



## La politica estera e di difesa del governo Cameron

A cura di Alessandro Marrone, dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)

n. 19 - Ottobre 2010

**ABSTRACT** - Il nuovo governo di coalizione britannico, guidato dal leader dei Conservatori David Cameron, ha mosso i primi passi in politica estera e di difesa. La priorità è l'Afghanistan, da cui Cameron vorrebbe ritirare le truppe entro il 2015. Pur insistendo sulla ferma volontà di difendere i percepiti interessi nazionali, il nuovo governo ha adottato un atteggiamento pragmatico e tutto sommato costruttivo nei confronti dell'Unione Europea, una conseguenza del difficile equilibrio tra la parte più euro-scettica dei conservatori e quella più filo-europea del partito di minoranza della coalizione, i Liberal-Democratici. Cameron considera il rapporto con gli Stati Uniti fondamentale e la NATO come la pietra angolare della sicurezza britannica ed europea, ma sembra pronto a ri-bilanciare la relazione con Washington rispetto agli anni di Blair, quando il Regno Unito è stato spesso accusato di condurre una politica gregaria nei confronti degli USA. A livello mondiale, Cameron è incline a rafforzare i rapporti con le potenze emergenti, a partire dall'India, e a sostenere l'economia britannica attraverso una diplomazia commerciale più attiva. La politica di difesa, compreso il deterrente nucleare, è sotto revisione, anche al fine di ridurre il deficit pubblico.

### Introduzione: il governo di coalizione

In seguito alle elezioni dello scorso maggio, in Gran Bretagna si è formato un governo di coalizione tra i Conservatori di David Cameron, attuale primo ministro, e i LiberalDemocratici (LibDem) di Nick Clegg, nominato vice primo ministro. I Conservatori, che contano su 307 seggi rispetto ai 57 dei LibDem, hanno ottenuto la guida sia del ministero degli Esteri che di quello della Difesa, rispettivamente con William Hague and Liam Fox.

#### 1) La priorità: l'Afghanistan

La guerra in Afghanistan è una delle più urgenti priorità della politica estera del governo britannico e certamente la principale preoccupazione del ministero della Difesa. Il governo Cameron, così come i predecessori laburisti, ha sostenuto che la guerra è necessaria per la sicurezza dei propri cittadini e per proteggere gli interessi nazionali britannici<sup>1</sup>. L'impegno militare è inoltre coerente con la solidarietà verso gli Stati Uniti dopo l'11 settembre e con la decisione della NATO di assumere la responsabilità di assistere il governo afgano a stabilire un livello accettabile di controllo del territorio. Ad agosto 2010 la Gran Bretagna schierava in territorio afgano circa 9.500 soldati, il doppio del contingente tedesco e quasi il triplo di quello francese o italiano<sup>2</sup>. Il numero dei caduti britannici ha raggiunto a settembre quota 337.

In linea con il proposito di Obama di iniziare il ritiro delle truppe nel 2011, il governo britannico ha affermato la necessità di fissare una scadenza per la presenza militare britannica in Afghanistan, anche

<sup>1</sup> BBC, "Ministers "united" on Afghanistan", 22 maggio 2010, [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/8698452.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/8698452.stm)

<sup>2</sup> NATO, ISAF Placemat, 6 agosto 2010, [www.isaf.nato.int/images/stories/File/Placemats/100804%20Rev%20Placemat.pdf](http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/Placemats/100804%20Rev%20Placemat.pdf)

al fine di accelerare l'assunzione di responsabilità da parte delle autorità afgane. Il premier Cameron, il suo vice Clegg e il ministro degli Esteri Hague hanno indicato il 2015 come termine ultimo per la presenza di truppe combattenti britanniche nel paese<sup>3</sup>. Cameron ha comunque precisato che personale militare britannico potrebbe rimanere anche oltre quella data con compiti di addestramento, e che la Gran Bretagna continuerà ad offrire assistenza all'Afghanistan<sup>4</sup>. Quella del 2015 non è tanto un'indicazione rigorosa del termine dell'impegno militare britannico, quanto una dichiarazione di intenti volta sia a rassicurare l'opinione pubblica interna, che dopo otto anni di guerra è in maggioranza contraria ad un impegno prolungato in Afghanistan, sia ad aumentare la pressione sul governo afgano affinché acceleri i suoi sforzi per assumersi la responsabilità della sicurezza del paese.

