

UN CONTINGENTE “EUROPEO” PER LE MISSIONI NATO

di Virgilio Ilari

Il 1° gennaio 2010 l'Italia ha assunto la presidenza del Comitato interministeriale di alto livello, composto da rappresentanti dei ministeri degli esteri e difesa, che coordina le attività della Forza di Gendarmeria Europea (EUROGENDFOR), la quale ha sede permanente a Vicenza e un cui nucleo è dal dicembre 2009 operativo a Kabul per l'addestramento della polizia afghana nel quadro della Missione ISAF. Mentre il Parlamento Italiano discute la ratifica del trattato istitutivo (relatori l'onorevole Filippo Ascierio e il senatore Gennaro Malgieri), su Facebook e numerosi blog pacifisti circola una esagitata denuncia di un preteso tentativo dei governi europei di espropriare i parlamenti nazionali delle decisioni di intervento all'estero. Alcuni blog inglesi, contrari alla proposta di istituire (finalmente!) in Inghilterra un organo di polizia centrale tipo FBI, vedono in EUROGENDFOR addirittura una specie di Santa Alleanza per reprimere i moti di piazza degli Euroscettici. D'altra parte fino a questo momento l'unica analisi seria e di ampio respiro dedicata all'EUROGENDFOR è lo studio di Michiel de Weger “The Potential of the European Gendarmerie Force”, pubblicato online nel marzo 2009 dall'Istituto Olandese di Relazioni Internazionali di Clingendael.

Non ci è dunque sembrato inutile, nell'ambito di un convegno come questo, richiamare attenzione su un'iniziativa franco-italiana che, semplificando le technicalities istituzionali, potrebbe contribuire a razionalizzare le missioni internazionali di polizia militare e a rafforzare la cooperazione tra l'Unione Europea e la NATO in un settore che finalmente pure gli Americani cominciano a ritenere di primaria importanza nel contrasto al terrorismo internazionale.

La cooperazione tra le polizie europee

Con buona pace degli allarmisti, la cooperazione tra le polizie europee, in materie ben più delicate dal punto di vista della sovranità nazionale e dei diritti di libertà, trova precedenti almeno dal 1898¹. Il primo accordo globale risale al forum sulla sicurezza interna della CEE (TREVI) creato nel lontano 1975 e il Trattato di Maastricht prevede la creazione di un'unità antidroga europea (EDU). Questa, attivata il 3 gennaio 1994, si è poi trasformata il 1° luglio 1999 in agenzia generale europea di intelligence per la lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo (EUROPOL). Con sede all'Aia, attualmente include tutti i 27 paesi dell'Unione, ha accordi di cooperazione con 13 paesi e 11 organizzazioni europee e internazionali e il 1° gennaio 2010 ha acquisito formalmente lo statuto di agenzia europea per semplificare le procedure di riforma. Nel 2001 gli è stata affiancata la task force per lo scambio di contatti personali e di informazioni tra i capi delle polizie europee (ECPTF) e nel 2002 l'agenzia giudiziaria anticrimine (EUROJUST, pure all'Aia), mentre sono state creati enti per la cooperazione tra le polizie fluviali e ma-

¹ [J. D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation, toward a European FBI?*, Lynn Rienner, London 2003].

rittime (Aquapol, 2002) e di frontiera (FRONTEX, a Varsavia, 2004) e tra le accademie di polizia (CEPOL, segretariato a Bramshill, 2005).

E' in quest'ambito che va inquadrata la cooperazione tra le polizie europee a ordinamento militare, che risale all'iniziativa presa nel 1992 dal direttore della gendarmerie nazionale di promuovere un contesto giuridico formale per gli scambi di esperienza e di informazione coi Carabinieri e la Guardia Civil. L'iniziativa condusse alla dichiarazione tripartita di Madrid del 12 maggio 1994 sulla cooperazione nella sicurezza interna e alla creazione di una commissione (indicata come FIEP dalle iniziali dei primi firmatari) alla quale si sono poi aggiunti Portogallo (1996), Turchia (1998), Marocco, Olanda (1999) e Romania (2002), con richieste pure da Ucraina (2002), Argentina, Cile e Azerbaijan.

