



Il libro bianco della Difesa tedesco: quali opportunità di cooperazione?

Di Ester Sabatino¹ dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)

n. 69 - ottobre 2016

Abstract

Il Libro Bianco della difesa tedesco è un documento strategico che definisce i punti chiave della politica di difesa della Germania. A dieci anni dalla pubblicazione dell'ultimo documento del genere, Berlino si propone non solo di rafforzare il proprio apparato di difesa, ma anche di presentarsi sulla scena internazionale come un attore pronto ad assumere maggiori responsabilità: la rilevanza strategica del documento risiede, quindi, anche nel fatto che esso rappresenta le istanze dell'intero Governo tedesco, e non del solo Ministero della Difesa. Inoltre, e per la prima volta dalla riunificazione del Paese, la Germania ha deciso per un'inversione di tendenza aumentando la consistenza numerica della Bundeswehr. Pubblicato a seguito della "Brexit", il Libro Bianco (pur continuando a sottolineare l'importanza dell'Alleanza atlantica) individua infine diversi settori considerati prioritari per approfondire la cooperazione europea in ambito di difesa.

1. Le principali linee guida del Libro Bianco

A dieci anni dalla formulazione del suo precedente documento strategico, la Germania ha presentato il Libro Bianco 2016 per la sicurezza ed il futuro della Bundeswehr². La pubblicazione arriva a seguito della formulazione delle nuove politiche di difesa dei maggiori Paesi europei in documenti analoghi³, e dopo il risultato referendario britannico. La tempistica del documento ed i suoi contenuti indicano che il Governo Federale intende assumere un nuovo ruolo di leadership in Europa nel settore della Difesa.

Una delle più rilevanti indicazioni delineate è la crescita delle forze armate tedesche in termini quantitativi e qualitativi, ossia di bilancio, di personale e di capacità operativa.

Nonostante la prevista crescita delle forze armate, tuttavia, la Germania intende continuare ad impegnarsi per massimizzare le risorse a disposizione, impiegandole in modo efficace ed efficiente e prevenendo duplicazioni.

La seconda linea di indirizzo di interesse primario è relativa alla maggiore e più esplicita assunzione di responsabilità da parte di Berlino nel quadro della sicurezza europea, che va di pari passo con la promozione di un'Europa più forte nell'ambito della difesa. Tra le nuove priorità del Governo tedesco, inoltre, vi è la sicurezza cibernetica, da raggiungere sempre attraverso una più intensa collaborazione internazionale. Una parte significativa

¹ Ester Sabatino è Junior Fellow presso il programma "Sicurezza e Difesa" dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)

² *The 2016 White Paper, Federal Ministry of defence*, https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP3I5EyrpHK9pNyydP1wkHxOun5kap5-QW6ulwDwHf6z/

³ Nuovi documenti strategici sono stati pubblicati in Francia nel 2013 ed in Italia e nel Regno Unito nel 2015. E' atteso nel breve periodo un nuovo Libro Bianco in Polonia.

del Libro Bianco, infine, viene comunque dedicata al tradizionale filone del controllo degli armamenti, disarmo e non-proliferazione di armi di distruzione di massa (ADM).

1.1 Assunzione di maggiore responsabilità in ambito di difesa

Già dalle prime pagine il Libro Bianco esplicita l'intenzione del Paese di acquisire un ruolo guida nell'ambito della difesa europea e a livello internazionale. Il ruolo più attivo, sostanziale e responsabile delineato dal Libro Bianco, anche tramite l'assunzione di leadership nei programmi multinazionali di acquisizione di sistemi d'arma, si basa sulla posizione espressa alla Conferenza sulla Sicurezza di Monaco nel 2014⁴. In quell'occasione venne affermato il ruolo che la Germania avrebbe dovuto assumere nell'instabile quadro internazionale. Il cosiddetto "Consenso di Monaco" tra le élite tedesche, scaturito dalla Conferenza, ha fatto sì che per la prima volta il Libro Bianco non si limiti a ribadire, di fronte all'opinione pubblica, la necessità di sostenere uno strumento atto all'impiego della forza, ma si concentri sulla visione strategica del Governo a livello internazionale. Per queste ragioni l'attuale documento strategico ha un carattere innovativo per la politica di difesa tedesca.

