

Appunti sulla difesa dell'Europa

di Stefano Silvestri

Negli ultimi anni si è molto parlato di Difesa Europea. Da quando Ursula von der Leyen, nuova Presidente della Commissione Europea ha lanciato la sua idea di una “Europa geopolitica” e si è poi avventurata nell’idea di una “autonomia europea”, questo tema ha prodotto una gran quantità di documenti, studi e prese di posizione, pur rimanendo ancora qualcosa di non ben definito sul piano pratico. In sostanza, si è parlato molto, ma non è stato fatto nulla. O meglio, nulla che potesse essere presentato come il primo, determinante gradino verso una difesa comune autonoma europea.

Poi è arrivata la guerra in Europa.

Una vera guerra, molto diversa da quella che abbiamo sperimentato con la dissoluzione della Jugoslavia, che era essenzialmente una guerra civile, diretta all’interno del paese stesso e non all’esterno, contro altri paesi. Questa volta abbiamo una guerra condotta per la conquista e l’annessione di territori appartenenti ad una nazione internazionalmente riconosciuta, membro della Nazioni Unite, da parte della grande potenza confinante, membro permanente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Quanto di più classico e spaventoso si possa immaginare.

Inizialmente la reazione europea ed atlantica è stata forte e solidale, accrescendo la compattezza degli alleati dell’Ucraina e contribuendo in modo determinante all’efficacia della resistenza all’aggressione. Malgrado l’enorme disparità di forze tra Russia ed Ucraina, al terzo anno di guerra le conquiste territoriali russe si attestano a circa 1/5 del territorio ucraino.

Ora però la solidarietà alleata è stata bruscamente spezzata. Il nuovo Presidente americano ha iniziato una trattativa diretta bilaterale con il Cremlino e nel contempo ha sospeso gli aiuti all’Ucraina. Gli alleati della NATO e gli stessi ucraini non sono stati consultati né invitati a partecipare ai negoziati. Sembrerebbe peraltro che, nei piani di Washington, ad accordo fatto la responsabilità per la questione ucraina

dovrebbe ricadere sull'Europa. Sarebbe però molto sorprendente scoprire che questa sia anche l'idea di Mosca.

Quali che siano i futuri sviluppi di questa guerra, è comunque evidente che all'interno dell'Alleanza Atlantica si è prodotta una grave frattura, molto più importante di quelle che molte volte in passato hanno diviso gli alleati e che in genere vertevano attorno al "burden sharing", alla importanza dei contributi di ciascuno alla sicurezza collettiva, ma mai mettevano in dubbio che la sicurezza dovesse essere appunto collettiva.

La questione della difesa europea assume quindi un'urgenza del tutto nuova. Siamo di fronte ad una situazione di emergenza, un evento straordinario. Il dibattito sulla difesa europea è divenuto insieme politicamente centrale e urgente.

Difesa europea o difesa dell'Europa?

Sviluppare la difesa europea come una nuova politica comune dell'Unione Europea (UE) è un progetto estremamente ambizioso e difficile. Ci si può girare intorno in molti modi diversi, ma la realtà è che per delegare tale funzione all'UE sarebbe necessaria anche una riforma dell'Unione in senso federale (o confederale che sia), in pratica un governo europeo con la pienezza dei poteri nel campo della politica estera, di sicurezza e di difesa.

Questo fu il tentativo della Comunità Europea di Difesa (CED) negli anni '50 del secolo scorso, che pure delegava alla NATO il comando delle forze per la difesa collettiva in Europa. L'attuale compromesso, all'interno dell'UE, vede la creazione di alcuni strumenti comuni per la politica estera e per la difesa e sicurezza, ma il mantenimento delle decisioni in proposito saldamente nelle mani dei singoli governi, con in più la regola che le decisioni debbono essere unanimi.

Le formule sin qui tentate di cooperazione tra un gruppo di paesi membri "volenterosi" hanno consentito di superare alcune limitate opposizioni, ma non hanno ancora dato vita ad un progetto più ambizioso.

Assieme con Adolfo Battaglia abbiamo affrontato questi problemi più in dettaglio in *Guerra in Europa: un Consiglio di Difesa come risposta a pericoli e declino*, Castelvecchi 2022.

