Quaderni

di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

ISSN: 2532-5302
ISSN edizione online: 2532-5310

ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE

EDUCatt

14

2018

Quaderni

di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

14

2018

Quaderni
di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore

Anno VIII - 14/2018
Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.6.2011

Direttore responsabile
Massimo de Leonardis

Comitato editoriale
Romeo Astorri, Paolo Colombo, Massimo de Leonardis, Ugo Draetta, Damiano Palano, Vittorio Emanuele Parsi, Valeria Piacentini Fiorani, Riccardo Redaelli

Comitato di redazione
Mireno Berrettini, Cristina Bon, Luca G. Castellin, Andrea Locatelli

Segretario di redazione
Davide Borsani

La pubblicazione degli articoli è soggetta a *Peer Review* anonima.

I *Quaderni* sono liberamente scaricabili all'indirizzo Internet http://www.quaderniscienzepolitiche.it

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 08 R 03069 03390 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

© 2018 **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 edizione cartacea: 978-88-9335-414-1
ISBN edizione digitale: 978-88-9335-418-9
ISSN: 2532-5302
ISSN edizione online: 2532-5310

Indice

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

Introduzione 7
di Massimo de Leonardis

Il sistema politico-istituzionale e
i rapporti Stato-Chiesa nella Repubblica di San Marino 9
di Roberto Regoli e Giuliano Bianchi di Castelbianco

NGOs and Humanitarian Diplomacy:
The Case of IHH (Humanitarian Relief Foundation).....39
di Alessia Chiriatti

La NATO, la Federazione Russa
e l'Ucraina dopo la Guerra Fredda.....59
di Giorgio Cella

Il "rischio" del centrismo tedesco.
Le elezioni federali tra il 1990 e il 2017.....81
di Camille Chenaux

L'enigma "Stato" nella riflessione politica
e storiografica statunitense.....103
di Raffaella Baritono

Speak softly and carry a big stick.
La politica estera e l'uso della forza
negli Stati Uniti fra storia e attualità 129
di Gianluca Pastori

Gli Autori 149

La NATO, la Federazione Russa e l'Ucraina dopo la Guerra Fredda

di Giorgio Cella

Abstract – *The multiple crises that arose in the former Soviet space in recent years, think about Georgia and Ukraine, highlighted certain latent and still unsolved frictions between the West and Russia. This essay analyzes the root causes of these post-soviet geopolitical clashes. It shows how the current tensions with Moscow are actually a consequence of long-standing geopolitical asymmetries and historical misunderstandings that actually date back to the aftermath of the dissolution of the Soviet Union. The essay then covers the process of NATO enlargement and its new approach with Moscow and Kiev, as well as the issue known as the broken promise, relating to the historiographical controversy of NATO's eastward expansion. All of these issues, although chronologically less current than the aforementioned crises, are key to understanding the present geopolitics in Central and Eastern Europe.*

Premesse storiche e geopolitiche

Il 1° luglio 1991 l'Unione Sovietica sanciva ufficialmente la fine del Patto di Varsavia[1] in accordo con le altre nazioni che ne facevano parte[2]. L'anno precedente un alleato fondamentale per i sovietici nello scacchiere europeo – la Repubblica Democratica Tedesca[3] – ne era già fuoriuscita. Da quel momento Mosca si era impegnata a smantellare l'alleanza politico-militare che, sin dal suo sorgere (14 maggio 1955), aveva garantito, consolidandola, la sua egemonia in quella parte del Vecchio Continente, dopo la vittoria

[1] *Trattato di Varsavia di amicizia, cooperazione e mutua assistenza, (Warsaw Treaty of Friendship, Cooperation, and Mutual Assistance;* o anche semplicemente *Warsaw Treaty Organization).*

[2] Bulgaria, Cecoslovacchia, Ungheria, Polonia e Romania. L'Albania, tra i contraenti originari, era uscita nel 1968.

[3] D'ora innanzi RDT.

sul Terzo Reich nella Grande Guerra Patriottica (1941-45)[4]. Alla sua nascita, quantomeno formalmente, il Patto di Varsavia non aveva posto preclusioni di natura ideologica alle condizioni di adesione. Nel preambolo del Trattato le parti contraenti sancivano infatti la volontà di «riaffermare il loro desiderio di creare un sistema di sicurezza collettiva in Europa basato sulla partecipazione di tutti gli Stati europei a prescindere dalla loro struttura politica e sociale»[5].

Il secondo capoverso del preambolo rivelava il *casus foederis* nella mutata situazione geopolitica e strategica in Europa, venutasi a creare dopo gli Accordi di Parigi del 23 ottobre 1954 per la formazione di una struttura di difesa collettiva denominata Unione dell'Europa Occidentale (UEO), nella quale erano state accolte l'Italia e la Repubblica Federale Tedesca. Per il blocco sovietico – e come esplicitamente indicato nel preambolo del Patto di Varsavia – soprattutto l'adesione a siffatta organizzazione militare di una «Germania occidentale rimilitarizzata e la sua inclusione nel blocco Nord Atlantico[6] accresceva il pericolo di una nuova guerra e creava una sfida alla sicurezza nazionale di Paesi pacifici»[7]. La minaccia di una rinascita del militarismo tedesco fece da collante tra gli Stati dell'Europa orientale che si ritrovarono inclusi nella, cosiddetta, sfera d'influenza sovietica ad est del fiume Elba. Si concretizzava così un'aspirazione che i vertici dell'URSS avevano nutrito sin dal primo dopoguerra[8]: creare una sorta di fascia di sicurezza strategica in grado di allontanare il più possibile la minaccia di una proiezione di forza militare – in modo particolare tedesca[9] – che fosse in grado di rappresentare un pericolo significativo per i confini occidentali della Russia. Tale assunto era anche la conseguenza del timore,

[4] La definizione usata in Russia per la Seconda guerra mondiale.

[5] http://avalon.law.yale.edu/20th_century/warsaw.asp.

[6] *Ibid.*

[7] *Ibid.*

[8] Si veda, tra gli altri, *Wettig Gerhard. Stalin and the Cold War in Europe: The Emergence and Development of East-West Conflict*, 1933-1953, Lanham, MD, 2008, in specie il capitolo *Prelude to Postwar East-West Conflict*, pp. 5-67.

