

XV legislatura

La cooperazione tra l'Unione europea e la Nato

Contributi di Istituti di ricerca specializzati

n. 69

Maggio 2007

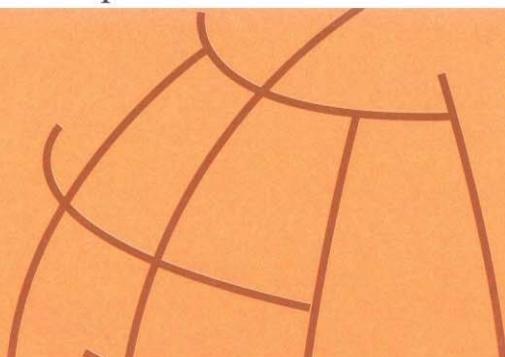


Senato della Repubblica

servizio studi



servizio affari
internazionali



XV legislatura

**La cooperazione tra l'Unione europea
e la Nato**

*A cura di Michele Comelli e Nicoletta Pirozzi
dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)*

n. 69

Maggio 2007

Servizio Studi

Direttore

Daniele Ravenna

tel. 06 6706_2451

Segreteria

_2451

_2629

Fax 06 6706_3588

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Segreteria

_2989

_3666

Fax 06 6706_4336

La cooperazione tra l'Unione europea e la Nato

di Michele Comelli e Nicoletta Pirozzi*

A partire dalla fine della Guerra fredda, l'Unione europea e la Nato hanno iniziato a convergere progressivamente in termini di *membership*, funzioni e raggio d'azione. La maggior parte dei paesi europei (21) appartiene ad entrambe le organizzazioni. Inoltre, sia l'Ue che la Nato sono impegnate in attività di gestione delle crisi anche al di là del contesto europeo.

Questa convergenza ha determinato la necessità di procedere a forme di cooperazione istituzionale ed operativa. Nel marzo 2003 le due organizzazioni hanno formalizzato i c.d. accordi *Berlin Plus*, che consentono all'Unione europea di accedere ai mezzi e alle capacità di pianificazione e di comando della Nato per realizzare missioni di gestione delle crisi. Gli accordi *Berlin Plus* sono stati attuati con successo in Macedonia e in Bosnia, dove l'Ue ha assunto la guida di missioni prima dirette dalla Nato, ma continuando a utilizzare la struttura di comando dell'Alleanza.

Per l'Ue è rimasto però il problema di acquisire una capacità di pianificazione e gestione delle missioni autonoma dalla Nato – o almeno alcuni paesi membri, Francia in testa, ritengono che l'Unione debba essere in grado di operare anche indipendentemente dai mezzi e dalle capacità messe a disposizione della Nato. Per questo motivo, dopo un lungo ed aspro dibattito, che ha visto delle divisioni marcate tra paesi europei, nel 2006 è stata istituita una Cellula civile-militare nell'ambito dello Stato maggiore dell'Ue. Benché la cellula non costituisca un quartier generale permanente nell'ambito dell'Ue, essa è dotata delle capacità di istituire ed attivare tempestivamente un centro operativo per la pianificazione delle missioni Ue.

A partire dal 2001 sono stati attivati alcuni meccanismi per la cooperazione istituzionale tra Ue e Nato in materia di sicurezza. Ma una disputa non ancora risolta tra la Turchia (membro della Nato, ma non dell'Ue) e Cipro (membro dell'Ue, ma non della Nato) ha fortemente ostacolato lo sviluppo di tale cooperazione. Inoltre, l'agenda delle riunioni Ue-Nato è ristretta a pochi temi: vi si discute soprattutto delle missioni comuni e dello sviluppo delle capacità militari, mentre altre questioni cruciali, quali l'Afghanistan, il Caucaso e la lotta al terrorismo, ne sono escluse, per volontà di quei paesi, la Francia in particolare, che puntano a preservare l'autonomia dell'Ue rafforzando la Politica europea di sicurezza e difesa (Pesd).

I risultati positivi registrati nella cooperazione militare sul terreno si accompagnano a profonde lacune nel dialogo politico, che hanno impedito l'elaborazione di una cultura strategica comune. Anche la divisione delle competenze rimane incerta. Ciò ha in alcuni casi limitato l'efficacia degli interventi nelle aree di crisi.

Per quanto riguarda la cooperazione nello sviluppo delle capacità operative, il problema centrale è quello di evitare sovrapposizioni e duplicazioni, in particolare tra le due forze di reazione rapida dell'Ue e della Nato. A tal fine, è necessario che si realizzi un più stretto coordinamento e si creino maggiori sinergie soprattutto nella pianificazione di lungo periodo dello sviluppo delle capacità.

Al di là delle singole questioni tecniche ed istituzionali, resta il fatto che il principale problema nelle relazioni tra l'Ue e la Nato è di carattere politico. Manca una divisione, sia geografica sia funzionale, tra le due organizzazioni, che in alcuni contesti geografici rischiano di entrare in competizione. Lo stesso concetto di autonomia della

* Gli autori sono ricercatori presso l'Istituto affari internazionali (Iai).

Pesd, che appare nei documenti ufficiali del Consiglio europeo, non manca di ambiguità: mentre i paesi membri dell'Ue con vocazione atlantista lo interpretano in modo restrittivo, quelli più europeisti tendono a farne la base di un ruolo dell'Unione sempre più autonomo sulla scena mondiale.

Un'intesa strategica complessiva tra le due organizzazioni, una sorta di “grande accordo”, sarebbe la soluzione preferibile. Tuttavia, le difficoltà politiche che restano sullo sfondo – divisioni transatlantiche ed intereuropee; mancanza di una cultura strategica consolidata dell'Ue; problematiche legate alle differenze di *membership* – ne ostacolano la realizzazione. È auspicabile tuttavia che le due organizzazioni adottino un atteggiamento più cooperativo e pragmatico – come quello mostrato nell'attuazione delle missioni nei Balcani – per quanto riguarda sia la pianificazione e la gestione di interventi in aree di crisi extraeuropee, sia la cooperazione in una serie di nuovi settori d'importanza crescente, primo tra tutti l'antiterrorismo.

Indice

1. Introduzione
2. La relazione tra due organizzazioni convergenti
3. Il coordinamento Ue-Nato dagli accordi *Berlin Plus* alla Cellula civile-militare dell'Ue
4. La cooperazione istituzionale
5. La cooperazione operativa – le missioni *Berlin Plus*
6. Il coordinamento delle capacità – Forza di reazione rapida e pianificazione
7. I nodi politici irrisolti
8. Conclusioni

Appendice

Gli accordi *Berlin Plus*

La cooperazione tra l'Unione europea e la Nato

di Michele Comelli e Nicoletta Pirozzi

1. Introduzione

Il presente lavoro si propone di analizzare lo stato attuale delle relazioni tra l'Unione europea e la Nato e persegue un duplice obiettivo: da un lato, descrivere i progressi compiuti negli ultimi anni in termini di meccanismi ed ambiti di cooperazione tra le due organizzazioni; dall'altro, esaminare le problematiche ed i nodi politici irrisolti che ne ostacolano un'efficace attuazione.

Nella prima parte, il documento offre una panoramica sul processo di ridefinizione in atto nelle due organizzazioni e della loro progressiva convergenza in termini di *membership*, funzioni e raggio d'azione. I mutamenti dello scenario internazionale hanno profondamente inciso sulla natura di Ue e Nato: l'Ue si è dotata di capacità di intervento e strutture politico-militari per la gestione delle crisi, alterando il suo (presunto) carattere di potenza unicamente civile; la Nato ha ampliato i suoi compiti ed il suo raggio d'azione, definendosi come un'organizzazione di sicurezza impegnata anche al di fuori dei confini dell'Europa. Sia la Nato sia l'Ue hanno poi completato nuove fasi di allargamento. C'è così oggi un'ampia sovrapposizione anche tra le due organizzazioni in termini di *membership*.

Il lavoro procede poi ad esaminare alcuni ambiti specifici di cooperazione Ue-Nato. In primo luogo, il documento offre un'analisi della cooperazione nella gestione delle crisi nell'ambito degli accordi *Berlin Plus* ed oltre, con lo scopo di evidenziare i nodi del dibattito transatlantico ed intraeuropeo che ha portato alla conclusione degli accordi e le questioni ancora aperte relative allo sviluppo di capacità autonome di intervento da parte dell'Ue.

Seguono poi un'analisi dei meccanismi di cooperazione istituzionale tra Ue e Nato e una valutazione delle missioni condotte sul terreno nella cornice *Berlin Plus – Concordia* nella ex Repubblica jugoslava di Macedonia e *Eufor Althea* in Bosnia-Erzegovina.

La cooperazione Ue-Nato è successivamente esaminata sotto l'aspetto dello sviluppo delle capacità: prospettive di coordinamento e rischi di duplicazione vengono individuati sia tra le forze di reazione rapida (Forza di reazione rapida e gruppi tattici per l'Ue, Forza di risposta Nato per l'Alleanza), sia tra i processi di pianificazione (Piano d'azione per le capacità e Agenzia europea di difesa per l'Ue, il *Prague Capabilities Commitment* per la Nato) istituiti nell'ambito delle due organizzazioni.

Lo studio si conclude con un'analisi dei nodi politici irrisolti, con particolare riferimento alla difficoltà di sviluppare un'efficace divisione del lavoro tra le due organizzazioni. Mancando le premesse per un'immediata intesa strategica complessiva tra Ue e Nato, è auspicabile che le due organizzazioni adottino un atteggiamento di cooperazione pragmatico sia nella pianificazione e nella gestione di interventi in aree di crisi al di fuori dell'opzione *Berlin Plus*, sia in tutta una serie di nuovi settori, in primis l'antiterrorismo.

