

Scenari post-pandemia: quale direzione per la Difesa europea?

Charlotte Laura Garlaschelli

La pandemia da COVID-19 sta causando una crisi economica senza precedenti con il rischio di una sensibile diminuzione delle risorse per la Difesa e l'abbandono del progetto di autonomia strategica europea. Tuttavia, l'impatto sulla percezione della sicurezza e l'instabile contesto internazionale sono in grado di stimolare risposte inaspettate. L'articolo presenta tre scenari di sviluppo della Difesa europea: la rivitalizzazione dell'Alleanza Atlantica con nuovi obiettivi strategici comuni e il ridisegno dei contorni dell'ordine internazionale; la trasformazione dell'Unione Europea a piena sovranità, rafforzando volontà di proiezione strategica e capacità di difesa attraverso un quadro istituzionale ideale per ottimizzare i costi e superare duplicazione e frammentazione; infine, il dissolvimento del progetto di sviluppo di forze autonome europee per l'inasprirsi di un clima divisivo e conflittuale.

L'emergenza sanitaria da COVID-19 ha fatto emergere vulnerabilità e insicurezze dell'Unione Europea sollevando ulteriori urgenze alla necessità di Autonomia Strategica. Tuttavia, sembra ancora incerta la direzione che gli Stati membri prenderanno in materia di Difesa e Sicurezza europea. La crisi sanitaria rappresenta sia l'accelerazione di una tendenza in atto, sia la sua inversione, facendo emergere conflitti ed elementi negletti. Sono tre le dimensioni influenzate dall'epidemia: quella economica, quella percettiva e quella delle relazioni tra potenze. La diminuzione dei budget nazionali per la Difesa potrebbe influire negativamente sui progetti finanziati dagli Stati membri nello sviluppo congiunto di capacità militari dell'Unione all'interno del meccanismo PESCO¹. Il consistente ridimensionamento delle risorse del Fondo

¹ Alessandro Marrone, 'The COVID-19 Pandemic and European Security: Between Damages and Crises', *Commentaries IAI* No. 20|19 (April 2020), <https://www.iai.it/en/publicazioni/covid-19-pandemic-and-european-security-between-damages-and-crises>; Daniel Fiott, 'Going viral? EU defence and the response to COVID-19', in AA. VV. *The Quest for*

Europeo di Difesa (EDF)², organismo centrale per incentivare la collaborazione industriale e stimolare l'*European Defence and Technology Base* (EDTIB), ha incarnato i timori di molti. Tuttavia, la contrazione delle risorse nazionali potrebbe avere un impatto positivo promuovendo una maggiore cooperazione interna, cogliendo l'opportunità di condivisione dei progetti e delle relative spese. La dimensione economica preme sui pilastri delle capacità militari europee da un lato e sulla cooperazione industriale in materia di difesa dall'altro. La dimensione percettiva invece è in grado di influenzare sia l'allocazione dei budget e le decisioni in materia di politica estera, sia una cultura strategica comune. L'acuirsi della percezione di insicurezza ha coinciso con le vulnerabilità del continente costretto alle dipendenze di forniture esterne all'Unione, aggravando così lo spettro delle minacce alla sicurezza, ed ha esposto la popolazione all'intensificarsi di azioni di disinformazione e narrative false³ e divisive. Tuttavia, questa dimensione offre anche opportunità di maggiore coesione: il rafforzamento dell'idea di necessità di una strategia comune in tema di sicurezza anche economica e la percezione del ruolo dei comparti militari nella società, grazie alle attività di soccorso e gestione operativa della crisi⁴. La terza dimensione collega la pandemia al contesto di attuale instabilità internazionale, inasprendo conflitto e competizione già presenti tra le potenze mondiali: da una parte creando finestre di

European Strategic Autonomy, A Collective Reflection, *Documenti IAI No. 20|22*, (April 2020): 4-7, <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/quest-european-strategic-autonomy-collective-reflection>

² cfr. European Parliament Directorate General for External policies, 'How the COVID-19 crisis has affected security and defence-related aspects of the EU', (January, 2021), [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/653623/EXPO_IDA\(2021\)653623_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/653623/EXPO_IDA(2021)653623_EN.pdf)

³ Joint Communication to the European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic and Social committee and the Committee of Regions, 'Tackling COVID-19 Disinformation - Getting the Facts Right,' (June 2020), https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-tackling-covid-19-disinformation-getting-facts-right_en.pdf

⁴ Daniel Fiott, 'Will European defence survive Coronavirus?' *Expert Comment 11/2020*, Elcano Royal Institute, (March 2020), http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/ri/elcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/commentary-fiott-will-european-defence-survive-coronavirus

opportunità agli Stati emergenti, dall'altro utilizzando la pandemia come strumento di tensione⁵.

