Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

ISSN: 2239-7302

ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE

EDUCatt

1

2011

Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

1

2011

Quaderni
del Dipartimento di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

Anno I - 1/2011
Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.06.2011

Direttore responsabile
Massimo de Leonardis

Comitato editoriale
Paolo Colombo, Massimo de Leonardis (Direttore), Ugo Draetta,
Vittorio Emanuele Parsi, Valeria Piacentini Fiorani

Segretario di redazione
Gianluca Pastori

I *Quaderni* sono liberamente scaricabili dall'area web agli indirizzi www.educatt/libri/QDSP e http://dipartimenti.unicatt.it/scienze_politiche_1830.html

È possibile ordinare la versione cartacea:
on line all'indirizzo www.educatt.it/libri; tramite fax allo 02.80.53.215 o via e-mail all'indirizzo librario.dsu@educatt.it (una copia € 15; abbonamento a quattro numeri € 40).

Modalità di pagamento:
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo - IBAN: IT 06 W 03309 03200 211609500166;
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Monte dei Paschi di Siena- IBAN: IT 08 D 01030 01637 0000001901668;
- bollettino postale intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica su cc. 17710203

© 2011 EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (*produzione*); librario.dsu@educatt.it (*distribuzione*)
web: *www.educatt.it/libri*

ISBN: 978-88-8311-852-4
ISSN: 2239-7302

In copertina: Martin Waldseemüller (1470 ca.-post 1522), *Mappa della terra*, 1507. Edito a Saint-Die, Lorena, attualmente alla Staatsbibliothek di Berlino - © Foto Scala Firenze
La mappa disegnata nel 1507 dal cartografo tedesco Martin Waldseemüller, la prima nella quale il Nuovo Continente scoperto da Cristoforo Colombo è denominato "America" e dichiarata nel 2005 dall'UNESCO "Memoria del mondo", è stata scelta come immagine caratterizzante dell'identità del Dipartimento, le cui aree scientifiche hanno tutte una forte dimensione internazionalistica.

Indice

I Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche
dell'Università Cattolica del Sacro Cuore.....5

Parte I
Atti del Convegno
L'evoluzione militare della NATO
alla luce del nuovo Concetto Strategico
Università Cattolica del Sacro Cuore – 7 aprile 2011

Presentazione del Direttore del Dipartimento
di Scienze Politiche.....11

Discorso introduttivo dell'Ambasciatore Claudio Bisogniero,
Segretario Generale Delegato della NATO 15

L'evoluzione storica dei Concetti Strategici della NATO 23
di Massimo de Leonardis

Le problematiche del nuovo Concetto Strategico 47
di Giancarlo Aragona

I rapporti tra NATO e Russia dal confronto al dialogo 53
di AntonGiulio de' Robertis

La riforma dei comandi militari della NATO 63
di Ferdinando Sanfelice di Monteforte

Le forze terrestri della NATO.....69
di Antonio Li Gobbi

Le forze navali della NATO 81
di Pier Paolo Ramoino

Le forze aeree della NATO.....91
di Maurizio Lodovisi

Il ruolo dell'Arma dei Carabinieri nelle operazioni all'estero 105
di Fabrizio Parrulli

La NATO: i suoi punti di forza e i suoi problemi.....113
di Carlo Cabigiosu

L'Alleanza Atlantica: le ragioni geopolitiche,
il nuovo Concetto Strategico, l'intervento in Libia 121
di Carlo Jean

Parte II
Miscellanea

NATO: The Management of Diversity.....139
di Federico Romero

L'immigrazione clandestina via mare: problematiche
giuridiche e operative 151
di Raimondo Pollastrini

The State and the Churches in Germany: A Story
of Competition and Conciliation 167
di Michael Germann

Gli Autori.....185

*Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica
del Sacro Cuore. Membri di prima afferenza* 189

L'evoluzione storica dei Concetti Strategici della NATO

di Massimo de Leonardis

I Concetti Strategici della NATO durante la Guerra Fredda

Durante la Guerra Fredda i *Concetti Strategici* della NATO (NSC) furono documenti segreti di carattere militare. I tre NSC approvati dopo la Guerra Fredda, nel 1991, 1999 e 2010, sono documenti completamente differenti dai precedenti. Preparati in aperte discussioni ed immediatamente pubblicati, essi non sono più piani militari strategici ma piuttosto analisi della situazione internazionale, dei rischi e delle sfide e del ruolo della NATO, che ha subito una profonda trasformazione. Tuttavia questi ultimi NSC sono integrati da documenti militari segreti, come la *Directive for Military Implementation of the Alliance's Strategic Concept* (MC 400/1), del dicembre 1991, e la *Guidance for the Military Implementation of the Alliance Strategy* (MC 400/2), del febbraio 2003.

Il senso della situazione strategica globale durante la Guerra Fredda è racchiuso in due affermazioni. Nel 1953 Robert Oppenheimer, il "padre" della bomba atomica, in riferimento ai due blocchi contrapposti affermò: «We may be likened to two scorpions in a bottle, each capable of killing the other, but only at the risk of his own life» [1]. Nel 1957 il Primo Ministro britannico Harold Macmillan disse al SACEUR Generale Lauris Norstad: «Le forze militari odierne non sono fatte per fare la guerra, ma per evitarla ... la guerra totale oggi non vuol dire altro che distruzione totale» [2].

Durante la Guerra Fredda, l'Alleanza mai fu chiamata a compiere operazioni belliche: fu sufficiente rimanesse per quarant'anni «vigilant and prepared», secondo la sintetica ed allusiva espressione utilizzata sul sito *web* della NATO, nella pagina ove si spiega che la sua

---

[1] Cit. in L. Freedman, *The Evolution of Nuclear Strategy*, 2nd ed., London, 1989, p. 94. Le citazioni in inglese, una delle due lingue ufficiali della NATO, sono state lasciate talvolta in originale.

[2] Cit. in B. Liddell Hart, *La prossima guerra*, tr. it., Milano, 1962, p. 86.

prima operazione militare avvenne nel 1994[3]. La NATO non sparò un colpo, ma salvò la libertà e la sicurezza dell'Occidente. Il primo SACEUR, il Generale Eisenhower, aveva appunto scelto per il suo Comando il motto *Vigilia Pretium Libertatis*.

Durante la Guerra Fredda, l'Alleanza Atlantica ebbe chiarezza ed unicità di obiettivo: difendere il territorio degli Stati membri dalla possibile aggressione dell'Unione Sovietica, che era il solo chiaro nemico, pur non essendo nominata nel *casus foederis* del trattato secondo la prassi diplomatica tradizionale. Per la NATO, quindi, il problema era rendere efficace e credibile la deterrenza.

Seppure in un quadro strategico stabile, l'Alleanza conobbe diverse evoluzioni. La più rilevante avvenne nei primi anni, trasformando l'Alleanza Atlantica a tutti gli effetti nella NATO. Fino alla guerra di Corea il Patto Atlantico era stato molto più un patto di garanzia politica, basato sul concetto di deterrenza, che un'alleanza militare integrata. Si riteneva, infatti, che l'URSS, pur avendone la capacità, non avesse l'intenzione di aggredire l'Europa occidentale e che la sola garanzia dell'intervento degli Stati Uniti (detentori del monopolio dell'arma atomica fino all'estate 1949) avrebbe dissuaso Mosca dall'attaccare. Le risorse economiche dell'Occidente potevano così essere dedicate alla ripresa economica e non al riarmo. Era una scommessa rischiosa, poiché i primi piani strategici dell'Alleanza davano per scontato che se, nonostante tutto, l'URSS avesse attaccato, avrebbe rapidamente conquistato tutta l'Europa occidentale (tranne l'insulare Gran Bretagna), che sarebbe stata successivamente liberata. Tutto ciò non era un segreto, tanto che l'*Economist* scrisse: «The Atlantic Pact ensures Western Europe's liberation from an invader but does not guarantee it against invasion»[4].

Già nella primavera 1950 si erano però manifestati per vari motivi dubbi sulla saggezza di tale strategia. Il possesso dell'arma atomica da parte dell'URSS avrebbe impedito di preparare dal territorio britannico una colossale invasione del continente sul modello dell'operazione *Overlord* durante la Seconda Guerra Mondiale. L'occupazione per alcuni anni dell'Europa occidentale da parte dell'URSS, con il sostegno dei vari partiti comunisti, avrebbe accresciuto la potenza di Mosca, rendendola un avversario difficile da sconfiggere.

