

L'EUROPA GUARDA AD EST

DI GIUSEPPE ROMEO

1. Alla ricerca dell'identità perduta

Con l'abbandono del progetto di Costituzione europea, in attesa di un nuovo trattato, nel valutare la concreta possibilità di realizzare una politica di sicurezza e difesa comune nella nuova prospettiva allargata, è rimasto aperto il problema più importante: la definizione dell'Unione Europea quale identità politica giuridicamente qualificata. E, cioè, se l'insieme dei valori, già condivisi in realtà e formalizzati nella Carta Fondamentale varata a Nizza nel 2000, determinò implicitamente l'accettazione o meno di un'identità complessivamente europea. Nell'incertezza che maturi quindi un'unità di vedute, sicurezza e difesa non sono valori trascurabili né obiettivi di minor importanza nella realizzazione di un assetto politico, economico e sociale di ampio respiro quale si appresta ormai a diventare il progetto eurounionista. In un'ottica di maggior impegno dell'Unione Europea è evidente che rispondere a queste sfide impone ad ogni singolo partner la capacità di riconoscerle come tali soprattutto oggi, dal momento che l'assunzione di responsabilità internazionali è molto maggiore, più diretta e si svolge in un clima di necessaria condivisione delle scelte e degli effetti che le politiche adottate in materia di difesa comportano. In questo senso, e cercando di assumere una posizione di equilibrio rispetto ad una visione troppo statica del diritto internazionale, l'approccio europeo deve combinare interventismo democratico e affermazione di norme

internazionali che lo regolino. La principale lezione politica che si può ragionevolmente apprendere da un'osservazione degli eventi verificatisi nei Balcani, in Medio Oriente e in Asia Centrale negli ultimi anni è molto chiara. E, cioè, sia per l'Europa che per gli Stati Uniti e la Russia, l'identità europea, in fondo, deve essere costruita in positivo e non in opposizione né a Washington né, tantomeno a Mosca. Qualsiasi tentativo di affermare un'Europa quale soggetto politico a sé, ma lontano da una posizione di sintesi fra Russia e Stati Uniti potrebbe rischiare di dividere nuovamente il continente. Significherebbe porre fine ad ogni disegno di aggregazione pacifica ed economicamente virtuosa dell'Unione quale identità percepita come patrimonio collettivo irrinunciabile per la stessa stabilità delle relazioni mondiali. Per queste ragioni, in uno scenario a ventisette, il futuro di una politica di sicurezza e difesa dipenderà sempre di più dall'azione internazionale che l'Unione Europea dovrebbe realizzare attraverso una più chiara divisione di responsabilità nell'ambito continentale. Una divisione che non escluda la dimensione atlantica delle relazioni con gli Stati Uniti, ma che sia orientata a rafforzare il proprio impegno a stabilizzare le periferie più ad Est dello spazio russo. Un obiettivo da perseguire risolvendo, una volta per tutte, le ragioni dei Balcani, il ruolo della Turchia in un quadro di architettura di sicurezza condivisa, la possibilità di relazioni paritarie con la Russia nonostante le difficoltà che sorgono da un interlocutorio progetto di difesa antimissile.

2. Centro e periferie dell'Alleanza

In questo senso, se ad esempio si è concordi nel ritenere che sia l'allargamento dell'Unione Europea quanto della NATO così come concepito dai partner europei non è contro la Russia, allora un orizzonte sempre più ad Est non può che rappresentare un'apertura verso una nuova forma di relazioni continentali cooperative piuttosto che concorrenti. Un sistema di rapporti dove si inserirebbe una prospettiva di garanzia della stabilità politica ed economica delle comunità europee all'interno della quale ricondurre una volontà di sicurezza collettiva intesa a preservare, e far condividere così, uno spazio sociale e giuridico di crescita comune. Guardando con queste premesse ad Est, anche se la NATO esprime una sorta di capacità aggregativa insita in sé si può credere che la dimensione euroamericana non sia esclusiva a sua volta o da sola determinante per il futuro dell'Alleanza. In realtà, se si considerano relative le osservazioni di un'Alleanza