Quest'ultimo è un punto delicato per la politica britannica sull'Afghanistan, dal momento che il premier Cameron si è premurato di specificare che il ritiro avverrà in base alle condizioni sul terreno, se cioè le forze di sicurezza afgane saranno in grado di controllare il territorio autonomamente. Un altro elemento fondamentale, se non il più importante, sarà quanto deciderà il presidente Usa Obama. Rispetto a Cameron, il vice-premier Clegg ha mantenuto una posizione più netta ribadendo in termini perentori che nel 2015 tutte le truppe da combattimento britanniche verranno ritirate dal paese<sup>5</sup>.

Nel frattempo, la forza multinazionale in Afghanistan a guida NATO, l'International Security Assistance Force (ISAF) ha diviso in due il Comando Regionale Meridionale, dove le forze NATO avevano raggiunto nel 2009 i 65.000 effettivi: il nuovo Comando Regionale Sud, a guida britannica e comprendente Kandahar, e il Comando Regionale Sudovest, a guida americana e comprendente Helmand. In seguito a tale riorganizzazione, il comando britannico è responsabile di un'area più piccola, ma sempre molto pericolosa in una regione a fortissima presenza talebana, mentre alcune migliaia di truppe britanniche sono passate sotto il comando americano<sup>6</sup>.

## 2) All'insegna del pragmatismo: la relazione con l'UE

In campagna elettorale le differenze più forti tra i due partiti oggi coalizzati erano emerse a proposito del rapporto con l'Unione Europea. I Conservatori sono scettici su molte politiche dell'Unione, gelosi della sovranità nazionale britannica, e contrari a ulteriori trasferimenti di sovranità alle istituzioni europee. I LibDem al contrario sono il partito britannico più favorevole all'integrazione europea, tanto da essere stati gli unici a proporre l'adesione della Gran Bretagna all'euro. Per formare il governo entrambi i partiti hanno rinunciato ai punti più radicali della propria politica europea, raggiungendo un compromesso basato sull'adozione di una legge che obblighi a sottoporre a referendum popolare ogni futura cessione di sovranità all'UE, e sull'esclusione dell'ingresso nell'euro durante questa legislatura<sup>7</sup>.

Il compromesso per ora sembra reggere. Il governo ha cercato di coniugare la difesa degli interessi nazionali con un ruolo costruttivo in ambito UE. Ad esempio, la Gran Bretagna si è impegnata con decisione nel negoziato sulle nuove autorità europee di controllo dei mercati finanziari proposte dalla Commissione Europea, un argomento molto delicato in Gran Bretagna a causa delle forti resistenze a nuove regolamentazioni da parte della City di Londra. Alla fine il governo Cameron ha accettato l'istituzione delle suddette autorità, ma ha ottenuto che esse svolgano un ruolo complementare e non sostitutivo di quello svolto dalle agenzie di controllo nazionali<sup>8</sup>. L'interesse verso l'Europa e l'UE è

---

<sup>3</sup> BBC, "Cameron denies "micie messages" on Afghan pull.out", 27 luglio 2010, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-10719948>

<sup>4</sup> Ibidem

<sup>5</sup> The Guardian, "Afghan campaign turning the corner, says Nick Clegg, as Oxfam withdraws from remote area", 31 agosto 2010, <http://www.guardian.co.uk/world/2010/aug/31/afghan-campaign-corner-nick-clegg>

<sup>6</sup> BBC, "UK troops come into US command", 19 maggio 2010, [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/8693359.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/8693359.stm)

<sup>7</sup> A. Marrone, "Il governo Cameron e il rapporto con l'UE", in *AffarInternazionali*, 13/5/2010 <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1455>

<sup>8</sup> Financial Times, "London fears power shift to Brussels", 5 Settembre 2010, <http://www.ft.com/cms/s/0/64fcd740-b914-11df-99be-00144feabdc0.html>; Financial Times, "UK seeks to ensure reform deal holds", 7 Settembre 2010, <http://www.ft.com/cms/s/0/c14f0e2e-ba17-11df-8804-00144feabdc0.dwp?uuiid=62398742-53ce-11db-8a2a-0000779e2340.html>

testimoniato anche dalle visite di Cameron ai vertici dell'Unione e ai principali paesi membri, inclusa l'Italia, e dal proposito espresso dal ministro degli Esteri di avere più funzionari britannici nelle istituzioni europee. Importante è stata anche la nomina di un conservatore moderato, David Lidington, a ministro per gli Affari Europei<sup>9</sup>.

