

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

Quaderni di Politica Internazionale

25



La Sapienza 18 ottobre 2016

2. **La difesa europea e l'Alleanza Atlantica**
(Amb. Maurizio Melani)

La difesa europea e l'Alleanza Atlantica
Amb. Maurizio Melani
(La Sapienza, 18 ottobre 2016)

Il sistema di sicurezza europeo dopo la seconda guerra mondiale e durante la guerra fredda

Alla fine della seconda guerra mondiale si pose il problema della riorganizzazione di un sistema di sicurezza in Europa e nel mondo che facesse tesoro dell'esperienza e degli errori compiuti dopo la Grande guerra quasi trenta anni prima.

Vi era da un lato l'esigenza di impedire il ritorno di un pericolo tedesco al centro dell'Europa e dall'altro di fare fronte alla minaccia costituita dall'Unione Sovietica, alleato temporaneo delle democrazie occidentali nella lotta al nazismo e al fascismo.

Per la Germania fu deciso che all'eradicazione del nazismo e alla eliminazione di ogni capacità militare offensiva non si accompagnasse, come era invece accaduto con il Trattato di Versailles e i suoi seguiti, una punizione insostenibile del popolo tedesco che era stata alla base del revanscismo e della sua degenerazione nazista dopo una cattiva gestione della grande depressione all'inizio degli anni trenta.

Fu scelto invece di sostenere la ricostruzione della Germania e delle sue istituzioni democratiche.

Fu deciso inoltre da parte degli Stati Uniti, anche sotto questo aspetto diversamente da quanto fu fatto dopo la prima guerra mondiale, di mantenere una forte presenza militare nel vecchio continente, partecipando in modo preminente all'occupazione della Germania.

Inizialmente questa occupazione si poneva come garanzia nei confronti di quest'ultima, ma poi come garanzia verso l'URSS, in particolare dopo l'annuncio della dottrina Truman nel 1947 in relazione alla pressione sovietica su Grecia e Turchia ed in considerazione delle modalità con cui i sovietici imponevano regimi satelliti nei paesi da essi occupati e, nel 1948, del colpo di Stato a Praga e del blocco degli accessi a Berlino.

Fu così presa la decisione di costituire tra i paesi occidentali che avevano partecipato al conflitto un'alleanza militare, la NATO, progressivamente dotata di strutture militari integrate.

Ad essa, fin dalla sua costituzione nel 1949, fu subito ammessa l'Italia, malgrado le iniziali esitazioni tra gli alleati e le ostilità che vi erano nel paese a questa adesione non soltanto a sinistra ma anche a destra.

Non vi era ammessa invece la Germania, divisa tra zona di occupazione occidentale e zona di occupazione sovietica, che dovrà attendere fino al 1955 per entrare nell'Alleanza.

Con la NATO, superando la tradizionale diffidenza americana verso il concetto di alleanza permanente identificato con i vecchi giochi della diplomazia europea, e grazie all'impegno assunto dagli Stati Uniti a rispondere ad una aggressione, veniva dato ai paesi dell'Europa Occidentale, riunitisi nell'anno precedente nell'UEO (formata da Francia, Regno Unito, Belgio, Olanda e Lussemburgo cui furono poi aggiunte nel 1954 Italia e Germania) la forza che mancava per equilibrare la minaccia sovietica e colmare il vuoto di sicurezza che si era creato al centro del continente.

La NATO, come fu allora detto, aveva lo scopo di tenere in Europa l'America dentro, la Russia fuori e la Germania sotto.

L'Alleanza si richiamava direttamente alla Carta delle Nazioni Unite e al diritto all'autodifesa anche collettiva sancito dal suo art. 51, affermando nel suo trattato istitutivo l'impegno alla risoluzione pacifica delle controversie e la rinuncia alla minaccia e all'uso della forza per la loro soluzione, specificando che le azioni collettive intraprese a fronte di un'aggressione sarebbero cessate allorché il Consiglio di Sicurezza "avesse preso le misure necessarie per ristabilire la pace".

Gli altri aspetti cruciali di questa strategia erano il forte impegno americano con il Piano Marshall per la ricostruzione dell'Europa distrutta dalla guerra, l'avvio di un processo di liberalizzazione degli scambi nel contesto monetario e finanziario definito dalle intese di Bretton

Woods e l'incoraggiamento alla coesione e alla progressiva integrazione dei paesi dell'Europa occidentale e quindi alla riconciliazione e poi ad uno stretto rapporto tra Francia e Germania.