che potrebbe modificarsi nella sua essenza, per effetto di un adattamento al sistema internazionale e per una nuova convergenza di interessi, ciò non può lasciare fuori dalla finestra coloro i quali sono riusciti a farne parte: gli Stati dell'Est. Di fronte a tali considerazioni, le opzioni sarebbero due. O la NATO è cambiata perché sono mutati gli interessi o, in fondo, il limite occidentale si sposta in avanti...anzi si sposta verso Est quasi a suggellare una comune percezione del valore della sicurezza continentale. Infatti ancora oggi, dopo "l'eclissi della deterrenza", è fuori dubbio che la NATO deve affermare una propria centralità politico-militare continentale nelle periferie sempre più lontane dal nocciolo duro euroamericano dell'aggregazione. E, in virtù di una simile consapevolezza, la stessa Russia non dovrebbe essere considerata una semplice periferia. Il rapporto tra centro e periferia, infatti, negli assetti della NATO non dovrebbe modellarsi su alcuna leadership verticale se non all'interno di una formula multidimensionale e orizzontale di una partecipazione comune degli Stati europei, ivi compresi gli Stati entrati nello spazio atlantico sin dai tempi della Partnership for Peace. In questa prospettiva, lo stesso limite del fuori area in un ingaggio possibile, non avrebbe molto significato, né politico tantomeno giuridico, in un sistema interdipendente nel quale la sicurezza di una comunità allargata può risolversi in scenari diversi, non necessariamente coincidenti con lo spazio continentale. In questo senso, se l'allargamento ad Est dell'Alleanza ha avuto allora un risultato sicuramente è stato quello di attribuire all'Occidente una nuova capacità politica. Un ruolo di responsabilità di gestione di un valore riconosciuto univocamente quale la sicurezza e la crescita dello spazio eurocontinentale in un clima di cooperazione e di dialogo. Una possibilità di ridefinire i termini relazionali continentali in una nuova concezione cooperativa che tenga conto della sensibilità di Mosca, quest'ultima ancora una volta timorosa verso una possibile politica di difesa avanzata dell'Occidente. Un'apertura che definisca opportunità di convergenza di interessi tali da favorire una dilatazione della concezione e del significato strategico dell'allargamento medesimo. Una significativa costruzione di un'architettura di reciproche concessioni fondata sulla sicurezza fisica e politica garantita dalla NATO. Una politica regionale, alla fine, resa credibile dalle scelte attuate in materia di difesa dall'Unione Europea e da una sicurezza economica favorita da quest'ultima nei confronti delle nuove economie dell'Est.