L'Unione Europea si trova dunque ad affrontare sfide e opportunità per lo sviluppo della propria autonomia strategica sintetizzati in tre scenari possibili.

Il primo è connotato dall'incremento della sensibilità percettiva verso l'aumento di minacce di diversa natura, non soltanto quella sanitaria, la cui strumentalizzazione si aggiunge alle minacce c.d. ibride, ma anche dalle tendenze aggressive delle potenze emergenti. Questo contesto sottolinea due componenti del rapporto tra Unione Europea e Alleanza Atlantica. La prima è la vulnerabilità in termini di capacità sia offensive che difensive dell'Unione, ancora lontana da potersi manifestare come attore di forza anche solo regionale, la seconda è di natura politica e culturale. La NATO rimane infatti il principale strumento difensivo e di deterrenza territoriale, non ultimo per la sua capacità nucleare, che conferisce un pilastro alla sicurezza europea. Il processo di disarmo nucleare nel mondo sta vivendo uno dei suoi punti più critici⁶ nonostante il rilancio del New Start⁷ e le intenzioni di rilancio del JCPOA⁸ da parte dell'Amministrazione Biden. Le potenze stanno infatti aggiornando i propri sistemi d'arma con missili ipersonici a medio e lungo raggio rendendo i trattati esistenti per la maggior parte superati⁹. Il ripensamento delle attività strategiche della NATO, promosse da NATO 2030 e dal recente Summit di Bruxelles, rende necessaria e possibile una riconfigurazione degli obiettivi strategici verso l'Indo-Pacifico e di contrasto al comportamento assertivo della

⁵ Sven Biscop, 'No peace from corona: defining EU strategy for the 2020s', *Journal of European integration* 42, no. 8 (2021): 1009-10023, <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1852230>

⁶ cfr. Jean-Pierre Maulny, 'The 2020 nuclear landscape in Europe', in AA. VV., *The Quest for European Strategic Autonomy, A Collective Reflection*, *Documenti IAI* 20|22, (2020): 15-19, <https://www.iai.it/it/publicazioni/quest-european-strategic-autonomy-collective-reflection>

⁷ Clara Portela, 'The EU's Arms Control Challenge, Bridging nuclear divide', *Chaillot papers*, no. 166, (April 2021), <https://www.iss.europa.eu/content/eu%E2%80%99s-arms-control-challenge>

⁸ Riccardo Alcaro, 'The Transatlantic Dimension of Europe's Nuclear Diplomacy with Iran: 2003-21', *IAI Papers* 21|21, (May, 2021), <https://www.iai.it/en/publicazioni/transatlantic-dimension-europes-nuclear-diplomacy-iran-2003-21>

⁹ cfr. Peter Robert (Ed), 'The Future Conflict Operating Environment Out to 2030', *RUSI Occasional papers*, (June 2019), https://rusi.org/sites/default/files/201906_op_future_operating_enviroment_web.pdf

Cina in particolare nelle zone di transito dei flussi commerciali¹⁰. La pandemia ha promosso nuove disomogeneità e reso più fragile l'Occidente, sintetizzando una polarizzazione che potrebbe rafforzare l'Alleanza nelle sue sfide future. Una cooperazione in termini di armonizzazione strutturale e di sviluppo di capacità tra UE e NATO potrebbe essere necessaria nel quadro di un ridimensionamento economico di lungo periodo sviluppando specializzazione e flessibilità.

L'implementazione congiunta di attività preposte al soccorso e sicurezza della società civile¹¹ e al rafforzamento di strategie di deterrenza *soft* della disinformazione proveniente dall'esterno, come già previsto dalla Dichiarazione di cooperazione tra UE e NATO nel 2018, saranno il nuovo pilastro di una alleanza rinnovata. Fonte primaria di questo assetto sarà un ripensamento dei valori comuni in grado sia di dare direzione al confronto delle minacce presenti e future, sia di affrontare potenze emergenti che beneficiano dell'obsolescenza delle divisioni del mondo liberale¹².

Il secondo scenario esacerba le divisioni che il continente presenta già da anni. La crisi pandemica non soltanto imporrà una scelta in termini di allocazione dei budget, laddove prioritarie saranno quelle per il rilancio del tessuto economico-sociale ma accentuerà asimmetrie interne promuovendo comportamenti protezionistici già manifestatisi in ambito *procurement*. Inoltre, la diminuzione delle risorse, in particolare nel lungo periodo¹³, determinerà un minor coinvolgimento nei programmi di cooperazione del quadro europeo o il manifestarsi di defezioni e comportamenti opportunistici. A questo si aggiungono le diverse percezioni dell'opera di salvaguardia e protezione dei cittadini

¹⁰ Ottavia Credi, Alessandro Marrone e Roberto Menotti, 'NATO toward 2030: a resilient Alliance and its main priorities', Roma, Aspen Institute Italia, (November, 2020), <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/nato-toward-2030-resilient-alliance-and-its-main-priorities>

¹¹ Ibid.

