

Brexit e Difesa europea: “come prima, più di prima”

Dopo un avvio sofferto del nuovo governo May, uscito dalle elezioni politiche del 8 giugno 2017, riconfermato ma molto indebolito, è stato presentato il 12 settembre 2017 il 6° paper sulla posizione britannica sulla futura partnership con l'Unione Europea (UE) che si focalizza su politica estera, difesa e sicurezza “*Foreign policy, defence and development: a future partnership paper*”.

Il documento ufficiale di 24 pagine (inclusa la copertina) riafferma che il Regno Unito non intende essere escluso dalla difesa e sicurezza europea, che continuerà quindi a partecipare alle iniziative di difesa europea, soprattutto alle operazioni militari in teatro, mentre la NATO continua ad essere il pilastro della difesa europea in un’ottica di mutuo rafforzamento con l’UE.

Il governo britannico propone un modello di rapporto privilegiato specifico, superiore nella sua portata rispetto agli accordi esistenti in materia con paesi terzi, ad esempio Norvegia o Turchia.

Secondo il documento, quindi, la partecipazione del Regno Unito alle iniziative di difesa europea sarà “come prima più di prima”.

Il documento britannico

Il documento sottolinea i punti comuni negli obiettivi di politica estera e di difesa recentemente dichiarati per l’UE nella Strategia europea di sicurezza globale (EUGS) e per il Regno Unito nella Strategia di sicurezza nazionale (NSS) e nella *Strategic Defence and Security Strategy* (SDSR) del 2015. Tra le priorità comuni:

- contrasto a terrorismo, estremismo e instabilità
- mitigazione impatto tecnologie, soprattutto minacce cyber
- deterrenza verso minacce statuali e incremento cooperazione tra Stati
- risposta alle crisi rapida ed effettiva
- rafforzamento dell’ordine internazionale basato sul diritto e risposta alle sfide globali come migrazioni e salute
- rafforzare la resilienza a livello nazionale e globale
- riduzione dei conflitti
- promozione della stabilità, governance e diritti umani
- sostegno all’industria della difesa e sicurezza
- rafforzamento delle capacità per il contrasto al crimine organizzato e per la lotta al crimine.

Partendo da queste comuni priorità, si può sviluppare una difesa europea che sia non in contrasto tra Regno Unito e UE, che vede – il concetto sarà ribadito più volte – la NATO come pilastro della difesa europea.

Il concetto di NATO come pilastro della difesa europea non è nuovo, ma la novità è che ormai viene riconosciuto anche dalla Francia, ad esempio nelle varie dichiarazioni congiunte con la Germania, per cui non è più un motivo di frizione con gli Stati Membri UE come poteva esserlo ai tempi della crisi irachena del 2003.

Inoltre, dal sorgere della crisi ucraina nella primavera del 2014, l’art.5 del Trattato di Washington sulla difesa collettiva è tornato, come ai tempi della guerra fredda, un pilastro centrale della difesa del continente, soprattutto per quanto riguarda i paesi della Scandinavia e dell’Europa orientale.

Pertanto il Regno Unito promuove la cooperazione UE-NATO, che si è rafforzata attraverso la dichiarazione congiunta del Consiglio Atlantico di Varsavia del giugno 2016 (punto 73).

Riguardo la Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC), le aree identificate di collaborazione potrebbero essere le minacce ibride e la cyber defence. Due aree cui il Regno Unito ha dato un contributo sostanziale durante la sua partecipazione alla PSDC. Il Regno Unito vorrebbe continuare a sviluppare la collaborazione nella cyber defence, in un'ottica di cooperazione con la NATO.

Si ricorda la partecipazione britannica alle operazioni (punto 43):

- operazione navale “Atalanta” in Corno d’Africa in chiave anti pirateria;
- operazione navale “Sophia” nel Mediterraneo per il contrasto all’immigrazione illegale;
- operazione “Althea” in Bosnia Erzegovina, che sostituì la NATO Sfor. Il Regno Unito mantiene una compagnia di riserva di 150 soldati.

Si ricorda soprattutto il ruolo svolto dal comando di vertice interforze di Northwood come comando operativo di vertice di “Atalanta” e la messa a disposizione di Northwood per missioni militari autonome dell’UE, che viene quindi riconfermata.

Si ricorda ancora che il Regno Unito può fornire capacità di trasporto strategico, che sono una delle “*capability gap*” identificate da anni per la PSDC, la cui carenza è diventata ancora più pressante con il ritardo dell’entrata in servizio operativo dell’A400M per Francia e Germania.