3. Prove tecniche di una “nuova” alleanza?

La storia della NATO nel dopo Guerra Fredda è stata caratterizzata da due fasi e, sotto molti aspetti, ha riguardato due “diverse” alleanze. Nella prima fase, gli anni "balcanici" nel corso degli anni '90, l'Alleanza fu tirata da una parte e dall'altra dai nuovi e dai vecchi membri, con i primi che preferivano una NATO focalizzata sui compiti di difesa collettiva e con i secondi che la volevano ampliata alle nuove missioni. Poi, gli attacchi terroristici contro gli Stati Uniti dell'11 settembre 2001 hanno stimolato un così radicale ripensamento dello scopo della NATO che ben poco rimane di quelle originarie linee di divisione. In questa finestra della storia, ciascuno dei tre paesi che per primi avevano aderito alla NATO nel 1999, ovvero Repubblica Ceca, Ungheria e Polonia, era portatore di peculiari ragioni per volere l'adesione all'Alleanza, ma gli ingredienti di base erano gli stessi. Tutta l'Europa centrale ed orientale condivideva un sentimento di ingiustizia storica. Riteneva, cioè, che senza averne alcuna colpa, dalla Seconda Guerra mondiale in poi ben due generazioni erano state private in nome di un'idea prevalente di collettivismo apersonale delle fondamentali libertà ed opportunità. Certo, l'adesione alla NATO non avrebbe mai potuto restituire ciò che era stato sottratto. Ma nel quadro di una rivoluzione degli animi e delle idee ciò avrebbe ricollocato l'altra metà del continente fra i paesi liberi e democratici del mondo. Anni di turbolenza politica e di passioni interne hanno favorito, nel dramma dei resoconti storici, un processo di lenta democratizzazione. La stessa adesione all'Alleanza da parte dei Paesi dell'Est ha contribuito a tenere a freno potenziali e reali eccessi antidemocratici. Il processo di adesione alla NATO stabilì, infatti, il contesto politico in cui gli aspiranti membri dovevano operare. Per gli allora neocandidati la minaccia di essere esclusi dalla lista di adesione all'Alleanza rappresentava, in altre parole, un potente deterrente per non andare oltre i limiti fissati. D'altronde, nessuno dei Paesi dell'Europa centrale e orientale viveva una transizione facile dal comunismo. Così, mentre nessuno degli ex stati comunisti era del tutto al sicuro dalla possibilità di una ricaduta nel totalitarismo, le difficoltà politiche della Russia l'avevano resa, agli occhi dei paesi candidati all'ingresso nello spazio militare occidentale, il vicino di sempre. Una considerazione, quest'ultima, che non era affatto soffocata dall'incapacità o dalla mancanza di volontà di Mosca di risolvere le questioni di confine pendenti con gli stati baltici. E' in questo quadro politico che l'originaria missione della NATO si è inserita nel dibattito

sull'allargamento. Una volta entrati a far parte dell'Alleanza i paesi candidati ritennero che l'articolo 5 del trattato avrebbe eliminato ogni potenziale difficoltà con la Russia. In fondo, per i nuovi stati membri, l'Alleanza era soprattutto un simbolo sopravvissuto al confronto tra Est e Ovest. Un simbolo di ritrovata libertà, uno strumento determinante perché operativamente concreto e disponibile per esercitare un'influenza moderatrice contro i conflitti interni. Una barriera non ostile, ma sufficientemente alta, per arginare l'instabilità ad Est. Tuttavia restava fermo un nesso logico tra l'allargamento all'Europa centrale e orientale e il tentativo di rafforzare e assicurare la pace nei Balcani. Una sorta di complementare ragione funzionale di una scelta di ampliamento che potesse attribuire un significato pregnante alla realizzazione di un'Europa stabile e pacifica. Così, anche se le operazioni condotte in Kosovo negli anni Novanta dalla NATO erano di difficile comprensione per dei Paesi che solo da pochi mesi erano usciti dal comunismo, era forte la convinzione che una comunità atlantica più larga avrebbe garantito stabilità e crescita alle più giovani democrazie dell'Est. Risolta parzialmente la partita dei Balcani - congelata in una fase interlocutoria con lo spiegamento delle forze NATO e la riorganizzazione degli assetti istituzionali almeno nella Bosnia Erzegovina - soddisfatte le aspettative di ingresso nell'Alleanza dei neocandidati che superavano le porte del partenariato, anche i punti di vista e gli orizzonti strategici in materia di sicurezza e difesa in Europa mutavano. Così, se la debolezza interna della Russia ha reso quest'ultima meno temibile per i suoi vicini ciò lo si deve al fatto che il divario tra nuovi e vecchi membri andava gradualmente riducendosi. Gran parte delle restanti divergenze svanirono repentinamente da *ground zero* in poi con l'ingresso nella NATO e nell'Unione Europea dei Paesi dell'Europa Orientale. D'altra parte, se fino al 2001 gli uni e gli altri erano divisi dall'attenzione posta sulle missioni tradizionali piuttosto che sulle nuove operazioni in base all'articolo 5 o sulle operazioni basate sulla "responsabilità di salvaguardare" , l'eventualità di un catastrofico attacco terroristico costituiva qualcosa che entrambi avevano sottovalutato. L'urgenza della minaccia era evidente, come lo era, quasi per tutti, la sua definizione. Gli alleati erano concordi sul fatto che il terrorismo costituisse una minaccia non convenzionale, che fosse per lo più controllato da gruppi e da individui, non da governi e che non poteva essere sconfitto con mezzi tradizionali. Un'osservazione utile, non semplicisticamente trascurabile negli orizzonti strategici delle democrazie, vecchie e nuove del continente europeo.

