

I rapporti tra NATO e UE in materia di sicurezza e difesa



Dott. Nicola Ruccia

Specializzando in "Diritto ed economia delle Comunità Europee"

Gli eventi politici e militari internazionali, verificatisi a partire dalla fine degli anni '80 e culminati con la seconda guerra del Golfo inducono a riflettere sul ruolo che la NATO, gli Stati Uniti e l'Unione Europea rivestono sulla scena politica mondiale.

Il crollo del muro di Berlino, la fine della guerra fredda e dei regimi comunisti nei Paesi dell'ex patto di Varsavia hanno modificato profondamente la natura di tali relazioni. In primis, è venuto meno il dualismo est - ovest generato dagli accordi di Yalta che schiacciava geograficamente gli Stati dell'Europa Occidentale i quali, peraltro, aderivano al Trattato Nord Atlantico.

L'importanza delle capacità militari e nucleari sembrava essere stata ridimensionata a favore di quelle economiche per cui la Comunità Europea che nel frattempo era stata istituita veniva a trovarsi nella condizione di giocare, assieme agli USA ed alla NATO, un ruolo fondamentale nei futuri equilibri globali.

Tuttavia, la guerra del Golfo del 1991 mise in evidenza l'assenza di una struttura di coordinamento della politica estera della Comunità, la quale rispose all'invasione del Kuwait principalmente attraverso l'imposizione di sanzioni economiche e soltanto marginalmente mediante un contributo politico e militare alla NATO, alla quale le Nazioni Unite affidarono il compito di condurre le operazioni.

I conflitti in Bosnia e Kosovo non segnano, ancora, una svolta nei rapporti tra NATO ed Unione Europea.

Per esempio, nelle prime fasi delle ostilità nei Balcani l'UE ha inviato osservatori al fianco di operatori canadesi e polacchi, nell'ambito di una missione di monitoraggio, decisa però dalla Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione Europea (CSCE). Un ruolo più attivo dell'UE si riscontra, tuttavia, nella decisione di imporre, congiuntamente alla NATO, il blocco navale alla Serbia sull'Adriatico e sul Danubio.

Gli attentati al *World Trade Center*, simbolo del potere economico americano, ed al *Pentagono*, centro del relativo potere militare, rappresentano la fine

della guerra intesa in senso tradizionale, nella quale il nemico è identificabile e visibile nella propria organizzazione, sia territoriale che militare (1). Oltre alle metropoli statunitensi, le *intelligence* individuano Londra e le altre principali capitali europee come città a possibile rischio di attentati. Si rende, a questo punto, indispensabile un'azione coordinata tra la NATO e l'Unione Europea ma se subito dopo i drammatici eventi dell'11 settembre appare chiaro l'obiettivo comune della "guerra al terrorismo", gli sviluppi della crisi irakena di inizio anno pongono non semplici problemi alla cooperazione ed al dialogo in seno all'Alleanza, a causa delle divergenze di posizione tra Stati Uniti ed Unione Europea e tra i membri dell'Unione stessa. Nella fattispecie, a seguito della decisione americana di intervenire in Iraq senza l'autorizzazione dell'ONU, emerge in modo inequivocabile la contrapposizione tra l'orientamento dell'Inghilterra, favorevole all'intervento a fianco delle forze armate statunitensi, ed il blocco franco-tedesco-belga il quale, nell'intento di promuovere un'azione di disarmo pacifico in Iraq, sulla base della risoluzione 1441 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, si era dichiarato ostile al conflitto (2). Questa situazione, oltre ad aver generato una crisi diplomatica, tra le due sponde dell'Atlantico, di difficile ricomposizione, ha messo in evidenza, in modo assolutamente inequivocabile, la mancanza di una politica estera europea se non unitaria, quanto meno coordinata e coerente. Si tratta di un esempio in cui, l'assenza di una posizione comune del gigante economico comunitario in seno alle principali organizzazioni internazionali provoca dei conflitti politici all'interno delle stesse che finiscono per rallentare, se non immobilizzare la loro azione istituzionale.

Una breve disamina della Politica Estera e di Sicurezza Comune dell'Unione Europea e del Trattato che ha dato vita all'Alleanza atlantica rappresentano il punto di partenza per analizzare la dinamica dei loro rapporti, alla luce del processo di allargamento di cui entrambe sono protagoniste.

La Politica Estera e di Sicurezza Comune dell'Unione Europea

Il ministro degli esteri francese Robert Schuman, in una dichiarazione pubblica del suo governo resa a Parigi il 9 maggio 1950, affermava che la messa in

comune della produzione del carbone e dell'acciaio avrebbe generato una "fusione di interessi indispensabile per costruire una comunità economica e introdotto il fermento di una comunità più ampia e più profonda". In questa direzione, nel marzo 1957 veniva firmato a Roma il Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, allo scopo di dar vita ad un mercato comune tra i Paesi fondatori. L'e-



Roma, marzo 1957 - Cerimonia della firma del trattato istitutivo della Comunità Economica Europea

signanza che lo sviluppo economico fosse sostenuto dalla capacità degli Stati di cooperare in merito alle questioni internazionali si manifesta successivamente e, nel 1970, viene all'uopo adottato un programma denominato Cooperazione Politica Europea. Durante gli anni '70 ed '80, pur se al di fuori dei Trattati comunitari, gli Stati membri avviano molteplici iniziative in tale ambito che porteranno la cooperazione in politica estera ad essere riconosciuta nel Titolo III dell'Atto Unico Europeo del 1986: "Le Alte Parti Contraenti, essendo membri delle Comunità Europee, si sforzeranno congiuntamente di formulare e applicare una politica estera europea". Occorre sottolineare che il Titolo III non venne incorporato nei Trattati in quanto gli Stati membri si opposero a consentire la normale applicazione delle procedure decisionali comunitarie in tale settore, allo scopo di non precludersi la possibilità di intraprendere iniziative indipendenti da parte dei rispettivi governi nazionali.