2. La relazione tra due organizzazioni convergenti

L'Unione europea e la Nato sono state a lungo responsabili, rispettivamente, dell'integrazione, soprattutto economica, dei paesi europei, e della difesa militare dell'Europa occidentale (tramite l'alleanza con gli Stati Uniti). Dalla fine della Guerra

fredda, tuttavia, questa situazione si è modificata radicalmente, in ragione dei profondi mutamenti del sistema internazionale e dei loro riflessi su entrambe le organizzazioni. In particolare, da un lato l'Ue, considerata la potenza civile *par excellence*¹, è pervenuta alla fine degli anni Novanta a dotarsi di una prima capacità d'intervento per la gestione delle crisi e di una serie di strutture politico-militari nell'ambito della Politica europea di sicurezza e difesa (Pesd). Dall'altra, la Nato ha visto trasformati i suoi compiti e le sue aree geografiche di intervento, qualificandosi sempre più come un'organizzazione di sicurezza, oltre che di difesa, impegnata non solo in Europa, ma anche in altre aree del mondo.

Se da una parte sono lontani i tempi in cui si usava dire ironicamente che l'unico elemento che univa Nato ed Ue era la sede, vale a dire Bruxelles², la progressiva convergenza delle due organizzazioni nel corso degli anni Novanta e Duemila ha portato comunque ad una situazione contraddittoria, dove accanto ad un'efficace cooperazione sul campo, ossia per la realizzazione delle missioni, si riscontrano elementi di conflittualità latente.

Sia la Nato sia l'Unione europea sono nate come organizzazioni regionali con un raggio d'azione limitato all'area nord-atlantica nel caso della prima e all'area europea – all'inizio solo europeo-occidentale – nel caso della seconda. Gli sviluppi dello scenario internazionale hanno successivamente indotto entrambe le organizzazioni a estendere l'ambito geografico delle missioni.

Al vertice di Praga del novembre 2002 i leader dei paesi Nato s'impegnavano ad affrontare le sfide alla sicurezza da qualunque parte esse provenissero³. L'anno successivo la Nato lanciava la missione *International Security Assistance Force* (Isaf) in Afghanistan. Si trattava della prima operazione dell'Alleanza al di fuori dell'area europea e nord-atlantica. Ad essa ne sono seguite altre, tra cui la missione umanitaria per i terremotati del Pakistan e l'assistenza alla missione dell'Unione africana nel Darfur.

Attualmente la Nato non solo opera nelle regioni cosiddette “fuori area” (*out of area*), ma ha anche sviluppato una significativa presenza politica in queste zone⁴. Ha istituito partenariati individuali con Russia ed Ucraina, partenariati regionali con i paesi dell'Europa sud-orientale, con i paesi del Nord Africa nel quadro del Dialogo mediterraneo, e con il Consiglio di cooperazione del Golfo tramite l'Iniziativa di cooperazione di Istanbul del 2004. La Nato ha poi concluso nel marzo 2005 un accordo di sicurezza con Giappone, Nuova Zelanda, Corea del Sud ed Australia. Il ruolo di questi paesi, denominati *contact countries* nel gergo Nato, sta assumendo una progressiva importanza nelle missioni, soprattutto in quella afgana, tanto che Stati Uniti e Regno Unito hanno proposto, nel corso della riunione informale dei ministri degli esteri tenutasi a Sofia il 27-28 aprile 2006⁵, di avvalersi sistematicamente di queste c.d. “partnership globali”⁶.

¹ Il concetto di potenza civile (in inglese *civilian power*), ossia di una potenza che non si afferma sulla scena internazionale tramite il tradizionale ricorso agli strumenti militari, ma privilegia l'utilizzo di strumenti quali la diplomazia ed il commercio, appare per la prima volta in un celebre articolo scritto da François Duchêne (cfr. F. Duchêne, “The European Community and the Uncertainties of Interdependence”, in Max Kohnstamm and Wolfgang Hager (eds), *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*, London, Macmillan, 1973), p. 19.

² Cfr. M. Comelli, “La Nato e l'Unione Europea”, *Affari Esteri*, n. 138, aprile 2003, p. 388.

³ NATO Prague Summit Declaration, 21 November 2002, paragraph 3.

⁴ P. Cornish, *EU and NATO: Co-operation or Competition?*, Briefing Paper, Directorate-General for External Policies of the Union, European Parliament, p. 8.

⁵ Circa l'incontro ministeriale di Sofia, cfr. www.nato.int/docu/comm/2006/0604-sofia/060427-sofia.htm

⁶ Circa le ragioni che hanno indotto la Gran Bretagna e soprattutto gli Stati Uniti a cercare di utilizzare in modo sistematico la collaborazione con questi paesi cfr. E. Alessandri, *La trasformazione della Nato e il vertice di Riga*, contributi di istituti di ricerca specializzati, Servizio studi e Servizio affari internazionali,

Anche l'Unione europea sta progressivamente ampliando il raggio della sua azione esterna e aspira dichiaratamente a ricoprire il ruolo di attore globale, come si evince dalla Strategia europea di sicurezza⁷, il documento ufficiale che identifica le principali minacce alla sicurezza europea ed enuncia le priorità strategiche dell'Unione. Il documento dedica un'attenzione particolare alle aree ad est e a sud dell'Unione, verso cui l'Ue ha indirizzato la sua Politica europea di vicinato (Pev), ma afferma anche che "come unione di venticinque stati con una popolazione di oltre 450 milioni di persone che produce un quarto del prodotto nazionale lordo (Pnl) del mondo e con un'ampia gamma di strumenti a sua disposizione, l'Unione europea è, inevitabilmente, un attore globale"⁸. In effetti, delle sedici missioni che l'Ue ha lanciato a partire dal 2003, ben nove si sono svolte – o si stanno svolgendo – al di fuori dell'Europa: cinque in Africa, quattro in Medio Oriente ed una addirittura in Estremo Oriente (Indonesia).

Un altro elemento di convergenza tra le due organizzazioni è l'ampia sovrapposizione tra le rispettive *membership*. Attualmente infatti ben ventuno paesi fanno parte sia dell'Ue sia della Nato⁹.

3. Il coordinamento Ue-Nato dagli accordi *Berlin Plus* alla Cellula civile-militare dell'Ue

Il pacchetto di accordi *Berlin Plus* consente all'Ue di accedere alle capacità di pianificazione e comando della Nato e di utilizzare i mezzi e le capacità collettive dell'Alleanza per condurre proprie missioni. L'origine di tali accordi è da rintracciarsi nella riunione dei ministri degli esteri Nato tenutasi a Berlino nel 1996, nel corso della quale si decise di rendere disponibili le risorse dell'Alleanza per eventuali operazioni a guida dell'Unione dell'Europa occidentale (Ueo). Al vertice Nato di Washington dell'aprile 1999, i capi di stato e governo concordarono poi di estendere le decisioni prese a Berlino alle operazioni condotte dall'Unione europea.

Il comunicato finale del vertice di Washington salutava con favore questa iniziativa, e con essa la decisione europea di acquisire una capacità *autonoma* – termine di compromesso tra *indipendente*, prediletto dalla diplomazia francese, e *complementare* (alla Nato), tipico della visione britannica – di gestione delle crisi internazionali, purché ovviamente non in contrasto con gli obiettivi e la natura stessa della Nato. Gli accordi in questione avrebbero infatti funzionato solo nel caso in cui *l'Alleanza non fosse già impegnata* nell'operazione in questione, in modo da evitare

Senato della repubblica, novembre 2006, n. 59, pp. 9-10. Il testo è disponibile sul sitoweb www.senato.it/documenti/repository/lavori/affariinternazionali/approfondimenti/58.pdf.

Inoltre, l'idea di un qualche coinvolgimento formale di paesi quali Giappone, Nuova Zelanda, Corea del Sud ed Australia in seno all'Alleanza Atlantica è stata ripresa anche da intellettuali ed esperti americani. In particolare, lo scorso anno la rivista *Foreign Affairs* del prestigioso istituto di ricerca Council on Foreign Relations ha pubblicato un articolo in cui Ivo Daalder e James Goldgeier sostenevano la necessità della c.d. "Nato globale", aperta alla membership di paesi dell'Asia e dell'Oceania, giustificandola sulla base del fatto che la comune adesione a valori condivisi rappresenterebbe un fattore più rilevante della geografia nel determinare l'appartenenza alla Nato. Cfr. I. Daalder and J. Goldgeier, "Global NATO", *Foreign Affairs*, September/October 2006, p. 111

⁷ Consiglio dell'Unione europea, *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*, Bruxelles, 12 dicembre 2003. Il testo è disponibile all'indirizzo www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIT.pdf.

⁸ Consiglio dell'Unione europea, *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*, cit., p. 1.

⁹ Dell'Ue fanno parte 27 paesi, della Nato 26. I membri dell'Ue che non fanno parte della Nato sono Austria, Cipro, Finlandia, Irlanda, Malta e Svezia. Quelli della Nato che non fanno parte dell'Ue sono Canada, Islanda, Norvegia, Stati Uniti e Turchia.

inutili duplicazioni in termini di risorse e capacità. Infine, le forze europee avrebbero dovuto essere *separabili ma non separate* dalle strutture e dai comandi dell'Alleanza¹⁰.

Sulla base di questi principi, si stabilivano una serie di accordi preliminari tra le due organizzazioni. Essi prevedevano fra l'altro l'accesso dell'Ue alla pianificazione operativa e alle capacità della Nato, nonché l'attribuzione al vice Comandante supremo delle forze alleate in Europa (*Deputy Supreme Allied Commander in Europe*, D-Saceur) del comando delle missioni Ue che fanno ricorso al supporto della Nato.