4. Al di là della NATO?

Guardando ad Est, se la preoccupazione dell'Unione Europea della difesa nel 2003 era di cercare un comune denominatore alla percezione di sicurezza, tuttavia era altrettanto difficile affermarne un valore condiviso. Per le giovani democrazie orientali l'ingresso nell'Unione doveva garantire, infatti, l'integrità della singola sovranità piuttosto che un bene da difendere in un'ottica comune. Così, dal 2003 in poi, tra i problemi a cui si cercò di porre rimedio ad un'altra fondamentale criticità: quella della mancanza di un concetto strategico europeo che andasse al di là della semplice formulazione atlantica, un concetto timidamente già anticipato nelle decisioni adottate al summit europeo di Tessalonica dello stesso anno. Tra queste vi fu l'approvazione di una tesi "*Un'Europa sicura in un mondo migliore*", di Javier Solana, che analizzava le minacce che avrebbero potuto colpire il vecchio continente. A conclusione del suo lavoro, Solana affermò, senza molte riserve, che se si voleva in futuro disporre di un'organizzazione internazionale, dei regimi e dei trattati che fossero effettivi nei confronti della pace e della sicurezza, bisognava essere pronti a trattare proprio quando le regole non esistono. Una formula che si presentava come un riconoscimento di libertà di azione, ma anche di responsabilità cosciente. Una formula che impegnasse ogni europartner ad assumersi nel futuro prossimo e in una prospettiva, mancata, di adozione della Carta costituzionale dell'Unione un impegno ben definito nel settore nel successo di una politica comune di difesa. Un impegno ideale, in altre parole, ritenuto pregiudiziale per realizzare quell'Europa sicura in un mondo migliore assicurando sicurezza e difendendo il patrimonio di valori sui quali si sarebbe dovuto consolidare, vicende costituzionali europee nonostante, tutto il nuovo processo dell'integrazione. Già dal Consiglio Europeo di Tessalonica, non si poteva non riconoscere chiaramente che l'Europa dell'Est, per il suo vissuto storico, aveva una percezione del pericolo più accentuata rispetto alla regione occidentale. Infatti, nell'immaginario collettivo delle comunità orientali, nonostante la fine della guerra fredda e i profondi mutamenti intervenuti nel sistema internazionale, la Russia continuava, e continua per certi versi, ad essere considerata come un interlocutore non sempre dotato di simmetria di punti di vista. Oggi, ad esempio, la stessa proposta di difesa antimissile avanzata verso i confini russi ha ridefinito nuovamente gli assetti della contrattazione di potenza. Una situazione di sovrapposizione strategica di interessi che matura nel momento in cui il

