

# Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche  
Università Cattolica del Sacro Cuore

ISSN: 2239-7102



**ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE**



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](http://www.educatt/libri/QDSP) e [http://dipartimenti.unicatt.it/scienze\\_politiche\\_1830.html](http://dipartimenti.unicatt.it/scienze_politiche_1830.html)

È possibile ordinare la versione cartacea:

on line all'indirizzo [www.educatt.it/libri](http://www.educatt.it/libri); tramite fax allo 02.80.53.215 o via e-mail all'indirizzo [librario.dsu@educatt.it](mailto: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](http://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	
<i>Gli Autori</i> .....	185
<i>Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. Membri di prima afferenza</i> .....	189

# L'Alleanza Atlantica: le ragioni geopolitiche, il nuovo Concetto Strategico, l'intervento in Libia

di CARLO JEAN

## Premessa

Nel mio intervento tratterò tre aspetti connessi con il nuovo Concetto Strategico della NATO (NCS):

- Le ragioni geopolitiche dell'Alleanza Atlantica;
- Gli interrogativi che non hanno avuto adeguata risposta nel NCS;
- L'intervento della NATO in Libia ed i suoi riflessi sulla coesione dell'Alleanza.

Beninteso, sono dettagli che tendono a completare le interessanti comunicazioni fatte da diplomatici e da taluni dei più brillanti esperti italiani in problematiche internazionali e strategiche. Devo anche ringraziare il Professor de Leonardis, oltre che per avermi invitato, per la passione, competenza e per il costante interesse che rivolge alle problematiche della sicurezza, spesso ignorate dal grande pubblico ed anche dall'Accademia italiana. Possiamo ignorare la sicurezza, ma la sicurezza s'interessa necessariamente a tutti noi. Costituisce una delle funzioni essenziali dello Stato, premessa della possibilità di fronteggiare le altre responsabilità che incombono allo Stato a seguito del suo contratto politico-sociale con i cittadini. Come ebbero già a rilevare gli economisti classici – da Smith a Ricardo – la sicurezza rappresenta un legame essenziale fra politica ed economia, entrambe necessarie per il benessere dei cittadini e per la crescita del “sistema Paese”. È un fatto, per inciso, che già fu messo in chiara evidenza nella *National Security Strategy* del 1996, approvata dal Presidente Clinton. Essa sottolinea, autorevolmente, il legame simbiotico fra sicurezza, economia e stabilità sociale ed istituzionale. È questo un aspetto che – pur faticosamente e non senza dibattiti – è entrato a far parte del NCS della NATO. Esso intende porre le basi della sicurezza del sistema transatlantico, che ha dominato i destini del mondo dopo che, con la scoperta delle Indie

Occidentali, il suo baricentro – almeno in Occidente – si spostò dal Mediterraneo all’Atlantico.

Oggi, la situazione geopolitica presenta carattere di accelerato mutamento e di accentuate e strutturali instabilità, complessità ed imprevedibilità. Nessuna istituzione – e neppure un’Alleanza come quella Atlantica – può reggersi solo sui successi e le glorie del passato. Deve adattarsi alle nuove circostanze. È un fatto particolarmente difficile, che richiede faticose mediazioni fra percezioni ed interessi contingenti dei vari Stati membri ed anche l’abbandono della tendenza a non modificare nulla, proprio di ogni struttura burocratica. Il lavoro effettuato per l’elaborazione del NCS – dalla fase preparatoria e di riflessione, iniziata dal Gruppo di Esperti nel settembre 2009, a quelle successive di consultazione e negoziale condotta dal Segretario Generale della NATO – merita ogni apprezzamento, anche se taluni sono dell’avviso che è stata “riscoperta l’acqua calda”. Il NCS non rappresenta una rottura con il passato, ma incorpora le trasformazioni subite dall’Alleanza nell’ultimo decennio. Beninteso, esistono luci ed ombre, come è inevitabile in un concerto di ben ventotto Paesi, ciascuno con la sua geografia, storia ed interessi. Ponendo in luce le ombre, non bisogna mai dimenticare le luci. Oggi, non solo il Concetto Strategico, ma la stessa coesione dell’Alleanza sono sottoposti alla sfida dell’intervento in Libia, di cui sia gli esiti che l’impatto sulla coesione della NATO sono incerti. Esso potrà indebolire l’Alleanza e l’UE, la quale, per molti versi, ne rappresenta una filiazione. Oppure, potrà rafforzarle aumentandone la centralità nella nuova *governance* e nell’ordine mondiale post-bipolare.