Il primo passo di rilievo, su iniziativa del Primo Ministro francese Robert Schumann immediatamente sostenuto dal Cancelliere della neo costituita Repubblica Federale Tedesca, Konrad Adenauer, e dal Presidente Alcide De Gasperi, fu la costituzione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio con la quale venivano messe in comune, in un mercato senza barriere regolato da una autorità sovranazionale, le risorse per le quali e con le quali erano state combattute le guerre che avevano insanguinato l'Europa dall'inizio della rivoluzione industriale.

Questa integrazione settoriale era parte di un disegno strategico assai più ampio il cui passo successivo avrebbe dovuto essere la costituzione di una Comunità Europea della Difesa (CED), quale pilastro europeo dell'Alleanza Atlantica, e quindi di una partecipazione della Germania, ancora non ammessa nella NATO, a capacità militari che la legassero indissolubilmente agli altri paesi europei occidentali di fronte all'URSS e ne impedissero ogni velleità revanscista.

Questo disegno strategico fu subito colto dall'Italia come corrispondente al proprio interesse nazionale prioritario di rientrare pienamente e in condizioni di parità nella comunità internazionale dopo la sconfitta e di trarne tutti i vantaggi economici, politici e di sicurezza che ne sarebbero derivati.

Anche per la CED l'iniziativa veniva dalla Francia con un forte sostegno dell'Italia.

La nuova Comunità fallì tuttavia proprio a causa della Francia il cui Parlamento, per l'azione convergente di comunisti e gollisti che amplificava e strumentalizzava le preoccupazioni per un riarmo della Germania e per le limitazioni della sovranità nazionale che la CED comportava, non autorizzò la ratifica del trattato.

Il processo di integrazione europea seguì quindi altre strade.

L'anno dopo il fallimento della CED, verificatosi nel 1954, l'Italia e il Belgio lanciarono l'iniziativa della convocazione della Conferenza di Messina che portò alla firma nel 1957 dei Trattati di Roma con i quali il metodo della CECA veniva esteso alla creazione di un mercato comune basato sul principio della libera circolazione di merci, capitali e lavoratori e la tutela della concorrenza, nonché con la nascita dell'Euratom allo sviluppo in comune dell'energia nucleare considerata allora come l'energia del futuro.

Questo processo fu accelerato dalla disastrosa spedizione anglo-francese di Suez nel 1956, fermata dagli Stati Uniti, che segnò la fine dell'egemonia delle due potenze ex-coloniali in Medio Oriente ed accelerò i processi di decolonizzazione, e dalla quale la Francia trasse la conclusione che il proprio futuro e la sua stessa posizione nel mondo erano legati al processo di integrazione europea.

Nel 1955 la Germania fu ammessa nella NATO, diventato l'unico strumento della difesa collettiva dell'Europa, e da allora la strada dell'integrazione europea fu per molti anni limitata al campo economico.

Mentre la Comunità Economica Europea muoveva i suoi primi passi con la progressiva realizzazione dell'unione doganale, e viveva le sue prime crisi dovute ai freni posti dal Presidente della Repubblica francese De Gaulle ai poteri sovranazionali della Commissione e all'attuazione della regola del voto a maggioranza, anche la NATO conobbe difficoltà, provocate ugualmente dalla Francia.

Con il ritorno al potere del Generale De Gaulle quest'ultima aveva infatti rinvigorito il proprio tradizionale nazionalismo che, mentre veniva liquidata l'anacronistica guerra d'Algeria e trasformato l'impero coloniale in Africa in un sistema di stati formalmente indipendenti ma fortemente legati alla Francia, si manifestava nel rifiuto di posizioni di subordinazione nella CEE e nella NATO e nel contemporaneo rafforzamento di un rapporto privilegiato con la Germania assieme all'opposizione all'ingresso nella CEE del Regno Unito considerato cavallo di Troia degli Stati Uniti.

La contestazione del primato degli Stati Uniti nell'ambito della NATO fu alimentata dal rifiuto di Washington di costituire un direttorio a tre per la direzione della strategia di difesa nucleare,

proposto dalla Francia fin dal 1958, e dall'intesa tra USA e Regno Unito del 1962 diretta nella sostanza a porre la forza di dissuasione britannica sotto un controllo congiunto anglo-americano.

