



**CONFERENZA INTERPARLAMENTARE PER LA
POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE E LA
POLITICA COMUNE DI SICUREZZA E DIFESA**
Senato della Repubblica, 5-7 novembre 2014

**Le prospettive della difesa europea: rafforzamento dell'approccio cooperativo
con i partner strategici**

L'articolo 21 del TUE asserisce che il multilateralismo è il cuore dell'azione esterna dell'UE affermando: "L'Unione promuove soluzioni multilaterali a problemi comuni, in particolare nel quadro delle Nazioni Unite".

La [Strategia di sicurezza europea](#) definisce il quadro della cooperazione con i paesi partner e le organizzazioni internazionali nel *crisis management*, affermando: "Ci sono pochi problemi, quasi nessun problema, che possiamo affrontare da soli. Le minacce descritte sono minacce comuni, condivise con i nostri partner più stretti. La cooperazione internazionale è una necessità. Dobbiamo perseguire i nostri obiettivi sia attraverso la cooperazione multilaterale nelle organizzazioni internazionali, sia attraverso le partnership con attori chiave".

In tale ottica, a livello bilaterale, l'UE ha sviluppato una partnership efficace e bilanciata con gli Stati Uniti su questioni di sicurezza, come la lotta al terrorismo, il contrasto alla proliferazione di armi di distruzione di massa, e nel *crisis management*. Accordi quadro per facilitare la partecipazione di paesi partner alle operazioni di *crisis management* a guida UE esistono con numerosi altri Stati non membri, tra cui Canada, Islanda, Montenegro, Norvegia, Serbia, Turchia and Ucraina.

1. La cooperazione UE-USA

La Comunità europea e gli Stati Uniti hanno stabilito relazioni diplomatiche fin dal 1953, ma solo nel novembre 1990 la cooperazione è stata formalizzata per la prima volta con la [Transatlantic Declaration](#). Dal novembre 1995, la [New Transatlantic Agenda](#) (NTA) ha costituito la base della partnership transatlantica. Si tratta di un'agenda ambiziosa di cooperazione UE-USA aggiornata tramite costante ed intenso dialogo. Il dialogo avviene a diversi livelli, dai summit annuali tra leader di UE e USA, al lavoro tecnico a livello di esperti, nonché tramite contatti *ad hoc* più informali ed operativi.

UE e USA hanno continuato a cooperare nel campo del *crisis management* sia civile che militare e nella prevenzione dei conflitti. Nel marzo 2008 hanno concluso un [Work Plan on crisis management and conflict prevention](#) che stabiliva passi concreti per rendere operativa la cooperazione in numerose aree. Nel maggio 2011, hanno concluso un Accordo quadro per consentire ai civili americani di partecipare alle operazioni PSDC. Continua una stretta cooperazione nelle iniziative di stabilizzazione come nei Balcani con la missione di *rule of law* EULEX Kosovo.

2. La Partnership UE-ONU

La cooperazione tra UE e ONU nel *crisis management* è molto importante e di giovamento per entrambe le organizzazioni, in quanto da una parte la UE beneficia della legittimazione politica conferita dal mandato del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, mentre l'ONU beneficia della credibilità e capacità operativa dell'UE specie nel caso di operazioni complesse a guida UE. Negli anni, l'UE ha dispiegato una ventina di missioni PSDC in vari continenti, fornendo sostegno operativo, economico e politico alle iniziative di *peacekeeping* dell'ONU. La cooperazione tra UE e ONU nel *crisis management* è stata formalizzata nel 2003 in una [Joint Declaration](#), a seguito dell'operazione Artemis. In seguito è stata completata e rafforzata da un'ulteriore [Joint Statement](#) nel giugno 2007.

Un meccanismo di consultazione comune, noto come *EU-UN Steering Committee on Crisis Management* è stato creato nel 2003, come seguito della *Joint Declaration*, riunendo rappresentanti di UE e ONU di livello senior competenti per il *crisis management* almeno due volte l'anno, salvo ulteriori incontri ad hoc in caso di crisi.

Mentre il dialogo politico e la cooperazione a livello tecnico sono soddisfacenti, l'ONU auspica una maggiore contribuzione di truppe europee, specie nell'Africa subsahariana. Margini di miglioramento della cooperazione potrebbero inoltre venire dall'elaborazione dei concetti per missioni UE che garantiscano capacità di nicchia che affianchino missioni ONU.