### **Le ragioni geopolitiche dell’Alleanza Atlantica e le trasformazioni del rapporto transatlantico**

Come ogni coalizione ed alleanza, anche quella Atlantica e le sue trasformazioni trovano le loro radici nella geopolitica. Durante la Guerra Fredda, le ragioni geopolitiche dell’Alleanza Atlantica erano evidenti ed indiscusse. Esisteva una minaccia immanente che l’Europa Occidentale non era in condizioni di fronteggiare. Lo poteva fare solo con l’impegno attivo degli Stati Uniti. Essi avevano contribuito alla ricostruzione dell’Europa dalle distruzioni della guerra ed alla sua stabilizzazione politico-sociale. Con il ritorno nel 1950-51 di poderose forze americane in Europa, gli USA trasformarono la loro

garanzia politica in una militare. Garantivano pragmaticamente il loro coinvolgimento automatico in una guerra totale contro l'URSS per la difesa dell'Europa, impegno che era stato escluso dall'emendamento Vandenberg. Non avrebbero mai permesso l'occupazione dell'Europa occidentale. Non solo perché l'URSS avrebbe acquisito una superiorità a livello mondiale non contrastabile, ma anche perché gli USA avrebbero perso ogni credibilità nei confronti del resto del mondo, dal sistema Asia-Pacifico all'America Meridionale. Con lo schieramento di oltre 300.000 soldati americani in Europa, il *coupling* fra le difese avanzate della NATO ed il deterrente centrale USA diventava molto solido, nonostante i dubbi espressi nei suoi riguardi dalla Francia di de Gaulle. Questi ultimi erano forse più funzionali alla creazione della *force de frappe*, all'adozione di una politica più autonoma francese e all'ambizione di esercitare un primato politico e strategico in Europa occidentale. La Francia capitalizzava a proprio vantaggio la protezione che le davano ad Est le difese NATO in Germania Occidentale. Con lo schieramento in Europa di una consistente aliquota delle forze americane, l'intervento militare USA – che con l'art. 5, formulato secondo l'emendamento Vandenberg, era sostanzialmente un'opzione – diveniva, di fatto, un impegno automatico. Beninteso, molti dubbi furono espressi sul *coupling* fra convenzionale e nucleare e su una strategia che si fondava sulla scommessa di poter distruggere quanto si voleva difendere. Non vi erano però alternative. Quindi, era sostenuta da tutti, anche se pudicamente se ne discuteva poco, forse anche per non suscitare reazioni negative nelle opinioni pubbliche occidentali.

Molti degli interrogativi sul futuro dell'Alleanza – posti in rilievo negli interessanti interventi di stamane – riguardavano la validità residua dell'art. 5 nei nuovi assetti dell'Alleanza e contesti strategici in Europa. Nella Guerra Fredda, gli Stati Uniti erano disponibili a porre a rischio New York per difendere Amburgo. Oggi è molto meno credibile che lo siano per difendere gli Stati baltici, dove non sono permanentemente stanziati forze americane. Il NCS ha confermato la coesione dell'Alleanza, sottolineando la permanenza della centralità dell'art. 5. Ma un fatto sono gli impegni e le promesse, tutt'altra è la realtà delle reazioni dei governi in caso di pressioni o aggressioni. Il Concetto Strategico ha fatto quello che ha potuto per superare i dubbi al riguardo. Non ha però potuto spostare gli Stati baltici sull'*East Coast*, né imporre lo schieramento avanzato delle forze statunitensi rimaste in Europa. Il problema, quindi, resta. La validità dell'art. 5



resta un atto di fede e di credibilità del *coupling* transatlantico. Esso è rafforzato dal *linkage* – politico, economico, finanziario, ecc. – esistente fra le due sponde dell'Atlantico. Gli aspetti non strettamente militari della sicurezza hanno assunto maggiore importanza. Nella Guerra Fredda dominava l'*hard power* militare. La strategia era ridotta in gran parte alle dimensioni tecnologiche della dissuasione nucleare americana estesa all'Europa. Oggi, il *linkage* – ad esempio, la subordinazione della cooperazione europea (in pratica tedesca) alla modernizzazione della Russia – ha la stessa (se non maggiore) rilevanza del *coupling*. Ciò è vero, soprattutto dopo il *reset* USA-URSS, voluto da Barack Obama, che tanta apprensione ha suscitato in Europa Centro-Orientale.

È mutata la Russia, ma si sono anche modificati i rapporti fra i vari Paesi europei e Mosca. A parte la differenziazione fra la *Northern*, la *Southern* e la *Eastern dimension*, gli Stati europei si sono ormai divisi in tre gruppi, ciascuno con una propria concezione dell'equilibrio dei rapporti relativi con gli USA e la Russia. I Paesi atlantici (come il Regno Unito, ma anche la Francia, soprattutto se prenderà una "nasata" con il suo spregiudicato interventismo in Libia) saranno sempre più legati agli USA, pur mantenendo una certa autonomia da Washington. Germania, Italia e Turchia si barcameneranno fra gli USA e la Russia. Gli Stati dell'Europa Centro-Orientale e Baltica diventeranno sempre più "americani". Non si fidano (e giustamente!) dell'Europa. Vedono la loro sicurezza dipendente solo dagli USA. Vorrebbero divenirne addirittura colonie, per esorcizzare i fantasmi del passato ed impedire che i vecchi demoni si mettano a danzare sulle loro tombe. Il massiccio piano di riarmo (600 miliardi di dollari aggiuntivi) annunciato da Putin e il trasferimento alla Russia delle tecnologie Rheinmetal per la costruzione di munizionamento avanzato non li hanno di certo rassicurati.

