

Perché la Difesa comune rimarrà un sogno

In un'Europa che si sta sempre più frammentando, l'unione nel campo della sicurezza e della difesa appare un sogno sempre più lontano. L'Unione Europea cerca di affrontare le fratture con un "minilateralismo" che non può portare a una vera indipendenza militare e strategica dagli Stati Uniti e dalla NATO. Per questo gli europei devono sperare che il ritiro dell'impegno americano non avvenga troppo in fretta, lasciando il continente in balia di Russia e Cina.

L'Unione Europea sta attraversando una grave crisi di credibilità internazionale e di fiducia interna. Dispone, certo, di significativi strumenti geoeconomici: l'euro è la seconda moneta globale e il suo commercio è superiore a quello degli altri Stati-continenti (Stati Uniti e Cina dietro a cui arranca la Russia che pur utilizza la propria potenza nucleare, le esportazioni di armamenti, la dipendenza europea dal suo gas e l'abilità strategica di Putin). Eppure l'UE non riesce a dotarsi di una strategia comune e neppure di una "generazione delle forze" concordata, nonostante la

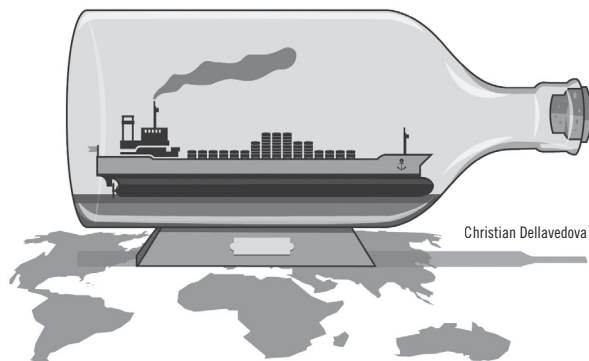
Il generale Carlo Jean è presidente del Centro studi Geopolitica economica.

seconda sia meno difficile della prima. L'Unione Europea, del resto, è preoccupata soprattutto di mantenere la propria scricchiolante stabilità finanziaria. Le differenze di interessi e di cultura strategica fra gli Stati membri le impediscono di utilizzare la propria potenza economica come strumento di politica estera e di sicurezza. Così, dopo aver approfittato della protezione militare statunitense, l'UE si è smilitarizzata anche culturalmente, continuando a confidare sull'efficacia di tale protezione analogamente a quanto fatto durante la guerra fredda.

Tuttavia, la fine dell'ordine liberale internazionale, la crisi del sistema euroatlantico e del multilateralismo, la conflittualità in Medio Oriente, in Ucraina e in Africa e il ritorno della politica di potenza, soprattutto nel sistema indopacifico, avrebbero dovuto risvegliare l'Europa dal proprio confortevole torpore. Invece, malgrado la costante retorica politica, l'UE sembra sempre più rassegnata a svolgere un ruolo di secondo piano nel nuovo ordine mondiale. Mentre l'Europa è ferma, il resto del mondo cresce: aumentano tensioni e conflittualità, soprattutto in Asia, ma anche nelle immediate periferie dell'Europa stessa, dall'Ucraina al Medio Oriente, all'Africa e, per ora potenzialmente, anche nei Balcani. Il relativo disimpegno americano le intensifica e l'Europa, impotente e sempre più divisa, non sembra sapere come affrontarle.

Anche la Cina sta aumentando la propria influenza in Europa, con 30 miliardi di dollari di investimenti all'anno, contro i 6 miliardi di provenienza UE in Cina. Intanto, l'accordo "16+1" sta facendo cadere alcuni Stati dell'Europa orientale e balcanica nella cosiddetta "trappola del debito". Si tratta di una situazione che potrebbe essere sfruttata da Pechino per premere sia sulla Russia da ovest sia sull'UE da est. La Cina poi, nel frattempo, sta acquisendo leadership in talune tecnologie chiave (auto elettriche e intelligenza artificiale) facendo anche shopping di "gioielli tecnologici" europei.