Tra il 1999 e il 2002, l'opposizione della Turchia e della Grecia bloccò la conclusione degli accordi e solo nel dicembre 2002 si arrivò all'adozione di una Dichiarazione congiunta Ue-Nato sulla Pesd¹¹. L'intero pacchetto *Berlin Plus*, così come formalizzato il 17 marzo del 2003 con uno scambio di lettere tra l'alto rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune (Pesc) dell'Ue, Javier Solana e il segretario generale della Nato George Robertson, comprende:

- un accordo Ue-Nato sulla sicurezza dell'informazione, che regola lo scambio e la gestione di informazioni e di materiale sensibile;
- l'accesso alle capacità di pianificazione della Nato per missioni a guida Ue;
- la disponibilità di risorse e capacità della Nato per missioni a guida Ue;
- le modalità per la concessione, il monitoraggio, la restituzione o il richiamo di risorse e capacità della Nato nelle operazioni a guida Ue;
- regole di ingaggio per il D-Saceur ed altre opzioni di comando nella Nato per le missioni a guida Ue;
- le procedure di consultazione tra Ue e Nato nel caso di una missione a guida Ue;
- un accordo sullo sviluppo di "requisiti di capacità compatibili e che si rafforzano reciprocamente".

Il dibattito sulla difesa europea era destinato a riaprirsi nell'aprile 2003, quando Francia, Germania, Belgio e Lussemburgo proposero l'istituzione di un quartier generale autonomo dell'Ue a Tervuren, nei pressi di Bruxelles. In un periodo di profonde tensioni transatlantiche innescate dalla controversia sull'Iraq, la proposta incontrò la decisa resistenza degli Usa e diede inizio ad un acceso dibattito in ambito europeo tra i paesi (capeggiati dalla Gran Bretagna) che avevano sempre considerato la Pesd come complementare alla Nato e quelli (capeggiati dalla Francia) che vi vedevano un'opportunità per affrancarsi dalla dipendenza dagli Stati Uniti in materia di difesa.

In occasione della riunione dei ministri degli affari esteri dell'Ue, svoltosi a Napoli nel novembre 2003, si dichiarò che da quel momento potevano essere dispiegate quattro tipi di missioni europee:

- missioni Nato;
- missioni Ue nell'ambito degli accordi *Berlin Plus*, quindi con l'utilizzo di mezzi e capacità di pianificazione della Nato;
- missioni Ue che utilizzano quartieri generali nazionali, messi a disposizione da stati membri dell'Ue¹²;
- missioni di gestione delle crisi di scala ridotta pianificate e condotte direttamente dall'Ue.

In un documento approvato dal Consiglio europeo del dicembre 2003, al termine del semestre di presidenza italiana dell'Ue, furono poi definiti i meccanismi di consultazione tra l'Ue e la Nato per la valutazione delle varie opzioni di dispiegamento

¹⁰ Vedi A. Missiroli e A. Pansa, *La difesa europea*, Il Melangolo, 2007.

¹¹ *EU-NATO Declaration on ESDP*, disponibile sul sito www.nato.int

¹² Quest'opzione si basa sul concetto di *framework nation*, ovvero nazione-quadro, e prevede la multinazionalizzazione di un comando nazionale per la conduzione di missioni militari a guida Ue. Ad oggi, l'Ue può contare su cinque quartieri generali nazionali per la conduzione di missioni militari autonome, messi a disposizione da Gran Bretagna, Francia, Germania, Italia e Grecia.

di tali operazioni¹³. Nel documento la Nato è indicata come il forum di discussione e la scelta naturale per una missione che coinvolga sia europei che americani. Si prevede che, in caso di crisi, i contatti tra l'Ue e la Nato siano intensificati. Questa fase di consultazioni è tesa a stabilire se l'operazione in questione è a partecipazione americana oppure no.

Nel caso in cui non sia coinvolta la Nato nel suo complesso, l'Ue può decidere se fare ricorso o meno alle risorse e capacità dell'Alleanza. Il documento prevede l'istituzione di una piccola cellula di collegamento Ue presso il Quartier generale delle forze della Nato in Europa (*Supreme Headquarters Allied Powers in Europe, Shape*)¹⁴. Infine, nel documento si invita la Nato a costituire meccanismi di collegamento analoghi presso lo Stato maggiore dell'Unione europea (*EU Military Staff, Eums*).

Nel caso in cui l'Ue decida di non fare ricorso ai mezzi e alle capacità della Nato, l'opzione principale per la conduzione di operazioni autonome è quella dell'utilizzo di un quartier generale nazionale tra i cinque disponibili¹⁵. Si prevede tuttavia che, in determinate circostanze – in particolare allorché si richieda una risposta congiunta civile-militare e non sia stato individuato un quartier generale nazionale – il Consiglio può decidere di attingere direttamente alla capacità collettiva dell'Eums. Da ciò deriva la decisione di lavorare alla creazione di una cellula con componenti civili e militari nell'ambito dell'Eums e di un centro operativo in grado di pianificare e condurre operazioni nell'ambito dei “compiti di Petersberg” enunciati nei Trattati Ue¹⁶.

L'istituzione della Cellula civile-militare nell'ambito dell'Eums è stata al centro del dibattito transatlantico sulla difesa europea, generando non poche tensioni tra Ue, Nato e Stati Uniti. La struttura e le funzioni della cellula rappresentano infatti una soluzione di compromesso tra la posizione più atlantista degli Stati Uniti, della Gran Bretagna e di alcuni paesi dell'Europa centro-orientale, da un lato, e quella favorevole a una maggiore autonomia decisionale e operativa dell'Ue sostenuta dalla Francia, dal Belgio e da altri membri dell'Unione, dall'altro. La creazione della Cellula civile-militare ha evitato l'istituzione nell'ambito dell'Ue di un quartier generale permanente parallelo a quello della Nato, ma al contempo ha dotato l'Unione della capacità di attivare tempestivamente un centro operativo per la pianificazione di missioni autonome¹⁷. In pratica la cellula entra in gioco soltanto quando non è possibile individuare un quartier generale nazionale disponibile¹⁸.

¹³ *European Defence: NATO/EU Consultation, Planning and Operations*, www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78414%20-%20EU-NATO%20Consultation,%20Planning%20and%20Operations.pdf.

¹⁴ Attualmente, il nucleo del quartier generale operativo dell'Ue presso Shape è costituito da uno European Union Staff Group: esso comprende 18 membri, civili e militari, provenienti da Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Olanda, Spagna, Svezia e Gran Bretagna.

¹⁵ Cfr. nota 12.

¹⁶ I compiti di Petersberg, definiti dall'Ueo nel 1992 e poi incorporati nel Trattato di Amsterdam del 1997, comprendono: a) *missioni umanitarie e di soccorso*, come per esempio l'evacuazione di cittadini di stati membri dell'Ue da aree di crisi; b) *missioni di mantenimento della pace (peace-keeping)* per prevenire l'erompere di un conflitto tra due stati; c) *missioni di unità di combattimento nella gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace (peace-making)*, come per es. l'imposizione di una zona demilitarizzata per separare due fazioni in guerra (cfr. Appendice).

¹⁷ In caso di attivazione, il centro operativo della Cellula civile-militare è coadiuvato da esperti provenienti dall'Eums e dagli stati membri dell'Ue e posto alle dipendenze di un comandante delle operazioni.

¹⁸ Un'analisi dettagliata delle vicende che hanno portato alla creazione della cellula civile-militare dell'Ue, delle modalità di funzionamento e delle funzioni ad essa attribuite è contenuta in: G. Quille, G. Gasparini, R. Menotti, N. Pirozzi, *Developing EU Civil-Military Co-ordination: The Role of the New Civilian-Military Cell*, Joint Report by ISIS Europe-CeMiSS, Brussels, June 2006, disponibile su <http://www.isis-europe.org>.

La Cellula civile-militare è stata istituita in seno all'Eums nel 2006, mentre le capacità per l'istituzione e l'attivazione del centro operativo sono state predisposte, dopo una serie di rinvii, soltanto nel gennaio 2007. Tuttavia, va sottolineato che finora la cellula ha trovato un impiego solo marginale per la pianificazione e conduzione di missioni Ue.

4. La cooperazione istituzionale

A livello istituzionale, la cooperazione tra Ue e Nato si è tradotta in una progressiva intensificazione degli incontri tra il personale delle due organizzazioni a diversi livelli. Attualmente, oltre agli incontri tra l'alto rappresentante per Pesc dell'Ue Javier Solana e il segretario generale della Nato Jaap de Hoop Scheffer, i ministri degli esteri degli stati membri delle due organizzazioni si incontrano due volte l'anno, mentre i rappresentanti permanenti a livello di ambasciatori partecipano a riunioni congiunte almeno tre volte per semestre nella formula Cops-Nac (Comitato politico e di sicurezza dell'Ue – Consiglio dell'Atlantico del Nord della Nato)¹⁹. Inoltre, i Comitati militari Ue e Nato si incontrano due volte per semestre, ed incontri regolari sono previsti tra i gruppi di lavoro delle due organizzazioni²⁰. Meccanismi di collegamento permanente tra gli staff militari di Ue e Nato sono poi stati istituiti nella forma di un gruppo di contatto Ue presso il Comando operativo strategico della Nato a Mons, Belgio (Shape), e di un elemento di contatto Nato presso lo Stato maggiore dell'Ue (Eums).

