

Dopo la “guerra fredda”: geopolitica e strategia della NATO

di Salvatore Minolfi

Tra guerra e pace: l’“ordine internazionale” e i suoi paradossi

Benchè sia ormai trascorso un decennio dall’inizio dei vasti sconvolgimenti che hanno investito lo scenario europeo e mondiale – riunificazione tedesca, dissoluzione dell’URSS, smembramento della Jugoslavia e conflitto internazionale nel Kosovo – non è ancora possibile tracciare, se non in maniera del tutto provvisoria, il bilancio di un periodo delle vicende internazionali segnato dalle incertezze e dal disordine tipici di una fase di profondo mutamento, le cui linee di sviluppo, però, non sembrano ancora emergere compiutamente. Si tratta, peraltro, di una difficoltà che l’analisi politica condivide con il lavoro dello storico, alle prese con l’urgenza di una valutazione, ben altrimenti impegnativa, del secolo che si chiude.

Certo, l’immagine di un Novecento segnato da tre conflitti mondiali generali – due guerre “calde” ed il quarantennale confronto bipolare tra Stati Uniti ed Unione Sovietica – ha una sua indiscutibile carica suggestiva, ma lascia senza soluzione alcuni importanti problemi relativi al giudizio storico sulla natura della guerra fredda (e del secolo nel suo insieme). Era una forma inedita di ordine internazionale, come sembravano supporre le più diffuse concettualizzazioni politologiche e storiografiche (il “sistema bipolare”, l’“ordine di Yalta”, ecc.)? O si trattava, piuttosto, di una vera e propria guerra, cui l’alba dell’era atomica impedì di trascinare oltre il livello della pace armata, del confronto onnipervasivo ma pur sempre freddo?

Si è sostenuto – il dibattito è ben noto – che non tutte le guerre sono uguali. Ve ne sono alcune che per ampiezza e portata hanno capacità “costituenti”, sono cioè in grado di creare le fondamenta di un nuovo ordine internazionale. La “guerra dei trent’anni” del nostro secolo (1914-1945) avrebbe prodotto il sistema bipolare – il cui effettivo contenuto di “ordine” era in realtà limitato al Vecchio Continente. Il paradosso di tale sistema, tuttavia, consisteva nel fatto che esso non nasceva da un tacito ma sostanziale accordo tra i nuovi Stati *leaders* e dal loro reciproco riconoscimento. Al contrario, la sua fisionomia e le sue concrete modalità di funzionamento si affermarono nel vivo di una competizione che nel volgere di qualche decennio dilagò dal teatro europeo a quello mondiale. Quello bipolare aveva per certi aspetti le sembianze di un “sistema di guerra”, di quei sistemi cioè che vivono in funzione della propria dissoluzione¹.

Ora questa “provvisorietà”, malgrado le illusorie stagioni della distensione (allorchè, per almeno due volte, gli elementi “cooperativi” del sistema sembrarono bilanciare quelli “competitivi”), sembra essere effettivamente appartenuta al sistema internazionale nato dalla seconda guerra mondiale. Una “provvisorietà”, vale sottolinearlo, che finora gli studiosi del Secolo avevano unanimemente riconosciuto solo nel lungo e tormentato “*entre deux guerres*”, tra Versailles e Yalta.

Ma neanche la fine della guerra fredda, cioè del terzo grande conflitto del secolo (1947-’89), sulla cui caratterizzazione totale e planetaria pochi sarebbero disposti a

¹ Carlo M. Santoro, *Il sistema di guerra: teoria e strategia del bipolarismo*, in *Teoria e analisi nelle relazioni internazionali*. A cura di Luigi Bonanate e Carlo M. Santoro, Bologna, il Mulino, 1986, pp.315-349.

sollevare obiezioni, ha prodotto, a ben vedere, un nuovo equilibrio tendenzialmente stabile, qualcosa di simile ad un ordine internazionale, se si eccettua l'effimero delirio "ordinista" successivo alla dissoluzione dell'Unione Sovietica e alla guerra del Golfo Persico. Piuttosto – osservando eventi e processi dell'ultimo decennio, le crisi acute di interi assetti regionali, l'alterazione significativa di consolidati equilibri geopolitici, la proliferazione incontrollata dei conflitti regionali – sembra che negli ultimi anni elementi oggettivi e forze profonde si siano effettivamente messi all'opera per riaprire una dinamica mondiale orientata a stimolare con ogni mezzo mutamenti decisivi, ad onta dell'abusata retorica sulla stabilità internazionale. Anzi, se è vero che sono alcuni tipi di guerre a forgiare le paci e il loro contenuto d'ordine, l'ultimo decennio del secolo sembra aver condiviso o comunque emulato i caratteri "creativi" di questo genere di conflitti.

Paradossi del genere valgono a rimettere in discussione le certezze politiche e storiografiche di un'intera generazione. Se la guerra fredda è stata una vera guerra, perché la sua vittoriosa conclusione da parte di uno dei due contendenti non ha prodotto un ordine indiscusso? E se quest'ordine invece c'è, come pure alcuni sostengono, come farà a ruotare attorno al disordinato delirio di una potenza che vanta il 22% del prodotto mondiale lordo contro il 40% detenuto alle origini della guerra fredda?² E come faranno, a lungo andare, gli Stati Uniti a gestire la riluttanza o l'aperto dissenso di attori di prim'ordine (come la Cina e la Russia) o di una vasta e turbolenta periferia che la crociata contro i "rogue states" non ha ridotto al silenzio? E con quali risorse o progetti d'integrazione, dal momento che il gran numero di guerre ed interventi effettuati (o in programma) a mala pena cela l'assenza – ad onta di ogni mistica del "soft power" – di un elemento equivalente a quello che cinquant'anni or sono fu rappresentato dal Piano Marshall?

Le costruzioni illusorie di cui si alimenta il dibattito politico internazionale occidentale sembrano dunque derivare in primo luogo dalla sua crescente e preoccupante autoreferenzialità³. E' in questa sfera, e solo in essa, che finora ha preso forma il profilo di un nuovo ordine, il cui perimetro segue la curva declinante del consenso mondiale alla globalizzazione.

Che il mondo del dopo '89 sia nuovamente entrato in uno stato di fibrillazione, nel quale la guerra e il dominio della forza tornano a giocare un ruolo di primo piano – sia pure in forme nuove e differenti dal passato (ma anche la guerra fredda fu a suo tempo una "novità") – è significativamente testimoniato dallo slittamento prodottosi sul piano della percezione intellettuale della realtà storico-politica dell'ultimo decennio. All'irenismo irriflesso del periodo immediatamente successivo al crollo del Muro di Berlino, ha fatto seguito l'allarmata constatazione che nel mondo, inaspettatamente liberato dalle costrizioni della guerra fredda, germinavano i semi di una nuova stagione di violenza, forse a lungo incubata, per la quale non valeva più il richiamo alle familiari categorie del conflitto bipolare. Tra il 1993 ed il 1994 compaiono nel dibattito internazionale saggi come *Out of*

² E l'ultimo documento del National Security Council ammonisce gli orientamenti neoisolazionisti ricordando la reale condizione degli USA: "In a world where over 96 percent of the world's consumers live outside the United States [...]". National Security Council, *A National Security Strategy for a New Century*, The White House, December 1999, p. 22.

³ "Agendo come se fossimo in un mondo unipolare, – ha scritto Samuel P. Huntington – gli USA si stanno sempre più isolando. I leaders americani pretendono sempre più di parlare a nome della 'comunità internazionale'. Ma chi hanno in mente? La Cina? La Russia? Il Pakistan? L'Iran? Il mondo arabo? L'Asia del Sud-Est? L'Africa? L'America Latina? La Francia? La Comunità per cui gli USA parlano include, nella migliore delle ipotesi, i loro cugini anglosassoni (Gran Bretagna, Canada, Australia, Nuova Zelanda) nella maggior parte dei casi, la Germania e altre democrazie minori in diversi casi, Israele su certi temi mediorientali e il Giappone quando si tratta di implementare le risoluzioni del Consiglio di sicurezza. Paesi importanti, ma ben lontani dal rappresentare la Comunità internazionale nel suo insieme". Citato nell'editoriale *Non siamo il mondo*, «Limes», n.4, 1999, pp. 11-12.

Control di Zbigniew Brzezinski⁴, *The Clash of Civilizations* di Samuel P. Huntington⁵ e *The Coming Anarchy* di Robert Kaplan⁶, per citare solo i più noti. L'inattesa riemersione degli "agenti del passato"⁷ (teorie nazionalistiche, etnicistiche, questioni di geopolitica e geoeconomia, le dinamiche della potenza e i modelli storici, culturali, religiosi e di civilizzazione) disturbavano le aspettative del modello universalistico liberaldemocratico, unico paradigma sopravvissuto alla crisi delle ideologie del secolo nelle certezze globaliste degli economisti e in quelle istituzionaliste dei giuristi⁸.

Ma è poco più che un interludio, poiché di lì a qualche anno l'ardore agonistico degli ex-Cold Warriors riprende il sopravvento fiutando, nel gran disordine post-bipolare, l'opportunità di risiedersi al tavolo della "grande scacchiera"⁹ di Eurasia e di rinverdire quel "grande gioco" che nella seconda metà dell'Ottocento tenne a battesimo le grandi congetture della geopolitica moderna. "Moreover, the end of the Cold War – hanno scritto due studiosi americani non sospetti di pacifismo – left a lot of foreign policy and security specialists without much to do; they will find new dragons to slay"¹⁰.

Che la fine della guerra fredda non abbia generato nuovi equilibri, nuova stabilità, né tanto meno il profilo emergente di un ordine di ampiezza e portata comparabili a quello bipolare – e che, per converso, abbia messo in moto dinamiche politiche e aspettative strategiche che sono proprie di una guerra – è confermato dal drastico cambio dei protagonisti sulla scena. Al grande ritorno della NATO fa da contraltare il progressivo ripiegamento dell'Onu, a livello mondiale, e dell'Osce, per quanto riguarda il decisivo quadro regionale europeo. Le due istituzioni, tipicamente multilaterali, hanno funzionato, con i ben noti limiti, finché un ordine generale, quello bipolare, sembrava assicurare che i valori fondamentali del "sistema" non potevano essere messi in discussione (poiché troppo alto appariva il costo di un orientamento 'revisionista'). Era questo tacito accordo di fondo a garantire un ruolo alla multilateralità, che per sua stessa natura richiede un certo grado di riconoscimento reciproco tra i diversi attori di un sistema. Ora, mentre appare generalmente chiara la crisi d'identità, di ruolo e funzioni in cui versano le Nazioni Unite, non si è riflettuto abbastanza sul fatto che l'OSCE (che dal 1995 istituzionalizza il processo iniziato con la Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa) ha avuto origine dalla sia pur momentanea fase di maggiore stabilità – cioè di riconoscimento reciproco – tra i due blocchi (Helsinki, 1975); e che il momento di maggiore affermazione di quella che rimane tuttora la più importante istituzione multilaterale per la sicurezza in Europa coincide, significativamente, con la breve stagione del "nuovo pensiero" gorbacioviano e della "casa comune europea". Il suo attuale e deliberato "oscuramento" va dunque messo in diretta relazione con la riemersione di forti pulsioni unilateraliste.

⁴ Zbigniew Brzezinski, *Il mondo fuori controllo. Gli sconvolgimenti planetari all'alba del XXI secolo*, Milano, Longanesi & C., 1993 (ed. or. *Out of Control: Global Turmoil on the Eve of the Twenty-first Century*, New York, Scribner, 1993).

⁵ Samuel P. Huntington, *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Milano, Garzanti, 1997 (ed. or. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, Simon and Schuster, 1996).

⁶ Robert D. Kaplan, *The Coming Anarchy*, «The Atlantic Monthly», n. 273, February 1994, pp. 44-76.

⁷ Carlo M. Santoro, *Studi di geopolitica 1992-1994*, Torino, G. Giappichelli Editore, 1997, p.4.

⁸ "E' sopravvissuta, – scrive Santoro – espandendosi a coprire il pianeta di un 'cablaggio' istituzionale quasi globale, l'ideologia occidentale, liberaldemocratica, istituzionalista e mercantile delle potenze marittime, di cui gli Stati Uniti sono il modello e al tempo stesso il protagonista imperiale". *Ivi*, p. 6.

⁹ Zbigniew Brzezinski, *La grande scacchiera*, Milano, Longanesi, 1998 (ed. or. *The Grand Chessboard*, HarperCollins Publishers, 1997).

¹⁰ Barry R. Posen, Andrew L. Ross, *Competing Vision for U.S. Grand Strategy*, «International Security», Vol. 21, n.3, Winter 1996/97, p. 51.

In realtà è proprio nel quadro di un confronto competitivo con le istituzioni multilaterali che prende avvio la seconda vita della NATO, un'alleanza regionale che inizia a combattere le sue guerre "calde" solo dopo la scomparsa del nemico contro il quale era stata fondata.

E di strada la nuova NATO ne ha già fatta tanta. Oggi l'Alleanza conta 19 membri (dopo l'accesso di Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca, avvenuto nel marzo 1999). Ha insediato l'Euro-Atlantic Partnership Council (EACP) che coinvolge, in aggiunta ai 19 membri, altri 26 paesi, ciascuno dei quali intrattiene con l'Alleanza un rapporto bilaterale che prevede programmi biennali individualizzati di cooperazione politico-militare¹¹. Ha firmato il *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation* (Paris, 27 May 1997), come magra contropartita ad una impellente richiesta di rassicurazione; e la ben più impegnativa (e gravida di conseguenze) *Charter on a Distinctive Partnership between NATO and Ukraine* (Madrid, 9 luglio 1997). Ha gestito l'Operation Deliberate Force (agosto-settembre 1995), un pesante intervento armato contro i serbo-bosniaci, e una guerra di media intensità contro la Federazione Jugoslava (Determinate Force, marzo-giugno 1999). Si è dotata di un nuovo Concetto Strategico¹² che ne dilata le funzioni e l'area di operatività ben oltre le indicazioni del Trattato istitutivo. Ha trasformato le sue forze militari in strumento di gestione delle crisi, di intervento e di proiezione della forza¹³. Tiene in serbo il progetto di un secondo *round* di allargamento ad Est con l'opzione (sinistra, o quanto meno sfacciata, se il lessico politico ha una sua storia) dell'"open door".

Gli anni Ottanta e le radici del *double enlargement*

Se la definizione di *double enlargement*¹⁴ – ampliamento delle missioni (*out of area*) ed espansione della *membership* (la questione della *partnership*, come vedremo, merita una trattazione a parte) – può dare sinteticamente conto della "seconda" NATO, un'analisi meno vincolata alle rappresentazioni prevalenti tra sostenitori e detrattori (questi ultimi, paradossalmente, numerosi soprattutto tra le classi dirigenti americane) potrebbe mostrare che il nuovo corso dell'Alleanza si è prodotto all'incrocio tra spinte e tendenze di lungo periodo e l'apertura di uno scenario di inedite possibilità generato dal terremoto geopolitico del 1989-'91. Quest'ultimo ha effettivamente messo in campo le nuove problematiche politico-strategiche del terzo dopoguerra, ma su questa strada ha incontrato un'attenzione, un orientamento, quasi una tendenza latente che da circa un ventennio covava soprattutto nella componente americana dell'Alleanza: la seconda NATO è il frutto di una lunga gestazione o, addirittura, per certi aspetti, una prospettiva politico-strategica che da gran tempo viveva all'ombra dell'atlantismo ortodosso. Essa non può pertanto essere compresa unicamente alla luce dell'ultimo decennio.

Ciò emerge in modo particolarmente chiaro nella questione degli interventi *out of area*, una problematica oggi conosciuta soprattutto in riferimento al disordine post-bipolare del fianco orientale dell'Alleanza, ma alla cui definizione concettuale gli analisti strategici americani lavorano da oltre vent'anni.

E' il fianco Sud della NATO l'originario teatro di un'innovazione strategica che prese avvio dal concetto di "arco di crisi" elaborato nel 1978 dall'allora National Security Adviser dell'Amministrazione Carter, Zbigniew Brzezinski. La crisi

¹¹ Cfr. *Basic Document of the Euro-Atlantic Partnership Council*, Sintra, Portugal, 30 Mai 1997.

¹² Cfr. *The Alliance's Strategic Concept*, NATO Press Release NAC-S(99)65 – Washington, 24-25 aprile 1999.

¹³ Cfr. il documento *Defense Capabilities Initiative*, NATO Press Release NAC-S(99)69 – Washington, 25 April 1999.