[9] Il militarismo tedesco, sebbene duramente piegato dalla sconfitta, non rappresentava l'unico pericolo in tal senso. Si pensi ad esempio al cosiddetto "prometeismo" polacco che – attingendo anche dal corollario della dottrina della *Federatio intermarium* – fu, in buona parte, alla base del conflitto sovietico-polacco 1919-1921.

espresso in particolare da Stalin[10] negli anni Venti, che – da un lato – le Potenze capitaliste potessero unirsi contro la neonata Unione Sovietica e – dall'altro – che il continente europeo potesse, a breve, ripiombare in una nuova conflagrazione generale. Del resto, *mutatis mutandis*, una simile preoccupazione è percepita oggi dai russi a fronte dei tentativi d'espansione dell'Alleanza Atlantica in nazioni a ridosso dei confini russi – in specie i casi di Georgia e Ucraina – o a causa dell'installazione dello scudo missilistico (ABM) statunitense in Europa centro-orientale. La priorità relativa ad una zona di sicurezza strategica era stata espressa con lungimiranza nel corso della seduta plenaria del Comitato Centrale del Partito Comunista Russo il 19 gennaio 1925, in cui Stalin anticipò, rivelandoli, i princìpi che negli anni Trenta[11] avrebbero caratterizzato la sua politica estera. Un approccio, quello di Stalin, che del resto non era certo antitetico o molto diverso dalle linee di politica estera che contrassegnarono la geopolitica della precedente era imperiale zarista, con la quale per l'appunto vi fu, sul piano strategico, un'indubbia continuità. Il disegno sovietico rappresentava anche la risposta ad un'altra – diversa rispetto ai fini che si proponeva – fascia di sicurezza (*cordon sanitaire*) teorizzata dalla Francia all'indomani del Primo conflitto mondiale (marzo 1919) per conseguire nel medesimo tempo due obbiettivi: neutralizzare la Germania e contenere la marea bolscevica[12]. Per l'Unione Sovietica tale *cordon sanitaire* nel 1943 rappresentava ancora una questione da rigettare nei negoziati con le Potenze alleate nel conflitto mondiale allora in corso. Alla conferenza di Mosca dei ministri degli Affari Esteri – cui era presente, nella delegazione britannica, il futuro[13] primo Segretario Generale della

[10] Iosif Vissarionovic Dzugasvili (1879-1953).

[11] A. Hillgruber, *La strategia militare di Hitler*, Milano, 1986, in particolare parte A, cap. II, par. 4, *La politica della «mano libera» di Stalin e la creazione di una zona di sicurezza strategica dell'URSS nell'Europa centro-orientale* (pp. 124-133).

[12] Su questi aspetti si vedano, tra gli altri, J. Haslam, *The Soviet Union and the Struggle for Collective Security in Europe, 1933-1939*, New York, 1984; J. Hochman, *The Soviet Union and the Failure of Collective Security, 1934-1938*, Cornell Studies in Security Affairs, New York, 1984; R.D. Watson, *Georges Clemenceau: A Political Biography*, New York, 2008.

[13] Fu il primo Segretario Generale della NATO dal 1952 al 1957.

NATO (1952-57), Hastings Lionel Lord Ismay[14] – fu siglato un *Secret Protocol*, il cui *Annex* 7 riguardava proprio tale aspetto.

La delegazione sovietica, bocciando l'ipotesi concernente la creazione di una federazione di piccoli Stati europei centro-orientali, ricordava come tali piani rievocassero: «the policy of the "cordon sanitaire", directed as is known, against the Soviet Union»[15].

Dopo la dissoluzione del Patto di Varsavia, la diatriba sulla riunificazione tedesca (*Deutsche Wiederverinigung*) e la relativa discussione sull'ingresso dei territori che formavano la ex Repubblica Democratica Tedesca nell'Alleanza Atlantica costituì nuovamente l'innesco di un contenzioso diplomatico tra l'Unione Sovietica e il blocco occidentale. La scomparsa del Patto di Varsavia, liberando gli Stati dell'Europa orientale dall'egemonico abbraccio russo, contribuiva inoltre a creare in quella zona del Vecchio Continente l'esistenza di una sorta di terra di nessuno. La fascia di sicurezza strategica russo-sovietica – come ricordato, ritenuta fondamentale dalla diplomazia di Mosca sin dagli anni Trenta[16] – scompariva lasciando come unico contrappeso in quel cruciale teatro un trattato siglato a Mosca il 12 settembre 1990 circa lo status della ex RDT nella Germania riunificata[17]. In quest'ultimo

[14] All'epoca *Lieutenant General* del *British Army*. Fu creato 1° Barone (*Lord*) Ismay nel 1947.

[15] Moscow Conference Of Foreign Secretaires, *1943. Protocol Signed at Moscow November 1, 1943, with annexes. Entered into force November 1, 1943*, 1943 For. Rel. (I) 749. Secret Protocol, *Annex 7 The Future of Poland and Danubian and Balkan Countries*, Including the Question of Federations, p. 828. Tutti i documenti relativi alla Conferenza sono consultabili nel sito: https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust000003-0816.pdf.

[16] Diversamente invece da quanto accadde – almeno in parte – nella metà degli anni Trenta con la stipula (2 maggio 1935) del Patto franco-sovietico (in fr. *Traité d'assistance mutuelle franco-soviétique*), che in quel frangente sembrò segnare un'inversione di rotta francese (complice anche l'ascesa al potere del Fronte Popolare) rispetto alla precedente dottrina del *cordon sanitaire*. Su questo, non secondario, aspetto delle relazioni europee in quel periodo si vedano, tra gli altri, J.E. Dreifort, *The French Popular Front and the Franco-Soviet Pact, 1936-37: A Dilemma in Foreign Policy*. "Journal of Contemporary History", vol. 11, No. 2/3, *Special Issue: Conflict and Compromise: Socialists and Socialism in the Twentieth Century*, (July 1976), pp. 217-236.

[17] *Treaty on the Final Settlement with respect to Germany*, consultabile online al seguente indirizzo: www.cve.eu.

accordo si stabiliva che la Germania unita e la Polonia[18] avrebbero confermato, con un successivo accordo fra loro, i rispettivi confini comuni: «The united Germany and the Republic of Poland shall confirm the existing border between them in a treaty that is binding under international law»[19].

Ciò si verificò il 14 novembre 1990, quando i governi tedesco e polacco firmarono un trattato[20] sui rispettivi confini, fissandoli sulla linea Oder-Neisse, sulla falsariga di precedenti analoghi accordi siglati tra Polonia e Repubblica Democratica Tedesca, a cominciare da quello del 6 luglio 1950 relativo alla frontiera terrestre tra i due Stati (ex) comunisti. Il trattato tedesco-polacco del 1990 dava – in particolare negli articoli 2 e 3 – garanzie necessarie in grado di scacciare i fantasmi del 1939 in un frangente in cui il Patto di Varsavia era prossimo al suo dissolvimento.