Tuttavia, la collaborazione istituzionale tra Ue e Nato è notevolmente ostacolata dalla disputa ancora in corso tra Turchia (membro della Nato ma non dell'Ue) e Cipro (membro dell'Ue ma non della Nato). Sulla base degli accordi del dicembre 2002, infatti, soltanto i paesi europei membri o candidati dell'Ue che sono contemporaneamente membri dell'Alleanza o della *Partnership for Peace*²¹ possono partecipare alle riunioni Ue-Nato. Ne rimangono fuori Cipro e Malta (entrambi membri dell'Ue, ma non della Nato né della *Partnership for Peace*). Richiamandosi a quegli

¹⁹ Il Consiglio dell'Atlantico del Nord è il principale organo decisionale della Nato. Esso si riunisce settimanalmente a livello di rappresentanti permanenti degli stati membri, due volte l'anno a livello di ministri degli esteri e di ministri della difesa, occasionalmente a livello di capi di stato e di governo. È presieduto dal segretario generale. Per maggiori informazioni cfr. www.nato.int/issues/nac/index.html. Al Comitato politico e di sicurezza dell'Ue è affidato il controllo politico e la direzione strategica di tutte le operazioni Pesd – militari e civili. È un organo permanente del Consiglio dell'Ue composto da alti funzionari o ambasciatori di tutti gli stati membri e da un rappresentante della Commissione. Si riunisce due volte a settimana. Per maggiori informazioni <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r00005.htm>.

²⁰ Al Comitato militare della Nato è affidato il controllo e la direzione delle politiche e strategie militari dell'Alleanza. Esso suggerisce le misure che considera necessarie per la difesa comune e per l'attuazione delle decisioni riguardanti operazioni e missioni. È composto dai rappresentanti militari degli stati membri e si riunisce settimanalmente. Per maggiori informazioni cfr. www.nato.int/issues/military_committee/index.html. Il Comitato militare dell'Ue è il massimo organo militare dell'Unione. Esso offre consulenza e raccomandazioni al Cops sulle questioni militari. È composto dai capi di stato maggiore della difesa degli stati membri, oppure dai loro delegati militari. Per maggiori informazioni cfr. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r00007.htm>.

²¹ La *Partnership for Peace* (Pfp) è un programma di cooperazione bilaterale tra la Nato e singoli paesi partner lanciato nel 1994. La base formale della Pfp è costituita da un documento quadro che stabilisce gli impegni assunti da ciascun paese partner: preservazione di società democratiche; rispetto dei principi di diritto internazionale, della Carta delle Nazioni Unite, della Dichiarazione universale dei diritti umani, dell'Atto finale di Helsinki e degli accordi internazionali in materia di disarmo e di controllo sugli armamenti; astensione dall'uso della forza contro altri stati; rispetto dei confini; risoluzione pacifica delle controversie; controllo democratico sulle forze armate; sviluppo delle capacità per intraprendere missioni umanitarie e di *peacekeeping* congiuntamente alla Nato. In cambio, la Nato si impegna ad intraprendere consultazioni con il paese partner in caso di minaccia alla sua integrità territoriale, all'indipendenza politica o alla sicurezza. Attualmente, 23 paesi fanno parte della Pfp.

accordi, la Turchia ha esercitato una costante azione di ostruzionismo rispetto alla partecipazione di Cipro (e di riflesso di Malta) alle riunioni Ue-Nato. La Turchia non riconosce il governo greco-cipriota di Cipro e mantiene una presenza militare nella parte settentrionale dell'isola, che è abitata per lo più da turchi e ha un'amministrazione separata (non riconosciuta da alcuno stato Ue). Le decisioni sulle riunioni comuni e sulla loro agenda sono prese all'unanimità, anche se attraverso meccanismi informali, e questo conferisce a ciascuno membro della Nato il potere di bloccare o addirittura impedire la discussione su specifici punti. Così alle riunioni Cops-Nac partecipano solo gli ambasciatori di 25 paesi Ue su 27 (tutti tranne Cipro e Malta).

Riluttanti ad accettare una cooperazione più stretta tra Ue e Nato, i francesi hanno sistematicamente impedito che l'agenda di queste riunioni andasse oltre le missioni comuni tra le due organizzazioni e lo sviluppo delle capacità militari. Ne restano escluse questioni cruciali quali l'Afghanistan, il Caucaso e la lotta al terrorismo. La Francia sostiene infatti che dette questioni debbano essere discusse a 27 e non a 25²². Temendo che l'evoluzione della Pesd possa essere pregiudicata da un rapporto troppo stretto con la Nato, Parigi mira in sostanza a limitare la capacità degli Usa di influire sui futuri sviluppi della Pesd ed evitare che Washington utilizzi la Nato per assicurarsi il coinvolgimento di truppe europee per l'attuazione di missioni che rispondono agli interessi strategici americani²³.

In parte, questi impedimenti di carattere istituzionale vengono bilanciati da discussioni informali tra gli ambasciatori Ue e Nato al margine degli incontri formali Cops-Nac ed in altre sedi, nonché da una flessibile ed efficace cooperazione operativa. Inoltre, in un incontro tenutosi a Vilnius nel maggio 2005 anche i ministri degli esteri dei paesi Nato e Ue hanno concordato di incontrarsi più frequentemente in veste informale per stimolare un processo di consultazione e dialogo più efficace.

Dal punto di vista operativo, la cooperazione tra Ue e Nato per la conduzione di operazioni *Berlin Plus* è assicurata attraverso una catena di comando integrata tra le due organizzazioni. Il controllo politico e la gestione strategica sono esercitati dal Consiglio dell'Ue attraverso il Comitato politico e di sicurezza, che opera in stretta consultazione con il Nac. Il vice-comandante supremo delle forze Nato in Europa (D-Saceur), che è un europeo, svolge il ruolo di comandante operativo. Il Comitato militare dell'Ue lavora a stretto contatto con il Comitato militare della Nato e lo Stato maggiore dell'Ue è strettamente collegato con il quartier generale operativo della Nato presso Shape.

5. La cooperazione sul campo – le missioni *Berlin Plus*

Immediatamente dopo la formalizzazione dell'accordo quadro tra Ue e Nato, l'Ue lanciava nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia la prima operazione *Berlin Plus* denominata *Concordia*. Svoltasi tra la fine di marzo e la metà di dicembre del 2003, essa succedeva ad una precedente missione della Nato (*Allied Harmony*) e veniva dispiegata su richiesta del presidente macedone Trajkovski e del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite²⁴. Il mandato consisteva nell'assicurare il rispetto degli Accordi di Ohrid del 2001 che avevano sancito la riappacificazione tra macedoni slavi e albanesi e nel garantire la sicurezza sul terreno dopo le tensioni interetniche dell'anno precedente.

In attuazione degli accordi *Berlin Plus*, la pianificazione ed il comando strategico della missione *Concordia* erano collocati presso Shape, il Quartier generale

²² Vedi D. Keohane, *Unblocking EU-NATO Co-operation*, June/July 2006, CER Bulletin, Issue 28, www.cer.org.uk/articles/48_keohane.html.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite 1371 (2001), 26 settembre 2001, e Azione comune del Consiglio dell'Ue (2003/92/CFSP), 27 gennaio 2003.

supremo delle potenze alleate in Europa, e l'ammiraglio Rainer Feist, vice-comandante supremo delle forze alleate in Europa (D-Saceur), era il comandante operativo. La missione era composta da circa 400 soldati provenienti da 26 paesi²⁵. Inoltre, un elemento di comando Ue presso il comando regionale Nato di Napoli (*Allied Forces South Europe – Afsouth*) fu inserito nella catena di comando tra il D-Saceur e il comandante della forza a Skopje, con il compito di assicurare la coerenza con le altre missioni Nato nella regione dei Balcani e di fornire le forze necessarie a garantire un ritiro della missione in modo ordinato e sicuro in caso di deterioramento della situazione sul terreno. Sebbene si sia trattato di una missione breve e a bassa intensità, con valenza soprattutto simbolica, essa ha consentito una prima applicazione dei meccanismi di *Berlin Plus*, che si è rivelata efficace ad eccezione di alcuni problemi relativi alla divisione di competenze tra le due organizzazioni e alla struttura della catena di comando.

Il vero test per la cooperazione tra Ue e Nato nell'ambito di *Berlin Plus* è però rappresentato dall'operazione *Eufor Althea*, lanciata il 2 dicembre 2004 in Bosnia-Erzegovina con il compito di assicurare la sicurezza nel paese e garantire il rispetto degli Accordi di Dayton²⁶. *Eufor Althea* costituiva il primo dispiegamento militare su larga scala sotto l'egida dell'Ue. Composta da 7000 uomini e posta sotto direzione britannica, la nuova forza Ue succedeva alla missione Nato denominata *Sfor (Stabilisation Force)* ed era inquadrata nella cornice *Berlin Plus*. Oltre a diversi paesi alleati, come Canada e Turchia, facevano parte della missione anche soldati albanesi, svizzeri, neozelandesi, cileni e marocchini. Il mandato comprendeva anche il supporto alle altre organizzazioni internazionali che operavano in Bosnia-Erzegovina²⁷, l'assistenza alle forze di polizia bosniache nella lotta alla criminalità organizzata e al governo bosniaco nel processo di riforma del settore della difesa, nonché al Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia (Tpij) nella ricerca e nell'arresto dei criminali di guerra.