Durante la Guerra Fredda, per rafforzare la sicurezza dell'Europa, gli USA erano stati i catalizzatori della sua integrazione. Essa non era dipesa da un colpo di bacchetta magica, che avesse trasformato rivalità secolari in amicizie fra gli Stati europei. Dipese semplicemente dalle pressioni americane, prima economiche, poi anche nel settore della sicurezza. L'importanza dell'Europa era, allora, per gli USA, analoga a quella che essi avevano per la prima. La *leadership* degli USA era indiscussa anche se il *burden sharing* incontrava sempre la resistenza passiva europea. Il Consiglio Atlantico (NAC) era il luogo di coordinamento multilaterale dei

legami e dell'influenza sostanzialmente bilaterali nei riguardi degli altri Paesi membri della NATO. Politiche indipendenti dei vari Stati europei – in particolare l'*Ostpolitik* tedesca nei riguardi dell'URSS, la mini-*Ostpolitik* dell'Italia e la sua politica "araba", non sempre coincidente con quella di Washington – suscitavano preoccupazioni formali, ma non sostanziali. Non erano prese sul serio, poiché i due Paesi non disponevano di politiche alternative all'alleanza con gli USA.

Con la fine della Guerra Fredda, gli allargamenti della NATO, l'assorbimento dell'attenzione statunitense nel sistema Asia-Pacifico e nel Medio Oriente, l'erosione dell'integrazione dell'UE (derivata in gran parte dall'unificazione della Germania ed aggravata dalla crisi economica) e le sue divisioni, a partire da quella in occasione dell'attacco americano all'Iraq nel 2003, la geopolitica transatlantica è mutata. In attesa di una *leadership* politica tedesca in Europa, la presenza americana rimane essenziale per gli europei. Senza di essa, l'UE si ridurrebbe rapidamente a una zona di libero scambio o si dividerebbe fra "Stati formiche" e "Stati cicale". Per gli USA, invece, l'Europa non ha più l'importanza di un tempo. Beninteso, i legami restano molto stretti. Gli USA non intendono più esercitare la *leadership* come un tempo. Costa troppo e i benefici che ne possono trarre sono inferiori a quelli del passato. Forse non la possono neppure più esercitare, soprattutto per le conseguenze della crisi economica e il ritorno del nazionalismo e del protezionismo, a stento frenato dal G-20. Le politiche finanziarie divergenti seguite sulle due sponde dell'Atlantico accresceranno le divisioni. Gli USA ne hanno adottata una di *stimulation*, volta alla crescita e al riassorbimento della disoccupazione. Gli europei di Eurolandia ne hanno invece adottata una di *consolidation*, che dà priorità al contenimento dei *deficit* e al progressivo rientro dei debiti sovrani. Per inciso, quella europea è una politica velleitaria che corrisponde soprattutto agli interessi tedeschi. Nessuno Stato ha mai pagato nella storia livelli di "debito sovrano" tanto alti come quelli esistenti con politiche di austerità o di aumento della crescita. L'unica eccezione fu la Gran Bretagna dopo le guerre napoleoniche. In tutti gli altri casi, si è sempre fatto ricorso alla c.d. "ristrutturazione del debito", con *default* improvvisi o cadenzati nel tempo, cioè con l'inflazione, le patrimoniali, il parziale rimborso dei titoli di Stato, e così via. I limiti posti a tale politica euro-germanica sono quelli della sua sostenibilità

sociale. Essa non è immediata, ma scarica gli oneri sulle giovani generazioni. Esse non votano e sono preferite dai politici.

Ma, nel caso transatlantico, il *gap* fra USA ed Europa è destinato ad aumentare, anche per il differenziale demografico fra l'Europa e gli USA. L'urgenza posta a Strasburgo-Kehl sul rinnovo del Concetto Strategico della NATO corrisponde alla convinzione – almeno formale – dei Capi di Stato e di Governo dell'importanza dei legami transatlantici e dell'urgenza di fare presto, prima che i divari si approfondiscano ancora, impedendo ogni nuova intesa. La necessità che il vertice di Lisbona si concludesse con un successo, ha fatto sì che molti punti controversi siano stati accantonati e la loro definizione lasciata al pragmatismo sempre dimostrato dalle strutture dell'Alleanza.

