

## **Principi fondamentali del ricercato equilibrio tra ESDP e NATO**

Dr. Lucia Abbatantuono

Questa non vuol essere l'ennesima dissertazione sugli sviluppi più o meno apprezzabili della politica di difesa comune europea nel contesto NATO, ma una breve analisi critica sul rapporto non sempre pacifico tra le due sponde dell'Atlantico, rapporto che ultimamente in questi ultimi tempi ha assunto riflessi ulteriormente preoccupanti.

Perché confrontare due realtà così dissimili tra loro? Per meglio sottolineare quante divergenze ancora sussistano tra ambito atlantico e ambito europeo quando si parla di sicurezza comune, e si cerca di risolvere i tanti contrasti che tuttora sussistono nella pianificazione delle relazioni future NATO/UE.

Dunque, l'assunto di partenza è la percezione che all'interno dell'onnicomprensivo vessillo NATO si vuol incorporare la prorompente realtà dell'ESDI. In quanto dottrina sviluppata prevalentemente in area statunitense, e poiché gli USA detengono la leadership incontrastabile nell'Alleanza, parlare di ESDI (European Security and Defence Policy) o di NATO può agilmente identificarsi con la medesima cosa.

Non così se ci si sposta in casa Europa: la ESDP (European Security and Defence Policy) non ha, a differenza delle altre politiche settoriali europee, una condivisione pacifica di fondo circa gli stessi principi fondamentali sui quali dover edificare le sue caratteristiche precipue, cosicché identificare tale particolare politica con la UE in sé per sé non può ancora essere fatto. Certo, se è vero che le parole hanno un peso, in tal caso più che mai definire il medesimo principio con due sostantivi differenti (ESDI e ESDP, appunto) la dice lunga sul bisogno di ricercare un equilibrio tra statunitensi e europei quando si disserta di difesa UE. Possiamo dare un'origine a tale problema? Possiamo provarci.

Il 22 marzo 1947 il Congresso degli Stati Uniti d'America votava all'unanimità una risoluzione di un solo paragrafo in cui si asseriva di «favorire la creazione degli Stati Uniti d'Europa». Con ciò, gli USA segnavano la propria paternità politica sulla costituenda unificazione europea; l'anno seguente fu la volta dello European Recovery Program, noto a tutti come Piano Marshall, simbolo di una nuova paternità statunitense sull'Europa, questa volta di tipo economico. Infine, il 4 aprile 1949, con la firma del Trattato di Washington, istitutivo dell'Alleanza Atlantica, venne sancita la paternità forse più importante degli USA sugli europei, quello strategico-militare.

Sarebbe stato alquanto curioso poter osservare l'espressione dei congressmen sui loro volti se quel 22 marzo Sir Winston Churchill si fosse presentato in Aula e avesse esclamato la sua proverbiale frase: «Il guaio con gli Alleati è che a volte essi sviluppano idee per conto proprio».

Perché in realtà così è stato: gli Europei hanno sviluppato davvero una propria autonoma concezione di difesa comune.

Esaminiamo le cose per ordine, a cominciare dall'ambito NATO. La ESDI è definita, da Lord Robertson stesso, «un'opportunità sia per l'UE che per il Nord America per alimentare i propri interessi e difendere i propri valori comuni».

La prima volta che si parlò di IDENTITÀ di sicurezza e difesa europea fu nel 1984, con la celebre Dichiarazione di Roma. Poi, nel 1999, in occasione del cinquantenario dalla fondazione della NATO, nella medesima Aula in cui 50 anni prima veniva firmato il celebre trattato, la dottrina ESDI conquistava l'attenzione internazionale. Il “pilastro europeo della NATO” (così è detta la ESDI) si prefigge alcuni obiettivi fondamentali: garantire una pianificazione appropriata in caso di gestione di crisi da parte dell'UE, assicurare una partecipazione attiva dei “Non-EU Allies” allo sviluppo della Difesa europea, comporre delle relazioni equilibrate tra le due sponde atlantiche (sintomo evidente, al rovescio, di una qualche mancanza di “equilibrio naturale”), consentire l'accesso da parte europea all'utilizzo dei mezzi e delle strutture NATO già esistenti e, infine, sostenere una continua consultazione, cooperazione e mutua trasparenza tra i membri NATO nel dialogo sulla sicurezza in Europa.