Questi sviluppi portarono all'uscita della Francia dalla struttura militare della NATO nel 1966 ma non dall'Alleanza (in omaggio alla quale De Gaulle si era schierato decisamente con gli Stati Uniti al momento della crisi sui missili a Cuba), preceduta dall'allontanamento delle forze nucleari americane dal territorio francese, e al potenziamento di una autonoma capacità di deterrenza a fronte della poco rassicurante, per Parigi, dottrina americana varata da Kennedy della "risposta flessibile" ad un attacco sovietico in sostituzione di quella della "risposta massiccia".

Uscito di scena De Gaulle fu costituito all'inizio degli anni 70 un embrione di cooperazione politica, poi rafforzata con l'Atto Unico del 1987, tra i paesi membri della Comunità Europea alla quale aderivano nel frattempo Regno Unito, Danimarca e Irlanda, e poi Grecia, Spagna e Portogallo dopo la fine delle dittature di estrema destra in questi tre paesi.

Ciò rispondeva all'esigenza che l'Europa assumesse una sua fisionomia sulla scena mondiale in trasformazione, anche in considerazione del decrescente peso dei singoli stati nazionali, inclusi i più grandi, malgrado le loro velleità e la circostanza che Francia e Regno Unito fossero membri del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ed avessero una capacità nucleare.

Non vi era però traccia in tutto questo di una cooperazione in campo militare affidata, per i paesi che ne facevano parte, unicamente alla NATO.

La nascita e lo sviluppo della PESC e della PESD dopo il collasso dell'URSS, la riunificazione tedesca e le crisi balcaniche

Questa situazione mutò con la fine dell'Unione Sovietica e della guerra fredda, con il proliferare delle crisi regionali o il mutamento della loro natura e con le maggiori difficoltà della loro gestione essendo venute meno le capacità di controllo da parte dei blocchi contrapposti.

Di fronte alla dissoluzione dell'ex-Jugoslava, alle conseguenti crisi balcaniche e alla riunificazione tedesca che riproponeva la Germania con tutta la sua forza quale potenza economica e conseguentemente politica al centro dell'Europa, il Trattato di Maastricht del 1992 prevedeva, su iniziativa soprattutto della Francia, la moneta unica e la creazione di un pilastro intergovernativo dell'Unione Europea (nuovo soggetto che assorbiva la Comunità Europea), riguardante una Politica Estera e di Sicurezza Comune inclusiva di una politica di difesa che, come recita il Trattato "può condurre ad una difesa comune".

Contemporaneamente, non essendovi più il nemico sovietico e di fronte all'esigenza di avere strumenti per la gestione delle numerose crisi sviluppatasi in quegli anni, la NATO assumeva un nuovo ruolo di "produttore di sicurezza" fornendo gli strumenti militari necessari ad operare anche al di fuori del perimetro dell'Alleanza.

Soprattutto per le resistenze britanniche a configurare prospettive che potessero comportare un ruolo europeo autonomo in materia di difesa rispetto alla NATO, e quindi a dotare l'Unione di proprie strutture e capacità in questo campo, veniva rivitalizzata l'UEO, l'organizzazione di sicurezza a suo tempo nata dal Patto di Bruxelles del 1948, rimasta sostanzialmente dormiente dopo la nascita della NATO e la cui membership veniva allargata.

A questa organizzazione veniva chiesto nel Trattato di "elaborare e realizzare decisioni e azioni dell'Unione con implicazioni in materia di difesa".

Nello stesso anno, al Consiglio dei Ministri degli Esteri dell'UEO tenutosi a Bonn, l'organizzazione assumeva i cosiddetti "compiti di Petersberg" per la conduzione di "operazioni umanitarie e di soccorso, di peacekeeping e di combattimento nella gestione di crisi e di peace-making".

Di fronte alle esigenze di una più attiva presenza europea nelle crisi balcaniche e in presenza di una posizione meno rigida su questi temi da parte del Regno Unito dopo la vittoria laburista alle elezioni del 1997 e la nomina a Primo Ministro di Tony Blair, i compiti di Petersberg venivano formalmente incorporati con il Trattato di Amsterdam nella PESC aprendo la via della dissoluzione dell'UEO. E nel dicembre del 1998 le due maggiori potenze militari dell'Unione, Francia e Gran

Bretagna, concordarono al vertice bilaterale di Saint Malo che alla luce delle crisi nei Balcani e in Africa era ormai necessario un sostanziale passo avanti.