Del tutto distinta da queste iniziative di cooperazione all'interno dei confini dell'Unione, è però la cooperazione europea nelle missioni internazionali di polizia civile, che si è andata intensificando nel quadro della PESC e poi della PESD (Politica Europea di Sicurezza e Difesa). La data di avvio è il 20 giugno 2000, quando il Consiglio europeo di Santa Maria de Feira (Portogallo) decise la creazione entro il 2003 di una forza di polizia europea per missioni internazionali con un massimo di 1.000 effettivi mobilitabili entro 30 giorni e una riserva di altri 4.000. Nel 2002 fu attivata la prima missione europea di polizia (EUPM), per dare il cambio in Bosnia alla forza di polizia delle Nazioni Unite (IPTF) e il 25 ottobre 2004, i capi delle polizie dell'Unione Europea, riuniti a Warnsveld (Olanda) su iniziativa della presidenza olandese, approvarono una dichiarazione sui compiti della polizia nel quadro della Politica Europea e di Sicurezza e Difesa (ESDP). Da allora sono state avviate altre cinque missioni europee di polizia, in Macedonia (EUPOL PROXIMA, 2004), in Congo (EUPOL Kinshasa, 2005), nei Territori Palestinesi (EUPOL COPS, 2006), a Kabul (EUPOL Afghanistan, 2007) e in Kosovo (EULEX, 2008). Sono tutte in corso e l'Italia vi partecipa con personale dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e, in alcuni casi, della Polizia di Stato.

La genesi dell'EUROGENDFOR

Tuttavia furono proprio i Carabinieri, già nel 1997, a segnalare l'esigenza di dotare i comandanti delle missioni di pace di unità militari di polizia, da non confondere con le unità di polizia militare. Secondo il sito ufficiale dei Carabinieri, l'iniziativa sarebbe nata per ovviare alle limitazioni della Forza Speciale di Polizia Internazionale (IPTF) delle Nazioni Unite in Bosnia, la quale, essendo a carattere civile e disarmata, aveva potuto svolgere solo compiti di consulenza e addestramento ma non di supplenza o rinforzo delle forze locali di polizia. Il Comando generale dell'Arma elaborò già nel febbraio 1998 la formula operativa delle Unità Multinazionali Specializzate (MSU), recepita nella dottrina ufficiale della NATO, ed nel corso dell'anno fu inviata in Bosnia la prima MSU, in pratica un contingente di Carabinieri con contorno di gendarmerie minori, anche extraeuropee (come l'Argentina)²

Non è chiaro quindi perché, cinque anni dopo la MSU e tre dopo Santa Maria de Feira, sia entrata in scena la Gendarmerie Nationale. Durante la riunione informale dei ministri della difesa della NATO dell'8 ottobre 2003, il ministro francese, Alliot-Marie, propose

² [Govaarts, J., "De Europese Gendarmerie Force (EGF), de intentieverklaring nadir toegelicht vanuit de Nederlandse bijdrage aan de EGF", scriptie, *LIPO* 4, 30 maart 2006.]

infatti di creare una forza di gendarmeria europea (EGF) per missioni EU, ONU e NATO. Lo scopo dell'iniziativa si presta a molteplici interpretazioni. Secondo uno studio americano³ sarebbe stato di accrescere il bilancio della gendarmeria francese e la leadership francese sull'Europa Meridionale, mentre Italia e Spagna avrebbero aderito per accrescere il loro peso internazionale. Il citato commentatore olandese disegna invece lo scenario più realistico di una emulazione tra Gendarmerie e Carabinieri, mediata dalla Maréchaussée olandese e ricostruisce il laborioso negoziato che portò all'accessione della Guarda Nacional Republicana portoghese e della Guardia Civil spagnola e alla dichiarazione d'intenti firmata il 17 settembre 2004 a Noordwijk dai ministri della difesa dei cinque paesi.

Evidentemente ispirato al modello organizzativo di Santa Maria de Feira, l'EUGENDFOR prevede una forza di 800 gendarmi mobilitabile in 30 giorni, più una riserva di altri 1.500, e due organi centrali, uno politico e uno tecnico. Il primo è il comitato interdipartimentale di alto livello [CIMIN, acronimo di Comité InterMinistériel de haut Niveau] composto dai rappresentanti dei ministeri degli esteri e della difesa⁴. L'altro è il Quartier generale permanente (PHQ), composto da 16 ufficiali e 14 sottufficiali (6 e 5 italiani). I sei incarichi principali (comandante, vicecomandante, capo di stato maggiore e sottocapi per operazioni, pianificazione e logistica) sono ripartiti a rotazione biennale tra le varie nazionalità, secondo gli usuali criteri per la composizione delle forze multinazionali⁵.