TUTTE LE DIVISIONI EUROPEE. In questo scenario sembra definitivamente scomparso il sogno dei “padri fondatori” di un’integrazione politica europea: quegli Stati Uniti d’Europa, indispensabili perché i piccoli Stati europei riacquistino una parte della loro sovranità nel campo della



199

sicurezza e della difesa, ridiventando attori globali. Il multilateralismo, così, ha lasciato il campo a impostazioni nazionali o, almeno, al “minilateralismo”, cioè a intese fra un numero ridotto di Stati membri dell’Unione che contribuiscono ad accentuarne la frammentazione.

A tali iniziative partecipano solo i paesi che condividono interessi particolari e hanno la capacità di dare un apporto significativo al loro conseguimento. Le decisioni d’intervenire o no, restano comunque strettamente nazionali, anche per la crescente dipendenza della politica estera da quella interna, un fenomeno sicuramente accentuato dai *social media*. Esempi, al riguardo, sono l’Iniziativa europea d’Intervento (EII, proposta da Macron nel settembre 2018 e che la Germania vorrebbe ricondurre alla più multilaterale PESCO, o Permanent European Structured Cooperation); il NORDEFCO fra i paesi scandinavi; gli accordi di Visegrad e quelli della Lancaster House del 2010 fra la Francia e il Regno Unito, che Parigi spera che sopravvivano alla Brexit.

Lo stesso scarso livello attuale d'integrazione che gli europeisti più realisti si sforzano di mantenere, è posto a rischio da molti fattori interni ed esterni all'Unione; in questo modo si stanno provocando nuove divisioni e spesso risentimenti, strumentalizzati nella lotta politica interna dei vari Stati.

Tra i fattori interni di frammentazione dell'UE sono da ricordare:

- la crescita dei populismi, nazionalismi e “sovranismi” (evidenti nella competizione fra l'Italia e la Francia in Libia e nel Sahel o nelle tragicommedie relative alla ripartizione dei migranti fra i vari paesi);
- le divisioni economico-finanziarie fra il nord e il sud e quelle politico-strategiche fra l'est e l'ovest, queste ultime nei riguardi dei rapporti con una Russia sempre più assertiva;
- l'indebolimento dell'asse franco-tedesco, da sempre motore dell'integrazione europea, per le debolezze interne sia di Macron che della Merkel;
- il declino demografico, che pesa più sull'economia che sulla sicurezza (più dipendente dalla tecnologia);
- il “disarmo culturale” dell'Europa, nella quale le opinioni pubbliche sono sempre più restie all'uso della forza, mentre attribuiscono importanza miracolistica al *soft power*;
- la Brexit, che sottrarrà all'Unione Europea (ma fortunatamente non alla NATO) il 21% del bilancio militare complessivo, circa il 40% degli investimenti di ricerca e sviluppo in campo militare, e soprattutto la capacità decisionale di Londra nell'uso della forza e la sua agguerrita diplomazia, e così via.

Come aveva previsto alla fine degli anni Novanta Martin Feldstein, l'euro anziché essere un fattore d'integrazione, ha contribuito a dividere l'UE in quanto area monetaria non ottimale. Se non ha riportato la guerra in Europa, come previsto dall'economista americano, ha reso comunque più difficile la sua integrazione politica.

UNA CRISI ANCHE STRATEGICA. Alla crisi dell'Europa politico-strategica concorrono vari fattori esterni:

- l'“America First” di Trump e i dubbi sollevati sull'affidabilità della protezione americana. Questi scenari hanno attenuato il valore della presenza americana in Europa che, sin dall'inizio ha rappresentato il collante più efficace non solo della sicurezza, ma anche dell'integrazione europea;
- la percezione di un relativo disimpegno americano dalla NATO – unita alla Brexit, che avrebbe facilitato secondo alcuni l'integrazione militare europea a cui Londra si era sempre opposta – non è stata utilizzata come un'opportunità per dar vita all'Europa della difesa. Tale prospettiva avrebbe richiesto maggiori spese militari e, soprattutto, la ripresa del progetto Taviani-Chaban-Delmas-Strauss della “bomba europea”, senza la quale ogni capacità di dissuasione europea resterebbe nel libro dei sogni. Avrebbe dovuto comportare una maggiore responsabilità da parte della Germania, che invece la rifiuta, anche per non suscitare in Europa spiacevoli ricordi. Il Trattato franco-tedesco di Aquisgrana, malgrado il suo elevato valore simbolico (Aquisgrana era la capitale del “sacro romano impero carolingio”) ha ribadito la volontà di cooperazione di Francia e Germania, ma ha prodotto solo nuovi consigli, commissioni, incontri periodici e scambi di ministri. Contrariamente a quanto sperava Macron non ha previsto misure concrete nella cooperazione militare. La Merkel si è opposta a esse. Temeva evidentemente di rafforzare la sovranista AfD. La richiesta di un maggiore impegno militare ha, invece, semplicemente prodotto nuove strutture istituzionali, del tutto inutili senza un'Europa politica e senza maggiori capacità *hard*;
- l'aumento della conflittualità anche nelle immediate periferie orientali e meridionali europee, a cui si è già accennato;
- il progressivo disimpegno degli Stati Uniti dal Medio Oriente e i dubbi sulla reale volontà di Washington di subordinare il rispetto all'articolo 5 del