Mi sembra opportuno accennare anche a quanto sta accadendo e, soprattutto, potrebbe accadere nell'UE, data la sua stretta complementarietà con la NATO, con cui condivide ventuno membri. La Germania, quasi presagendo la crisi, aveva da anni adottato una politica di austerità. Essa le ha consentito un consistente aumento della competitività rispetto agli altri Paesi e l'adozione di una politica *export-led*, sia nei riguardi del mercato mondiale, che, soprattutto, nell'area dell'euro. Indotti dai bassi tassi d'interesse, molti paesi di Eurolandia hanno approfittato della liquidità, resa disponibile soprattutto dalle banche tedesche, fino a che la crisi ha reso loro impossibile il rifinanziamento dei loro "debiti sovrani". La Germania ha approfittato della situazione per unire l'utile al dilettevole. Con la concessione di *bailout* ai Paesi in crisi ha imposto le proprie regole e condizioni e, al tempo stesso, ha aiutato il proprio sistema bancario, sovraesposto nei confronti dell'estero. La tanto esaltata "sofferta generosità" tedesca è un'astrazione. Anzi, è una "balla". Berlino avrebbe dovuto comunque tirare fuori i soldi; se non ai Paesi in difficoltà, alle proprie banche per evitarne il fallimento. La sua centralità geopolitica in Europa è però aumentata. Dei tre "grandi" europei è rimasta solo la Germania. A Francia e Regno Unito non resta che consolarsi... bombardando Gheddafi! Nel frattempo sono riemersi in Germania i dibattiti sull'interesse nazionale tedesco. L'Euro, che doveva essere uno strumento per europeizzare definitivamente la Germania, si sta trasformando in uno per germanizzare l'Europa. Berlino ha assunto una posizione più indipendente anche nei riguardi degli USA. Nonostante le "gesticolazioni" libiche franco-britanniche – a parer mio alquanto inconsulte o, almeno, poco meditate – l'unica a contare veramente è ormai solo la

Germania. Sta diventando troppo grande per l'Europa, anche se rimane troppo piccola per il mondo. Quindi, ha bisogno dell'UE. Ha però riscoperto le radici storiche del nazionalismo tedesco – da Tauroggen, a Bismarck, a Rapallo – che vedono il futuro del Paese legato a quello della Russia. Berlino dipende da Mosca per i rifornimenti energetici. Considera il mercato russo prioritario per la sua economia *export-led*, indispensabile per mantenere benessere e coesione sociale in una Germania che invecchia. Sa benissimo che le spinte protezionistiche che emergono un po' ovunque nel mondo conferiscono un vantaggio agli "Stati-continente". Dal canto suo, Mosca ritiene che l'unica possibilità di modernizzarsi sia quella di avvalersi della collaborazione tecnologica e industriale tedesca. Gli interessi comuni fra i due Paesi sono accresciuti dal fatto che la Russia teme il consolidamento della c. d. *Eastern dimension* dell'UE. Sotto l'impulso polacco e svedese, essa si propone di rafforzare i legami con gli Stati (dalla Bielorussia, alla Moldavia, all'Ucraina e alla Georgia), che Mosca ritiene indispensabili componenti della fascia-cuscinetto protettiva del cuore della Russia. Se mantiene la sua attuale centralità per Berlino, Mosca può essere certa che tale pericoloso progetto non si tradurrà in realtà. In questo senso, si stanno muovendo i rapporti fra Mosca e Berlino, fra la Cancelliera Merkel e il Presidente Medvedev (ma anche il *premier* Putin). La Germania ha accolto entusiasticamente le proposte russe per un sistema di sicurezza cooperativo in Europa. La Merkel ha proposto un Consiglio Politico e Strategico fra UE e Russia. La Turchia l'ha seguita con gli accordi di partenariato strategico con la Russia. Taluni parlano già che fra qualche decennio si produrrà una rivoluzione geopolitica in Europa con un'UE (con adesione esterna della Germania, ma volta a garantire l'aggancio USA in Europa); una Gerussia, a cui aderirà la Middleeuropa; ed un sistema afro-eurasiano incentrato sulla Turchia e che, nelle visioni del Ministro degli Esteri turco, Ahmet Davutoglu, dovrebbe dar vita a un neo-ottomanismo economico dal Marocco all'Asia Centrale e dai Balcani al Golfo. Il NCS della NATO non ha evidentemente tenuto conto di tale modifica degli assetti geopolitici, ma ha incorporato le tendenze tedesche a un sistema di sicurezza cooperativo in Europa, con la rivitalizzazione del partenariato strategico NATO-Russia. Insomma, non "fughe in avanti", ma evoluzione graduale e cauta.

