

La difesa europea ai tempi del Coronavirus

Il COVID-19 può essere un catalizzatore per l'integrazione europea, l'emergenza è un'occasione unica per far ripartire il processo attraverso nuovi fondi e solidarietà europea o al contrario bloccare il processo e iniziare una disgregazione dell'Unione già duramente colpita dalla Brexit.

Se il futuro dell'integrazione è una pagina ancora da scrivere, per la difesa europea, invece, il COVID-19 riduce le aspettative di miglioramento. L'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Josep Borrell, ha dichiarato il 15 maggio 2020 nella seconda riunione informale dei ministri della difesa dell'Unione Europea (UE) che: «la pandemia COVID-19 ha deteriorato l'ambiente della sicurezza in Europa ed avrà implicazioni a lungo termine per le nostre economie, ma anche per la nostra sicurezza e difesa».¹

Le riunioni del Consiglio dell'Unione e le operazioni militari

L'alto rappresentante, Borrell, ha tenuto una prima riunione informale dei ministri della difesa il 6 aprile 2020 sull'emergenza COVID-19, nella quale è stato illustrato il ruolo dei militari durante l'emergenza sanitaria in Europa, che ha riguardato:

- in Italia, il ministero della difesa ha reso disponibili 7000 posti letto e personale medico;
- in Germania, sono stati resi disponibili 15000 soldati di supporto;
- in Polonia, sono stati resi disponibili 9000 soldati in diversi compiti, incluso il personale medico, con la fornitura di veicoli della sanità militare;
- in Svezia, le forze armate hanno creato 50 unità di terapia intensiva e 90 presidi medici;
- in Lituania, il Dipartimento comunicazioni strategiche ha iniziato a condurre analisi su attacchi collegati al Coronavirus.

Le aeronautiche militari di alcuni Stati Membri hanno contribuito al rimpatrio di cittadini europei rimasti all'estero, al servizio di trasporto medico per pazienti da uno Stato all'altro o al trasporto di materiale medico. L'operazione "Resilience" della Francia ha trasportato pazienti dalla Francia in Germania e Svizzera. L'aeronautica ceca ha trasportato materiale in Italia e Spagna, mentre l'aeronautica rumena ha trasportato 90 tonnellate di materiali medici e forniture provenienti dalla Corea del Sud.

A livello UE si è scelto di coordinare lo scambio di informazioni e buone prassi attraverso una *Task Force* dello Stato Maggiore europeo all'interno del Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE) in coordinamento con la NATO.

Oltre alla crisi sanitaria, un ulteriore pericolo è stato rappresentato dalla "Infodemia" ovvero le *fake news* e la disinformazione legate alla pandemia.

Riguardo le operazioni militari dell'UE, si è scelto di mantenere le 17 operazioni in corso, proteggendo adeguatamente il personale, evitando di esporlo a rischi sanitari. Ciò riguarda anche l'avvio dell'operazione EUNAVFOR MED "Irinì" nel Mediterraneo.²

1 Video conference of Defence Ministers: Remarks by the High Representative/Vice-President Josep Borrell at the press conference Brussels, 12/05/2020 - 21:19, UNIQUE ID: 200513_2

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/79219/Video%20conference%20of%20Defence%20Ministers:%20Remarks%20by%20the%20High%20Representative/Vice-President%20Josep%20Borrell%20at%20the%20press%20conference

2 Video conference of Defence Ministers: Remarks by the High Representative/Vice-President Josep Borrell at the press conference Brussels, 06/04/2020 - 22:28, UNIQUE ID: 200406_9

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/77151/video-conference-defence-ministers-remarks-high-representativevice-president-josep-borrell_en

EUNAVFOR MED “Irinì” è stata avviata il 31 marzo 2020, con durata di 12 mesi, succedendo a EUNAVFOR Sophia. L’operazione “Irinì” ha il comando operativo a Roma ed è comandata dall’ammiraglio di divisione Fabio Agostini della Marina Militare Italiana e ha 23 Stati partecipanti. Si basa principalmente sulla Risoluzione del Consiglio di sicurezza dell’ONU 2292 (2016) per il controllo del traffico di armi proveniente dalla Libia e, in secondo luogo, per il controllo dell’esportazione illecita di petrolio e la ricostituzione della guardia costiera libica.³