La "Dichiarazione sulla difesa europea", adottata in quella occasione, registrava l'intesa sulla costituzione di una capacità europea sostenuta da una credibile forza militare.

Nelle successive riunioni dei Consigli Europei di Colonia e di Helsinki nel 1999 prese forma su tale base la dimensione di sicurezza e di difesa dell'Unione che sarà poi consacrata nel Trattato di Nizza approvato nel 2000 e firmato nel 2001.

All'Unione Europea venivano trasferiti gli "assets" dell'UEO il cui mandato come organizzazione fu considerato esaurito.

Venne prevista, in un quadro che rimaneva intergovernativo sia pure con una partecipazione della Commissione, la costituzione di organi permanenti come il Comitato Politico e di Sicurezza (COPS) incaricato, tra i vari suoi compiti nell'ambito della PESC, di assicurare sotto la responsabilità del Consiglio il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni militari e civili di gestione delle crisi, coadiuvato da un Comitato Militare assistito da uno Stato Maggiore Militare.

Fu inoltre istituita la figura politica dell'Alto Rappresentante per la PESC con un compito di coordinamento e di impulso di tutte queste attività oltre che di contatto nei rapporti esterni dell'Unione in campo politico.

Emerse subito come nella gestione delle crisi alle capacità militari andassero affiancate quelle nei campi della polizia, della giustizia, della pubblica amministrazione, della protezione civile, della ricostruzione e dello sviluppo economico e sociale.

Alla luce soprattutto dell'esperienza balcanica venne infatti maturato il concetto, diventato poi tipico dell'approccio europeo alla gestione delle crisi, che le situazioni post conflittuali andavano affrontate con un approccio olistico e interdisciplinare civile-militare.

Fin dall'inizio degli sviluppi che hanno portato alla nascita della PESD, un aspetto cruciale è stato, come abbiamo visto, quello dei rapporti con la NATO e quindi soprattutto, ma non solo, delle percezioni e reazioni americane.

Da parte di Washington fu subito segnalato che lo sviluppo di una politica europea di difesa secondo quelle linee era bene accolto purché fossero evitate le tre "d" evidenziate dal Segretario di Stato Madeleine Albright: niente disgiunzione ("decoupling") dalla NATO, niente discriminazione nella partecipazione degli alleati europei membri della NATO ma fuori dall'Unione (e quindi sostanzialmente consentire il coinvolgimento di Turchia e Norvegia), niente duplicazioni di capacità.

L'assunto era che alla base di una indivisibile sicurezza euro-atlantica vi devono essere la complementarità e la simbiosi strategica e operativa tra la NATO e l'UE, fermo restando che il ruolo dell'UE è limitato alla gestione delle crisi fuori dall'area dell'UE stessa e dell'Alleanza Atlantica e che la garanzia di difesa dei territori europei dei paesi membri è affidata alla NATO e alle forze nazionali.

Su queste basi è stato definito un articolato quadro di complementarità tra le due organizzazioni denominato "Berlin plus" secondo cui per le operazioni più complesse l'UE ricorre ad assetti e capacità comuni della NATO in materia soprattutto di pianificazione operativa, comando e controllo e intelligence oppure ricorre alle capacità specifiche di pianificazione e conduzione di uno dei suoi Stati membri aventi quartieri generali nazionali certificati a tale scopo (ve ne sono in Francia, Regno Unito, Germania e Italia).

L'interpretazione delle intese e dei principi definiti relativamente ai concetti di autonomia e non duplicazione hanno per vari anni caratterizzato il dibattito all'interno dell'Unione e nel quadro transatlantico, reso difficile anche dai contrasti sullo status di Cipro e in un contesto in cui le divisioni sulla guerra in Iraq e sulla proposta francese nel 2003 di creare un quartier generale militare autonomo dell'Unione Europea avevano amplificato diffidenze e sospetti.

Queste tensioni e le cautele costantemente introdotte soprattutto dal Regno Unito non hanno tuttavia impedito un percorso di costante anche se continuamente negoziata crescita della PESD e dei suoi strumenti di intervento.

Anche in considerazione dell'accelerazione impressa a tutte le problematiche della sicurezza dopo gli attentati dell'11 settembre, il processo di crescita della PESD si è articolato su tre direzioni tra loro strettamente collegate: l'effettiva conduzione di operazioni di gestione di crisi, lo sviluppo delle relative capacità e la definizione del quadro strategico nel quale queste si collocano.

A tutte queste attività un forte impulso è stato dato durante la presidenza di turno italiana del 2003.