Cremlino, di fronte ad uno spostamento dell'Occidente verso le periferie ex-imperiali, interpreta tanto come una sorta di sovraestensione politica della vecchia concorrente. Una sensibilità particolarmente sentita verso un possibile effetto domino causato da una promozione di valori democratici che raggiunge Cecenia e Georgia. Un'eventualità, questa, che si manifesterebbe in una sorta di prospettiva altrettanto competitiva che metterebbe in discussione lo stesso sistema di potere a democrazia governata che caratterizza la Russia contemporanea costretta a fare i conti proprio con le fragilità caspico-caucasiche. La percezione territoriale di uno spostamento verso Est dell'Alleanza Atlantica, se non coinvolge Mosca in chiave cooperativa e partecipativa a modelli di difesa continentale, rischia, cioè, di essere vissuta come una sorta di confronto veteroimperiale dal momento che, per il Cremlino, un sistema di difesa antimissile schierato a ridosso delle prossimità dei propri confini coinvolgerebbe lo spazio russo sino agli Urali. Il risultato possibile, è che una ripresa della corsa al riarmo anche solo convenzionale, con il conseguente, probabile, congelamento del trattato CFE¹ rischierebbe di riportare indietro tutti gli sforzi fatti sino ad oggi. Sforzi il cui prezzo sarebbe pagato dall'Unione Europea da un punto di vista di capacità e credibilità politica, ma anche dal Cremlino, costretto, quest'ultimo, a riorientare nelle spese militari buona parte delle risorse finanziarie disponibili e impiegabili per rafforzare ancora di più un modello economico in ascesa. L'Unione Europea e la NATO, tuttavia, sottovalutano il fatto che la Russia contemporanea - nell'assorbire l'impatto dell'avanzata dell'indipendenza degli Stati dell'Europa centroorientale e il loro inserimento nello spazio difensivo atlantico e politico eurounionista - tende oggi a ridurre il proprio arretramento strategico portandosi su posizioni sempre più a ridosso del nucleo storico dell'identità nazionale, quello slavo. Questa consapevolezza fa sì che ogni estensione del braccio occidentale provochi una sorta di riottosità di Mosca a retrocedere la propria proiezione, per quanto minima possa ormai essere, verso Ovest rinunciando ad ogni influenza nei Paesi Baltici e in Ucraina soprattutto. Di fronte ad una simile ricollocazione dei termini strategici l'Alleanza, e l'Unione Europea altrettanto, dovrebbe rivedere in chiave contemporanea le priorità di Mosca collocandole in un quadro interpretativo, strategico e politico, continentale. Dovrebbe, in altre parole, disporre di un quadro d'insieme delle opportunità/rischi nell'ambito del quale esercitare

¹ CFE- Conventional Forces in Europe

la propria politica di sicurezza e difesa e svolgere il proprio concetto d'azione sinergicamente pianificato con gli obiettivi politici dell'Unione Europea. E' evidente, comunque, che una nuova guerra fredda non attribuirebbe vantaggi strategici sul continente a nessuno dei possibili concorrenti. Per il Cremlino la rinascita di una nuova guerra fredda, per quanto annunciata, dovrebbe essere evitata per ovvi motivi di debolezza del sistema economico complessivo. Come altrettanto da evitare sarebbe una nuova concorrenza nelle relazioni politiche elitarie con l'Occidente che si affiderebbe, ancora una volta, ad un sistema di relazioni che implichi un isolamento politico e militare della Russia. Un sistema che, se così fosse, non eviterebbe il pericolo che il vuoto lasciato dal ritiro delle forze russe nei paesi ex-alleati in passato venga colmato non tanto da forze occidentali ma, in particolare, da nuove forze "interne" ostili alla Russia. Un fantasma che potrebbe riproporsi ancora oggi, non solo quale minaccia per la sicurezza della Russia post-sovietica, ma anche per la stabilità dell'Europa. Un limite ad ogni sogno di integrazione politica ed economica fondata su relazioni paritarie e cooperative in futuro.

5. Volontà politiche e capacità di azione.

Dalle osservazioni precedenti, è evidente che nel realizzare un orizzonte strategico comune che garantisca stabilità alle democrazie occidentali e alle giovani democrazie dell'Europa dell'Est, la partecipazione della Russia alla riorganizzazione delle politiche di sicurezza e difesa continentali non può essere considerata un'eventualità, ma una necessità. La stessa trasformazione del Consiglio Atlantico Congiunto Permanente in Consiglio NATO-Russia ha permesso a Mosca di potersi esprimere su di un piano di pari dignità per argomenti di comune interesse. Cooperazione nella difesa antimissile, lotta al terrorismo, mantenimento della pace rappresentano le materie più sensibili per garantire una possibilità di cooperazione concreta sul continente europeo. Una volontà di condivisione politica degli interessi strategici che ha portato nel recente passato all'elaborazione di un documento congiunto tra Mosca e la NATO già dal maggio del 2002.² L'allargamento, insomma, può attribuire al processo di integrazione continentale