Beninteso, come in tutti gli accordi, la validità del NCS vale per quanto verrà fatto, non per quanto è stato detto. La *partnership* fra

Europa e Stati Uniti è stata subito indebolita dal drastico ridimensionamento dei bilanci della difesa francese e britannico, nonché dalla ristrutturazione delle Forze Armate tedesche. L'affermata centralità dell'art. 5 (cioè della difesa collettiva) è stata smentita dalle priorità esplicitate nella pianificazione dei membri europei della NATO. L'art. 5 non ha senso se la NATO non dispone di una capacità *combat* pesante in Europa Centro-Orientale. I tagli dei bilanci militari europei l'hanno ulteriormente ridotta, a favore della *power projection*, politicamente rilevante ma marginale per l'essenza della sicurezza europea, cioè per la difesa collettiva. Si è ridotta la credibilità della garanzia americana ai Paesi più esposti dell'Est europeo. Ciò non può essere mascherato né dall'ottimismo di facciata né dall'estensione delle missioni della NATO a settori della sicurezza diversi da quelli militari e considerati dalla gestione delle crisi, dalla sicurezza cooperativa e dal concetto di *comprehensive security*. Secondo molti esperti, tutte queste belle cose costituiscono solo una fuga dalla realtà. In ogni modo, gran parte di quanto è stato rappresentato come una geniale scoperta del Gruppo di Esperti e del NCS era stato già ampiamente discusso.

Il terzo aspetto dei mutamenti geopolitici transatlantici è rappresentato dalla riduzione dell'interesse statunitense per l'Europa. Essa è sufficientemente stabile per non costituire un problema per gli USA, ma è troppo imbellè e smilitarizzata per essere utile a Washington dove l'apporto europeo sarebbe interessante. A parte la Germania, dati i suoi rapporti particolari con Mosca e la sua potenza economica mondiale, e la Turchia – tanto indispensabile anche in Iraq – gli Stati Uniti sono sempre più disinteressati all'Europa. Obama – “primo Presidente del Pacifico” come ama descriversi – non ha partecipato al *summit* UE-USA di Madrid. Ha deciso il *reset* con Mosca senza consultare l'Europa. Tale diminuzione d'interesse era evidente già nel dopo-guerra in Georgia nell'agosto 2008. Allora, gli Stati Uniti avevano lasciato fare a Sarkozy che – come il solito – aveva combinato poco o nulla, anche perché lasciato solo da Berlino. La deriva era continuata con le polemiche sull'Afghanistan e le differenze per il Medio Oriente. Lo sprovveduto – è un eufemismo! – interventismo della Francia in Libia rischia di incidere sulla coesione dell'Alleanza, oltre che su quella dell'UE. La follia di affidare la protezione dei civili al potere aereo rappresenta un'obnubilazione del pensiero strategico. Un'altra fesseria è stata quella di iniziare un conflitto senza aver fissato gli obiettivi politici da raggiungere. Per evitare un disastroso comando

franco-britannico è stato giocoforza coinvolgere la NATO, con il rischio però di eroderne coesione e credibilità. Evidentemente, l'avventura libica non è stata una delle cause geopolitiche che hanno indotto a rielaborare il Concetto Strategico della NATO. Ma, la cosa era nell'aria, poiché, seppur smilitarizzati, taluni Paesi europei non hanno abbandonato le loro ambizioni di giocare a fare i "grandi mondiali". Purtroppo, il nostro Paese, nella confusione politica e istituzionale regnante, si è allineato a Parigi, con il bel risultato di riceverne poi schiaffi in faccia sulla questione degli immigrati!

Insomma, mutamento dei rapporti fra Stati Uniti ed Europa, collasso degli equilibri interni che garantivano l'integrazione europea e diminuzione dell'interesse e della fiducia americana nell'Europa hanno costituito le basi geopolitiche della revisione del Concetto Strategico della NATO.

### **Carenze e ambiguità del nuovo Concetto Strategico**

La situazione geopolitica è in rapido e profondo mutamento. Il NCS ha cercato di tenerne conto, come pure della sua complessità e imprevedibilità. Come ricordato, gli Stati membri hanno percezioni diverse, derivanti dalla loro geografia, storia e interessi materiali. Il Gruppo di Esperti prima, il Segretario Generale della NATO poi, hanno dovuto "arrabattarsi" per trovare, più che soluzioni, affermazioni che accontentassero o fossero accettabili per tutti. I punti più controversi sono stati sottaciuti, con l'abilità tutta diplomatica di "concordare sul non concordare" e sul nascondere con formulazioni astratte e dietro i sorrisi di circostanza.

A parer mio, tre sono i punti più carenti del NCS, a parte altri riguardanti le divagazioni sulla *comprehensive security*, sulla sicurezza energetica, su quella cibernetica e chi più ne ha, più ne metta. Hanno solo importanza perché distraggono con banalità l'attenzione dai problemi di fondo. La "nebbia della pace" – con la sua retorica diplomatico-cardinalizia – ha sostituito a Lisbona la clausewitziana "nebbia della guerra".