¹⁴ F. Stephen Larrabee, *NATO Enlargement after the First Round*, «The International Spectator», vol. XXXIV, n. 2, april-june 1999, pp.73-86

petrolifera, la rivoluzione iraniana e l'invasione dell'Afghanistan sembravano mutare l'intero quadro strategico del Mediterraneo che si apprestava a diventare la retrovia di una ben più vasta area di instabilità, comprendente tutto il Medio Oriente, il Golfo Persico e il Mar Rosso, con un complesso intreccio dei problemi derivanti dal confronto Nord/Sud con quelli del conflitto bipolare¹⁵. Nasceva la "dottrina Carter"¹⁶ che nel corso della prima Amministrazione Reagan avrebbe condotto alla costituzione del Central Command (Centcom, gennaio 1983, insediato negli Stati Uniti, ma che aveva competenza su circa 40 paesi tra il Mediterraneo e la regione del Golfo) e alla costituzione della Rapid Deployment Force, la "madre" di tutte le forze a spiegamento rapido e di proiezione a "braccio lungo" della forza successivamente concepite in ambito occidentale. Diciotto anni più tardi, il Central Command avrebbe gestito la guerra del Golfo.

Per gli Stati Uniti si trattava di un'innovazione di prima grandezza, poiché la costituzione di un nuovo comando strategico per l'Oceano Indiano portava a completamento storico il profilo globale della potenza americana iniziato con il progetto della doppia flotta Pacifico/Atlantico e consentiva "la saldatura tra le tre dottrine strategiche 'oceaniche' (Europa, Corea-Giappone, Golfo Persico) statunitensi, completando così la cintura geopolitica del 'containment' nei confronti di Eurasia-Urss"¹⁷.

Questo processo ebbe immediate ripercussioni sul dibattito e sulla pianificazione strategica ed operativa dell'Alleanza Atlantica. A partire dall'inizio degli anni Ottanta, nei documenti e nei comunicati ufficiali compariva un *refrain* che, pur riconoscendo che scopo della NATO era la salvaguardia della sicurezza dell'area nordatlantica, avvertiva che "gli sviluppi in atto al di fuori di tale area [avrebbero potuto] minacciare gli interessi vitali dei membri dell'Alleanza" e raccomandava che i paesi membri avevano "una gamma di possibilità ampia e diversificata da cui scegliere per dare un utile contributo alla promozione della stabilità e della dissuasione in regioni non comprese nell'area della NATO e che interferiscono con gli interessi vitali dell'Occidente"¹⁸.

Ma la politica del contenimento spiegava solo in parte quel processo di riorientamento delle dottrine e degli schieramenti operativi. Ben oltre l'orizzonte del confronto con l'Urss, l'Alleanza Atlantica, come gli Stati Uniti, si confrontava con lo scenario della regionalizzazione e "periferizzazione dei conflitti" – come si diceva allora – anticipando, per questa via le problematiche post-bipolari della frammentazione e della "diffusione di potenza". Si trattava di un vasto e complesso fenomeno che, nel mentre testimoniava l'erosione dei margini della gestione bipolare del mondo, sollecitava la rielaborazione di una concezione "più ampia" e più attiva della sicurezza, ben oltre l'orizzonte strategico, ideologico ed operativo del *containment*.

E' in quel momento che emergono con forza le pulsioni e le motivazioni unilaterali delle politiche di sicurezza dell'Occidente, elementi che spingono ad una disinvolta e generosa riclassificazione degli "interessi vitali", al cui interno sono progressivamente assunti contenuti ed obiettivi storicamente e concettualmente estranei alla definizione della "sicurezza primaria" e che mirano

¹⁵ Cfr. Salvatore Minolfi, *Italia, Europa e Stati Uniti: la NATO dal 1969 al 1989*, in AAVV., *L'Italia e la NATO. Una politica estera nelle maglie dell'Alleanza*, a cura di S. Minolfi, Napoli, Cuen, 1993, in particolare pp. 132-135.

¹⁶ "Il tentativo fatto da una potenza straniera di prendere il controllo della regione del Golfo Persico sarebbe considerato come un attacco diretto agli interessi vitali degli Stati Uniti. Esso sarà respinto utilizzando tutti i mezzi, compresa la forza militare". In Carlo Pinzani, *Da Roosevelt a Gorbaciov. Storia delle relazioni tra Stati Uniti e Unione Sovietica nel dopoguerra*, Firenze, Ponte alle Grazie, 1990, p. 424.

¹⁷ C.M.Santoro, *Occidente. Identità dell'Europa*, Milano, Angeli, 1998, p.123.

¹⁸ Per gli estremi dei documenti citati, cfr. Salvatore Minolfi, *op. cit.*, pp. 133-134.

piuttosto ad una rigenerazione delle forme di influenza e di controllo politico-militare delle aree regionali di rilievo strategico.

Intrinsecamente correlata a questi nuovi orientamenti era la ricerca di una nuova concezione militare, che si esplicò in un processo di accentuata riconvenzionalizzazione delle forze armate. Le guerre combattute nel Golfo Persico nel 1991 e sui cieli della Federazione jugoslava nel 1999 furono pensate all'inizio degli anni Ottanta¹⁹.

E' abbastanza evidente che non era possibile andare "fuori area" con il corredo dottrinale ed operativo ereditato dalla strategia del contenimento. Già negli anni del duro confronto con l'Urss, più volte si era fatta strada la tentazione di ripensare alle armi nucleari come vere armi e di ritematizzare il concetto della deterrenza nucleare e la disciplina d'uso delle armi atomiche in termini che consentissero l'introduzione del principio della flessibilità: nel lessico degli strateghi si affacciò accanto al concetto meramente dissuasivo di *deterrence by punishment* quello pericolosamente operativo di *deterrence by denial*. Ma, in buona sostanza, la guerra fredda aveva congelato la prospettiva di un uso reale della forza militare nello scenario impolitico di un conflitto pantoclastico. E un potere che non si può esercitare non è un vero potere. "What 's the point of having this superb military that you've always been talking about, if we can't use it?" – avrebbe candidamente sostenuto Madaleine Albright, polemizzando con Colin Powell, nel corso dei bombardamenti sulla Serbia²⁰.

Per restituire credibilità e politicità all'uso della forza non bastava una rilegittimazione ideologica della guerra e dell'intervento armato: era necessaria una robusta riconvenzionalizzazione delle forze armate, sia in termini di dottrine che di sistemi d'arma, della quale fu alfiere negli Stati Uniti il Segretario alla Difesa Caspar Weinberger. Quando, all'inizio degli anni Ottanta, iniziò effettivamente a realizzarsi ("Airland Battle", 1982, per gli Stati Uniti; "Follow On Forces Attack", 1984, per la NATO, poi sostituita dalla "Joint Precision Interdiction" del generale J.R.Galvin), essa consentiva un significativo spostamento concettuale dall'orizzonte della *war avoidance* a quello della *war fighting* (invano tentato dai teorici della "guerra nucleare limitata"). La funzione della forza militare fuoriusciva dal paradigma 'ufficiale' della guerra fredda, quello della "deterrenza", per accedere a quello operativamente eversivo della "compellenza". Più che per l'aggressività dei nuovi strumenti concettuali ed operativi – la sostituzione di una difesa d'attrito con una tattica di manovra – Airland Battle costituiva un importante punto di svolta perché – benchè ancora ufficialmente destinata ad un ipotetico conflitto con l'Urss – essa era di fatto già compatibile con un teatro di guerra post-bipolare e convenzionale come quello odierno.

Nell'ambito del programma atlantico di riconvenzionalizzazione "Conventional Defence Improvements", si manifestarono quei primi entusiastici ardori per le *New Emerging Technologies* che a capo di un decennio avrebbero condotto all'enfasi millenaristica sull'*Information Dominance* e sulla *Revolution in Military Affairs* (RMA)²¹, cui si è assistito sia in occasione della guerra del Golfo che in quella del Kosovo.

¹⁹ Una sintetica trattazione dei mutamenti nella concezione americana della guerra e del combattimento tra la fine degli anni Settanta e l'inizio dei Ottanta, non priva di toni apologetici, è in Alvin e Heide Toffler, *La guerra disarmata. La sopravvivenza alle soglie del terzo millennio*, Milano, Sperling & Kupfer Editori, 1994 (tit. or. *War and Anti-War*, 1993), in particolare cap.7.

²⁰ Citato in Eric Schmitt, *The Powell Doctrine Is Looking Pretty Good Again*, «New York Times», April 4, 1999, p. 5.

²¹ L'idea di una sorta di "millenarismo tecnologico" è in Maurice Najman, *Les Américains préparent les armes du XXIe siècle*, «Le Monde Diplomatique», février 1998, pp. 4-5

Helsinki, addio! La fine della guerra fredda e dei confini d'Europa

Ma all'inizio degli anni Novanta – e, per somma ironia della sorte, tra i clamori della guerra del Golfo – l'Europa centro-orientale ruba la scena al fianco Sud della NATO. Nel volgere di un paio d'anni, il ritiro unilaterale dalla guerra fredda operato da Gorbaciov si trasforma in un collasso di proporzioni inattese. Carlo Maria Santoro ha evocato l'immagine assai perspicua del terremoto geopolitico:

“La novità geopolitica primaria, che non ha precedenti comparabili nella situazione esistente durante l'età del sistema dell'equilibrio, fra Westfalia e Sarajevo, consiste essenzialmente nel fatto, inaudito, della dissoluzione dell'URSS. Tale circostanza ha provocato un terremoto geopolitico strutturale che né la Prima né la Seconda guerra mondiale, né la rivoluzione bolscevica, erano riuscite a provocare, perché ha sgretolato anche l'impero russo, il cui processo di formazione era durato oltre quattro secoli. Questa straordinaria tempesta ha travolto i parametri analitici tradizionali del Continente europeo, a partire da quelli istituzionali, aprendo la strada a nuove considerazioni sulle frontiere dell'Europa [...]”²².

Questo terremoto non solo ha disgregato il principio d'ordine che vigeva al di là della cortina di ferro, ma ha anche decretato la virtuale conclusione del processo politico iniziato in Europa occidentale nel secondo dopoguerra. Fino a quel momento, il processo di integrazione europea si era sviluppato all'ombra della guerra fredda e di un sistema bipolare di alleanze che sanciva una struttura profondamente asimmetrica, in ciascun campo, tra *leader* di blocco ed alleati. Specularmente, la relazione sostanzialmente paritaria che univa i paesi dell'Europa era il prodotto di un livellamento sistemico che desovranizzava, all'Ovest come all'Est, gli alleati delle due superpotenze.

Questa condizione viene virtualmente azzerata dalla fine della guerra fredda e del sistema bipolare in direzione di una potenziale risovranizzazione o rinazionalizzazione. La prima conseguenza è che tutti i principali paesi europei vengono riconsegnati ai loro rispettivi “pesi di potenza”, economici, politici, militari, ecc. Cosa che è immediatamente percepibile anche nelle sue ricadute, a scadenze diverse, sui cicli politici interni delle singole storie nazionali.

A questi fattori si associa la riunificazione tedesca, il primo grande colpo all'ordine di Helsinki e il primo implicito passo dell'allargamento della NATO nel dopo guerra fredda. Da estrema marca occidentale del sistema di sicurezza atlantico, la Germania riguadagna una posizione centrale nello scenario europeo. Benchè sia estremamente esiguo il numero dei sostenitori espliciti della “germanizzazione”²³ – dell'idea cioè che una reale ripresa del processo di integrazione europeo sia possibile solo (in chiave egemonica o comunque asimmetrica) attorno al nucleo della nuova Germania – i riflessi della riunificazione tedesca hanno effettivamente mutato il clima e il contesto oggettivo del processo di integrazione europea, e non solo perché gli sviluppi delle vicende politiche hanno mostrato quanto sia difficile, da parte tedesca, mantenere un chiaro equilibrio tra ruolo nazionale (riconoscimento di Slovenia e Croazia e atteggiamento più generale nei confronti della crisi jugoslava)²⁴, ruolo europeo (dall'idea della “Kerneuropa” franco-tedesca, al rilancio dell'unificazione monetaria) e ruolo atlantico (sostegno all'*enlargement*). In realtà le incertezze e le ambiguità con cui l'Unione Europea ha affrontato il problema dell'integrazione dei paesi dell'Europa centrale ed orientale, come pure della cruciale vicenda jugoslava – finendo col lasciare l'iniziativa nelle mani degli Stati Uniti – testimoniano che dietro lo schermo dell'ufficialità allignano pesanti remore sui reali “dividendi

²² Carlo M. Santoro, *La nuova geopolitica europea*, «Relazioni Internazionali», n.22, giugno 1993, p.6 (il corsivo è nostro).

²³ Carlo M. Santoro, *Ad Est di Berlino: per una teoria della “germanizzazione”*, in Sergio Romano (a cura di), *La crisi del bipolarismo*, Milano, FrancoAngeli, 1996, p.103-126.

²⁴ Cfr. la lucida ricostruzione in Lucio Caracciolo, *Che cosa cerca la Germania in Jugoslavia*, «Limes», n.3, 1994, pp. 125-148.

nazionali” (di ordine politico, economico e strategico) di qualsiasi grande iniziativa politica verso l’Est di cui pure formalmente l’UE come insieme conserverebbe la titolarità²⁵: il timore, insomma, che una nuova “Ostpolitik” tedesca (*wideness*) possa procedere a discapito della “Westpolitik” (*deepness*).

La riunificazione tedesca ha reso incerta la vecchia definizione geografica di Europa e, di conseguenza, ancor più problematica quella politico-strategica. Tali incertezze, come ha sostenuto il generale Carlo Jean, rafforzano indirettamente l’Alleanza Atlantica, se non altro perché allontanano una possibile alternativa:

“Non è possibile, giova ripeterlo, alcuna convincente risposta a tali quesiti, fino a quando l’Europa non definirà i propri confini orientali e il proprio ruolo nel mondo e trasformerà, cosa sempre meno probabile, parte della propria sovranità in un’unione che prima di essere strategica deve essere politica”²⁶.

A dispetto degli omaggi formali tuttora tributati all’Atto Finale di Helsinki, è proprio il nuovo confine orientale dell’Europa l’oggetto dei grandi sommovimenti nel panorama strategico dell’estremità occidentale dell’Eurasia. Infatti, benché destinati, nella retorica politica, a produrre una nuova stabilità nell’area prima assoggettata al controllo sovietico, tali sommovimenti appaiono oggi oltremodo destabilizzanti: non solo perché ogni nuova “inclusione”, ipotetica o reale, è sempre *ipso facto* una nuova “esclusione”; ma anche perché una qualsivoglia ipotesi di nevralgico rimodellamento geopolitico potrebbe non tollerare la stabilità ed il profilo degli assetti territoriali degli Stati oggi esistenti – come previsto, invece, nello spirito e nella lettera dell’Atto Finale. La marginalità dell’OSCE è tutta in un processo che ne ha travolto il principale fondamento: quello dell’intangibilità delle frontiere, come ha dimostrato – ben prima della dissoluzione della ex-Jugoslavia e delle tante entità politiche nell’universo post-sovietico – la stessa riunificazione tedesca.

E’ questo, a ben vedere, il retroterra implicito delle diverse ipotesi affacciate più o meno ufficialmente nel dibattito europeo e internazionale sul dopo guerra fredda: la maggior parte di esse – è il caso di segnalarne la circostanza – presentatesi negli anni, che appaiono sempre più decisivi, tra il 1993 ed il 1994. Ed è su questo comune retroterra che ha riguadagnato spazio la prospettiva di una rigenerazione dell’atlantismo. Nelle more del processo ufficiale di integrazione europea, si sono affacciate varie ipotesi, tutte orientate a definire entità, modalità, e tempi della stabilizzazione/integrazione dell’Europa centro-orientale.

Tra quelle specificamente europee, ve n’è una che ha una caratterizzazione “regressiva” rispetto all’evoluzione ufficiale del processo di integrazione e fa perno sull’idea di un nocciolo duro franco-tedesco. L’idea della “Kerneuropa”, com’è noto, comparve ufficialmente nel settembre 1994 nel “Documento Schäuble” del gruppo parlamentare Cdu-Csu al Bundestag:

“Ora che è stato superato il conflitto Est-Ovest – recita il documento – bisogna trovare un ordine stabile anche per la parte orientale del continente, una ricerca di particolare interesse per la Germania: considerata la sua situazione, sarebbe infatti la prima a subire gli effetti immediati dell’instabilità dei paesi dell’Est. L’unica soluzione in grado di impedire il ritorno all’instabile sistema prebellico che relegava la Germania in una scomoda posizione tra l’Est e l’Ovest consiste

²⁵ “Il nuovo scenario Est-europeo – ha scritto Santoro – apre inoltre la strada alla rinascita dei processi d’influenza dell’Occidente nei confronti della *poussière d’etats* nell’Est e nel Sud-Est europeo. Ciò comporterà, quanto prima, l’insorgere di fenomeni competitivi fra occidentali che potrebbero contrassegnare le politiche orientali delle maggiori potenze europee e degli Stati Uniti, con riflessi sulla coesione interna delle relazioni euroatlantiche”. Carlo M. Santoro, *La nuova geopolitica europea*, cit., pp.7-8.