L'atteggiamento costruttivo del nuovo governo britannico non è stato però sufficiente ad appianare un annoso contrasto che vede opposta la Gran Bretagna alla quasi totalità degli altri membri dell'UE, e cioè la questione del 'rimborso' (rebate). Così come tutti i suoi predecessori, anche il governo Cameron è contrario alla cancellazione del 'rimborso' di una parte del contributo versato dalla Gran Bretagna all'Unione ottenuto da Margareth Thatcher nel 1984. Oggi, e per la verità da molto tempo, molti partner della Gran Bretagna nell'UE, così come la stessa Commissione, considerano il *rebate* ingiustificato.

Il 'rimborso' britannico non è la sola questione di bilancio UE su cui il governo Cameron si è trovato in contrasto con le istituzioni UE. Al Consiglio Europeo di agosto la Gran Bretagna ha votato contro il bilancio presentato dalla Commissione ritenendo la spesa complessiva troppo alta e mal distribuita<sup>10</sup>. I cinque altri membri che hanno votato insieme alla Gran Bretagna non sono stati sufficienti tuttavia ad impedire l'approvazione a maggioranza qualificata del bilancio. Infine, il governo Cameron si è opposto all'ipotesi di istituire una tassazione diretta per finanziare la Commissione Europea<sup>11</sup>.

Secondo alcuni analisti, l'approccio pragmatico adottato dal governo Cameron è dovuto al fatto che l'attuale gruppo dirigente conservatore ha progressivamente ridotto l'influenza dell'ala più euroscettica del partito, e che Cameron non ha intenzione di fare battaglie di principio con l'UE in un periodo in cui le energie del governo verranno spese soprattutto nel rilancio della crescita e nella riduzione della spesa pubblica<sup>12</sup>. Certamente ha anche pesato l'alleanza coi LibDem, che spinge entrambi i partiti a mettere in secondo piano le questioni più divisive e su cui sono più forti gli istinti populistici delle rispettive basi, tra cui appunto l'UE, e concentrarsi invece su quelle su cui il compromesso è possibile<sup>13</sup>. Resta incerto tuttavia se la coalizione riuscirà a mantenere questo punto d'equilibrio, anche considerando che la componente più euro-scettica dei Conservatori non è affatto scomparsa. Basti ricordare che gli europarlamentari conservatori si sono ritirati, e proprio per iniziativa di Cameron, dal gruppo del Partito Popolare Europeo, e alcuni di loro vorrebbero indire un referendum nazionale sulla permanenza stessa della Gran Bretagna nell'Unione<sup>14</sup>.

Nell'ambito della politica europea del governo Cameron si inserisce la questione della cooperazione bilaterale nel settore della difesa con la Francia, la maggiore potenza militare dell'Europa continentale. Diverse ipotesi su una più stretta collaborazione nel campo degli armamenti, ad esempio sulla loro produzione congiunta, sono state avanzate negli scorsi anni. Di recente sono filtrate indiscrezioni su un piano di 'condivisione' dell'uso delle portaerei, indiscrezioni peraltro smentite durante il recente incontro tra i ministri della Difesa britannico e francese. In quest'occasione è stato però confermato che sono al vaglio una serie di ipotesi su come rafforzare la cooperazione militare in vista del vertice Cameron-Sarkozy previsto per novembre<sup>15</sup>.

---

<sup>9</sup> Grant C., "Will the conservatives' charm offensive endure?", *Centre for European Reform*, Giugno/Luglio 2010  
[http://www.cer.org.uk/articles/72\\_grant.html](http://www.cer.org.uk/articles/72_grant.html)

<sup>10</sup> BBC, "EU budget plans for 2011 cut by ministers", 13 Agosto 2010, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-10962883>

<sup>11</sup> The Guardian, "Treasury states its op position to EU direct taxation proposal", 9 Agosto 2010,  
<http://www.guardian.co.uk/politics/2010/aug/09/treasury-eu-direct-taxation-plans>

<sup>12</sup> Grant, C., "The euroscpticism is being sidelined", *Centre for European Reform*, 14 Maggio 2010  
[http://www.cer.org.uk/articles/grant\\_guardian\\_blog14may10.html](http://www.cer.org.uk/articles/grant_guardian_blog14may10.html)

<sup>13</sup> The Economist, "Britain high-minded government", 28 Agosto 2010  
[http://www.economist.com/node/16888765?story\\_id=16888765](http://www.economist.com/node/16888765?story_id=16888765)

