

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 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 NATO15

L'evoluzione storica dei Concetti Strategici della NATO23
DI MASSIMO DE LEONARDIS

Le problematiche del nuovo Concetto Strategico47
DI GIANCARLO ARAGONA

I rapporti tra NATO e Russia dal confronto al dialogo53
DI ANTONGIULIO DE' ROBERTIS

La riforma dei comandi militari della NATO63
DI FERDINANDO SANFELICE DI MONTEFORTE

Le forze terrestri della NATO.....69
DI ANTONIO LI GOBBI

Le forze navali della NATO81
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

La NATO: i suoi punti di forza e i suoi problemi

di CARLO CABIGIOSU

Il varo del nuovo Concetto Strategico è stato un importante passo in avanti sulla strada del continuo aggiornamento delle linee-guida dell'Alleanza. L'incessante evoluzione del panorama internazionale e le numerose crisi che si affacciano tutt'intorno all'area euro-atlantica conferiscono alla NATO sempre maggiore valore come riferimento e ancoraggio a mano a mano che si sviluppano situazioni che preoccupano non solo i suoi Paesi membri, ma l'intera comunità internazionale.

Nonostante esistano altre organizzazioni che, almeno sul piano politico, dovrebbero essere in grado di influire su tale evoluzione, nel momento in cui si deve dare concretezza alle idee e passare all'azione nessun'altra organizzazione è in grado di farlo e ormai nemmeno gli Stati Uniti si azzardano a intraprendere iniziative militari senza il supporto degli Alleati della NATO.

Le Nazioni Unite rimangono il foro deputato a sancire cosa sia giusto e cosa sbagliato, seppure con tutte le limitazioni dovute al posizionamento in campi diversi dei suoi associati, al diritto di veto a disposizione delle cinque nazioni cosiddette "Grandi", ai vincoli dettati dalle loro differenze religiose e dagli interessi regionali.

La Lega Araba e gli Stati associati nel Consiglio di Cooperazione del Golfo, oggi tutti, chi più chi meno, nell'occhio del ciclone, non sono nelle condizioni di parlare con una sola voce e la situazione interna dei singoli Paesi è tale da spingere tutti pericolosamente sul ciglio del burrone.

L'Unione Africana (succeduta nel 2002 all'Organizzazione dell'Unità Africana fondata nel 1963), anch'essa divisa al suo interno e male organizzata, vive le sue contraddizioni con fatalismo ed impotenza, e i casi della Somalia e del Darfur ieri e della Libia e della Costa d'Avorio oggi, ne sono un indice assai chiaro.

La Cina e la Russia tendono a mantenersi fuori da responsabilità globali, per motivi legati alla loro situazione interna (tutt'altro che

consolidata) e perché assai più interessate al loro progresso economico che non alla risoluzione dei problemi del Pianeta.

Gli Stati Uniti trovano certamente comodo avere a disposizione la NATO attraverso la quale attenuare le ricorrenti accuse nei loro confronti di neocolonialismo e indebita intromissione negli affari interni di alcuni Paesi.

È stato sicuramente un grande successo che tutti i Paesi membri abbiano condiviso principi e obiettivi del nuovo Concetto Strategico, pur nella consapevolezza dei numerosi punti di domanda che costellano di continuo le riunioni del NAC. Alcuni sono di natura eminentemente politica, altri di natura operativa.

Quelli di natura politica sono in parte un'eredità del passato, anzi degli atti della fondazione dell'Alleanza. Si sono certo acuiti nel corso degli anni, sia perché la scomparsa della minaccia sovietica ha attenuato la necessità di coesione fra gli europei e fra europei e Stati Uniti, sia perché l'allargamento ha inevitabilmente introdotto nuovi punti di vista, nuovi interessi e ulteriore materia da contendere. Solo per citarne alcuni:

- Il sistema decisionale legato all'*unanimity requirement*, seppure attenuato dalla possibilità di demandare alcune decisioni del NAC al livello operativo;
- Il *burden sharing*, sempre in discussione e spesso causa d'incomprensioni fra chi parla ma non dà, e chi dà più degli altri senza poterne ricavare un diretto beneficio decisionale;
- Il diverso atteggiamento nei confronti della Russia, più aperto da parte di alcuni e assai sospettoso soprattutto da parte dei Paesi dell'ex blocco sovietico;
- La questione del nucleare, con una netta differenza anche fra i Paesi più rilevanti dell'Alleanza, in particolare della Germania;
- La questione dell'allargamento con nazioni che sarebbe bene che entrassero nel concerto NATO (come la Serbia, l'Austria, la Finlandia e la Svezia) e altre che (vedi il caso della Georgia e dell'Ucraina) vorrebbero entrare, ma che creano imbarazzo politico;
- La questione del superamento dei limiti regionali (come auspicato dall'Australia) e il rischio di essere visti come gendarmi del mondo, ruolo rifiutato con decisione da molti dei Paesi membri;

- Le frizioni che inevitabilmente sorgono quando gli europei avanzano la presunzione di decidere la politica della NATO come se questa non derivasse la sua forza essenzialmente dal potere militare degli Stati Uniti.

Il fatto che l'Alleanza non soccomba sotto la mole di queste problematiche è invece un indizio sicuro della sua forza. Se nonostante tutto questo non è mancata la possibilità di progredire con continuità sia in termini di Stati associati, sia di aspiranti presenti nella *Partnership for Peace*, sia del successo di tutte le altre forme di cooperazione e confronto con decine di altri Stati attraverso il *Mediterranean Dialogue*, l'*Istanbul Co-operation Initiative*, la *partnership* con Australia e Nuova Zelanda, sia soprattutto d'interventi sotto l'egida delle Nazioni Unite o costituendo coalizioni *ad hoc*, ciò significa che l'Alleanza funziona ed è un utile strumento politico per tutti gli associati e anche per i non associati.

Tuttavia la NATO è pur sempre un organismo militare ed è attraverso le operazioni che ha riscontro la sua efficienza e che si misurano i risultati ottenuti. E qui purtroppo incominciano i problemi.

Le operazioni del passato in Bosnia-Erzegovina, nel Kosovo e nel Mar Mediterraneo hanno avuto un certo successo perché hanno dato l'impressione di avere risolto situazioni difficili. È stato così solo in parte. È ben vero che sono terminati gli eccidi, ma la Serbia è ancora piena di risentimento e, pur costituendo un importante riferimento per la stabilità di tutti i Balcani, a vent'anni dalla dissoluzione della Jugoslavia è rimasta avulsa dal contesto europeo e dalla NATO. In Bosnia si è costituito uno Stato organizzato in maniera complicatissima, con una configurazione geografica al limite dell'assurdo e in cui la multi-etnicità è un fatto del tutto teorico. Il Kosovo, dopo aver reclamato per anni una sua autonomia, alla fine se l'è presa complicando ulteriormente la situazione dei rapporti con Belgrado. Oggi, a sedici anni dall'intervento della NATO in Bosnia, vi è ancora la necessità di una presenza militare internazionale e non vi sono prospettive di soluzioni condivise.

La guerra in Iraq per l'eliminazione di Saddam Hussein ha portato l'Alleanza sull'orlo di una crisi profonda, con dibattiti pubblici assai accesi fra sostenitori dell'iniziativa americana e britannica e suoi netti oppositori. Alla fine la NATO si è fatta coinvolgere con compiti di addestramento, ma la missione dà l'idea di essere più che altro un modo per creare di nuovo, con il grande alleato

americano, un terreno di collaborazione e cooperazione anche in un Paese instabile e problematico.

Tuttavia, il vero banco di prova operativo dell'Alleanza non vi è dubbio che oggi sia l'Afghanistan. Non è qui il caso di rifare la storia di ISAF, o di rivedere le tappe della guerra all'Afghanistan del regime dei Talebani, ma è in questo Paese che si sta misurando sia la tenuta politica dell'Alleanza, sia la sua capacità operativa.

Per quanto riguarda la politica dell'Alleanza forse troppo è stato lasciato al grande alleato americano e ai suoi fedeli amici britannici. La situazione, oggi, è che le nazioni con i maggiori contingenti – Germania, Italia e Francia – conducono nelle aree di propria responsabilità operativa (avvantaggiati anche da una minore conflittualità) una propria politica ed una propria guerra. Il comando del livello strategico di Kabul è ovviamente concentrato sui problemi del livello politico centrale e su Karzai in particolare, sui rapporti con il Pakistan e sul dover rendere conto della campagna al Congresso degli Stati Uniti.