Una duplice strategia: allargamento a Est e dialogo con Mosca

Si può così sostenere che per la NATO la dissoluzione del Patto di Varsavia prima, e la trasformazione dell'Unione Sovietica in Federazione Russa (1991) poi, rappresentassero l'occasione per l'inizio dell'attuazione di quella che potrebbe essere definita una duplice strategia nei riguardi delle capitali europee centro-orientali e di Mosca. Da un lato infatti l'Alleanza colse l'occasione per integrare gli ex satelliti sovietici nell'ambito della sua *Membership*, dall'altro iniziò ad intavolare negoziati aventi come obbiettivo la costruzione di un rapporto diplomatico con la Federazione Russa nel tentativo di includerla nella sua *Partnership* e nel nuovo sistema internazionale venutosi a creare nel post '89. Un nuovo ordine che, se in un primo momento si pensava potesse davvero essere costruito e retto attorno all'idea del cosiddetto *New Thinking* – una linea di pensiero abbracciata, in apparente buona fede, sia da George H.W. Bush che da Michail Gorbačëv, consistente in una

[18] Art 1, punto 2.

[19] *Ibid.*

[20] *Treaty between the Federal Republic of Germany and the Republic of Poland on the confirmation of the frontier between them 14 November 1990*. Il testo è reperibile online al seguente indirizzo internet: http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/DEU-POL1990CF.

gestione del sistema globale concordata tra la potenza statunitense, uscita *de facto* vincitrice dal periodo della Guerra Fredda, e la nuova Federazione Russa, imperniata sulla primazia del diritto internazionale e in concreto sull'attività del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite – lasciò spazio, in specie dal '93 in poi con l'amministrazione democratica di Bill Clinton, ad una gestione degli affari internazionali di tipo più unipolare, attenta principalmente al perseguimento degli interessi strategici nazionali statunitensi, evidentemente a scapito di quelli russi. Questo cambio di vedute occorse in base ad un semplice calcolo realista da parte statunitense quando, vista la progressiva debolezza e crisi economico-sociale che nei primi anni '90 paralizzò la giovane Federazione Russa guidata da El'cin, non fu più ritenuto prioritario accordarsi con Mosca per la gestione delle nuove emergenze o riguardo nuove iniziative politico-militari nel nuovo scacchiere globale. Tuttavia, tornando all'iter che l'Occidente intraprese dal 1990 in poi verso l'ex spazio sovietico, i prodromi di questo duplice processo possono essere fatti risalire ai lavori del Summit NATO di Londra del 1990 da cui scaturì la *Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance*[21], in cui furono delineate le proposte per lo sviluppo di una politica di dialogo e collaborazione con gli Stati dell'Europa centro-orientale, incluso lo stabilimento di regolari relazioni diplomatiche con la NATO in un momento in cui il Patto di Varsavia era ancora in vita. Gli estensori della *Declaration* illustravano come l'avvenuta riunificazione della Germania stesse a indicare «that the division of Europe is also being overcome»[22], aggiungendo che «A united Germany in the Atlantic Alliance […] will be an indispensable factor of stability, which is needed in the heart of Europe». I semi del futuro *enlargement* dell'Alleanza venivano gettati in questi termini: «[…] NATO must become an institution where Europeans, Canadians and Americans work together not only for the common defence, but to build new partnership with all the nations of Europe. The Atlantic Community must reach out to the countries of the East which were our adversaries in the Cold War and extend to them the hand of friendship». In

[21] Il testo è disponibile in inglese sul portale Internet della NATO: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23693.htm.

[22] *Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance*, July 1990, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23693.htm.

quattro brevi righe veniva così già delineato quel processo che, partendo da una *partnership* e passando attraverso una *friendship*, sarebbe poi culminato in una ben più significativa *membership*. Gli Stati membri della NATO proponevano così ai Paesi del Patto di Varsavia una *joint declaration* in cui affermare solennemente come essi non dovessero più reciprocamente considerarsi avversari e nello stesso tempo ribadire l'intenzione di rinunciare alla minaccia o all'uso della forza «against the territorial integrity or political independence of any State». Nel testo si ricordava inoltre come i governi di Cecoslovacchia, Ungheria, Polonia, Bulgaria e Romania fossero stati invitati ad avvicinarsi all'Alleanza Atlantica «not just to visit, but to establish regular diplomatic liasion with NATO» nonché per intensificare «military contacts, including those of NATO Military Commanders, with Moscow and other Central and Eastern European capitals».

La NATO dichiarava in quello stesso documento di non ritenere la Russia un avversario, auspicando la costruzione di una «lasting and inclusive peace in the Euro-Atlantic area on the principles of democracy and cooperative security», che fosse adeguata alla *new security environment in Europe*. Veniva altresì fatto un accenno al processo di costruzione di quella che poi sarebbe stata chiamata *European Security and Defence Identity* (ESDI). L'Alleanza prendeva atto del ritiro unilaterale delle forze sovietiche dall'Europa centro-orientale nei seguenti termini: «Russia has carried out deep reductions in its armed forces, has withdrawn its forces on an unprecedented scale from the countries of Central and Eastern Europe and the Baltic countries […]». Detta altresì, vale a dire in ossequio ai canoni della geografia militare, l'Unione Sovietica, abbandonando anche in particolare quelle zone a ridosso dello strategico passo di Fulda (*Fulda gap*)[23] posto lungo i confini sud-occidentali della RDT, acconsentiva *de facto* a consegnare all'Alleanza Atlantica le chiavi d'ingresso nella Germania occidentale. Chiavi che lungo tutto l'arco di tempo della Guerra Fredda l'URSS aveva assai gelosamente custodito.

[23] Su questo aspetto si veda, tra gli altri, L.S. Jaffe, *The Development of the Base Force 1989-1992*, Joint History Office – Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, July 1993, Washington, DC, http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a276236.pdf.

Circa un anno dopo (8 novembre 1991), dal Summit NATO di Roma scaturì una seconda dichiarazione sulla pace e la cooperazione in Europa[24]. Con toni entusiastici si annunciava l'apertura di «a new chapter in the history of […] Alliance»[25], richiamando le decisioni prese al precedente vertice, che avevano segnato «an important stage in the transformation of NATO»[26]. Veniva manifestata la presa d'atto di un *new, lasting order of peace in Europe* che si stava formando dopo la fine della Guerra Fredda e rispetto alla cui costruzione l'Alleanza Atlantica avrebbe continuato a giocare *a key role*[27]. L'Alleanza Atlantica affermava dunque, ufficialmente, la continuazione del proprio ruolo come uno dei principali attori nel nuovo incerto e *in fieri* orizzonte geopolitico post-sovietico. La *Dichiarazione di Roma* identificava poi sei punti chiave su cui (ri)fondare la cooperazione nell'Europa post-Guerra Fredda secondo la formula della *New Security Architecture*. Essi concernevano il futuro e rinnovato ruolo dell'Alleanza, così come espresso nel *New Strategic Concept*; lo sviluppo di una *European Security Identity*; l'implemento del dialogo con l'Unione Sovietica da un lato e con gli Stati dell'Europa centro-orientale dall'altro; il sostegno alla Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE – Conference on Security and Co-operation in Europe)[28] concepita al suo sorgere come *forum* tra Est e Ovest; il controllo e la riduzione degli armamenti, sia convenzionali che strategici (il CFE[29] Treaty era stato firmato il 19 novembre 1990 tra la NATO e i Paesi del Patto di Varsavia, mentre il 31 luglio 1991 Stati Uniti e Unione Sovietica avevano siglato lo START[30]), mentre un ultimo spazio veniva dedicato alle sfide di più ampia

[24] *Declaration on Peace and Cooperation issued by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council*, consultabile al seguente indirizzo web, http://smsjm.vse.cz/wp-content/uploads/2008/10/nato4.pdf.