Dopo lungo negoziato la Francia accettò che la sede del PHQ fosse in Italia. La scelta fu certamente aiutata dal successo ottenuto tre mesi prima dai Carabinieri, quando, nel farsi promotore assieme a Bush della Global Peace Initiative (GPI) approvata il 10 giugno 2004 dal 30° vertice del G8 di Sea Island, Berlusconi ottenne che il coordinamento della formazione dei 7.500 poliziotti civili e militari dei paesi coinvolti nella GPI fosse affidato ai Carabinieri. Per la Francia fu un grosso smacco, se si pensa alla sua cooperazione militare e di polizia con le sue ex-colonie africane e che nel 2003 aveva indirettamente promosso, tramite il Senegal, l'Organizzazione delle Gendarmerie Africane (OGA), che ha sede a Dakar e riunisce ben 26 paesi. I Carabinieri, che avevano già impiantato la "fabbrica" delle MSU nella caserma del 13° battaglione di Gorizia, attrezzarono un'altra base nella loro sede di Vicenza (Caserma Chinotto), dove furono destinati sia il PHQ dell'EGF sia il Centro di Eccellenza per le Unità di Polizia di Stabilità (CoESPU) della GPI⁶.

Il primo comandante dell'EGF, un generale di brigata della Gendarmerie nationale, fu nominato il 25 gennaio 2005. La prima esercitazione per posti comando si tenne nel giugno 2005 al centro d'addestramento della gendarmerie nationale di Saint Astier, e la seconda dal 19 al 28 aprile 2006 a Madrid. Il PHQ fu insediato ufficialmente a Vicenza

³ [Armitage, D.T., Moisan, A.M., "Constabulary forces and postconflict transition: the Euro-Atlantic dimension", *Strategic Forum*, no. 218, National Defense University, Washington, November 2005.]

⁴ A causa dello statuto amministrativo della Maréchaussée e della Guardia Civil il CIMIN include pure i rappresentanti dei ministri dell'interno olandese e spagnolo.

⁵ Da notare che il secondo e il terzo comandante (italiano e portoghese) hanno in precedenza svolto l'incarico di capo di stato maggiore

⁶ [Contribuiscono al CoESPU solo con istruttori Stati Uniti, Francia e Russia; sia con istruttori che con allievi 4 paesi africani (Nigeria, Sudafrica, Camerun e Senegal), solo con allievi altri 15 paesi (Burkina Faso, Mali, Kenya, Marocco, Egitto, Giordania, Pakistan, India, Nepal, Indonesia, Cile, Serbia, Romania e Ucraina)].

il 23 gennaio 2006 con l'intervento dei ministri Alliot-Marie e Martino e le felicitazioni dell'Alto commissario per la PESC Javier Solana, e il 20 luglio fu dichiarato pienamente operativo. Il trattato istitutivo dell'EUROGENDFOR, in 11 capitoli e 47 articoli, fu firmato il 18 ottobre 2007 a Velsen (Olanda). Due accordi tecnici sulle questioni finanziarie generali, e su quelle particolari delle singole operazioni nonché sulle definizioni di membro, osservatore e partner dell'EGF furono firmati a Madrid il 14 marzo 2006 e ad Amsterdam il 15 novembre 2007. Il 3 marzo 2009 la Jandarmeria Romana fu ammessa come membro a pieno titolo, mentre a quella turca fu attribuito lo status di osservatore e a quelle polacca e lituana lo status di partner. Il 5 giugno una rappresentanza dei reparti a cavallo delle gendarmerie partecipanti a vario titolo all'EGF ha preso parte al tradizionale carosello dei Carabinieri a Piazza di Siena e il 26 giugno il colonnello portoghese Jorge Esteves Ha assunto il comando dell'EGF.

Tra le condizioni per rivitalizzare l'EGF, de Weger pone l'allargamento ad altri paesi. Tuttavia solo alcuni paesi europei hanno forze di polizia a ordinamento militare (vietate ad esempio dalla costituzione tedesca) e la proposta olandese di ammettere pure le polizie civili è stata bocciata da Francia e Italia. L'allargamento è ostacolato pure da veti incrociati di alcuni membri contro alcuni aspiranti: in particolare della Francia contro la Turchia, dell'Italia contro la Romania e del Portogallo contro la Polonia.