²⁶ Carlo Jean, *Difesa comune? Teniamoci la Nato*, «Limes», n. 4, 1993, p.58 [il corsivo è nostro]. E a riprova di questa incertezza, Jean elenca le principali “europe” cui ci si può riferire oggi: l’Europa dei dodici del trattato di Maastricht, l’Europa allargata all’Efta, l’Europa allargata agli Stati dell’accordo di Visegrad (Polonia, Ungheria, Slovacchia, Repubblica Ceca), la confederazione europea dall’Atlantico agli Urali, la Csce da Vancouver a Vladivostok.

nell'integrare i suoi vicini centro-orientali nel sistema europeo (occidentale) postbellico, mantenendo al tempo stesso un'ampia intesa con la Russia. Bisogna assolutamente impedire che si crei di nuovo quel vuoto nel cuore dell'Europa che ne minaccerebbe la stabilità. Se l'integrazione europea (occidentale) non si evolvesse in tal senso, la Germania potrebbe, per effetto dell'ansia di sicurezza, essere condotta o incitata a definire per proprio conto e facendo ricorso a mezzi tradizionali la stabilità nell'Est europeo. Tale compito sarebbe ben al di sopra delle sue forze e comporterebbe lo sgretolamento della coesione in seno all'Unione europea, tanto più che è ancora presente ovunque il ricordo di un passato in cui la politica verso l'Est consisteva essenzialmente, per la Germania, in una cooperazione con la Russia, a scapito degli Stati situati tra i due paesi. Di conseguenza è di fondamentale interesse per la Germania assistere all'ampliamento verso Est dell'Unione oltre a un suo approfondimento che ne sia il presupposto. Senza consolidamento interno, l'Unione non sarebbe in grado di soddisfare il bisogno di stabilità della Germania. Tale interesse di stabilizzazione proprio della Germania è, in linea di principio, identico a quello dell'Europa considerata nel suo insieme"²⁷

All'epoca, Michel Korinman, condirettore di «Limes», ne forzò provocatoriamente il senso in una prospettiva istituzionalizzata, dando vita ad un vivace dibattito sull'ipotesi di "Framania", l'idea cioè di una tendenziale fusione tra la nuova Germania e la Francia (Figura 1). Framania avrebbe avuto la capacità di dare il via libera ad efficaci iniziative di ristrutturazione e di sviluppo dei paesi dell'Est, utilizzando – come scrisse Federico Rampini (che pure avversava la "Kerneuropa" per le conseguenze che avrebbe avuto sull'Italia) – il marco, "la moneta 'naturale' dell'internazionalizzazione di tutte le economie dell'Europa centro-orientale"²⁸. La prospettiva di Framania, inoltre, sarebbe stata compatibile con la continuità delle istituzioni atlantiche, ma avrebbe fornito il solido presupposto per uno storico riequilibrio di potere tra Stati Uniti ed Europa. Il vero protagonista, più che il simbolico pegno tedesco dell'Eurocorpo, sarebbe stato ancora una volta il Marco:

"Quell'imponente fenomeno storico che è la nascita del capitalismo nell'Est europeo offre immensi spazi di circolazione alle banconote stampate a Francoforte. Se le cose vanno per il verso giusto, la Germania avrà il suo Sud Est asiatico alle porte di casa (con polacchi, ungheresi, cechi, sloveni e ucraini nel ruolo dei coreani, malesi, indonesiani eccetera), e potrà seguire un modello giapponese di specializzazione industriale nei settori ad altissimo valore aggiunto, il che consente di assorbire gli effetti del marco forte, dei salari elevati, dell'orario di lavoro sempre più corto degli operai tedeschi"²⁹.

Nel "Documento Schäuble", tuttavia, sia pure nell'intento rassicurante di mostrare consapevolezza storica e senso di responsabilità politica, erano evocati i fantasmi della storia: un nuovo *Drang nach Osten*, la possibilità cioè che, in assenza di uno scatto europeo (sostanzialmente della Francia), la Germania fosse tentata dal ripercorrere una strada nazionale, il far da sé alla maniera tradizionale.

Questo elemento è assunto, invece, con ben altro segno, da quanti sostengono l'ipotesi (anch'essa, piaccia o meno, rigorosamente "europea") della "germanizzazione", l'idea cioè che dal punto di vista economico, politico e strategico, la nuova Germania possa sostituire gli Stati Uniti. Una tale opzione – la cui teorizzazione più organica (ed estrema) è negli scritti di Carlo Maria Santoro – delinea la principale prospettiva rigorosamente post-atlantica oggi presente nel dibattito politico-strategico occidentale. Una prospettiva notevolmente inquietante, poiché, come mostra la Figura 2, le aree di "germanizzazione potenziale"

²⁷ Documento Schäuble, «il Mulino/Europa», n.2/1994, p. 74. In John Laughland, *Il nucleo duro e il ritorno dell'egemonia tedesca*, «Limes», n.2, 1997, pp. 63-78, l'autore sostiene che una prima formulazione del modello del "nucleo duro" fu esposta da due alti funzionari dello staff di Kohl, Michael Mertes e Norbert Prill, già nel luglio del 1989 e pubblicata sulla «Frankfurter Allgemeine Zeitung» del 28/12/1995.

²⁸ Federico Rampini, *Così sorge una nuova superpotenza*, «Limes», n.2, 1995, p.28.

²⁹ *Ivi*, pp. 28-29. Le tesi dell'autore sono più ampiamente esposte in Federico Rampini, *Germanizzazione. Come cambierà l'Italia*, Bari, Laterza, 1996. Per una lettura 'spietata' del nuovo ruolo del Marco nelle ipotesi di "Kerneuropa", cfr. John Laughland, *Il nucleo duro e il ritorno dell'egemonia tedesca*, cit.

scavalcano verso Est anche le più temerarie tra le opzioni atlantiche dell'*enlargement*, in quanto includono risolutamente, oltre agli Stati baltici ed alla Bielorussia, anche l'Ucraina (sul cui destino tanto la NATO quanto la Russia oggi rischierebbero consapevolmente uno *showdown*) e una direttrice "Caucaso-Asia centrale", sufficientemente vaga da scatenare memoria storica e fantasia geopolitica.

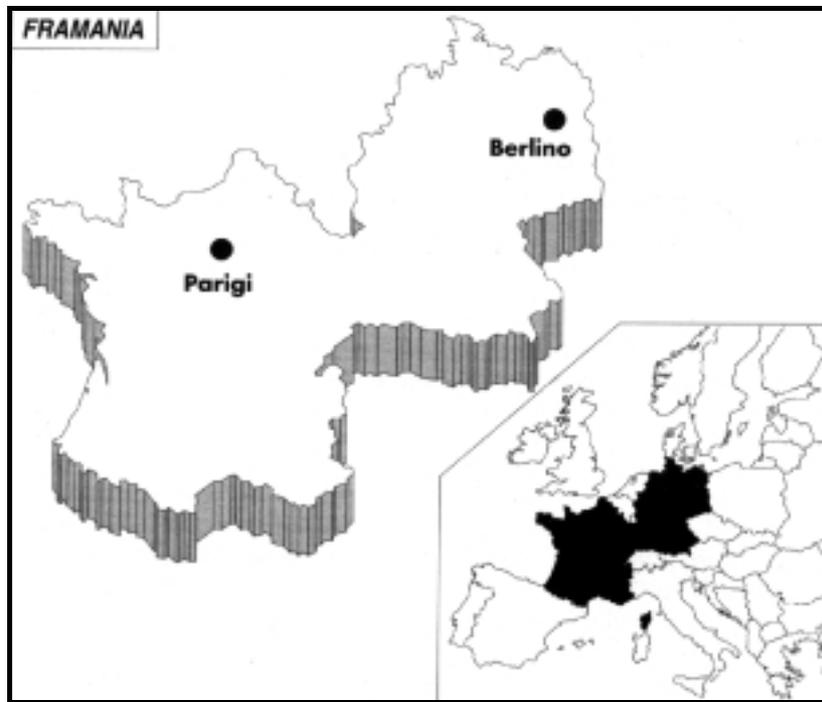


Figura 1. Tratta da *Francia-Germania. L'Europa a due*, «Limes. Rivista Italiana di Geopolitica», n. 2, 1995, p. 11

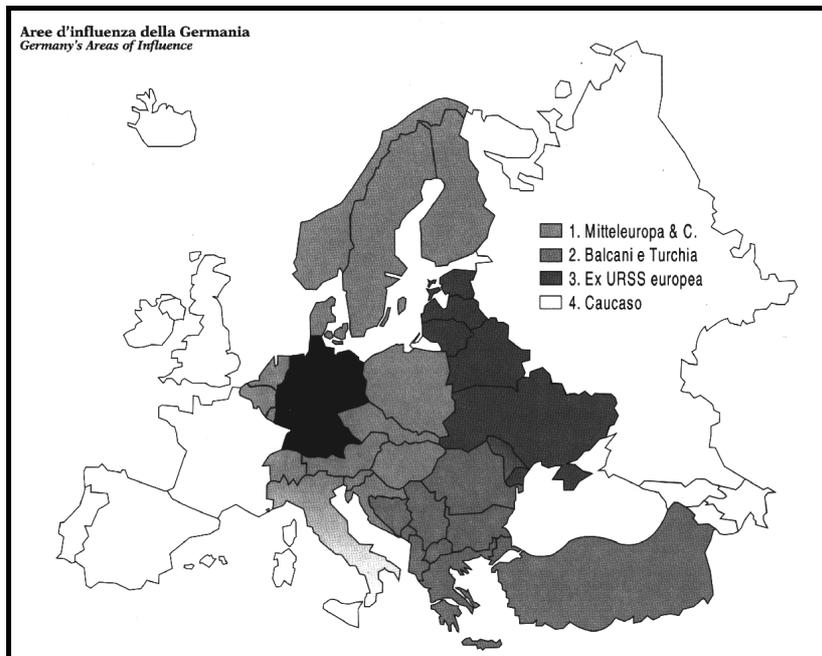


Figura 2. Tratta da C.M.Santoro, *La nuova geopolitica europea*, «Relazioni Internazionali», n.22, giugno 1993, p.13

Santoro sottovaluta i limiti che la germanizzazione può incontrare nel contesto storico-culturale europeo e derubrica al rango di questioni psicologiche gli eventuali ostacoli all'influenza tedesca in Serbia, Grecia, Albania e Macedonia, come pure in Polonia, nella Repubblica Ceca e in Slovacchia. Ma si tratta di sottovalutazioni strettamente connesse ad una visione politica che sviluppa ai limiti del fanatismo – come è osservabile nelle più recenti pubblicazioni³⁰ – l'ossessiva ricerca della disgregazione geopolitica dell'Oriente russo-europeo.

Una terza ipotesi, questa volta “occidentalista”, dell'Europa alla ricerca dei suoi confini orientali viene dagli Stati Uniti ed emerge dagli sviluppi della riflessione di Samuel P. Huntington sullo “scontro delle civiltà”³¹. Egli rinuncia, com'è noto, a qualsiasi concezione universalista³², ma sostiene nondimeno un'idea molto “militante” dei confini orientali dell'Europa, che sarebbero appunto quelli dell'intera civiltà occidentale:

“Il confine più naturale e generalmente riconosciuto è il grande spartiacque storico, che esiste da secoli e divide i popoli dell'occidente cristiano da quelli musulmani e ortodossi. Questa linea risale alla divisione dell'Impero romano nel IV secolo e alla creazione del Sacro Romano Impero nel X secolo, ed è rimasta grosso modo immutata per almeno cinquecento anni. Partendo da nord, corre lungo quello che oggi è il confine tra Finlandia e Russia e tra stati baltici (Estonia, Lettonia, Lituania) e Russia, attraversa la Bielorussia occidentale e quindi l'Ucraina separando l'occidente uniate dall'oriente ortodosso, divide la Romania tra la Transilvania ungherese cattolica e il resto del paese, e percorre l'ex Jugoslavia lungo il confine che separa Slovenia e Croazia dalle altre repubbliche. E' questo il confine culturale dell'Europa, nonché, nel mondo post-Guerra fredda, quello politico ed economico dell'Europa e dell'Occidente”³³

Come si evince in modo ‘rassicurante’ dalla Figura 3, in questo caso, per soddisfare le esigenze della civiltà occidentale di “riassorbire i popoli dell'Europa centrale nella nostra comunità culturale ed economica alla quale essi appartengono”³⁴, non appare necessario ricorrere ad una sorta di nuova “Operazione Barbarossa” (come, invece, accade nello scenario della *germanizzazione* delineato da Santoro). Tuttavia, la prospettiva non è meno destabilizzante delle precedenti. Intanto la *red line* di Huntington risulta, allo stato attuale, molto più avanzata di quella realizzata al primo *round* della politica di *enlargement* (integrazione nella *membership* atlantica di Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca, del marzo 1999).

A questa politica, che si vuole basata sul principio della *open door*, suggerisce piuttosto le successive vie di sviluppo (benchè sia stata concepita prima dell'avvio ufficiale delle consultazioni con i nuovi paesi ora inclusi nella NATO). Ma poiché il laico e raffinato relativismo culturale di Huntington non omette di distinguere i molteplici insediamenti della civilizzazione nell'Europa centro-orientale-balcanica, la “linea di faglia” che traccia i nuovi confini attraversa e disarticola letteralmente – sia pure con intenti “politicamente corretti” – quattro paesi: la Bielorussia, l'Ucraina, la Romania e la Serbia.

Con la guerra del Kosovo, la NATO (che, però, non è esattamente l'Alleanza di Stati musulmani schierata contro il mondo ortodosso, come ci si sarebbe attesi dalla teoria huntingtoniana) ha fornito occasione e strumenti per “implementare” i nuovi scenari della civilizzazione, almeno per quanto attiene al territorio dello

³⁰ C.M.Santoro, *Occidente. Identità dell'Europa*, cit.

³¹ Come è noto il volume *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale* ha alle sue origini un articolo comparso nell'estate del 1993 su «Foreign Affairs» che ha dato luogo ad un dibattito internazionale durato circa tre anni.

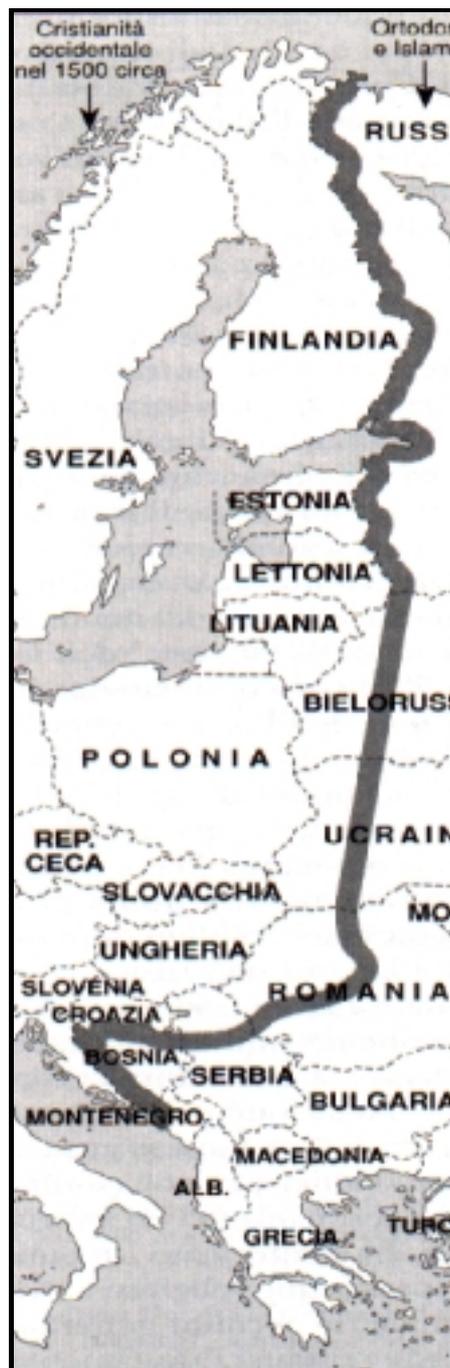
³² “L'Occidente tenta e continuerà a tentare di preservare la propria posizione di preminenza e difendere i propri interessi identificandoli con quelli della «comunità internazionale». Questa espressione è diventata l'eufemismo d'uso comune (in sostituzione di «Mondo libero») impiegato per conferire legittimità globale ad azioni che riflettono gli interessi degli Stati Uniti e delle altre potenze occidentali”. Samuel P. Huntington, *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, cit., p.266.

³³ *Ivi*, p.228.

³⁴ Michael Howard, *Lessons of the Cold War*, «Survival», n. 36, Winter 1994, pp. 102-103.

Stato Serbo, smembrato nelle sue due principali componenti. Ma chi e come farà altrettanto con Bielorussia, Ucraina e Romania?