¹² Sten Rynning, 'A renewed collective defense bargain? NATO in COVID's shadow', *Nato Defence College Policy Brief*, no. 16, (2020), <https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1468>

¹³ Nel breve periodo non si è invece verificata una contrazione delle spese nazionali nel settore Difesa. cfr. Corentin Brustlein (Ed.), 'Collective collapse or resilience? European Defence priorities in the pandemic era', *Focus Stratégique* 103, Études de l'Ifri, (February 2021), <https://www.ifri.org/en/publications/etudes-de-lifri/focus-strategique/collective-collapse-or-resilience-european-defense>

svolta dall'Unione Europea durante la pandemia e la diversa considerazione delle minacce esterne. Per gli Stati orientali urgente e gravosa rimane l'assertività della Russia; gli Stati centro e sud-occidentali guardano con priorità al Mediterraneo allargando lo sguardo verso l'Indo-Pacifico. Questo spiegherebbe anche una diversa allocazione dei budget per la difesa in termini qualitativi, quantitativi e di preferenza di acquisto.

In un quadro siffatto, le divisioni tra europeisti ed atlantisti potrebbero cristallizzarsi e acuirsi dopo la pandemia producendo da un lato una richiesta di protezionismo, dall'altro tentativi di ostacolare iniziative europee come la E2I promossa da Macron¹⁴. Le attività di disinformazione di Cina e Russia, volte a minare la coesione interna, avrebbero così una facile penetrazione all'interno del continente. Il punto chiave per comprendere lo scenario della frammentazione è la fragilità in termini di unità e convergenza politica degli Stati membri in materia di sicurezza e difesa che, a dispetto di incentivi economici e industriali del quadro istituzionale¹⁵, tende ad indebolirsi durante le crisi.

Il terzo scenario infine introduce un'Europa non solo autonoma ma anche indipendente. La pandemia può infatti aver accelerato una risposta europea insieme alla consapevolezza della necessità di una difesa comune, sia in virtù dei diversi interessi rispetto al partner transatlantico concentrato in Asia, sia infine per l'ottimizzazione delle spese nazionali per l'ammodernamento tecnologico delle capacità. Shock esogeni e costrizioni economiche rappresentano due elementi chiave per stimolare la cooperazione in tema di armamenti a vantaggio dei singoli interessi¹⁶. Lo stimolo di Ricerca, Tecnologia e Sviluppo (R&TD) beneficerebbe il settore civile e quello militare mantenendo competitiva l'industria europea sul mercato globale e assicurando la

¹⁴ David Kehoane, 'The impact of Brexit on EU Defence' in AA. VV. *The Quest for European Strategic Autonomy, A Collective Reflection*, *Documenti IAI No. 20|22*, (April 2020): 20-23, <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/quest-european-strategic-autonomy-collective-reflection>

¹⁵ Alice Pannier, Olivier Schmitt, 'Institutionalised cooperation and policy convergence in European defence: lessons from the relations between France, Germany and the UK', *European Security* 23, no. 3, (2014): 270-289, <https://doi.org/10.1080/09662839.2014.884073>

¹⁶ Andrew Moravcsik, 'Arms and Autarky in European History', *Daedalus* 120, no. 4, (1991): 23-45

capacità di affrontare le sfide geopolitiche. Il COVID-19 si mostra dunque come una rara occasione di massimizzare la cooperazione in tema di Difesa¹⁷. Seppure il quadro istituzionale PESCO non abbia finora raggiunto i risultati sperati¹⁸, progressi sono in via di sviluppo, tra cui spicca il progetto di capacità missilistica Twister¹⁹ per la difesa territoriale. L'urgenza posta dalla crisi pandemica ha promosso una intesa già nel maggio 2020 tra gli Stati fondatori dell'Unione per la creazione di un'Europa della Difesa²⁰, non solo per il rilancio economico e industriale, ma anche per una analisi condivisa delle minacce sulla quale ha lavorato il Servizio di Intelligence Europeo nel quadro dello *Strategic Compass*²¹. La rivalità tra Cina e Stati Uniti, ad esempio, potrebbe rappresentare un rischio di intrappolamento e ledere gli interessi europei. Il disimpegno degli Stati Uniti in Europa sin dall'amministrazione Obama e le controversie rispetto al contributo alla NATO potrebbero costituire un disincentivo all'Alleanza e una maggiore coesione nel raggiungere il livello di ambizione necessaria per una presenza militare più consistente nella regione del MENA e proteggere i nuovi interessi strategici nell'Indo-Pacifico. Questa nuova postura promuoverebbe l'Unione Europea ad attore globale effettivo rafforzandone identità e credibilità seppure esponendola ai rischi di un mondo sempre più competitivo e multipolare.