3. La Cooperazione UE- NATO

3.1 Premessa. L'Unione europea e la NATO percorrono da oltre quindici anni un cammino di avvicinamento reciproco, tanto in termini di *membership* (22 membri comuni), quanto a livello di condivisione di obiettivi strategici, di funzioni e di potenziale raggio d'azione. Le organizzazioni svolgono due ruoli complementari e di reciproco sostegno per la tutela della pace e della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite.

L'istituzionalizzazione delle relazioni tra esse è stata avviata nel 2001, a partire dai passi compiuti negli anni '90 per promuovere una più grande responsabilità europea sui temi della difesa. Fino al 1999, era l'Unione Europea Occidentale (UEO) a porsi come interlocutore della NATO per il dialogo sulla difesa nel territorio europeo. La crisi dei Balcani, del 1999, rese manifesta l'esigenza dell'UE di dotarsi di un'autonoma capacità logistica per la gestione delle situazioni di crisi, portando all'avvio della riflessione per la creazione di una Politica comune europea di difesa e sicurezza (PESD). In occasione del Consiglio europeo di Helsinki del 1999, vennero definiti degli obiettivi – *Headline goals* – per dotare l'Unione di capacità militari credibili per attuare le missioni di Petersberg. Si trattava 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, entrato in vigore il 1° maggio 1999, la responsabilità di tali missioni è stata trasferita all'Unione europea.

D'altra parte, con il summit di Washington, nell'aprile del 1999, la NATO aveva manifestato la propria disponibilità a rendere fruibili le risorse strategiche dell'Alleanza per operazioni a guida UE, anche in contesti per i quali la competenza NATO non sarebbe prevista.

Quella *partnership* operativa è stata confermata in una dichiarazione congiunta NATO-UE sulla PESD nel dicembre 2002 e poi formalizzata nel marzo 2003 con gli Accordi *Berlin Plus*. Tali accordi consentono all'Unione europea di accedere alle capacità di pianificazione e di comando della NATO e di utilizzarne i mezzi per realizzare missioni di gestione delle crisi.

3.2 Quadro della cooperazione UE-NATO. Sotto il profilo istituzionale, la *partnership* si concretizza in una “*intelaiatura organizzativa leggera*”, articolata in due incontri annuali a livello di Ministri degli Esteri e tre incontri NAC-COPS, riunioni congiunte per ogni turno semestrale di Presidenza dell'Unione Europea degli Ambasciatori accreditati rispettivamente presso il Consiglio Atlantico e il Comitato Politico e di Sicurezza dell'Unione Europea. L'agenda è completata da eventuali incontri bisemestrali dei Comitati militari delle due organizzazioni e riunioni periodiche di alcuni organi sussidiari. Regolari gli incontri a livello di Ministri degli Esteri, Ambasciatori, Rappresentanti militari e consulenti di difesa, nonché a livello di *staff*, istituzionalizzate le figure militari di *liason*.

Il riparto delle competenze nell'ambito degli accordi è improntato al criterio della flessibilità. Viene data per acquisita la disponibilità (*presumption of availability*) a favore dell'Unione Europea di capacità e di assetti comuni preidentificati della NATO ai fini dell'impiego in operazioni a guida UE, in cui la NATO non sia direttamente impegnata. A garanzia del coordinamento tra le due organizzazioni, la supervisione su tali operazioni è attribuita al *Deputy Supreme Allied Commander Europe* (D-SACEUR), parte integrante dello Staff militare dell'Alleanza atlantica. Sono altresì stabilite cellule di collegamento tra le due strutture militari.

Gli accordi *Berlin Plus* sono stati attivati due volte: in Macedonia, nel 2003 (Operazione Concordia), e in Bosnia, nel 2004 (operazione *Eufor Althea*), dove l'UE ha assunto la guida di missioni prima dirette dalla NATO, ma continuando a utilizzare la struttura di comando dell'Alleanza.

3.3 Ulteriori impegni di reciproco sostegno.

Il nuovo [Concetto strategico della NATO](#) approvato nel Vertice di Lisbona nel novembre 2010 ha fatto del rilancio dei rapporti tra la NATO e l'Unione europea un pilastro dell'azione dell'Alleanza per il prossimo decennio.