---

[3] http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52060.htm#1949

[4] *Atlantic Pact*, in "The Economist", 19.3.1949, p. 498.

Lo scoppio, nel giugno 1950, della guerra di Corea, considerata una possibile prova generale di un attacco in Europa, indusse a trasformare l'Alleanza. Furono creati i comandi militari integrati, gli Stati Uniti aumentarono le loro truppe in Europa e fu affrontato il problema del riarmo della Germania Occidentale. Sul piano dell'organizzazione civile, nacquero la figura del Segretario Generale e il Consiglio Atlantico permanente. Entro la primavera del 1952 era sorta la NATO. Ha scritto uno dei massimi storici americani dell'Alleanza che solo dopo lo scoppio della guerra di Corea «il vago impegno di assistenza americana all'Europa occidentale in caso di attacco ... divenne una precisa garanzia di coinvolgimento americano»[5].

Due importanti documenti segnarono la storia "politica" della NATO: il rapporto dei "tre saggi" (il norvegese Halvard Lange, l'italiano Gaetano Martino, il canadese Lester Pearson) del 1956 ed il rapporto preparato nel 1967 dal belga Pierre Harmel. Entrambi i documenti dovevano fare il punto sul ruolo della NATO in nuove fasi della politica internazionale, rispettivamente la "prima distensione" seguita alla morte di Stalin e la "grande distensione" sviluppatasi dopo la crisi di Cuba. In particolare nei due documenti furono adombrate questioni – come quella di un ruolo "politico" della NATO e del "fuori area" – che diverranno centrali dopo il 1989, ma che al momento non ebbero sviluppi.

Il rapporto dei "tre saggi" mirava a rafforzare la «collaborazione non militare» tra i membri dell'Alleanza e dedicava un paragrafo al problema del "fuori area": «La NATO non deve dimenticare che l'influenza e gli interessi dei suoi membri non si limitano alla zona di applicazione del Trattato e che avvenimenti esterni a detta zona possono gravemente incidere sugli interessi collettivi della Comunità Atlantica», perciò «i Paesi membri dovrebbero dunque cercare anche di coordinare le loro politiche nelle altre parti del mondo»[6]. Ciò che

[5] L. Kaplan, *The United States and NATO. The Formative Years*, Lexington, KY, 1984, pp. 144-45; sulla fase dell'Alleanza Atlantica precedente alla guerra di Corea, cfr. M. de Leonardis, *Defence or Liberation of Europe. The Strategies of the West against a Soviet Attack (1947-1950)*, in E. Di Nolfo (ed.), *The Atlantic Pact Forty Years Later. A Historical Reappraisal*, Berlin-New York, 1991, pp. 176-206.

[6] *Rapporto del comitato dei tre sulla collaborazione non militare in seno alla NATO*, 13.12.1956, pubbl. in *NATO Documentazione*, V ed. it., Bruxelles, 1977, n. 32, p. 394.

era appena clamorosamente mancato nella crisi di Suez, che vide gli USA contrapporsi ai due maggiori membri europei dell'Alleanza.

Il problema del "fuori area" fu risollevato con forza dal Generale Charles de Gaulle, appena ritornato alla guida della Francia, in un importante *memorandum* del 17 settembre 1958 inviato al Presidente americano Dwight Eisenhower (ex SACEUR) ed al Primo Ministro britannico Harold Macmillan: «L'attuale organizzazione dell'Alleanza occidentale non risponde più alle condizioni necessarie di sicurezza, per quanto concerne l'insieme del mondo libero ... L'alleanza atlantica è stata concepita e realizzata in vista di un impiego eventuale che non corrisponde più alle realtà politiche e strategiche. Essendo il mondo quello che è, non si può considerare adatta al suo scopo un'organizzazione quale la NATO, che si limita alla sicurezza dell'Atlantico settentrionale, come se quello che avviene, ad esempio, in Medio Oriente o in Africa non fosse di immediato e diretto interesse per l'Europa»[7]. Anche Amintore Fanfani, più volte Presidente del Consiglio e Ministro degli Esteri italiano tra il 1958 e il 1968, invitò ripetutamente a rafforzare la consultazione politica preventiva all'interno della NATO sul "fuori area", in particolare il Mediterraneo ed il Medio Oriente; ignorare tale questione poteva portare «ad uno sgretolamento progressivo della nostra Alleanza»[8].

Nel suo rapporto del 1967, Harmel indicò come seconda funzione dell'Alleanza, oltre alla difesa del territorio degli Stati membri, «la ricerca di un progresso verso un più stabile sistema di rapporti in cui possano essere risolti i problemi politici fondamentali»[9] e ribadì che «la zona del Patto Atlantico non può essere considerata isolatamente dal resto del mondo. Crisi e conflitti che insorgono fuori della zona coperta dal Trattato possono infirmare la sicurezza o direttamente o modificando l'equilibrio globale»; però riguardo a tali situazioni «gli alleati, o quelli di loro desiderosi di farlo» avrebbero

---

[7] *Memorandum allegato a de Gaulle a Macmillan*, 17.9.1958, in *Documents Diplomatiques Français*, 1958, Tome II (1er Juillet-31 Décembre), Paris, 1993, pp. 376-77.

[8] Intervento al Consiglio Atlantico dell'11 maggio 1965, Archivio Fanfani, Senato della Repubblica, Roma, Sez. 1, Serie 5, Busta 37, Fasc. 1; cfr. M. de Leonardis, *L'Italia nella NATO*, in A. Giovagnoli-L. Tosi (a cura di), *Amintore Fanfani e la politica estera italiana*, Venezia, 2010, pp. 130-147.

[9] *Rapporto del Consiglio Atlantico sui futuri compiti dell'Alleanza*, 14.12.1967, n. 5, in *NATO Documentazione*, cit., p. 414.

potuto solo «consultarsi»[10], «senza alcun impegno ove le circostanze lo richiedessero»[11]. Parallelamente il Concetto Strategico della NATO dello stesso anno ammetteva: «Le forze di alcune nazioni della NATO possono aver bisogno di mantenere la flessibilità necessaria per consentire azioni atte a fronteggiare situazioni militari limitate al di fuori dell'area NATO specialmente alla sua periferia. Tale flessibilità dovrebbe essere armonizzata con l'esigenza di proteggere la NATO»[12].

Il vertice atlantico del 10 giugno 1982 a Bonn approvò un documento sulla difesa integrata della NATO ove si leggeva: «Considerando che avvenimenti al di fuori dell'area della NATO possono minacciare nostri interessi vitali, riaffermiamo la necessità di consultarci al fine di confrontare le nostre valutazioni ed identificare obiettivi comuni». Il successivo vertice di Parigi del 9-10 giugno 1983 ribadì tale concetto, aggiungendo: «Gli alleati riconoscono che eventi al di fuori dell'area del trattato possono coinvolgere i loro interessi comuni come membri dell'Alleanza. Se viene stabilito che i loro interessi comuni sono coinvolti, essi si impegneranno in tempestive consultazioni. Sufficienti capacità militari devono essere garantite nell'area del trattato per mantenere un adeguato schieramento difensivo. Singoli governi dei Paesi membri in grado di farlo si sforzeranno di appoggiare, su loro richiesta, nazioni sovrane la cui sicurezza ed indipendenza siano minacciate. Quegli alleati in posizione di facilitare lo spiegamento di forze fuori dell'area del Trattato possono farlo sulla base di una decisione nazionale». Dal punto di vista operativo, il "fuori area" resterà però *off limits* per la NATO fino al dopo Guerra Fredda, quando sarà interesse anche degli Stati Uniti superare quel tabù, da essi voluto inizialmente per limitare l'oggetto del loro impegno, poi negli anni Cinquanta per non legarsi le mani ed agire autonomamente nel resto del mondo. Durante la Guerra Fredda, la NATO restò quindi sempre «qualcosa di più di un'alleanza tradizionale ... in Europa e qualcosa di meno di un'alleanza tradizionale fuori di essa»[13].