Da allora ad oggi lo sviluppo più interessante è stata la creazione di un posto di Commissario alla Difesa, orientato ai problemi industriali e del mercato interno, che affianca la struttura intergovernativa dell’Agenzia per la Difesa Europea. Questo piccolo nucleo iniziale potrebbe facilitare lo sviluppo di un vero mercato interno comune, oggi di fatto inesistente, e una razionalizzazione dell’industria europea della difesa al di là dei confini nazionali.

Ma resta la questione di fondo: siamo pronti per una vera e completa difesa comune europea?

La risposta per il momento non può che essere negativa: troppi ostacoli istituzionali, troppe differenze politiche, e soprattutto una grave carenza di legittimità: chi avrebbe il diritto di chiamare gli europei alle armi e di decidere del loro futuro, al di là dei singoli stati nazionali?

È bene quindi evitare fughe in avanti che si rivelerebbero impossibili, ma che nello stesso tempo avrebbero gravi conseguenze divisive e di reciproca incomprensione, ritardando altre decisioni che sono invece utili, necessarie e possibili.

Per questo è opportuno parlare di difesa dell’Europa, e non di difesa europea. Difesa dell’Europa là dove essa è oggi più necessaria, e cioè alla frontiera orientale con la Russia, la Bielorussia, l’Ucraina e il Mar Nero. In tale quadro l’Ucraina è un importante tassello in appoggio della nostra stessa difesa.

In pratica, i paesi “volenterosi” dovrebbero accordarsi per condurre una missione comune di largo respiro e lunga durata per contribuire massicciamente alla difesa della frontiera orientale e alla sicurezza dei territori limitrofi.

In linea con le esperienze fatte dalle numerose missioni di pace o di gestione di crisi condotte sotto bandiera europea, ciò richiederebbe in primo luogo l’approntamento di uno Stato Maggiore ad hoc per il comando delle forze, che faccia riferimento a un Comitato politico intergovernativo, ma si colleghi anche con l’UE e soprattutto con la NATO. Ed è qui che nasce un grosso problema.

Difesa dell’Europa e NATO

Dopotutto oggi chi ha la responsabilità primaria della difesa di questa frontiera è proprio la NATO, con la partecipazione determinante degli Stati Uniti (oltre che del Canada). È assurdo. pensare di poter fare a meno del contributo americano, sia nel campo della deterrenza nucleare, sia in quello della difesa convenzionale. Nessun paese europeo è così autolesionista.

Il che non toglie che gli americani potrebbero invece decidere di ridurre drasticamente il loro contributo alla difesa dell'Europa, anche restando formalmente nella NATO.

In tal caso gli europei dovrebbero fare i conti con gravissime carenze in settori chiave quali l'intelligence, lo spazio, la cyber war, la difesa aerea e missilistica, l'high-tech e così via, ma potrebbero comunque avere risorse sufficienti per montare una resistenza credibile, guadagnare tempo e colmare almeno alcune delle loro lacune.

Di più, è anche possibile che una loro dimostrata capacità di maggiore efficacia militare influenzi positivamente l'alleato americano, che non ha grande interesse a confrontarsi con un possibile fronte unito russo-cinese, né ad assistere ad uno sviluppo militare del tutto autonomo degli europei.

Ad oggi, l'unico Stato Maggiore integrato esistente, con la responsabilità di difendere il territorio dei paesi membri della NATO in Europa, è SHAPE, il Comando supremo europeo della NATO, a Mons, in Belgio. A capo di SHAPE è un generale americano che ha come sottocapo un generale europeo.

In teoria, gli accordi Berlin Plus, tra la NATO e l'UE consentono a quest'ultima di utilizzare SHAPE come sua struttura di comando, ove la NATO non voglia intervenire. Tuttavia, sarebbe ben strano se la NATO, in caso di minaccia o di attacco ai paesi membri delegasse la sua funzione primaria all'UE. Ciò potrebbe avvenire solo in caso di ritiro degli USA dall'Europa. In tal caso però SHAPE sarebbe nel caos.

D'altronde, creare uno SHAPE europeo che duplichi le funzioni di quello NATO, ma senza gli americani, sembrerebbe un invito agli USA ad abbandonare l'Europa, oltre che uno spreco di risorse.