<sup>14</sup> BBC, "Tory Daniel Hannan calls for "in or out" EU referendum, 8 Settembre 2010 <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11227082>

<sup>15</sup> The Guardian, "Britain and France will not share aircraft carriers, officials say", 2 Settembre 2010,  
<http://www.guardian.co.uk/politics/2010/sep/02/britain-france-will-not-share-aircraft-carriers>

### 3) La scommessa: il rapporto con vecchie e nuove potenze

Per quanto riguarda le relazioni transatlantiche, da parte del governo Cameron c'è una certa continuità con il passato. Nella sua prima visita ufficiale negli Stati Uniti, segnata dalle critiche al gigante dell'energia britannico BP per il disastro petrolifero nel Golfo del Messico e al governo scozzese per il rilascio del terrorista responsabile dell'attentato di Lockerbie, Cameron ha definito "essenziale" il rapporto con l'alleato americano. Obama ha ricambiato rievocando il carattere "speciale" della relazione anglo-americana. Tuttavia qualcosa è cambiato rispetto al passato, in particolare gli anni del forte sodalizio tra l'ex presidente USA George W. Bush (2001-2009) e l'ex premier britannico Tony Blair (1997-2007).

Da parte britannica, il ministro degli Esteri Hague ha sentito il bisogno di sottolineare come i britannici vogliano restare alleati leali, ma non succubi, degli Stati Uniti. Da parte americana, l'importanza della relazione con Londra è andata calando man mano che è cresciuta l'importanza di altre relazioni bilaterali, prima fra tutti quella con la Cina. Rimane in ogni caso una forte collaborazione a tutti i livelli tra le autorità e le società dei due paesi, testimoniata anche dal fatto che Cameron ha incontrato non solo Obama (per ben tre ore) e il vice presidente Joe Biden, ma anche diversi senatori americani, il sindaco di New York, i leader repubblicani, e una rappresentanza della finanza e dell'industria americane<sup>16</sup>. Una collaborazione che, dati i rapporti di forza, non può che vedere nella Gran Bretagna il "junior partner" del duo, come del resto ammesso anche dallo stesso Cameron<sup>17</sup>.

Il governo Cameron è in linea con i suoi predecessori anche rispetto alla NATO, considerata "fondamentale" per la sicurezza dell'Europa<sup>18</sup>. Da parte britannica resta inoltre inalterato l'impegno perché l'Alleanza continui a sviluppare capacità militari per interventi di gestione di crisi al di fuori dell'area euro-atlantica, nonché perché si includa la risposta alle nuove minacce – come per esempio la sicurezza cibernetica – nei compiti fondamentali della NATO.

Una significativa novità, e scommessa, della politica estera di Cameron è la ricerca di un rapporto privilegiato con le potenze emergenti. In quest'ottica il punto di partenza è rappresentato dai paesi membri del Commonwealth (la rete delle ex colonie britanniche) che già hanno forti in campo economico e culturale con la Gran Bretagna.

Tra i paesi del Commonwealth, l'India è senz'altro il più importante. Non a caso uno dei primi e più lunghi viaggi all'estero di Cameron è stato quello a Nuova Delhi, nel corso del quale è stato firmato un importante accordo nei settori della difesa e del nucleare, che permetterà la prima esportazione di tecnologia nucleare britannica in India<sup>19</sup>. In seguito, Cameron ha ricevuto il presidente del Pakistan al fine di rafforzare i legami con un paese in pessimi rapporti con l'India ma fondamentale per la stabilizzazione dell'Afghanistan e la lotta al terrorismo<sup>20</sup>. A tal fine, Cameron si è anche impegnato per un piano di aiuti per le regioni pachistane colpite dalla recenti inondazioni e a lavorare per un nuovo accordo commerciale tra UE e Pakistan.

Un'altra scommessa della politica estera del governo Cameron è la politica commerciale. Cameron ha affermato che d'ora in poi gli ambasciatori britannici dovranno sostenere in ogni sede e in ogni circostanza gli interessi commerciali del paese, e quindi lavorare concretamente affinché cresca l'export, aumentino i contratti vinti all'estero dalle imprese britanniche e gli investimenti esteri in Gran Bretagna<sup>21</sup>.