---

[10] L'art. 4 del trattato nordatlantico afferma: «Le parti si consulteranno ogni qual volta, nell'opinione di una di esse, l'integrità territoriale, l'indipendenza politica o la sicurezza di una di esse siano minacciate».

[11] *Rapporto del Consiglio Atlantico sui futuri compiti dell'Alleanza*, cit., n. 15, p. 415.

[12] *Overall Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Treaty Organisation Area*, 22.9.1967, pubbl. in *NATO Strategy Documents 1949-1969*, ed. by G.W. Pedlow, [Bruxelles, 1997], n. 31, p. 366.

[13] A. Colombo, *Solitudine dell'Occidente*, Milano, 1994, p. 140. Cfr. D. Stuart-W. Tow, *The Limits of Alliance: NATO out-of-area problems since 1949*, Baltimore, MD, 1990.

L'impatto all'epoca del rapporto dei "tre saggi" e del rapporto Harmel non va quindi sopravvalutato, poiché la Guerra Fredda ebbe nel complesso una sua continuità e stabilità di fondo, la cui essenza stava, a partire dalla metà degli anni Cinquanta, nell'equilibrio del terrore, la *mutual assured destruction* (MAD!): un'eventuale guerra calda avrebbe procurato un disastro di proporzioni incalcolabili. Le armi nucleari esistevano, ma non dovevano essere usate; la «strategia di dissuasione», consisteva «nel non-impiego delle armi [nucleari] grazie allo sfruttamento assennato dell'esistenza delle armi stesse» ed il problema era di ridare «credibilità ad una minaccia che tutti sanno essere divenuta irreale»[14]. Per la NATO la scelta una strategia militare credibile essa assai più importante del suo ruolo "politico".

Da questo punto di vista si ebbero tre momenti fondamentali, nel 1952, 1957 e 1967. Nel febbraio 1952 il Consiglio Atlantico di Lisbona decise un forte riarmo convenzionale della NATO, che avrebbe dovuto dotarsi di forze tali da bloccare l'invasione sovietica, quantificate in 96 divisioni e 9.000 aerei (più naturalmente ingenti forze navali) pronte al combattimento entro un mese dallo scoppio della guerra. Tale programma di riarmo fu però presto giudicato troppo oneroso e nel maggio 1957 il Consiglio Atlantico adottò ufficialmente il NSC che prevedeva, in caso di attacco sovietico anche solo convenzionale, il ricorso alla «rappresaglia massiccia ed immediata» di tipo nucleare[15]. Tale strategia aveva il vantaggio di ridurre i costi militari e dava all'Europa una ferma garanzia sulla credibilità dello scudo atomico americano. Allo stesso tempo esponeva gli europei alla minaccia del *second strike* atomico dell'URSS, il cui potenziale nucleare non sarebbe stato interamente eliminato dal *first strike* americano.

All'epoca dell'adozione della strategia della «rappresaglia massiccia e immediata» gli Stati Uniti si ritenevano immuni da tale pericolo, poiché l'URSS non disponeva ancora della capacità di portare un attacco atomico sul loro territorio. Tuttavia, già pochi mesi dopo l'URSS sperimentò sul Pacifico il suo primo missile intercontinentale e lanciò in orbita il suo primo satellite artificiale, lo *Sputnik*. Iniziò

---

[14] A. Beaufre, *Difesa della bomba atomica*, tr. it., Milano, 1965, pp. 22 e 194; Id., *The sharing of nuclear responsibilities: a problem in need of solution*, in "International Affairs", July 1965, p. 416.

[15] *Overall Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Treaty Organization Area*, pubbl. in *NATO Strategy Documents 1949-1969*, cit., pp. 281-313 (289-90).

quindi un lungo e tormentato processo che portò nel dicembre 1967 all'adozione di un nuovo NSC basato sulla «risposta flessibile e controllata», che puntava ad "alzare la soglia nucleare", mantenendo un eventuale conflitto al livello convenzionale. Tale nuova strategia aveva il vantaggio di evitare l'olocausto nucleare, ma minava la credibilità dello scudo atomico americano, perché, come il Generale de Gaulle disse all'ambasciatore americano a Parigi, «nessuno potrebbe "aspettarsi" che gli Stati Uniti rischino le loro città usando le armi nucleari strategiche» in difesa dell'Europa. Inoltre si richiedeva un consistente aumento delle forze convenzionali per avere una ragionevole speranza di poter resistere a un attacco del Patto di Varsavia.

Il NCS del 1967, che rimase in vigore fino al 1991, aveva dei margini di ambiguità, ad esempio sull'uso delle armi nucleari tattiche; secondo un autorevole studioso esso comportava «un'inadeguata difesa convenzionale sostenuta da una garanzia nucleare non credibile»[16]. In una fase di rinnovato inasprimento della Guerra Fredda, nel dicembre 1979 la NATO adottò la doppia decisione di ammodernare il proprio arsenale nucleare di teatro, gli "euromissili", per rispondere all'analoga decisione già presa dall'URSS, che alterava l'equilibrio nucleare in Europa, offrendo allo stesso tempo a Mosca di negoziare. Il SACEUR, per rassicurare gli Alleati europei, mise a punto nel 1982 un piano di rinforzo rapido, per far giungere tempestivamente le forze americane da oltre oceano al primo manifestarsi di una crisi. Nel novembre 1984 la NATO inoltre approvò la strategia detta *Follow On Forces Attack* (FOFA), attacco alle forze sovietiche di seconda schiera, dislocate in profondità nei Paesi dell'Europa Orientale e nella parte occidentale dell'URSS.

Durante la Guerra Fredda non mancarono i dissensi tra europei e americani. Henry Kissinger, Segretario di Stato americano, nel 1973 affermò di stare arrivando a conclusioni «malinconiche» riguardo all'Alleanza Atlantica, capace di unità solo «sull'unica cosa che è meno probabile avvenga: un attacco militare all'Europa

[16] J.M. Legge, *Theater Nuclear Weapons and the NATO Strategy of Flexible Response*, Santa Monica, CA, 1983, p. 39 (o «as much a political compromise as a military strategy», secondo una versione successiva [G.F. Treverton, *Theatre Nuclear Forces: Military Logic and Political Purpose*, in J.D. Boutwell-P. Doty-G.F. Treverton (eds.), *The Nuclear Confrontation in Europe*, London-Sidney-Dover, MA, 1985, p. 97]).

occidentale»[17]. Tale pericolo, sia pure "improbabile", impedì però che i contrasti superassero il limite di guardia, anche perché la politica estera era ancora condotta con maggiore riservatezza. Se il pericolo era "improbabile" ciò si doveva comunque proprio all'effetto deterrente dell'esistenza della NATO.

Non è questa la sede per valutare in dettaglio i rapporti di forze tra NATO e Patto di Varsavia né per speculare sull'andamento di una terza guerra mondiale mai scoppiata[18]. Non sappiamo come e, forse, se la NATO l'avrebbe vinta: è però certo che contribuì ad impedirne lo scoppio.

La NATO dopo la Guerra Fredda

Vinta la Guerra Fredda senza sparare un colpo, la NATO si trovò priva di un nemico univoco e preciso, al quale si sostituirono rischi complessi, molteplici e difficilmente valutabili. Per la verità, nel febbraio 1995 il Segretario Generale Willy Claes individuò nell'Islam più estremista il nuovo maggiore pericolo per l'Occidente dopo la caduta del comunismo: «Il fondamentalismo islamico era ora una minaccia per l'Alleanza altrettanto grande di quella che era stato il comunismo». Claes non era certo l'unico a pensarla in quel modo e il suo pensiero era coerente con lo schema dello «scontro di civiltà» proposto da Samuel Huntington; della stessa opinione era, ad esempio, il famoso politologo Lord Dahrendorf: «L'avanzata dell'Islam è la questione più importante che il mondo deve affrontare dopo la caduta del comunismo». Claes fu però costretto a una rapida smentita così concepita: «Il fondamentalismo religioso, islamico o di altro tipo, non riguarda la NATO. Le cose che preoccupano la NATO sono l'instabilità e le minacce alla sicurezza regionale, compresa la proliferazione delle armi. La NATO non ha alcuna disputa con l'Islam»[19].