² In questo documento, le relazioni tra Alleanza Atlantica e Russia furono definite di una "nuova qualità". In effetti, così come indicato nello steso documento, il Consiglio NATO-Russia doveva rappresentare uno strumento di consultazione, di formazione del consenso, di cooperazione, decisione e azione congiunta su

una nuova capacità di promozione di valori comuni in un'altrettanto mutata dimensione di dialogo e di pari responsabilità. In questa prospettiva, la proiezione ad Est del modello euroatlantico ed eurounionista responsabilizza ormai da tempo l'Unione Europea, ad esempio, sui destini delle comunità balcaniche. Per questo, nel difendere le ragioni dell'allargamento, il Consiglio Europeo di Copenaghen affermò che tale estensione della dimensione comunitaria avrebbe rasserenato le relazioni con Mosca e le avrebbe sostenute anche grazie ad accordi con Ucraina, Moldova, Bielorussia, oltre che con i Paesi del Sud dell'Europa e del Mediterraneo.³ Una situazione interlocutoria, però, che rimane tutt'ora aperta tanto quanto la questione dell'ingaggio nei Balcani, atlantico ieri e eurounionista oggi. Con il Consiglio Europeo di Siviglia del giugno 2002 l'Unione Europea tentò, però, il salto di qualità nell'attesa di realizzare e condurre in proprio una missione di polizia internazionale in Bosnia Erzegovina, soprattutto di fronte al possibile disimpegno della NATO nel teatro bosniaco con la cessazione della missione SFOR. E, in un certo senso, l'Unione Europea è riuscita, negli ultimi anni, a sostituirsi con proprie capacità nel quadro della crisi balcanica senza sovrapporre all'impegno militare atlantico un nuovo impegno di forze armate, seppur finalizzate a garantire la stabilità nella regione. In quest'ottica la Politica di Sicurezza e Difesa si è presentata come un contenitore adattabile ad ogni situazione pre e post conflitto nella realizzazione di una stabilità politica e istituzionale in situazione di crisi. Così, forze di polizia, funzionari della giustizia, procuratori e giudici sono diventati, infatti, anch'essi strumenti per realizzare un'azione politica di stabilizzazione a favore di una difesa della dignità giuridica di una comunità politica riconosciuta come tale.

una serie di questioni riconducibili nell'ambito della sicurezza nella regione euroatlantica. Lotta contro il terrorismo, gestione delle crisi, non-proliferazione, difesa antimissile, ricerca e salvataggio in mare, cooperazione tra militari, interoperabilità, addestramento congiunto NATO-Russia, piani di difesa civile, valutazione comune delle minacce future rappresentavano soltanto alcuni degli aspetti guida della formula cooperativa realizzata. In questo ambito, sarà con il Consiglio Europeo di Copenaghen del dicembre dello stesso anno che, in una prospettiva di allargamento degli orizzonti politici dell'adesione dei Paesi dell'Est candidati, che i rapporti tra l'Unione Europea allargata e i vicini si presenteranno più significativamente d'interesse.

³ L'approccio dell'allargamento dell'Unione, e il senso pratico di valorizzazione della comunità atlantica, si sono realizzati gradualmente tra il 1999 e il 2002, nella volontà di evitare nuove linee di frattura in Europa promuovendo stabilità e prosperità all'interno dei confini dell'Unione. Guardando ai Balcani, ad esempio, già il Consiglio Europeo di Copenaghen del 1993 affermò una simile prospettiva riproposta poi al Vertice di Feira affinché i Paesi della regione balcanica fossero destinatari di un sostegno politico ed economico a favore della loro stabilità valutando possibilità di associazione con l'Unione Europea una volta definita la dimensione istituzionale interna.

