nato ad affidare alcune risorse militari (presumibilmente americane) all'Ueo, per lo svolgimento di missioni del tipo di Petersberg, avrà un eguale effetto di credibilità e di consenso o se, al contrario, l'Ueo (e l'UE) non dovranno comunque conquistare la loro credibilità "sul campo" e superare da sole i loro complessi problemi decisionali.

Per queste ragioni, diviene necessario intensificare gli studi, paralleli alla costituzione di un Quartier Generale dell'Ueo, volti ad esaminare l'effettiva possibilità di condurre operazioni del tipo Petersberg *con forze unicamente europee*, senza utilizzare le risorse americane o Nato. Solo in tal modo infatti si potranno raggiungere alcuni importanti obiettivi:

- a. appurare con esattezza le capacità esistenti in Europa, la loro interoperabilità e le loro potenzialità, oltre che le loro carenze;

- b. sulla base dell'analisi precedente, individuare con precisione quali risorse a disposizione della Nato e/o degli Usa siano effettivamente essenziali, ed in quale tipologia di azione;
- c. programmare gli investimenti nazionali in modo tale da ridurre almeno alcune delle carenze più rilevanti.

Il fatto è che l'Ueo può condurre operazioni molto diverse tra loro, non solo quanto a capacità o impegno militare, ma anche come configurazione politica. Oltre ad operazioni a guida nazionale (sul tipo della Missione Alba) che potrebbero in futuro giovare di una maggiore cooperazione dell'organizzazione internazionale è possibile individuare una casistica abbastanza variegata:

1. Operazioni multinazionali ad hoc,
2. Operazioni autonome dell'Ueo secondo il concetto della "Framework Nation"³
3. Operazioni Ueo in senso proprio e completo, pianificate e decise dall'organizzazione oltre che condotte con i mezzi messi a sua disposizione⁴ o esistenti
4. Operazioni Cjtf (Nato) a guida Ueo
5. Operazioni su mandato dell'UE.

È necessario fare maggiore chiarezza su tutto lo spettro di queste possibili operazioni, di cui quelle Cjtf a guida Ueo sono solo un caso, e non necessariamente il più probabile. Per svolgere un tale compito, potrebbe quindi essere *utile istituire una Cellula ad hoc* (collegata ovviamente sia alla attuale Cellula di pianificazione che alle strutture militari Ueo), *che studi la specifica fattispecie di missione del tipo Petersberg con risorse unicamente europee*. Sul piano politico, sarebbe opportuno che tale Cellula si allargasse all'insieme dei Paesi osservatori ed associati dell'Ueo, così anche da valutare la loro effettiva disponibilità a condurre operazioni comuni europee. Un tale processo potrebbe probabilmente anche chiarire meglio l'atteggiamento di alcuni di questi Paesi nei confronti della Nato, non soltanto da un punto di vista politico generale, ma nel concreto di singole missioni operative, contribuendo a superare barriere essenzialmente ideologiche o di tradizione storica.

8. L'Occar

³ Questo è il termine utilizzato nei documenti Ueo per quello che in altre organizzazioni viene definito come il caso della "lead nation". Così si esprime l'Ueo: "Il concetto di Framework rientra nella categoria delle operazioni autonome dell'Ueo, di cui è un caso specifico, e rende possibile la creazione di un Quartier Generale europeo usando risorse nazionali o multinazionali già esistenti, entro tempi compatibili con le esigenze operative, specie in casi di estrema urgenza". In altri termini, l'Ueo potrà mettere rapidamente in piedi un sistema di comando e controllo facendo ricorso alle risorse di un singolo Paese (o di una Forza multinazionale già esistente, mentre nello stesso tempo, e a differenza dalle operazioni multinazionali ad hoc pure e semplici, il Consiglio Ueo continuerà a designare il Comandante Operativo e ad assumere la responsabilità comune europea dell'operazione.

⁴ Ad esempio sulla base di una direttiva del Consiglio e della designazione di un Comandante Operativo (OpCdr) che assume il controllo del suo Quartier Generale e prepara il Piano Operativo (Oplan) sulla cui base è concepita la Comunicazione ai paesi membri di Richiesta per l'istituzione della Forza (Frcm – Force Creation Request Message), sulla cui base i Paesi membri identificano le unità e le risorse da mettere a disposizione dell'Ueo, per consentire l'effettiva creazione della Forza d'intervento dell'Ueo (Weu Contingency Force). L'ultimo passaggio è naturalmente la decisione sovrana del singolo Paese di accettare il Trasferimento del Comando (Toa – Transfer of Authority) dal livello nazionale a quello europeo dell'OpCdr.

Altrettanto essenziale è il discorso sul piano industriale, che dovrebbe essere affrontato nell'ambito Weag, ma che richiede subito il potenziamento delle funzioni dell'Occar.