Una tappa fondamentale è rappresentata dal Trattato di Maastricht entrato in vigore nel 1993. Esso ha reso più complessa ed articolata la costru-

(1) CECCHINI, *Terrorismo, tolleranza e diritto internazionale*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, n. 10, 2002, p. 1 e ss

(2) WECKEL, *L'usage déraisonnable de la force*, in *Revue générale de droit international public*, n. 2, 2003, p. 378

zione europea in quanto ha sancito la nascita dei tre “pilastri” su cui edificare la nuova Unione, il secondo dei quali concerne la Politica Estera e di Sicurezza Comune. Quest’ultima, pur risultando notevolmente rafforzata rispetto a quanto disposto dal Titolo III dell’Atto Unico Europeo, continua a svolgersi al di fuori del diritto comunitario e mantiene una natura essenzialmente intergovernativa, distinta ed autonoma rispetto alla Comunità.

L’art. 11 § 1 del Trattato UE afferma che:

“L’Unione stabilisce ed attua una politica estera e di sicurezza comune estesa a tutti i settori della politica estera e di sicurezza i cui obiettivi sono i seguenti:

- difesa dei valori comuni, degli interessi fondamentali, dell’indipendenza e dell’integrità dell’Unione conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite;
- rafforzamento della sicurezza dell’Unione in tutte le sue forme;
- mantenimento della pace e rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell’atto finale di Helsinki ed agli obiettivi della Carta di Parigi, compresi quelli relativi alle frontiere esterne;
- promozione della cooperazione internazionale;
- sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali”.

Al fine di raggiungere gli obiettivi enunciati al punto 2, l’Unione Europea utilizza i diversi strumenti previsti dall’art. 12 del Trattato UE:

- le *strategie comuni* sono adottate dal Consiglio Europeo su raccomandazione del Consiglio dell’Unione e rappresentano il mezzo attraverso il quale vengono condotte iniziative specifiche in settori nei quali gli Stati membri hanno rilevanti interessi comuni. Il fine è di aumentare l’efficienza della politica estera e di sicurezza comune ma soprattutto quello di stabilire una linea d’azione coerente nelle relazioni esterne comunitarie. L’art. 13 del Trattato UE dispone infatti che esse “fissano i rispettivi obiettivi, la durata nonché i mezzi che l’Unione e gli Stati membri devono mettere a disposizione”. A tale riguardo, occorre sottolineare che il carattere universale delle strategie comuni

impone, per la loro attuazione, l’utilizzo di tutti gli strumenti di cui la Comunità e gli Stati membri dispongono, secondo le procedure di cooperazione previste dai Trattati. Inoltre, il Consiglio e la Commissione, nell’ambito delle rispettive competenze, hanno il compito di assicurare l’unitarietà, la coerenza e l’efficacia delle iniziative intraprese allo scopo di renderle operative. Le prime strategie comuni, decise in seno al Consiglio Europeo svoltosi a Vienna nel dicembre 1998, hanno interessato la Russia (3) e l’Ucraina (4).

- le *azioni comuni*, secondo quanto dispone l’art. 14 del Trattato UE, non si limitano ad indicazioni di carattere generale, ma “affrontano specifiche situazioni in cui si ritiene necessario un intervento operativo dell’Unione”. Esse, oltre a stabilire gli obiettivi, la portata, i mezzi, le condizioni di attuazione nonché la durata dell’azione, sono vincolanti per gli Stati membri per ciò che riguarda le loro prese di posizione e la relativa conduzione dell’azione. Tra le più importanti azioni comuni si annoverano quelle relative al trasporto di aiuti umanitari in Bosnia-Erzegovina, all’amministrazione della città di Mostar ed il Patto di stabilità per l’Europa Centrale (5).
- Ai sensi dell’art. 15 del Trattato UE, le *posizioni comuni* “definiscono l’approccio dell’Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica”. Gli Stati membri hanno il compito di provvedere ad uniformare le loro politiche nazionali a tali posizioni e a coordinare la propria azione in seno alle organizzazioni internazionali con quelle dell’Unione Europea. Un importante esempio di azione comune è rappresentato dalla decisione del Consiglio dell’Unione relativa alla riduzione delle relazioni economiche con la Libia (6).

Prima che il trattato di Maastricht entrasse in vigore sono state precisate le circostanze in cui si rende necessaria l’adozione di un’azione comune.