In ambito UE, invece, la ESDP ha costituito il nocciolo del Titolo V del Trattato di Maastricht, e che oggi trova proprio fondamento negli artt. 11-28 del Trattato di Amsterdam. Dall'esame di tali documenti si evincono i capisaldi della stessa ESDP: difesa dei valori comuni, degli interessi fondamentali e dell'indipendenza dell'Unione, rafforzamento della sicurezza dell'Unione al pari di quella internazionale, nel rispetto dei canoni dello Stato di Diritto, sono le fondamenta della costruzione di una stabile difesa europea. Affascinante è anche la storia dell'ESDP. Non si andrà tanto indietro nel tempo rievocando il tentativo (fallimentare) della CED del '52, ma basterà sottolineare che la prima idea di esercito integrato europeo risale addirittura al '48, e che già dal '54, con i Protocolli di Parigi, comunque l'Europa ha avuto il proprio braccio armato, grazie all'UEO.

Sarà opportuno, però, ricordare che solo a partire dal '98 l'edificazione di una difesa europea ha avuto notevole slancio, accelerando vigorosamente i suoi tempi. Fu il 4 febbraio del medesimo, infatti, che Blair e Chirac si incontrarono a St. Malò e per la prima volta auspicarono la possibilità di un intervento, in eventuali crisi, che fosse autonomo ed esclusivo delle truppe UE in scenari extra-NATO. L'anno dopo, al vertice di Colonia, notevoli progressi furono compiuti, anticipando a grandi linee i concetti che poco dopo, a Helsinki, sarebbero andati a costituire le ormai celebri “Headline Goals”: venne approvato il definitivo inglobamento dell'UEO nelle strutture ad hoc dell'UE, fu garantita definitivamente l'istituzione di una Rapid Reaction Force (50-60mila uomini schierabili entro 60 giorni dal momento della prima attivazione e operativi in teatro per almeno un anno) e vennero altresì istituiti uno Stato Maggiore europeo, un Situation Center, un Comitato Militare e un Comitato politico e di sicurezza (oggi chiamato COPS).

Nel 2000, poi, fu la volta della Dichiarazione d'Impegno delle Capacità Militari, con cui i medesimi Stati interessati alla creazione della RRF assicuravano il forniture comune di circa 100.000 uomini, 400 aerei da combattimento e 200 unità navali. Nel 2001, ancora, fu fondata l'OCCAR (Organizzazione Congiunta per la Cooperazione in materia di Armamenti), che ha sede a Berlino e conta ad oggi circa duemila funzionari, e il Polo Missilistico Europeo. Meglio noto come “MBDA”, questo polo è il risultato della fusione tra Matra BAE Dynamics, Aerospaziale Missiles e Alenia Marconi System, capace di tener testa alle più importanti industrie belliche statunitensi.

Dunque, alcune questioni fondamentali sono andate progressivamente sorgendo nel confronto tra USA e UE, incentrate prevalentemente sulla verifica di quali siano (e se davvero esistano) quegli Shared Values tanto

celebrati in differenti occasioni internazionali, e sull'esame dell'effettivo potere politico/economico dell'UE nell'assumersi la responsabilità della propria difesa.

E ancora, qual è il grado di "Burden Sharing" interalleato, e come gestire al meglio la partecipazione attiva dei Non-Eu Allies in scenari extra-NATO?

Infine, il notevole e sostanziale margine di differenza che esiste tuttora nel Defence Spending tra USA e Paesi UE, non può essere facilmente trascurato.

Per risolvere queste controverse tematiche, si propone l'applicazione dapprima dottrinale, e in seguito operativa, di ciò che potrebbe definirsi "*modello 3 x 3 x 3*".

Si tratta di una sintesi teorica di tre differenti proposizioni che in tempi diversi alcuni personaggi di spicco dello scenario internazionale hanno provato a suggerire per l'ideale perseguimento dell'equilibrio transatlantico, una necessità che giorno dopo giorno acquista maggior rilievo.

Bisogna dunque applicare simultaneamente al perseguimento di una più serena intesa e collaborazione transatlantica i concetti delle 3D, 3I e 3C. Esaminiamole una ad una.

Le "3D" appartengono a Madeleine Albright. L'allora Segretario di Stato per l'amministrazione Clinton lanciò i principi del *No Duplication*, *No Discrimination* e *No Decoupling*.

No Duplication perché si consigliava all'UE di non sprecare risorse ed energie invano nel creare qualcosa già sfruttabile perché già esistente in ambito atlantico (in particolare da parte USA); No Discrimination, per non dimenticare la necessaria democratizzazione delle procedure pratiche d'attivazione in stato di crisi di strutture militari già collaudate senza l'ausilio o l'accettazione da parte dei Non-EU Allies; No Decoupling, infine, come forte rievocazione della "dottrina di Berlino'96", quella che sancisce l'intoccabile precetto dei "*Shared but Not sharables Values*" tra Nord America e Europa.