---

<sup>16</sup> BBC, "Barack Obama: UK relationship is truly special", 20 Luglio 2010, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-10693215>

<sup>17</sup> BBC, "David Cameron criticised over World War II History Slip", 22 Luglio 2010, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-10719739>

<sup>18</sup> Chatham House, "UK foreign policy: statements by the three main political parties", Aprile 2010 [http://www.chathamhouse.org.uk/files/16418\\_ge2010\\_pp.pdf](http://www.chathamhouse.org.uk/files/16418_ge2010_pp.pdf)

<sup>19</sup> BBC, "David Cameron defends "frank" comments about Pakistan", 29 Luglio 2010 <http://www.bbc.co.uk/news/uk-10797847>

<sup>20</sup> The Guardian, "Zardari claims win int eror row with UK", 6 Agosto 2010 <http://www.guardian.co.uk/world/2010/aug/06/zardari-cameron-pakistan-talks>

<sup>21</sup> BBC, "David Cameron focuses on foreign trade policy", 22 Luglio 2010,

Al tal fine Cameron ha nominato al vertice della struttura diplomatica del Ministero per gli Esteri e il Commonwealth un esperto in politica commerciale, Simon Fraser. Non a caso, gli incontri con esponenti del mondo economico hanno avuto molto spazio nell'agenda di Cameron durante le sue visite in India e negli Stati Uniti.

Infine, occorre sottolineare che Hague, nel suo primo discorso ufficiale da ministro degli Esteri, ha affermato di voler portare avanti una politica estera "specificatamente britannica". Non è ancora chiaro cosa questo voglia dire esattamente, anche considerato che il governo Cameron è in carica da appena cinque mesi. Probabilmente, alla luce della tradizione conservatrice e delle prime tendenze emerse in questi mesi, tale politica sarà caratterizzata sia da una forte attenzione a sostenere l'interesse nazionale, in particolare in sede UE, sia soprattutto da un forte pragmatismo, che influenzerà ad esempio il rapporto con gli Stati Uniti e le potenze emergenti.

Un approccio del genere potrebbe tradursi in una preferenza per una strategia 'minilateralista', una via di mezzo tra un unilateralismo insostenibile, dato il peso relativo della Gran Bretagna, e un multilateralismo inefficace in contesti troppo ampi. La Gran Bretagna di Cameron insomma sembra puntare sulla cooperazione tra gruppi ristretti di paesi che su determinati dossier hanno interessi e volontà convergenti<sup>22</sup>. Interesse nazionale e pragmatismo, insieme all'assoluta necessità di uscire dalla recessione economica, sono probabilmente anche i motivi della svolta in senso commerciale che il governo Cameron vuole dare all'azione diplomatica britannica.

#### **4) Il dilemma: la strategia di difesa e sicurezza**

La Strategic Defence and Security Review costituisce un importante momento di riflessione da parte di governo, parlamento, forze armate e addetti ai lavori, sulle linee guida per la futura politica di difesa britannica, con forti implicazioni per la politica estera e la sicurezza interna del paese. L'ultima revisione strategica risale al 1998. L'opportunità di un nuovo esercizio è evidente visto quanto da allora sono cambiati lo scenario internazionale e la posizione della Gran Bretagna in esso. Il governo Cameron punta molto sulla revisione per meglio gestire i tagli al bilancio della difesa, insieme a quelli degli altri ministeri, in modo da poter ridurre il disavanzo pubblico accumulato negli scorsi anni con le misure per fronteggiare la crisi finanziaria e la recessione economica.

La Gran Bretagna ha speso nel 2009 circa il 2,6% del PIL nella funzione difesa (che include tutte le spese militari ad eccezione del trattamento previdenziale, dei costi delle missioni all'estero e di altre voci accessorie), pari a 43 miliardi di euro<sup>23</sup>. Questa cifra non include le spese straordinarie per le missioni militari all'estero, come quella in Afghanistan, cui contribuisce annualmente il bilancio pubblico generale. Si prevede che il budget della difesa verrà ridotto tra il 10% e il 20% entro il 2015. La revisione strategica ha il difficile compito di individuare da un lato quali sono le minacce e i compiti delle forze armate britanniche, e dall'altro di indicare quali programmi di armamento o spese per il personale vadano ridotti in funzione sia della loro minore utilità sia del loro eccessivo costo.

Una forte riduzione delle spese militari potrebbe mettere a rischio la stessa politica di difesa del governo Cameron, e quindi la sua politica estera e la posizione della Gran Bretagna nel sistema internazionale, e riflettersi negativamente sul rapporto con gli Stati Uniti<sup>24</sup>. Il presidente della commissione Difesa della Camera dei Comuni James Arbuthnot ha criticato la fretta con cui viene condotta la revisione, dovuta alla necessità di definire i tagli al bilancio, che lascerebbe poco spazio alla riflessione strategica sulle minacce che la Gran Bretagna deve affrontare e il suo ruolo nel mondo.