Durante il vertice di Lisbona del giugno 1992 è stato stabilito che, nel valutare l’importanza degli interessi comuni agli Stati membri in merito ad una determinata questione internazionale, risulta indispensabile prendere in considerazione i seguenti fattori:

- la prossimità geografica di una data regione o Paese all’Unione Europea;

(3) Strategia comune n. 99/414/PESC del 4 giugno 1999, in *GUCE* L 157 del 24 giugno 1999

(4) Strategia comune n. 99/877/PESC dell’11 dicembre 1999, in *GUCE* L 331 del 23 dicembre 1999

(5) Azione comune n. 93/728/PESC del 20 dicembre 1993, in *GUCE* L 339 del 31 dicembre 1993

(6) Posizione comune n. 93/614/PESC del 22 novembre 1993, in *GUCE* L 295 del 30 novembre 1993

- un importante interesse comunitario in merito alla stabilità politica ed economica della regione o del Paese in questione;
- l'esistenza di minacce agli interessi della sicurezza all'interno del territorio dell'Unione europea.



Semestre italiano di Presidenza dell'Unione Europea. Il Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi riceve da Valéry Giscard d'Estaing i lavori preparatori della Costituzione Europea

Il meccanismo attraverso cui si estrinseca la Politica Estera e di Sicurezza Comune prevede la partecipazione, a vario titolo, del Consiglio Europeo, del Consiglio dell'Unione Europea, del Parlamento e della Commissione.

Secondo quanto dispone l'art. 13 del Trattato UE, "il Consiglio Europeo definisce i principi e gli orientamenti della politica estera e della sicurezza comune ivi comprese le questioni che hanno implicazioni in materia di difesa". Ad esso è demandato dunque il compito di stabilire le direttive generali della PESC e le sue decisioni costituiscono normalmente l'elemento determinante per la successiva adozione di atti da parte delle istituzioni comunitarie.

Il Consiglio dei ministri riveste un ruolo fondamentale in materia, soprattutto in considerazione del fatto che la sua composizione riflette immediatamente l'atteggiamento degli Stati membri. Nonostante che il suo operato sia articolato su più livelli, l'art. 23 del Trattato UE dispone che le decisioni siano adottate all'unanimità. Tuttavia, al fine di non immobilizzare la sua attività, è enunciata la regola per cui le astensioni non impediscono l'adozione delle delibere ed è, inoltre, disciplinato l'istituto della cosiddetta

"astensione costruttiva" attraverso il quale uno Stato membro, rispetto ad una decisione, può motivare la propria astensione con una dichiarazione formale con la conseguenza che esso non è obbligato ad applicare la decisione stessa, ma accetta che questa impegni l'Unione. Operando nel contesto delle linee generali definite dal Consiglio europeo esso adotta le strategie, le posizioni e le azioni comuni. Un ruolo particolare, è conferito alla Presidenza, la quale, in base all'art. 18 del Trattato UE "rappresenta l'Unione per le materie che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune" ed "esprime in via di principio le posizioni dell'Unione nelle organizzazioni internazionali e nelle conferenze internazionali". Allo scopo di far agire l'Unione in maniera coerente, la Presidenza, nell'ambito della cosiddetta *troika*, coordina la propria azione con la presidenza precedente e con quella successiva.

Il COREPER (Comitato dei Rappresentanti permanenti degli Stati membri) "è responsabile della preparazione del lavoro del Consiglio e dell'esecuzione dei compiti che il Consiglio gli assegna" (7). Esso riveste la funzione di filtro tra il Comitato politico ed il Consiglio stesso.

Al Comitato politico è attribuito il compito di preparare i lavori del COREPER e del Consiglio generale. Al suo interno si svolge l'attività principale attraverso la quale il Consiglio giunge a formulare le sue decisioni. Esso coordina, inoltre, i gruppi di lavoro, le cui competenze riguardano sia particolari regioni, come per esempio Medio Oriente, America centrale o meridionale, oppure specifiche questioni tra le quali il disarmo ed i diritti umani.

Un'altra istituzione a cui il Trattato di Maastricht attribuisce una funzione fondamentale nell'ambito del "secondo pilastro" è la Commissione Europea. Essa è "pienamente associata" (8) alle attività dell'Unione relative alla PESC in quanto è titolare del diritto, sebbene non esclusivo, di iniziativa propositiva. Occorre sottolineare che in precedenza tale diritto veniva comunque esercitato, sebbene in maniera informale, tramite la diffusione di relazioni e documenti. L'entrata in vigore del Trattato di Maastricht ha dato notevole impulso alla partecipazione della Commissione alle attività relative alla PESC, per cui è stato necessario procedere ad una parziale riorganizzazione dell'istituzione mediante la designazione di un commissario alle relazioni politiche esterne e la creazione di un'apposita direzione generale.

(7) Art. 207 del Trattato UE

(8) Art. 18 § 4 del Trattato UE

L'art. 21 del Trattato UE dispone che “ la Presidenza consulta il Parlamento Europeo sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica estera e di sicurezza comune e provvede affinché le opinioni del Parlamento Europeo siano debitamente prese in considerazione. Il Parlamento Europeo è regolarmente informato dalla Presidenza e dalla Commissione in merito allo sviluppo della politica estera e di sicurezza comune”. In realtà il ruolo di tale istituzione in merito alla PESC resta ancora marginale. Infatti, fatto salvo il caso in cui le questioni di politica estera rientrino nell'ambito di un accordo di cooperazione, per il quale è necessario che il Parlamento Europeo abbia espresso un parere favorevole sul merito dell'accordo stesso, in linea generale ad esso è attribuito un ruolo meramente consultivo. Tuttavia, il Parlamento Europeo può rivolgere al Consiglio interrogazioni e raccomandazioni e tenere, annualmente, un dibattito relativo al settore.