[25] *Ibi,* punto 1.

[26] *Ibid.*

[27] *Ibi*, punto 2.

[28] Sorta nel 1970, cambiò nome durante il Budapest Summit of Heads of State or Government tenutosi nel 1994 assumendo l'attuale denominazione: Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE).

[29] Conventional Forces in Europe.

[30] Strategic Arms Reduction Treaty.

natura (*broader challenges*), tra le quali, oltre alla proliferazione delle armi di distruzione di massa, anche le *actions of terrorism*.

Superato il delicato capitolo concernente la riunificazione della Germania, la NATO spostava la sua attenzione sulla regione baltica salutando positivamente la «newly recovered independence of the Baltic States»[31]. Le tre repubbliche baltiche erano state invitate a partecipare – insieme ad altri Stati dell'Europa orientale e all'URSS – al futuro vertice dei Ministri degli Affari Esteri che si sarebbe tenuto a Bruxelles nel mese di dicembre. Se si considera che formalmente l'Unione Sovietica non si era ancora dissolta (ciò accadde solo l'8 dicembre 1991), l'Alleanza Atlantica *de facto* legittimava ulteriormente l'azione politica con la quale già nel marzo del 1990 Estonia, Lituania e Lettonia avevano proclamato la propria indipendenza. La loro separazione da Mosca era stata riconosciuta dalla Repubblica Socialista Sovietica Russa solo il 24 agosto 1991 (poco dopo il tentato colpo di Stato contro il leader sovietico riformista Michail Gorbačëv) e in seguito dalla stessa Unione Sovietica, oltre che dai Paesi occidentali. Per quanto concerneva gli Stati Uniti, in particolare, si trattava di confermare a livello politico quanto sostenuto fermamente e ininterrottamente sul piano diplomatico durante tutto il periodo della Guerra Fredda[32] e prima ancora sin dai tempi dell'occupazione sovietica delle tre repubbliche nella tarda primavera del 1940 con gli enunciati contenuti nella *Welles Declaration* (23 luglio 1940)[33]. Una vittoria non solo sul piano politico-fattuale dunque, ma altresì su quello concettuale, valoriale e giuridico.

---

[31] *Declaration on Peace and Cooperation issued by the Heads of State and Governmnet participating in the Meeting of the North Atlantic Council*, punto 9.

[32] J. Hiden – V. Made – D.J. Smith, *The Baltic Question During the Cold War*, London, 2008.

[33] Così chiamata in riferimento al Sottosegretario di Stato (Under Secretary of State) che la espose: Benjamin Sumner Welles (in carica dal 1937 al 1943). La *Declaration* riprendeva, in nuce, la *Dottrina Stimson* (*Stimson Doctrine*) sul non riconoscimento delle acquisizioni territoriali ottenute con l'uso della forza, ovvero attraverso la violazione del diritto internazionale (: *Soviet annexation and the reemergence of the Stimson Doctrine*, in Hiden – Made – Smith, *The Baltic Question…, op. cit.* p. 38-ss.). La *Stimson Doctrine* (dal nome del Segretario di Stato Henry Stimson) fu contenuta in uno scambio di note intercorso il 7 gennaio 1932 tra il Dipartimento di Stato degli Stati Uniti e i governi cinese e giapponese a seguito dell'intervento militare del Giappone in Manciuria come reazione all'incidente di Mukden (odierna Shenyang).

Gli anni della svolta: 1994-1997

All'indomani della caduta del Muro di Berlino, l'intesa tra Russia e Ucraina da un lato e Alleanza Atlantica dall'altro trovò subito terreno fertile in cui piantare radici. Al posto dell'URSS, alcune Repubbliche ex sovietiche tra le quali Russia e Ucraina, avevano dato forma alla Comunità di Stati Indipendenti (CSI). La stessa dissoluzione dell'Unione e la conseguente nascita della Federazione Russa furono sancite durante la prima riunione (20 dicembre 1991) del nuovo organismo creato dall'Alleanza Atlantica come forum di incontro con i Paesi dell'Europa centro-orientale dopo la fine della Guerra Fredda: il *North Atlantic Cooperation Council* (NACC)[34]. Nello stesso anno aderiva al NACC anche l'Ucraina, da poco dichiaratasi indipendente da Mosca (24 agosto 1991). La crisi scoppiata nei Balcani dopo la dissoluzione della Jugoslavia offrì l'occasione per mettere alla prova il nuovo spirito d'intesa con l'Alleanza Atlantica. Nel 1996 soldati ucraini e russi venivano così dispiegati in Bosnia-Erzegovina come parte della *NATO-led peacekeeping force*.

Nel frattempo, gli sforzi diplomatici dell'Alleanza Atlantica sin qui illustrati trovarono il loro coronamento nel Summit di Bruxelles del 10 e 11 gennaio 1994. Esso riformulò i rapporti in un'Europa che pareva avere oramai metabolizzato il suo ingresso nell'era post sovietica e nel sistema di relazioni sorto dopo la fine della Guerra Fredda. Nella *Brussels Summit Declaration* i capi di Stato e di governo della NATO affermavano infatti: «We […] have gathered in Brussels to renew our Alliance in light of the historic transformations affecting the entire continent of Europe. We welcome the new climate of cooperation that has emerged in Europe

[34] Così in ambito NATO viene descritta la circostanza: «The North Atlantic Cooperation Council (NACC) was established by the Allies on 20 December 1991 as a forum for dialogue and cooperation with NATO's former Warsaw Pact adversaries. The NACC was a manifestation of the "hand of friendship" extended at the July 1990 summit meeting in London, when Allied leaders proposed a new cooperative relationship with all countries in Central and Eastern Europe in the wake of the end of the Cold War. Such was the pace of change in Europe at the time that inaugural meeting of the NACC itself witnessed an historic event: as the final communiqué was being agreed, the Soviet ambassador announced that the Soviet Union had dissolved during the meeting and that he now only represented the Russian Federation» in NATO, *North Atlantic Cooperation Council (NACC) (Archived)*, -Topics-, online www.nato.int.

with the end of the period of global confrontation embodied in the Cold War»[35]. Richiamando le decisioni assunte nei precedenti vertici di Londra e Roma, si illustravano le iniziative concordate nella capitale belga, tra cui la creazione di una *Partnership for Peace* (PfP), in cui i Paesi del *North Atlantic Cooperation Council* e i membri della CSCE erano invitati ad entrare. Mosca e Kiev vi aderirono, di nuovo contemporaneamente, come già era accaduto nel '91 quando erano entrate a far parte del NACC.