Il Comando operativo di ISAF si dedica particolarmente al sostegno dei contingenti schierati a Sud e a Est dove i combattimenti con i Talebani sono giornalieri.

In realtà vi sono notevoli motivi di preoccupazione:

- L'annuncio del Presidente degli Stati Uniti di voler ritirare o almeno ridurre in modo consistente le sue truppe dal prossimo anno, può essere considerato un disastro dal punto di vista della campagna mediatica. Infatti, per i Talebani questo è stato un segnale assai positivo. Basta resistere un altro paio d'anni, dopodiché si potrà riprendere la guerra civile contro il governo centrale già combattuta in passato e Karzai, nonostante la riorganizzazione delle sue Forze Armate e della sua polizia, ma senza il sostegno esterno di truppe ben equipaggiate e addestrate, non si sa se riuscirà a prevalere;
- Il sostegno logistico, già gravosissimo per la mancanza di accessi al mare, diventa ogni giorno più oneroso per la difficoltà di transito dei convogli attraverso il Pakistan delle *Tribal areas*;
- L'avversario, nonostante le continue perdite, fruisce di una possibilità di reclutamento da un enorme bacino, costituito dai Pashtun pakistani, dai combattenti islamici arabi e dalla popolazione locale, non ancora scabra da condizionamenti e pressioni di ogni tipo, esercitati dai Talebani;

- L'enorme sforzo addestrativo dell'ANA (*Afghan National Army*) e della polizia afgana non sta dando i risultati sperati;
- Il *comprehensive approach* trova limitata applicazione e non è condiviso dal Presidente Karzai, che, al contrario, accusa l'Alleanza di sottrargli i mezzi per la ricostruzione e di porgli limiti nell'impiego delle sue forze militari;
- Nonostante lo sforzo dei Paesi dell'Alleanza (Stati Uniti in testa), le forze sono ancora troppo scarse per mantenere il controllo su questo vastissimo Paese, con una viabilità ridotta e con un avversario che da trent'anni non fa altro che combattere.

Sembra quindi inevitabile porsi degli interrogativi sul prosieguo della missione e sul suo possibile esito. È necessario che l'Alleanza esca da questa situazione in modo positivo, ma ciò richiede l'impiego di maggiori risorse militari e per la ricostruzione, un migliore coordinamento a livello politico e una maggiore determinazione di tutti i Paesi membri. I sistemi di difesa dei singoli Alleati sono troppo ancorati a visioni del passato, troppo esigue le forze messe a disposizione dell'Alleanza e ridotta la capacità operativa di molte delle forze che vengono mantenute in vita dalle singole nazioni senza che abbiano la benché minima possibilità di contribuire efficacemente ad una qualsiasi campagna militare. Anche molte delle strutture addestrative dei vari Paesi risultano ridondanti ed una loro riorganizzazione in chiave multinazionale potrebbe consentire quei risparmi che servirebbero a migliorare l'efficienza operativa complessiva.

L'altra operazione in corso, della quale tuttavia si parla troppo poco, è *Ocean Shield*, contro la pirateria nel Mar Rosso e nel Golfo di Aden. Se i risultati si misurano da quanto avvenuto in queste acque nel 2010, la situazione è piuttosto sconcertante. Gli attacchi dei pirati sono stati oltre 200 e le navi sequestrate 47. Non c'è però da meravigliarsi, perché:

- L'area da controllare è di 2,5 milioni di miglia quadrate e le navi a disposizione solo una decina;
- Non vi sono regole chiare da un punto di vista legale su cosa fare con i pirati catturati; ogni comandante di nave agisce secondo le proprie regole nazionali e in molti casi ciò si traduce nel rilascio delle imbarcazioni e dei pirati catturati;
- Sulla scena agisce anche una missione navale europea, con un discreto coordinamento, ma indubbiamente con un indirizzo

politico diverso, che ancora una volta mette in luce inutili duplicazioni fra la NATO e l'Unione Europea;

- Oltre alla NATO e all'Unione Europea sono presenti navi statunitensi sotto bandiera nazionale e unità cinesi, russe, indiane, saudite e omanite, ciascuna con una propria agenda nazionale;
- Le azioni di forza condotte con successo da unità delle forze speciali di alcuni Paesi per la liberazione di ostaggi e imbarcazioni, mettono in evidenza l'impotenza dell'Alleanza con effetti mediatici negativi.