Con il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1° maggio 1999, al segretario generale del Consiglio è stata conferita la carica di “Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune” (9) a cui l'art. 26 del Trattato UE affida il compito di condurre “all'occorrenza, a nome del Consiglio e su richiesta della Presidenza, un dialogo politico con i terzi”.

Infine, con il Trattato di Nizza, firmato il 26 febbraio 2001, sono state introdotte nuove disposizioni in materia di PESC allo scopo di rafforzare i meccanismi decisionali in previsione dell'adesione all'Unione Europea di dieci paesi candidati. Inoltre, sono state istituite “nuove strutture politiche e militari permanenti”, allo scopo di assicurare il controllo e la direzione strategica delle crisi nonché la condotta delle operazioni:

- Comitato politico di sicurezza (COPS), composto dai rappresentanti permanenti degli Stati membri con il rango di ambasciatori;
- Comitato militare (EUMC), composto dai Capi di Stato Maggiore della Difesa degli Stati membri, le cui funzioni sono però svolte dai loro delegati permanenti;
- Stato Maggiore (EUMS), responsabile dell'analisi, della pianificazione strategica e del controllo dell'attività delle forze armate europee.

(9) Art. 18 § 3 del Trattato UE

(10) I paesi che firmarono il Trattato di Washington furono: Italia, Gran Bretagna, Francia, Portogallo, Belgio, Olanda, Lussemburgo, Danimarca, Norvegia, Islanda, Canada e Stati Uniti d'America. Nel 1952 aderirono all'Alleanza Grecia e Turchia, seguite, nel 1955 dalla Repubblica Federale Tedesca, nel 1982 dalla Spagna e nel 1999 dalla Polonia, dalla Repubblica Ceca e dall'Ungheria

(11) Cfr. SICILIANOS, *L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force*, in *Revue générale de droit international public*, n. 1, 2002, p. 26

La NATO

Con il Trattato Nord Atlantico, firmato a Washington il 4 aprile 1949 Stati Uniti d'America, Canada e dieci nazioni europee, tra cui l'Italia, danno vita ad un'alleanza di Stati indipendenti impegnati a difendersi reciprocamente (10). L'obiettivo era quello di assicurare la difesa collettiva ritenuta indispensabile al fine di preservare la pace e garantire la sicurezza internazionale (11). L'art. 1 del Trattato dispone infatti che “le parti si impegnano, ..., a comporre con mezzi pacifici qualsiasi controversia internazionale in cui potrebbero essere coinvolte, in modo che la pace e la sicurezza internazionali e la giustizia non vengano messe in pericolo, e ad astenersi nei loro rapporti internazionali dal ricorrere alla minaccia o all'uso della forza assolutamente incompatibile con gli scopi delle Nazioni Unite”.



Il Ministro degli Esteri Carlo Sforza firma per l'Italia il trattato del Nord Atlantico a Washington il 4 aprile 1949 (Foto NATO)

La sua struttura fu concepita in modo da garantire un elevato livello di coordinamento e di pianificazione tra gli alleati, sia in campo politico che in quello relativo alla sicurezza ed alla difesa, nonché un adeguato rapporto tra gli aspetti civili della cooperazione internazionale e le strutture militari che ne sono il sostegno. Al fine di assicurare questi obiettivi è stata istituita una serie di comitati esecu-

tivi aventi il compito di individuare le iniziative da adottare nei diversi settori di competenza dell'Alleanza: consultazione politica tra gli Stati membri, pianificazione della politica della difesa e degli armamenti, aspetti economici relativi alla sicurezza. Risulta, quindi, possibile affermare che la NATO permetta agli alleati di realizzare i rispettivi obiettivi di sicurezza e difesa nazionale attraverso uno sforzo collettivo senza sostituirsi ad essi, ma fornendo loro i mezzi necessari per farlo unitariamente. A tale proposito, l'art. 3 del Trattato afferma che "allo scopo di conseguire con maggiore efficacia gli obiettivi del presente Trattato, le parti, agendo individualmente e congiuntamente, in modo continuo ed effettivo, mediante lo sviluppo delle loro risorse e prestandosi reciproca assistenza, manterranno e accresceranno la loro capacità individuale e collettiva di resistere ad un attacco armato".

Concepita come alleanza, politica e militare, capace di contenere ed eventualmente respingere la minaccia sovietica, la NATO non ha cessato di esistere a seguito del mutamento strategico intervenuto dopo il crollo dell'URSS. Essa ha, piuttosto, subito una parziale trasformazione resasi necessaria per affrontare i conflitti regionali (spesso alimentati da questioni etniche) e mantenere la pace e la stabilità in Europa, nonché per contrastare la proliferazione delle armi di massa e l'ascesa del terrorismo su scala mondiale. Nonostante ciò, il principio di reciproca assistenza in caso di aggressione ad uno Stato membro, enunciato dall'art. 5, rappresenta ancora oggi uno degli elementi fondamentali del Trattato: "Le parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse in Europa o nell'America settentrionale sarà considerato come un attacco diretto contro tutte le parti, e di conseguenza convengono che se un tale attacco si producesse, ciascuna di esse, nell'esercizio del diritto di legittima difesa, individuale o collettiva, riconosciuto dall'art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti così attaccate intraprendendo immediatamente, indivi-

dualmente e di concerto con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'uso della forza armata, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell'Atlantico settentrionale". Significativa, a tale riguardo, è stata la decisione del governo statunitense, a seguito degli attacchi dell'11 settembre, di non avvalersi dell'Alleanza atlantica per gestire le azioni belliche contro il terrorismo, sebbene ne accettasse il sostegno politico (12).