Al problema ha fornito un'implicita risposta Zbigniew Brzezinski, dal quale è possibile ricavare un quarto scenario sui confini orientali dell'Europa. Infatti: "Culturalmente parlando [...] l'Europa è una realtà che va oltre i confini di quella cristiana d'un tempo e questa, a sua volta, va ben oltre l'Europa occidentale, che col tempo ne ha tuttavia usurpato l'identità. [...] l'Europa attuale è semplicemente incompleta"³⁵. Ad aggiornare i suoi confini provvederebbero le nuove dinamiche geopolitiche del dopo guerra fredda: vale a dire la nuova Germania riunificata. Naturalmente la possibilità per questo Stato "di assumere più apertamente un ruolo di *leadership* nell'Europa centrale senza per questo apparire una minaccia alle nazioni vicine"³⁶ deriva dal rinnovato legame transatlantico con gli Stati Uniti. E' questa la ragione per cui – come si vedrà più innanzi – il progetto di allargamento ad Est nasce da un fondamentale accordo tedesco-americano. Non essendo più proponibile l'Europa carolingia che prese forma nei decenni della guerra fredda e non essendo esattamente prevedibili gli sviluppi futuri del processo d'integrazione europea, Brzezinski ipotizza (o, meglio, auspica) che i nuovi confini dell'Europa, nel permanente vincolo strategico con gli Stati Uniti, prendano forma dalla congiunzione delle aree storiche d'influenza dei due Stati che, sia pure in un contesto ora assai più problematico, continuano a rappresentare i pilastri del Vecchio Continente: e cioè Francia e Germania. Ma se è abbastanza riconoscibile il profilo euro-mediterraneo della *grandeur* francese, meno nota è "la zona di speciale interesse" della potenza tedesca, da poco emancipatasi da una condizione che la voleva gigante economico e nano politico:



"Sulla carta dell'Europa, questa zona di speciale interesse potrebbe assumere forma oblunga e includere a ovest la Francia e a est abbracciare i nuovi Stati postcomunisti dell'Europa centrale, comprendere le repubbliche baltiche, l'Ucraina e la Bielorussia per spingersi fino alla Russia. Una zona che, per molti versi, corrisponde alla storica sfera d'influenza culturale tedesca, realizzata nell'era precedente il nazionalismo delle comunità tedesche insediatesi nell'Europa centro-orientale e nelle nazioni baltiche e successivamente spazzate via nel corso della seconda guerra mondiale. E' importante notare che le aree di speciale interesse per i francesi [...] e per i tedeschi, se osservate insieme sulla carta, *definiscono di fatto i confini occidentali e orientali dell'Europa*,

³⁵ Zbigniew Brzezinski, *La grande scacchiera*, cit., p.113.

³⁶ *Ivi*, p. 96.

mentre una reciproca sovrapposizione sottolinea la decisiva importanza geopolitica del legame franco-tedesco in quanto centro vitale dell'Europa"³⁷.

Lo scenario delineato da Brzezinski (Figura 4), benchè sembri ricalcare quello disegnato dai piani dello Stato Maggiore tedesco del 1911, pretende di essere rassicurante, poiché contemplerebbe la rassicurazione di un suo duplice aggancio al processo di unione europea e all'espansione della NATO. Esso è in realtà parte di una più organica visione volta a cristallizzare gli esiti del collasso strategico dell'URSS e a promuovere quello che nel controllato lessico dell'eminente polacco viene definito "il pluralismo geopolitico di Eurasia" (ma che la *hybris* post-atlantica di Santoro definirebbe più francamente "la digregazione della *landmass* eurasiatica").

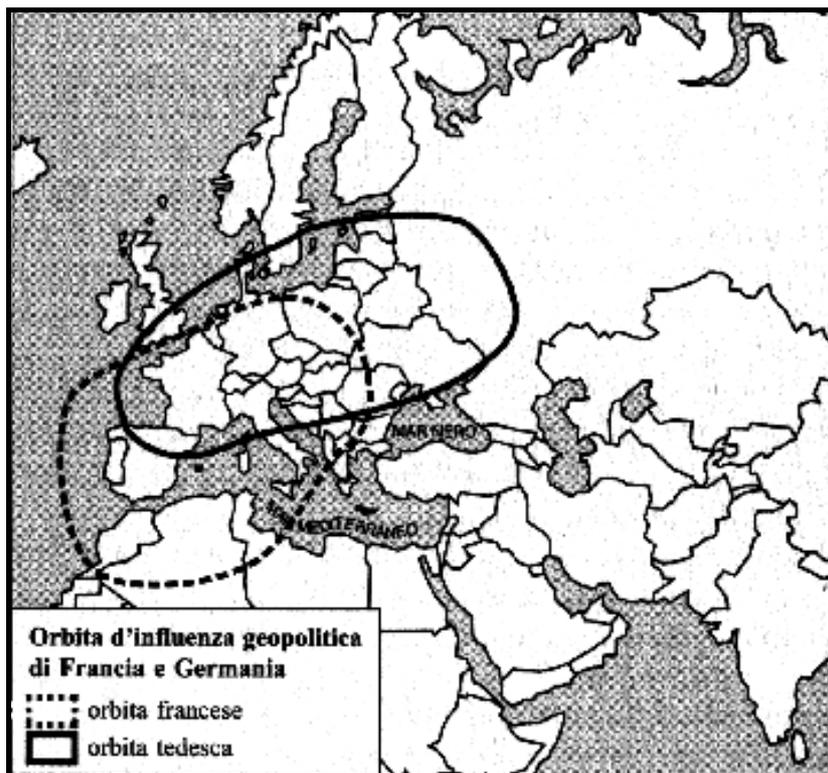


Figura 4. Zbigniew Brzezinski, *La grande scacchiera*, p.90

L'ipotesi atlantica: *out of area or out of business*

E' in questo scenario magmatico e "creativo" di elaborazioni politiche e deliri geopolitici, di revisioni strategiche e abusi dottrinali – sviluppatasi nel pieno del marasma balcanico – che irrompe, sul teatro europeo del dopo guerra fredda, un altro disegno, questa volta 'ufficiale', risultato di una complessa e tendenziale convergenza tedesco-americana. Il progetto di *enlargement* è in apparenza il meno definito sia nei suoi contorni geopolitici che nelle sue finalità strategiche: in parte perché è ancora poco chiaro il percorso reale attraverso il quale si è formato³⁸; in parte perché, come si vedrà più innanzi, il suo carattere "aperto" può modificarne ad ogni momento, nelle sue imprevedibili linee di sviluppo, la connotazione prevalente. La politica dell'*enlargement* si presta ad essere – ed è in ciò consiste il suo peculiare carattere destabilizzante – il "contenitore virtuale" di molteplici,

³⁷ *Ivi*, p. 97 (il corsivo è nostro).

³⁸ Significativa al riguardo la ricostruzione tipicamente "indiziaria" di Roberto Menotti, *Mediatori in armi. L'allargamento della NATO e la politica USA in Europa*, Milano, Guerini e Associati, 1999.

differenti e finanche competitive visioni degli sviluppi politici e degli equilibri di potere nell'estremità occidentale di Eurasia.

Se il problema dell'Europa centro-orientale si è posto immediatamente dopo la fine ufficiale del confronto Est-Ovest³⁹ e ha dato subito luogo ai primi tentativi di strutturare nuove forme di dialogo e di cooperazione⁴⁰, la vera svolta nell'atteggiamento atlantico si verifica nel corso del 1993.

Nel primo anno dell'Amministrazione Clinton si azzerò definitivamente l'ottimismo "ordinista" dell'era Bush. L'interventismo ad ampio raggio, come nel caso delle crisi haitiana e somala, produce scarsi risultati internazionali ed erode il consenso interno alla nazione imperiale. In particolare, la disavventura in Somalia, pure oggetto di un investimento mediatico senza precedenti, avrebbe indotto il presidente Clinton, di lì ad un anno, ad adottare la Direttiva Presidenziale PDD 25, che pone condizioni molto restrittive all'intervento americano⁴¹.

Ma il progressivo abbandono di un iniziale "wilsonismo" e della prospettiva della *Cooperative Security*⁴² (e dell'enfasi sul ruolo delle Nazioni Unite) deriva anche da una lettura sempre meno rassicurante degli sviluppi internazionali, anche in ragione della recrudescenza del conflitto in Bosnia. Se nel luglio del 1992 Bush poteva ancora definire un "singhiozzo" la sanguinosa vicenda jugoslava⁴³, l'Amministrazione Clinton si trova invece a fronteggiare su quel terreno una vera e propria crisi nei rapporti interalleati⁴⁴, sulla quale gravano non solo i contrasti sulla gestione della crisi, ma anche i timori degli americani (contrariati dall'emergere di un protagonismo, peraltro infruttuoso, degli Stati europei) di una sostanziale irrilevanza della NATO in uno scenario tipicamente post-bipolare come quello jugoslavo.

Di fronte a quest'*impasse*, il primo passo nella riformulazione di un discorso strategico è rappresentato dalla dottrina del "Democratic Enlargement"⁴⁵, lanciata nell'autunno del 1993 da Anthony Lake, National Security Adviser dell'Amministrazione. Tramonta il discorso del "Nuovo Ordine Mondiale", formula che suggeriva la tutela, a trecentosessanta gradi, di uno *status quo* ritenuto già in sé positivo e difendibile, e prende quota l'immagine di un nuovo processo politico dinamico orientato a riplasmare il contesto internazionale della sicurezza, non solo fronteggiando le nuove minacce di soggetti statali ("*rogue states*") e non statali, ma soprattutto promuovendo la democrazia politica e il libero mercato. Nel

³⁹ Cfr. *London Declaration On a Transformed North Atlantic Alliance*, North Atlantic Council, London 5-6 July 1990.

⁴⁰ Cfr. *Partnership with the Countries of Central and Eastern Europe*, Statement issued by the North Atlantic Council Meeting in Ministerial Session in Copenhagen 6-7 June 1991.

⁴¹ In sintesi: esistenza di interessi americani, definizione chiara degli obiettivi, calendario obbligatorio, identificazione di una strategia di uscita e, infine, il cessate il fuoco preliminare ed effettivo se l'operazione è riconducibile al capitolo VI della Carta delle Nazioni Unite. Sull'argomento, cfr. Etienne de Durand, *Les tribulations de la pensée stratégique américaine*, «Politique étrangère», n.1, printemps 1997, pp. 45-56.

⁴² Nel distinguere i quattro principali paradigmi che orientano la ricerca americana di una "Grand Strategy" (Neo-Isolationism, Cooperative Security, Selective Engagement e Primacy), Barry R. Posen e Andrew L. Ross rilevano le profonde incoerenze e discontinuità nella politica dell'Amministrazione Clinton, nel percorso che va dall'abbandono della Cooperative Security alla nuova enfasi sulla *leadership* americana. Barry R. Posen, Andrew L. Ross, *Competing Vision for U.S. Grand Strategy*, cit., in particolare pp. 44-50.

⁴³ Roberto Menotti, *Mediatori in armi*, cit., p. 67.

⁴⁴ "Privately, – scrivono Posen e Ross – both British and U.S. officials admit that differences over Bosnia brought U.S.-British relations to their lowest point since the 1956 Suez crisis". Barry R. Posen, Andrew L. Ross, *Competing Vision for U.S. Grand Strategy*, cit., p.47. Di analogo tenore la testimonianza di Alexander Vershbow, ambasciatore americano presso la NATO, che riferisce del rischio di una "completa rottura" tra alleati. Al riguardo cfr. Roberto Menotti, *Mediatori in armi*, cit., p. 98.

⁴⁵ Anthony Lake, *From Containment to Enlargement*, Address at the School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, Washington, DC, September 21, 1993.

contesto dei più tradizionali interessi geostrategici degli Stati Uniti, si afferma l'obiettivo di rafforzare il nucleo delle nazioni democratiche e di allargarlo alle nuove democrazie emergenti in Europa orientale⁴⁶.

E' nell'ambito di questa prima revisione strategica che – in vista dell'importante Consiglio Atlantico di Bruxelles del gennaio 1994, ma senza tuttavia specificarne le modalità concrete – si richiede con determinazione un improcrastinabile aggiornamento della NATO, che avrebbe come unica alternativa la disintegrazione del legame transatlantico:

“The military problem involves NATO. For half a century, NATO has proved itself the most effective military alliance in human history. If NATO is to remain an anchor for European and Atlantic stability, as the President believes it must, its members must commit themselves to updating NATO's role in this new era. *Unless NATO is willing over time to assume a broader role, then it will lose public support, and all our nations will lose a vital bond of trans-Atlantic and European security.* That is why, at the NATO summit that the President has called for this January, we will seek to update NATO – so that there continues, behind the enlargement of market democracies, an essential collective security”⁴⁷.

Ma se il lancio del “Democratic Enlargement” avviene nel contesto di un energico tentativo dell'Amministrazione Clinton di riprendere saldamente in pugno l'iniziativa internazionale, sono tuttavia diversi i soggetti e le iniziative in gioco (dentro e fuori l'*establishment* americano) per forzare quella che viene interpretata come una pericolosa situazione di stallo.

Una di queste iniziative passa per il *think tank* californiano della Rand, ovvero di tre suoi analisti che, su sollecitazione, secondo diverse ed accreditate testimonianze⁴⁸, del Ministro della difesa tedesco Volker Rühle, pubblicano nell'autunno 1993⁴⁹, su «Foreign Affairs», uno studio che presenta la prima organica trattazione di ordine strategico del tema dell'allargamento della NATO e che in sostanza anticipa – ancor prima che l'argomento entri ufficialmente nell'agenda politica europea ed atlantica – gli elementi sostanziali che lo sviluppo effettivo del processo registrerà nei sei anni successivi⁵⁰.

L'analisi di Asmus, Kugler e Larrabee si caratterizza per una decisa drammatizzazione dello scenario della sicurezza lungo i due “archi di crisi” che fiancheggiano a Sud e ad Est il perimetro dell'Alleanza. Già l'uso del concetto di “arc of crisis” è significativo: un concetto da grandi occasioni, poiché la sua prima formulazione (Brzezinski, 1978) legittimò la più importante ristrutturazione concettuale ed operativa delle forze americane dal secondo dopoguerra. Il fianco orientale sarebbe la nuova zona di instabilità che corre tra Germania e Russia dal nord al sud Europa e che scende attraverso la Turchia, il Caucaso e l'Asia centrale. Quest'area, a giudizio degli analisti della Rand, sarebbe costellata di potenziali “mini-repubbliche di Weimar”, ciascuna capace di infliggere immensa violenza agli altri. Paradossalmente, benché pesantemente armati, questi paesi tuttavia difetterebbero della capacità di difendersi da soli contro un più grande aggressore esterno (nell'ipotesi – niente affatto esclusa – di un fallimento del processo di riforma della Russia). Il “vuoto di sicurezza” che caratterizzerebbe la regione, la mobilitazione ideologica, soprattutto nazionalista, attorno a questo *security vacuum* e la disperata ricerca di garanzie rafforzerebbero i *trends* della competizione

⁴⁶ La dottrina di Anthony Lake troverà una sua compiuta esposizione nel documento del National Security Council *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, The White House, February 1996.

⁴⁷ Anthony Lake, *From Containment to Enlargement*, cit., pp.7-8. Il corsivo è nostro.

⁴⁸ Cfr. Roberto Menotti, *Mediatori in armi...*, cit., pp.93-94, che fa riferimento anche all'ampia indagine su cui è basato il saggio di James Goldgeier, *NATO Expansion: The Anatomy of a Decision*, «The Washington Quarterly», n.21, n.1, Winter 1998, pp. 85-102.

⁴⁹ Siamo, anche in questo caso, alla vigilia del vertice atlantico di Bruxelles (gennaio '94).

⁵⁰ Ronald D. Asmus, Richard L. Kugler, F. Stephen Larrabee, *Building a New NATO*, «Foreign Affairs», September/October 1993, pp.28-40.

geopolitica, della proliferazione e dell'instabilità. Benché situata alla periferia dell'Europa, quest'area, con il suo immenso potenziale conflittuale, potrebbe – a giudizio dei tre studiosi – condizionare la sicurezza degli Stati europei dell'Alleanza. Non solo l'instabilità in tale sensibile area geopolitica potrebbe coinvolgere una o più potenze maggiori che vedono minacciati i loro interessi, ma, cosa che più conta, l'instabilità lungo l'arco orientale potrebbe riattivare vecchie linee di frattura e rivalità storiche sopite, come la competizione geopolitica tra Germania e Russia. Se l'Occidente riesce a ritrovare “the political will and strategic vision” necessarie a progettare in questa regione una solida cornice di sicurezza, lo strumento più adatto dovrebbe essere la NATO. Infatti, se la Csce, con le sue 53 nazioni da Vancouver a Vladivostok, viene giudicata strutturalmente incapace di assumere decisioni ed iniziative di tale portata, un giudizio ancor più inglorioso viene riservato alla Comunità europea:

“The Persian Gulf War and the ongoing Yugoslav crisis have shown the European Community incapable of taking on such a task. Achieving consensus among the 12 EC members, especially when military action is required, is nearly impossible. Belgian Foreign Minister Mark Eysken's remark during the gulf crisis – that the EC was economic *giant*, political *dwarf* and military *worm* – sadly remains true.”⁵¹

Se la NATO non vuole diventare “increasingly irrelevant” deve affrontare le nuove sfide alla sicurezza: “NATO must go out of area or it will go out of business”⁵². E' proprio nelle zone “out of area”, infatti, che si verificherà la maggior parte delle crisi future e la NATO non potrà concedersi a lungo “the strategic luxury of territorial defense”, ma dovrà migliorare la sua capacità di condurre operazioni militari oltre i suoi confini ed eventualmente estendere le piene garanzie di sicurezza⁵³. Un accordo tra Stati Uniti ed Europa – sostengono i tre analisti – potrebbe espandere geograficamente gli orizzonti strategici della NATO e trasformare un'alleanza basata sulla difesa collettiva contro una specifica minaccia, in un'alleanza impegnata a proiettare democrazia, stabilità e *crisis management* in un senso strategico più ampio.