La catena di comando di *Eufor Althea* è posta sotto il controllo politico e la direzione strategica del Comitato politico e di sicurezza dell'Ue, assistito dal Comitato militare, ed è articolata in tre livelli: all'apice si trova il D-Saceur a Shape, poi l'elemento di comando Ue istituito presso il quartier generale Nato di Napoli (ora denominato *Joint Force Command, Jfc*) e infine il quartier generale operativo della missione a Sarajevo. La Francia originariamente si oppose a questa deviazione dalla tradizionale struttura a due livelli della catena di comando Ue, nel tentativo di salvaguardare la massima autonomia dell'Ue nella gestione della missione, mentre Gran Bretagna ed Italia propendevano per un adeguamento all'articolazione a tre livelli della catena di comando Nato. Alla fine si arrivò ad un compromesso prevedendo che il

²⁵ La missione comprendeva personale proveniente da 13 paesi membri dell'Ue – Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Olanda, Portogallo, Spagna, Svezia e Gran Bretagna – 6 paesi membri della Nato ma non dell'Ue – Repubblica Ceca, Ungheria, Islanda, Norvegia, Polonia e Turchia – e 7 paesi che all'epoca della missione (2003) non erano membri né della Nato né dell'Ue – Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia e Slovenia. Il comando operativo della missione fu istituito a Skopje e tre quartier generali regionali dislocati a Skopje, Kumanovo e Tetovo.

²⁶ Gli Accordi di pace di Dayton tra la Repubblica di Bosnia-Erzegovina, la Repubblica federale di Jugoslavia e la Repubblica di Croazia furono negoziati negli Stati Uniti e firmati a Parigi il 14 dicembre 1995. Sottoscrivendo gli accordi la Repubblica di Bosnia-Erzegovina e le sue entità territoriali, ossia la Federazione di Bosnia-Erzegovina e la Repubblica Srpska, si sono impegnate a rinunciare alla violenza e a cooperare con tutte le istituzioni ed organizzazioni coinvolte nell'attuazione degli accordi di pace o autorizzati dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, incluso il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia.

²⁷ Esse sono l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Osce), l'Alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati (Unhcr), il Fondo monetario internazionale (Fmi) e la Banca mondiale.

comandante operativo a Shape avrebbe esercitato un controllo diretto sul comandante a Sarajevo e avrebbe semplicemente tenuto informato il comando operativo Ue di Napoli sull'andamento dell'operazione (come già avvenuto con l'operazione *Concordia*).

Tuttavia, questo compromesso ha trovato scarsa applicazione pratica, poiché il comando operativo Ue di Napoli si considera in ogni caso pienamente integrato nella struttura di comando ed agisce di conseguenza: oltre a gestire il coordinamento di *Althea* con le altre missioni Nato nei Balcani, assicura anche il supporto reciproco e la trasparenza tra le missioni, ed è responsabile della pianificazione dell'eventuale invio delle forze necessarie ad assicurare un ritiro della missione in condizioni di sicurezza, qualora la situazione sul terreno lo richiedesse. Inoltre, la Nato ha mantenuto una presenza sul terreno attraverso un piccolo quartier generale composto da 150 militari: ciò va interpretato come un segnale della volontà dell'Alleanza, e degli Stati Uniti in particolare, di rimanere coinvolti nel processo di pace in Bosnia-Erzegovina; ma è servito anche come elemento di rassicurazione per il governo di Sarajevo, preoccupato che la sola presenza Ue non potesse garantire il mantenimento della pace in caso di emergenza. Infine, gli Stati Uniti ottennero, dopo un lungo e complesso negoziato, che la Nato affiancasse l'Ue nel perseguire i criminali di guerra accusati dal Tpij: poiché non fu possibile identificare una chiara divisione di funzioni, meccanismi pratici di cooperazione furono elaborati dai comandanti sul campo.

La fase preparatoria dell'operazione *Althea* fu caratterizzata da una serie di divergenze di carattere politico e strategico sia tra le due sponde dell'Atlantico che in ambito europeo, le quali rallentarono considerevolmente il processo decisionale. Inizialmente, la diffidenza degli Stati Uniti rispetto alle capacità dell'Ue portò a posticipare l'avvicendamento tra *Sfor* e *Eufor*. Successivamente, le diverse visioni nazionali ostacolarono un accordo chiaro sulla divisione delle competenze tra le due organizzazioni e sulla struttura di comando. Inoltre, *Althea* ha mostrato i limiti degli accordi *Berlin Plus* per la pianificazione e per il dispiegamento tempestivo di una missione in aree di crisi, che di fatto restringono l'impiego di questa opzione di intervento a missioni di sostituzione di operazioni Nato preesistenti. Il processo decisionale risulta infatti ancora caratterizzato da un notevole grado di complessità e richiede tempi lunghi di preparazione²⁸. Tuttavia, gli sforzi di cooperazione operativa sul campo si sono rivelati molto efficaci, consentendo un graduale avvicendamento tra le missioni Nato e Ue ed un buon funzionamento della missione. *Althea* ha infatti eseguito il suo mandato con successo, garantendo quelle condizioni di sicurezza e stabilità che costituiscono le premesse necessarie per un pacifico sviluppo del territorio, avviando un processo di riforma delle forze armate e della polizia e ponendo le basi per l'avvio nel dicembre 2005 di un negoziato tra la Bosnia-Erzegovina e l'Ue per un accordo di associazione.

In generale, si può affermare che l'Ue e la Nato hanno attuato gli accordi *Berlin Plus* in maniera flessibile ed efficace per ciò che concerne la collaborazione militare (catena di comando e livello operativo). La prassi consolidata di collaborazione tra il personale delle due organizzazioni nei Balcani ha in parte sopperito alle carenze della cooperazione politica a Bruxelles, dove i processi decisionali risultano ancora troppo lunghi e difficili. Una delle cause di questi ritardi e di queste difficoltà può essere rintracciata nelle differenze tra Ue e Nato in termini di strutture e procedure burocratiche. Emerge però in primo luogo la necessità di avviare un dialogo più efficace tra gli organi politici delle due organizzazioni, che porti a una cultura strategica comune ed una proficua divisione del lavoro in aree di crisi.

²⁸ Un'analisi dettagliata della fase di preparazione e dispiegamento dell'operazione *Althea* è contenuta in F. Kupferschmidt, *Putting Strategic Partnership to the Test. Cooperation between NATO and the EU in Operation Althea*, SWP Research Paper, Berlino, aprile 2006, disponibile su www.swp-berlin.org.

Se per i Balcani occidentali si è arrivati progressivamente all'elaborazione di un approccio concertato tra le due organizzazioni riguardo alle modalità di intervento e stabilizzazione²⁹, i limiti della cooperazione politico-strategica tra Ue e Nato restano drammaticamente visibili in altri scenari chiave, come Afghanistan e Sudan. In Afghanistan, entrambe le organizzazioni sono impegnate nel processo di stabilizzazione e ricostruzione del territorio, ma la mancanza di dialogo strategico ha impedito un efficace coordinamento e supporto reciproco degli interventi; in Darfur, nel Sudan occidentale, Ue e Nato forniscono supporto aereo già dall'inizio del 2005 all'operazione di *peacekeeping* dell'Unione africana *Amis II*, ma la mancata concertazione strategica ha provocato ritardi ed inefficienze.

6. Il coordinamento delle capacità – Forze di reazione rapida e pianificazione

Per quanto riguarda lo sviluppo delle capacità operative due questioni fondamentali vanno messe in rilievo:

- il coordinamento ed i rischi di duplicazione tra le rispettive forze di reazione rapida: la Forza europea di reazione rapida (*European Rapid Reaction Force*, Errf) ed i gruppi tattici (*battlegroups*) dell'Ue e la Forza di risposta della Nato (*Nato Response Force*, Nrf);
- il coordinamento dei programmi generali di sviluppo delle capacità: il Piano d'azione europeo per le capacità (*European Capability Action Plan*, Ecap) e l'Agenzia europea di difesa (*European Defence Agency*, Eda) dell'Ue e il *Prague Capabilities Commitment* (Pcc) della Nato.

Lo sviluppo di capacità militari di reazione rapida alle crisi costituì l'obiettivo primario (*Headline Goal*) individuato dall'Ue nell'ambito della neonata Politica europea di sicurezza e difesa nel corso del Consiglio europeo di Helsinki del dicembre 1999. Gli stati membri si impegnarono infatti a rendere operativa entro il 2003 una Forza europea di reazione rapida (Errf), comprendente fino a 60.000 uomini schierabili entro 60 giorni e capaci di sostenere una missione per almeno un anno. La forza, composta con i contributi nazionali dei paesi membri e mobilitabile su chiamata (*on call*, quindi non stanziata), avrebbe dovuto svolgere tutti i compiti previsti nell'ambito delle missioni di Petersberg. L'obiettivo della Errf fu dichiarato raggiunto già nel 2000, ma numerosi dubbi furono sollevati sulla sua efficacia.

Per sviluppare ulteriormente le capacità europee di pianificazione e dispiegamento di forze militari in tempi brevi, nel 2004 l'Ue lanciò, su iniziativa franco-britannica, l'idea dei cosiddetti gruppi tattici o *battlegroups*. Ciascun gruppo tattico è costituito da circa 1500 uomini e da una serie di elementi di supporto, schierabili entro 15 giorni e per almeno un mese; può essere formato da una nazione-quadro oppure da una coalizione multinazionale di stati membri, con la possibile associazione di paesi candidati o alleati. Il compito attribuito a questi gruppi tattici è quello di condurre missioni ad alta intensità in ambiente ostile ed in teatri di crisi lontani, prima di essere eventualmente raggiunti o rilevati da un'operazione più ampia, europea o delle Nazioni Unite. In linea di principio, dal gennaio 2007 l'Ue è in grado di impiegare

²⁹ *NATO-EU Concerted Approach for the Western Balkans*, 29 luglio 2003. Con questo accordo formale, Nato e Ue si sono impegnate a tenersi reciprocamente informate a tutti i livelli, anche circa possibili opzioni militari, ed hanno predisposto meccanismi istituzionali di consultazione. Oltre alla cooperazione nell'area della prevenzione dei conflitti e della gestione delle crisi, il documento elenca le aree in cui le due organizzazioni prevedono di coordinare gli aiuti ai paesi della regione: riforma dei settori di difesa e sicurezza, rafforzamento dello stato di diritto, lotta al terrorismo, sicurezza e gestione delle frontiere, controllo degli armamenti e bando delle armi di piccolo calibro.

contemporaneamente almeno due gruppi tattici in missioni distinte, avendone altri due in *stand-by*. Il concetto dei gruppi tattici è stato incorporato nel nuovo *Headline Goal* militare dell'Ue per il 2010.

