



EUROPEAN  
COUNCIL  
ON FOREIGN  
RELATIONS  
ecfr.eu

Italiano/Italian

PAPER  
POLICY

# RE-ENERGISING EUROPE'S SECURITY AND DEFENCE POLICY

## SINTESI

Nick Witney

Re-energising Europe's  
Security and Defence Policy

Nick Witney  
POLICY PAPER



EUROPEAN  
COUNCIL  
ON FOREIGN  
RELATIONS  
ecfr.eu

A dieci anni di distanza dal vertice franco-britannico di St. Malo, quando l'Unione Europea (UE) mosse i primi passi concreti sul terreno della difesa, la politica europea di sicurezza e difesa (PESD) ha decisamente bisogno di un nuovo impulso. L'abitudine al rinvio, lo scarso coordinamento e il persistente assenteismo di alcuni Stati membri hanno di fatto impedito all'Unione di affrontare le minacce reali alla sicurezza dei suoi cittadini e di apportare un contributo davvero incisivo alla salvaguardia della pace internazionale.

Nella "Strategia Europea in materia di Sicurezza" del 2003 i leader Europei hanno concordato su quel che si doveva fare: hanno riconosciuto che la sicurezza, per i cittadini del vecchio continente, non significa più prepararsi a difendere le mura del castello o a resistere ad una invasione, bensì dotarsi della capacità di affrontare le crisi che esplodono oltre i confini europei, prima che diventino terreno di coltura per il terrorismo e la criminalità internazionale e generino flussi immigratori ingovernabili.

Eppure, malgrado questa consapevolezza, i paesi membri dell'UE hanno fatto troppo poco per modernizzare le loro forze armate e prepararle a queste nuove sfide. A quasi vent'anni dalla fine della Guerra fredda, la grande maggioranza degli eserciti europei è tuttora organizzata per combattere un'ipotetica guerra totale lungo gli ex confini tedeschi, che non per arginare un conflitto nel Ciad o

contribuire alla stabilizzazione dell'Afghanistan. Le risorse europee nel campo della difesa non sono irrilevanti: 10.000 carri armati, 2.500 aerei da combattimento e quasi due milioni di uomini e donne in uniforme, cioè oltre mezzo milione in più della iperpotenza americana. Ma il 70% delle forze di terra dell'Europa non sono in grado di operare al di fuori del territorio nazionale, mentre i numeri di aerei da trasporto, infrastrutture di comunicazione, droni per la sorveglianza aerea ed elicotteri – per non parlare di forze di polizia ed esperti di amministrazione civile – sono cronicamente inferiori alle esigenze. E la mancata modernizzazione degli eserciti fa sì che molta parte dei 200 miliardi di euro che l'Europa spende ogni anno per la difesa vada sprecata.

Questo rapporto cerca di dimostrare che questa situazione richiede uno sforzo concertato per rivitalizzare la PESD. I singoli Stati membri dell'UE – perfino la Francia e la Gran Bretagna – non sono più in grado (né oggi né in futuro) di finanziare, da soli, lo sviluppo di tutte le nuove capacità che sono ormai necessarie. Pertanto solo una stretta cooperazione tra i paesi europei riuscirà ad eliminare i giganteschi sprechi determinati dalla duplicazione delle risorse e potrà contribuire a trasformare le forze armate europee in eserciti moderni capaci di rafforzare la sicurezza globale.

Il “no” irlandese al Trattato di Lisbona ha aperto un nuovo periodo di incertezza sulle prospettive di una riforma istituzionale dell'UE a breve. Lo sviluppo della difesa europea, però, dipende essenzialmente dalla cooperazione volontaria tra Stati membri. Il quadro politico attuale presenta alcuni elementi incoraggianti:

- la Francia – una delle due maggiori potenze militari dell'Unione – ha indicato “L'Europe de la Défense” una delle massime priorità della sua Presidenza, nel secondo semestre del 2008;
- gli Stati Uniti hanno pubblicamente invocato la necessità di una PESD realmente funzionante, sfatando così la tesi secondo cui la difesa europea si tradurrebbe nell'indebolimento dell'Alleanza Atlantica. “L'Europa, gli Stati Uniti, la NATO, il mondo democratico, hanno tutti bisogno di una difesa europea più forte e più capace. Una PESD che si regga solamente sul soft power non basta più” secondo l'ex Ambasciatrice americana presso la NATO, Victoria Nuland<sup>1</sup>. E a conferma di questo cruciale cambio di posizione, il vertice della NATO di Bucarest, in aprile 2008, ha prodotto la prima esplicita dichiarazione NATO in sostegno alla difesa europea.
- Infine, sono sempre più numerosi i paesi europei alleati di Washington che si rendono conto che l'alleanza con gli Stati Uniti non può più essere l'unica vera fonte della sicurezza europea.

<sup>1</sup> Pronunciato al Paris Press Club il 22 febbraio 2008.

Sembrano dunque esistere le condizioni per un nuovo e vigoroso sforzo per potenziare la difesa europea. A questo fine, di particolare utilità è un articolo del Trattato di Lisbona che prevede una “cooperazione strutturata permanente” nel campo della difesa: si tratta, sostanzialmente, di un approccio che consentirebbe la formazione di un “gruppo pioniere” sulla base dell'idea che, come nessuno Stato membro dovrebbe essere costretto ad assumersi obblighi, nel campo della difesa, che non si sente di accettare, allo stesso modo nessuno dovrebbe impedire ad altri Stati membri di sviluppare la loro cooperazione in quel campo, se lo desiderano. Il nostro Rapporto sostiene che, anche in caso di abbandono del nuovo Trattato, questo approccio può e deve essere inglobato negli attuali meccanismi della PESD.

Un rilancio della PESD non può che partire da un bilancio sincero delle lacune e dei fallimenti dello scorso decennio. Il Rapporto punta a mostrare come gli Stati membri e le istituzioni di Bruxelles abbiano ignorato la necessità di formulare strategie coerenti, si siano spesso imbarcati con leggerezza in operazioni complesse, e si siano accontentati del processo stesso piuttosto che produrre un cambiamento reale e all'altezza delle sfide del mondo esterno. Vengono messe in luce le carenze strategiche derivate dalla mancata volontà di integrare le risorse, modernizzare le forze armate e schierarle dove ce ne era bisogno. Infine, il Rapporto propone una serie di misure concrete e politicamente fattibili per rimettere sui giusti binari il treno della PESD.

### Cercasi Pionieri

Una ristrutturazione della PESD deve partire dal riconoscimento di due fatti cruciali. Il primo è che nessuno Stato membro è disposto ad accettare che “Bruxelles” – che si tratti di una istituzione UE o di una maggioranza di Stati membri – lo trascini in un conflitto o gli detti come deve spendere il suo bilancio della difesa. Il secondo fatto è che esiste una robusta minoranza di Stati membri che dimostrano chiaramente – con la loro riluttanza a investire seriamente nella difesa, o con la tendenza ad ignorare gli appelli a contribuire ad una qualche operazione di crisis management – di non avere alcuna voglia di partecipare allo sforzo della difesa comune.

Si tratta di una decisione sovrana che va indubbiamente rispettata. Ma con un corollario: chi non ha intenzione di partecipare non dovrebbe insistere per sedersi al tavolo e rallentare tutti gli altri, costringendoli ad adeguarsi al passo del più lento. Nel campo della difesa è ora di abbandonare il tradizionale approccio “unanimistico” ed accettare la realtà di un'Europa a più velocità, in modo da permettere a “gruppi pionieri” di Stati di andare avanti anche quando non tutti sono disposti a seguirli.