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. L'obiettivo di una più stretta cooperazione tra le due organizzazioni va perseguito attraverso:

- il rafforzamento della *partnership* strategica tra la NATO e l'UE, nello spirito di una piena reciproca apertura, trasparenza, complementarietà e rispetto per l'autonomia e integrità istituzionale di entrambe;
- il miglioramento della cooperazione pratica nelle operazioni, attraverso tutto lo spettro delle crisi, da una pianificazione coordinata a un supporto reciproco sul campo;
- un'estensione delle consultazioni politiche tale da includere tutte le questioni di comune interesse in modo da condividere decisioni e prospettive;
- una più completa cooperazione nello sviluppo delle capacità, per minimizzare le duplicazioni e massimizzare l'efficienza dei costi. Il nuovo Concetto strategico



riconosce dunque l'importanza di una difesa europea più forte e con maggiori capacità ai fini della sicurezza internazionale e dell'area euro-atlantica.

In questo contesto, una stretta cooperazione NATO-UE si pone come un ulteriore tassello per lo sviluppo di un “*comprehensive approach*”, un approccio globale internazionale alla gestione delle crisi (principio ribadito dal Vertice di Chicago del 2012) che richiede l'applicazione effettiva sia di strumenti militari che civili -come ad esempio succede in Afghanistan, dove il contributo dell'UE alla missione ISAF è finalizzato soprattutto alla rafforzamento della statualità.

Il [Consiglio europeo di dicembre 2013](#), è stato dedicato specificatamente al tema della difesa comune europea. Figura nelle Conclusioni un rilancio della Difesa Europea¹. Si afferma anche che la politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) continuerà a svilupparsi in piena complementarità con la NATO nel quadro concertato del partenariato strategico fra l'UE e la NATO e nel rispetto dell'autonomia e delle procedure decisionali di ciascuno, il che significa che l'UE deve disporre dei mezzi necessari e mantenere un livello sufficiente di investimenti.

Prioritaria è la cooperazione per lo sviluppo delle capacità militari che deve mirare a garantire l'interoperabilità, anche con le principali organizzazioni *partner* come la NATO. La pianificazione della difesa deve avvenire in piena coerenza con i processi di pianificazione esistenti della NATO².

In merito alle capacità, analoghi e reciproci impegni si ritrovano nelle [Conclusioni del Vertice NATO di Newport del 2014](#) che ribadiscono che gli sforzi della NATO e dell'UE tesi al rafforzamento delle capacità di difesa sono complementari e che la NATO continuerà a lavorare a stretto contatto con l'UE per far sì che l'iniziativa *Smart Defence* e quella dell'UE denominata *Pooling and Sharing* siano complementari e di reciproco sostegno, e per sostenere lo sviluppo delle capacità e dell'interoperabilità nell'ottica di evitare inutili duplicazioni e di massimizzare il rapporto costi-benefici.

Nelle Conclusioni del Vertice NATO di Newport viene ribadito che l'UE resta un *partner* unico ed essenziale per la NATO e che le due organizzazioni condividono valori ed interessi strategici comuni. La NATO riconosce l'importanza di una Difesa europea più forte e più capace, che porterà ad una NATO più forte. Pertanto va mantenuto l'impegno, in uno spirito di piena reciproca apertura, trasparenza, complementarità e rispetto dell'autonomia e dell'integrità istituzionale sia della NATO sia dell'UE, a lavorare fianco a fianco nelle operazioni di *crisis management*, ad allargare le consultazioni politiche: già allargate alle sfide alla sicurezza come la minaccia cibernetica, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, il contro-terrorismo e la sicurezza energetica, da allargare ulteriormente ad altre aree quali sicurezza marittima, difesa e *capacity building* in materia di sicurezza, minacce ibride.

3.4 Problemi e prospettive della cooperazione UE-NATO.

Mentre i rapporti sul terreno sono normalmente fluidi e costruttivi, il dialogo politico-strategico è intermittente e contraddittorio, nonostante, sulla carta, i meccanismi di cooperazione istituzionale NATO-UE appaiano organici e articolati.

¹ Articolata lungo tre filoni (clusters): 1) aumento di efficacia, visibilità e impatto della PSDC (Politica di Sicurezza e Difesa Comune); 2) sviluppo delle capacità di difesa europee; 3) rafforzamento dell'industria europea della difesa e della sua base tecnologica.

² Si tratta, come è noto, di coordinare il *NATO Defence Planning Process* e il *Capability Development Plan* europeo e di rafforzare i meccanismi di cooperazione esistenti come l'*UE-NATO Capability Group*.



