



Centro Studi Internazionali

Battlegroups europei: un format da ripensare

di Francesco Tosato

OTTOBRE 2014

Position Paper preparato su richiesta del Dipartimento Affari Esteri del Servizio Studi della Camera dei Deputati in occasione della Conferenza interparlamentare PESC/PSDC del 6-7 ottobre 2014.

L'origine dei tentativi di dotare l'Unione Europea di una sua dimensione militare in grado di raggiungere specifici obiettivi (operazioni umanitarie e di evacuazione, missioni di peace-keeping e, ottimisticamente, peace-enforcing) può essere fatta risalire ai "Petersberg Tasks" tenuti in ambito UEO e incorporati nel trattato fondativo dell'Unione Europea di Maastricht del 7 febbraio 1992, a seguito del Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 che ha previsto l'embrione di una Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) con l'istituzione della figura dell'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza. Nell'ambito della PESC, a seguito del Consiglio Europeo di Colonia del 1999, ha iniziato concretamente a prendere forma la Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD) anche se l'obiettivo primario, fissato dal successivo vertice di Helsinki del 1999, di disporre entro il 2003 di un embrione di esercito europeo composto da sessanta mila uomini, quale forza di reazione rapida per la gestione delle crisi, è rimasto disatteso. Un ulteriore tassello nel percorso di costruzione di una casa comune della difesa europea è stato realizzato nel 2009, con il Trattato di Lisbona, che ha rinominato la PESD in Politica Comune di

Sicurezza e Difesa (PCSD) e ha previsto l'istituzione dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza (attualmente rappresentato dal Ministro Federica Mogherini); tale figura, dal 2011 è anche al vertice del Servizio Europeo di Azione Esterna (EEAS, servizio diplomatico della UE) e della Agenzia Europea della Difesa (EDA).

Per quanto concerne lo sviluppo effettivo delle capacità militari dell'Unione con "l'headline goal 2010" approvato nel 2004, è stato deciso di rimodulare la consistenza dello strumento militare comune in 19 battlegroups (BG) europei di cui due sempre operativi a rotazione tra i paesi membri. Tali pedine operative, sono costituite attorno ad un battaglione di fanteria coadiuvato da unità di servizi e supporto al combattimento e sostenuto attraverso specifiche capacità di trasporto, schieramento e sostenimento in operazione. La dimensione di un battlegroup non è definita a priori, ma oscilla in un range attorno ai 2.500 uomini che devono essere proiettabili fino a 6.000 km di distanza da Bruxelles entro 10 giorni dalla decisione politica con un'autosufficienza in teatro operativo di 30 giorni (elevabili a 120 in caso di possibilità di rifornimento). Il battlegroup è incentrato su una nazione framework che fornisce la struttura portante dell'unità (tipicamente il battaglione di fanteria, la struttura di Comando e Controllo, il quartier generale e i servizi di comunicazione) a cui si

aggiungono i contributi specialistici di Paesi più piccoli della UE.

Sebbene il concetto alla base di tali unità sia stato accolto con convinzione dai Paesi UE, dal 2007, anno di raggiungimento formale della piena capacità operativa dei battlegroups, ad oggi essi non sono mai stati schierati in alcuna operazione internazionale. Il combinato disposto della farraginosità dell'utilizzo dei battlegroups e della crisi economica che ha investito il continente europeo, poi, ha, negli ultimi anni, assolutamente raffreddato l'entusiasmo verso le unità militari dell'Unione Europea, tant'è che, come puntualmente evidenziato dalla Relazione Consuntiva 2012¹ del Dipartimento per le Politiche Europee della Presidenza del Consiglio, nel biennio 2013-2014, non sono state raggiunte le necessarie adesioni per garantire la presenza di 2 battlegroups in stand-by per semestre richieste dalla UE per il successivo quinquennio.

La crisi del concetto dei battlegroups è frutto di un insieme di problematiche politiche, militari ed economiche che non sono mai state affrontate e che rendono effettivamente molto complicato l'utilizzo sul campo di queste pedine operative.