Il dibattito attorno all'idea dei "gruppi pioniere", sin dalla sua prima apparizione nel Trattato costituzionale europeo, ha contribuito a chiarire quattro principi di fondo. Primo: proprio come nessuno deve essere costretto a fare ciò che non vuole fare nel campo della difesa, così a nessuno dovrebbe essere consentito di ostacolare chi vuole, invece, andare avanti. Secondo: la formazione di "gruppi pioniere" deve certamente tenere conto delle diverse realtà politiche ma deve essere fondata su criteri trasparenti e oggettivi e su impegni specifici. Terzo: la formazione dei gruppi e la corrispondente distribuzione dell'influenza devono rispecchiare il carattere sfaccettato e pluralistico del processo di costruzione della politica europea di sicurezza e difesa nonché la diversità degli Stati membri, con l'obiettivo di includere quanti più paesi possibile, in qualsiasi area in cui abbiano un contributo da offrire. Quarto: i passeggeri che non vogliono pagare il biglietto non possono pretendere di rallentare la carovana, e l'influenza di ciascuno Stato deve essere proporzionale alla sua "quota azionaria" nell'impresa congiunta.

Tre criteri sono cruciali per determinare la partecipazione nei "gruppi pioniere" un livello adeguato di spesa per la difesa (misurato come percentuale del PIL); uno sforzo serio di modernizzazione del settore, teso a produrre forze armate capaci di agire (misurato come investimenti per soldato); e la volontà di usare quelle forze (percentuale di spesa destinata alle operazioni). La costruzione di una PESD a più velocità dovrebbe essere fondata non tanto sulle passate prestazioni quanto sui nuovi impegni che gli Stati membri sono disposti ad assumersi, man mano che si sviluppa un consenso sui criteri da concordare e sugli obiettivi da fissare per quanti desiderino entrare a far parte dei "gruppi pioniere". È importante che questo dibattito possa continuare senza interruzioni: anche se il Trattato di Lisbona dovesse naufragare, occorrerà che questo approccio sia inglobato nei meccanismi attuali di funzionamento della PESD.

Le principali misure da adottare sono tre: in primo luogo, occorre stabilire alcuni criteri qualificanti di fondo per l'ammissione al gruppo. Individuare un livello minimo di spesa per la difesa ad un ragionevole 1% del PIL significherebbe che, allo stato attuale, Austria, Irlanda, Lussemburgo e Malta resterebbero fuori. Un altro criterio cruciale potrebbe essere un livello minimo di partecipazione ad operazioni militari: se fosse fissato all'1% degli effettivi militari nazionali, Bulgaria, Cipro e Grecia – oltre che, ancora, Malta – oggi non supererebbero il test.

In secondo luogo, andrebbero creati "gruppi pioniere" specialistici in ciascuno dei principali settori in cui le capacità di difesa dell'Europa vanno rafforzate: sviluppo delle capacità militari, ricerca e tecnologia, armamenti, ecc. L'accesso ad ognuno di questi gruppi sarebbe governato da criteri specifici - quale una certa percentuale minima del bilancio nazionale della difesa destinata alla Ricerca

e Tecnologia – e da impegni qualificanti (a cooperare più strettamente con i partner, ad integrare gli sforzi e le risorse).

Interzoluogo, a partire da questi gruppi specialistici potrebbe andare formandosi un "nucleo" al quale appartengano gli Stati membri che contribuiscono in modo più significativo alla maggior parte delle aree di attività.

Quello che abbiamo delineato è sostanzialmente un modello che si fonda sulla "cooperazione permanente strutturata" del Trattato di Lisbona. Anche senza il Trattato, però, quel modello può essere incorporato nel meccanismo della Agenzia Europea per la Difesa (AED) così com'è adesso. L'Agenzia, di fatto, incarna già il concetto che abbiamo illustrato: farne parte è una questione di scelta per ciascuno Stato membro (anche se tutti, con l'eccezione della Danimarca, hanno deciso per la partecipazione). Gli Stati che non possiedono i requisiti di base concordati dovrebbero essere invitati a ritirarsene fino a che non si metteranno alla pari con gli altri.

Sotto il "grande ombrello" dell'Agenzia gruppi diversi di Stati membri possono imbarcarsi nei più vari programmi di cooperazione, in modo trasparente per tutti ma senza che i promotori di un determinato progetto siano costretti ad accettare altri partecipanti se non vogliono. Questa pratica andrebbe estesa in modo da creare quei gruppi specialistici e quei nuclei cui abbiamo accennato sopra, i quali, operando nelle principali aree di attività dell'Agenzia, rappresenterebbero degli organismi consultivi, avrebbero un peso specifico privilegiato nello stabilire l'agenda dell'AED e nel predisporre gli incontri del Comitato Direttivo (Steering Board)<sup>2</sup>.