A partire dal 2002 missioni di polizia condotte unicamente con propri mezzi e poi militari con l'impiego di assetti e capacità della NATO sono state realizzate nei Balcani, una missione militare ad alta intensità facendo ricorso alle strutture di comando e controllo della Francia, integrate da ufficiali degli altri stati membri, è stata effettuata nella Repubblica Democratica del Congo, e numerose missioni di polizia, di assistenza alle forze di sicurezza locali, di monitoraggio e di institution building nel campo della sicurezza, di pattugliamento navale per il contrasto alla pirateria e al traffico di esseri umani hanno avuto luogo in Africa, in Medio Oriente, in Asia, nel Caucaso, nell'Oceano Indiano e nel Mediterraneo.

Per quanto riguarda lo sviluppo delle capacità è stata fin dall'inizio individuate l'esigenza di colmare lacune soprattutto nei campi della mobilità strategica (aerei da trasporto a medio e lungo raggio, rifornimento in volo, aerei senza pilota, capacità navali), delle strutture di comando e controllo e dell'intelligence.

Si è quindi deciso, alla fine della presidenza italiana del 2003, di costituire una Agenzia Europea di Difesa (AED) con il compito di assistere le attività di collaborazione tra gli Stati membri per la messa in comune ("pooling") e la condivisione ("sharing") di risorse, nonché la cooperazione industriale per il miglioramento e l'incremento della base produttiva, della ricerca e delle condizioni di competitività del mercato degli armamenti in collegamento con la Commissione e quindi per una razionalizzazione e una ottimizzazione delle acquisizioni e più in generale delle spese per la difesa in funzione degli obiettivi.

E' stato inoltre deciso di costituire gruppi tattici integrati ("battlegroups") nazionali o multinazionali, della dimensione di circa 1500 uomini ciascuno, con alti livelli di prontezza, proiettabilità e sostenibilità per la conduzione di rapide operazioni ad alta intensità.

Ne sono stati costituiti 17 tra i quali uno nazionale italiano e uno multinazionale anfibio a guida italiana con Spagna, Portogallo e Grecia.

Per mancanza di volontà politica, nessuno dei battlegroups costituiti è stato però finora impegnato in missioni dell'UE.

Nella stessa ottica si colloca la costituzione di una "Gendarmeria Europea" (GDE) che sulla base delle positive esperienze di unità speciali di polizia a statuto militare nei Balcani, in Afghanistan e in Iraq, nelle quali determinante è stata l'apprezzatissima leadership dei nostri Carabinieri, ha il compito di assicurare una robusta azione di stabilizzazione, mantenimento dell'ordine e della legalità e coinvolgimento delle popolazioni soprattutto nelle fasi di passaggio dalla prevalenza degli aspetti militari alla prevalenza di quelli civili nella gestione attiva delle crisi.

Sempre alla fine della presidenza di turno italiana del 2003 fu adottata la Strategia Europea di Sicurezza predisposta dall'Alto Rappresentante Solana sulla base di un'ampia consultazione con gli Stati membri e con i principali centri europei di ricerca in campo strategico.

Questa individuava quali maggiori minacce alla sicurezza globale e in particolare dell'UE il terrorismo, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, la dissoluzione delle strutture statali ("failed states"), la criminalità organizzata transnazionale.

L'implicazione politica che ne derivava era che l'Europa deve dotarsi degli strumenti per essere più attiva, più coerente e più capace, operare per la sicurezza nel suo vicinato e perseguire un multilateralismo efficace realizzando collaborazioni e sinergie con le Nazioni Unite e le Organizzazioni regionali oltre che con la NATO.

Tutto questo impianto è stato rafforzato con il Trattato di Lisbona entrato in vigore nel 2009 che ha tra l'altro affidato all'Alto Rappresentante la Vice Presidenza della Commissione e la responsabilità delle sue relazioni esterne, coadiuvata da un apposito ampio Servizio, e prevede la possibilità per gli Stati che lo vogliano di ricorrere a cooperazioni strutturate permanenti per una maggiore integrazione nel campo della difesa e della sicurezza.

Gli allargamenti ad est e le reazioni russe

Dai primi passi della PESC e della PESD e nel corso delle diverse fasi della loro crescita il quadro strategico mondiale ed europeo è intanto profondamente cambiato.