trattato istitutivo dell'alleanza – quello relativo all'impegno a una difesa comune – all'aumento al 2% del PIL del contributo europeo alla NATO;

- le tensioni con la Turchia di Erdogan, che stanno mettendo in forse il pilastro sud-orientale dell'Alleanza, sebbene l'UE resta il partner economico essenziale di Ankara;
- la maggiore aggressività della Russia di Putin, percepita come una minaccia crescente dall'Europa orientale, mentre gli Stati occidentali dell'UE danno priorità alle relazioni economiche con Mosca.

Nonostante questo, l'UE si è dimostrata unanime nel confermare le sanzioni contro la Russia per l'annessione della Crimea, oltre che allinearsi a quelle americane contro l'Iran, dopo la denuncia da parte di Trump dell'accordo sulla proliferazione nucleare di Teheran. Sono persuaso che l'abbia fatto non tanto per motivi di sicurezza, quanto per il timore di ritorsioni americane. La capacità degli Stati Uniti d'imporre all'Europa la loro volontà restano efficaci, come lo erano nel 1956 ai tempi di Suez. L'Europa non riesce infatti a dotarsi di un sistema finanziario globale autonomo dagli Stati Uniti.

Anche all'annuncio di Trump di voler uscire dal Trattato INF sul disarmo atomico, gli Stati europei hanno protestato solo blandamente, malgrado che esso fosse considerato, dal 1987, un pilastro della sicurezza europea oltre che un simbolo della pace in Europa. La mancata reazione europea è stata motivata dalla rassegnazione, cioè dalla consapevolezza di non poter influire sulle decisioni americane e anche dalla volontà di non creare ulteriori attriti con Trump, indebolendo ulteriormente l'impegno di Washington per la sicurezza europea. Una presa di posizione europea, inoltre, avrebbe potuto indurre il presidente americano a ritirare dall'Europa le circa 200 bombe nucleari B61 ancora schierate dalla NATO e di cui gli Stati Uniti hanno previsto l'ammodernamento nel loro grandioso piano di modernizzazione delle forze nucleari (oltre 1.000 miliardi di dollari investiti in trent'anni).

IL FUTURO DELLA PESCO. Determinante per la sicurezza europea, nell'attuale tramonto dell'ordine internazionale liberale e del ritorno alla tradizionale politica di potenza, resta il rapporto fra l'UE e la NATO. Tre soluzioni sono state prospettate al riguardo per una ripartizione delle responsabilità fra le due organizzazioni:

- l'Alleanza s'interessa ai compiti dell'articolo 5 del Trattato di Washington – cioè alla dissuasione e alla difesa comune – impossibili per l'Europa, malgrado le ricorrenti fantasie di europeizzazione della “Force de Frappe”, di cui significativamente il Trattato di Aquisgrana non fa cenno;
- la difesa occidentale rimane unitaria, con la NATO che si occupa dell'*hard power*, anche nelle missioni *out of area* e di gestione delle crisi, mentre l'Europa si dedica alla componente *soft*;
- la NATO si occupa delle minacce da est e l'Europa di quelle da sud.