Per tradurre in realtà questi provvedimenti occorre il sostegno, o il consenso, di tutti gli Stati membri, compresi quelli che non possiedono i requisiti necessari. Al tempo stesso, l'Europa a 27 non potrà compiere grandi progressi se ciascun membro si sentirà in diritto di bloccare una più intensa cooperazione tra altri paesi.

### **Gli strumenti della difesa europea: il sonno profondo**

La necessità di un nuovo approccio è resa del tutto evidente dall'incapacità dell'UE di tradurre in pratica le sue stesse ambizioni in materia di difesa e di rispettare gli impegni presi. Umiliati dalla loro inerzia collettiva - che aveva impedito all'Europa di arrestare la pulizia etnica in Kosovo e l'aveva costretta a ricorrere all'intervento americano - al Consiglio di Helsinki del 1999 i leader europei si erano fissati l'obiettivo di arrivare entro il 2003 a sviluppare una

<sup>2</sup> Si tratta dell'organismo decisionale dell'Agenzia, presieduto da Javier Solana e composto dai ministri della Difesa dei paesi aderenti. Si riunisce 2-3 volte all'anno; negli intervalli si tengono incontri a livello specialistico, per esempio tra i responsabili nazionali dei programmi di sviluppo degli armamenti.

forza militare di 60.000 uomini, pienamente equipaggiata ed operativa. Nove anni dopo, questa “Forza di reazione rapida” resta in buona parte sulla carta; negli ultimi anni i leader dell’UE si sono piuttosto concentrati sui Battlegroups<sup>3</sup>, unità di portata più limitata ed in teoria più facili da organizzare nel breve termine. Ma se si fa eccezione per un certo miglioramento dei mezzi di trasporto a lungo raggio di uomini e attrezzature, la realtà è che quasi tutte le lacune identificate nel periodo successivo al Consiglio di Helsinki restano intatte: permangono gravi carenze in materia di elicotteri, sistemi di protezione contro le armi nucleari, chimiche e biologiche, intelligence e ricognizione, attrezzature per il rifornimento di carburante in volo, munizioni di precisione e sistemi di comando e controllo.

Al fondo, il problema non è economico. Nel 2006, la spesa totale per la difesa dei paesi UE ha rappresentato quasi un quarto della spesa mondiale. Il problema è che questi soldi sono stati spesi per mantenere forze armate ancora progettate per la Guerra fredda, invece che per sviluppare quelle forze moderne, capaci di rapido spiegamento, di cui oggi la PESD – ma anche la NATO – ha bisogno. In più, con gli Stati membri che persistono nel futile tentativo di “fare da soli”, la duplicazione riduce ulteriormente la produttività degli investimenti.

Quello di integrare i programmi e le risorse è un obiettivo ampiamente condiviso a parole, ma ampiamente disatteso nella pratica. Significherebbe il finanziamento congiunto della ricerca per la difesa, la cooperazione nello sviluppo degli armamenti, la manutenzione comune di attrezzature ed equipaggiamenti, la creazione di altre forze multinazionali e perfino la condivisione dei ruoli difensivi. Non tutti i paesi, ad esempio, devono necessariamente mantenere un’aviazione militare nazionale: coloro che contano su altri paesi per il controllo dei cieli potrebbero ad esempio offrire in cambio un maggiore contributo in termini di azione antimine. Su un altro importante versante, dopo decenni di protezionismo e – in tempi più recenti – di investimenti insufficienti, l’industria europea della difesa è debole e frammentata. È vero che qualche progresso è stato compiuto verso la creazione di un embrione di mercato interno dei beni e servizi della difesa: ma siamo ancora lontani dal consolidamento di una vera e propria industria comune nei settori dell’aeronautica e dell’elettronica.