Successivamente esso ha proposto, durante il vertice dei ministri della difesa dei paesi membri dell'Alleanza svoltosi a Bruxelles il 6 giugno 2002, una modifica, in senso estensivo, dell'art. 6 del Trattato che individua, nel territorio degli Stati membri dell'organizzazione, l'area geografica in cui si applica il principio di reciproca assistenza (13).

Per quanto attiene alla struttura ed all'organizzazione interna, il Trattato prevede un solo organismo ufficiale in seno alla NATO, denominato Consiglio Nord Atlantico (NAC), ma dispone affinché ne possano essere creati altri che svolgano funzioni ausiliarie, al fine di raggiungere gli obiettivi cui l'Alleanza è preposta. Secondo quanto stabilito dall'art. 9: "...le parti istituiscono un Consiglio, nel quale ciascuna di esse sarà rappresentata per esaminare le questioni relative all'applicazione di questo Trattato.

Il Consiglio sarà organizzato in maniera tale da potersi riunire rapidamente in qualsiasi momento. Il Consiglio costituirà quegli organi sussidiari che potranno essere necessari; in particolare istituirà immediatamente un Comitato di difesa che raccomanderà le misure da adottare per l'applicazione degli articoli 3 e 5". All'interno del NAC, per ogni Stato membro è presente un rappresentante permanente, con la qualifica di ambasciatore, coadiuvato da una delegazione nazionale composta da personale diplomatico e da consiglieri per la difesa.

Le riunioni avvengono, generalmente, a livello di ambasciatori, ma sono previste anche assemblee annuali a livello di ministri della difesa e degli esteri o di capi di stato e di governo. Sebbene il Trattato pre-

(12) "La campagna dell'Afghanistan, ..., è un esempio di cosiddetta *coalition of the willing* in cui gli USA hanno fatto uso dei benefici di certe *capabilities* della NATO (*airborne early warning assets*, porti e aeroporti con annessi servizi di assistenza), senza dover passare per le strutture politiche dell'Alleanza Atlantica... In poche parole gli Stati Uniti sarebbero stati in grado di usare le infrastrutture NATO, ma avrebbero apparentemente evitato di discutere, in merito alle scelte degli obiettivi militari, nei comitati a 19 membri". Cfr. SCANO, *La Politica Estera e di Sicurezza Comune dell'Unione Europea*, in *Informazioni della Difesa*, n. 2, 2003, p. 21

(13) L'art. 6 dispone che: "agli effetti dell'art. 5, per attacco armato contro una o più delle parti si intende un attacco armato:

- contro il territorio di una di esse in Europa o nell'America settentrionale, contro i Dipartimenti francesi d'Algeria, contro il territorio della Turchia o contro le isole poste sotto la giurisdizione di una delle parti nella regione dell'Atlantico settentrionale a nord del Tropico del Cancro;
- contro le forze, le navi o gli aeromobili di una delle parti, che si trovino su questi territori o in qualsiasi altra regione d'Europa nella quale, alla data di entrata in vigore del presente Trattato, siano stazionate forze di occupazione di una delle parti, o che si trovino nel Mare Mediterraneo o nella regione dell'Atlantico settentrionale a nord del Tropico del Cancro, o al di sopra di essi"

veda, generalmente, la maggioranza, le decisioni del Consiglio Nord Atlantico sono prese all'unanimità. In linea di principio ciò dovrebbe avere per effetto che le decisioni prese trovino il pieno sostegno, nella relativa attuazione, da parte di tutti gli Stati dell'Alleanza ai quali, d'altronde, viene garantito il rispetto della propria sovranità ed indipendenza.

La NATO è presieduta dal Segretario Generale nominato, con mandato di quattro anni, tra le personalità di Governo di alto rango di uno dei Paesi europei membri dell'Alleanza. Egli è incaricato di presiedere le riunioni del Consiglio Nord Atlantico e di contribuire ad instaurare il consenso tra i Paesi membri per le iniziative da intraprendere.

L'Organizzazione non dispone di una propria forza armata indipendente. Salvo il personale ivi impiegato permanentemente, la maggior parte delle risorse a sua disposizione resta interamente sotto il comando ed il controllo degli stati maggiori della difesa nazionali i quali procedono alle relative assegnazioni ogni qual volta si renda necessaria la costituzione di appositi contingenti multinazionali al fine di svolgere operazioni che vanno dalla difesa collettiva alle missioni di mantenimento e di sostegno della pace.

Sin dalla sua costituzione, è stato previsto e disciplinato l'ingresso di nuovi membri nell'Alleanza.

L'art. 10 dispone che "le parti possono, con accordo unanime, invitare ad aderire a questo Trattato ogni altro Stato europeo in grado di favorire lo sviluppo dei principi del presente Trattato e di contribuire alla sicurezza della regione dell'Atlantico settentrionale". Appare evidente che l'apertura dell'Alleanza non sia finalizzata a se stessa, ma rappresenti piuttosto un mezzo per soddisfare il fabbisogno di sicurezza collettiva e per rendere più stabile l'Europa nel suo complesso. Risulta pertanto necessario che i Paesi candidati all'adesione raggiungano determinati obiettivi politici, tra cui la risoluzione pacifica delle dispute territoriali, il rispetto delle procedure democratiche e dello stato di diritto ed il controllo democratico delle forze armate.