Sotto il primo aspetto, ovvero quello politico, le difficoltà ad affermarsi di una

politica estera e di difesa comune europea unita alla diversità che spesso caratterizza le posizioni politiche dei 28² Paesi UE ha reso effettivamente impossibile l'utilizzo di queste unità nell'immediatezza dello scoppio di una crisi secondo il concetto operativo iniziale. Il carattere interministeriale delle decisioni che riguardano la politica di sicurezza e difesa dei Paesi UE, oltre a rappresentare un grosso limite relativamente ai tempi di reazione delle forze, presuppone una decisione unanime e la disponibilità delle nazioni in quel momento fornitrici dei reparti in stand-by ad effettuare la missione, circostanze a tutt'oggi mai verificatesi. E', inoltre, importante sottolineare il problema politico rappresentato da quei Paesi europei che, pur sposando in linea di principio i battlegroups, esprimono una forte opposizione alla creazione di capacità militari alle dirette dipendenze della UE che possano in qualche modo rappresentare una duplicazione degli assetti NATO (in primo luogo la Gran Bretagna). Tale posizione, unita ad una recente tendenza alla ri-nazionalizzazione della politica estera e di difesa da parte di alcuni grandi attori europei (vedasi le operazioni iniziali di Libia a guida franco-britannica e francese in Mali) costituisce ulteriore motivo di crisi dei battlegroups europei che non trovano una

¹ La partecipazione dell'Italia all'Unione Europea, Relazione Consuntiva 2012. <http://www.politicheeuropee.it/attivita/44/archivio-relazioni>

² Per quanto riguarda decisioni inerenti alla Difesa i Paesi da considerare sono solo 27 poiché la Danimarca gode di una clausola di opt-out.

reale ragione d'essere quale forza di pronto intervento.

Sotto l'aspetto militare, il concetto operativo alla base dei battlegroups, presuppone un mix di rapidità di schieramento e alte capacità operative (in grado di fronteggiare un ampio spettro di missioni) che solitamente è il bagaglio tipico delle brigate medie e leggere di punta delle Forze Armate dei Paesi europei. Questa circostanza fa sì che il bacino reale da cui attingere per mettere a disposizione le unità per le operazioni europee sia di per sé molto limitato e vada inevitabilmente a confliggere, per i Paesi membri della NATO, con quello a disposizione per la Forza di Reazione Rapida della Alleanza Atlantica e per le operazioni internazionali già in corso. Tale situazione di stress per gli strumenti militari dei Paesi membri di entrambe le organizzazioni, a parere del Ce.S.I., è destinata ad aumentare con la nuova Forza ad Alta Prontezza Operativa NATO la cui creazione è stata deliberata nel recente vertice in Galles del 4-5 settembre scorso. La scarsità di reparti idonei, poi, è ancora più marcata nei Paesi dell'Est Europa dove solo poche unità hanno l'addestramento, i mezzi e i materiali necessari a partecipare ad operazioni internazionali. Infine, è opportuno segnalare come permangano dubbi circa il reale livello di addestramento dei singoli battlegroups, visto che la valutazione di prontezza operativa dei reparti è affidata alle medesime nazioni partecipanti a differenza di quanto avviene

in ambito NATO dove è compito di valutatori terzi che esaminano le unità secondo le metriche standard dell'Alleanza.

Se a questo quadro di per sé già complesso, si aggiunge la profonda crisi economica che ha colpito il continente europeo negli ultimi 7 anni, è facile intuire come le poche risorse umane e finanziarie disponibili vengano primariamente destinate ad ottemperare agli standard e agli impegni della NATO (che attualmente, soprattutto nell'Est Europa, rappresenta l'unico provider di sicurezza continentale credibile e riconosciuto) piuttosto che indirizzati verso unità il cui reale potenziale di utilizzo rimane fumoso e incerto. Attualmente, comunque, NATO e UE sono impegnate nell'individuazione di un comune percorso di collaborazione in ambito militare che scongiuri duplicazioni difficilmente sostenibili nel quadro economico attuale e permetta il miglior utilizzo delle scarse risorse attualmente disponibili.