Tutto questo deve cambiare, se si vuole che l’UE giochi un ruolo da protagonista anche in campo militare nel ventunesimo secolo. Secondo ECFR i ministri della Difesa dell’Unione devono dunque:

- Esigere che siano affrontate urgentemente le lacune nei settori chiave. Sin dal 1999 centinaia di addetti alla difesa in tutta l’Europa si sono dedicati ad individuare i tanti ambiti in cui esiste un divario tra quello che gli Stati membri possono offrire e quello che sarebbe necessario per far funzionare la PESD. Ma i numerosi rapporti in merito presentati agli Stati maggiori e ai ministri della Difesa dei vari paesi sono stati spesso accolti con la richiesta di ulteriori analisi, invece che con l’impegno a cambiare la situazione. È ora di smetterla con le analisi e di elaborare piani concreti per colmare le lacune più eclatanti.

- Insistere perché a livello dei Ministeri competenti si assegni realmente la priorità all’integrazione delle risorse e delle capacità. Lo sforzo di lavorare assieme ai partner europei, o di specializzarsi e condividere, è molto difficile da accettare, anche sul piano culturale. I ministri devono assicurarsi che, prima di qualsiasi decisione importante di spesa, siano sempre valutate le opzioni di collaborazione europea.

- Valorizzare l’Agenzia Europea per la Difesa e le sue potenzialità. L’AED è stata creata allo scopo di collaborare con gli Stati membri per convogliare le risorse per la difesa sui giusti investimenti e promuovere la cooperazione europea nelle sue varie forme, dalla ricerca di laboratorio alla preparazione al combattimento. Se si vuole che adempia alla sua missione, l’AED deve ricevere maggiori finanziamenti per poter reclutare personale altamente qualificato. I Capi di Stato Maggiore nazionali vanno spinti a offrire il massimo appoggio all’Agenzia, invece di preoccuparsi per l’indebolimento della loro autorità. E i ministri della Difesa dovrebbero sollecitare un dialogo sistematico tra i pianificatori della difesa a livello nazionale e l’Agenzia, che consenta a quest’ultima di avere voce in capitolo sulle priorità di spesa e di agire da “mediatrice” per facilitare impegni congiunti tra gli Stati membri. Va consolidata la cultura stessa del consolidamento nel campo della difesa; mentre vanno cancellate altre sedi ormai ridondanti.

- Organizzare incontri al vertice con i dirigenti dell’industria della difesa per formulare un piano per il consolidamento del settore, ispirandosi all’esempio virtuoso degli Stati Uniti, dove questo sforzo è stato coronato da successo a seguito di un ultimatum del ministro della Difesa nei primi anni Novanta.

I capi di Stato e di governo devono essere consapevoli della difficoltà di operare questi cambiamenti dall’interno del sistema, ed essere quindi pronti ad aiutare i rispettivi Ministri della Difesa. Sarebbe utile a tal fine sollecitare una revisione critica radicale del settore e specificare quale quota del bilancio nazionale della difesa debba essere destinata alla collaborazione con i partner europei, o altrimenti essere riassorbita nel bilancio generale dello Stato.

<sup>3</sup> I Battlegroups sono unità composte da circa 1500 soldati. Alcuni sono interamente nazionali, altri sono invece multinazionali. Ve ne sono sempre due pronti ad essere schierati nel giro di 10 giorni. I Battlegroups sono pienamente operativi dal gennaio 2007.

## **Il livello operativo delle operazioni UE: il trionfo dell'improvvisazione**

Ad oggi, l'UE ha gestito 20 operazioni di crisis management. E se è vero che queste sono state quasi tutte coronate da successo, è anche vero che si è trattato di operazioni su scala ridotta, improvvisate sul piano dell'esecuzione e limitate su quello degli obiettivi. Solo cinque su venti hanno comportato la mobilitazione di più di 1000 soldati; nove sono state condotte da meno di 100. Il numero totale dei soldati schierati oggi sui fronti di crisi – circa 6.000 – rappresenta meno dello 0,33% del totale delle truppe europee. L'impegno e le capacità messe a disposizione dagli Stati membri si sono rivelati insufficienti, e i problemi sistemici sono andati ad aggravare le difficoltà.