Il 12 maggio 2020, si è svolta la seconda riunione informale dei ministri della difesa dell’UE, che ha preso atto delle attività della *Task Force* costituita in aprile e delle attività della *European Union Movement Planning Cell* all’interno dello Stato maggiore europeo, che è stata attivata per la seconda volta dopo la crisi di Ebola nel 2014, per il coordinamento del trasporto medico e di forniture in base alle richieste del *Emergency Rescue Coordination Centre* (ERCC).

L’UE ha anche adoperato il rafforzamento delle capacità cibernetiche, contro le minacce ibride e la infodemia come minacce globali per aumentare la propria resilienza alle crisi.

Le lezioni apprese nel supporto militare alle strutture civili nel corso delle crisi sarà utilizzato per concepire nuovi progetti nell’ambito delle Cooperazioni Strutturate permanenti (PESCO) e assicurare la disponibilità dei fondi.⁴

La terza riunione informale dei ministri della difesa dell’UE si è svolta il 16 giugno 2020, al termine della fase acuta del COVID-19 negli Stati Membri. Il Consiglio ha deciso il riavvio delle normali attività nelle operazioni civili e militari dell’UE all’estero e, soprattutto, del rafforzamento degli assetti di intelligence per l’operazione EUNAVFOR MED Irinì, a quasi tre mesi dal suo avvio.

L’iniziativa promossa dalla Francia “*European Peace Facility*” per addestrare e equipaggiare il personale militare di paesi partner terzi, soprattutto dell’Africa, dovrebbe essere istituita entro fine 2020, se finanziata.

In ambito dottrina strategica dovrebbe essere sviluppato un nuovo documento basato sulla Strategia Globale del 2016 denominato *Strategic Compass* per tradurre il “livello di ambizione” concordato nel 2016 in orientamenti di policy concreti e sviluppare una cultura strategica europea, che dovrebbe essere pubblicato per fine 2020.⁵

La crisi COVID-19 con l’utilizzo delle forze armate sul territorio nazionale ha creato una presa di coscienza sulla sovranità nazionale. I ministri della difesa di Francia, Germania, Italia e Spagna hanno inviato una lettera al Consiglio richiedendo un rafforzamento della cooperazione nella sicurezza e difesa per un’Europa più “solidale, resiliente e sovrana”. Secondo i collaboratori del Ministro della difesa francese, Florence Parly: «il termine “autonomia strategica” per molto tempo tabù è stato accettato da tutti, anche se tutti i paesi non hanno la stessa interpretazione di poter opporre l’appartenenza alla NATO a quella all’UE» (Bauer, 2020).

Sebbene l’interpretazione francese di livello di ambizione per una autonomia strategica risulti estrema per molti Stati Membri nell’opporre la NATO alla UE -anche dopo la Brexit e l’uscita del Regno Unito che era il principale oppositore ad una difesa europea autonoma dalla NATO - la maggior parte degli Stati Membri concordano sulla necessità di rafforzare il ruolo dell’UE nelle operazioni militari e nello sviluppo di capacità militari e industriali per la difesa.

3 Cfr. Sito ufficiale <https://www.operationirinì.eu/>

4 Video conference of Defence Ministers: Remarks by the High Representative/Vice-President Josep Borrell at the press conference Brussels, 12/05/2020 - 21:19, UNIQUE ID: 200513_2
https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/79219/Video%20conference%20of%20Defence%20Ministers:%20Remarks%20by%20the%20High%20Representative/Vice-President%20Josep%20Borrell%20at%20the%20press%20conference

5 Video conference of Defence Ministers: Remarks by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the press conference. Brussels, 16/06/2020 - 17:22, UNIQUE ID: 200616_36
https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/80966/video-conference-defence-ministers-remarks-high-representativevice-president-josep-borrell_en