Resta un reale ostacolo l'irrisolta disputa tra Cipro (membro dell'UE, ma non della NATO) e la Turchia (membro della NATO ma non dell'UE).

Margini di cooperazione inesplorata esistono in particolare nel dialogo politico-strategico e nella definizione di un'agenda complessiva comune. A tal riguardo, sarebbe auspicabile avviare un processo di revisione della Strategia di sicurezza europea - datata al 2003, superata dai fatti anche nel titolo "*Un'Europa sicura in un mondo migliore*", rimasta indietro rispetto al Nuovo Concetto strategico della NATO- per il quale è mancato il consenso politico necessario al Consiglio europeo sulla Difesa del dicembre 2013, probabilmente in coincidenza con la fine della legislatura europea, e per il quale, dopo il rinnovo delle Istituzioni dell'UE, potrebbero aprirsi nuovi spazi e nuove occasioni per una riflessione strategica comune, in un'ottica di mutuo sostegno con la NATO e, forse, un nuovo esercizio di diplomazia pubblica.

È possibile poi migliorare la cooperazione sul campo. L'indiscutibile superiorità della NATO rispetto all'UE in termini di risorse e capacità militari potrebbe suggerire l'impiego dell'Alleanza in operazioni ad alta intensità di combattimento o che prevedano una robusta presenza militare, in modo da contenere o prevenire l'erompere di violenze in aree instabili. L'UE, anche in ragione dei suoi *assets* non militari di gestione delle crisi, potrebbe essere più adatta ad operare in zone già parzialmente pacificate o dove i rischi di *escalation* siano limitati e con compiti di ricostruzione e assistenza più che di combattimento o di ristabilimento dell'ordine. Una prima forma di sinergia già attuabile è quella del "passaggio di consegne" tra missioni NATO e missioni PSDC una volta che le condizioni di sicurezza siano sufficientemente stabili. Insomma il *comprehensive approach* alle crisi potrebbe costituire il grimaldello che apra la porta ad una cooperazione più strutturata tra la NATO e l'UE. Quest'ultima potrebbe mettere a disposizione della NATO le sue capacità civili di gestione delle crisi – assistenza amministrativa e giudiziaria, forze di polizia, controllo delle frontiere, eccetera – così come l'UE si serve degli *assets* NATO per condurre alcune operazioni militari (in base agli accordi *Berlin Plus*).

Ulteriori margini di miglioramento potrebbero rinvenirsi nel settore dell'addestramento e formazione, potenziando opportunità educative congiunte e rilanciando l'attività congiunta di *Crisis Management Exercise*, tramite la convergenza tra esercitazioni NATO e UE (CMX/CME) o altri strumenti per testare l'interazione NATO-UE in tempo di crisi e affinando la risposta congiunta alle crescenti sfide di sicurezza e alla minaccia ibrida.

4. Partnership UE-UA

L'UE ha sviluppato una stretta cooperazione nel campo del *crisis management* con l'Unione Africana (UA).

La [collaborazione strategica](#) tra l'UE e l'Unione africana ha avuto inizio con il vertice di Lisbona del 2007 e si è sviluppata, negli anni, tra l'altro, attraverso: incontri al livello ministeriale (o "della troika") ed incontri "Commissione a Commissione".

Per quanto riguarda la *partnership* in materia di pace e sicurezza, si fonda su tre aspetti fondamentali:

- il rafforzamento del dialogo politico;
- la piena operatività dell'Architettura Africana di Pace e Sicurezza (APSA);



- la destinazione di finanziamenti certi per le operazioni di *peacekeeping* dell'UA.

L'APSA è composta da diversi organismi: il Consiglio dei saggi; un sistema continentale di allerta preventiva; due strutture militari: l'*African Standby Force* (cioè una forza armata semipermanente - Asf) e il *Military Staff Committee* (un organo consultivo dedicato alle questioni prettamente militari -MSC); un fondo speciale per il finanziamento delle operazioni.

Dal 2010 esiste anche un programma di *Rapid Deployment Capability* (RDC) che dovrebbe garantire la possibilità di effettuare un dispiegamento militare rapido, a fronte dei 30-90 giorni normalmente impiegati dall'UA.