Nel documento fu riaffermato il supporto della NATO alle riforme politiche ed economiche nella Federazione Russa, che aveva adottato una nuova carta costituzionale. Appare evidente come una (miope) convinzione in seno alla comunità euro-atlantica – era il periodo della debole Russia di El'cin – vedeva ormai nella nuova Federazione Russa un Paese che avrebbe seguito il sentiero delle riforme democratiche amalgamandosi *tout court* ad una gestione della *res publica* e ad una *Weltanschauung* di tipo occidentale, trascurando la peculiare storia statuale autoritaria russa ed escludendo un ritorno (affatto imprevedibile) di Mosca a politiche di potenza e al tentativo di ricomposizione di qualche tipo di sfera d'influenza nell'estero vicino (*blizhny vostok*).

Per l'Alleanza Atlantica, tuttavia, si trattava di riconoscere in quelle riforme «a major step forward in the establishment of a framework for the development of durable democratic institutions […] and […] a reformist foreign policy». Quest'ultimo aspetto – insieme ad una riforma del mercato interno russo – veniva definito importante per la sicurezza e la stabilità in Europa. Un secondo Paese, dopo la Russia, sui cui si soffermava la *Declaration* di Bruxelles – poiché considerato cruciale in relazione al consolidamento dei nuovi equilibri europei – era l'Ucraina. Per la NATO si trattava quindi si sottolineare come «an independent, democratic, stable and nuclear-weapons-free Ukraine» fosse un elemento fondamentale, benché in quegli anni l'attenzione, non solo dell'Alleanza Atlantica, venisse catturata principalmente dalla situazione di crisi nei Balcani. L'importanza del Summit di Bruxelles consistette soprattutto nel fatto che per la prima volta

[35] *Declaration of the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council ("The Brussels Summit Declaration")*, 11.1.1994, al seguente indirizzo online www.nato.int.

i Paesi membri aprirono formalmente l'Alleanza all'ingresso di nuovi Stati, con la seguente formula:

> We therefore wish to strengthen ties with the democratic states to our East. We reaffirm that the Alliance, as provided for in Article 10 of the Washington Treaty, remains open to membership of other European states in a position to further the principles of the Treaty and to contribute to the security of the North Atlantic area. We expect and would welcome NATO expansion that would reach to democratic states to our East, as part of an evolutionary process, taking into account political and security developments in the whole of Europe.

Questo nonostante nei mesi che seguirono la caduta del Muro di Berlino l'URSS avesse rivelato di considerare le due alleanze che si erano fronteggiate durante la Guerra Fredda – NATO e Patto di Varsavia – come vestigia del passato[36].

Anche il 1997 – al pari del 1994 – rappresentò un punto di svolta nelle relazioni tra la NATO ed ex blocco sovietico. Nell'arco di pochi mesi si tennero infatti ben due importanti vertici NATO: quello di Parigi (27 maggio) e di Madrid (8-9 luglio). Nella capitale francese fu siglato il documento denominato *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between the Russian Federation and the North Atlantic Treaty Organization*, vera pietra miliare nei rapporti tra Alleanza Atlantica e Russia post sovietica, in cui si affermava come entrambe non dovessero più considerarsi avversarie. Tale nuovo corso fu rafforzato dalla creazione di un organismo concepito *ad hoc*: il *NATO-Russia Permanent Joint-Council*. Il vertice madrileno rappresentò invece l'occasione per consolidare i rapporti con l'Ucraina. Andava così prendendo forma quella che potrebbe essere definita una *special relationship* tra Kiev e l'Alleanza, così come del resto sottolineato dal titolo stesso del documento siglato tra la NATO e il governo ucraino in cui si faceva riferimento a una *Distinctive Partnership*[37].

---

[36] M. de Leonardis, *La nuova NATO: i membri, le strutture, i compiti*, Bologna, 2001, p. 162.

[37] *Charter on a Distinctive Partnership between NATO and Ukraine*, 9.7.1997, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25457.htm.

Dal Kosovo a Pratica di Mare

La crisi scoppiata in Kosovo nel '99 sembrò sancire la fine di quell'avvicinamento di Mosca verso l'Alleanza Atlantica, che sino a quel momento era proseguito in maniera parallela con l'Ucraina. L'intervento della NATO, concretizzatosi in una massiccia campagna area contro il territorio serbo, portò – data la storica vicinanza religiosa, etnica e culturale tra Mosca e Belgrado – ad un raffreddamento dei rapporti tra Mosca e l'Alleanza fino alla decisione russa di sospendere la partecipazione nella PfP. Lo stallo sembrò essere superato quando nel corso del mese di giugno *peacekeepers* russi furono dispiegati in Kosovo come parte della *NATO-led peacekeeping force* (KFOR – *Kosovo Force*). Dal canto suo, il governo di Kiev aveva anch'esso acconsentito a dispiegare in territorio kosovaro un battaglione misto polacco-ucraino nell'ambito dell'interposizione attuata dalla NATO.

Superata, ovvero congelata, la crisi kosovara, i rapporti tra Mosca e la NATO parvero tornare ai livelli precedenti, tanto che nel 2001 l'Alleanza Atlantica aprì un *Information Office* nella capitale russa. Nel frattempo, era stata però l'Ucraina ad avere compiuto passi significativi, grazie anche alla volontà delle sue *leadership* politiche. Queste ultime avevano, in quel frangente, giudicato assai favorevolmente il processo di adeguamento agli standard occidentali (NATO e UE), benché formalmente Kiev non fosse stata accolta nel *Membership Action Plan* (MAP), ovvero in quel percorso di adesione all'Alleanza Atlantica concepito per i Paesi dell'Europa centro-orientale basato sul rispetto di specifici parametri di natura politica, economica e militare stabiliti al Summit NATO di Washington nel 1999. Così infatti l'Ucraina sembrò mostrare: «fin dall'inizio, un notevole impegno e dinamismo nel recepimento NATO»[38]. Un passaggio importante fu la rinuncia da parte ucraina alle armi nucleari di eredità sovietica, che costituivano il 14% (ben 3.900 testate) dell'intero arsenale atomico sovietico[39]. La decisione, che verrà in seguito formalizzata nel dicembre 1994 a Budapest con la firma di tre *Memorandum*,

[38] G. Sardellone, *Le relazioni tra NATO e Ucraina*, "Informazioni della Difesa", 1/2006, p. 13.

[39] *Ibid*.

sanciva in tal modo l'ingresso dell'Ucraina nel Trattato di Non-Proliferazione Nucleare (*Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*)[40].