La *Nato Response Force* (Nrf) è stata approvata nel corso del vertice di Praga del novembre 2002 ed è stata dichiarata operativa già nell'ottobre 2004. Si tratta di una forza altamente integrata e tecnologicamente avanzata. La Nrf è composta da 21000 uomini offerti dai paesi membri della Nato, dispiegabili in 5 giorni e capaci di sostenere una missione fino ad un mese. Ne fanno parte una componente terrestre, costituita da una brigata comprensiva di forze speciali, una task force navale e una componente aerea. La Nrf può assumere vari compiti: operazioni dimostrative di appoggio ad uno sforzo diplomatico, missioni di gestione delle crisi, evacuazioni di civili, gestione di disastri umanitari, *peacekeeping*, operazioni antiterrorismo, nonché come forza di stabilizzazione da dispiegare sul campo in tempi brevi in attesa dell'arrivo di un contingente più ampio.

I gruppi tattici dell'Ue e la *Nato Response Force* presentano numerosi elementi di somiglianza. Entrambi questi progetti prevedono la costituzione di pacchetti di forze multinazionali congiunte, capaci di essere mobilitate e dispiegate in tempi brevi, basate su una rotazione semestrale ed equipaggiate per condurre operazioni ad alta intensità oltre i confini europei. Queste somiglianze in termini di composizione e funzioni possono facilmente generare opportunità di cooperazione, da un lato, e rischi di duplicazione, dall'altro. È per questo che gli strumenti di pianificazione congiunta ed i meccanismi di collaborazione operativa tra le due organizzazioni devono essere rafforzati, in modo da permettere un impiego razionale delle capacità ed evitare la dispersione delle risorse.

Le forze che possono essere messe a disposizione dei gruppi tattici dell'Ue e della *Nato Response Force* coincidono (la Nato e l'Ue hanno attualmente ben 21 membri in comune). Inoltre, il numero dei paesi che hanno risorse sufficienti per contribuire ad entrambe le forze contemporaneamente è molto limitato. Per questa ragione sono stati istituiti meccanismi di rotazione del personale. Ma questo non basta: è necessario che le due forze siano rese compatibili e complementari per garantirne un'efficace collaborazione. In particolare, si pone il problema di come rendere compatibili i processi di pianificazione delle capacità nell'ambito delle due organizzazioni.

La Nato e l'Ue hanno entrambe lanciato processi di pianificazione dello sviluppo delle capacità, rispettivamente attraverso il *Prague Capabilities Commitment* (Pcc), lanciato al vertice di Praga del novembre 2002, e l'*European Capability Action Plan* (Ecap), istituito al vertice di Laeken del dicembre 2001. Con l'approvazione del Pcc, i singoli stati membri della Nato hanno sottoscritto l'impegno a migliorare le proprie capacità militari e a svilupparne di nuove in modo da fronteggiare le nuove minacce alla sicurezza internazionale, tra le quali anche il terrorismo e la diffusione delle armi di distruzione di massa. Il Pcc si concentra su alcune aree specifiche: difesa nucleare, chimica, biologica e radiologica; intelligence, sorveglianza e identificazione degli obiettivi da colpire; comando, controllo e comunicazione; munizioni guidate ad alta precisione e soppressione delle difese aeree nemiche; trasporto aereo strategico e navale e rifornimento in volo; unità speciali prontamente dispiegabili³⁰. Tra gli obiettivi del Pcc, c'è anche quello di assicurare che gli sforzi di Ue e Nato per lo sviluppo delle capacità siano compatibili e si rafforzino reciprocamente.

³⁰ Vedi http://www.nato.int/issues/prague_capabilities_commitment/index.html e *Prague Summit Declaration*, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Prague on 21 November 2002.

Parallelamente, il Piano d'azione europeo sulle capacità (Ecap) ha il compito di colmare le lacune dell'Ue nel campo dei mezzi e delle capacità militari mediante procedure coordinate tra gli stati membri. L'obiettivo è quello di razionalizzare gli sforzi degli stati membri in materia di difesa ed aumentare la sinergia tra i loro progetti nazionali e multinazionali. Nella prima fase del progetto, furono istituiti 19 gruppi di lavoro con il compito, tra gli altri, di incrementare il coordinamento tra Ue e Nato, evitando inutili duplicazioni ed assicurando trasparenza e coerenza tra le due organizzazioni³¹. In particolare, tra Pcc e Ecap sono state individuate specifiche aree di cooperazione – difesa contro le armi nucleari, biologiche e chimiche, cooperazione in ambito medico, veicoli aerei non pilotati, trasporti strategici aerei e marittimi, rifornimento in volo – ed un gruppo di lavoro Ue-Nato sulle capacità è stato istituito nel marzo 2003 con l'obiettivo di stimolare il dialogo tra le due organizzazioni.

Inoltre, nel luglio 2004 è stata istituita un'Agenzia europea di difesa (Eda) dell'Ue con il compito di aiutare il Consiglio e gli stati membri a migliorare le capacità di difesa dell'Unione europea nel settore della gestione delle crisi e di sostenere la Pesc³². Il mandato dell'Eda prevede l'istituzione di meccanismi di collegamento formali con la Nato. Il segretario generale della Nato è stato invitato a partecipare alle riunioni del Comitato direttivo dell'agenzia. Inoltre, il progetto dell'Eda di elaborare una strategia politico-militare di lungo periodo per lo sviluppo delle capacità dell'Ue, lanciato nell'ottobre 2006, è stato condotto in stretta consultazione con la Nato e coordinato con un progetto analogo dell'Alleanza (detto *Future Vision*)³³.

Tuttavia, nonostante questi sforzi di coordinamento, la collaborazione tra le due organizzazioni si è rivelata di tipo prevalentemente informativo e non ha prodotto risultati di rilievo. Ancora una volta, le procedure e le strutture necessarie per garantire un'efficace collaborazione esistono, ma il dialogo strategico Ue-Nato resta ancora un obiettivo lontano.

7. I nodi politici irrisolti

In generale, il principale nodo irrisolto tra le due organizzazioni è la divisione dei compiti e delle responsabilità sia dal punto di vista geografico che da quello funzionale. Entrambe le organizzazioni hanno esteso il raggio d'azione al di fuori dell'Europa, e non è agevole ipotizzare una divisione geografica delle rispettive aree di intervento. In Europa si sta in realtà profilando una progressiva sostituzione delle missioni Nato con missioni Ue. Ad esempio, nel dicembre 2004 la missione dell'Ue *Althea* ha rilevato la precedente missione della Nato *Sfor* in Bosnia (anche se la Nato ha mantenuto una presenza residuale di circa 150 uomini). Inoltre, la Nato continua a guidare la missione Kfor che opera nel Kosovo e non è al momento in previsione una sua sostituzione con una missione dell'Ue. Quest'ultima si è invece impegnata a

³¹ Dal marzo 2003, i gruppi di lavoro sono stati sostituiti da 15 gruppi di progetto, ciascuno presieduto da una nazione-quadro.

³² Gli obiettivi perseguiti sono: sviluppare le capacità di difesa nel settore della gestione delle crisi; promuovere e rafforzare la cooperazione europea nel settore degli armamenti; rafforzare la base industriale e tecnologica di difesa europea e creare un mercato europeo competitivo dei materiali di difesa; potenziare l'efficacia della ricerca e della tecnologia europea nel settore della difesa. All'agenzia partecipano tutti gli stati membri dell'Unione europea, tranne la Danimarca. L'agenzia è posta sotto l'autorità e il controllo politico del Consiglio, con a capo il segretario generale/alto rappresentante per la Pesc. L'organo decisionale dell'Agenzia è il comitato direttivo, che è composto da un rappresentante di ciascuno degli stati membri partecipanti e da un rappresentante della Commissione. La sede è a Bruxelles. Vedi Azione comune 2004/551/PESC del Consiglio del 12 luglio 2004 relativa alla creazione dell'Agenzia europea per la difesa.

³³ www.eda.europa.eu/ltv/061003%20%20EDA%20%20Long%20Term%20Vision%20Report.pdf.

condurre in Kosovo una missione di polizia e per l'affermazione dello stato di diritto (*rule of law*), una volta risolta la questione dello status finale della regione.

Al di fuori dell'Europa, un contesto di potenziale competizione tra Ue e Nato è il Medio Oriente, regione caratterizzata da una forte instabilità politica, da una ridefinizione del ruolo svolto negli ultimi cinquant'anni dagli Stati Uniti e dalla volontà europea di giocare un ruolo più incisivo rispetto al passato³⁴. Alcuni paesi europei – in particolar modo la Francia – sono contrari o riluttanti ad accettare un ruolo di sicurezza della Nato nella regione e ritengono invece che l'Ue sia più adatta a ricoprire tale ruolo.