---

[17] National Archives – Londra, FCO 93/295. *Ceasefires in ME War*. E 371. NFW 10/16 part A. October 25, 1973. *Telegram from Cromer to FCO*. Devo tale citazione a un articolo del quale, essendone *referee* anonimo in vista della pubblicazione, ignoro l'Autore.

[18] Sulla quale un ex comandante britannico della NATO scrisse due saggi di fantastoria militare: J. Hackett, *La terza guerra mondiale* e *La terza guerra mondiale*, parte II, Milano, 1979 e 1984.

[19] Cfr. W. Claes, *NATO's Agenda for a New European Order*, in "Financial Times", 23.2.1995; l'intervista a Claes in *Corriere della Sera*, 15.2.1995, p. 7; per la

A differenza di non pochi studiosi che specularono sulla possibilità di sopravvivenza dell'Alleanza Atlantica, che aveva apparentemente perso la sua ragion d'essere, nessun governo né forza politica degna di rilievo in alcun Paese membro mise mai seriamente in discussione l'esistenza della NATO. Per sopravvivere però la NATO doveva trasformarsi: darsi nuovi compiti, ampliare il suo raggio d'azione, allargarsi e riequilibrare (o almeno dichiarare di volerlo fare) i propri rapporti interni tra europei e statunitensi. Durante la Guerra Fredda la NATO poteva contentarsi di esistere, ora doveva agire: il 28 febbraio 1994 in Bosnia, per la prima volta nella sua storia, la NATO aprì il fuoco, in uno scontro aereo con l'aviazione serba. La trasformazione avvenne gradualmente, non senza difficoltà e rimase incompiuta. Tale percorso è stato descritto ampiamente in innumerevoli saggi[20] e qui si ricorderanno solo i punti fondamentali utili per comprendere gli sviluppi futuri.

La ragione di fondo della sopravvivenza della NATO è che essa incarna il legame transatlantico tra Europa e Stati Uniti, descritto dal Presidente George Bush Sr. come «Commonwealth della libertà». Al richiamo, non privo di retorica, ai valori comuni andava affiancata la considerazione di tipo strategico che «per buona parte di questo secolo gli Stati Uniti hanno ritenuto di vitale interesse impedire a qualsiasi potenza ostile o gruppo di potenze il dominio sulla massa eurasiatica», come scriveva nel 1990 sempre il Presidente George Bush[21]. Sia la sua amministrazione sia quella successiva di Bill Clinton si caratterizzarono per la volontà di continuare a esercitare un ruolo primario (per i critici, egemonico) in Europa, attraverso il controllo e il rilancio della NATO. Certamente, venute meno le ragioni che imponevano a europei e americani di andare comunque d'accordo, emerse negli anni Novanta un crescente divario politico, culturale e di visione strategica tra le due sponde dell'Atlantico, sul quale vi è appunto un'abbondante letteratura.

---

conferenza stampa del 17.2.1995, cfr. V. Sanguineti, *La NATO e l'Islam*, in "Affari Esteri", Autunno 1995, pp. 820-32.

[20] Cfr. le bibliografie in M. de Leonardis, *Europa Stati Uniti: un Atlantico più largo?*, Milano, 2001, Id., *Alla ricerca della rotta transatlantica: le relazioni tra Europa e Stati Uniti dopo l'11 settembre 2001*, Roma, 2008 e Id. *La NATO tra globalizzazione e perdita di centralità*, Roma, 2009, all'indirizzo Internet http://www.difesa.it/backoffice/upload/allegati/2010/%7B34B5D423-1EAC-4504-A6284F1DBB855117%7D.pdf

[21] *National Security Strategy of the United States*, Washington, D.C., March 1990, p. 1.

Il vertice di Roma del 7 e 8 novembre 1991 dei Capi di Stato e di Governo approvò il nuovo NSC e una "Dichiarazione di Roma sulla pace e la cooperazione"[22]. Il NSC analizzava innanzi tutto, nella Parte I, il *Contesto Strategico* «radicalmente mutato». «Invece di risultare da una minaccia predominante, i rischi alla sicurezza degli Alleati che ancora sussistono si presentano ormai sotto forme complesse e provengono da molteplici direzioni, il che li rende difficili da prevedere e da valutare...».

Il banco di prova per la nuova rilevanza della NATO fu offerto dalla dissoluzione della Jugoslavia e in particolare dal conflitto in Bosnia-Erzegovina, nel quale stavano fallendo le iniziative dell'UE e dell'ONU e che era un esempio classico dei nuovi rischi per la sicurezza descritti nel NSC del 1991. L'intervento in Bosnia-Erzegovina andava chiaramente al di là dell'unico *casus foederis* previsto dall'art. 5 del Trattato di Washington. Era giunto il momento di cominciare a sviluppare le potenzialità dell'Alleanza Atlantica che, come si è visto nel paragrafo precedente, durante la Guerra Fredda erano state solo timidamente adombrate.

L'intervento in Bosnia aveva costituito il banco di prova del nuovo ruolo della NATO nel *peacekeeping* (o meglio *peace enforcement*). Quello in Kosovo, come dichiarò il Segretario di Stato americano Madeleine Albright, rappresentava «per la NATO un test per il suo ruolo nel XXI secolo»[23], per nuovi possibili compiti nel quadro della «ingerenza umanitaria».

Il NSC del 1999 riprese in larga misura le linee guida del precedente documento del 1991. La NATO doveva garantire «non solo la difesa dei propri membri», ma anche contribuire «alla pace e alla stabilità» «dell'area euro-atlantica» (par. 6), «a sostegno dei valori e degli interessi» condivisi (par. 27). Rispetto al documento del 1991 il riferimento a «violazioni dei diritti umani e la dissoluzione degli Stati» sembrava essere la novità principale maturata. Un'altra variazione, significativa alla luce degli sviluppi futuri ma non certo esempio di grande preveggenza, era costituita dal fatto che gli «atti di terrorismo», pur rimanendo nella lista degli «altri rischi», meno rilevanti, erano passati in essa dall'ultimo al primo posto.

---

[22] Pubbl. in *Rivista della NATO*, Dicembre 1991, *Documentazione*, pp. 19-32. Tutti i documenti ufficiali sono comunque reperibili sul sito *web* della NATO.

[23] *Remarks by Secretary of State Madeleine K. Albright, National Issues Forum: A New NATO for a New Century*, 6.4.1999.

Il Segretario Generale Javier Solana definì il vertice di Washington dell'aprile 1999 come «un momento di transizione dell'Alleanza dalla pura difesa collettiva dei suoi membri alla garanzia della sicurezza in Europa e dei valori democratici dentro e fuori i propri confini», precisando però: «la NATO è, e continua ad essere, un'organizzazione regionale. Non siamo i guardiani del mondo»[24]. I portavoce dell'Alleanza sottolinearono che «l'eccezione del Kosovo» non era stata «istituzionalizzata come regola».

Al volgere del nuovo secolo, la NATO si era trasformata da alleanza difensiva contro l'URSS in organizzazione internazionale che mirava ad affrontare una gamma ampia di minacce, nelle sue diverse articolazioni (comprendendo quindi la PfP e il *Dialogo Mediterraneo*) estendeva la sua influenza su quattro continenti, America, Europa, Asia e Africa settentrionale, aveva parzialmente riformato la sua struttura militare e aveva avviato un processo di rafforzamento dell'Identità Europea di Sicurezza e Difesa (ESDI). Nel complesso la NATO, in concorrenza con l'UE, aveva acquisito un nuovo ruolo politico come garante della stabilità, della riconciliazione e della democrazia in Europa, nonché della continuazione del legame transatlantico oltre lo scenario strategico che lo aveva reso necessario. Un ruolo che sviluppava quanto la NATO aveva già fatto implicitamente durante la Guerra Fredda, fornendo la cornice di sicurezza per la riconciliazione franco-tedesca.

Non mancavano però già allora pesanti interrogativi. Uno storico americano, in occasione del cinquantenario dell'Alleanza, formulò un'osservazione che si sarebbe rivelata significativa alla luce degli avvenimenti successivi: «Se gli americani cominciassero a percepire la NATO come una camicia di forza che impedisce di agire, o se gli europei la vedessero come un modo per invischiarli in politiche statunitensi sgradite, la NATO stessa diverrebbe una fonte di divergenza piuttosto che di collaborazione»[25].