Va, infine, rilevato che l'attuale meccanismo di sostentamento delle missioni militari UE, denominato ATHENA3, non favorisce di certo lo schieramento dei battlegroups in quanto esclude che essi possano essere finanziati attraverso il budget dell'Unione. Infatti, è previsto che i

³ Per un puntuale esame delle spese eleggibili a finanziamento UE si rimanda a:

<http://www.consilium.europa.eu/policies/fac/financing-security-and-defence-military-operations-athena>

singoli Paesi, sulla base di un coefficiente proporzionale al loro PIL, contribuiscano alla creazione di un fondo che copra, a meno di specifiche eccezioni, solo i costi logistici e operativi dei comandi in teatro (quantificati in media in circa il 10% dei costi totali di approntamento di un battlegroup). Tutti gli altri costi operativi dei contingenti, invece, rimangono a carico dei Paesi di appartenenza delle truppe, con l'ovvia conseguenza di ridurre moltissimo la platea di Paesi che può effettivamente fornire un battlegroup realmente dispiegabile. A titolo di esempio, è noto che il ruolo di nazione framework del battlegroup europeo "Nordico" del primo semestre 2008 è costato alla Svezia una cifra superiore ai 130 milioni di euro⁴.

L'esempio svedese è particolarmente attuale dato che dal 1° gennaio 2015 sarà ancora una volta Stoccolma a fornire il cuore del battlegroup europeo "Nordico". Tale unità, comprenderà un battaglione di fanteria (71° battaglione fucilieri motorizzato) supportato da una componente elicotteristica e aerea (per un totale di 1.900 soldati svedesi) a cui si aggregheranno 50 estoni (componenti polizia militare, genio, HUMINT, CIMIC); 50 finlandesi (componente elicotteristica per evacuazione medica); 175 irlandesi (componente ISTAR); 150 littoni (una compagnia di fanteria) 50 lituani (un

plotone per forze protection) e 50 norvegesi (un plotone per attività di scorta).

I compiti tecnicamente previsti per il battlegroup nordico sono: prevenzione dei conflitti, separazione di parti in conflitto mediante l'uso della forza, evacuazioni di emergenza, assistenza ad operazioni umanitarie, stabilizzazione, ricostruzione e assistenza militare. Tuttavia l'impiego del battlegroup rimane fortemente pregiudicato da due condizioni di debolezza strutturali: da un lato la già citata necessità di ottenere il via libera unanime di tutti i Paesi UE per l'impiego e, dall'altro, la dipendenza dai velivoli da trasporto strategico dalla NATO. Infatti, la stessa presentazione ufficiale del Battlegroup nordico fa riferimento alla necessità di disporre in caso di attivazione degli aerei da trasporto C-17 Globemaster III⁵ o degli ancora più grandi velivoli AN-124⁶ in dotazione alla NATO. Tale circostanza rende quindi del tutto evidente la totale subalternità dei battlegroups europei all'Alleanza Atlantica che può rifiutare la disponibilità dei velivoli in base all'accordo "Berlin Plus" che regola la collaborazione con la UE in materia di difesa. Secondo quanto stabilito da questo documento l'Alleanza Atlantica si riserva un diritto denominato "First Refusal" in base al quale

4

http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_40_EU_Battlegroups.pdf

⁵ Strategic Airlift Capability (SAC) <http://www.nspa.nato.int/en/organization/NAMP/sac.htm>

⁶ Strategic Airlift Interim Solution (SALIS) http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50106.htm

le operazioni militari della UE che dipendano da assetti NATO possano avvenire solo in seguito a specifica rinuncia dell'Alleanza Atlantica ad intervenire nella crisi in oggetto. Di conseguenza, qualora l'Unione Europea decidesse di utilizzare un battlegroup, ma la NATO non rendesse disponibili i velivoli da trasporto strategico, le unità europee rimarrebbero mestamente confinate nelle proprie basi di appartenenza per materiale impossibilità di raggiungere i luoghi di operazione.