Con il vertice, a livello di capi di stato e di governo, che si è svolto a Praga il 21 novembre 2002, definito dal Segretario Generale Lord Robertson come il "summit del rinnovamento" sette nuovi stati dell'Europa centro-orientale, un tempo facenti parte del Patto di Varsavia, sono entrati a far parte dell'Alleanza: Slovenia, Rep. Slovacca, Romania, Bulgaria, Estonia, Lettonia e Lituania completeranno il processo di ratifica entro maggio 2004.

Il numero dei membri passerà così da diciannove

a ventisei, ma è destinato ad aumentare in quanto altri paesi, Albania, Croazia e Macedonia, sono stati ammessi al piano di azione per l'adesione (*Membership Action Plan*). Altre importanti decisioni prese in tale occasione sono:

- la creazione, entro l'autunno del 2006, di una forza di reazione rapida tecnologicamente avanzata, flessibile e pronta ad essere schierata in tempi brevissimi;
- revisione delle strutture di comando mediante la riduzione delle componenti fisse a favore di quelle dispiegabili;
- miglioramento dell'efficienza militare per la lotta contro le armi non convenzionali.



Il Presidente russo Vladimir Putin al Summit di Roma del 2002 (Foto NATO)

Per quanto riguarda le relazioni con la Russia, si sottolinea che essa, successivamente agli attentati dell'11 settembre, si è manifestata disponibile ad una cooperazione sostanziale e significativa nella lotta contro il terrorismo di cui, peraltro, è stata vittima con l'attentato al teatro Dubrovka di Mosca, che ha confermato la dimensione globale di questa minaccia. Ciò ha nuovamente aperto il dibattito sui rapporti tra l'ex superpotenza e l'Alleanza atlantica, sfociato in un summit svoltosi a Roma il 28 maggio 2002 durante il quale è stato creato il "Consiglio NATO/Russia". Esso risulta completamente distinto dal Consiglio Nord Atlantico, per cui la Russia non entra a far parte dell'Alleanza.

La cooperazione concerne diverse materie tra le quali si annoverano, oltre alla già citata lotta al terrorismo, il problema della proliferazione delle armi di distruzione di massa e, soprattutto, un progetto presentato dagli Stati Uniti d'America relativo alla creazione di un "centro di operazioni per la sovranità nei cieli" (ASOC).

Si tratta di un'iniziativa destinata a regolare le attività aeree al di sopra di una zona che si estende da Vancouver a Vladivostok al fine di aumentare la sicurezza dei voli e di coordinare il traffico civile e quello militare.

Le relazioni tra l'Unione Europea e la NATO

I rapporti intercorrenti tra l'Unione Europea e la NATO, in merito agli obiettivi da raggiungere, hanno prodotto, nel corso degli anni, forme di cooperazione sempre più articolate e complesse.

In primis, occorre sottolineare che non tutti gli Stati membri dell'UE aderiscono all'Alleanza atlantica: Austria, Svezia ed Irlanda hanno relazioni con la NATO tramite l'iniziativa *Partnership for Peace*, mentre la Finlandia non ha avviato alcuna forma di collaborazione. Inoltre, la Norvegia fa parte della NATO ma non dell'Unione Europea.

Non meno rilevante, ai fini dell'analisi, è la presenza nel vecchio continente dell'Unione Europea Occidentale, a cui aderiscono dieci nazioni a pieno titolo (14), mentre altre diciotto rivestono un ruolo complementare nelle diverse forme di "associato" (15), "osservatore" (16) e "partner associato" (17).

Essa ha rappresentato, per molti anni, pur se informalmente ed in modo solo potenziale, il "braccio armato" della costruzione comunitaria, fino a divenire, con il Trattato di Amsterdam, parte integrante dello sviluppo dell'Unione Europea (18).

In questa direzione, l'Alto Rappresentante dell'Unione Europea per la Politica Estera e di Sicurezza Comune è, contemporaneamente, Segretario Generale dell'UEO, con l'obiettivo di rafforzare ed armonizzare il processo di collaborazione tra di esse (19).

L'Unione Europea Occidentale riveste un ruolo fondamentale, nei rapporti tra NATO ed UE, nell'ambito degli accordi di Petersberg del 19 giugno 1992. Questi individuavano nell'UEO la compo-

nente della difesa dell'Unione Europea e lo strumento per rafforzare il pilastro europeo dell'Alleanza. Contingenti militari messi a disposizione dai suoi Stati membri avrebbero contribuito all'ottemperanza dell'obbligo di reciproca assistenza in caso di attacco armato previsto dall'art. 5 del Trattato Nord Atlantico.

Inoltre, essi avrebbero condotto missioni a carattere umanitario, di gestione delle crisi, di ripristino della pace e del relativo mantenimento. In pratica, si tratta di una misura destinata a rendere più qualificato il contributo all'Alleanza dei Paesi europei che aderiscono ad essa (20).

Tale approccio rappresenta il fondamento dell'Iniziativa Europea di Sicurezza e Difesa (ESDI) della NATO, lanciata a Berlino nel 1996 (Berlin plus), attraverso cui si conferiva all'UEO il duplice compito di fungere da pilastro europeo di difesa e da pilastro europeo della NATO.