Subito dopo la fine dell'URSS e della firma del Trattato di Maastricht è iniziato un deciso sostegno da parte degli Stati Uniti e dell'UE, nel frattempo allargata nel 1997 ai tre paesi neutrali della Svezia, della Finlandia e dell'Austria, alla trasformazione delle economie e delle istituzioni dei paesi dell'Europa Centro-Orientale in vista della loro adesione alla stessa Unione Europea e alla NATO, mentre la Russia era in uno stato di grave crisi economica, politica, sociale e morale.

L'allargamento verso est della NATO è stato più veloce, mentre quello dell'UE, considerata la maggiore complessità dei requisiti richiesti, si è completato nel 2004 per un primo gruppo di 10 paesi (inclusi i due piccoli stati neutrali mediterranei di Cipro e Malta), nel 2007 per altri 2, nel 2013 per la Croazia ed è teoricamente in corso per altri paesi balcanici.

Si è trattato di un processo ritenuto indispensabile, anche in considerazione di quanto stava accadendo nei Balcani, per assicurare la pace e la stabilità nell'immediato vicinato orientale dell'UE.

L'allargamento ad est dell'Unione Europea era voluto soprattutto dalla Germania che ne vedeva i vantaggi economici, di cui avrebbero beneficiato anche altri paesi, e per l'estensione nella sua influenza politica.

Tutti vi vedevano l'aspetto positivo di una riunificazione dell'Europa, spinta anche dalla forza morale del Papa polacco Giovanni Paolo II, dopo decenni di netta divisione tra Est e Ovest.

Ma il processo comportava anche un'enfasi di attenzioni e di risorse in quella direzione in un certo senso a scapito dei paesi del sud dell'Unione e dei rapporti con i vicini meridionali.

L'allargamento della NATO era voluto soprattutto dagli Stati Uniti e dai paesi interessati il cui obiettivo strategico era ed è ancor più oggi la garanzia di sicurezza americana fornita dall'Alleanza Atlantica, oltre a quello degli aiuti economici derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, senza peraltro che dopo decenni di sovranità limitata a questo si accompagnasse la volontà di andare verso progressive condivisioni di sovranità, insite nel processo iniziato nei primi anni '50 e peraltro diluito dai successivi allargamenti.

Soprattutto l'allargamento della NATO era vissuto da una Russia allora debole e incapace di reagire, come il risultato di una sconfitta che si traduceva nell'acquisizione da parte degli Stati Uniti e dei suoi alleati di territori già sotto la propria influenza, tanto più che esso includeva anche paesi già parte dell'Unione Sovietica come la Lituania, la Lettonia e l'Estonia.

Questo sentimento era accentuato dal modo disinvolto con il quale erano stati trattati i tradizionali interessi russi nei Balcani durante il cruento processo di sistemazione di quell'area.

La sostituzione di Eltsin da parte di Putin ha segnato l'inizio di una reazione a questo stato di cose, con una assertività accentuata da successive iniziative americane come l'installazione di sistemi anti-missilistici ai confini della Russia asseritamente per contrastare eventuali attacchi provenienti dall'Iran e la spinta ad allargare NATO e UE ad Ucraina, Moldavia e paesi del Caucaso.

La ripresa economica della Russia favorita dagli alti prezzi del petrolio senza però che questo comportasse una uscita dalla fragilità strutturale del paese dovuta alla sua eccessiva dipendenza dalla produzione e dall'esportazione di idrocarburi che ne condiziona anche la politica estera, nonché l'impostazione di Putin autoritaria all'interno e revanscista verso i vicini occidentali, hanno quindi portato all'attuale situazione di forti tensioni.

Ne sono state tappe l'intervento militare in Georgia nel 2009 e l'occupazione di parti del territorio del paese per contrastare la prospettiva di una adesione alla NATO e all'UE, l'interruzione delle forniture di gas a causa di crisi nei rapporti con l'Ucraina nel 2006, nel 2009 e nel 2014,

l'annessione della Crimea nel 2014 e l'attivo sostegno alle forze secessioniste nell'Ucraina orientale, le provocazioni navali e aeree nel Baltico e altrove e l'istallazione di sistemi missilistici a Kaliningrad, una politica spregiudicata e aggressiva in Siria con bombardamenti di convogli umanitari delle Nazioni Unite e delle popolazioni civili, i sempre più invasivi attacchi informatici.

Alla evidente violazione del diritto internazionale costituita dall'occupazione e dall'annessione unilaterale della Crimea, l'Unione Europea ha reagito con limitate sanzioni mirate, inferiori a quelle adottate dagli Stati Uniti, cui la Russia ha risposto con contro-sanzioni economiche.