Il nostro Paese, già nel corso del 2013 (in preparazione del Consiglio Europeo incentrato sulle tematiche della Difesa del 19-20 dicembre scorso), ha provveduto a far circolare un non-paper⁷ in cui, relativamente ai battlegroups, si suggerisce di modificarne la struttura rendendola più modulare e introducendo anche specifiche capacità civili di potenziale utilità. Inoltre, si propone di affiancare alla rigida attuale pianificazione quinquennale dei contributi ai battlegroups anche la possibilità che sottogruppi di Paesi UE creino specifiche unità militari multinazionali dedicate ad intervenire d'urgenza qualora si verificino condizioni di emergenza in aree di interesse preventivamente individuate. Il dibattito sulla futura evoluzione dei battlegroups è ancora in corso e si attendono le decisioni dei Paesi UE entro la fine del Semestre di Presidenza italiano. A prescindere dalle future decisioni, il nostro

Paese si sta impegnando a mantenere in vita i battlegroups e nel 2017 la Brigata Julia dovrebbe fornire il framework di una unità composta anche da personale austriaco, croato, ungherese e sloveno.

A parere del Ce.S.I., il principale motivo di non utilizzo dei battlegroups in funzione di unità di pronto intervento è di natura politica ed è determinato dalla mancanza di una reale volontà dei Paesi membri della UE a devolvere a Bruxelles le leve fondamentali della politica estera e militare. Qualora anche si riuscisse a superare questo scoglio, è evidente che, per le ragioni economiche sopra espresse, su 27 Paesi UE le nazioni in grado di sostenere il ruolo di framework non arrivino alla decina. Tale circostanza potrebbe essere mitigata solo attraverso l'istituzione di un apposito "fondo" nel budget della UE che possa assorbire parte dei costi ricorrenti del mantenimento della struttura dei battlegroups sotto la sua egida. E' bene precisare, comunque, che anche questo contributo economico sarebbe pesato in maniera proporzionale al PIL andando, in definitiva, ad incidere sui soliti noti (Germania, Francia, Italia, Gran Bretagna). Inoltre, resterebbe comunque da risolvere il problema della dipendenza da assetti NATO per il trasporto strategico che condiziona la reale libertà di utilizzo dei battlegroups da parte dell'UE. La collaborazione tra le due Istituzioni, infatti, oltre alla clausola di "First "Refuse", sconta anche le incognite derivanti dalle ricorrenti

⁷ "More Europe"

http://www.difesa.it/Primo_Piano/Documents/2013/More%20Europe%20final.pdf

riserve della Turchia⁸ (membro NATO ma non UE) su operazioni militari UE che implicino il ricorso ad infrastrutture o mezzi dell'Alleanza Atlantica. Ankara, infatti, grazie al potere di veto in sede NATO, può fermare o considerevolmente ritardare la collaborazione con Bruxelles (circostanza già verificatasi ai tempi dell'Operazione Concordia sotto egida UE in Macedonia).

A seguito del quadro situazionale qui esposto, il suggerimento del Ce.S.I. è quello di ritirare il sostegno nazionale ai battlegroups europei. Nella configurazione attuale, infatti, a 8 anni dalla loro nascita non hanno trovato alcuna reale prospettiva di utilizzo, ma si sono semplicemente rivelati un costosissimo paravento a corredo di una politica estera e di sicurezza dell'Unione Europea che, nei fatti, semplicemente non sussiste.

Qualora, tuttavia, per ragioni politiche si ritenesse di provare un ultimo tentativo per rivitalizzarne il concetto, si potrebbe provare a trasformare i battlegroups da forze di pronto intervento a provider di servizi di training, mentoring, e supporto di cui c'è grande bisogno in tutti quei Paesi caratterizzati da fenomeni di instabilità e situati in aree di interesse per l'Unione. Una tale riconfigurazione delle unità permetterebbe di svincolarle dalle necessità dell'urgenza (riducendo in questo

modo i costi di approntamento) e consentirebbe di attuare una vera e programmabile politica di sicurezza alle frontiere dell'Unione contribuendo a consolidare le entità statali di Paesi amici situati lungo la sponda sud del Mediterraneo, nei Balcani e nell'Europa orientale.

In conclusione, è opportuno rimarcare come, nella configurazione attuale, l'esperienza dei battlegroups sia comunque destinata a fallire non tanto e non solo per mancanza di volontà politica, ma anche, e soprattutto, per le conseguenze dell'attuale crisi economica che sta fortemente incidendo sui bilanci della difesa europei e che costringe a sacrificare tutto ciò che non sia effettivamente necessario e utilizzabile.

⁸ La posizione turca sulle missioni UE risente delle annose dispute del Paese con la Grecia e soprattutto con Cipro (membro UE e non NATO).