Nell'ambito della ripresa a pieno regime delle operazioni all'estero, il 30 giugno 2020, a seguito del COVID-19, il Consiglio dell'Unione ha deciso di estendere al 30 giugno 2021 tre missioni: *European Border Assistance Mission* in Libia (EUBAM Libya), *European Border Assistance Mission in the Rafah Crossing Point* (EUBAM Rafah), e la missione europea di Polizia per i territori palestinesi (EUPOL COPPS).⁶

Per la Francia rimane prioritaria l'operazione *European Union Training Mission Mali* (EUTM Mali) perché la popolazione locale maliana denuncia abusi e violazione da parte dei militari maliani, creando un danno reputazionale che mette in pericolo la credibilità dell'impegno francese con i partner europei nella regione del Sahel (Bauer, 2020).

Per l'Italia rimane importante l'operazione EUNAVFOR MED Irini, mentre Malta non ha ancora approvato finanziamenti per l'operazione. Riguardo l'embargo sulla Libia, la Francia intende sottolineare le violazioni della Turchia all'embargo, mentre in Turchia si ha l'impressione che Irini si concentri sulle attività del governo di Tripoli guidato da Fayed al-Sarraj, sostenuto dalla Turchia e meno su quelle del Maresciallo da campo Haftar, sostenuto tra gli altri anche dalla Francia.⁷

La questione del finanziamento del Fondo Europeo per la Difesa (EDF)

Tra le vittime collaterali del COVID-19 potrebbe esserci il Fondo Europeo di Difesa (EDF), che dovrebbe finanziare i progetti di difesa dell'UE.

Una precedente crisi europea, la Brexit, ha avuto il ruolo di catalizzatore per la difesa europea, portando il 13 giugno 2018 all'approvazione del EDF stimato originariamente a 13 miliardi di euro per il periodo 2021-2027.

Tuttavia, i negoziati per il bilancio europeo, nello specifico per il quadro finanziario pluriennale dell'UE per il 2021-2027, hanno ridotto notevolmente la quota riservata all'EDF. Nel dicembre 2020, la presidenza semestrale finlandese era arrivata a proporre nel suo *negotiating box* per il bilancio europeo soli 6 miliardi di euro per l'EDF rispetto ai 13 miliardi originari. Nella proposta del presidente del Consiglio Europeo, Charles Michel del 14 febbraio 2020, i fondi sono stati aumentati di un miliardo portando la richiesta per l'EDF a 7 miliardi, poco più della metà della stima iniziale. La Comunicazione della Commissione europea del 27 maggio 2020,⁸ che costituisce l'attuale base per la discussione del bilancio, ha elevato EDF a 8 miliardi di euro, ma c'è il rischio che la cifra si riduca ulteriormente nel finanziamento finale, nel corso dei negoziati.

Infatti, nella Comunicazione della Commissione le previsioni dei finanziamenti straordinari per far fronte all'emergenza COVID-19, come il fondo SURE per la disoccupazione, l'eventuale attivazione del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) per i costi diretti e indiretti legati all'emergenza sanitaria e il fondo di garanzia dell'EIB per i lavoratori e imprese per un totale di 540 miliardi di euro, la proposta della Commissione di Next Generation EU da 750 miliardi di euro vanno a ridurre i fondi stanziati per la difesa nel quadro finanziario pluriennale dell'UE per il 2021-2027, che dovrebbe avere un totale di 1.100 miliardi di euro.

Nel quadro finanziario pluriennale dell'UE per il 2021-2027 la difesa dovrebbe avere negli impegni di budget 10,71 miliardi di euro, inclusi 9,08 miliardi per l'EDF e 1,69 miliardi di euro per *Military Mobility*.