Le due operazioni militari della NATO negli anni Novanta, in Bosnia e Kosovo, definirono in pratica la questione dell'*out of area*, limitandola per il momento ai confini prossimi dell'Alleanza. Dietro l'apparente prova di coesione fornita in Kosovo, si celavano

---

[24] Intervista a Solana, in *Corriere della Sera*, 11.9.1999, p. 2.

[25] D.P. Calleo, *What is the Rightful Role of the United States in Europe?*, in S. Eisenhower (ed.), *NATO at Fifty. Perspectives on the Future of the Atlantic Alliance*, Washington, DC, 1999, p. 188.

gravi contrasti, tanto da far scrivere, con esagerazione giornalistica, che tra Europa e Stati Uniti era avvenuto «lo scoppio della seconda Guerra Fredda»[26]. Il conflitto evidenziò il grande divario militare tra gli Stati Uniti e i loro alleati (a parte i britannici), portando a un *decoupling* virtuale della sicurezza europea da quella americana. Gli europei ebbero la sensazione di essere stati forzati a prendere le armi in una guerra preparata a tavolino da Washington anche come test della fedeltà degli alleati e videro una campagna aerea troppo dominata dagli americani, un'esagerata dipendenza dall'alta tecnologia e un'enfasi sulla protezione della forza invece che sul controllo e il pattugliamento attivo del territorio. Washington trasse invece dal conflitto la lezione di eccessive interferenze degli europei nella condotta delle operazioni a fronte di una loro scarsa efficienza operativa[27].

Gli anni Novanta si erano aperti con le speranze di "nuovo ordine mondiale"; proseguirono e si conclusero, nonostante le amare delusioni in Somalia, in Jugoslavia e molte altre regioni del mondo, con la guerra nel Kosovo in nome dei "diritti umani", preludio auspicato di un generale trionfo della giustizia internazionale. L'uso della forza militare sembrava consentito solo in operazioni che comunque contenessero il prefisso *peace*[28], o in "guerre umanitarie" fortemente venate di ambiguità: i militari diventavano un po' poliziotti, assistenti sociali, operatori sanitari. Le due operazioni militari della NATO causarono perdite insignificanti all'Alleanza e durarono poche settimane o mesi, senza impiego di truppe di terra. In tale clima di "buonismo" internazionale, le divergenze transatlantiche, pur profonde, non esplosero drammaticamente.

L'esperienza del Kosovo fu comunque alla base degli sviluppi successivi: la volontà dell'UE di progredire più rapidamente nel campo della politica estera e di sicurezza comune, facendole compiere un salto

---

[26] *Europe and America. Weathering the storm*, in "The Economist", 9.9.2000, p. 23.

[27] Cfr. L. Kaplan, *NATO Divided NATO United: The Evolution of an Alliance*, London, 2004, pp. 127-31; P. van Ham, *Le difficoltà aumentano*, in "Rivista della NATO", Autunno 2005; F. Bozo, *The Effect of Kosovo and the Danger of Decoupling*, in J. Howorth-J. Keeler (eds.), *Defending Europe: the EU, NATO and the quest for European autonomy,* New York, 2003, pp.61-78; M. Reichard, *The EU-NATO Relationship. A Legal and Political Perspective*, Aldershot, 2006, pp. 56-57; A. Colombo (a cura di), *L'Occidente diviso. La politica e le armi*, Milano, 2004, p. 23.

[28] *Peacekeeping, peace-enforcement, peacemaking*, ora sostituite quasi sempre dall'espressione *Crisis Response Operations* (CRO).

di qualità, e la scelta di Washington di agire in Afghanistan prescindendo dalla stessa NATO. Se si potevano accettare le interferenze degli europei in un conflitto come quello del Kosovo, che non coinvolgeva gli interessi vitali di Washington, ciò appariva inammissibile, oltre che militarmente inutile, in operazioni belliche di ben più ampia portata, che riguardavano direttamente la sicurezza degli Stati Uniti: «Il refrain unilateralista è accattivante: alla fine i conti veri è meglio regolarseli da soli. Se gli alleati seguiranno bene. Altrimenti meglio»[29]. La NATO fu profondamente influenzata dalla guerra del Kosovo: un rapporto dell'Assemblea Parlamentare della NATO sostiene che «praticamente tutto ciò che è stato detto sui ruoli e la missione della NATO dovrà prima o poi essere riesaminato alla luce di questo evento»[30].

Le operazioni militari della NATO negli anni Novanta erano avvenute senza chiamare in causa l'art. 5, il *casus foederis* del Trattato Nordatlantico (nonché senza un mandato preventivo dell'ONU). Il 12 settembre 2001 il Consiglio Atlantico dichiarò invece che, in presenza di prove che l'attacco terroristico agli Stati Uniti era stato diretto dall'estero, l'art. 5 del Patto sarebbe entrato in vigore. Il 2 ottobre, dopo che la delegazione americana al Consiglio Atlantico aveva presentato le prove che gli attacchi erano opera della rete terroristica di al-Qaida, operante sotto la protezione del regime afgano dei talebani, il Segretario Generale della NATO Lord Robertson confermò che il *casus foederis* era scattato, per la prima volta nella storia dell'Alleanza[31]. Contrariamente a quanto era stato prevedibile durante la Guerra Fredda, la NATO accorreva in soccorso degli Stati Uniti e non dell'Europa Occidentale.

In attuazione di ciò, il 4 ottobre la NATO decise di adottare otto specifiche misure, tra le quali lo spiegamento di STANAVFORMED nel Mediterraneo orientale in funzione antiterroristica (operazione *Active Endeavour*, tuttora in corso) e, come richiesto da Washington,

---

[29] L. Caracciolo, *La partita finale contro Milosevic*, in "La Repubblica", 19.9.2000, p. 14; cfr. R. Menotti, *La "nuova NATO" non piace al Congresso* e T. Galen Carpenter, *Agli Stati Uniti quest'alleanza non serve più*, in AA.VV., *A che ci serve la NATO*, "Limes. Rivista Italiana di Geopolitica", n. 4/1999, pp. 127-41, 143-49.

[30] J. Hoekema (Rapporteur), *NATO policy and NATO strategy in light of the Kosovo conflict*, Defence and Security Committee of the NATO Parliamentary Assembly, Report AS252DSC-E, 6 Oct. 1999, para. 5.

[31] Così avvenne anche per il Trattato interamericano di sicurezza di Rio del 1947 e per l'ANZUS, il Trattato di sicurezza fra Stati Uniti, Australia e Nuova Zelanda del 1951.

il trasferimento sulla costa orientale degli Stati Uniti di cinque aerei AWACS in dotazione all'Alleanza Atlantica, in modo da permettere a quelli americani di essere schierati altrove (operazione *Eagle Assist*)[32]. L'inizio dell'operazione principale della NATO in conseguenza degli attacchi terroristici tardò tuttavia fino all'agosto 2003 quando, con mandato dell'ONU e senza attivazione dell'art. 5 del Trattato Nordatlantico, partì la *International Security Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan, che di fatto abolì il limite della distanza per le operazioni *out of area*.

Prima di arrivare però alla costituzione di ISAF la NATO e le relazioni transatlantiche avevano attraversato uno dei periodi più difficili della loro storia, le cui vicende possono essere qui solo sommariamente ricordate, sempre come premessa per l'analisi delle prospettive presenti e future.

Nella fase delle *major combat operations* in Afghanistan, gli americani ritennero fondamentale solo l'aiuto del loro tradizionale scudiero britannico, dotato della maggiore capacità di proiezione di forze operative, oltre che dei gruppi locali anti-talebani (l'Alleanza del nord). Altri tre Paesi della NATO, Germania, Danimarca e Australia, inviarono forze speciali. Il 7 novembre 2001 il Segretario alla Difesa americano Donald Rumsfeld coniò la formula destinata a diventare famosa: «Le guerre ... non dovrebbero essere combattute da comitati. La missione deve determinare la coalizione, e la coalizione non deve determinare la missione. Altrimenti la missione verrà al minimo comune denominatore e non possiamo permettercelo»[33]. La "NATO in quanto tale" fu quindi esclusa dall'operazione *Enduring Freedom*.