La revisione è resa più difficile dal fatto che l'industria della difesa impiega decine di migliaia di lavoratori in Gran Bretagna. Non a caso molti parlamentari sono preoccupati dell'effetto dei tagli sull'industria nazionale e sull'occupazione e vogliono avere maggiore voce in capitolo sulla revisione<sup>25</sup>. Un ulteriore

---

<sup>22</sup> Marrone, A. "La terza via minilateralista di David Cameron", in *AffarInternazionali*, 8 Luglio 2010

<sup>23</sup> Briani, V., Marrone A., Veclani A., *Economia e industria della difesa: tabelle e grafici*, IAI, Marzo 2010  
[http://www.iai.it/pdf/Economia\\_difesa/Tabelle-grafici-IT-2010.pdf](http://www.iai.it/pdf/Economia_difesa/Tabelle-grafici-IT-2010.pdf)

<sup>24</sup> The Economist, "Defending the realm", 9 Settembre 2010 <http://www.economist.com/node/16992235>

<sup>25</sup> BBC, "Speed of defence review could put operations at risk", 15 Settembre 2010

problema è rappresentato dal 'buco' lasciato dal governo laburista, che ha approvato programmi di *procurement* di lungo periodo senza prevederne i relativi finanziamenti, creando un disavanzo stimato intorno ai venti miliardi di sterline<sup>26</sup>.

Finché la revisione strategica non sarà completata, è impossibile dire con esattezza cosa sarà tagliato o riformato, e che fisionomia assumeranno le forze armate britanniche. Tuttavia alcuni punti fermi sono già emersi.

In primo luogo, si è discusso se la Gran Bretagna debba o meno mantenere la capacità di proiettare a distanza una forza militare convenzionale in grado di difendere le linee vitali di rifornimento e comunicazione, nonché di condurre conflitti limitati contro altri stati come quello delle Falkland/Malvinas del 1982. Sembra prevalere la linea di mantenere questa capacità, e quindi di procedere con l'acquisizione di due portaerei commissionate a un consorzio guidato da BAe Systems, per un costo complessivo di 5,2 miliardi di sterline (quasi sei miliardi di euro). Sulla decisione influisce il fatto che le portaerei sono già in costruzione negli arsenali britannici, dando lavoro a diecimila persone, e che un'eventuale cancellazione del contratto comporterebbe il pagamento di una penale di due miliardi di sterline (2,3 miliardi di euro circa)<sup>27</sup>. Piuttosto, si ragiona sull'ipotesi di mantenere in servizio solo una delle due portaerei, tenendo l'altra di riserva per ridurre i costi di mantenimento. La Marina ha inoltre programmato di acquisire sette sottomarini di attacco classe Astute, solo i primi quattro dei quali costano quattro miliardi di sterline (circa 4,6 miliardi di euro).

Sempre nell'ottica di mantenere la capacità di proiezione e di combattimento convenzionale, si pone il problema delle capacità dell'Aeronautica. La Royal Air Force (RAF) nei prossimi cinque-dieci anni dovrà sostituire la flotta di *Harrier* e *Tornado* ormai alla fine del loro ciclo di utilizzo. La Gran Bretagna si è impegnata a comprare 138 Joint Strike Fighter (JSF), costruiti per gli Stati Uniti e un *pool* di paesi occidentali (tra cui l'Italia) da un consorzio guidato dall'americana Lockheed Martin e a cui partecipa anche Finmeccanica<sup>28</sup>. Il JSF è un caccia multiruolo con spiccata capacità di attacco al suolo, utilizzabile quindi sia per la copertura delle truppe a terra sia per penetrazione aerea, combattimento e ricognizione. Le diverse versioni del JSF possono decollare sia tradizionalmente sia verticalmente dalle portaerei e sono quindi in grado di sostituire tanto i *Tornado* (che decollano tradizionalmente) quanto gli *Harrier* (capaci invece di decollo verticale) in dotazione congiunta alla Marina. La partecipazione della Gran Bretagna al programma non è in discussione, tuttavia si sta valutando l'ipotesi di dimezzare il numero di aerei da acquisire per contenere una spesa attualmente stimata in dieci miliardi di sterline (11,5 miliardi di euro circa)<sup>29</sup>. L'Aeronautica, inoltre, ha già in programma l'acquisizione di quaranta Eurofighter per un costo di 2,8 miliardi di sterline (3,23 miliardi di euro circa), prodotti da un consorzio comprendente industrie britanniche, tedesche, italiane e spagnole. In totale, la Gran Bretagna dovrebbe arrivare ad acquisire 160 *Eurofighter*. In futuro quindi la flotta della RAF sarà composta esclusivamente da due velivoli (*Eurofighter* e JSF), contro i quattro attuali, con conseguente riduzione delle spese di manutenzione. Nel complesso, molto probabilmente diminuirà il numero di aerei in servizio, mentre aumenterà quello di velivoli senza pilota, elicotteri da combattimento<sup>30</sup>, nonché di mezzi di trasporto a lunga distanza. In questo contesto, una delle priorità è mantenere l'interoperabilità con gli alleati NATO, in particolare con le forze armate americane.