Il consenso della Germania, tuttavia, sembrerebbe già acquisito⁵⁴, poiché gli argomenti di persuasione più convincenti sembrano indirizzati alla Francia e alla sua tradizionale ‘insofferenza’ per l'egemonia americana in Europa. Asmus, Kugler e Larrabee evocano così lo stesso scenario da incubo (per Parigi) che l'anno successivo sarebbe comparso nel “Documento Schäuble”:

“France would then find itself forced to go it alone in a Europe characterized by increasing instability along both its eastern and southern flanks, *with an independent Germany* and a aloof America!”⁵⁵

Sarebbe la Germania, infatti, il paese più esposto all'instabilità lungo la frontiera orientale. E' per questa ragione – concludono gli analisti della Rand – che serve una coerente e coordinata strategia occidentale per integrare sia nella NATO che nella Comunità europea – ed è qui l'elemento nuovo e dirompente – i paesi di Visegrad⁵⁶ (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e, possibilmente, Slovacchia).

⁵¹ *Ivi*, p. 31. Il corsivo è nostro.

⁵² Lo slogan, che ha l'efficacia del messaggio pubblicitario – una sorta di *marketing* della sicurezza – pare sia stato lanciato da Richard Lugar, un senatore conservatore dell'Indiana.

⁵³ Nell'articolo sono indicate anche due riforme “istituzionali” della NATO: la creazione di un nuovo Comitato per la diplomazia preventiva e la gestione delle crisi e quella di un nuovo comando per la proiezione della forza.

⁵⁴ Fatta salva una considerazione di ordine generale (*Reorganizing the West*, punto 3) sulla necessità che la Germania risolva il suo confuso dibattito interno sul suo ruolo in Europa e dia un contributo attivo alla stabilizzazione dell'Est.

⁵⁵ *Ivi*, p. 33.

⁵⁶ La località ungherese dove il 15 febbraio 1991 Polonia, Ungheria e Cecoslovacchia (poi Repubblica Ceca e Slovacchia) firmarono un accordo di cooperazione politica, economica e culturale.

Siamo nell'autunno del 1993. Al Vertice di Bruxelles del gennaio del 1994 viene lanciato il programma "Partnership for Peace" come percorso che può condurre ad un effettivo allargamento dell'Alleanza Atlantica, ma senza precise indicazioni in merito, senza indicare candidati e senza prefigurare automatismi.

Ciò nonostante, a pochi giorni dal Vertice, Clinton, che ha ormai già scelto, si reca in visita ufficiale a Praga, mentre il Segretario di Stato americano e quello alla Difesa vanno rispettivamente a Varsavia e a Budapest⁵⁷. Nella NATO, invece, continua la recita ufficiale: dopo ben undici mesi, un altro Consiglio Atlantico commissiona uno studio generale di fattibilità sul progetto di allargamento (sul quale ha facile gioco l'ironia di Kissinger⁵⁸) che viene effettivamente presentato nove mesi dopo, nel settembre del 1995⁵⁹: anche in questo studio non vi sono precise indicazioni di merito, né sui tempi, né sui candidati effettivi. Inoltre bisognerà attendere ancora un altro anno perché qualcosa si muova ufficialmente. E nell'ottobre del 1996 è Clinton – e non il Consiglio Atlantico – a prendere unilateralmente una decisione: nel corso di un pubblico discorso a Detroit annuncia l'intenzione di invitare tre paesi candidati all'ingresso nella NATO ad intraprendere, a partire dal 1997, i colloqui e le procedure di accessione in vista di una loro piena integrazione nell'Alleanza Atlantica:

"We have kept NATO enlargement on track. Now it is time to take the next historic step forward. Last month, I called for a summit in the spring or early summer of next year to name to first group of future NATO members and to invite them to begin accession talks. Today, I want to state America's goal. By 1999, NATO's 50th anniversary and 10 years after the fall of the Berlin Wall, the first group of countries we invite to join should be full fledged members of NATO"⁶⁰.

Nel 1996, dunque, l'Amministrazione Clinton definisce unilateralmente il percorso dell'*enlargement* fino al suo primo traguardo, previsto per il cinquantennale dell'Alleanza⁶¹. Così nel luglio del 1997 nel Consiglio Atlantico di Madrid, riunito a livello di Capi di Stato e di Governo, la Repubblica Ceca, l'Ungheria e la Polonia sono invitati ufficialmente ad intraprendere i negoziati di accessione, secondo le modalità previste dall'art. 10 del trattato di Washington. Questi paesi diventano membri effettivi il 12 marzo 1999. Ma sei anni di dibattiti e controversi percorsi politici non fanno altro che approdare alle puntuali indicazioni già contenute nel saggio dei tre analisti della Rand nell'autunno del '93.

Multilateralismo e bilateralismo. La ragnatela illusionistica della *partnership*

Le modalità in cui si realizza effettivamente il primo *round* dell'allargamento della *membership* non sono tuttavia sufficienti ad illuminare compiutamente il senso dell'*enlargement*, un progetto politico-strategico che incontra proprio negli Stati Uniti le critiche più severe. Vi sono, infatti, quelle dei padri storici del

⁵⁷ Sulla questione, Menotti scrive: "E' interessante notare che una delle motivazioni addotte da Clinton per la sua residua prudenza nel gennaio 1994 è la mancanza di un vero 'consenso interalleato' sui tempi e i candidati dell'allargamento. In realtà, i negoziati non avranno alcuna influenza sulle due variabili cruciali (tempi e candidati) [...]". E più avanti: "Quel che più conta è l'incapacità da parte degli alleati europei di esercitare una seria influenza sulle deliberazioni ufficiali della NATO, che avvengono quando la vera discussione, a Washington, si è già conclusa". Le due citazioni sono in Roberto Menotti, *Mediatori in armi...*, cit., p. 79 e p. 89.

⁵⁸ "L'allargamento della NATO richiede una decisione, non uno studio". *Ivi*, p. 86.

⁵⁹ *Study on NATO Enlargement*, Brussel, NATO Headquarters, September 1995.

⁶⁰ United States Information Agency, *Clinton's Remarks to the People of Detroit*, 22 Oct. 1996 (<http://www.nato.int/docu/speech/1996/s961022a.htm>). In quell'occasione, Clinton rivendica esplicitamente la paternità della politica di *enlargement*: "At the first NATO summit I attended in January of 1994, I proposed that NATO should enlarge steadily, deliberately, openly. And our allies agreed".

⁶¹ Ma Brzezinski sostiene che sia stato un Ministro della difesa tedesco a suggerire la data dell'anniversario della NATO. Cfr. Zbigniew Brzezinski, *La grande scacchiera*, cit., pp. 99-100.

vecchio *containment*, come George Kennan, che parla di errore fatale⁶², e Paul Nitze, autore del memorabile NSC-68⁶³, che mette in guardia contro il rischio di un'operazione che porterebbe la strategia nucleare dell'Alleanza fino alle porte della Russia, scatenando una nuova guerra fredda⁶⁴; quelle di eminenti studiosi e analisti internazionali, come John Lewis Gaddis⁶⁵ e Michael Mandelbaum⁶⁶; e infine quelle più direttamente rappresentative di settori della classe dirigente americana⁶⁷.

Le prospettive strategiche e le contraddizioni della politica di allargamento si comprendono meglio alla luce dell'intera operazione della "Partnership for Peace".

Lanciata all'alba della nuova era, quando ancora esisteva formalmente l'Urss, l'idea di un dialogo e di una cooperazione con i paesi dell'Europa centrale ed orientale riposava su una valutazione sostanzialmente positiva del nuovo ambiente di sicurezza e sulla convinzione che gli eventi del 1989 avevano "substantially increased the security of all European States"⁶⁸, benchè rimanesse una residua preoccupazione sulla situazione di qualche paese. Il multilateralismo sembra avere ancora delle *chances*. Il documento del 1991, nel quale l'Onu e la Cscce apparivano ancora come istituzioni centrali, individuava la necessità di sviluppare ulteriormente un "network of interlocking institutions and relationship" che costituisse una nuova architettura di sicurezza:

"The CSCE process – and institutions created in Paris last November – play a central role in expanding the network of cooperative relationship across Europe. [...] We remain fully committed to the CSCE as political process. We have played a key role in its development, and our consultations within the Alliance continue to be a source for strengthening CSCE"⁶⁹

Quattro mesi più tardi, a Roma, si celebrava il Consiglio Atlantico a livello di Capi di Stato e di Governo nel corso del quale veniva approvato il "Nuovo Concetto Strategico dell'Alleanza Atlantica"⁷⁰ nel quale si prendeva atto del fatto che:

"La minaccia monolitica, massiccia e potenzialmente immediata, che ha costituito la principale preoccupazione dell'Alleanza nei suoi primi quarant'anni, è scomparsa. D'altro canto permangono molte incertezze sul futuro e molti rischi relativi alla sua sicurezza"⁷¹

Anche il timore che la fine della guerra fredda potesse allentare i vincoli transatlantici trovava una sua esplicita manifestazione⁷². Nella stessa occasione,

⁶² George Kennan, *NATO Expansion Would Be a Fateful Blunder*, «International Herald Tribune», 6-2-1997, p. 8.

⁶³ Cfr. Melvyn P. Leffler, *A Preponderance of Power. National Security, the Truman Administration, and the Cold War*, Stanford (California), Stanford University Press, 1992, pp. 313-314.

⁶⁴ Cfr. Mariano Aguirre, *L'OTAN au service de quelle sécurité?*, in «Le Monde Diplomatique», avril 1996, p. 11

⁶⁵ John Lewis Gaddis, *History, Grand Strategy and NATO Enlargement*, «Survival», vol. 40, n.1, Spring 1998, pp. 145-151.

⁶⁶ Michael Mandelbaum, *The Dawn of Peace in Europe*, Center for Political and Strategic Studies, Priority Press, Washington (DC), 1996.

⁶⁷ Per tutti, cfr. Ted Carpenter and Barbara Conry (eds), *NATO Enlargement: Illusions and Reality*, CATO Institute, Washington (DC), 1988.

⁶⁸ *Partnership with the Countries of Central and Eastern Europe*, Statement issued by the North Atlantic Council Meeting in Ministerial Session in Copenhagen 6-7 June 1991, cit., punto 2.

⁶⁹ *Ivi*, punto 4. L'intento del documento è quello di stabilire dei regolari legami diplomatici con i paesi dell'Europa centrale ed Orientale: organizzazione di meetings di ufficiali ed esperti di sicurezza per scambiarsi punti di vista e informazioni sulle questioni della politica di sicurezza; intensificazione di contatti tra le autorità militari delle due parti (che tali continuano ad essere); sviluppo dei contatti tra i parlamenti dei paesi dell'Europa centrale ed orientale e il Consiglio Nord-Atlantico, ecc.

⁷⁰ Una traduzione italiana del *Nuovo Concetto Strategico dell'Alleanza* è in «Notizie Nato», n. 9, dicembre 1991, pp.25-32.

⁷¹ *Ivi*, paragrafo 6.

⁷² Al paragrafo 38 si legge: "La natura collettiva della difesa dell'Alleanza si sostanzia delle intese concrete che consentono agli alleati di godere dei vantaggi politici, militari e di risorse derivanti dalla difesa collettiva e che impediscono la rinazionalizzazione delle politiche di difesa".

veniva altresì diramata la “Dichiarazione di Roma sulla pace e la cooperazione”⁷³ nella quale, pur concedendo ancora un ultimo omaggio formale al pluralismo istituzionale, si chiariva che “The Alliance is the essential forum for consultation among its members” (punto 6). Nella stessa occasione veniva inoltre istituito il Consiglio di Cooperazione del Nord Atlantico (Nacc), che iniziava le sue attività il 20 dicembre 1991: vi prendevano parte i Ministri degli Esteri dei paesi della NATO, di sei paesi dell’Europa centro-orientale e degli Stati baltici. Dal marzo 1992 iniziarono a parteciparvi 11 Stati dell’ex Unione Sovietica, mentre Georgia ed Albania aderirono rispettivamente nell’aprile e nel giugno 1992. Si trattava, tuttavia, di un forum che non aveva alcun profilo istituzionale⁷⁴.

In realtà, con la scomparsa dell’Urss e lo scatenamento di tensioni e conflitti nei Balcani e nei territori dell’ex Unione Sovietica, i caratteri della cooperazione politica e i soggetti politico-istituzionali in gioco mutano drasticamente.

La prospettiva del “network of interlocking institutions and relationship” scompare così del tutto all’inizio del 1994, allorché il Vertice Atlantico di Bruxelles del 10-11 gennaio lancia la “Partnership for Peace” (Pfp). L’iniziativa consiste in un invito – rivolto ai paesi che hanno già partecipato ad attività di cooperazione e a tutti gli altri Stati della Cscce – ad aderire ad un “immediate and practical programme that will transform the relationship between NATO and participating states” ben oltre l’orizzonte del dialogo e della cooperazione⁷⁵. La nuova relazione, che “will operate under the authority of the North Atlantic Council”, deve articolarsi alla luce di un “Framework Document”, un accordo quadro per la cooperazione militare cui ciascuno Stato potrà aderire singolarmente⁷⁶. Mentre nel 1991 la politica del dialogo si configurava come un’iniziativa politica rivolta agli ex-nemici come “insieme”, ora la Pfp diventa una cornice politico-istituzionale al cui interno le relazioni vengono perfezionate con la sottoscrizione di accordi bilaterali tra l’Alleanza e ciascun singolo paese. Di conseguenza risultano strettamente regolamentate le forme di associazione all’accordo e di partecipazione effettiva ai programmi, le aree di competenza⁷⁷, le norme di copertura finanziaria degli impegni (a carico dei *partners*) e le modalità di costituzione di rappresentanze diplomatiche e militari presso il NATO Headquarters a Bruxelles. A questo riguardo, tra il 1994 ed il 1995, vengono stipulati tre accordi di valore giuridico che regolano lo *status* delle forze militari di paesi terzi sul territorio degli Stati membri della NATO (NATO Sofa)⁷⁸. Al punto 4

⁷³ *Rome Declaration on Peace and Cooperation*, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Rome 8th Nov. 1991.

⁷⁴ In proposito, Asmus, Kugler e Larrabee hanno scritto: “It is essentially a holding operation that provides only meager psychological reassurance. The NACC’s unwieldy membership, including the Central Asian republics, prevent it from providing meaningful security in Europe”. Ronald D. Asmus, Richard L. Kugler, F. Stephen Larrabee, *Building a New NATO*, cit., p. 32.

⁷⁵ *Partnership for Peace: Invitation*, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council/North Atlantic Cooperation Council, Brussels, 10-11 January 1994.

⁷⁶ Cfr. Il documento in 8 punti *Partnership for Peace: Framework Document*, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council/North Atlantic Cooperation Council, Brussels, 10-11 January 1994.

⁷⁷ Esse riguardano: facilitation of transparency in national defence planning and budgeting processes; ensuring democratic control of defence forces; maintenance of the capability and readiness to contribute, subject to constitutional considerations, to operations under the authority of the UN and/or the responsibility of the CSCE; the development of cooperative military relations with NATO, for the purpose of joint planning, training, and exercises in order to strengthen their ability to undertake mission in fields of peacekeeping, search and rescue, humanitarian operations, and other as may subsequently be agreed; the development, over the longer term, of force that are better able to operate with those of the members of the North Atlantic Alliance. *Framework Document*, cit., punto 3.