Gli sforzi di Kiev ebbero il loro culmine nel corso dei lavori della riunione informale dell'Alleanza Atlantica tenutasi, a livello di ministri degli Esteri, a Vilnius nell'aprile 2005, nel corso della quale la NATO invitò l'Ucraina ad avviare un Dialogo Intensificato[41] (*Intensified Dialogue*). Nel 2008, durante i lavori del Summit NATO di Bucarest, i Paesi membri si espressero concordemente circa una futura piena integrazione di Kiev nell'Alleanza Atlantica.

Nel frattempo, dopo la parentesi kosovara, anche la Federazione Russa aveva ripreso il percorso diplomatico inaugurato, come visto, all'indomani della fine della Guerra Fredda con l'Alleanza Atlantica. Il motivo di una ritrovata intesa fu rappresentato dagli eventi dell'11 settembre 2001. È la stessa pubblicistica NATO a ricordare infatti come il Presidente della Federazione Russa, Vladimir Putin, fosse stato «the first world leader to call the US President after the 9/11 terrorist attacks, which underscore the need for concerted international action to address terrorism and other new security threats»[42]. Nel 2002 il percorso di Mosca e di Kiev verso l'Alleanza Atlantica sembrò svilupparsi nuovamente di pari passo. Così come per l'Ucraina, anche per la Federazione Russa quell'anno rappresentò una tappa fondamentale nei rapporti con la NATO. Nel corso del Summit NATO di Roma, i membri dell'Alleanza sottoscrissero con la Russia il documento *NATO-Russia relations: A New Quality*, dando inoltre forma al *NATO-Russia Council* (NRC), in sostituzione del *Permanent Joint Council*. Quello che fu in seguito, specialmente dalla narrativa italiana, definito "lo spirito di Pratica di Mare", parve rappresentare allo stesso tempo un punto d'arrivo e di ripartenza nelle relazioni tra la NATO e la Russia fondate su elementi di condivisione circa i problemi della sicurezza collettiva. Tre anni dopo infatti (aprile 2005) la Federazione Russa siglava il *PfP of Forces Agreement*, ratificato dalla Duma nel 2007.

La crisi georgiana del 2008 portò di nuovo tensioni tra la Federazione Russa e la comunità occidentale. La successiva

[40] *Ibid.*
[41] Noto alternativamente come *Dialogo Rafforzato*.
[42] NATO, *Relations with Russia*, *op. cit.*, "Milestones in relations", *ibidem*.

crisi ucraina, con epicentro la Crimea (2014), segnò il punto di massima rottura, tanto che il 1° aprile dello stesso anno – ovvero dopo l'occupazione e l'annessione russa della penisola – i ministri degli Esteri della NATO decidevano di sospendere «all practical civilian and military cooperation between NATO and Russia»[43], compresi i lavori del *NATO-Russia Council*. La crisi di Crimea del '14 concorse a far emergere nuovamente e in termini ancor più espliciti una questione che sino a quel momento aveva covato sotto le ceneri dell'ex impero sovietico, la quale, a detta dello stesso Putin, era ed è strettamente connessa all'allargamento della NATO a quei Paesi dell'Europa orientale (in massima parte) un tempo facenti parte del disciolto Patto di Varsavia.

Verba volant, scripta manent, la non espansione della NATO a est: *a broken promise*?

Il processo di allargamento dell'Alleanza Atlantica a est è stato definito da Sergio Romano[44] come «il dato più significativo […] dopo la fine della Guerra Fredda»[45]. La NATO, dopo il crollo del Muro di Berlino, inglobò nel giro di pochi anni svariati Paesi che fino a poco prima erano stati considerati obbiettivi da colpire in caso di ipotetico conflitto con il blocco sovietico. Basandosi su quanto contenuto nell'articolo 10 del Trattato di Washington, tale processo avveniva attraverso le tre fasi viste in precedenza (*friendship, partnership, membership*). Nel suo processo di allargamento, l'Alleanza Atlantica non accolse unicamente ex Stati membri del disciolto Patto di Varsavia, ma financo alcuni Paesi un tempo facenti parte dell'ex Unione Sovietica: Estonia, Lituania, Lettonia. A tal riguardo Romano scrive come ciò non paresse bastare[46], perché al «vertice di Bucarest del 2008 gli americani proposero che l'organizzazione si allargasse sino a comprendere altri due Paesi che avevano fatto parte dell'Impero zarista e dell'Unione Sovietica:

[43] *Ibid.*
[44] Ambasciatore italiano a Mosca dal 1985 al 1989.
[45] S. Romano, *In lode della Guerra Fredda. Una controstoria*, Milano 2017, p. 73.
[46] *Ibid.*

Ucraina e Georgia»[47]. Il 12 marzo 1999 – dopo che il 28 settembre 1995 l'Alleanza Atlantica aveva già provveduto a pubblicare il suo *Study on Enlargement* – facevano il loro ingresso tre nuovi Stati membri: la Repubblica Ceca, l'Ungheria e la Polonia. In una seconda fase, nel 2004, altri sette Paesi dell'Europa centro-orientale aderivano alla NATO. Si trattava, oltre che delle tre repubbliche baltiche, di Bulgaria, Romania, Slovacchia e Slovenia. Nel 2009 fu la volta di Albania e Croazia.

Il passaggio relativo alla riunificazione della Germania avrebbe invece rivelato negli anni successivi quanto la questione tedesca – che come abbiamo visto si trascinava sin dal '45 – fosse di nuovo in grado di turbare i rapporti tra la NATO e la Federazione Russa, generando una situazione prolungatasi praticamente sino ad oggi e concernente, secondo la narrativa russa, il mancato rispetto da parte dell'Alleanza Atlantica delle assicurazioni che sarebbero state garantite a Mosca, soprattutto nel corso del 1990, circa il non avanzamento della NATO ad est. Tale circostanza, nota altrimenti come *broken promise*, ha rappresentato uno dei principali punti d'attrito tra l'Alleanza Atlantica e la Federazione Russa. Le origini di tale narrativa russa possono essere fatte risalire già al periodo contrassegnato della lunga e travagliata *leadership* di Boris El'cin (1991-1996/1999), in particolare al secondo mandato presidenziale di quest'ultimo, quando in maniera più sensibile, emersero nella Russia post sovietica obiezioni considerevoli circa l'allargamento della NATO ad est[48]: obiezioni che Vladimir Putin successivamente riprese e trasformò in (nuove) linee guida del revanscismo russo, strumenti per una nuova e più assertiva politica estera. Secondo tale interpretazione, oggi più che mai sostenuta nel dibattito geopolitico, e non solo in quello russo, l'Alleanza Atlantica avrebbe mancato di ottemperare a quelle garanzie che, secondo il Cremlino, essa avrebbe riconosciuto dapprima ai vertici dell'ex Unione Sovietica e in seguito alla Federazione Russa. Tali garanzie sarebbero consistite nell'impegno (più o meno esplicito) della NATO a non estendere la propria giurisdizione sui Paesi dell'Europa centro-orientale dopo il ritiro delle forze sovietiche

[47] *Ibid*.