---

[32] Le altre misure erano il rafforzamento della cooperazione nel campo dell'*intelligence*, l'assistenza agli Stati, anche non membri della NATO, che rischiassero attacchi di rappresaglia per il loro impegno contro il terrorismo, il rafforzamento di particolari risorse necessarie alle operazioni anti-terrorismo, la concessione di diritti di sorvolo notturno agli aerei militari americani e di altri alleati impegnati in operazioni contro il terrorismo, l'accesso a porti e aeroporti, anche per rifornimento, per le stesse operazioni (M. Reichard, *The EU-NATO relationship*, cit., pp. 187-88).

[33] Cit. in D. Yost, *Transatlantic relations and peace in Europe*, in "International Affairs", Vol. 78 (2002), n. 2, p. 298. «Dopo l'11 settembre, quando gli europei hanno offerto le loro magre risorse per combattere in Afghanistan, l'America ha opposto resistenza, temendo che la collaborazione fosse uno stratagemma per legarle le mani ... Bush e i suoi collaboratori hanno intravisto una trappola anziché un dono del cielo» (R. Kagan, *Paradiso e potere. America ed Europa nel nuovo ordine mondiale*, tr. it., Milano, 2003, p. 115).

Il modello della *coalition of the willing* prevalse sull'organizzazione atlantica, la strategia delle coalizioni su quella delle alleanze permanenti, in coerenza con la tradizione americana più antica. Già Kissinger, commentando nel 1956 le vicende della guerra di Corea, aveva scritto: «Le alleanze o aggiungono poco alla nostra capacità bellica o non sono il riflesso di un obiettivo comune, oppure presentano entrambi gli aspetti ... gli sforzi per ottenere l'approvazione di tutti i nostri alleati prima di ogni nostra mossa non porterà a un'azione comune ma all'inazione ... Dobbiamo riservarci il diritto di agire da soli, o assieme ad un gruppo di Potenze su base regionale, qualora i nostri interessi strategici lo richiedano»[34]. Nel 1967, proprio durante le consultazioni per la stesura del Rapporto Harmel, Eugene Rostow, Sottosegretario di Stato americano per gli affari politici, aveva chiaramente indicato l'eventualità di costituire, all'interno della NATO, «gruppi limitati di Paesi ispirati da un senso di "impegno" e dalla condivisione di uno scopo comune riguardo ad aree al di fuori di quella del Trattato», escludendo un impegno della NATO in quanto tale[35].

Mentre i primi mesi del 2003 videro il culmine della frattura tra le due sponde dell'Atlantico, il periodo successivo vide emergere se non una piena ricomposizione, quanto meno una tregua, favorita sul versante europeo dalla scomparsa dalla scena politica dei due *leader*, Chirac e Schröder, che più si erano scontrati con Bush, sostituiti da altri più pragmatici e filo-americani, Nicholas Sarkozy e Angela Merkel, mentre anche negli Stati Uniti lasciarono i loro incarichi i personaggi che più si erano distinti nella polemica con gli europei e avevano cavalcato a fondo l'unilateralismo: Rumsfeld e Wolfowitz.

La tregua nelle polemiche, oltre che dal cambiamento di uomini, dipendeva innanzi tutto dalla debolezza sia della presidenza americana sia dell'Unione Europea. Nonostante la chiara vittoria alle presidenziali del novembre 2004, l'amministrazione Bush dovette temperare il suo unilateralismo di fronte alle difficoltà in Afghanistan e in Iraq e poi alla sconfitta dei repubblicani nelle elezioni legislative del novembre 2006. L'Unione Europea conobbe un lungo periodo di

---

[34] H. Kissinger, *Reflections on American Diplomacy*, in "Foreign Affairs", Ottobre 1956, pp. 50-51.

[35] Cfr. il verbale della colazione di lavoro tra Rostow, altri funzionari del Dipartimento di Stato e il gruppo di lavoro della NATO per la stesura del rapporto, Washington, 5.6.1967 (disponibile all'indirizzo Internet http://www.php.isn.ethz.ch/collections/colltopic.cfm?lng=en&id=20655&navinfo=15713).

incertezza, dopo la bocciatura della "costituzione europea" nei referendum in Francia e Olanda, almeno fino al vertice di Lisbona dell'ottobre 2007, che ha approvato una versione meno ambiziosa del trattato costituzionale.

Il 2 giugno 2003 il Consiglio Atlantico deliberò di fornire assistenza, logistica e di altro genere, alla Polonia, che aveva assunto il comando della regione centro-meridionale in Iraq. Il 28 giugno 2004 il vertice di Istanbul deliberò l'istituzione di una *NATO Training Implementation Mission-Iraq*, poi ribattezzata *NATO Training Mission-Iraq* per l'addestramento, *in loco* o all'estero, delle forze di sicurezza irachene. A essa contribuiscono tutti i membri della NATO, dei quali sedici (compresa l'Italia) mantenendo in Iraq un totale di 300 uomini, gli altri (tra i quali Francia e Germania) solo con sostegno finanziario e donazione di equipaggiamenti. Nel settembre 2004 la NATO decise inoltre di sponsorizzare la costituzione in Iraq di una *National Defence University*, operativa a Bagdad[36].

Ben più ampio e diretto è l'impegno in Afghanistan della NATO, che il 9 agosto 2003 assunse il comando della *International Security Assistance Force* (ISAF), la più importante delle missioni dell'Alleanza, che vedeva così rivalutato dagli americani il suo ruolo: rifiutata la *war by committee*, Washington dovette accettare una *stabilization* concordata con gli Alleati. Se nell'autunno 2002 al Quartiere Generale di Bruxelles i funzionari della NATO manifestavano chiaramente il loro senso di incertezza sul ruolo che Washington riservava all'organizzazione, nella primavera 2007 si poteva sentire l'affermazione che «la NATO interessa *nuovamente* agli Stati Uniti»[37]. In un suo intervento, l'Assistente Segretario di Stato americano agli affari europei ed euro-asiatici Daniel Fried ammise che «specialmente durante il primo mandato di Bush», «molti europei ritenevano che gli Stati Uniti non avessero sufficiente considerazione per la NATO come istituzione ... considerata ... come una scatola degli attrezzi». Egli non negava esplicitamente il fatto, ma invitava ad analizzare i discorsi dell'amministrazione durante il secondo mandato, nei quali «il numero di volte

[36] Cfr. sul sito *web* della NATO le pagine *NATO and the 2003 campaign against Iraq* e *NATO Iraq*.

[37] Affermazioni raccolte dall'Autore. Il «nuovamente» risale certamente a prima di quando la frase fu ascoltata.

che la "*coalition of the willing*" è menzionata cala quasi a zero. È tutta "NATO"»[38].

Proprio nel pieno della crisi transatlantica si era poi assistito a un importante sviluppo nell'istituzionalizzazione di rapporti più organici tra NATO ed UE, fondato sullo scambio di lettere, il 17 marzo 2003, tra il Segretario Generale della NATO e l'Alto Rappresentante per la PESC, base del pacchetto di accordi denominato *Berlin Plus*.

«Tutto quanto cerchiamo di ottenere nel mondo richiede che l'America e l'Europa restino stretti partner»[39], dichiarava nel febbraio 2005 il neo-Segretario di Stato Condoleezza Rice e alla fine dell'anno il Vice-Segretario di Stato americano agli affari politici Nicholas Burns, ex rappresentante permanente presso il Consiglio Atlantico, constatava già un miglioramento delle relazioni transatlantiche[40].

Il NSC del 2010: il Comprehensive Approach e i rapporti con l'ONU e la UE

Nel novembre 2009 il Segretario Generale della NATO Anders Fogh Rasmussen riassunse così il modo in cui la maggioranza vedeva il problema della sicurezza durante la Guerra Fredda: «NATO does war [in realtà la NATO prevenne la guerra, n.d.a.]. The United Nations does peace. The European Union dishes out cash. The NGOs, do their own thing. And none of them needs the others, or needs to cooperate together»[41]. Tale approccio è cambiato alla luce del tipo di conflitti del post-Guerra Fredda, che richiede il cosiddetto *comprehensive approach*.

Il NSC del 2010[42] è un documento molto più breve di quelli del 1991 e del 1999 (meno della metà), e si concentra sui compiti della

---

[38] Daniel Fried, Assistant Secretary for European and Eurasian Affairs, *NATO/Riga Summit Issues*, Roundtable With European Journalists, Washington, 4.10.2006, all'indirizzo Internet www.state.gov/p/eur/rt/nato/ c2771.htm.