Il primo punto riguarda il come garantire la difesa collettiva – e, quindi, la dissuasione – degli Stati più esposti dell'Alleanza. La centralità attribuita all'art. 5 rappresenta solo una consolazione, per molti versi simile alla garanzia data dalla Francia agli Stati della Piccola Intesa, senza la creazione dell'*Armée de Métier*, cioè del corpo corazzato

proposto dall'allora colonnello de Gaulle. Studioso di storia militare, sapeva benissimo che non è possibile alcuna dissuasione estesa senza il possesso di adeguate capacità offensive. Dove queste ultime siano nella NATO, non si vede. Anzi, la ristrutturazione dell'esercito tedesco trasforma strategicamente la Germania in una grande Svizzera (se non in una grande Finlandia), la cui priorità è il rafforzamento dei legami con la Russia e qualche avanguardistico intervento di *nation building*. Il fallimento, nella recente riunione di Astana, del tentativo di rilanciare l'OSCE, come centro di un sistema paneuropeo, smentisce tutte le chiacchiere fatte sulla sicurezza cooperativa. Il non averlo fatto, rappresenta un punto debole del NCS della NATO. Le forze della storia indurranno certamente a marginalizzare l'Alleanza nelle concertazioni fra la Germania e la Russia, che porteranno alla sua creazione.

Il secondo punto debole riguarda la riorganizzazione dell'Alleanza su di un pilastro americano e uno europeo. Beninteso, i responsabili della definizione del NCS non ne hanno alcuna colpa. L'impossibilità di farlo dipende dal fatto che l'Europa non esiste come attore geopolitico unitario e che i governi nazionali europei non hanno alcuna intenzione di delegare a organismi dell'Unione parti della loro sovranità. Hanno ragione! Basta guardare la luce degli occhi di Lady Ashton per essere d'accordo e capirli! Il "pasticciaccio" costituzionale del "mini-trattato" di Lisbona – come lo ha chiamato Jacques Delors – ha complicato le cose, pasticciando il processo decisionale, ad esempio con due Presidenti dell'Unione. Il collasso non è derivato solo dall'incapacità e inefficienza di Lady Ashton, la cui principale attività sembra essere quella di sfasciare quel poco di politica comune elaborato da Javier Solana, di esser assente nei fori che contano e di effettuare, in quelli che non contano, affermazioni che lasciano perplessi quasi tutti o di prendere decisioni, come le nuove nomine all'EDA, che rischiano di paralizzare quanto di buono c'era in Europa.

Un terzo punto in cui il NCS – nel suo, peraltro, abile tentativo di conciliare una concezione strettamente regionale della NATO (voluta da molti europei) con una globale desiderata soprattutto dagli USA – riguarda la mancata indicazione delle aree prioritarie degli interventi *out of area* dell'Alleanza. La vaghezza al riguardo (beninteso, più che giustificata, per favorire la flessibilità e tener conto dell'incertezza) è certamente di scarso conforto per i pianificatori militari che devono decidere, ad esempio, se dare priorità al combattimento in montagna o nei deserti, a grandi distanze dalle coste o in prossimità di esse, e così

via. In sostanza, per quanto riguarda gli interventi esterni ci si affida alla volatile politica degli Stati membri, cioè al Buon Dio! L'ambiguità è creativa. Permette gli accordi, conciliando alla meglio posizioni diverse. Non dovrebbe però superare un dato limite. Se no, diventa confusione. È un pericolo che il NCS non evita.

A suo merito, va però riconosciuto che, lasciando le cose nel vago e mettendo un po' di fumo negli occhi, si sono evitati un disaccordo e una mancata approvazione. Essi sarebbero stati disastrosi per la solidità residua dell'Alleanza. Si è seguita cioè la regola di Esculapio di non cercare di guarire una malattia creando nuovi disastri. Si è consentita una bella foto di gruppo. Tutti gli Stati membri possono esaltare l'accordo e la coesione dell'Alleanza e fare poi quanto credono. A questa atmosfera gioiosa non intendo sottrarmi. Quindi, evviva il NCS! Anche perché non poteva essere trovato un accordo unanime su uno migliore! Il problema è che i legami interni all'Occidente si sono indeboliti. Non era certamente il NCS a poterli rafforzare.

## La Libia e l'intervento della NATO

L'intervento della NATO in Libia, derivato in gran parte dalle intemperanze del Presidente Sarkozy e dalle sue ambizioni di affermare il primato politico e strategico francese in Europa, si concluderà quasi certamente con un *flop*. Si spera che le iniziative turche, russe e dell'Unione Africana evitino che si trasformi in un disastro non solo per il popolo libico, ma anche per la NATO e per l'Europa.