Military Mobility è un piano infrastrutture a guida olandese in linea con le conclusioni del Consiglio del 25 giugno 2018 e inserito tra i progetti PESCO per ammodernare e soprattutto

6 Council extends the mandates of EU CSDP civilian missions for one more year. Council of the EU Press release 30 June 2020 18:10 Council extends the mandates of EU CSDP civilian missions for one more year

7 Cfr. Q&A della Videoconferenza 16 giugno 2020, cit e Bauer, cit

8 Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The EU budget powering the recovery plan for Europe COM(2020) 442 final, 27 maggio 2020

standardizzare, anche dal punto di vista burocratico e procedurale, le infrastrutture di trasporto transfrontaliere - in particolare strade, ferrovie, ponti, rotte aeree e marittime - ai fini della mobilità delle truppe ed equipaggiamenti, soprattutto nell'Europa Orientale per fare fronte alla minaccia russa.⁹

Il *Military Mobility* era stato inizialmente stimato in 6,5 milioni di euro, era stato diminuito a 2,5 miliardi dalla presidenza finnica, ridotto ancora di un miliardo a 1,5 miliardi dalla proposta del presidente del Consiglio Michel, per venire azzerato dal Non-Paper della Commissione. Viene quindi resuscitato ai livelli della proposta del presidente Michel per 1,5 miliardi dalla Comunicazione della Commissione.

Il progetto *Military Mobility* è di particolare interesse degli Stati Membri dell'Europa centrale ed orientale, ma è anche di interesse della NATO per la protezione del fianco orientale dell'Alleanza.

Secondo Justyna Gotkowska, una ricercatrice del Centre of Eastern Studies di Varsavia, Polonia: «è uno dei temi sostanziali della cooperazione NATO-UE e avrà un impatto sulla percezione delle relazioni tra le due organizzazioni» (Brzozowski, 2020).

Di interesse NATO è anche il progetto analogo, al di fuori della materia difesa ma inserito nell'ambito dei trasporti nella voce "mercato unico, innovazione e digitale": *Connecting Europe Facility – Transport* che la Comunicazione della Commissione di maggio 2020 fissa a 14,52 miliardi di euro, con un finanziamento che supera di gran lunga il totale dedicato alla difesa.

Infine, tra le iniziative per la difesa, anche se non diretto alle capacità militari europee, *European Peace Facility* originariamente stimata a 10,5 miliardi di euro è stata ridotta a 4,5 miliardi e non è presente tra le voci elencate nella Comunicazione della Commissione.

Analisi, valutazioni e previsioni

Le operazioni civili e militari dell'UE all'estero una volta superata l'emergenza sanitaria, risultano meno impattate dalla pandemia. L'impatto maggiore sarà sul reperimento dei fondi per la difesa e di conseguenza sui progetti futuri di capacità militari e di ricerca e sviluppo, con una perdita di competitività industriale e di adeguato mantenimento delle capacità militari. Questo perché gli Stati Membri hanno ora la priorità di dirigere le risorse finanziarie disponibili per mitigare gli effetti diretti ed indiretti della pandemia, soprattutto per gli effetti economici provocati dal *lockdown*.

Csernaton (2020) ha definito "inverno della difesa europea" questa prevista riduzione nell'integrazione della difesa europea, nei fondi per la difesa e nella rinazionalizzazione del settore difesa.

L'EDF dovrebbe essere ulteriormente ridotto, con la conseguenza di ridurre o cancellare i progetti e programmi già approvati, come i 47 progetti già approvati in ambito PESCO.

La Commissione europea ha annunciato il 15 giugno 2020 la selezione di 16 progetti industriali della difesa paneuropei per un totale di € 205 milioni, di cui 9 sono progetti PESCO. Il giorno dopo, la terza riunione dei ministri della difesa europea ha confermato la volontà di portare avanti i progetti in ambito PESCO e la revisione strategica della PESCO.

Tuttavia, la questione rimane bloccata dal negoziato generale sul quadro finanziario pluriennale dell'UE per il 2021-2027, che è ulteriormente complicata dalla questione del Next Generation EU e dalla nota contrapposizione tra i paesi "frugali" e i paesi maggiormente colpiti dagli effetti sanitari ed economici della pandemia (Italia, Francia, Spagna).