In Africa, dove gli europei hanno realizzato già ben cinque missioni, l'interesse degli americani ad intervenire è relativamente più limitato (brucia ancora il ricordo del fallimento della missione in Somalia negli anni 1993-94): sembrerebbe pertanto non esservi motivo di una competizione tra Ue e Nato³⁵. Eppure, anche in Africa si sono registrati dei problemi tra le due organizzazioni. Quando nell'aprile 2005 l'Unione africana si è rivolta a Ue e Nato per un sostegno logistico alla missione in Darfur, le due organizzazioni hanno risposto in maniera indipendente e non coordinata. È una delle occasioni in cui è emersa l'esistenza di uno spirito di competizione anziché di collaborazione tra le due organizzazioni.

Il problema della divisione dei compiti e delle responsabilità tra Ue e Nato si pone anche in riferimento alle funzioni svolte dalle due organizzazioni. Uno degli elementi centrali della missione della Nato è la difesa territoriale che non rientra invece nei compiti dell'Ue. Ma per quanto riguarda la gestione delle crisi, non è mai stata definita una divisione dei compiti tra le due organizzazioni. Certamente, per via delle sue limitate capacità operative, l'Ue è costretta o trova conveniente, in alcuni casi, utilizzare le capacità ed i comandi della Nato. Molti ritengono inoltre che debba essere la Nato a gestire direttamente le missioni che richiedono un uso massiccio della forza o per le quali si teme che possa verificarsi un'escalation. In altre parole, mentre la Nato provvederebbe ad occuparsi delle missioni ad alta intensità, l'Ue si occuperebbe di quelle a bassa intensità. All'Ue spetterebbero le missioni più limitate per dimensione (numero di effettivi e di mezzi), regole d'ingaggio e grado di complessità, alla Nato quelle più consistenti e difficili. Tuttavia, nel lungo periodo questa divisione del lavoro non può essere soddisfacente per gli europei, nella misura in cui ambiscono a quell'autonomia della Politica europea di sicurezza e difesa che è sancita nei documenti ufficiali³⁶. Inoltre, anche la questione di che cosa si intenda realmente per autonomia della Pesd è stata e continua ad essere materia di acceso dibattito sia tra europei ed americani sia tra gli stessi europei, che non si riconoscono in un'interpretazione univoca e priva di ambiguità del concetto.

È necessario mettere in chiaro come nel breve-medio periodo l'Ue non possa verosimilmente uguagliare la Nato in termini di sviluppo delle capacità e di raggio d'azione³⁷. È per questo che è stato necessario negoziare e concludere gli accordi *Berlin Plus*. Tuttavia, gli sviluppi che hanno portato alla creazione di una Cellula civile-militare, comprendente un'autonoma capacità di pianificazione per la Ue (cfr. *supra*) sono un passo avanti per l'Ue, impensabile fino ad alcuni anni fa.

³⁴ Occorre ricordare che gli europei sono presenti in Libano con la missione Unifil II a guida italiana (tecnicamente non si tratta però di una missione dell'Ue). Inoltre missioni Ue operano in Iraq e nei Territori palestinesi.

³⁵ Cfr. Paul Cornish, *EU and NATO: Co-operation or Competition?*, cit., p. 9.

³⁶ Ad esempio, la conclusione del Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000 parlano di "capacità autonoma di prendere le decisioni" e "lanciare e condurre operazioni militari guidate dall'Ue". Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Nizza, 7-8 e 9 dicembre 2000, Relazione della Presidenza in materia di politica di sicurezza e di difesa, Allegato VI. Il testo è disponibile all'indirizzo www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00400-r1.%20ann.i0.htm.

³⁷ Cfr. Paul Cornish, *EU and NATO: Co-operation or Competition?*, cit., p. 9.

È parimenti necessario sottolineare che in alcuni settori, come la gestione civile delle crisi (incluse le missioni di polizia), è l'Ue a disporre di capacità di cui la Nato è priva. Per questi settori qualche analista ha anche ipotizzato una sorta di *Berlin Plus* a rovescio³⁸: quando si tratta di missioni complesse, come ad esempio in Afghanistan e nei Balcani, dove l'elemento militare, benché molto importante, non è di per sé risolutivo, l'Ue dovrebbe fornire alla Nato le necessarie capacità in campo civile.

Infine, la cooperazione tra Ue e Nato in materia di antiterrorismo rimane problematica. Come menzionato sopra, infatti, ostacoli di carattere tecnico e soprattutto politico rendono difficile la discussione di questa problematica nelle riunioni Ue-Nato. Di conseguenza, non esiste un approccio congiunto in materia. Come è stato notato³⁹, a differenza della Nato, che può vantare un approccio strategico consolidato ed è in grado di organizzare una risposta immediata a un attacco terroristico, l'Ue tende a concentrare la propria attività soprattutto in politiche di sicurezza complementari rispetto a quelle degli stati membri anche nel campo della lotta al terrorismo internazionale. La mancanza di approccio strategico comune tra Ue e Nato al problema del terrorismo è dovuto anche alle due diverse modalità di risposta agli attacchi terroristici adottate da Stati Uniti ed Unione europea. I primi, in seguito all'attacco dell'11 settembre hanno elaborato il concetto di "guerra globale contro il terrorismo" e hanno utilizzato mezzi prevalentemente militari, a partire dall'operazione in Afghanistan. L'Ue, al contrario, ha risposto soprattutto in termini civili, rafforzando le misure finanziarie, giudiziarie e di polizia.

8. Conclusioni

Nel corso degli ultimi quindici anni l'Unione europea e la Nato hanno intrapreso un cammino che le ha portate verso una progressiva convergenza a livello di *membership*, di funzioni e di potenziale raggio d'azione.

Come conseguenza, Ue e Nato hanno sviluppato una crescente cooperazione a livello istituzionale, che risulta però ancora largamente ostacolata dalla disputa turco-cipriota e dalle divergenze transatlantiche ed intereuropee sulla divisione di competenze tra le due organizzazioni. Il risultato è che alcuni problemi di grande rilievo – lotta al terrorismo, Afghanistan, Caucaso – non vengono trattati nell'ambito delle periodiche riunioni Ue-Nato. Occorrerebbe invece che si sviluppasse un dialogo su tutti gli aspetti chiave della sicurezza globale anche attraverso l'intensificazione dei processi di consultazione e concertazione di tipo informale tra i rappresentanti delle due organizzazioni.

La cooperazione nel campo delle missioni di pace, sperimentata in Macedonia ed in Bosnia-Erzegovina sulla base degli accordi *Berlino Plus*, si è dimostrata flessibile ed efficace. Tuttavia, rimane il problema di un mancato coordinamento nello sviluppo delle capacità operative. Ciò riguarda soprattutto le forze di reazione rapida sviluppate nell'ambito delle due organizzazioni. Manca una comune pianificazione di lungo periodo per lo sviluppo di tali capacità. Lontano appare anche l'obiettivo della definizione di una cultura strategica comune.

Non poche ombre caratterizzano il quadro politico d'insieme. In primo luogo, non è ancora chiaro se sia possibile e utile che si sviluppi una sorta di divisione del lavoro, di tipo geografico o funzionale, tra le due organizzazioni. Lo stesso concetto di autonomia della Pesd, che appare nei documenti ufficiali del Consiglio europeo,

³⁸ M. A. Flournoy and J. Smith, *European Defense Integration: Bridging the Gap between Strategy and Capabilities*, Center for Strategic and International Studies, Washington, October 2005, pp. 71-72. Il testo è disponibile all'indirizzo www.csis.org/media/csis/pubs/0510_eurodefensereport.pdf.

³⁹ G. Lindstrom, "Shaping European Security", *Defense News*, 12 giugno 2006.

presenta una certa ambiguità, in quanto non tutti i paesi dell'Ue lo interpretano alla stessa maniera. Manca inoltre un'intesa strategica di fondo tra le due organizzazioni, un approccio comune sulle principali minacce globali alla sicurezza, in primis il terrorismo internazionale. Gli accordi *Berlin Plus*, infatti, non sono sufficienti, in quanto riguardano solamente le modalità di accesso dell'Ue alle risorse e alle capacità della Nato per le missioni di gestione delle crisi. Data la complessità e la pluridimensionalità delle missioni, come ad esempio quelle in Afghanistan o nei Balcani, è chiaro che la componente militare deve trovare un necessario completamento nella componente civile. Per questo motivo, alcuni analisti hanno prospettato la necessità di accordi *Berlin Plus* "al rovescio", in cui sia l'Ue a prestare capacità civili alla Nato.

Un'intesa strategica complessiva tra le due organizzazioni, una sorta di "grande accordo"⁴⁰ sarebbe la soluzione preferibile. Tuttavia, le difficoltà politiche che restano sullo sfondo – divisioni transatlantiche ed intereuropee; mancanza di una cultura strategica consolidata da parte dell'Ue; problematiche legate alle differenze di *membership* – ne ostacolano la realizzazione al momento. Per tale motivo, sarebbe auspicabile che le due organizzazioni adottassero quantomeno un atteggiamento di cooperazione pragmatico ed efficiente – come quello mostrato nell'attuazione delle missioni *Berlin Plus* – sia nella pianificazione e nella gestione di interventi in aree di crisi al di fuori dell'Europa, sia in tutta una serie di nuovi settori, in primis l'antiterrorismo. In questo settore, sembra assodato che non si può più prescindere da un approccio concordato ed integrato tra Ue e Nato, che si concretizzi in primo luogo in una effettiva condivisione delle fonti e dei dati di intelligence.

⁴⁰ Cfr. Paul Cornish, *EU and NATO: Co-operation or Competition?*, cit., p. 24.

Appendice

Gli accordi *Berlin Plus*

Il pacchetto di accordi *Berlin Plus* consente all'Ue di accedere alle capacità di pianificazione e comando della Nato e di utilizzare i mezzi e le capacità collettive dell'Alleanza per condurre proprie missioni⁴¹.