Si ricorda appunto, che i C-130J della RAF hanno aiutato nel trasporto di truppe francesi in Mali durante l’operazione Barkhane.

Il Regno Unito sottolinea la sua volontà di continuare a contribuire alle operazioni militari UE, anzi forse persino ad incrementare l’impegno, attraverso la pianificazione congiunta con l’UE per il coordinamento delle capacità militari nazionali e multinazionali (punti 71,72).

Il Regno Unito ricorda il suo contributo perché più che le operazioni militari, il vero interesse britannico nella PSDC è per le nuove iniziative di sviluppo delle capacità e di finanziamento della R&S militare europea, come l’istituzione del fondo europeo per la difesa, il piano di applicazione, Piano d’azione europeo in materia di difesa (EDAP) e il programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa DIDP (vedi numero osservatorio strategico 3/2017).

Nella PSDC, il mercato della difesa europea e soprattutto i fondi per la ricerca e sviluppo (R&S) rappresentano un’occasione di business e di finanziamento importante per l’industria della difesa britannica.

Per il mercato della difesa (punto 74) il Regno Unito auspica un “mercato aperto” e “accordi doganali” per limitare gli ostacoli allo scambio di prodotti dell’industria della difesa.

Soprattutto, il Regno Unito non vuole essere escluso dai programmi di ricerca o di sviluppo, capacità militare che l’UE sta avviando e vorrebbe ricercare soluzioni e modelli per partecipare al EDF e in particolare alle iniziative sulla ricerca per la difesa EDRP e sullo sviluppo di capacità DIDP.

A tal riguardo si sottolinea che la Norvegia, stato NATO terzo rispetto all’UE, è stata ammessa all’Azione Preparatoria per la difesa (punto 48).

Naturalmente, per partecipare all’EDF, il Regno Unito dovrebbe a sua volta contribuire a finanziare tale fondo. Per cui, dal 2020 ogni anno il Regno Unito dovrebbe contribuire con la sua quota ai 500 milioni di euro per la ricerca e considerato che i fondi non sostituiscono i finanziamenti degli Stati Membri, ma facilitano la cooperazione, dovrebbe anche continuare a fornire fondi nazionali per i programmi di R&S militare. Inoltre, per le capacità, considerato che l’UE finanzia solo il 20% del totale di una azione del DIDP, il restante 80% è a carico degli Stati partecipanti all’azione.

Così come, dal 2021, secondo il programma successore del DIDP, anche conosciuto come DIDP2 per lo sviluppo delle capacità militari, il Regno Unito dovrebbe fornire la sua quota nazionale per finanziare 1 miliardo di euro dei fondi europei oltre a contribuire con la sua quota a mobilitare 4 miliardi di euro previsti come impegno degli Stati partecipanti.

Il Regno Unito non mette naturalmente in discussione la partecipazione a Lol e OCCAR (punto 46) e vorrebbe continuare a partecipare all'EDA, magari attraverso un accordo amministrativo (punto 47), simile a quelli già conclusi da Norvegia, Serbia e Svizzera.

La collaborazione bilaterale e multinazionale

Se la partecipazione alla PSDC viene definita meglio nel documento, questo ribadisce che la collaborazione già esistente con uno o più Stati Membri non viene affatto scalfita, ma anzi rafforzata.

Nella collaborazione bilaterale, il documento (punto 38) ribadisce gli impegni con alcuni Stati europei come:

- Francia (Trattato di Lancaster House del 2010);
- Germania;
- Stati partecipanti alla forza integrata di reazione rapida “*Joint Expeditionary Force*” (JEF).

La cooperazione con la Francia è stata stabilita dal Trattato di Lancaster House nel 2010, nelle due aree della collaborazione nel nucleare e nella difesa. La collaborazione nel nucleare soprattutto nella gestione delle scorte è quella che funziona meglio, anche se è coperta da segreto militare, poiché in Europa non esiste alternativa per i due paesi, uniche potenze nucleari sul continente.

La collaborazione militare franco-britannica prevede un *Combined Joint Expeditionary Force*, che è stata validata per la componente terrestre attraverso esercitazioni tra truppe francesi e britanniche, ma che rimane sulla carta per le componenti aeronavali per mancanza di interoperabilità.