[48] L. Gouré, *"NATO expansion and Russia: How will their relations change?"*, in *From Madrid to Brussells: Perspectives on NATO Enlargement*, Carlisle Barracks, Pennsylvania, 15.6.1997.

dalla RDT e la fine del Patto di Varsavia. Oggi la quasi totalità degli studiosi è concorde nel ritenere che la *broken promise* fu, ed è, intimamente connessa al periodo relativo ai negoziati relativi alla questione della riunificazione tedesca. Secondo la tesi russa, il presunto impegno della NATO avrebbe rappresentato la contropartita all'assenso sovietico per la riunificazione della Germania. Diversamente, la contro-narrativa occidentale (se in tal modo è concesso definirla), in particolar modo anglosassone (statunitense *in primis*), sostiene invece fermamente che le parti in causa non abbiano mai siglato alcun patto del genere. A suffragio di tale tesi, è stata prodotta nel corso del tempo una quantità considerevole di materiale documentale. La stessa NATO ha provveduto a raccogliere ed elencare i principali e più autorevoli testi sul proprio portale online[49]. Il cuore della tesi difensiva sostenuta dall'Alleanza in risposta alle accuse provenienti dalla Russia è rappresentato dalla circostanza secondo cui nel corso del 1990 i negoziati intrapresi da Stati Uniti, Regno Unito e Germania occidentale con l'allora Unione Sovietica avrebbero riguardato unicamente il ritiro delle truppe del Patto di Varsavia, ovvero le forze militari sovietiche dispiegate nella RDT, e la riunificazione della Germania, avvenuta il 3 ottobre di quello stesso anno.

A partire dagli anni Duemila, con la nuova amministrazione Putin, le rimostranze russe hanno assunto toni viepiù veementi.

A risollevare la questione fu lo stesso Presidente della Federazione Russa, nel 2007, all'interno di un ormai noto e cruciale discorso – cruciale per capire il corso che l'azione estera russa avrebbe preso negli anni immediatamente successivi – tenuto in occasione dei lavori della 43ª *Munich Security Conference*, in cui affermò: «I think it is obvious that NATO expansion does not have any relation with the modernisation of the Alliance itself or with ensuring security in Europe […] it represents a serious provocation that reduces the level of mutual trust. And we have the right to ask: against whom is this expansion intended?»[50].

---

[49] Si veda la pagina Web *NATO-Russia Relations: About the controversy over the NATO expansion during reunification negotiations*, online in "NATO LibGuides at NATO Multimedia Library", http://www.natolibguides.info/natorussia/Controversy.

[50] *Putin's Prepared Remarks at 43rd Munich Conference on Security Policy*, testo integrale in lingua inglese tratto da "The Washington Post", online,

Nel marzo 2014, all'apice della crisi ucraina, Putin espresse recriminazioni esplicite all'indirizzo dei governi occidentali colpevoli a suo dire di avere mentito alla Russia «many times, made decisions behind our backs, placed us before an accomplished fact. This happened with NATO's expansion to the East, as well as the deployment of military infrastructure at our borders»[51].

Queste ultime esternazioni, in particolare, sono state oggetto di quello che potrebbe essere definito come una sorta di ennesimo capitolo in un contenzioso che si trascina oramai senza che si possa intravedere uno sbocco dirimente, vedendo opposti, sul piano dialettico, la NATO e la Federazione Russia. Attraverso un proprio portale internet l'Alleanza Atlantica nel 2014 riprendeva nuovamente l'argomento tramite un suo documento intitolato: *NATO enlargement and Russia: myths and realities*[52]. Questo documento, citando esplicitamente l'espressione *broken promise*, riportava come:

> In his address to the Russian Parliament on 18 April 2014, in which President Putin justified the annexation of the Crimea, he stressed the humiliation Russia had suffered due to many broken promises by the West, including the alleged promise not to enlarge NATO beyond the borders of a reunited Germany […] For more than 20 years the narrative of the alleged "broken promise" of not enlarging NATO eastward is part and parcel of Russia's post-Soviet identity.

È convenzionalmente ritenuto da più parti come negli ultimi anni la risposta a una problematica così fondamentale sia stata maggiormente facilitata grazie soprattutto al fatto che molti archivi e materiali inerenti a tale tematica siano stati resi di pubblico dominio, ovvero disponibili agli studiosi. Lo stesso documento della NATO riconosceva infatti come «Over recent years countless records and other archivial material has become available, allowing historians to go beyond the interviews or autographies of those political leaders who were in power during

---

http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/02/12/AR2007021200555_pf.html.

[51] *Address by President of the Russian Federation*, 18.3.2004, The Kremlin, online.

[52] M. Rühle, *Nato enlargement and Russia: myths and realities*, "NATO Review", online http://www.nato.int/docu/review/2014/Russia-Ukraine-Nato-crisis/Nato -enlargement-Russia/IT/index.htm.

the crucial developments between the fall of the Berlin Wall in November 1989 and the Soviet acceptance of a reunified Germany in NATO in July 1990». Tra i nuovi documenti emersi negli ultimi anni – trattasi principalmente di memorie, di *memcons* e *telcons*[53] – è opportuno dare uno sguardo a quelli pubblicati dalla *National Security Archive* della George Washington University[54]. Da tali documenti, riguardanti le comunicazioni dei principali diplomatici occidentali che gestirono i negoziati con Gorbačëv in quei fatidici anni tra il 1990 e il 1991, tra cui James Baker, Hans-Dietrich Genscher, Douglas Hurd, Robert Gates ed Helmut Kohl, emerge – in qualche modo a sostegno delle tesi russe relative a una *broken promise* – che furono molteplici le considerazioni e le assicurazioni espresse dal fronte euro-atlantico riguardo Mosca e i suoi interessi primari. Tali impegni presi dalla diplomazia occidentale nelle suddette negoziazioni vertevano essenzialmente su tre *issues* principali: sul fatto che gli interessi russi non sarebbero stati compromessi all'indomani dell'unificazione tedesca, sul progetto di inclusione di Mosca in una nuova architettura di sicurezza europea – cosa che, come vedremo in seguito, si materializzò in quel già ricordato *New Thinking* tra G.H. Bush e Gorbačëv, in seguito svanito con l'arrivo alla Casa Bianca di Bill Clinton – e sulla non espansione delle strutture NATO verso est. Su quest'ultimo punto in particolare, viene rammentata la nota formula di James Baker, *not one inch eastward*, concetto che l'ex Segretario di Stato riteneva fosse condiviso anche dallo stesso presidente Bush[55]. Vale la pena altresì rammentare le parole del Ministro degli Esteri inglese del tempo, Douglas Hurd, il quale riconosceva «the importance of doing nothing to prejudice Soviet interests and dignity[56]».