È mancata la *leadership* americana. Il Presidente Obama non ha dato retta al suo Segretario della Difesa, Robert Gates – che aveva proposto di sottoporre a visita psichiatrica chi parlava di *no-fly zone* – dimostrando chiaramente di possedere una conoscenza solo approssimativa delle strutture della società libica, delle ragioni del potere di Gheddafi e della strategia dell'uso della forza e della stabilizzazione in un Paese che non è uno Stato-nazione, ma uno Stato-tribù. Certamente, è stato indotto dall'ansia di non perdere il controllo del “risveglio arabo”, da lui ispirato nel suo discorso al Cairo nel giugno 2009. È rimasto così prigioniero della propria retorica. Pensava forse di essere in un'aula di tribunale, anziché alla Casa Bianca. La confusione che hanno creato le sue contraddittorie dichiarazioni ha determinato, nelle Cancellerie occidentali, il caos più totale. Sarkozy e Cameron hanno pensato di prendere la palla



al balzo e di aver l'avallo di Washington per le loro iniziative per la protezione della popolazione libica da massacri, preannunciati, ma che nessuno ha visto. Il fatto che lo *Human Rights Watch* abbia affermato che dopo un mese e mezzo di combattimenti, sui 500.000 abitanti di Misurata ci siano stati circa 250 morti e meno di mille feriti, di cui solo ventidue donne, dimostra che le forze rimaste fedeli a Gheddafi non sparano indiscriminatamente sulla popolazione civile. Basta avere qualche nozione di "necrometria" delle guerre per giungere a tale conclusione. Il resto è disinformazione a proprio uso e consumo, come a Jenin o a Sarajevo!

L'iniziativa militare anglo-franco-americana ha certamente impedito che Bengasi fosse conquistata dalle forze lealiste. Gli aerei occidentali hanno rapidamente interrotto le vie di rifornimento delle colonne corazzate, che avevano raggiunto la periferia della città. Il loro rapido e disastroso ripiegamento fino a Sirte aveva fatto cantare vittoria. Poi, sono cominciati i guai con la ripresa delle forze di Gheddafi, rapidamente adeguatesi alla minaccia aerea occidentale. Oggi, la situazione è di stallo e tale, prevedibilmente, rimarrà a lungo.

Sono seguite iniziative, a dir poco strampalate, come la chiusura dell'ambasciata italiana a Tripoli, il rifiuto di negoziare con Gheddafi, l'appoggio dato agli insorti, ma con *caveat* tali da minimizzare i ritorni politici positivi, soprattutto per il nostro Paese. Politici e diplomazie occidentali si sono comportati come dilettranti allo sbaraglio. Non sono riusciti neppure a mettersi d'accordo sugli scopi ultimi dell'intervento. Quello di proteggere la popolazione civile libica dalla vendetta di Gheddafi – *leitmotiv* di tutte le dichiarazioni ufficiali – si dimostra sempre più chiaramente una presa in giro. Lo è tanto di più in quanto si esclude l'intervento di forze di terra. Quando si vuole mostrare i muscoli per fare retorica, senza fare realmente la guerra o per farla per scherzo, si ricorre all'*air power* con bombardamenti ad alta quota e inevitabili danni collaterali, cioè vittime civili. Per completare l'opera, si è riempito il Mediterraneo di una forza navale di dimensioni tali da sembrare destinata a contrastare un'Invincibile Armata. Prima o poi, l'opinione pubblica se ne renderà conto. Se l'avventura libica non si concluderà con un disastro, finirà certamente nel ridicolo. Per questo, la comunicazione istituzionale dei governi coinvolti tende a eliminare dalle prime pagine dei giornali le notizie sulla Libia, limitandole agli episodi più folcloristici. Nel caso italiano, si è raggiunto il massimo. Da un lato, si sono concesse basi e aerei SEAD, con relativa scorta

di intercettori, e ci si è espressi a favore del rifornimento di armi agli insorti, beninteso, precisando che si tratta di un *last resort*, frase che stende sui nostri veri intendimenti una protettiva (forse pietosa) cortina di nebbia. Dall'altro lato, non si bombardano le forze terrestri di Gheddafi, e si propone di inviarlo in esilio, fatti che hanno sollevato le proteste degli insorti, in particolare del loro capo militare, ex Ministro dell'Interno di Gheddafi, noto per la sua durezza nei confronti degli oppositori di Gheddafi. Insomma, una politica di un piede dentro e di uno fuori, corrispondente alle tradizioni italiane di quella che l'ambasciatore Quaroni aveva chiamato la "politica della sedia" e di quella del c.d. "peso determinante", argomento spesso solo consolatorio della politica estera nazionale. Per colmo del paradosso, sono state fatte serie considerazioni sulla decadenza del trattato di amicizia firmato con il governo libico qualche mese fa, come se la convenzione di Vienna sulla validità dei trattati valesse solo per il tempo sereno e non anche in caso di pioggia.