Il risultato di questi sviluppi è che ora la NATO è di nuovo pienamente impegnata, anche con il dispiegamento di uomini e mezzi dopo le riduzioni di forze seguite alla caduta dell'URSS, nello svolgimento del suo ruolo originario di contrapposizione ad una minaccia proveniente da Est.

Le nuove sfide del XXI secolo e le reazioni europee

Parallelamente a questi eventi la globalizzazione ha portato all'emergere sul piano economico e poi anche politico e militare di nuovi grandi attori sulla scena mondiale, ciascuno con problemi di sicurezza nella propria area legati in larga parte alla garanzia dei flussi di approvvigionamento e di esportazione di economie in rapida crescita.

Tra questi per le sue dimensioni economiche, demografiche e di capacità organizzative un ruolo di primo piano è stato assunto dalla Cina, che sta attivamente potenziando le proprie forze armate, seguita dall'India.

A partire dal 2008 una crisi iniziata negli Stati Uniti per eccesso di credito si è estesa all'Europa ove è stata aggravata da una gestione pro-ciclica, voluta principalmente dalla Germania, di un eccesso di debito sovrano soprattutto in alcuni paesi mentre oltreoceano vi era una ripresa grazie ad una politica espansiva anti-ciclica.

Le crisi mediorientali, aggravate dalle agende contrapposte delle potenze regionali ed esterne in un groviglio di mutevoli alleanze e contrapposizioni, hanno portato alla nascita e all'insediamento dell'ISIS, all'estensione delle sue attività terroristiche all'Europa con il coinvolgimento di soggetti delle locali comunità islamiche ed ad enormi flussi di rifugiati che in parte si sono diretti verso i paesi europei.

Questi flussi migratori si sono aggiunti a quelli provenienti dall'Africa e dall'Asia meridionale dovuti a condizioni politiche e di sicurezza, ai disastri ambientali e ai conflitti provocati dai cambiamenti climatici e da una crescita squilibrata e produttrice di ineguaglianze e discriminazioni, nonché ai differenziali demografici ed economici tra il Nord e il Sud del mondo.

Tali fenomeni, assieme alla crisi economica e ai conseguenti disagi sociali, hanno alimentato la crescita di movimenti populistici e xenofobi che contestano il processo di integrazione europea nel quale vedono una causa dei problemi esistenti e propugnano un ritorno a chiusure nazionaliste e autarchiche.

Di fronte a questo quadro di minacce o di fattori di insicurezza molteplici e da varie provenienze è evidente per molti l'esigenza di una maggiore coesione europea anche sul piano della difesa e della sicurezza che è però ostacolata proprio dalla crescita di quelle tendenze nazionaliste e anti-europee.

Dopo la Brexit, e considerato il ruolo di freno costantemente svolto dal Regno Unito su questi temi, si allargano le opportunità di procedere verso una maggiore integrazione sul piano della difesa da parte dei paesi che lo vogliano, con il rammarico tuttavia della non partecipazione di un paese, il Regno Unito, le cui capacità, anche se diminuite negli ultimi anni, potrebbero dare un grande contributo e al quale occorre lasciare comunque la porta aperta soprattutto sul piano della collaborazione industriale senza che questo porti a condizionamenti del percorso integrativo.

Ma è chiaro che questa maggiore integrazione, almeno nella fase attuale, non può farsi a 27 considerate le ostilità soprattutto dei paesi dell'Europa centro-orientale e le loro chiusure manifestatesi tra l'altro nel rifiuto di partecipare, con quote peraltro estremamente ridotte, alla ripartizione dei rifugiati all'interno dell'Unione.

Vanno quindi usati gli strumenti previsti dai Trattati per andare in tale direzione come le già citate cooperazioni strutturate previste dal Trattato di Lisbona o ricorrendo ad accordi tra un numero limitato di paesi come è stato fatto con quello di Schengen in materia di controlli alle frontiere o per il "fiscal compact".

In favore dell'auspicata maggiore integrazione si pongono, almeno nelle enunciazioni e sia pure con ambiguità derivanti da non sopite remore sovraniste, soprattutto l'Italia, la Francia e la Germania come è indicato in molti documenti e articoli provenienti da autorità di governo di ciascuno dei tre paesi, bilaterali o trilaterali.