⁷⁸ Si tratta, rispettivamente dell’*Agreement on the Status of Missions and Representatives of Third States to the North Atlantic Treaty Organization*, Brussels 14 september 1994 (www.nato.int/docu/basiczt/b940914a.htm); dell’*Additional Protocol to the Agreement among the States Parties to the North Atlantic Treaty and the other States participating in the Partnership for*

del documento si specifica che ciascuno Stato sottoscrittore dell'accordo "will develop with NATO an individual Partnership Programme". Infine, benché la Pfp non possa esercitare le garanzie di sicurezza che si attivano nelle relazioni di *membership* in virtù dell'art. 5 del Trattato dell'Atlantico del Nord, la Nato si impegna (ma l'impegno ha un valore politico, giuridicamente non vincolante) ad avviare consultazioni dirette con ogni attivo partecipante alla Partnership for Peace qualora tale *partner* percepisse una diretta minaccia alla sua integrità territoriale, all'indipendenza politica o alla sicurezza.

Alla *Invitation* del Consiglio Atlantico, nel giro di due anni, rispondono 28 paesi (Figura 5), ciascuno sulla base di uno specifico accordo bilaterale⁷⁹. Prende corpo la grande ragnatela multi-bilaterale della Pfp, che distrugge nello spirito e nella lettera, nonché sul piano materiale delle strutture istituzionali ed organizzative, qualsiasi possibilità pluralista ed autenticamente multilaterale di sviluppo delle relazioni tra i paesi dell'Europa occidentale ed orientale.

Forte di questo successo, il Consiglio Atlantico di Sintra del 29-30 maggio 1997 procede alla sostituzione del Nacc con una nuova struttura istituzionale: l'Euro-Atlantic Partnership Council (EACP), che diventa il quadro generale di consultazione sulle questioni politiche e di sicurezza relative alla Partnership for Peace⁸⁰. Anche il nuovo Consiglio del Partenariato risulta strettamente regolamentato. Alla sua base vi sono due principi: quello dell' "open door" a tutti gli Stati che ne facciano richiesta e quello della "self-differentiation", in virtù della quale ogni Stato sceglie (in base alle proprie aspirazioni, ma anche ad abilità da comprovare) il livello e l'ambito nei quali esercitare la cooperazione con la NATO⁸¹. Gli organismi dirigenti sono rigidamente gerarchizzati e ripropongono la centralità esclusiva dell'autorità politico-militare della NATO. Benché ufficialmente finalizzato all'apertura ed al confronto con altri paesi, l'EACP ha piuttosto le caratteristiche di un antisala del Consiglio Atlantico, dove i vertici dell'Alleanza accolgono i rappresentanti dei nuovi paesi ospiti (e che tali rimangono). La sua struttura e le sue modalità di funzionamento sono disciplinate in modo da cancellare qualsiasi traccia del carattere e delle pratiche multilaterali proprie dell'Osce, ma anche dello stesso Nacc.

L'EACP ha piuttosto una struttura istituzionale di tipo asimmetrico, stellare, multi-bilaterale: al centro, le autorità politico-militari dell'Alleanza; ai margini, tutti i paesi europei non membri della NATO che si confrontano singolarmente con la *leadership* atlantica. Il Consiglio infatti può riunirsi in differenti forme: in sessione plenaria, per questioni politiche di carattere generale (Alleanza e *partners*); in configurazione limitata (Alleanza e gruppi di *partners* a composizione variabile); in configurazione individualizzata (l'Alleanza e un singolo *partner*)⁸².

Infine, con la sua sola esistenza, l'EACP diventa un riferimento obbligato anche per tutti i membri europei della NATO che, alle origini del conflitto balcanico, avevano tentato la strada di un ruolo autonomo nella sfera dei negoziati e del *crisis management*. Ed è molto probabile che la "Partnership for Peace", nella nuova cornice istituzionalizzata dell'EACP, riuscirà a realizzare anche un altro dei suoi

Peace regarding the status of their forces, Brussels 19 June 1995 (www.nato.int/docu/basicxt/b950619b.htm) e dell'*Agreement among the States Parties to the North Atlantic Treaty and the other States participating in the Partnership for Peace regarding the status of their forces*, Brussels 19 June 1995 (www.nato.int/docu/basicxt/b950619a.htm)

⁷⁹ Albania, Armenia, Austria, Azerbaijan, Bielorussia, Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Finlandia, Georgia, Ungheria, Irlanda, Kazakhstan, Kirgizstan, Lettonia, Lituania, Moldavia, Polonia, Romania, Russia, Slovacchia, Slovenia, Svezia, Svizzera, Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Tajikistan, Turkmenistan, Ucraina, Uzbekistan.

⁸⁰ Cfr. il documento in 12 punti *Basic Document of the Euro-Atlantic Partnership Council*, Sintra, Portugal, 30 Mai 1997

⁸¹ Punto 4 del *Basic Document*.

⁸² Punto 5 del *Basic Document*.

obiettivi impliciti, quello di far deperire progressivamente l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, un ostacolo politicamente ingombrante al ruolo esclusivo della NATO (come ha mostrato la vicenda del cruciale sabotaggio americano del ruolo dei verificatori Osce prima dell'esplosione della guerra del Kosovo). L'EACP, infatti, potrebbe consentire all'Alleanza Atlantica di estendere l'area di coinvolgimento e di consultazione (attualmente conta 43 paesi) fino a coincidere con quella dell'Osce (53 paesi), senza che questa estensione comporti un'indesiderata condivisione dei livelli decisionali.



Figura 5. Paesi aderenti alla “Partnership For Peace”

PAESI E DATE DI ADESIONE ALLA “PARTNERSHIP FOR PEACE”

ALBANIA (23-02-94); ARMENIA (05-10-94); AUSTRIA (10-02-95); AZERBAIJAN (04-05-94); BIELORUSSIA (11-01-95); BULGARIA (14-02-94); REPUBBLICA CECA (10-03-94); ESTONIA (03-02-94); FINLANDIA (09-05-94); GEORGIA (23-03-94); UNGHERIA (08-02-94); IRLANDA (01-12-99); KAZAKISTAN (27-05-94); KIRGHIZISTAN (01-06-94); LETTONIA (14-02-94); LITUANIA (27-01-94); MOLDAVIA (16-03-94); POLONIA (02-02-94); ROMANIA (26-01-94); RUSSIA (22-06-94); SLOVACCHIA (09-02-94); SLOVENIA (30-03-94); SVEZIA (09-05-94); SVIZZERA (11-12-96); MACEDONIA (15-11-95); TURKMENISTAN (10-05-94); UCRAINA (08-02-94); UZBEKISTAN (13-07-94).

ACCORDI SPECIALI DI PARTNERSHIP

Il 27-05-97 la Russia firma il *Founding Act on Mutual Relations, Cooperations and Security between NATO and the Russian Federation*.

Il 9-07-97 l'Ucraina firma la *Charter on a Distinctive Partnership between NATO and Ukraine*.

MEMBERSHIP

Il 12-03-1999 Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca diventano membri a pieno titolo nella NATO.

Membership e partnership. Tra integrazione e vassallaggio

L'interazione asimmetrica che viene così a crearsi tra NATO e *partners* consente all'Alleanza – in forma assolutamente unidirezionale – di entrare nel vivo delle strutture politico-militari dei paesi europei dall'Atlantico agli Urali (in realtà, fino all'Asia Centrale), di “aprirle” alle informazioni sensibili, di condizionarle nella pianificazione, nella struttura e negli assetti (con la standardizzazione e l'interoperabilità) e nelle attività di budgeting⁸³. Per giunta, il *partner* è un socio senza diritto di voto. Sembra così replicarsi, nel campo della sicurezza, la stessa struttura relazionale che vige, in campo economico-finanziario, tra istituzioni come il Fondo Monetario Internazionale e l'ampia platea di paesi deboli e indebitati, i quali, pur di accedere alle risorse così mobilitabili (nel nostro caso, più che il bene “sicurezza”, il “varco” praticabile per il mondo europeo-occidentale) “aprono” i loro sistemi di difesa per sottoporsi a programmi di ispezione, ristrutturazione, standardizzazione, training, ecc. Si assiste, in effetti, ad un'inedita internazionalizzazione degli apparati di sicurezza, fenomeno nel quale la “porta aperta” non è quella della NATO, ma quella dei *partners*.

D'altra parte è proprio l'esistenza o meno di una relazione paritaria che fa la differenza tra la fiducia reciproca e l'intrusività, tra la cooperazione politico-militare e il vassallaggio. E la realtà è che la relazione asimmetrica che si è così strutturata tra Alleanza e *partners* corrisponde in buona misura alla tipologia delle relazioni egemoniche, come nella sostanza politica, oltre che nella concreta fenomenologia storica, è già accaduto, nella NATO, tra Stati Uniti e paesi dell'Europa occidentale negli anni della guerra fredda⁸⁴. La nuova gerarchia, procedendo per cerchi concentrici, si è alimentata di un nuovo anello marginale esterno. Con la differenza che, in questo caso, la *partnership* condivide gli oneri della *membership*, in termini di desovranizzazione e di connessione subalterna alle strutture atlantiche, ma non i benefici, poiché alle garanzie dell'art. 5 del Trattato di Washington si accede solo con la piena integrazione. Ed è chiaro, al tempo stesso, che il costoso esame politico-militare cui oltre venti paesi si sottopongono (in base al principio della *self-differentiation*) ha come unica ragione il miraggio della piena *membership*, l'unica via d'accesso all'Occidente che sembra essersi aperta fino ad ora (oltre a quelle informali e dolorose dell'immigrazione). La “carota” della piena integrazione, invece, sembra destinata a rimanere lontana. E' così che, inaspettatamente, per gli analisti strategici più avvertiti, i *partners* in sala d'attesa si trasformano in preoccupanti “have-nots”, che un giorno non lontano potrebbero giungere alla conclusione che “the chances of joining the West are remote and the sacrifices required too great”⁸⁵.

⁸³ Il programma *Enhancement of the Partnership for Peace Programme* ha ulteriormente ampliato le aree e le tematiche implicate. Un sommario elenco include: Air Defence Related Matters; Airspace Management/Control; Civil Emergency Planning (including disaster preparedness); Conceptual, Planning and Operational Aspects of Peacekeeping; Consultation, Command and Control (including Communications and Information Systems); Consumer Logistics; Crisis Management; Defence Planning and Budgeting; Defence Policy and Strategy; Democratic Control of Forces and Defence Structures; Electronic Warfare; Language Training; Medical Services; Meteorological Support for NATO/Partner Forces; Military Geography; Military Infrastructure; Military Exercises and Related Training Activities; Military Education, Training and Doctrine; Movement and Transportation; Navigation and Identification Systems, Interoperability Aspects, Procedures and Terminology; Non-military Exercises and Related Training Activities; Operational, Materiel and Administrative Aspects of Standardisation; Planning, Organisation and Management of National Defence Research and Technology; Planning, Organisation and Management of National Defence Procurement Programmes; International Cooperation in the Armaments Field.

⁸⁴ Una riflessione sulla finzione del multilateralismo e sulla struttura sostanzialmente “bilaterale” ed egemonica delle relazioni tra gli Stati Uniti e tutti gli altri paesi membri della NATO, nell'articolo del generale Fabio Mini, *L'alternativa è l'asse Roma-Washington*, «Limes», n.4, 1999, pp. 65-80.

⁸⁵ Ronald D. Asmus, F. Stephen Larrabee, *NATO and the Have-Nots*, «Foreign Affairs», November/December 1996, p.18.

Infatti, per un paradosso solo apparente, l'ingresso ufficiale nella NATO di Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca ha chiuso la fase in cui le iniziative di dialogo e cooperazione potevano apparire importanti in se stesse, ha inaugurato un complicato gioco di specchi basato sul dualismo tra *membership* e *partnership*, e ha svelato in che misura il progetto di *enlargement* sia basato su un azzardo politico – l'idea di un processo che si decide *in itinere* – senza una chiara e predefinita strategia che non sia quella della capitalizzazione immediata di un vantaggio geopolitico da lucrare sul disordine postbipolare.

Intanto, la *membership* di tutti i paesi attualmente associati è una prospettiva poco credibile. Innanzitutto poiché non avrebbe, dal punto di vista americano, alcun reale significato strategico. In secondo luogo, perché rischierebbe di ricreare, all'interno della NATO, un ambiente analogo a quello dell'Osce (cioè del modello istituzionale contro il quale gioca la politica di allargamento), con la complicazione giuridica legata all'esercizio della *membership*: il diritto di voto (e governare un organismo oltremodo infoltito potrebbe rivelarsi un'impresa più difficile di quanto non lo sia stata nei cinquant'anni trascorsi con un numero di Stati mai superiore a sedici). Infine, perché l'allargamento di un patto di difesa collettiva ha senso in rapporto ad una minaccia: trasformare completamente la *partnership* in *membership* equivalrebbe – nella logica atlantica – a inglobare la “minaccia” all'interno dei confini dell'Alleanza.

Ugualmente poco credibile è l'ipotesi di un'allargamento della *membership* a tutti i paesi *partners* con la sola eccezione della Russia (che, peraltro, non ha mai chiesto di entrare nella NATO): non sarebbe politicamente gestibile – se non nella prospettiva di una rottura insanabile con la Russia (che ha lo *status* di *partner* speciale); e, nella prospettiva di tale insanabile rottura, non sarebbe strategicamente credibile, per l'inaudita estensione delle garanzie di sicurezza (art. 5 del Trattato): molto difficilmente gli Stati Uniti accetterebbero di vedere aumentare a dismisura la probabilità e le occasioni concrete di coinvolgimento in conflitti maggiori, anche per questioni assolutamente estranee agli interessi occidentali⁸⁶. Infatti, di nuovo in questo scenario (allargamento della *membership* a tutti tranne che alla Russia), la NATO incorporerebbe tutti i conflitti e tutte le tensioni che attualmente sconvolgono i territori ex-sovietici.

In realtà questi scenari non sono neanche contemplati nel dibattito strategico:

“NATO also needs to be clear about the strategic rationale behind the next round of enlargement. The first round of enlargement was designed to help stabilize Central Europe and prevent the emergence of a security vacuum that could rekindle historical geopolitical rivalries. With the entry of Hungary, Poland, and the Czech Republic into NATO, this goal has largely been achieved. What is the strategic rationale behind the second round?”⁸⁷

E' oltremodo significativo che a porre questa domanda sia l'analista della Rand che nel 1993 anticipò di alcuni anni gli sviluppi politici e militari dell'Alleanza chiedendo l'integrazione dei paesi di Visegrad. In effetti, allo stato attuale, ogni ipotesi di secondo *round* dell'allargamento – la *southern option*, che mirerebbe a stabilizzare e rafforzare la sicurezza nell'Europa Sud-orientale (ipotesi favorita da Francia, Italia, Grecia e Turchia) e la *northern option*, intesa piuttosto a stabilizzare l'area baltica e ancorarla più strettamente all'Europa (ipotesi favorita da Danimarca, Norvegia, Islanda e Polonia) – incontra serie controindicazioni.

Benchè il processo sia ancora aperto a tutte le opzioni, non si può escludere che, alla fine, tra le varie visioni dell'allargamento, potrebbe farsi strada la convinzione che esso debba limitarsi a pochi paesi e basarsi su una puntuale ricognizione dei

⁸⁶ Molti analisti della sicurezza considerano decisivo l'elemento della credibilità della garanzia di sicurezza. Un esempio è il problema dell'indifendibilità militare dei paesi baltici. Cfr. F. Stephen Larrabee, *NATO Enlargement after the First Round*, cit., pp. 78-80.

⁸⁷ *Ivi*, p. 77.

reali interessi strategici della NATO. Una sorta di ricardiana legge dei rendimenti decrescenti potrebbe suggerire che mentre i costi e il rischio di un ulteriore allargamento della NATO crescono, i benefici potenziali per gli interessi occidentali decrescono.

E così dopo il primo round si potrebbe attendere molto tempo: “While officially open, the door would be closed for the foreseeable future”⁸⁸. Una soluzione che nel mentre tranquillizza la Russia, evita il pericolo di divisioni interne all’Alleanza. Ma, anche, una politica non priva di rischi – come riconoscono alla Rand – poichè la frustrazione delle aspettative create nei paesi *partners* potrebbe avere conseguenze inattese non tanto per la stabilità dell’area orientale, ma per la credibilità dell’Alleanza.

La mancanza di risposte credibili al problema degli esclusi fa così emergere l’equivoco di fondo dell’intera operazione: una politica di potenza, finalizzata ad una drastica riorganizzazione dei rapporti interstatali nella periferia occidentale di Eurasia, è stata ammantata di una retorica che alludeva piuttosto all’ambizioso orizzonte di un sistema regionale di sicurezza collettiva.