La portaerei *Charles de Gaulle* e gli aerei imbarcati Dassault Rafale hanno poco a che spartire con le due portaerei classe *Queen Elizabeth* e gli F-35 B a decollo corto e atterraggio verticale (STOVL) che inizieranno la fase operativa nel 2018, raggiungendo la piena operatività nel 2020. I britannici potrebbero essere interoperabili con i Marines americani e la Marina Militare italiana – e l'Aeronautica Militare – che hanno adottato la versione STOVL del F-35.

Per questo, il Trattato di Lancaster House ha previsto una serie di collaborazioni industriali tra cui il velivolo da combattimento senza pilota (UCAV), che dovrebbe sostituire o affiancare Rafale e F-35, ma che potrebbe essere abbandonato in seguito all'accordo franco-tedesco del luglio 2017 che prevede una nuova generazione di aerei da combattimento e un UAV da ricognizione.

La Germania, appunto, dopo le imminenti elezioni tedesche del 24 settembre 2017, potrebbe annunciare nuove iniziative con il Regno Unito, sia attraverso un nuovo formato di forum ministeriale bilaterale, sia attraverso progetti specifici di collaborazione da meglio definire.

Infine, la JEF, forza integrata di reazione rapida guidata dal Regno Unito, che include anche Danimarca, Estonia, Lettonia, Lituania, Norvegia e Paesi Bassi e dal giugno 2017 Finlandia e Svezia, non rappresenta solo una forza militare, ma un vero e proprio strumento di diplomazia militare, per creare una “anglosfera” nell'Europa scandinava e orientale, come meglio si chiarirà nel prossimo capitolo.

Per l'Italia si sottolinea la collaborazione nella limitazione del fenomeno dell'immigrazione nel Mediterraneo. L'immigrazione rimane una priorità per la sicurezza del Regno Unito, perché può essere collegata al contrasto alla criminalità organizzata e al terrorismo. Inoltre, è necessaria come strumento alla stabilizzazione del Medio Oriente.

Per l'immigrazione si identifica la via già tracciata dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Federica Mogherini, di concludere accordi con i paesi di origine e di transito dell'immigrazione, soprattutto di natura economica, che provengono dall'Africa subsahariana.

La collaborazione con l'Italia riguarderà soprattutto contrasto ad immigrazione, criminalità organizzata e terrorismo, per questo si dovrà fare ampio uso dello scambio di informazioni sensibili, che il documento cita al suo termine (punto 83).

Il ruolo di protettore della frontiera nord e orientale

Dal sorgere della crisi ucraina, il Regno Unito ha deciso di assumere il ruolo di protettore degli Stati della Scandinavia e dell'Europa orientale che si sentono minacciati dalla Russia o da eventuali complicazioni della crisi in Ucraina.

La NATO è la base giuridica per un eventuale intervento in caso di aggressione, in conformità all'art. 5 del Trattato di Washington.

Tuttavia, se per l'Europa orientale, gli Stati di confine sono membri sia NATO che UE, per i paesi scandinavi, solo Norvegia e Danimarca sono membri della NATO – Danimarca è anche Stato Membro UE, ma non partecipa alla PSDC -, ma Svezia e Finlandia sono solo Stati Membri UE e si considerano come paesi "neutrali".

Svezia e Finlandia hanno deciso di incrementare la propria cooperazione militare e stanno valutando l'adesione alla NATO.

La principale organizzazione di cooperazione militare nordica è dal 2009, NORDEF, che include Svezia, Danimarca, Finlandia, Islanda e Norvegia. Tra le principali aree di cooperazione, il trasporto aereo e un battaglione comune.

La Finlandia non è parte della NATO – ma partecipa a NATO SAC e al pattugliamento aereo NATO dell'Islanda - e ha deciso di non partecipare alla PSDC, inclusa l'EDA. La Finlandia ha firmato nell'aprile 2014 un MoU con la NATO per ricevere assistenza dall'estero, soprattutto per le forze aeree e navali.

La Svezia constatando le limitazioni di NORDEF nella difesa territoriale e nell'acquisizione di capacità militari, ha deciso di rafforzare la cooperazione bilaterale con la Finlandia firmando nel maggio 2014 un accordo per un piano di azione per una partnership nella difesa, che prevede operazioni e acquisizioni comuni di materiali per la difesa con un piano di azione.