Cinque sono, in particolare, le carenze strutturali che si sono dimostrate particolarmente nocive:

Innanzitutto, i paesi membri dell'Unione si sono mossi in una sorta di vuoto strategico. Dietro gli interventi effettuati non si è scorto un piano coerente. Sebbene la Strategia Europea di Sicurezza esponga un assieme di validi principi generali, non si spiega perché, per fare un esempio, cinque delle suddette 20 operazioni si siano svolte in Congo.

In secondo luogo, la preparazione delle operazioni si è rivelata incredibilmente difficile, soprattutto per mancanza di volontari. L'Alto Rappresentante per la PESC Javier Solana è stato spesso costretto a telefonare personalmente ai ministri della Difesa nazionali per ottenere anche un solo aereo da trasporto o un chirurgo da campo. La difficoltà di mettere insieme un numero sufficiente di soldati per la missione del 2006 in Congo, o di elicotteri per quella in Ciad, è stata motivo di imbarazzo pubblico per l'Unione.

In terzo luogo, questa riluttanza a fare seguire i fatti alle parole è stata aggravata da un sistema perverso di incentivi finanziari. I governi che si assumono rischi fornendo soldati o attrezzature e mezzi per le missioni sono gli stessi cui viene chiesto anche di pagare il conto. Il principio oggi in vigore, secondo cui "ciascuno si fa carico delle proprie spese", è del tutto ingiusto e di fatto scoraggia i singoli Stati membri dal partecipare alle missioni. Nel 2004 era stato deciso un meccanismo di finanziamento comune (Athena) che però è stato, finora, applicato a meno del 10% dei costi delle operazioni.

In quarto luogo, anche la fase della pianificazione e direzione delle operazioni UE ha risentito della frammentazione del sistema di comando e controllo. La direzione di un'operazione militare può essere assegnata ad uno dei ben sette diversi centri di comando dislocati in Europa, cosa che genera intralci e ritardi sin dalle prime fasi. Ancor peggio, le operazioni civili – che comportano l'invio di forze di polizia o di esperti del sistema giudiziario – sono gestite in modo completamente separato. L'Unione si vanta della sua grande capacità di coniugare capacità e risorse civili

per la ricostruzione e lo sviluppo con le risorse militari per la sicurezza: non ha alcun senso, dunque, mantenere i due fronti separati nella pianificazione e gestione delle operazioni.

Per finire, le operazioni PESD soffrono di "amnesia collettiva": una riluttanza generalizzata ad apprendere le opportune lezioni dalle carenze di una operazione e farne tesoro per quella successiva. È vero che sono state superate alcune delle improvvisazioni più plateali degli inizi – come quando i primi inviati sbarcati ad Aceh, in Indonesia, per la missione di monitoraggio dell'UE, nel 2005, dovettero ricorrere alle loro carte di credito personali per coprire i costi dell'operazione; ma la tendenza collettiva dei paesi dell'Unione a presentare ogni missione come un grande successo ha significato che le tante e persistenti carenze – come quella dei trasporti o delle comunicazioni – sono state regolarmente ignorate.

Dopo dieci anni di operazioni preparate e gestite in modo improvvisato e precario, è ora di passare ad un approccio più sistematico e professionale, il che richiederà alcuni provvedimenti precisi:

- lo sviluppo di strategie ad hoc per questo tipo di intervento. Le operazioni UE devono essere preparate sulla base di approcci regionali coerenti e fondati su una precisa scala di priorità, valutando sia la prevenzione che l'intervento e coniugando gli aiuti e gli scambi commerciali con la diplomazia e il crisis management.
- il numero delle risorse disponibili e pronte allo schieramento va aumentato, soprattutto quelle di cui si registra una carenza cronica, come gli elicotteri e il personale medico e logistico.
- un corpo europeo di riservisti civili ("EuroAid") per garantire la disponibilità di personale cruciale come le forze di polizia e gli esperti di pubblica amministrazione.
- un sistema di compensazione per le spese degli Stati membri che partecipano alle operazioni attraverso un incremento del finanziamento comune e accordi più equi per le spese supplementari.
- un quartier generale operativo integrato -civile/militare - a Bruxelles per la gestione di tutte le operazioni PESD (eccetto quelle condotte congiuntamente con la NATO).
- una nuova unità nel Segretariato generale del Consiglio con diretto accesso ai Ministri, incaricata di trarre e valutare le "lezioni" delle operazioni passate, ivi comprese le lacune da colmare.