Lo scopo era di consentire ai membri europei della NATO una maggiore responsabilità nell'ambito dell'Alleanza, mediante la possibilità di utilizzare mezzi ed uomini di quest'ultima per condurre operazioni sotto la guida europea nella quali l'organizzazione atlantica non doveva essere militarmente impegnata. Successivamente, il Trattato di Amsterdam ha reso l'UEO parte integrante dell'UE, per cui oltre al problema dell'appartenenza, a vario titolo, di diversi paesi europei alle due organizzazioni, se ne è posto un altro relativo alla determinazione ed all'applicazione delle modalità che consentono all'UE di accedere alle strutture, agli assetti ed alle capacità dell'Alleanza atlantica.

Quindi, è stato necessario passare da un ambito di relazioni tra NATO ed UEO ad un altro tra NATO ed UE, a cui si è proceduto durante il vertice di Washington del 1999. In quell'occasione si è dato un nuovo impulso all'ESDI, mediante il rafforzamento militare della componente europea dell'Alleanza e la creazione di una vera e propria dimensione militare della costruzione comunitaria,

(14) L'UEO è stata fondata nel 1954 da Italia, Germania, Francia, Gran Bretagna, Belgio, Olanda e Lussemburgo. Nel 1988 vi hanno aderito Spagna e Portogallo e nel 1992 la Grecia. Si tratta di un accordo della durata di cinquant'anni destinato a promuovere "rapporti di collaborazione in campo economico, sociale e culturale e per il reciproco aiuto nella difesa dei territori"

(15) Danimarca, Austria, Finlandia, Svezia e Irlanda

(16) Islanda, Norvegia, Polonia, Rep. Ceca, Turchia ed Ungheria

(17) Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Rep. Slovacca, Slovenia

(18) L'art. 17 § 1 del Trattato UE dispone che "...L'Unione Europea Occidentale è parte integrante dello sviluppo dell'Unione alla quale conferisce l'accesso ad una capacità operativa di difesa..."

(19) ANNATI, *Le forze multinazionali europee*, in *Informazioni della difesa*, n. 5, 2000, p. 14

(20) Anche gli accordi di Petersberg rientrano nel Trattato di Amsterdam. L'art. 17 § 2, infatti, afferma che "le questioni...includono le missioni umanitarie e di soccorso, le attività di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento nella gestione delle crisi, ivi comprese le missioni tese al ristabilimento della pace"

aggiuntiva e non meramente sostitutiva della NATO. Nonostante che i processi decisionali in seno alle due organizzazioni restino distinti e separati, l'ESDI ha favorito legami politici e militari molto più stretti, che identificano nell'Alleanza lo strumento principale della sicurezza in Europa.

Allo scopo di ripartire, comunque, in maniera razionale ed inequivoca le responsabilità relative alla difesa tra le due sponde dell'Atlantico, il vertice ha previsto degli importanti elementi di novità:

- periodiche riunioni a livello di Consigli NATO ed UE;
- possibilità di rendere disponibili, secondo il principio delle "forze separabili ma non separate", capacità della NATO, eventualmente messe a disposizione per sostenere operazioni a guida UE nell'ambito delle missioni di *Petersberg*;
- meccanismi organizzativi che consentano di soddisfare questa esigenza;
- consultazioni di carattere operativo, al fine di pianificare e monitorare la condotta di tali operazioni, coordinate da un *Deputy SACEUR*, un generale europeo, responsabile dell'impiego degli assetti NATO;
- concetto del *Combine Joint Task Force*, per la costituzione di appositi *Headquarters* in operazioni multinazionali.

L'obiettivo principale di questo programma è l'attuazione di un "principio di complementarità" diretto ad evitare inutili duplicazioni di strutture, che finirebbero per rallentare i processi decisionali e, di conseguenza, i tempi degli eventuali interventi (21).

Ciò dovrebbe portare, inoltre, anche ad una razionalizzazione delle risorse umane e, soprattutto, finanziarie, data la diversa propensione degli Stati a destinare quote dei rispettivi bilanci alle spese per la difesa.

A tale proposito occorre sottolineare la necessità di riequilibrare le capacità delle forze statunitensi e quelle dei partner europei, esigenza emersa inizialmente durante le operazioni nei Balcani, per cui l'Alleanza ha introdotto una "Iniziativa sulle Capacità di Difesa" (CDI), destinata ad assicurare un appropriato livello di investimenti in mezzi compatibili nonché ad aggiornare le capacità delle forze al fine di affrontare, adeguatamente, le nuove sfide relative alla sicurezza ed alla difesa.

Gli aspetti maggiormente rilevanti concernono la mobilità, la capacità di dispiego degli uomini, il supporto logistico, il comando ed il controllo. In quest'ottica, la definizione di effettive "capacità di difesa integrate" dovrebbe consentire alle due organizzazioni di superare quelle difficoltà contingenti che in diverse occasioni non hanno permesso un'effettiva collaborazione tra loro.

Nel quadro della realizzazione degli obiettivi stabiliti dal vertice di Washington, il Consiglio Europeo di Helsinki, del dicembre 1999, ha sancito la "determinazione europea di sviluppare capacità decisionali autonome e di avviare e condurre operazioni militari sotto egida europea in risposta a crisi internazionali, qualora la NATO opti per non intervenire come organizzazione".