6. Ricominciare da Praga

La scelta di un simile ingaggio, sotto forma di operazioni di polizia tuttavia rappresentò l'opzione più semplice per provare le capacità di azione sul terreno nella gestione di una situazione di instabilità politico-istituzionale. L'Unione riconobbe il ruolo fondamentale da attribuire alla Politica di Sicurezza e Difesa quale strumento operativo. Essa tentò anche di modellare un Piano d'Azione Europeo sulle Capacità (EAPC) finalizzato a saggiare le possibilità/capacità di intervento e di gestione autonoma delle crisi sia nella dimensione militare che civile. Così, in attesa di riuscire a definire a Copenaghen il ruolo dell'Alleanza Atlantica in una dimensione politica allargata dell'Unione Europea, il Consiglio Europeo di Bruxelles sancì in maniera chiara i rapporti tra partner atlantici e partner dell'Unione. Come, altrettanto chiaramente, tentò di delimitare e chiarire gli ambiti dell'atlanticità della cooperazione in ambito UE. Si sottolineò, soprattutto, come per gli Stati membri dell'Unione Europea e della NATO le misure e le decisioni prese nel quadro della gestione militare delle crisi da parte dell'Unione avrebbero rispettato perfettamente ogni obbligo derivante dagli impegni atlantici. In altri termini, ciò significava che in nessun caso azioni decise in ambito PESD sarebbero potute essere indirizzate contro un alleato atlantico. Si realizzava, insomma, per la prima volta, un modello di reciprocità informativa e di consultazione anche tra Paesi atlantici e non UE e viceversa. Un modello di interazione orientato a prevenire ogni possibile sovrapposizione di azioni e piani destinati comunque ad essere realizzati sullo stesso spazio strategico di interesse per entrambi: NATO e Unione Europea. Dal Consiglio Atlantico di Praga del 21 e 22 novembre del 2002 in avanti le relazioni tra Unione Europea e Alleanza Atlantica subirono, finalmente, una lento ma progressivo riorientamento. In questi ultimi anni ciò lo si è dovuto non solo ad un mutamento degli orizzonti strategici di Washington e della Russia ma soprattutto perchè una nuova sensibilità europea si era affermata, con non poche difficoltà concettuali e pratiche, in materia di sicurezza e difesa. Già dal 1999 in poi, in effetti, recuperando l'eredità dei Consigli Europei di Colonia e di Helsinki, l'Unione Europea si era trovata di fronte alla prova dei fatti. Una prova alla quale la stessa NATO non aveva inteso sottrarsi, ma ne recepì la necessità di sostenerne lo sforzo politico valorizzando le capacità sino ad allora espresse dall'Unione nella gestione di una complessa attività politica. Un'attività

finalizzata a raggiungere delle capacità per un'azione autonoma, supportata da forze militari credibili, da mezzi per decidere sull'uso di tali forze e dalla possibilità di utilizzarle in tempo per rispondere a crisi internazionali. Dall'accordo quadro, l'accordo Berlin-Plus definito nell'ambito del Consiglio Atlantico del 1999 e concluso tra NATO, Stati Uniti e Unione Europea sono passati quasi dieci anni. Ma se in quella fase il rafforzamento della dimensione europea della sicurezza rappresentava l'ulteriore sottolineatura di un modello di relazioni parallele che dovevano proseguire con contestuale capacità di reciproco sostegno, ciò oggi non sembra averne modellato con chiarezza in contenuti.

7. Orizzonti comuni

L'obiettivo, in fondo, era allora molto chiaro: concretizzare sia una prospettiva di *comprehensive security and defence*, ma evitando duplicazioni garantendo la partecipazione alle operazioni condotte sotto l'egida UE anche agli Stati non NATO attraverso trasparenza, capacità di consultazione e cooperazione costante con le strutture euroatlantiche. Bisogna riconoscere, comunque, che l'esperienza maturata nei primi anni del nuovo secolo ha permesso all'Unione di esprimere una capacità autonoma di gestione in termini di organizzazione e condotta di missioni militari. Le operazioni Concordia e Artemis, rappresentarono, ad esempio, la prima, vera assunzione di responsabilità sul campo da parte dell'Unione sia in un contesto continentale, la Macedonia – FYROM- che fuori area, nella Repubblica Democratica del Congo. La capacità di condurre in autonomia operazioni di *law enforcement* soprattutto in Macedonia, prim'ancora della rideterminazione anni dopo della missione NATO in Bosnia-Erzegovina sostituita con l'operazione UE *Althea*, hanno rappresentato la cartina di tornasole sulla possibilità che una Politica Europea di Sicurezza e Difesa non solo fosse possibile ma, in modo particolare, fosse soprattutto credibile nelle modalità di condotta e nei risultati da conseguire. Già al Consiglio Atlantico di Praga, in effetti, tre risultati si dimostrarono particolarmente importanti. Il primo fu rappresentato dall'allargamento dello spazio atlantico a sette ex Paesi comunisti: Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia, Slovenia. Il secondo dalla necessità di rispondere efficacemente alle minacce con una nuova capacità operativa, fondata su uno standard comune di efficienze operative e logistiche. Il terzo, recependo la proposta