[39] Cit. in J. Baylis-J. Roper, *The United States and Europe: Beyond the Neo-Conservative Divide?*, London-New York, 2006, p. 115.

[40] R.N. Burns, *Remarks at the European Institute Annual Gala Dinner*, Washington, 15.12.2005, all'indirizzo Internet www.state.gov/p/us/rm/2005/.

[41] http://www.nato.int/cps/en/SID-A4945685-24987B42/natolive/opinions_59235.htm?selectedLocale=en.

[42] *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon*, all'indirizzo Internet http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm.

NATO, invece di fare una lunga lista di scenari, rischi e sfide, destinata a divenire presto obsoleta. Nella *Premessa* esso «commits the Alliance to prevent crises, manage conflicts and stabilize post-conflict situations, including by working more closely with our international partners, most importantly the United Nations and the European Union». Al § 4b affronta la questione del *crisis management*, affermando che «NATO has a unique and robust set of political and military capabilities to address the full spectrum of crises – before, during and after conflicts. NATO will actively employ an appropriate mix of those political and military tools to help manage developing crises that have the potential to affect Alliance security, before they escalate into conflicts; to stop ongoing conflicts where they affect Alliance security; and to help consolidate stability in post-conflict situations where that contributes to Euro-Atlantic security». Il § 4c, parlando della *cooperative security*, afferma che «The Alliance is affected by, and can affect, political and security developments beyond its borders. The Alliance will engage actively to enhance international security, through partnership with relevant countries and other international organisations».

Affrontando il tema della *Security through crisis management*, il § 21 afferma: «The lessons learned from NATO operations, in particular in Afghanistan and the Western Balkans, make it clear that a comprehensive political, civilian and military approach is necessary for effective crisis management. The Alliance will engage actively with other international actors before, during and after crises». In particolare la NATO è «prepared to develop political dialogue and practical cooperation with any nations and relevant organisations across the globe» that share our interest in peaceful international relations» (§ 30 della sezione *Promoting International Security through Cooperation*). Il § 31 cita la «Cooperation between NATO and the United Nations». Il § 32 definisce la EU «a unique and essential partner for NATO», ricordando che «the two organisations share a majority of members, and all members of both organisations share common values»; esse devono quindi «cooperate more fully in capability development, to minimise duplication and maximise cost-effectiveness».

Viste queste affermazioni del NSC, occorre considerarne il *background* operativo che le determina. In maniera limitata lo *State building* iniziò a essere collegato alle operazioni militari durante la Seconda Guerra Mondiale, in Germania, Italia e Giappone. In questi

Paesi nemici conquistati lo scopo dell'occupazione militare anglo-americana era di eliminare la struttura di governo autoritaria o totalitaria e porre le basi per la transizione verso un diverso ordine politico interno democratico, premessa a sua volta di un diverso sistema internazionale. Vi era una difficile coesistenza di necessità militari e di esigenze politico-amministrative, particolarmente in un Paese come l'Italia, dove il fronte si spostò lentamente verso nord dal settembre 1943 al maggio 1945. Durante la Seconda Guerra Mondiale vi era il vantaggio che nei territori conquistati non vi furono attività di guerriglia o di sabotaggio, diversamente da oggi in Iraq e Afghanistan.

Oggi la linea divisoria tra guerra e pace è sfocata. In Iraq e Afghanistan diventa quindi pressante la necessità di conciliare le operazioni militari contro la guerriglia con le attività di ricostruzione del Paese nel senso più ampio. È la c.d. *Three block war*, che prevede, nella medesima area, la possibilità di «condurre azioni di combattimento contro focolai di residui di forze avversarie o per contrastare attività terroristiche; garantire la sicurezza della zona in cui si opera con attività di pattugliamento e di controllo del territorio; svolgere attività di supporto alla pace, di assistenza umanitaria e di ripristino delle infrastrutture necessarie per il ritorno alla normalità»[43]. In sintesi una strategia di «libera, difendi, costruisci», quale quella adottata dal Generale David Petraeus in Iraq, invece del semplicistico «cerca e distruggi».

La vittoria militare sul campo contro le forze regolari nemiche (che non sempre esistono) è solo un primo risultato. Il vero successo si misurerà nella fase successiva e nel lungo periodo: «La guerra è quindi strettamente legata al dopoguerra e la componente militare a quella civile ... La guerra moderna si vince o si perde in base ai risultati di ciò che si fa dopo e non nell'abbattimento dell'avversario. Dalla fase post-bellica si capisce se la guerra o le operazioni sono servite a qualcosa»[44].

Il ruolo della NATO nella gestione delle crisi va comunque al di là degli interventi militari, includendo operazioni di protezione delle popolazioni contro calamità naturali, tecnologiche o umanitarie, in collaborazione con organizzazioni civili specializzate. Fin dagli anni Cinquanta, la NATO iniziò a sviluppare misure di protezione civile contro un attacco nucleare e ben presto comprese che tali capacità

---

[43] Cfr. G. Fraticelli, *Come cambia l'Esercito*, in A. Nativi (a cura di), *Nuove sfide per la sicurezza: la risposta dell'Esercito*, Chiavari, 2005, p. 7.

[44] F. Mini, *La guerra dopo la guerra. Soldati, burocrati e mercenari nell'epoca della pace virtuale*, Torino, 2003, p. 173.

potevano essere usate efficacemente contro gli effetti di calamità provocate da alluvioni, terremoti o incidenti di natura tecnica e umanitaria. Nel 1953 fu attuato il primo schema di assistenza a seguito di gravi alluvioni in Europa settentrionale e nel 1958 la NATO definì procedure dettagliate per il coordinamento dell'assistenza tra gli Stati membri in caso di calamità. Nel 1998 furono costituiti l'*Euro-Atlantic Disaster Response Co-ordination Centre* e una *Euro-Atlantic Disaster Response Unit.* In anni recenti la NATO ha fornito sostegno a molti Paesi: Albania, Repubblica Ceca, Ungheria, Romania, Ucraina, Kosovo, Pakistan, FYROM, Portogallo e Moldavia. Nel 2005 la *NATO Response Force*[45] è stata utilizzata per i soccorsi alle vittime dell'uragano *Katrina* nella Louisiana e per quelli alle vittime del terremoto in Kashmir.

L'ambiguità nelle relazioni tra NATO e ONU risale alle origini dell'Alleanza. Un'osservazione fatta durante i negoziati fu che il Patto Atlantico doveva essere una specie di ONU efficace, non bloccata dal veto sovietico[46]. Nella seconda metà degli anni Novanta la NATO si mosse verso una progressiva emancipazione dalla necessità di un mandato dell'ONU per le operazioni "non art. 5"[47]. Nel novembre 1998 il Segretario Generale Solana osservò che la NATO agisce sempre in base allo spirito dell'ONU, anche se un suo mandato non è legalmente necessario per agire, potendo l'Alleanza farlo in base al suo processo decisionale democratico. In effetti, la guerra per il Kosovo fu intrapresa senza mandato dell'ONU, che, tuttavia, dopo la fine dei bombardamenti, autorizzò il dispiegamento della *Kosovo Force of NATO* (KFOR). Nel primo decennio di questo secolo, però, nel contesto del *comprehensive approach*, la NATO sembra essere più ansiosa di avere un mandato dell'ONU per le sue operazioni, come nel caso dell'operazione *Allied Protector* contro la pirateria o degli interventi in Iraq e Afghanistan.

Il 23 settembre 2008 i due Segretari Generali de Hoop Scheffer e Ban Ki Moon firmarono una dichiarazione congiunta nell'ufficio di

---

[45] Decisa al vertice di Praga nel novembre 2002 e dichiarata pienamente operativa al vertice di Riga quattro anni dopo, la NRF disponendo di circa 24.000 unità, dovrebbe iniziare a schierarsi dopo soli cinque giorni di preavviso ed essere in grado di auto-sostenersi per almeno un mese e oltre attraverso periodiche rotazioni.

[46] Cfr. M. de Leonardis, *Sicurezza e pace dell'Europa divisa: l'Alleanza Atlantica*, in M.G. Bottaro Palumbo-R. Repetti (a cura di), *Gli orizzonti della pace. La pace e la costruzione dell'Europa (1713-1995)*, Genova, 1996, pp. 254-58.