L'origine degli accordi *Berlin Plus* è da rintracciarsi nella riunione dei ministri degli esteri Nato tenutasi a Berlino nel 1996, nel corso della quale si decise di creare un'Identità europea di sicurezza e di difesa (Iesd) e di rendere disponibili le risorse dell'Alleanza per eventuali operazioni a guida dell'Unione dell'Europa occidentale (Ueo), l'organizzazione militare che fungeva all'epoca da "braccio armato" dell'Ue ed è stata successivamente assorbita da quest'ultima. L'obiettivo era quello di riequilibrare le relazioni tra le due sponde dell'Atlantico creando una sorta di pilastro europeo in materia di sicurezza. A tal fine i membri europei dell'Alleanza furono sollecitati a compiere progressi concreti verso l'assunzione di una maggiore responsabilità per la propria sicurezza e difesa comune e a sviluppare una capacità militare europea che non duplicasse però le strutture ed i mezzi già disponibili nell'ambito della Nato.

Al vertice Nato di Washington dell'aprile 1999 i capi di stato e di governo decisero di estendere le decisioni prese a Berlino alle operazioni condotte dall'Unione europea, sulla scorta degli sviluppi indicati nel Trattato di Amsterdam del 1997 e nella Dichiarazione di St Malo del dicembre 1998. In particolare, il Trattato di Amsterdam prospettava una difesa comune europea ed un'integrazione dell'Ueo nell'ambito dell'Ue. Venivano inoltre definiti in maniera più precisa il mandato ed il campo di azione dell'Ue attraverso l'incorporazione delle cosiddette missioni di Petersberg nell'art. 17 del trattato⁴². La Dichiarazione comune sottoscritta a St Malo da Francia e Gran Bretagna chiedeva poi che l'Unione europea si dotasse di "una capacità di azione autonoma fondata su forze militari credibili con mezzi e volontà di impiegarle per rispondere alle crisi internazionali"⁴³.

Il comunicato finale del vertice di Washington salutava con favore questa iniziativa, e con essa la decisione europea di acquisire una capacità *autonoma* – termine di compromesso tra *indipendente*, prediletto dalla diplomazia francese, e *complementare* (alla Nato), tipico della visione britannica – di gestione delle crisi internazionali, purché non in contrasto con gli obiettivi e la natura stessa della Nato: le forze europee avrebbero infatti dovuto essere *separabili ma non separate* dalle strutture e dai comandi dell'Alleanza⁴⁴.

I principi ai quali si ispirava questo processo di sviluppo della Iesd in ambito Nato erano dunque i seguenti: permettere all'Ue di acquisire capacità *autonome* per condurre operazioni militari *ove l'Alleanza non fosse impegnata nel suo complesso in*

⁴¹ Gli accordi *Berlin Plus* furono formalizzati il 17 marzo del 2003 con uno scambio di lettere tra il segretario generale dell'Ue/alto rappresentante per la Pesca Javier Solana e l'allora segretario generale della Nato George Robertson.

⁴² Le missioni di Petersberg indicate nell'art. 17 (ex articolo J.7) comprendono le missioni umanitarie e di soccorso, le attività di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento nella gestione di crisi, ivi comprese le missioni tese al ristabilimento della pace.

⁴³ *Dichiarazione comune sulla difesa europea*, Vertice bilaterale anglo-francese di St Malo, 3-4 dicembre 1998. Il testo della Dichiarazione è contenuto nella raccolta sulla difesa europea *From St-Malo to Nice. European defence: core documents*, EU Institute for Security Studies, Chaillot Paper N. 47, maggio 2001, disponibile su <http://www.iss-eu.org/chaillot/chai47e.html>.

⁴⁴ Vedi A. Missiroli – A. Pansa, *La difesa europea*, Il Melangolo, 2007.

tali operazioni; sviluppare meccanismi efficaci di consultazione, cooperazione e trasparenza tra l'Ue e la Nato; permettere all'Ue e agli altri membri europei della Nato di rafforzare le proprie capacità di difesa, ma *evitando inutili duplicazioni* di risorse e capacità già presenti in ambito Nato; assicurare il massimo coinvolgimento dei membri non europei dell'Alleanza in operazioni a guida Ue; dare seguito alle decisioni prese a Berlino nel 1996, con particolare riferimento alla possibilità dell'Ue di utilizzare le risorse e le capacità della Nato per condurre operazioni autonomamente⁴⁵.

Sulla base di questi principi, si stabilivano una serie di accordi preliminari tra le due organizzazioni. Essi prevedevano fra l'altro:

- l'accesso dell'Ue alla pianificazione operativa della Nato;
- l'utilizzazione da parte dell'Ue delle capacità e risorse comuni della Nato;
- opzioni di comando Nato da attribuire agli europei per operazioni a guida Ue;
- l'adattamento del sistema di pianificazione della difesa della Nato per includervi la disponibilità di forze per operazioni a guida Ue.

Tuttavia, tra il 1999 e il dicembre del 2002 la formalizzazione di tali accordi tra l'Ue e la Nato fu bloccata dall'opposizione della Turchia e, per motivi opposti, della Grecia. La Turchia chiese di partecipare pienamente, e non solo di essere consultata, al processo di pianificazione e dispiegamento di operazioni a guida Ue, anche di quelle per le quali non venisse richiesta dall'Ue l'utilizzo di capacità della Nato e specialmente in caso di operazioni che riguardassero interessi di sicurezza turchi e aree vicine alla Turchia. Il timore della Turchia era infatti che gli strumenti a disposizione della Pesd potessero essere utilizzati contro i suoi interessi, in particolare dalla Grecia in un eventuale conflitto scaturito dalla questione cipriota.

Un compromesso fu raggiunto al termine di negoziati tra Turchia, Gran Bretagna e Usa con l'approvazione del cosiddetto Documento di Ankara del dicembre 2001. In esso si faceva riferimento all'articolo 17 del Trattato Ue, il quale prevede che la Pesd deve essere in armonia con gli obblighi di quegli stati membri che sono anche membri Nato; si proclamava che in nessuna circostanza la Pesd poteva essere usata contro un membro della Nato; si attribuiva sostanzialmente un potere di veto a qualsiasi membro della Nato che non fosse membro dell'Ue su operazioni Pesd che coinvolgessero i suoi interessi di sicurezza⁴⁶. Ma a questo punto fu la Grecia ad opporsi a questo compromesso, chiedendo che lo stesso potere di veto fosse riconosciuto ai paesi membri dell'Ue in caso di operazioni Nato. Al Consiglio europeo di Siviglia del giugno 2002, l'allora presidenza spagnola dell'Ue propose quindi un compromesso che sottolineava il rispetto dell'integrità e della sovranità di tutti gli stati, sancendo l'eguaglianza tra la politica di difesa della Nato e quella dell'Ue.

Quando la Turchia respinse anche questa nuova formulazione si diffuse la convinzione tra i partner europei che essa fosse interessata soprattutto ad ottenere una data di inizio dei negoziati per la propria adesione all'Unione. La proposta avanzata a Siviglia fu quindi riproposta senza modifiche al successivo Consiglio europeo di Bruxelles (novembre 2002). Nelle conclusioni del Consiglio si legge infatti che "in nessuna circostanza né in alcuna crisi la Pesd sarà usata contro un alleato, fermo restando che, viceversa, la gestione militare delle crisi da parte della Nato non comporterà alcuna azione contro l'Ue o i suoi stati membri". Il Consiglio europeo di Copenaghen del 12-13 dicembre 2002 fissò poi una data (la fine del 2004) per la

⁴⁵ *An Alliance for the 21st Century*, Washington Summit Communiqué, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington, D.C. on 24th April 1999.

⁴⁶ Si prevedeva infatti che, nel caso in cui un'operazione Pesd interessasse un'area di stretta prossimità geografica ad un paese membro della Nato o in cui questo paese ritenesse che tale operazione potesse ledere interessi vitali di sicurezza nazionale, sarebbero state avviate consultazioni tra l'Ue e la Nato.

valutazione della candidatura della Turchia all'ingresso nell'Ue e l'eventuale inizio dei negoziati di adesione. La Turchia a questo punto ritirò le sue obiezioni, aprendo finalmente la strada all'accordo tra Ue e Nato del 16 dicembre 2002⁴⁷.

Per dare attuazione a tale accordo, Ue e Nato dovevano però predisporre tutta una serie di meccanismi istituzionali miranti a regolare in maniera sicura lo scambio di informazioni tra le due organizzazioni e a stabilire con precisione le modalità con le quali la Nato avrebbe messo a disposizione dell'Ue le proprie risorse e capacità. Furono innanzitutto stabilite delle procedure di consultazione tra Ue e Nato nel caso di una missione a guida Ue che utilizzasse risorse e capacità collettive dell'Alleanza e furono elaborate le modalità per la concessione, il monitoraggio, la restituzione o il richiamo di tali risorse e capacità. Fu inoltre raggiunto un accordo sullo sviluppo di "requisiti di capacità coerenti e che si rafforzano reciprocamente". Infine, nel marzo del 2003 Ue e Nato conclusero un accordo sulla sicurezza dell'informazione, che regola lo scambio e la gestione di informazioni e di materiale classificato in base a reciproche norme di tutela della sicurezza. A tale accordo fece immediatamente seguito la conclusione di un *Framework Agreement* tra le due organizzazioni, che comprende l'intero pacchetto di accordi *Berlin Plus*. Il tutto in tempo per permettere il lancio della prima missione militare a guida Ue nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia il 31 marzo 2003.

⁴⁷ *EU-NATO Declaration on ESDP.*