Le missioni EUGENDFOR in Bosnia e Afghanistan

Il primo impegno internazionale dell'EGF è stata la partecipazione alla Missione EUFOR Althea in Bosnia. In particolare il PHQ ha distaccato alcuni ufficiali presso il quartier generale dell'Unità di Polizia Integrata (IPU) dipendente dall'EUFOR Althea, che è stato attivato il 14 dicembre 2007 a Camp Butmir (Sarajevo). Da notare che in quel momento sia l'EGF sia le due forze multinazionali di polizia operanti in Bosnia (IPU ed EUPM) erano comandate da ufficiali dei Carabinieri (colonnelli Giovanni Truglio e Giovanni Pietro Barbano e generale di brigata Vincenzo Coppola. Truglio era già stato comandante della MSU Antica Babilonia in Iraq).

Apparso nel marzo 2009, il citato studio di de Weger osservava che i Carabinieri e la Maréchaussée avevano fino ad allora partecipato a ben 21 missioni internazionali, la Guardia Civil a 18, la Gendarmerie Nationale a 12, la Guarda Nacional Republicana a 3 e la Jandarmeria Romana a 2. Nessuna missione aveva fino ad allora incluso tutti e sei i membri dell'EGF; in Congo e Kosovo mancava la GNR, in Bosnia, Macedonia e Afghanistan pure la JR, in Iraq c'era la GNR ma non GN e JR, mentre in Somalia, Ciad e Kurdistan erano stati i soli Carabinieri. De Weger concludeva che la partecipazione ad EUFOR Althea era troppo poco: per evitare di essere marginalizzata, l'EGF doveva cogliere il "momentum" favorevole e partecipare ad almeno un'altra missione. Due mesi dopo, il 13 maggio 2009, il CIMIN approvava a Parigi l'impiego dell'EGF nelle missioni di addestramento della NATO in Afghanistan (NTM-A) per l'assistenza e l'addestramento della polizia afgana (ANCOP).

Il 9 ottobre il Parlamento olandese ha approvato a larga maggioranza una mozione per il ritiro del contingente dall'Afghanistan entro l'agosto 2010. Ciò non ha tuttavia scalfito la grande determinazione dell'Olanda a effettuare la missione EGF. Proprio tre giorni dopo il voto, il 12 ottobre, ha infatti avuto inizio la ricognizione preparatoria guidata dal comandante dell'EGF e protrattasi fino al 22, incontrando i comandanti (americani)

dell'ISAF (Mac Chrystal) e del CSTC (Combined Security Transitional Command)-A/NTM-A (Formica), nonché il commissario dell'EUPOL (il danese Kai Vittrup) e visitando i centri d'addestramento Centrale (CTC) di Kabul e Regionale (RTC) di Mazar-i-Sharif. Dal 3 al 5 novembre rappresentanti del PHQ hanno partecipato come esperti e consulenti ad un gruppo di lavoro tenuto al QG di Brunssum dal Comando delle Forze Congiunte Alleate (JFCBS) per elaborare i criteri di addestramento delle cellule di collegamento e consulenza per le operazioni di polizia ("Police operational mentoring and liaison teams", POMLT's) in Afghanistan. Dal 3 al 12 novembre un membro del PHQ ha inoltre partecipato come osservatore all'addestramento delle cellule di collegamento e consulenza operativa per corpi, brigate e guarnigioni (programma "Above Kandak") svoltosi in Polonia presso il centro di addestramento della NATO Joint Task Force di Bydgoszcz.

La missione EUGENDFOR in Afghanistan ha avuto inizio l'8 dicembre e il 24 si è svolta la cerimonia di attivazione a Camp Eggers, Kabul, con l'intervento del ministro dell'interno afgano, degli ambasciatori francese e olandese, del comandante della NTM-A CSTCA (generale US Army William B. Caldwell), del presidente del CIMIN (gen. d'armées Roland Gilles) e del comandante EGF (col. Jorge Esteves). Ventiquattro rappresentanti EGF (contraddistinti dal basco azzurro) sono impiegati come esperti presso il QG del CSTCA e come consiglieri e istruttori della polizia afghana (ANCOP) e cellule di collegamento e assistenza per le operazioni di polizia (POMLT's).

Da notare che il grande impegno profuso dall'Olanda per la missione EGF in Afghanistan, non sembra aver risentito del voto del parlamento olandese che il 9 ottobre 2009 la questione del ritiro del contingente militare dell'IFOR che ha portato alla caduta del governo olandese.