È inevitabile che sorgano, quindi, interrogativi più che giustificati sulla logica delle enormi spese per le forze marittime dell'Alleanza se poi non sono in grado di conseguire risultati apprezzabili nei confronti di questi pirati che, impiegando mezzi piuttosto primordiali, riescono, nonostante la presenza delle migliori marinerie del mondo, a continuare le loro azioni. A lungo andare, i quesiti sulla mancanza di risultati rischiano veramente di minare alla base la credibilità militare dell'Alleanza che invece dovrebbe avere in questo un suo indiscutibile punto di forza.

Infine, alcuni commenti sulla partecipazione della NATO alle operazioni per l'imposizione al regime di Gheddafi della Risoluzione 1973 del Consiglio di Sicurezza ONU.

Le premesse politiche che hanno condotto l'Alleanza ad assumersi tale impegno non sono state facili. L'accavallarsi d'istanze nazionali come quelle avanzate dalla Francia, e sostenute dalla Gran Bretagna, hanno creato una prima frattura con la Germania, il cui atteggiamento è stato assai più prudente. L'Italia ha concesso la disponibilità delle sue basi, ponendo tuttavia chiare condizioni, ai fini di canalizzare la gestione delle operazioni attraverso la NATO, bocciando in pratica il tentativo francese di avocare a un gruppo separato la responsabilità di definire le linee politiche dell'intervento. Anche gli Stati Uniti hanno respinto il tentativo francese, ponendo come condizione al contributo della loro indispensabile partecipazione il conferimento alla NATO della responsabilità operativa.

Una partenza, quindi, piuttosto sofferta e pericolosa, per la mancanza della necessaria chiarezza nella definizione degli obiettivi da conseguire. Infatti, le discussioni sulle modalità di condotta delle operazioni hanno causato differenze di interpretazione del mandato ONU e di questo si sono avvantaggiate le forze di Gheddafi per respingere più volte i coraggiosi, forse, ma sicuramente abborracciati tentativi degli insorti di procedere verso Tripoli. Poiché è da ritenere

del tutto improbabile che l'ONU modifichi la Risoluzione autorizzando l'impiego di forze a terra, e vista la difficoltà di ottenere la sconfitta di Gheddafi unicamente attraverso azioni dall'aria, rimane solo la possibilità di seguire la via della trattativa diplomatica, partendo peraltro da una posizione di debolezza.

Per le forze aeree e navali della NATO si è trattato di poco più di un'esercitazione, costata varie centinaia di milioni di Euro e di dollari, ma dall'esito finale ancora molto incerto. In ultima analisi:

- Si è dimostrato ancora una volta che in situazioni di crisi la NATO è l'unica organizzazione in grado di gestire attività di pianificazione ed esecuzione, in tempi ristretti, di attività militari combinate e congiunte;
- Si è assistito al tentativo di un paio di nazioni di approfittare dell'intrinseca debolezza del sistema decisionale dell'Alleanza per forzarne le decisioni, evidenziando atteggiamenti che sono stati però respinti e rifiutati da molti dei Paesi membri;
- Ancora una volta è stata provata l'inopportunità che le decisioni politiche vengano prese prima o addirittura senza che sia stata completata un'analisi approfondita di tutti i fattori operativi in gioco da parte degli organi deputati dell'ACO (*Allied Command for Operation*) e senza definire puntualmente i parametri fondamentali di un intero ciclo di pianificazione, con l'individuazione degli obiettivi da perseguire e quali le linee d'azione da seguire;
- Si è ignorata l'impossibilità – potremmo dire storica – di conseguire il successo senza valide forze di terra;
- Ancora una volta è mancato un minimo di valutazione e pianificazione dei possibili eventi nella fase di *post-conflict*, con conseguenze che potrebbero poi ricadere pesantemente sulla NATO e sull'Europa.

Purtroppo chi rende debole l'Alleanza sono gli europei che continuano a ignorare di essere su una china discendente in termini di responsabilità e ruoli che non ci vogliamo assumere, pur disponendo di un eccellente mezzo come la NATO per dettare i tempi dei cambiamenti epocali che – con o senza di noi – si stanno realizzando. L'Europa non è un'isola che possa vivere senza essere toccata dalle onde del mare di crisi che l'attorniano. L'auspicio è che la NATO preservi le sue capacità e che al suo interno non venga a mancare quella coesione che sempre più si allenta fra gli europei.

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