Le pulsioni unilateraliste e il “domino” atlantico

Il fatto che *partnership* e *membership* atlantiche designino due percorsi paralleli e non sovrapponibili non significa, tuttavia, che la politica di reale allargamento dell’Alleanza abbia terminato il suo corso. Paradossalmente è proprio l’elemento di azzardo politico-strategico che la connota sin dal suo esordio a lasciare la “porta aperta” a diverse soluzioni. Le divergenze interalleate, su questo punto, non sono di poco conto. Ed esse si combinano coerentemente con l’altra direttrice dell’allargamento: quello delle funzioni, delle missioni e delle aree di competenza della NATO. Alle ipotesi più moderate (vincolate alle ragioni del Trattato originario e segnatamente alle funzioni dell’Art. 5) si contrappongono le pressioni interventiste che mirano ad una sorta di “global NATO” che si baserebbe su un accordo di reciprocità tra Stati Uniti ed Europa, in virtù del quale i primi s’impegnerebbero a conservare le garanzie di sicurezza per il Vecchio Continente, mentre gli europei accetterebbero di sostenere sistematicamente gli Usa nelle operazioni fuori area⁸⁹. Tale prospettiva, che François Heisbourg attribuisce, tra gli altri, agli influenti ambienti della Rand Corporation,

“would have as a logical companion the marginalization of the UN Security Council as the main source of legitimacy for military expeditions undertaken outside of Article 51 of the UN Charter”⁹⁰.

Su questa linea, Madaleine Albright si è spinta fino a sostenere l’opportunità di trasformare la NATO in una forza di pace dal Medio Oriente all’Africa centrale⁹¹. “Alcuni scenari più fantasiosi – ha riconosciuto Stefano Silvestri – immaginano addirittura la trasformazione di questa Alleanza allargata in strumento militare volto a contrapporsi all’Asia in generale e alla Cina in particolare ovvero a contrastare il mondo dell’Islam: una sorta di riedizione del mito colonialista dell’uomo bianco”⁹².

E in effetti, in attesa che i membri europei dell’Alleanza trovino un “middle ground”, le pulsioni unilateraliste dell’ultimo corso americano e la disinvoltura con cui l’Amministrazione Clinton ha giocato le grandi questioni internazionali sul

⁸⁸ Ronald D. Asmus, F. Stephen Larrabee, *NATO and the Have-Nots*, cit., p.15.

⁸⁹ Per quest’analisi, cfr. François Heisbourg, *New NATO, New Europe: New Division of Labour*, «The International Spectator», vol. XXXIV, n. 2, april-june 1999, pp. 63-72.

⁹⁰ *Ivi*, p. 64.

⁹¹ Ted Galen Carpenter, *Agli Stati Uniti quest’alleanza non serve più*, «Limes», n.4, 1999, p. 147.

⁹² Stefano Silvestri, *Nato 2000. Identità cercasi per il Terzo millennio*, «Il Sole 24 Ore» 23 aprile 1999.

terreno della politica interna potrebbero modificare, come è già avvenuto con la guerra del Kosovo, il contesto reale delle alternative praticabili.

Se il mirabile sottoprodotto della “Partnership for Peace” sarà, come sembra ormai probabile, una nuova “cortina di ferro”⁹³, è necessario capire dove quest’ultima andrà a collocarsi. Quali sono i confini e le ambizioni geopolitiche della politica di *enlargement*? Il solo fatto che non sia facile intuirlo ha un suo indiscutibile significato politico, come sembra suggerisce il ragionamento di uno dei responsabili ufficiali della politica americana:

“In short, NATO's method for taking in new members is designed – and widely acknowledged – not to leave some states out in the cold; rather, it will, if executed skillfully, help thaw the security environment all the way across Europe to Armenia and Azerbaijan in the Caucasus and Kazakhstan and Kyrgyzstan in Central Asia, on the border of China. Thinking, perhaps, of those rather exotic- sounding and remote countries at the far end of the Silk Road, some have asked, where are the geographical limits to NATO expansion? The right answer is: let's see; let's not be in a hurry to answer the question; which is to say, let's not be in a hurry to proclaim limits; let's keep an open mind as we look out the open door of the new NATO. The wrong answer would be one of premature and prejudicial precision, for that would be to draw a new line on the map”⁹⁴.

Ciò che non è difficile capire, invece, è che la domanda sui confini dell’*enlargement* sottintende la valutazione occidentale sul destino della Russia. In Occidente, ha scritto Gilbert Achcar, convivono due spinte. Una mira all’umiliazione del perdente. In questo caso alla Russia sarebbe riservato oggi lo stesso trattamento subito nel 1919 dalla Germania. L’altra punta piuttosto alla sua integrazione, ancora una volta come con la Germania nel secondo dopoguerra (ma in questo caso vi era una necessità strategica che oggi non ha alcun riscontro). Il dilemma è stato espresso in altra forma da Hall Gardner: la non assistenza alla Russia creerebbe il rischio di un caos pericoloso o la rimonta di un revanscismo; la ricostruzione della potenza economica russa resusciterebbe, invece, l’egemonia regionale di Mosca e il bipolarismo⁹⁵.

In realtà, queste due posizioni non riassumono tutto lo spettro delle valutazioni occidentali sul futuro della Russia. Soprattutto non rivelano l’esistenza di un orientamento che mette seriamente in conto la prospettiva del caos e dell’instabilità, pur di trasformare in un processo irreversibile l’inaudito sgretolamento geopolitico dello Stato russo.

Il *test* chiave di questi orientamenti è rappresentato dall’Ucraina, sul cui destino, a cavallo tra due mondi, non si risparmia nessuna proiezione strategica di qualche importanza. La conferma indiretta è nel fatto che, sia pure per motivi assolutamente opposti, Russia ed Ucraina sono stati al centro di due distinti accordi di partnership⁹⁶. Benchè considerata a ragione l’opzione più rischiosa, quella di un futuro allargamento all’Ucraina rientra comunque nelle ipotesi al vaglio della strategia occidentale, ferma nel ritenere che il Founding Act “gives Russia no opportunity to dilute, delay or block NATO decisions”⁹⁷. Oltretutto “[...] Russia is considerably weaker today than it was during the first round. As a consequence, it

⁹³ Anatol Lieven, *A New Iron Curtain*, «The Atlantic Monthly», January 1996, Volume 277, No. 1, pp.20-25.

⁹⁴ Strobe Talbott, *A New NATO, A New Europe, A New Russia*, World Affairs Council of Boston, October 16, 1997.

⁹⁵ Gilbert Achcar, *Toujours plus à l’Est*, «Le Monde Diplomatique», avril 1999. Sull’argomento, cfr. anche Marco Carnovale, *La nuova dimensione della sicurezza in Europa orientale*, in CeMiSS, *Scenari di sicurezza per l’Europa e l’Italia. Il Centro Europa, i Balcani e il Mediterraneo tra stabilità e instabilità*, a cura di Maurizio Cremasco, Milano, Franco Angeli, 1996, pp.23-49.

⁹⁶ Si tratta dei già citati *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*, Paris, 27 May 1997 e *Charter on a Distinctive Partnership between the North Atlantic Treaty Organization and Ukraine*, Madrid, 9 July 1997.

⁹⁷ U.S. Department Of State, *Statement by Secretary of State Madeleine Albright On NATO Before Senate Foreign Relations Committee*, Office of the Spokesman, October 7, 1997.

is less able to act as a partner. At the same time, it has fewer means to thwart NATO's further enlargement"⁹⁸. Insomma, l'istituzionalizzazione di un "Permanent Joint Council between NATO and Russia", a differenza di quanto teme Henry Kissinger,

"[...] does not mean that Russia will have a veto over any aspect of NATO activity or policy. Quite the contrary – the makes explicitly clear that NATO and Russia maintain total freedom to act independently if they do not choose to act in concert under the aegis of the Joint Council"⁹⁹.

Tuttavia, a dispetto di quest'ampia e assertiva difesa delle prerogative occidentali in materia di elaborazione strategica, pochi si sono azzardati, con la stessa chiarezza di Zbigniew Brzezinski, a prefigurare un percorso politico tale da rendere credibile l'opzione della NATO a Kiev. E' nelle pagine de *La grande scacchiera* che quest'ipotesi, nell'illuminare un passaggio cruciale nella congettura geopolitica dell'*enlargement*, assume i contorni di una strategia del "domino".

Il ragionamento di Brzezinski parte dalla considerazione che dopo l'unificazione tedesca nessuna politica verso l'Est può evitare di passare per Berlino. Ma al tempo stesso, la Germania non può riaprire una politica di integrazione dell'Est senza suscitare timori negli alleati europei (Francia) e nei paesi dell'Europa orientale (Polonia):

"Troppi sono i ricordi che ancora perdurano e troppi i timori che potrebbero riaffacciarsi. Un'Europa costruita e guidata da Berlino non è semplicemente fattibile. E ciò spiega perché la Germania ha bisogno della Francia, perché l'Europa ha bisogno di una forte intesa franco-tedesca e perché, infine, l'America è nell'impossibilità di scegliere tra queste due nazioni"¹⁰⁰.

Inoltre, se le *chances* polacche di entrare in Europa passano per Berlino, le possibilità tedesche di irradiare la propria influenza nell'Est verso i paesi baltici e l'Ucraina, passano per Varsavia. Ma il rapporto tra Berlino e Varsavia è possibile solo con la garanzia americana:

"Scomparsa l'Unione Sovietica e riunita la Germania, la protezione fornita dal legame con l'America significava ora per la Germania la possibilità di assumere più apertamente un ruolo di leadership nell'Europa centrale senza per questo apparire una minaccia alle nazioni vicine. Il legame con l'America forniva più di un certificato di buona condotta: garantiva ai vicini che uno stretto rapporto con la Germania significava anche un rapporto più solido con l'America. E il tutto facilitava alla Germania il compito di definire più apertamente le sue priorità geopolitiche"¹⁰¹.

E sono esattamente queste "priorità geopolitiche" a spingere per la creazione di un asse tedesco-polacco. E' qui che nasce il progetto di allargamento ai paesi di Visegrad:

"Non è esagerato affermare – scrive Brzezinski – che alla metà del decennio la riconciliazione polacco-tedesca andava assumendo nell'Europa centrale un'importanza geopolitica pari a quella che la riconciliazione franco-tedesca aveva rappresentato per l'Europa occidentale"¹⁰².

Solo dopo questo passaggio e tenuto conto "dello speciale interesse geopolitico di Germania e Polonia per l'indipendenza dell'Ucraina", Brzezinski può prevedere che, tra il 2005 ed il 2010, l'Ucraina potrebbe essere coinvolta in una speciale intesa tripartita. Ne risulterebbe uno schieramento di tale importanza da costituire il nuovo centro critico della sicurezza europea (Figura 6).

⁹⁸ F. Stephen Larrabee, *NATO Enlargement after the First Round*, cit., p. 81.

⁹⁹ Strobe Talbott, *A New NATO, A New Europe, A New Russia*, cit.

¹⁰⁰ Zbigniew Brzezinski, *La grande scacchiera*, cit., p.110.

¹⁰¹ *Ivi*, pp. 96-97.

¹⁰² *Ivi*, p. 98.

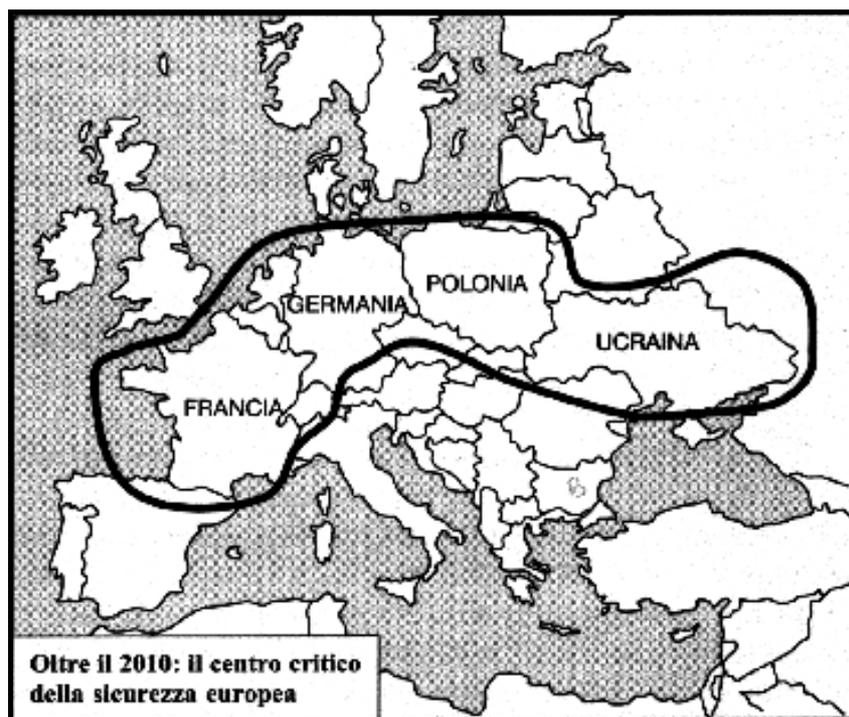


Figura 6. Zbigniew Brzezinski, *La grande scacchiera*, p.117

“The status never remains quo”. L’allargamento come duplice contenimento

L’ostinazione con la quale la riflessione strategica occidentale insiste, pur riconoscendone l’intrinseca pericolosità, nel proporre la prospettiva di un futuro allargamento della NATO all’Ucraina¹⁰³ (paese che non è candidato all’UE e che non ha mai fatto richiesta ufficiale di adesione all’Alleanza Atlantica) è l’elemento rivelatore della volontà di ricostituire su basi avanzate una linea di contenimento verso la Russia post-sovietica. Ma la Russia, com’è noto, non rappresenta più una concreta “minaccia” neanche per quegli analisti che assai precocemente, rispetto ai tempi del dibattito politico ufficiale, hanno posto il problema dell’espansione verso Est:

“Even a re-armed Russia would not be the military Leviathan the Soviet Union once was. It would have an imposing military force, but probably not a great deal more than that of Iran, Iraq, or North Korea – in short, a major regional contingency-sized threat. Defending against such a threat would be very different than against the theater-wide challenge posed by the Warsaw Pact during the Cold War”¹⁰⁴.

Questo quadro non muta sostanzialmente neanche di fronte alla nuova enfasi posta da Mosca, a partire dal 1993, sul “vicino estero” (*the near abroad*, i territori ex-sovietici, con l’eccezione degli Stati baltici, cui sembra si sia definitivamente rinunciato), allorchè “economicamente prostrata e politicamente frustrata, ha

¹⁰³ In uno studio della Rand dedicato ai conflitti futuri, rilevanti per la pianificazione militare americana, viene significativamente messo nel conto uno scenario di guerra tra l’Ucraina ed una Russia intimorita dalla prospettiva dell’accerchiamento da parte di potenze ostili, in conseguenza dell’allargamento della NATO e del tentativo occidentale di integrare gli Stati baltici e la stessa Ucraina. Cfr. David Shlapak, *Selected Scenarios*, in Zalmay Khalilzad and Ian O. Lesser (eds), *Sources of Conflict in the 21st Century. Regional Futures and U.S. Strategy*, RAND, Santa Monica (California), 1998, pp. 315-336 (in particolare “War Between Russia and Ukraine”, pp. 326-329).

¹⁰⁴ Ronald D. Asmus, Richard L. Kugler, F. Stephen Larrabee, *NATO Expansion: The Next Steps*, «Survival», vol. 37, n. 1, Spring 1995, p. 32.

cominciato a cercare opportunità internazionali per ereditare, almeno in parte, la statura geopolitica dell'Urss¹⁰⁵.

Benchè caratterizzato dal tema del *security vacuum*, il dibattito strategico dell'ultimo decennio non è realmente comprensibile se non si distingue il problema della "security", da quello del "vacuum" in se stesso; e se non si riconosce che solo esigenze di "diplomazia" interalleata e di consenso interno alle società occidentali hanno spinto ad associare due problematiche che non necessariamente coincidono. E il problema del "vuoto", cioè del collasso di un ordine, chiama in causa gli scenari futuri, le condizioni e il contesto delle politiche di potenza.

Il dilemma che ha agitato gli Stati Uniti dopo la fine della guerra fredda derivava dalla difficoltà di conciliare due esigenze diverse: da un lato, quella di legittimarsi come potenza d'ordine, come supremo garante della legalità internazionale e dello *status quo*; dall'altro, quella di raccogliere l'occasione, veramente unica, offerta da un contesto internazionale destinato a mutare profondamente nell'arco dei prossimi quindici anni¹⁰⁶. E il "vuoto" – nella sua concreta e peculiare contestualizzazione geopolitica – è una di queste occasioni. E' assai significativo che nella seconda metà degli anni Novanta, tutti i rapporti annualmente prodotti dal National Security Council, al di là delle rettifiche o revisioni di fase, avessero in comune l'uso della formula "shaping the international environment" (generalmente seguita dalla specifica "in ways that protect and promote U.S. interests")¹⁰⁷.