Oltre ai paesi "frugali" l'ostacolo maggiore ai finanziamenti è costituito dagli "amici della coesione" ovvero i 17 Stati Membri che si oppongono a qualsiasi taglio dei fondi di coesione e all'agricoltura.

9 Vedi sito ufficiale <https://pesco.europa.eu/project/military-mobility/>

Questi Paesi appartengono in gran parte all'Europa centrale e orientale per cui sono interessati al *Military Mobility*, che è quindi rimasto come voce separata nella Comunicazione della Commissione, ma vanno a scapito dell'EDF e dello sviluppo della ricerca militare e del sostegno all'industria della difesa.

La Francia ha deciso di agire da sé a sostegno dell'industria dell'aerospazio e difesa nazionale con un finanziamento di 15 miliardi di euro per sostenere 100.000 posti di lavoro (1/3 dei posti di lavoro totali nel settore) annunciato dal Ministro dell'economia, Bruno Le Maire, il 9 giugno 2020. Il Ministero della Difesa accelererà gli ordini di armamenti previsti per 832 milioni di euro mentre 1,5 miliardi saranno destinati alla ricerca e sviluppo e tra i quali il maggiore progetto da finanziare in ambito aeronautico è l'aereo "verde". Le quattro grandi aziende, Airbus, Dassault, Safran e Thales intendono creare con il contributo statale un fondo da 1 miliardo di euro (Keohane, 2020; Cabirol, 2020).

Nonostante ciò, Airbus ha previsto il licenziamento di 15.000 dipendenti entro l'estate 2022, di cui 5.000 in Francia, 5.100 in Germania, 500 in Spagna, 1.700 nel Regno Unito e 1.300 nel resto del mondo. È il maggiore taglio di personale di Airbus ed è provocato principalmente dal calo nel settore aeronautico civile, a causa del crollo della domanda di aerei di linea da parte delle compagnie aeree.

A questi problemi di finanziamenti e di crisi del settore dovrà essere trovata una soluzione dalla presidenza semestrale europea della Germania, guidata dal cancelliere Angela Merkel.

Il Ministro della Difesa tedesco, Annegret Kramp-Karrenbauer (Atlantic Council, 2020) è positivo sulle iniziative di difesa europea, in particolare sullo "*Strategic Compass*" come strumento per identificare nuove capacità militari e rimane aperto alla partecipazione di Stati NATO non UE, soprattutto Stati Uniti e Regno Unito, nei progetti finanziati dall'EDF, quando almeno uno Stato Membro ritenga prioritaria la partecipazione dello Stato NATO al progetto PESCO. Questo sulla base di una proposta finnica, sostenuta anche da Francia, Italia e Spagna, gli Stati Membri più colpiti dal COVID-19.

Bibliografia

Atlantic Council (2020). A conversation with German Defence Minister Annegret Kramp-Karrenbauer on resilience and the transatlantic alliance. 24 giugno 2020 <https://www.atlanticcouncil.org/event/a-conversation-with-german-defence-minister-annegret-kramp-karrenbauer-on-resilience-and-the-transatlantic-alliance/>

Bauer, Anne (2020). Défense : l'Europe se déclare prête à renforcer sa coopération. Les Echos. 17 giugno 2020

Brzozowski, Alexandra (2020). Europe's military mobility: latest casualty of EU budget battle. EURACTIV.com 25 febbraio 2020 <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/europes-military-mobility-latest-casualty-of-eu-budget-battle/>

Cabirol, Michel; Gliszczinsky, Fabrice (2020). Un Plan Aéronautique pour sauver 100.000 emplois et créer un avion à hydrogène. La Tribune. 10 giugno 2020

Csernaton, Raluca (2020). EU Security and Defense Challenges: Toward a European Defense Winter? Carnegie Europe. 11 giugno 2020 <https://carnegieeurope.eu/2020/06/11/eu-security-and-defense-challenges-toward-european-defense-winter-pub-82032>

Keohane, David (2020). French aerospace given €15bn lift-off. Financial Times, 10 giugno 2020