Appare dunque storicamente plausibile affermare che assicurazioni di varia natura furono accordate dagli occidentali alla controparte sovietica. Il fatto dirimente, tuttavia, è che nessuna

---

[53] *Memcon* sta per *Memorandum of Conversation*, *Telcon* è l'abbreviazione di *Telephone Conversation*.

[54] National Security Archives, *NATO Expansion: What Gorbachev Heard*, https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2017-12-12/nato-expansion-what-gorbachev-heard-western-leaders-early.

[55] *Ibid.*

[56] *Ibid.*

di queste molteplici manifestazioni d'impegno e d'assicurazione verso Mosca vennero messe nero su bianco e sottoscritte ufficialmente dalle due superpotenze nella forma di un trattato internazionale vincolante. Quel che occorse, in conclusione, può essere riassunto da una significativa espressione utilizzata da Robert Gates, ex direttore della CIA ed esperto di cose sovietiche. Questi spiegò come Gorbačëv, alla luce delle varie assicurazioni ricevute dal fronte diplomatico euro-americano, fu portato a credere (*led to believe*[57]) che l'Occidente non avrebbe approfittato della situazione di debolezza strutturale dell'ormai moribonda URSS, che l'Alleanza Atlantica non si sarebbe proiettata a oriente e che, *last but not least*, l'idea di quella "casa comune europea" cara al leader della *perestrojka* sarebbe gradualmente divenuta la nuova realtà geopolitica e di sicurezza collettiva del continente europeo. Per quanto concerne l'azione diplomatica condotta da Gorbačëv in questo cruciale tratto della storia contemporanea, si trattò in ultima analisi di un singolare *mix* composto da un lato da una sorprendente dose di *naïveté* negoziale, dall'altro da una sincera convinzione di integrare la Russia della *perestrojka* in un nuovo allargato scenario politico-istituzionale europeo. Questa peculiare combinazione, unita ad un contesto geopolitico soggetto a cambi epocali e ad un tempo repentine, lo spinse ad accordare quelle pesanti concessioni al fronte occidentale sin qui osservate.

L'Alleanza Atlantica tuttavia, anche alla luce dei nuovi, vari documenti di cui sopra, non mutava la propria visione degli eventi, ritenendo che la conclusion non mutava: non c'è mai stato un accord politico e legale vincolante dell'Occidente a non estendere la NATO aldilà dei confini di una Germania riunificata. Per la NATO infatti, l'aspetto fondamentale riguardava quanto discusso nel corso dei negoziati che ebbero luogo nel 1990, ovvero l'esclusivo futuro status dei territori della RDT e non il possibile allargamento del blocco atlantico ad est. Il quadro veniva così riassunto dal documento in questione:

> Some statements of Western politicians – particularly German Foreign Minister Hans Dietrich Genscher and his American counterpart James A. Baker – can indeed be interpreted as a general rejection of any NATO enlargement beyond East Germany. However,

[57] *Ibid.*

> these statements were made in the context of the negotiations on German reunification, and the Soviet interlocutors never specified their concerns. In the crucial […] negotiations, which finally led Gorbačëv to accept a unified Germany in NATO in July 1990, the issue was never raised. As former Soviet Foreign Minister Eduard Shevardnadze later put it, the idea of the Soviet Union and the Warsaw Pact dissolving and NATO taking in former Warsaw Pact members was beyond the imagination of the protagonist at the time.

Il documento della NATO ribadisce, richiamando i principi cardine enunciati nella nota conferenza di Helsinki del '75 che «the right to choose one's alliance, enshrined in the 1975 Helsinki Charter, would have been denied – an approach that the West could never have sustained, neither politically nor morally».

È tuttavia altrettanto interessante notare come la NATO ponesse – almeno nel documento qui citato – i seguenti quesiti: «Does the absence of a promise not to enlarge NATO mean that the West never had any obligations vis-à-vis Russia? Did the enlargement policy of Western institutions therefore proceed without taking Russian interests into account?».

Per scongiurare tale eventualità, sin dall'inizio del processo di allargamento post-Guerra Fredda fu attuata – come si è già tratteggiato in precedenza – una strategia diplomatica avente come finalità quella di conciliare «this process with Russian interests. Hence NATO sought early on to create a cooperative environment that was conducive for enlargement while at the same time building special relations with Russia». Una strategia che, col senno di poi, non sembra aver tuttavia prodotto le condizioni per una nuova e proficua fase di cooperazione e stabilità nel complesso contesto eurasiatico con la Federazione Russa.

finito di stampare
nel mese di dicembre 2018
presso la LITOGRAFIA SOLARI
Peschiera Borromeo (MI)

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: 978-88-9335-414-1 / ISSN: 2532-5302 / ISSN edizione online: 2532-5310

I *Quaderni di Scienze Politiche*, la cui pubblicazione è iniziata nel 2011 sotto la denominazione di *Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche*, si ispirano ad una tradizione scientifica interdisciplinare orientata allo studio dei fenomeni politici nelle loro espressioni istituzionali e organizzative a livello internazionale e, in un'ottica comparatistica, anche all'interno agli Stati. Essi sono promossi dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, costituito nel 1983 e interprete fedele della tradizione dell'Ateneo.

Il fondatore dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Padre Agostino Gemelli, affermava nel 1942 che diritto, storia e politica costituiscono «un tripode» sul quale si fondano le Facoltà di Scienze Politiche, delle quali difendeva l'identità e la funzione. Circa vent'anni dopo, Francesco Vito, successore del fondatore nel Rettorato e già Preside della Facoltà di Scienze Politiche, scriveva: «Noi rimaniamo fedeli alla tradizione scientifica secondo la quale l'indagine del fenomeno politico non può essere esaurita senza residui da una sola disciplina scientifica. Concorrono alla comprensione della politica gli studi storici, quelli filosofici, quelli giuridici, quelli socio-economici». Per Gianfranco Miglio, Preside per trent'anni della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Cattolica e per otto anche Docente di Storia dei Trattati e Politica Internazionale, la storia è il laboratorio privilegiato della ricerca politologica.

Pubblicati sia a stampa sia *online* sul sito internet www.quaderniscienzepolitiche.it, i *Quaderni* ospitano articoli soggetti a *Peer Review*.

ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE

In copertina: Martin Waldseemüller (1470 ca.-post 1522), *Mappa della terra*, 1507. Edito a Saint-Die, Lorena, attualmente alla Staatsbibliothek di Berlino - Foto: Ruth Schacht. Map Division. © 2019. 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.

9 788893 354141

euro 15,00