## La volontà politica dei leaders europei

L'integrazione dei sistemi di sicurezza e difesa dell'UE è di importanza cruciale se gli Stati membri vogliono realmente garantire la sicurezza dei loro cittadini, difendere i loro valori umanitari anche nel mondo esterno e garantire il buon funzionamento dell'Alleanza atlantica.

Sono quasi dieci anni che la difesa europea rolla sulla pista di decollo, senza mai riuscire a raggiungere la velocità sufficiente per levarsi in volo. Questo costante ritardo rispetto agli obiettivi si ripete sempre simile a se stesso, a partire dalla mancata costituzione della forza da 60.000 uomini decisa a Helsinki nel 1999: i leader dell'Unione si impegnano a raggiungere obiettivi e scadenze ambiziosi, poi presentano risultati insoddisfacenti come grandi successi, abbassano la soglia degli obiettivi e autorizzano un'altra tornata di "revisioni" e "roadmaps".

La politica di difesa è particolarmente difficile da cambiare dinanzi agli scogli delle difficoltà finanziarie, di gestione e operative, accuratamente irrobustiti da interessi costituiti. Pochi parlamentari hanno voglia di presentarsi nel loro collegio a spiegare agli elettori perché i loro contributi devono essere spesi per gli elicotteri invece che per l'ospedale locale. La costruzione della difesa europea, quindi, richiederà una forte capacità di leadership da parte degli Stati membri, che deve partire dal vertice. È necessario che i capi di Stato e di governo dei paesi dell'Unione si impegnino in prima persona, sia nell'ambito delle rispettive amministrazioni nazionali, che a livello del Consiglio europeo.

Ma non basta prendere decisioni comuni a Bruxelles: soprattutto nel campo della difesa, è di fondamentale importanza convincere i parlamenti nazionali, gli opinion leaders e il corpo elettorale. Nel vertice europeo di dicembre 2008 i capi di Stato e di governo decideranno di aggiornare la Strategia Europea in materia di Sicurezza. Non perdiamo questa occasione: il 2009 dovrebbe essere l'anno in cui i leaders europei si impegneranno concretamente perché l'Europa dia un contributo più attivo, valido e coerente alla sicurezza globale.

*The full report 'Re-energising Europe's Security and Defence Policy' by Nick Witney is available at [www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu).*

### ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in October 2007, its objective is to conduct research and promote informed debate across Europe on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over one hundred Members - politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries - which meets twice a year as a full body. Through geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities within their own countries. The Council is chaired by Martti Ahtisaari, Joschka Fischer and Mabel van Oranje.
- **A physical presence in the main EU member states.** ECFR, uniquely among European think-tanks, has offices in Berlin, London, Madrid, Paris and Sofia. In the future ECFR plans to open offices in Rome, Warsaw and Brussels. Our offices are platforms for research, debate, advocacy and communications.

- **A distinctive research and policy development process.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to advance its objectives through innovative projects with a pan-European focus. ECFR's activities include primary research, publication of policy reports, private meetings and public debates, 'friends of ECFR' gatherings in EU capitals and outreach to strategic media outlets.

ECFR is backed by the Soros Foundations Network, the Spanish foundation FRIDE (La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), Sigrid Rausing, the Bulgarian Communitas Foundation and the Italian UniCredit group. ECFR works in partnership with other organisations but does not make grants to individuals or institutions.

[www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu)

This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents not the collective views of ECFR, but only the view of its author. Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations.

© ECFR July 2008.

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 5th Floor Cambridge House, 100 Cambridge Grove, London W6 0LE. UK.

Contact: [london@ecfr.eu](mailto:london@ecfr.eu)