statunitense di costituire una Forza di Reazione Rapida il cui dispiegamento avrebbe dovuto svolgersi in tempi ristretti, dotata di un'autonoma capacità di sostegno. Ma lo spirito di Praga non si è esaurito solo in questo. La sfida di un allargamento ad Est richiedeva nuove capacità all'Alleanza tra le quali una valutazione degli standard necessari per garantire una piena interoperabilità delle forze sia nell'impiego che nel sostegno logistico. In questa direzione anche la costituzione di un Gruppo di Forze Multinazionali e di una Forza di Reazione Rapida determinò una necessità di rimodellare gli strumenti militari dei partner atlantici. Una riorganizzazione progressiva delle forze nel tentativo di omologare linee ordinarie e capacità operative in maniera tale che gli stessi livelli di comando fossero integrabili e modulabili in ragione delle forze che sarebbero stati chiamati a gestire. Ma seppur fissati i termini organizzativi, guardando all'allargamento possibile restava ancora aperta la questione di Stati dell'Est probabili candidati, ma fortemente vicini all'ombrello russo come l'Ucraina. In questo si sarebbe risolta in futuro, la vera sfida NATO-Russia sul completamento dell'allargamento ad Est. Una preoccupazione per il Cremlino tanto quanto preoccupavano Mosca le simpatie di Georgia, Moldavia e Bielorussia verso un Occidente che si allarga man mano con le proprie istituzioni politiche e militari nell'area della ex-Unione Sovietica. Ma, per fortuna, ancora una volta il sentimento politico delle ragioni dell'allargamento contenuto nella dichiarazione congiunta sulla lotta contro il terrorismo, formulata al summit UE-Russia di Bruxelles del novembre 2002, ricollocò all'interno di un quadro di cooperazione le preoccupazioni del Cremlino.

Conclusioni

Il parallelismo tra attività atlantica e realizzazione della PESD da parte dell'Unione Europea dimostrano, ancora oggi, nei primi anni del nuovo secolo, che sia la difesa atlantica che la PESD rappresentano, dopo l'ingresso dei partner atlantici centro-orientali nell'Unione, i controsviluppi di una comune volontà di procedere ad un'integrazione militare all'interno di una cornice politica continentale. Gli stessi obiettivi di Copenaghen furono molto chiari. Il Consiglio Europeo del dicembre 2002, infatti, non solo dimostrò che la fisionomia politica dell'Unione sarebbe di lì a poco cambiata diventando uno spazio politico a venticinque Stati, oggi a ventisette, ma rappresentò

l'occasione nella quale le aspettative di costituzionalizzare la PESD, inserendola all'interno del progetto di Convenzione, si sarebbero trasformati in una nuova opportunità di integrazione continentale. L'Unione Europea da Copenaghen in avanti, non sarebbe stata più quella di ieri. Il passaggio ad Est si è presentato e si presenta soprattutto come uno spostamento di sentimenti e di prospettive politiche e strategiche. Uno spostamento di cui non se ne sarebbe potuta ignorare la portata. Maggioranza e consenso diventano oggi gli strumenti attraverso i quali realizzare una comune azione politica all'interno della quale ricondurre le esperienze consolidate dei partner fondatori e delle nuove democrazie dell'Europa Orientale. Ma anche diversità e coerenza non possono che essere la cornice entro alla quale ricondurre le ulteriori sfide in materia di sicurezza e difesa, materie sulle quali il processo europeo non può permettersi di arenarsi un'altra volta.