Anche la Spagna ed altri paesi dell'Eurozona, in particolare tra i sei fondatori, con remore però da parte olandese, sembrano su tali posizioni.

La posizione più avanzata appare per ora quella dell'Italia, come emerge da un recente articolo dei Ministri degli Esteri e della Difesa, Gentiloni e Pinotti, e da altri documenti.

Si parte da indicazioni già contenute in conclusioni di precedenti Consigli Europei ed in particolare di quello del dicembre 2013 e nella Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'UE presentata dall'Alta Rappresentante Federica Mogherini nel giugno scorso, malgrado le loro prudenze dovute ai freni britannici e di altri.

Ed elevando il livello di ambizione le si sviluppano prospettando nella logica di "pooling and sharing" enunciata ma non attuata in precedenti documenti, un Quartier generale europeo permanente per la pianificazione strategica e la conduzione delle operazioni da realizzare attraverso quartier generali subordinati per gli aspetti operativi; lo stabilimento di una Forza Multinazionale Europea permanentemente disponibile con una massimizzazione del rapporto costi-benefici in termini di prontezza, maggiore interoperabilità e protezione delle forze; un sistema comune di formazione.

Viene anche prospettato un sostegno allo sviluppo di una base industriale e tecnologica strategicamente autonoma nel campo degli armamenti in grado di fornire le capacità richieste (aggiungo, a mio avviso, riducendo auspicabilmente attraverso una maggiore prevedibilità delle acquisizioni, le esigenze di esportazioni per la sua sostenibilità verso paesi dai quali sarebbe bene diminuire tale dipendenza in coerenza con altri aspetti della politica estera e di sicurezza dell'UE).

E ciò attraverso un potenziamento dell'EDA, incentivi fiscali e finanziari alla cooperazione industriale diretta allo sviluppo di capacità definite congiuntamente, il concorso della Commissione per il finanziamento di attività di ricerca a doppio uso, finanziamenti della Banca Europea degli Investimenti.

Sarebbe prospettato infine un sistema di finanziamento comune delle operazioni e per le acquisizioni di forze comuni, argomento in qualche modo collegato a quello della costituzione di una capacità di spesa o di un bilancio per la gestione di alcuni beni comuni, riferiti ad una autorità politica con la legittimazione democratica assicurata da un controllo, da una investitura e da un potere decisionale a livello parlamentare.

Il tutto diretto anche a rafforzare il pilastro europeo della NATO e quindi la capacità europea di contribuire alla difesa comune e a favorire la stabilità in aree critiche per la nostra sicurezza.

A questo riguardo è da considerare l'evoluzione che vi è stata nell'atteggiamento americano durante l'Amministrazione Obama, meno condizionato rispetto al passato dalle diffidenze e dalle volontà di limitazione delle ambizioni europee in questo campo.

Washington invita infatti l'Europa ad un maggiore impegno nel Mediterraneo, nel Medio Oriente e in Africa, incidendo su questo approccio le difficoltà di schieramento su troppi teatri, una riduzione degli stanziamenti per la difesa a causa della crisi finanziaria e di una riconfigurazione delle priorità nella politica interna americana, una maggiore attenzione all'Asia e al Pacifico e la fine della dipendenza dagli idrocarburi mediorientali dovuta allo sviluppo di shale gas e shale oil.

E' da presumere che non vi siano mutamenti sostanziali nelle posizioni di una prossima Amministrazione guidata da Hillary Clinton, anche se non sono da sottovalutare sensibilità che potrebbero rafforzarsi verso posizioni di paesi dell'Europa centro-orientale, che trovano ascolti anche in Germania, contrari ad una integrazione a cerchi concentrici.

Mentre nel caso di una vittoria dell'altro candidato vi sarebbero verosimilmente gravi problemi per i rapporti transatlantici e per la sicurezza europea.

Vi sono molti ingredienti, ma anche persistenti difficoltà, per poter procedere verso l'auspicata maggiore integrazione nel campo della difesa e per la costituzione di una effettiva capacità europea.

Ma una decisa azione da parte dei principali leaders europei in questa direzione deve ancora manifestarsi. Vedremo se ciò potrà aver luogo dopo le prossime elezioni francesi e tedesche.

Il CdS è inserito nell'elenco delle Associazioni culturali che possono beneficiare del 2 per mille. Saremo grati ai nostri lettori se vorranno ricordarsene al momento della compilazione della dichiarazione dei redditi e diffondere questa informazione.