Giustamente, l'Italia ha insistito per il passaggio della gestione delle operazioni alla NATO. Una direzione franco-britannica sarebbe stata un salto nel buio, compromettendo la nostra possibilità di limitare danni e perdite nazionali (trarre vantaggi dalla situazione determinatasi, sembra da escludersi). Tale iniziativa non corrisponde solo agli interessi nazionali italiani, ma anche di quelli di fondo francesi, per frenare la strampalata (o, meglio, furbesca) iniziativa di Sarkozy, esaltante la ripresa da parte della *Grande Nation* del suo "ruolo storico". La destituzione di Gheddafi avrebbe lo stesso risultato che ebbe in Iraq la "levata d'ingegno" dell'Ambasciatore Bremer di sciogliere l'esercito nazionale iracheno, l'unica forza in condizioni di frenare l'insurrezione dei vari clan e tribù. Solo il Colonnello sembra in grado di impedire una guerra prolungata delle tribù che lo sostengono e che non vorranno mai farsi dominare dagli abitanti della Cirenaica.

Non concordo con coloro che ritengono preferibile che Francia e Gran Bretagna facciano la fine della spedizione di Suez nel 1956. Ormai, ci siamo anche noi nella partita, forse in nome del multilateralismo dell'ONU. Devo confessare però che non ho capito bene perché ci siamo messi di mezzo. Un completo insuccesso della "coalizione dei volenterosi" romperebbe definitivamente gli equilibri in Europa. Obbligherebbe il nostro Paese ad adeguarsi all'austerità tedesca, con tutti i pericoli che la cosa comporta nel campo della stabilità sociale. Non c'è che da sperare nel successo della mediazione della

Turchia e della Russia. Di quest'ultima, però, non c'è molto da fidarsi. Ha interesse all'insabbiamento della NATO e dell'Europa. Penso che Medvedev e Putin si siano torti dalle risate leggendo l'articolo di Cameron, Obama e Sarkozy che spiegava i motivi del loro "umanitario" intervento in Libia. Inoltre, la crisi libica ha provocato un netto aumento del prezzo del petrolio, i cui introiti sono estremamente importanti per Mosca.

Sotto il profilo politico-strategico, si è determinata una situazione a dir poco bizzarra, che coinvolge anche la NATO. Nella riunione di Londra del 29 marzo scorso è stato creato un Gruppo di Contatto. Esso ha evocato a sé la valutazione di quando gli obiettivi della Risoluzione ONU 1973 siano stati raggiunti e la decisione di quando gli attacchi aerei internazionali debbano terminare. Ma non sono stati definiti gli obiettivi ultimi da raggiungere. Sarebbe indispensabile farlo per consentire la definizione di una strategia efficace. Neppure i "gonzi" credono ormai più al fatto che si bombardi per proteggere la popolazione civile. Non si è stabilito, cioè, se l'intervento debba concludersi con uno stallo e la divisione della Libia, con Cirenaica e Tripolitania separate da una forza di interposizione. Oppure, se si debbano far vincere gli insorti, il che implicherebbe lo schieramento in Libia di una robusta forza di stabilizzazione e il rischio di creare una situazione simile a quella dell'Iraq o dell'Afghanistan. Le tribù fedeli a Gheddafi continueranno, infatti, a combattere. Lo scioglimento delle forze regolari del Colonnello, determinerebbe una soluzione simile a quella provocata dall'incauto (si fa per dire, dato che si tratta di una decisione che occuperà i primi posti nella storia dello "stupidiario strategico") scioglimento dell'Esercito iracheno.

### **Considerazioni conclusive**

Insomma, le conseguenze del "risveglio" o "primavera islamica", dimostrano quanto la validità del NCS dipenderà dall'evoluzione contingente degli avvenimenti, ivi comprese le scadenze elettorali e le propensioni delle volatili opinioni pubbliche. Occorre, comunque, riconoscere le obiettive difficoltà di trovare un'intesa fra i Paesi membri e un quadro sufficientemente flessibile per potervi collocare legittimamente tutte le decisioni che potranno essere prese pragmaticamente.

Il suo punto più debole non deriva dal Concetto Strategico, ma dalla realtà dell'Europa che sta conoscendo un processo di frammentazione e di rinazionalizzazione. Per l'Italia si aggiunge il mito del multilateralismo. Esso non esiste in natura, ma solo nelle fantasie "politicamente corrette". Riempiendosi la bocca con il multilateralismo, con la fedeltà all'Europa e all'Alleanza, molti responsabili italiani – anche ai vertici dello Stato – trascurano il fatto che la definizione degli interessi nazionali costituisce un *pruis* anche per le cooperazioni internazionali più efficaci. Senza di essi, si vagola nel buio e si tradiscono le aspettative dei cittadini, degli elettori e dei contribuenti.



PARTE II  
MISCELLANEA



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