1.2 Maggiore utilizzo del "comprehensive approach"

Legato alla posizione che la Germania vuole assumere a livello internazionale è l'utilizzo del noto concetto di comprehensive approach, che combina strumenti e misure politiche, civili, militari, per la prevenzione e la risoluzione di crisi internazionali. Per applicare efficacemente tale concetto, Berlino ritiene necessario, dal punto di vista politico, il ricorso sistematico al metodo multilaterale, e dal punto di vista militare operativo una maggiore flessibilità dello strumento. Per il Governo tedesco, dunque, l'utilizzo del comprehensive approach deve divenire il modus operandi di riferimento a livello internazionale e coinvolgere l'intera comunità internazionale, in modo da permettere il reperimento e l'utilizzo degli strumenti adatti per ogni situazione pur dovendo tener conto della scarsità di risorse a disposizione. L'applicazione flessibile delle capacità operative dovrebbe poi portare a risultati migliori nella prevenzione e risoluzione dei conflitti, pur essendo essa possibile solamente a seguito di una definizione puntuale degli obiettivi strategici.

1.3 Aumento del bilancio per la difesa

Il bilancio dedicato alla difesa è destinato a crescere nei prossimi anni. A tale scopo il Governo tedesco pianifica lo stanziamento di un totale di 130 miliardi aggiuntivi, rispetto al livello di spesa del 2016, entro il 2030. Per l'anno 2017, a seguito dell'approvazione della sezione 14 del bilancio federale (Einzelplan14)⁵, gli investimenti che saranno destinati al Ministero della Difesa vedranno un aumento di 1.7 miliardi di euro rispetto al 2016, facendo registrare un incremento percentuale annuale del 6.8%.

Il Ministro della difesa Ursula von der Leyen prevede, entro il 2020, un investimento complessivo di 10.2 miliardi di euro in più rispetto a quello attuale. Mantenendo una tendenziale e stabile crescita del bilancio della difesa, le Forze Armate tedesche saranno in grado di raggiungere nel 2020 la soglia del 2% del PIL stabilita al vertice Nato del Galles nel 2014. Secondo gli accordi presi al summit – il cosiddetto defence investment pledge – la Germania si è impegnata, così come tutti gli alleati Nato, a dedicare il 2% del proprio PIL alla difesa ed inoltre a destinare il 20% dello stesso agli investimenti in equipaggiamenti militari e ricerca e sviluppo tecnologico. Le previsioni dell'Einzelplan14

4 2014 Munich Security Conference, MSC 2014, <https://www.securityconference.de/en/activities/munich-security-conference/msc-2014/>

5 Verteidigungsausgaben sollen stark steigen, bundestag.de, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2016/kw36-de-verteidigung/438550#top>; si veda anche Verteidigungshaushalt soll um sieben Prozent steigen, bundestag.de, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2016/kw36-ak-verteidigung/436818>

attestano l'impiego di più di un miliardo di euro aggiuntivi, rispetto al 2016, per questa specifica voce di bilancio, mentre circa 700 milioni di euro verranno invece destinati al personale della Bundeswehr. Gli aumenti per il 2017 sono volti a rendere operative le decisioni del Libro Bianco e a mantenere un certo livello di autonomia del Paese nel campo della difesa rispetto ai suoi partner.

1.4 Ampliamento del personale e assunzione di tecnici specializzati

Il personale della Bundeswehr è attualmente al di sotto dei livelli numerici necessari per il raggiungimento degli obiettivi individuati dal Libro Bianco. Per questo motivo, e per ragioni di organizzazione interna, il Ministero ha deciso di assumere circa 13.400 unità, civili e militari, entro il 2023. Si tratta del primo aumento di personale della Bundeswehr dalla riunificazione del Paese. I circa 700 milioni di euro stanziati per il 2017 andranno ad essere parzialmente impiegati per l'assunzione di personale civile, nel numero di 4.400 unità altamente specializzate, e militare, 7.000 unità⁶. Questo traguardo dovrebbe essere raggiunto rendendo più attraente una carriera nelle forze armate attraverso una più ampia offerta di servizi, tra cui condizioni di lavoro più flessibili, percorsi di formazione ad hoc e soluzioni di assistenza ai figli del personale impiegato. Da rilevare come il documento apra altresì alla possibilità di reclutamento di cittadini europei con nazionalità non tedesca. Risulta ancora poco chiaro come potrebbe avvenire il processo di selezione di questo tipo di personale, ma l'assunzione di cittadini europei rappresenterebbe, per il Ministero, un punto a favore dell'esercito tedesco, che diventerebbe così multiculturale. Il Libro Bianco, inoltre, promuove il reclutamento femminile nelle forze armate e, in accordo con la risoluzione ONU del Consiglio di Sicurezza 1325⁷, favorisce un ruolo maggiore delle donne nella gestione delle crisi internazionali.