---

<sup>26</sup> International Institute for Strategic Studies (IISS), "UK air force may have its wings clipped", Settembre 2010 <http://www.iiss.org/publications/strategic-comments/past-issues/volume-16-2010/september/uk-air-force-may-have-its-wings-clipped/>

<sup>27</sup> Financial Times, "UK defence: up in the air", 20 Settembre 2010 <http://www.ft.com/cms/s/0/4b8c9970-c4e6-11df-9134-00144feab49a.html?ftcamp=rss>

<sup>28</sup> Nones, M., Gasparini, G., Marrone, A., *Il programma Joint Strike Fighter e l'Europa*, IAI, Ottobre 2008.

<sup>29</sup> Financial Times, "UK defence: up in the air", 20 Settembre 2010 <http://www.ft.com/cms/s/0/4b8c9970-c4e6-11df-9134-00144feab49a.html?ftcamp=rss>

<sup>30</sup> International Institute for Strategic Studies (IISS), "UK air force may have its wings clipped", Settembre 2010 <http://www.iiss.org/publications/strategic-comments/past-issues/volume-16-2010/september/uk-air-force-may-have-its-wings-clipped/>

Venendo all'Esercito, la revisione strategica deve tenere conto che nell'ultimo decennio la Gran Bretagna si è fortemente impegnata in operazioni di controguerriglia in Iraq e Afghanistan e di stabilizzazione nei Balcani. Tale impegno ha costi ingenti, stimati intorno al 30% del bilancio annuale della difesa<sup>31</sup>. Fermo restando che le attuali operazioni militari non saranno soggette a tagli, i costi potrebbero essere contenuti in futuro con una riduzione del personale. Tuttavia bisogna tener conto del fatto che occorre mantenere una forza di terra in grado di essere schierata all'estero rapidamente e per periodi prolungati. Un compromesso potrebbe essere una riduzione dell'Esercito da poco più di 100.000 a 80.000 soldati in servizio attivo, ma solo dopo il ritiro dall'Afghanistan nel 2015.

Una terza missione fondamentale per le forze armate britanniche, oltre alla proiezione della forza convenzionale e alla capacità di condurre operazioni di controguerriglia e stabilizzazione, è la deterrenza nucleare. Attualmente il deterrente britannico è costituito dai quattro sottomarini di classe Vanguard in grado di lanciare missili balistici a lungo raggio armati con testate nucleari di tipo Trident. Tutti e quattro i Vanguard dovranno essere sostituiti entro il 2020. Prima delle elezioni i Conservatori hanno promesso di mantenere il deterrente nucleare mentre i LibDem hanno proposto la sua eliminazione o drastica riduzione. Il compromesso raggiunto dalla coalizione di governo prevede il mantenimento dei Trident ma con uno sforzo di contenimento delle spese<sup>32</sup>. George Osborne, titolare del dicastero del Tesoro, che finora ha sempre sostenuto i costi del deterrente nucleare, ha affermato che dovrà essere la Difesa a pagare per il suo rinnovo, per un importo stimato intorno ai venti miliardi di sterline (oltre 23 miliardi di euro). La presa di posizione di Osborne ha portato ad uno scontro aperto con il ministro della Difesa Fox<sup>33</sup>.

È molto probabile che il deterrente nucleare verrà mantenuto, ma che saranno rimpiazzati solo tre sottomarini su quattro e in un arco di tempo maggiore in modo da ridurre l'impatto del programma di ammodernamento sul bilancio<sup>34</sup>. L'esito della discussione sui *Trident* sarà anche un test sulla capacità dei LibDem di influenzare la posizione del governo guidato dai Conservatori.