A questo scopo è stato definito un *Headline goal* (obiettivo di capacità) per lo sviluppo dell'apparato militare europeo che prevede la costituzione, entro il 2003, di una forza in grado di affrontare le missioni di *Petersberg*, schierabile in 60 giorni ed in grado di permanere in teatro operativo per almeno un anno. Articolata in 15 brigate, essa dovrà essere di tipo *selfsustaining*, ossia con capacità di comando, controllo, intelligence e logistiche, nonché di *combat support* con la presenza, all'occorrenza, di mezzi navali ed aerei.

A Laeken, nel 2001, è stato fatto il punto della situazione, annunciando che, fino a quel momento, gli obiettivi erano stati raggiunti solo in maniera parziale, ma che il cammino intrapreso appariva ormai irreversibile.

Durante i Consigli europei di Siviglia, del giugno 2002, e di Copenaghen, del dicembre dello stesso anno, è stata manifestata la volontà, previo accordo con la NATO, di un intervento dell'Unione Europea in FYROM (22) e la disponibilità di guidare, successivamente, una missione in Bosnia, prendendo atto degli accordi del Berlin plus.

Allo scopo di integrare l'azione delle due organizzazioni, il Consiglio Atlantico del 13 dicembre 2002 approvava, anch'esso, il Berlin Plus, prevedendo la possibilità per l'UE di accedere alle risorse collettive della NATO. Tre giorni più tardi, una dichiarazione congiunta, da parte dell'Alleanza atlantica e dell'UE, confermava la volontà di superare ogni ostacolo politico alla cooperazione bilaterale.

(21) Il Pacchetto Berlin Plus realizza il principio delle 3D: *no duplication, no decoupling, no discrimination*, prevedendo l'identificazione di una serie di opzioni di comando europee per future operazioni a guida UE.

(22) *Former Yugoslavia Republic of Macedonia*

Sulla base di queste premesse, il 31 marzo 2003 ha preso avvio la missione "Concordia" in FYROM, con la finalità di apportare un contributo significativo alla stabilità ed alla sicurezza macedoni. Prima operazione a guida UE, essa subentra a quella della NATO, denominata "Allied Harmony", e vede impegnati tredici stati membri dell'Unione ed altrettanti non aderenti ad essa (23). Sulla scena politica internazionale appare evidente come l'Unione Europea non abbia ancora "conquistato" un ruolo centrale e capace di posizioni ed orientamenti coordinati ed indipendenti da quelli dei Paesi membri, in particolare da coloro che per lungo tempo sono stati tra i principali interlocutori nelle questioni diplomatiche mondiali.

Questa *impasse* nella politica estera produce, inevitabilmente, degli effetti negativi per quanto riguarda il contributo comunitario alla stabilità internazionale, in primis nelle aree di crisi.

Di conseguenza, essa finisce per svolgere una funzione meramente complementare a quella della NATO, all'interno della quale, nonostante la partecipazione della maggior parte degli Stati dell'UE, il peso degli Stati Uniti d'America è determinante.

Attraverso l'operazione "Concordia" in FYROM si è cercato di dare una svolta ai rapporti di carattere politico-militare tra la NATO e l'Unione Europea, imprimendo un'accelerata alle funzioni di quest'ultima, anche se l'attuazione completa degli accordi del Berlin plus è lungi dall'essere completata ed il suo ruolo sulla scena diplomatica internazionale non è ancora sostanzialmente definito.

La questione, continua a ruotare attorno alla possibilità che la componente europea dell'Alleanza atlantica finisca di svolgere una funzione meramente ausiliaria in seno all'organizzazione, per assumere, invece una posizione unitaria, coordinata e coerente rispetto a quella statunitense.

Il processo avviato, sebbene ancora complesso ed articolato, conduce ad una cooperazione sempre più integrata, sia in Europa che in tutta la fascia nord atlantica, che preclude, in modo irrevocabile, la pos-

sibilità per i protagonisti di "arretrare" verso posizioni isolate. Stati Uniti d'America ed Unione Europea hanno necessariamente bisogno l'uno dell'altra.

Per i primi, infatti, l'Alleanza atlantica rappresenta ancora oggi un pilastro fondamentale della loro politica estera, mentre la seconda considera il Trattato nord atlantico come centrale per la difesa comune.

Significative, a tale proposito, appaiono due dichiarazioni fatte dai massimi esponenti del governo americano, che pur essendo precedenti agli ulti-



I Ministri degli Esteri dei 7 Paesi nuovi membri della NATO con Jaap de Hoop Scheffer

mi drammatici avvenimenti, denotano l'irreversibilità del processo intrapreso e la necessità di una collaborazione sempre più stretta tra NATO ed UE. Durante il Consiglio atlantico del 15 dicembre 1999, il Segretario di Stato aggiunto Strobe Talbot, affermava che l'amministrazione americana si dimostrava favorevole ad un'Europa capace di agire efficacemente sia attraverso la NATO sia in maniera autonoma.

Sei mesi più tardi, il Presidente Clinton, felicitandosi per le conclusioni raggiunte dal Consiglio Europeo di Feira sull'attuazione della politica europea comune in materia di sicurezza e di difesa, affermava la necessità di coinvolgere nella gestione militare delle crisi gli Stati membri della NATO che non aderiscono all'UE e di prevedere relazioni sempre più strette tra quest'ultima e l'Alleanza atlantica. ■

(23) *Bulletin Agence Europe*, n. 8423 del 19 marzo 2003