Le "3I" furono invece declamate dal Segretario della NATO, Lord Robertson, per ribadire l'importanza di alcuni concetti: *Improvement*, come incitamento agli Europei ad implementare le proprie modeste capacità belliche e difensive; *Inclusion*, come ulteriore monito a non escludere i Non-Eu Allies dai futuri sviluppi di una prossima difesa comune; *Indivisibility*, ancora una volta il richiamo all'imperativo categorico della coesione d'ideali che da sempre lega le relazioni West-West.

La dottrina delle "3C", infine, costituisce il fulcro delle nuove teorie post-11 settembre maturate per regolarizzare il dialogo transatlantico: *Confidence*, *Capabilities* e *Commitments* sono le nuove priorità. C'è bisogno, cioè, di una rinnovata e intensa fiducia tra gli Alleati, insieme a migliori capacità, che consentano un esito positivo alla nuova comune sfida al terrorismo internazionale, e necessità di perseguire congiuntamente determinati obiettivi, chiaramente prestabiliti e razionalmente pianificati. Se questi sono i futuri dogmi da concretizzare, di certo l'UE e gli USA dovranno simultaneamente modificare le loro rispettive posizioni per poter finalmente ottenere un auspicato equilibrio nelle loro relazioni. In particolare, da parte loro gli Stati europei dell'Unione dovranno procedere gradualmente ma con vigore a cancellare la pregressa cultura della dipendenza difensiva di origine postbellica, andando in primis a responsabilizzare la propria quota nel Burden sharing internazionale, per sopportare degnamente oneri ed onori delle prossime problematiche globali.

E ancora i membri UE dovranno agevolare lo scambio di informazioni, anche classificate, ed il travaso di Know how tecnologico nel campo dell'intelligence: la logica economica insegna che un sistema lavora in modo ottimale solo quando al suo interno l'informazione circola senza impedimento alcuno. Mutuando

questo brillante concetto dalle logiche economiche e applicandole al mondo militare, un eccellente sistema difensivo non dovrà frapporre alcun ostacolo al fluire delle conoscenze specifiche tra i suoi attori principali. Infine, e non meno importante, gli Europei dovranno snellire le complesse strutture decisionali che sottostanno al funzionamento di quegli organismi militari integrati che, almeno sulla carta, promettono lusinghieri risultati. In breve, l'UE dovrà affermare il proprio prestigio internazionale affinché nessuno più possa definire la nostra classe politico-militare «un ristretto gruppo di uomini e donne dagli orizzonti limitati, un insieme di piccoli Stati incapaci di parlare all'unisono».

Dal canto loro, però, anche gli Statunitensi dovranno collaborare al conseguimento dell'equilibrio desiderato, rivalutando dapprima l'importanza di quei Common Values di cui essi sono stati i primi sostenitori e propugnatori. Al contempo, essi non dovranno trascurare il sostegno convalidante dei partners europei nel perpetuare a livello adeguato l'impegnativo loro ruolo di “superpotenza globale”, riconoscendo parimenti la notevole capacità europea in specifici settori, quali situazioni di counter insurgency e PSOs (specie PKOs). Dunque per un equilibrio che sia innanzitutto razionale (a garanzia di efficacia e stabilità) bisognerà ricercare una nuova armonia operativa fra gli Alleati, magari differenziando i rispettivi campi di intervento nell'ottica di ruoli meglio bilanciati che prevedano, eventualmente, un ampliamento operativo degli attuali angusti limiti di manovra autonoma dei partners europei.

Tutto ciò, in estrema sintesi, potrebbe ottenersi cercando di perfezionare il dettato stesso della Carta Atlantica: se per oltre 5 decenni gli articoli di Washington hanno funzionato, a mutate situazioni contingenti sarebbe utile far corrispondere mutate regole del gioco, perché la stabilità dei legami transatlantici non è sinonimo di immobilità strutturale e dottrinale dei principi atlantici.

Si è già voluto celebrare un grande Europeo, Winston Churchill. Si vorrà altresì rievocare un grande Americano, il Generale Dwight Eisenhower. Egli non escludeva dal complesso scenario internazionale la presenza di crisi più o meno estese e difficili; nell'affrontarle, comunque, egli suggeriva il ricorso alla ricerca di un ampio giudizio che potesse perseguire l'equilibrio e il progresso: «perdere ciò di vista» – egli diceva – «potrebbe causare squilibrio e frustrazione».

Per gli uomini e le donne che andranno direttamente o indirettamente a confrontarsi con le problematiche della Difesa europea e delle sue non semplici relazioni con la realtà atlantica (e soprattutto statunitense), squilibrio e frustrazione sono due concetti che non dovranno giammai apparire sul proprio codice personale né fra le regole di condotta di una Europa credibilmente più forte e coesa.