La cooperazione tra Svezia e Finlandia, avviata dal piano di azione del 6 maggio 2014, include 6 aree di collaborazione con relativi working groups. In base al report sulla cooperazione stilato dalle forze armate dei due paesi nel gennaio 2015, le 6 aree includono tutte le componenti aerea, navale e terrestre, che si focalizzano su scambi addestrativi, formazione ed esercitazioni, mentre le componenti aerea e navali si focalizzano anche su infrastrutture ed unità multinazionali e sulla capacità di ottenere l'interoperabilità tramite il trasferimento del controllo operativo delle unità da un paese all'altro.

Una ulteriore opzione sarebbe l'adesione di Svezia o Finlandia alla NATO, che negli ultimi mesi è divenuta più realistica per la Svezia, dove 4 su 5 partiti politici si sono detti a favore, mentre in Finlandia non vi è il necessario supporto politico né dell'opinione pubblica.

Svezia e Finlandia sono paesi neutrali, ma hanno firmato accordi di *Host Nation Support* con la NATO che permettono eventualmente di stazionare truppe NATO nel territorio dei due paesi in caso di crisi internazionale di natura militare, come l'aggressione ad un paese NATO limitrofo.

L'area di pertinenza di NORDEF è diventata sempre più importante con la crisi ucraina, ma gli Stati partecipanti non la ritengono una cooperazione efficace in caso di guerra convenzionale, motivo per cui è entrata nella sfera d'influenza britannica.

Principale attore britannico nella difesa dei paesi nordici è la JEF, cui hanno aderito il 30 giugno 2017, anche Svezia e Finlandia.

Con l'eventuale Brexit, la Svezia sta decidendo quindi se rimanere nel cerchio britannico della difesa, come è stato finora e come sembra confermare l'adesione alla JEF, o se avvicinarsi alla Germania, come potrebbe suggerire la Lol di luglio con la Germania, che però potrebbe rientrare semplicemente nell'ambito degli accordi di cooperazione militare "formali" e non "sostanziali".

Nel settembre 2017, si svolgerà la più grande esercitazione militare in Svezia da 25 anni, l'esercitazione Aurora, con 20.000 persone provenienti da Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Norvegia, Svezia e Stati Uniti.

Analisi, valutazioni e previsioni

Il documento esprime la linea politica governativa e gli obiettivi di massima per il negoziato con l'UE. Considerata la linea dura tenuta dal capo negoziatore della Commissione europea, Michel Barnier, e dai capi di Stato e di governo degli Stati Membri, soprattutto il cancelliere tedesco, Angela Merkel, che ha più volte espresso la “tolleranza zero” verso i britannici, non è affatto detto che i desiderata del documento britannico diventeranno realtà.

Se la partecipazione britannica alle operazioni militari sarà ben accetta, sono da negoziare i termini della partecipazione britannica ai programmi di ricerca e sviluppo della difesa EDF, DIDP e dal 2021 EDRP e DIDP2.

Secondo alcuni analisti britannici, la posizione forte nella difesa potrebbe essere sfruttata dal governo May per ottenere termini più favorevoli in altri settori di negoziato, come la partecipazione al mercato unico o il controllo sulla circolazione delle persone, che Commissione e cancelliere Merkel hanno sempre sostenuti come legati “*simul stabunt, simul cadunt*”. Oppure potrebbe servire a diminuire il “costo del divorzio” che la Commissione valuta tra i 40 e 60 miliardi di euro.

Tuttavia, l'impegno britannico nelle operazioni militari potrebbe essere un *trade off* per la partecipazione ai programmi di ricerca per la difesa, ma non è sufficiente per andare ad impattare positivamente su altri settori, che hanno ben altri ordini di impegno finanziario.

La vicenda è comunque in continua evoluzione e, anche in mancanza di precedenti, solo il tempo potrà dire quali saranno i termini del divorzio britannico dall'UE e, persino quale sarà la forma dell'uscita o di una eventuale permanenza più ridotta del Regno Unito all'UE.

È interessante, però, notare in conclusione, che con l'identificazione della collaborazione militare con Francia, Germania e paesi JEF, il documento sposta il baricentro dell'interesse militare britannico verso la coppia franco-tedesca, per quanto riguarda un rapporto paritario, e verso l'Europa scandinava e orientale per quanto riguarda l'area d'influenza. IL ruolo del Mediterraneo e dell'Italia risulta importante, almeno per motivi contingenti, come il contrasto all'immigrazione clandestina e alla stabilità della “riva sud” del Mar Mediterraneo, ovvero il Medio Oriente e Nord Africa.

Europea