Infine, questioni come la sicurezza cibernetica e l'intelligence sono considerate dal ministero della Difesa fondamentali per rispondere alle future minacce alla sicurezza nazionale. Sul primo punto è probabile un aumento degli investimenti in ricerca, mentre i servizi segreti britannici rischiano di finire anch'essi sotto la scure dei tagli<sup>35</sup>.

Su come e quanto ridurre il bilancio della Difesa è facile prevedere uno scontro tra il ministro della Difesa Fox, deciso a difendere le capacità militari britanniche, e quello del Tesoro Osborne che ha il compito di imporre tagli consistenti ai vari ministeri (anzi, come si è visto, lo scontro è già iniziato). A sua volta, all'interno del ministero della Difesa ci sono visioni differenti tra le varie forze armate su quali programmi mantenere e dove indirizzare le poche risorse a disposizione.

La revisione strategica sarà approvata dal Consiglio di Sicurezza Nazionale, un nuovo organo che Cameron ha deciso di istituire sul modello americano come 'cabina di regia' per coordinare le varie politiche che hanno a che fare con la sicurezza nazionale, dalla politica di difesa al contrasto al terrorismo. Nel Consiglio siedono permanentemente assieme a Cameron e Clegg i ministri degli Esteri, Difesa, Interni, Tesoro, e Cooperazione allo Sviluppo. I vertici delle forze armate, dell'*intelligence* e di altre agenzie o ministeri possono essere convocati se necessario<sup>36</sup>. Cameron ha anche nominato come

---

<sup>31</sup> The Economist, "Into the storm", 9 Settembre 2010 <http://www.economist.com/node/16994358>

<sup>32</sup> A. Marrone, "Il governo Cameron e il rapporto con l'UE", in *AffarInternazionali*, 13/5/2010 <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1455>

<sup>33</sup> BBC, "Trident costs must come from MoD budget, Osborne says", 30 Luglio 2010 <http://www.bbc.co.uk/news/uk-10812825>

<sup>34</sup> The Economist, "Into the storm", 9 Settembre 2010 <http://www.economist.com/node/16994358>

<sup>35</sup> Financial Times, "UK defence: up in the air", 20 Settembre 2010 <http://www.ft.com/cms/s/0/4b8c9970-c4e6-11df-9134-00144feab49a.html?ftcamp=rss>

<sup>36</sup> Prime Minister official site, "Establishment of a National Security Council, 12 maggio 2010 <http://www.number10.gov.uk/news/latest-news/2010/05/establishment-of-a-national-security-council-49953>

suo consigliere per la Sicurezza Nazionale Peter Ricketts, alto funzionario del ministero degli Esteri, con il compito di segretario del Consiglio.

## **Conclusione**

A cinque mesi dall'insediamento, la politica estera del nuovo governo di coalizione britannico ha cominciato a prendere forma. Il maggiore punto di continuità con il governo precedente è l'Afghanistan. Il premier Cameron ha ribadito l'impegno britannico alla stabilizzazione del paese – la Gran Bretagna è di gran lunga il secondo contributore di truppe dopo gli USA – ma ha anche indicato nel 2015 il termine oltre il quale punta a ritirare tutte le truppe combattenti. Il rapporto con gli Stati Uniti rimane fondamentale per la Gran Bretagna, ma il governo Cameron guarda con maggior attenzione alle potenze emergenti, a partire dall'India. Una delle priorità della politica estera sarà in ogni caso il sostegno all'export e in generale all'economia britannica. In questo quadro, il rapporto con l'Europa è basato su un mix di pragmatismo e difesa dell'interesse nazionale, ed è probabile un forte attivismo sui dossier vitali per Londra, come la regolamentazione finanziaria e l'entità e distribuzione del bilancio UE. Sulla politica estera della Gran Bretagna è comunque destinato a pesare in maniera determinante l'esito della *Strategic Defence and Security Review*, la revisione delle strategie di difesa e sicurezza, il cui principale compito è quello di contenere i costi senza compromettere le capacità di proiezione, intervento e difesa delle forze armate britanniche.

*Coordinamento redazionale a cura del:*

---

Senato della Repubblica

SERVIZIO STUDI

Te. 06.67062629 - e-mail: [studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it)

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67062989 - e-mail: [segreteriaAAll@senato.it](mailto:segreteriaAAll@senato.it)