Nell'agosto del 2013 l'UA ha annunciato l'inizio della costituzione dell' *African Capacity for Immediate Response to Crisis* (AIRC), un dispositivo che dovrebbe poter contare su moduli operativi di 1500 unità e che, attivato nel 2013 e pronto per il 2015, dovrebbe essere il precursore dell'Asf (che di fatto, pur essendo in programma da più di un decennio, non ha ancora visto la luce).

Allo stato attuale l'UA non è un'organizzazione in grado di autofinanziarsi, ma dipende in gran parte dalle disponibilità dei donatori internazionali (il 90% dei programmi e delle operazioni di pace sono finanziati da organizzazioni internazionali). L'Unione europea, dal 2007 al 2013, ha destinato 740 milioni di euro alla cooperazione con l'UA, attraverso l'*African Peace Facility*.

5. Altri partner e nuove prospettive del sistema della cooperazione UE per il *crisis management*

L'UE mantiene un importante dialogo in materia di *crisis management* con l'Organizzazione per la Sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) e l'Associazione delle Nazioni del Sud est asiatico (ASEAN).

Nuovo potenziale partner dell'UE nel *crisis management* potrebbe essere la Lega Araba che nel 2011 ha dispiegato una missione di osservatori in Siria e che potrebbe essere aiutata dall'UE a sviluppare proprie capacità di *crisis management* come si è fatto con l'UA, non escludendo la creazione di un analogo meccanismo di finanziamento, un *Arab Peace Facility*.

Con l'emergere di una serie di guerre civili e di crisi umanitarie lungo il fianco sud dell'Europa, nonché in considerazione delle ristrettezze dei bilanci di difesa degli Stati membri dell'UE imposte dalla crisi finanziaria, sembra diventare sempre più importante per l'Unione Europea seguire un approccio cooperativo alle operazioni di *crisis management*, come già avviene con organizzazioni multilaterali partner come l'ONU e l'UA ma anche con nuovi partner come l'ASEAN e la Lega Araba. È ipotizzabile che il ruolo dell'UE nel *multilateral crisis management* possa essere rafforzato lungo 3 direttrici: il *crisis management* di tipo civile; il *crisis management* di tipo militare; il sostegno alla prontezza degli altri partner. Nel primo caso potrebbe essere sviluppato l'approccio noto come "plug and play" secondo cui l'Unione Europea inserisce distinti moduli UE in operazioni condotte da altri partner, come ad esempio un *team* di esperti di *governance* o di controllo delle frontiere in un'operazione ONU o un *team* di specialisti UE che forniscono sostegno logistico e amministrativo ad uno staff politico dispiegato in una missione dalla Lega Araba; si potrebbe addirittura ipotizzare che, in assenza di missione PSDC, la delegazione dell'UE presso uno Stato che è teatro di crisi possa svolgere un ruolo di *advisoring* in materia di sicurezza o di *governance* ad altri *peacekeepers*. Nel secondo caso, si potrebbe sviluppare l'impiego di moduli militari PSDC



specializzati (*engineering mission, team of WMD specialists*) che affianchino gli interventi di altre organizzazioni, rispondendo ad una catena di comando separata, ovvero l'intervento rapido di un *battlegroup* che garantisca temporaneamente la sicurezza del personale civile inviato da ONU, UA, ecc. Lungo l'ultimo filone, l'UE potrebbe giocare un ruolo importante nell'aiutare altre organizzazioni a sviluppare proprie capacità di *crisis management*, tramite formazione, training, fornitura di equipaggiamento, istituzione di un meccanismo di finanziamento sul modello dell'*African Peace Facility*.

Spunti di discussione

Sulla base del quadro sopra sintetizzato, il dibattito potrebbe incentrarsi:

- sui tempi e modi del rafforzamento del dialogo politico-strategico tra UE-NATO;
- sulle possibili ulteriori aree di consultazioni politiche e di cooperazione UE-NATO;
- sugli strumenti atti alla definizione di un'agenda di sicurezza complessiva UE-NATO;
- sulle strategie di comunicazione della comune cultura strategica UE-NATO;
- sull'opportunità e le modalità di un migliore coordinamento dello sviluppo delle capacità UE-NATO;
- sui criteri, gli strumenti, le procedure per migliorare la cooperazione operativa sul campo UE-NATO;
- sui tempi e modi del rafforzamento del dialogo politico-strategico tra UE-ONU;
- sui criteri, gli strumenti, le procedure per migliorare la cooperazione operativa sul campo UE-ONU;
- sulle modalità di cooperazione con nuovi *partners* come l'ASEAN o la Lega Araba.