Le alternative sembrano le seguenti:

1. Tenersi SHAPE e la NATO così come sono e sperare che il rafforzamento convenzionale degli alleati europei sia sufficiente per mantenere alta la credibilità della difesa dell'Europa.
2. Procedere alla svolta alla creazione di uno SHAPE europeo dando ormai per persa la partita transatlantica.
3. Affidare il comando di SHAPE ad un generale europeo (scelto tra i militari di un paese “volenteroso”) rinunciando alla continuità della linea di comando convenzionale/nucleare oggi assicurata dalla nazionalità americana di SACEUR
4. Preparare SHAPE ad una eventuale transizione di emergenza da un SACEUR americano ad un SACEUR europeo, con una pianificazione che tenga conto di un possibile brusco ritiro delle capacità americane che oggi ne assicurano l'efficacia.

A mio avviso la risposta migliore si situa da qualche parte tra 2 e 4, a seconda delle decisioni di Washington.

In ogni caso però sia l'embrione di Stato Maggiore europeo che esiste nell'UE, sia lo stesso SHAPE, dovrebbero specificare con grande chiarezza cosa si richiede agli alleati europei perché essi siano in grado di confrontarsi convenzionalmente con successo con la minaccia orientale (russa, russo-cinese o altro che sia). Questa sarà la base del processo di riarmo convenzionale europeo ipotizzato dalla Commissione, da discutere in sede di Consiglio Europeo.

La deterrenza nucleare

La strategia alleata (il “concetto strategico”) mira, in primo luogo, ad evitare la guerra. La deterrenza transatlantica non è concepita come strumento di vittoria, ma come strumento di pace. Nessuno può uscire vincitore da una guerra nucleare

La dottrina nucleare alleata prevede la dissuasione della guerra, non solo nucleare, ma anche convenzionale o altro. Questa è una delle ragioni per cui la NATO non ha mai accettato la dottrina del cosiddetto “no first use”, cioè di non usare mai per primi l'arma nucleare. Consapevoli delle distruzioni che può comportare una guerra

convenzionale, i paesi europei in primo luogo sono interessati ad evitare ogni forma di guerra sul loro territorio, anche al prezzo di minacciare l'uso di armi nucleari.

Questa non è la dottrina russa, che ancora prevede l'uso di un gran numero di armi nucleari "tattiche" o del "campo di battaglia". La NATO si è negli anni liberata del suo arsenale nucleare tattico in Europa (passando da quasi 6.000 a 200/300 testate), mentre la Russia lo ha mantenuto e modernizzato (e viene accreditata in possesso di 3/4.000 armi nucleari tattiche).

La Russia potrebbe quindi minacciare una guerra convenzionale e nucleare limitata al solo territorio europeo. Ad oggi è stata dissuasa dalla deterrenza nucleare americana, rafforzata dai deterrenti nucleari di Francia e Regno Unito. Per quanto formalmente la dottrina strategica americana, che include la deterrenza allargata a copertura degli alleati e dissuasione della guerra, non sia mutata, i recenti pronunciamenti del governo americano ne hanno minato la credibilità.

Come assicurare dunque la deterrenza a protezione dell'Europa?

Varie possibilità :

1. Ognuno per sé. Alcuni paesi scelgono di armarsi nuclearmente, altri no. Europa disunita e debole.
2. Allargamento "europeo" della deterrenza francese e britannica, con formule molto simili a quelle oggi esistenti nella NATO per il deterrente americano (incluse formule di *nuclear sharing*).
3. Deterrenza unitaria europea (ma chi controlla il bottone rosso?)

L'ipotesi 2 sembra la più soddisfacente tecnicamente, anche se potrebbe sbattere contro numerosi ostacoli politici.

In ogni caso perché funzioni, essa richiederà una forte capacità di difesa convenzionale, tale da dissuadere ogni avversario dal tentare inutili avventure.

In conclusione

Difendere la frontiera orientale dell'Europa è una missione difficile, ma non impossibile, che potrebbe in futuro portare ad una più completa forma di Difesa Europea.

La difesa dell'Ucraina è parte di questa missione, ma sembra difficile riuscire ad assicurare la sua indipendenza e integrità territoriale senza un deciso appoggio americano. La bontà di un eventuale compromesso sarà il metro di giudizio circa l'efficacia della reazione europea.