Si tratta tuttavia di soluzioni irrealistiche e per questo si è optato per un compromesso, che consenta all'Europa di utilizzare capacità NATO secondo le intese dell'accordo Berlin Plus, qualora gli Stati Uniti decidessero di non intervenire. Non è abbastanza per i sogni della Politica estera e di difesa comune europea, ma questo è quanto è possibile realizzare. Alla base, rimane la speranza che gli Stati Uniti non abbandonino l'Europa – una speranza confortata dalla decisione di Washington di rafforzare le difese NATO nel continente con la European Deterrence Initiative (già European Reassurance Initiative) a cui hanno dedicato 3,4 miliardi di dollari nel 2017, 4,8 nel 2018 e 6,5 nel 2019.

Il più pragmatico approccio europeo ai problemi della sicurezza e della difesa è rappresentato dalla PESCO, dall'European Defence Fund (EDF) e dai vari accordi che si sono chiamati “minilaterali”, a cui si è prima accennato. Va sottolineato che tutti i tentativi di dar vita a una politica di sicurezza e di difesa comune dell'Unione Europea sono finora naufragati: i Battle Groups

costituiti nel 2007 non sono stati mai impiegati; operazioni come quella antipirateria “Atlanta”, o “Sophia”, nel Mediterraneo centrale, sono più di facciata che di sostanza; nello stesso intervento nel Sahel permangono profonde differenze fra i vari Stati partecipanti. I francesi, presenti nella regione con l’operazione Barkhane cercano di non avere fra i piedi gli italiani, che vorrebbero invece contrastare i flussi di migranti. Parigi teme infatti di provocare attacchi ai propri soldati dato che il traffico di migranti costituisce un’importante fonte di reddito per le tribù e anche per i governi locali. L’impatto che avrà l’EDF (23 miliardi di euro nel ciclo 2021-2027 del bilancio dell’UE a cui vanno aggiunti i 14,3 della European Peace Facility) nel ridurre le attuali duplicazioni e diseconomie nei programmi d’armamento e per lo sviluppo in Europa delle nuove tecnologie, è del tutto incerto. Molti pensano che il suo vero obiettivo sia quello di far finanziare dagli altri paesi UE i programmi franco-tedeschi. Nella ripartizione dei fondi dell’EDF gioca, inoltre, prepotentemente gli interessi nazionali che impediscono accordi veramente efficaci. Il risultato è che nell’UE rimarranno in servizio sistemi d’arma diversi, spesso non interoperabili. Così le capacità d’intervento europee continueranno a essere molto ridotte, non solo per le difficoltà di accordi politico-strategici, ma anche sotto il profilo puramente tecnico. Nulla fa ritenere che la situazione muti nel breve-medio termine. Anche in operazioni limitate come quelle in Libia nel 2011, l’Europa non può agire senza il sostegno americano. Non potrà farlo fino a che il maggiore paese europeo, la Germania, non assumerà la leadership della difesa comune, fatto a cui, come prima accennato, sono contrari non solo i tedeschi, ma anche molti altri paesi europei, se non altro “per il peso della storia”. È per questo che la Common Security and Defense Policy dell’UE rimarrà una fantasia e che la sicurezza europea continuerà a dipendere dalla NATO. Qualora l’Alleanza dovesse collassare non vi sarebbe per gli europei altra soluzione che una

sorta di “finlandizzazione” verso Mosca: cioè un rafforzamento delle capacità d’aumentare i costi e di diminuire i benefici di un’aggressione con l’organizzazione di una difesa operativa del territorio, sul modello svizzero o scandinavo. Sulla dissuasione offerta dalla Francia con la sua *force de frappe*, del resto, nessuno può ragionevolmente fare affidamento. Non può farlo neppure la Germania. Il Trattato di Aquisgrana non rappresenta un passo in avanti verso un esercito europeo. Il suo valore è simbolico. Politicamente rappresenta una riaffermazione degli ideali dei padri fondatori circa l’integrazione europea, contrastando le crescenti tendenze euroscettiche e “sovraniste” in Europa. L’Italia se ne è sentita esclusa. Le attuali tensioni soprattutto con la Francia escludono che possa essere concluso il Trattato del Quirinale, proposto da Couve de Murville dopo la conclusione di quello franco-tedesco dell’Eliseo e ripreso da Macron nel 2017.

205