¹⁷ Daniel Fiott, 'Covid-19 Should Mean More European Defence Cooperation', in *European Defence Matters*, no.19 (2020): 12-13, https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-magazine/edm19_web

¹⁸ Council of the European Union, 'Council Conclusions on the PESCO Strategic Review 2020', <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13188-2020-INIT/en/pdf>

¹⁹ Alessandro Marrone, Karolina Muti, 'La difesa missilistica dell'Europa e l'Italia: capacità e cooperazione Executive summary', *Documenti IAI* | 21 (Aprile 2021), <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/la-difesa-missilistica-delleuropa-e-litalia-capacita-e-cooperazione-executive-summary>

²⁰ Ministère des Armées, 'Lettre des ministres de la défense française, allemande, espagnole et italien, 29/05/2020' (2020), https://www.defense.gouv.fr/layout/set/popup/salle-de-presse/communiqués/communiqué_lettre-des-ministres-de-la-defense-francaise-allemande-espagnole-et-italien-le-29-mai-2020

²¹ European External Action Service (EEAS), 'Memo. Questions and Answers: Threat Analysis – A Background for the Strategic Compass', (2020), https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2020_11_20_memo_questions_and_answers_-_threat_analysis_-_copy.pdf

Conclusioni

L'inattesa crisi pandemica ha rivelato le fragilità dell'UE e messo in evidenza la necessità di una reazione rapida alle sfide alla sicurezza del continente. Questo contesto sembra efficace nel mantenimento dell'attenzione sul tema delle minacce ma sottolinea il ritardo della realizzazione di un coeso progetto europeo di difesa rispetto alla velocità e multi-dimensionalità delle sfide. La lentezza nello sviluppo di *capabilities* e l'immatunità di una politica estera comune incidono sulle aspirazioni di un'autonomia strategica non ancora in grado di rappresentare l'UE come attore internazionale credibile. Se le divisioni del continente in materia di difesa comune forniscono la spiegazione di questo ritardo, la pandemia rimane invece un fattore permissivo unanime di conferma del legame transatlantico. Come è possibile rintracciare nel passato recente della storia della Difesa europea, crisi e minacce esterne rappresentano infatti non tanto un motore di coesione interna ma una variabile di rafforzamento dell'Alleanza. Si presenta dunque l'opportunità di riformulare gli impegni NATO calibrando sia l'estensione territoriale²² del suo impegno sia la qualità degli interventi in grado di affrontare compiti di diversa natura²³ ben oltre quello della deterrenza che ha caratterizzato la prima parte della sua esistenza. Modernizzando la NATO congiuntamente ad un progressivo sviluppo della Difesa europea, gli Stati Uniti potrebbero focalizzarsi nuovamente sul continente e operare maggiore attenzione a non ledere gli interessi degli alleati. Si tratta in sintesi di sviluppare direzione politica e pensiero strategico in grado di comprendere costrizioni territoriali e vulnerabilità con il fine della sicurezza e di una comune volontà di proiezione di potenza.

CHARLOTTE LAURA GARLASCHELLI è laureata in Relazioni Internazionali presso l'Università degli Studi di Milano con una tesi sulla relazione tra Industria della Difesa

²² Gabriele Natalizia, Lorenzo Termine, Lorenzo Riggi e Alessandro Savini, 'Go East? Il perno asiatico degli equilibri mondiali come dilemma per l'Alleanza Atlantica' *Quaderni Speciali* no. 1, Centro Alti Studi per la Difesa (2020), <https://www.piattaforma-issmi.it/mod/resource/view.php?id=14034>

²³ Thierry Tardy, 'The risks of NATO's maladaptation' 30:1, 24-42, (2020), <https://doi.org/10.1080/09662839.2020.1799786>

europea e processi di securitizzazione. Si interessa di cultura strategica e di Studi sulla Sicurezza e sull'Intelligence.

Si precisa che le opinioni espresse nel presente elaborato, ricevuto e reso disponibile nell'ambito dell'iniziativa Call for Papers #CASD2021, sono attribuibili esclusivamente all'autrice e non rispecchiano necessariamente il punto di vista del Centro Alti Studi per la Difesa.