[47] Per le operazioni in base all'art. 5 non occorre un mandato dell'ONU che riconosce comunque il diritto di ogni Stato all'autodifesa (art. 51 della Carta dell'ONU).

New York di quest'ultimo: «The signature has left the UN uneasy. In an effort not to upset the non-Western Security Council members further, the UN secretariat urged NATO not to publish the accord, and ordered its staff to keep the issue as low-key as possible»[48]. Il 17 novembre 2009 il Segretario Generale della NATO Rasmussen ammise che «many in the United Nations are suspicious of NATO»[49].

Il valore principale dell'accordo è di tipo politico. L'ONU è al centro di una rete di organizzazioni internazionali con le quali opera la NATO, che spera così di migliorare i suoi rapporti e la sua immagine presso le ONG e le altre organizzazioni, come l'Organizzazione per l'Unità Africana e la Lega degli Stati Arabi. Il Segretario Generale della NATO riferisce regolarmente a quello dell'ONU sui progressi delle operazioni dell'Alleanza e su altre importanti decisioni del Consiglio Atlantico nella gestione delle crisi e nella lotta contro il terrorismo internazionale. L'ONU è spesso invitata ad assistere alle riunioni ministeriali della NATO e avvengono consultazioni tra la NATO e organismi specializzati dell'ONU, come l'*Office on Drugs and Crime* (UNODC) e l'*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (UNOCHA). La NATO contribuisce anche attivamente al lavoro dello *UN Counter-Terrorism Committee* (UN CTC) e opera con agenzie dell'ONU nel quadro della *Environmental Security Initiative* (ENVSEC), attraverso il *NATO Science for Peace and Security Programme* (SPS).

Il rapporto di gran lunga più importante per la NATO è quello con l'UE. La NATO conta ora ventotto Stati membri, l'UE ventisette e ventuno Paesi appartengono a entrambe le organizzazioni. Si può dire che i rapporti istituzionali tra le due organizzazioni costituiscono la fase attuale della lunga storia di un problema che risale alle origini dell'Alleanza, quello del *mutual aid* e del *burden sharing* tra le due sponde dell'Atlantico.

Da un confronto tra le recenti operazioni all'estero della NATO e dell'UE appare evidente che, al momento, si è realizzata, di fatto, una divisione dei compiti. Essa non riguarda l'ambito geografico delle missioni (esteso su tre continenti per entrambe), poiché quelle

---

[48] M.F. Harsch-J. Varwick, *NATO and the UN*, in "Survival", 2009, p. 12: «The 'quiet signing' nevertheless caused a public outcry in Russia. Foreign Minister Sergey Lavrov accused Ban Ki Moon of 'secretly' concluding an agreement without properly consulting Security Council members. Russia's ambassador to NATO, Dmitry Rogozin, even called the declaration 'illegal'».

[49] Discorso cit. alla nota 41.

dell'UE sono altrettanto «fuori area» e globali di quelle della NATO, ma la natura di esse. La NATO svolge, infatti, missioni di combattimento e di *peace enforcement* "robusto", come in Afghanistan, mentre l'UE si limita a missioni a bassa intensità, ai tradizionali compiti di Petersberg: il *peacekeeping*, missioni di carattere civile, di polizia e giudiziario. L'UE è meglio equipaggiata per operazioni di ricostruzione e sviluppo, mentre la NATO rimane l'attore di gran lunga principale nelle operazioni militari a media e alta intensità. I *battle groups* della UE hanno una schierabilità tra le 2.000 e le 10.000 miglia, mentre la *NATO Response Force* può operare tra le 5.000 e le 60.000 miglia.

Questa divisione dei compiti deve essere superata o istituzionalizzata? Inoltre, l'UE deve puntare, in futuro, a svincolarsi dal sostegno della NATO, oggi necessario in molti settori, rendendosi autosufficiente? Domande già poste negli anni Novanta e alle quali gli americani, con interessato buonsenso, hanno sempre dato agli europei una risposta netta: perché volete fare sforzi vani e costosi per disporre come UE di capacità che già possiede la NATO? A tale osservazione gli europei non sanno replicare in concreto, poiché in teoria vorrebbero rendersi autonomi, in pratica nulla fanno per raggiungere tale obiettivo, da un lato perché hanno ridotto i loro bilanci della difesa, dall'altro perché si cullano in sogni kantiani di pace perpetua.

L'ex Segretario Generale della NATO de Hoop Scheffer ha espresso chiaramente due concetti complementari: l'idea che l'UE possa mai rivaleggiare con la potenza militare americana è «politicamente impossibile, militarmente irrealistica e finanziariamente insostenibile», ma è anche una «pericolosa illusione» pensare che Washington possa fare da sola nel campo della sicurezza internazionale[50]. Di fronte al fallimento del precedente unilateralismo, nei suoi ultimi anni l'amministrazione Bush approvò esplicitamente lo sviluppo delle politiche estere e di difesa dell'UE, ma, allo stesso tempo, sottolineò sempre l'importanza delle relazioni bilaterali di Washington con i singoli Stati europei, in primo luogo la Gran Bretagna.

Il Vice Presidente Biden ha ribadito[51] la linea favorevole al rafforzamento delle capacità difensive dell'UE e della sua collaborazione con la NATO: «We also support the further strengthening of European defense, an increased role for the European Union in preserving peace and security,

[50] Cit. in J. McCormick, *The European Superpower*, Basingstoke-New York, 2007, pp. 29 e 64.

[51] Alla conferenza di Monaco sulla sicurezza, Monaco, Febbraio 2009.

a fundamentally stronger NATO-EU partnership, and a deeper cooperation with countries outside the Alliance who share our common goals and principles». Ma il Presidente Obama sembra snobbare la UE e non attribuire un'importanza fondamentale alla NATO.

Probabilmente, per citare la *Nato Review*: «We should accept that a great deal of division of labour is inevitable, and make the best of it. Each side of the Atlantic can do something that the other side does not want to do: the Europeans are happy to provide large numbers of peacekeepers, while the United States is happy to spend money on high-tech military equipment. Therefore they both need each other. That could be good for Alliance cohesion»[52].

Conclusione

I rapporti della NATO con le altre organizzazioni internazionali e con le ONG hanno due scopi. Il primo è di natura politica: essi conferiscono legittimazione alle operazioni dell'Alleanza e ne migliorano l'immagine con Paesi che non appartengono all'Occidente e presso forze politiche il cui orientamento non è stato in passato "atlantico". Questo è il valore principale dei rapporti con l'ONU e l'OSCE. Il secondo scopo è operativo: essi offrono alla NATO l'opportunità di migliorare l'efficacia delle sue operazioni, attraverso una divisione dei compiti che consenta a ogni organizzazione di compiere le azioni per le quali è meglio attrezzata. Da questo punto di vista, la UE è certamente un *partner* chiave della NATO.

[52] R. Asmus-C. Grant, *Can NATO remain an effective military and political alliance if it keeps growing?*, in "NATO Review", Spring 2002.

EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione); librario.dsu@educatt.it (distribuzione)
web: www.educatt.it/libri
ISBN: 978-88-8311-852-4 / ISSN: 2239-7302

I *Quaderni* nascono per ospitare atti e testi derivanti dalle iniziative promosse dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, nonché saggi e articoli dei suoi Docenti e Ricercatori, dei loro collaboratori a tutti i livelli e di autori esterni.
Gli afferenti al Dipartimento appartengono a diverse aree scientifico-disciplinari, diritto, scienza politica e storia, orientate allo studio dei fenomeni politici, nelle loro espressioni istituzionali ed organizzative, a livello internazionale ed interno agli Stati.
I Docenti e i Ricercatori del Dipartimento sono tutti profondamente radicati nelle loro rispettive discipline, ma ritengono che il loro rigore metodologico, la loro specifica competenza, la loro capacità di comprendere i fenomeni oggetto dei loro studi siano arricchiti dal confronto interdisciplinare consentito dalla struttura scientifica alla quale appartengono. I *Quaderni* vogliono anche contribuire a riaffermare il valore scientifico irrinunciabile del Dipartimento di Scienze Politiche.

ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE

euro 15,00