Le imprese europee devono misurarsi con la sfida delle imprese americane che hanno già quasi completato un imponente processo di concentrazione. Negli Usa si sono formati tre grandi gruppi, due dei quali, Boeing-McDonnell-Rockwell e Lockheed-Martin-Loral, hanno un fatturato aggregato pari a circa 37 miliardi di dollari ciascuno e l'altro, Raytheon-Hughes-Texas, di circa 21 miliardi di dollari. A titolo di confronto, ricordiamo che tutte le principali imprese europee occidentali hanno nel loro insieme un fatturato globale di circa 32 miliardi di dollari.

Le concentrazioni americane sono avvenute tramite *acquisizioni e fusioni*, rese possibili da:

- esistenza di un unico mercato militare che garantisce adeguati volumi produttivi per ogni prodotto e da un forte sostegno pubblico alla ricerca e sviluppo;
- sostegno alle imprese garantito da un'unica politica esportativa nazionale;
- un solo grande mercato finanziario che consente di reperire sufficienti capitali di rischio;
- un unico regime giuridico e comuni regole di mercato.

Tutte queste condizioni non sono presenti nel Vecchio Continente (o comunque non in eguale misura). In Europa, è terminato quasi ovunque il periodo della fusione/razionalizzazione nei vari ambiti nazionali. Nel frattempo ha cominciato a prendere forma un processo di concentrazione su base continentale che si sta realizzando attraverso *alleanze e fusioni*, e nel quale le *acquisizioni* vere e proprie sono limitate ad aziende di minori dimensioni o a divisioni di società che scelgono di abbandonare le loro produzioni militari. La maggiore differenza tra il caso europeo e quello americano è che, in Europa, questi processi sono fortemente condizionati nei loro tempi e modi dalla divisione dei mercati su base nazionale. Negli Usa si trattava di correggere una imperfezione dell'offerta rispetto alla domanda. In Europa invece si registra contemporaneamente sia l'imperfezione dell'offerta che quella della domanda.

La concentrazione è *una premessa necessaria, ma non sufficiente* sulla strada della effettiva competitività delle imprese della difesa sul mercato globale. La tappa successiva, altrettanto importante, è quella della *ristrutturazione e razionalizzazione* con cui si stanno misurando le imprese americane e che sta già comportando massicci tagli occupazionali e chiusure di impianti. In Europa questo prezzo è già stato pagato a livello nazionale, seppure in modo differenziato da Paese a Paese, in seguito alla prima fase della concentrazione, ma dovrà continuare ad essere pagato in futuro, quando sarà consentito dalla concentrazione su base continentale. Per quanto riguarda l'Italia, sono stati tagliati nell'ultimo quinquennio quasi 10.000 posti di lavoro. Sul piano teorico sembrano aprirsi due strade alternative: la prima è quella di fusioni realizzate sulla base di scelte e strategie politiche definite a livello governativo, la seconda invece è quella di lasciare che sia il mercato a definire le forme attraverso cui realizzare le concentrazioni. Nella realtà europea, tuttavia, non è possibile operare una simile netta distinzione. Per potersi affidare al mercato sarebbe necessario che questo esistesse, e cioè che venissero eliminati tutti gli attuali vincoli nazionali, sia

finanziari che politici e legislativi. D'altro canto l'ipotesi dirigistica presupporrebbe una identità di vedute europea nel campo della politica militare che è ancora da costruire, oltre ad un comune atteggiamento nei confronti della concorrenza americana. Dobbiamo quindi supporre che, nel caso europeo, sarà necessario procedere in parallelo sia sul fronte delle politiche pubbliche che su quello industriale e finanziario.

La situazione attuale vede l'esistenza di una fitta rete di collegamenti internazionali tra imprese e tra governi europei sulla cui base sono già avviate numerose cooperazioni di ricerca, di produzione e commerciali, che uniscono in modo indifferenziato e spesso sovrapposto singole aziende, segmenti produttivi e specifici settori. Si tratta di un'articolazione molto complessa per cui ad esempio le imprese italiane stanno già collaborando con imprese tedesche, britanniche e spagnole nella costruzione di velivoli da combattimento, con imprese francesi nel campo missilistico antiaereo, con quelle inglesi, ma anche con quelle francesi e tedesche, nel campo elicotteristico, con quelle inglesi e francesi nel campo navale, eccetera. Trasformare un quadro così complesso per raggiungere un quadro razionale e competitivo è un'operazione necessariamente più difficile di quella realizzata dalle imprese americane e richiede un forte livello di chiarezza strategica comune sia da parte industriale che da parte governativa. Sarà quindi inevitabile che il processo assuma una forma più graduale, anche se sarà indispensabile garantirne la tempestività, se si vorrà fronteggiare la maggiore concorrenza americana. In pratica, ciò richiede un forte potenziamento dell'attività Ueo/Occar in modo tale da favorire la costituzione di vere e proprie industrie europee (la prima delle quali potrebbe essere Airbus), che superino la logica sia dei "campioni nazionali" che dei consorzi di imprese.

Anche in questo caso dunque sarebbe utile pensare alla costituzione in sede Occar di una *cellula di riflessione mista (governativa e industriale) aperta anche all'UE (comunione)* per individuare le linee generali possibili di cooperazione e integrazione, a partire dal Memorandum recentemente sottoscritto da Ministri della Difesa di Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia e Spagna.