1.5 Sicurezza cibernetica: nuovo dipartimento per la cyber and information security

La sicurezza cibernetica è da tempo diventata un obiettivo tedesco in ambito di difesa, viste le sue implicazioni per le operazioni militari. Il Ministro della difesa von der Leyen ha perciò optato per la creazione di un apposito dipartimento.⁸ Il "Dipartimento per la sicurezza informatica e cibernetica" dovrà essere reso pienamente operativo entro il 2023, ed opererà in collaborazione con il Ministero degli interni. Già dalla metà del prossimo anno sarà in grado di assicurare l'inizio delle attività grazie anche al parziale inserimento, al suo interno, di parte dei 4.400 civili specializzati. Se è vero che gli attacchi cibernetici rappresentano una minaccia alla sicurezza del Paese, tuttavia un elevato livello di sicurezza nel dominio cyber è considerata impossibile da raggiungere se non attraverso una cooperazione internazionale. Il Governo tedesco auspica quindi una maggiore collaborazione a livello Nato ed europeo, volta non solo alla definizione e applicazione uniforme delle normative vigenti, ma anche alla messa in sicurezza delle infrastrutture critiche.

2. Proposte di cooperazione europea e transatlantica

Il Libro Bianco auspica con forza una maggiore collaborazione nel settore della difesa europea e a livello internazionale, in particolare transatlantico. Ciononostante, il documento strategico propone anche una maggiore presa di responsabilità nazionale a

6 Germany to boost troop numbers for first time since cold war, Financial Times, 10 maggio 2016, <https://www.ft.com/content/32c30cd6-16bf-11e6-b8d5-4c1fcdbe169f>

7 Risoluzione 1325 del Consiglio Sicurezza ONU- Donne per una pace sostenibile, <http://www.unric.org/it/attualita/27089-consiglio-sicurezza-onu-donne-per-una-pace-sostenibile>

8 *Abschlussbericht Aufbaustab Cyber- und Informationsraum*, Bundesministerium der Verteidigung, Aprile 2016

livello europeo e Nato nella gestione dei progetti, delle missioni e delle crisi. Le due cose sono anzi considerate complementari.

2.1 Necessità di maggiore collaborazione e presa di responsabilità

Secondo la Germania, le possibilità di cooperazione e assunzione di responsabilità nella difesa in ambito europeo e Nato non mancano, essendo i Paesi europei ed Alleati costretti ad affrontare le medesime minacce. Da promuovere, attraverso un più efficiente e flessibile comprehensive approach, è l'assunzione di responsabilità a livello europeo. Questo concetto è da tradurre in realtà attraverso la definizione di una nazione leader, nei progetti di cooperazione internazionale per l'acquisizione di equipaggiamenti militari, che sia responsabile per lo svolgimento dell'intero progetto, sulla falsariga di quanto sperimentato con il programma Euromale sugli Aeromobili a Pilotaggio Remoto (APR) nel quale la Germania ha un ruolo di leader, in cooperazione con Francia, Italia e Spagna. Altri settori nei quali Berlino auspica una maggiore collaborazione europea sono il settore cibernetico e quelli ad alto utilizzo di tecnologie hi-tech.

2.2 Strutture EU e NATO e Framework Nations Concept

Berlino auspica inoltre un utilizzo più efficiente del Framework Nations Concept (FNC) teorizzato dalla stessa Germania nel 2013. Il FNC prevede lo sviluppo di capacità comuni all'interno di un gruppo di nazioni, una delle quali assume un ruolo di guida. In tal senso, una più forte cooperazione volontaria tra un gruppo ristretto di Paesi affini a livello europeo in ambito di difesa porterebbe ad un miglioramento e rafforzamento delle strutture Nato. Tale tipo di approccio faciliterebbe anche una più stabile cooperazione tra gli Alleati, fornendo capacità operative sia all'Unione Europea che alla Nato, e favorendo l'armonizzazione degli assetti militari. Il FNC include anche la creazione di supporti logistici, poli di formazione e personale medico comuni da poter utilizzare nel quadro del Readiness Action Plan (RAP) Nato. Si tratta di un concetto, quello dell'FNC, pienamente compatibile con le proposte di cooperazione europea proposte da Francia e Germania al recente vertice di Bratislava.

2.3 Industria della difesa

Dati i limitati bilanci della difesa nei Paesi europei, la Germania auspica maggiore cooperazione industriale a livello continentale, per conseguire un abbattimento dei costi ma anche per garantire maggiore competitività internazionale all'industria europea della difesa. Il percorso promosso verso un'industria della difesa integrata a livello europeo, così come una maggior collaborazione Eu-Nato attraverso il rafforzamento del "pilastro europeo" nell'Alleanza, possono inoltre essere letti come tentativi per promuovere una Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC) dell'Ue più efficace - tema trattato dal Libro Bianco anche in riferimento agli articoli del Trattato di Lisbona.

Sono fondamentali per Berlino la certificazione congiunta degli equipaggiamenti militari, l'armonizzazione dei cicli di acquisizione di sistemi d'arma, lo sviluppo e l'utilizzo di piattaforme e sistemi comuni e l'armonizzazione delle linee guida per l'esportazione nel mercato internazionale della difesa, da aggiornare costantemente seguendo gli sviluppi della ricerca tecnologica. Per quanto riguarda i settori individuati come di interesse principale tedesco, essi sono gli Aeromobili a Pilotaggio Remoto (APR), il rifornimento in volo (Air to Air Refuelling – AAR), le comunicazioni satellitari, la protezione e la difesa cibernetica, e la protezione dalle minacce ibride. Berlino rivaluta e rilancia il ruolo dell'Agenzia Europea per la Difesa che secondo la Germania dovrebbe promuovere la creazione di sinergie con la Nato tramite l'armonizzazione delle rispettive regole

procedurali. Tale posizione, peraltro, è esposta anche in altri importanti documenti tedeschi nel campo della difesa, come la strategia aerospaziale antecedente al Libro Bianco.⁹ Ad ogni modo, la Germania intende mantenere alcune tecnologie chiave per lo sviluppo di sistemi d'arma all'interno dei confini nazionali, tra cui rientrerebbero veicoli blindati e corazzati, sensoristica, crittografia.

2.4 La Cooperazione Strutturata Permanente (Permanent Structured Cooperation - PESCO)

Il Libro Bianco fa appello agli artt. 42 e 46 TUE in merito alla possibilità di creazione di cooperazioni strutturate e permanenti in ambito di difesa. La posizione tedesca si fa promotrice non solo di una maggior cooperazione, ma anche della creazione di un'Unione Europea di Sicurezza e Difesa. Questa presa di posizione arriva in un momento decisivo per l'Unione che si trova a dover fare i conti con la "Brexit". Successivamente, in linea con i principi del Libro Bianco ed in maniera congiunta con la Francia, la Germania¹⁰ ha proposto la creazione di un quartier generale europeo permanente e una possibile creazione di un corpo d'arma europeo. La proposta, presentata al vertice informale di Bratislava del 16 settembre 2016, è attualmente allo studio dei 27, che hanno deciso per la formulazione di una road-map comune al riguardo.¹¹

Conclusioni

Il Libro Bianco rende esplicito come la Germania intenda promuovere le opportunità di cooperazione nell'ambito della difesa europea, assumendo al contempo un ruolo di leader. La crescente complessità delle crisi attuali ha spinto il Governo tedesco ad impegnarsi per definire interessi, priorità e standard europei più elevati per una migliore prevenzione e gestione delle crisi. Secondo Berlino, lo sviluppo comune di capacità militari ed il consolidamento dell'industria europea della difesa permetterebbero maggiore flessibilità e capacità gestionale nel far fronte all'imprevedibilità del quadro internazionale, sfruttando le clausole del Trattato di Lisbona e l'appartenenza alla Nato per quanto riguarda le strutture operative. Il fatto che il Regno Unito abbia deciso di uscire dall'Unione e la successiva presa di posizione congiunta di Francia e Germania sulla difesa europea, insieme all'attivismo italiano, potrebbero portare allo sblocco dello stallo a livello continentale sul tema della difesa, inclusa la creazione di un quartier generale comune.

*Le opinioni riportate in questa nota sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.
Coordinamento redazionale a cura di:*

Senato della Repubblica

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67063666 - e-mail: segreteriaAAII@senato.it

<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>

⁹ Air Power Development Strategy 2016, Federal Ministry of Defence, Dicembre 2015;

¹⁰ Si veda il documento congiunto dei Ministri degli Esteri francese e tedesco "Un'Europa forte in un mondo di incertezze", https://www.auswaertiges-amt.de/EN/Europa/Aktuell/160624-BM-AM-FRA_ST.html

¹¹ La Dichiarazione di Bratislava, 16 settembre 2016, <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/09/pdf/160916-bratislava-declaration-and-roadmap/>