Il passaggio dalla visione del "Nuovo ordine mondiale" alla strategia del "Democratic Enlargement" si consuma tutto nell'emergere della chiara consapevolezza che "the *status* never remains *quo*"¹⁰⁸. E il "contenitore virtuale" dell'*enlargement* ha offerto l'opportunità di tenere la pentola sul fuoco prima ancora che fosse operata una chiara scelta (condizionata anche da fattori di consenso interno) da un menu caratterizzato, peraltro, da diverse possibilità. Le oscillazioni, le incongruenze, il profilo non nitido e talvolta ambiguo delle principali proposte strategiche americane sono una conseguenza del fatto che, in assenza di una precisa emergenza (paragonabile alla "minaccia" che per quasi mezzo secolo ha fornito lo "strategic rationale" alla pianificazione americana), l'analisi e l'elaborazione politica si sono mosse, nell'ultimo decennio, sul terreno della "strategia preventiva".

Che la problematica del "vuoto" abbia una propria consistenza autonoma lo si rileva dalle incongruenze dello stesso dibattito sull'*enlargement*. Invocato per stabilizzare aree a rischio, l'allargamento ha coinvolto finora i paesi dell'accordo di Visegrad, vale a dire quelli che per stabilità e condizioni politico-sociali erano più vicini ai parametri atlantici della *self-differentiation* (e, in prospettiva, a quelli di Maastricht). Quest'osservazione, unita alla rilevazione della prudenza con la quale ci si avvicina all'orizzonte del secondo *round*, suggerisce che la linea del *new-containment* anti-russo non esaurisce l'intero spettro delle motivazioni della strategia atlantico-americana. Con tutta evidenza, nell'area dei paesi di Visegrad c'era un problema di "vuoto" – non di "security" – ed è difficile credere che gli Stati Uniti pensassero realmente alla Russia come potenza effettivamente capace o comunque destinata a colmarlo. E non, come invece appare più probabile, al

¹⁰⁵ Marco Carnovale, *La nuova dimensione della sicurezza in Europa orientale*, cit., p. 39.

¹⁰⁶ La maggior parte degli strumenti di pianificazione delle politiche di difesa americane utilizzano come termine *ad quem* il 2015. Cfr. Department of Defense - United State of America, *Quadrennial Defense Review*, Washington DC, 1997.

¹⁰⁷ Cfr. i rapporti: National Security Council, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, The White House, February 1996; National Security Council, *A National Security Strategy for a New Century*, The White House, May 1997 (edizioni successive con lo stesso titolo: October 1998, December 1999).

¹⁰⁸ Josef Joffe, "Bismarck" or "Britain"? *Toward an American Grand Strategy after Bipolarity*, «International Security», vol. 19, n.4, spring 1995, p. 100.

“marco” e a quella Germania riunificata “che può di nuovo intraprendere una politica attiva ad Est e godere della stessa libertà d’azione dei suoi interlocutori occidentali”¹⁰⁹.

Appare dunque sempre più necessario rivisitare gli elementi fondamentali della “strategia preventiva” degli Stati Uniti per illuminare l’intero spettro delle opzioni politiche implicate nel “contenitore virtuale” dell’*enlargement*. Vi è tutta una linea di ricerca, nel dibattito americano dell’ultimo decennio, orientata a tematizzare la questione della rinascita di un potenziale “global peer competitor”. Oltre che dall’ossessiva ricerca della “Primacy”, questa tendenza deriva dall’inconfessabile (e inconfessata) convinzione che l’immagine “unipolare” non fornisca – malgrado il forsennato *marketing* mediatico – un’adeguata e realistica rappresentazione dell’effettiva distribuzione del potere mondiale.

Tradizionalmente più sensibili a queste preoccupazioni – e non solo per motivi di *budgeting*, come sostiene Michael Klare¹¹⁰ – si sono mostrati gli ambienti legati alla Difesa. Com’è noto, già nel 1992, un documento del Pentagono, nell’individuare le aree che possono ospitare la rinascita di un “pari competitore” (Europa occidentale, Asia orientale, ex territori sovietici e Asia Sud-occidentale), sosteneva che:

“Our first objective is to prevent the reemergence of a new rival, either on the territory of the former Soviet Union or elsewhere, that poses a threat on the order of that posed formerly by the Soviet Union. This is a dominant consideration [...] and requires that we endeavor to prevent any hostile power from dominating a region whose resources would, under consolidated control, be sufficient to generate global power [...] Our strategy must now refocus on precluding the emergence of any potential future global competitor”¹¹¹.

Che queste preoccupazioni si riferissero non solo alla Cina o alla Russia, ma anche alle grandi nazioni industrializzate tradizionalmente alleate degli Stati Uniti, risulta più chiaramente dal successivo passaggio:

“[...] the U.S. must show the leadership necessary to establish and protect a new order that holds the promise of convincing potential competitors that they need not aspire to a great role or pursue a more aggressive posture to protect their legitimate interests [...] *In the non-defense areas, we must account sufficiently for the interest of the advanced industrial nations to discourage them from challenging our leadership or seeking to overturn the established political and economic order.* [...] We will retain the pre-eminent responsibility for addressing selectively those wrongs which threaten not only our interests, but those of our allies or friends, or which could seriously unsettle international relations”¹¹².

Barry R. Posen e Andrew L. Ross, nell’aggiornare le coordinate concettuali della “Primacy”, hanno sostenuto che uno degli elementi di identificazione di questo orientamento strategico, sotto molti aspetti oggi prevalente negli Stati Uniti, è nell’obiettivo di “forestall even a hint of an independent German foreign policy”, una prospettiva che ha come logico corollario la conclusione che: “A revived containment policy in Europe may be nothing more than the adaptation of a

¹⁰⁹ *Documento Schäuble*, cit., p.78.

¹¹⁰ Secondo Klare, le acquisizioni di armamenti compiute negli anni di Reagan raggiungeranno la loro obsolescenza a partire dal 2000 e la loro sostituzione richiederà circa 350 miliardi di dollari. La minaccia dei *rogues states*, ancora prevalente, alla metà degli anni Novanta, nei documenti di pianificazione militare americana non basterebbe più a convincere il Congresso ad erogare nuove risorse. Rinascerebbe così la preoccupazione per le aree attorno alle quali è possibile articolare un discorso strategico: le risorse naturali dell’area del mar Caspio e del Mar cinese meridionale. Da questo momento i riferimenti al problema della riemersione di un “peer competitor” avrebbero smesso di essere un argomento marginale. Cfr. Michael Klare, *La nouvelle stratégie militaire des Etats-Unis*, «Le Monde Diplomatique», novembre 1997, pp. 4-5.

¹¹¹ *Excerpts from Pentagon’s Plan: “Prevent the Emergence of a New Rival”*, in «New York Times», March 8, 1992, p. 14, citato in Barry R. Posen, Andrew L. Ross, *Competing Vision for U.S. Grand Strategy*, cit., p. 33. I due autori sostengono che l’Amministrazione Bush sottoscriveva largamente i passaggi del documento fatti trapelare sulla stampa.

¹¹² *Ibidem* (il corsivo è nostro).

politically familiar vehicle to the task of preserving U.S. primacy”¹¹³. Tale preoccupazione trova conferma nella raccomandazione di Brzezinski: “Most important, a united and powerful Germany can be more firmly anchored within this larger Europe if the European security system fully coincides with America’s”¹¹⁴.

Su questo orientamento – che suggerisce una lettura “bifronte” dell’*enlargement* – grava una valutazione assai allarmata del nuovo scenario europeo, che finisce con l’investire complessivamente la credibilità politica dell’Unione Europea. Oltre ai tradizionali timori di un “caucus europeo”¹¹⁵, il giudizio americano, consolidatosi nei primi anni della crisi jugoslava, si fonda sulla convinzione dell’incapacità dei paesi del Vecchio Continente di muoversi nei nuovi scenari di crisi senza rialimentare risentimenti e competizioni che riporterebbero l’Europa sui sentieri della vecchia politica di potenza. Sintomaticamente, Margaret Albright, nell’argomentare le ragioni della politica di allargamento di fronte al Senate Foreign Relations Committee, si è riferita ai pericoli passati, presenti e futuri dell’Europa:

“First, there are the dangers of Europe's past. It is easy to forget this, but for centuries virtually every European nation treated virtually every other as a military threat. That pattern was broken only when NATO was born and only in the half of Europe NATO covered. With NATO, Europe's armies prepared to fight beside their neighbors, not against them; each member's security came to depend on cooperation with others, not competition. That is one reason why NATO remains essential, even though the Cold War is over. It is also one reason why we need a larger NATO, so that the other half of Europe is finally embedded in the same cooperative structure of military planning and preparation”¹¹⁶.

L’intervento in Bosnia, nell’estate del 1995, fornisce così un aggiornato paradigma della *leadership* americana in Europa e del ruolo che gli Stati Uniti avrebbero nel tutelare gli europei innanzitutto da se stessi¹¹⁷. E l’allargamento della NATO ai paesi di Visegrad, fasciando e chiudendo ad Est la nuova Germania, determina le condizioni e i limiti di esercizio della nuova libertà di Berlino, tutela la Polonia, rassicura la Francia, ribadisce la funzione americana di estremo garante di uno spazio politico che vede riconfermata la sua ormai storica condizione di minorità.

Il retroterra di questo duplice contenimento è costituito da un nuovo accordo tedesco-americano, con una singolare osmosi tra le attitudini politiche dei due paesi. I tedeschi, più atlantisti degli Stati Uniti, chiamano gli americani a presidiare l’Est, sia perché loro non possono farlo, sia perché lasciare il compito agli europei significherebbe, data l’attuale inadeguatezza politico-militare della Germania, ripristinare uno sfavorevole “gioco di potenza” nel quale, come è già accaduto con

¹¹³ *Ivi*, p. 39.

¹¹⁴ Zbigniew Brzezinski, *A Plan for Europe*, «Foreign Affairs», vol. 74, n.1, January/February, 1995, p. 42.

¹¹⁵ “Washington fears the spectre of a European caucus to which the North Atlantic Council would be held hostage”. Francois Heisbourg, *New NATO, New Europe: New Division of Labour*, cit., p.71. Ma l’autore allude anche alla preoccupazione americana che la ristrutturazione dell’industria della difesa europea potrebbe condurre ad una “fortezza Europa”.

¹¹⁶ U.S. Department Of State, *Statement by Secretary of State Madeleine Albright On NATO Before Senate Foreign Relations Committee*, cit. Un giudizio del tutto simile viene espresso da Strobe Talbott: “Throughout its existence, NATO's unified command has removed the incentive for military competition among West European powers. I stress (sottolineo) that point because it's easy to forget in today's world, when the unity of Western Europe seems natural and commonplace, that it was not always thus. For centuries, it was precisely the Western European powers – anything but unified – that were almost constantly at war with each other”. In Strobe Talbott, *A New NATO, A New Europe, A New Russia*, cit.

¹¹⁷ Secondo Richard Becker, l’avvio di una collaborazione strategica tra Stati Uniti e Croazia, a partire dal 1993, aveva soprattutto lo scopo di scalzare la Germania come principale forza esterna nella ex-repubblica jugoslava. Cfr. Richard Becker, *Il ruolo delle sanzioni nella distruzione della Jugoslavia*, in International Action Center, *La NATO nei Balcani*, a cura di T. Di Francesco, Roma, Editori Riuniti, 1999, pp. 3-26.

la guerra in Bosnia – ritornerebbero in campo da protagoniste Francia e Gran Bretagna, premiate dal possesso di risorse strategiche. Lo schema del processo di integrazione europea, invece, secondo Berlino, deve seguire lo schema di Maastricht e far perno sul terreno delle risorse economico-finanziarie, dove la leadership tedesca è indiscutibile, mentre la Politica Estera e di Sicurezza Comune (Pesc) deve restare nel limbo della concertazione intergovernativa.

In modo sinteticamente efficace, in un dibattito con Karl Lamers (responsabile Esteri della Cdu e coautore del “Documento Schäuble”), Marie-France Garaud, direttrice di «Géopolitique», protestò:

“Voi disponete di una moneta incontestabilmente più solida. Voi avete un’economia forte. Ma quando queste discussioni sono cominciate, la Francia era membro del Consiglio di sicurezza – ciò che è tuttora – e classificata tra i vincitori della seconda guerra mondiale, sola potenza nucleare nell’Occidente continentale, leader europeo nel settore aeronautico e spaziale. Sono degli *atout*. Perché discutere solo sul vostro terreno di forza? Non ce n’è motivo. Sarebbe meglio che ognuno scoprisse le sue carte e il peso di ciascuno nel nuovo insieme venisse determinato per conseguenza”¹¹⁸.

La Germania è iper-atlantica, poiché solo all’ombra della NATO è possibile sviluppare una *Ostpolitik* che, senza distruggere la *Westpolitik*, consentirà di costruire le fondamenta della *leadership* tedesca in una più grande Europa.

Gli americani, dal canto loro, riscoprono le virtù del “bismarckismo”, come metodo di governo della complessità dell’Europa post-bipolare. Significativamente, vestendo i panni dell’ “onesto sensale”, Clinton, nel corso del dibattito sull’allargamento dell’Alleanza Atlantica, ha rivendicato orgogliosamente il ruolo americano nella realizzazione di un gran numero di accordi di stabilizzazione tra diversi Stati dell’Europa centro-orientale¹¹⁹.

Si tratta, innanzitutto, di onorare il primo dei tre “grandi imperativi della geostrategia imperiale” evocati da Brzezinski:

“impedire collusioni e mantenere tra i vassalli la dipendenza in termini di sicurezza, garantire la protezione e l’arrendevolezza dei tributari e impedire ai barbari di stringere alleanze”¹²⁰.

Come Bismarck, infatti, gli Stati Uniti tendono a creare una “universal political situation in which all the powers [...] needs us and, by dint of their mutual relations, are kept as much as is possible from forming coalitions against us”¹²¹. E’ questo il senso della ragnatela di relazioni che, a diversi livelli di profondità e di coinvolgimento, costringono e neutralizzano (il vecchio tema delle *entangling alliances*). Le alleanze non solo facilitano e diffondono valori e percezioni strategiche americane, ma garantiscono agli Usa di situarsi al centro di tre sistemi regionali (Europa, Asia orientale e Medio Oriente). Mantenendo o adattando le

¹¹⁸ *Un’Europa, due Europe, nessuna Europa?* Incontro con Marie-France Garaud direttrice di «Géopolitique» e Karl Lamers, responsabile Esteri della Cdu, «Limes», n.2, 1995, p. 172.

¹¹⁹ Secondo Clinton, il solo desiderio di presentare le proprie credenziali in regola per una futura ammissione nella NATO avrebbe favorito la sottoscrizione dei seguenti accordi: Border Agreement between Poland and Germany (1991); Good Neighborliness and Cooperation Treaty between Poland and Germany (1991); Good Neighborly Relations and Mutual Cooperation Treaty between Poland and Ukraine (1992); Good Neighborly Relations and Military Cooperation Agreement between Poland and Lithuania (1994); Treaty on Good Neighborliness and Friendly Cooperation between Hungary and Slovakia (1996); Bilateral Defense Cooperation Agreement between Hungary and Slovenia (1996); Bilateral Friendship Treaty between Hungary and Romania (1996); Association Agreement with the European Union between Slovenia and Italy (1996); Joint Declaration on Czech-German Bilateral Relations (1997); Treaty of Friendship and Cooperation between Romania and Ukraine (1997).

¹²⁰ Zbigniew Brzezinski, *La grande scacchiera*, cit., p. 57. L’autore sostiene di riferirsi all’ “epoca più brutale degli antichi imperi” che, par di capire, mantiene inalterato il suo ‘fascino’.

¹²¹ Josef Joffe, “Bismarck” or “Britain”? *Toward an American Grand Strategy after Bipolarity*, cit., p. 106. Nel perorare la causa di un “bismarckismo globale”, l’autore indica l’utilità di universalizzare l’architettura “centro-raggi” (*hub and spokes*) che premierebbe la centralità degli Stati Uniti come organizzatori della sicurezza nel mondo post-bipolare.

attuali alleanze, gli USA prevencono la formazione di altre alleanze che si farebbero senza di loro (e che un giorno potrebbero operare contro di loro) e collocano al loro interno i potenziali concorrenti, dispensandoli dal divenire autonomi. Soprattutto puntano ad evitare, finché sarà possibile, che le principali potenze regionali abbiano motivo di convertire la loro forza economica in potenziale militare¹²².

La nuova NATO, la guerra ed il “Far East”

Alla luce delle osservazioni sin qui svolte, apparirà chiaro quanto sia complessa, per il numero e l'ampiezza dei fattori in gioco, una valutazione dell'ultima grande iniziativa della NATO: la guerra contro la Federazione jugoslava.

Il percorso della guerra ha emblematicamente incrociato l'anniversario dell'Alleanza, celebrato con tutti gli onori che possono essere tributati ad una sorta di rifondazione. A Washington, il concetto di missioni “fuori area” – di cui abbiamo individuato le radici nel dibattito americano ed atlantico tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta – ha trovato una sanzione ufficiale nel nuovo “Concetto Strategico”¹²³. Una sanzione che, com'è evidente, giunge addirittura in ritardo rispetto alle pratiche effettive dell'Alleanza, che ha iniziato già nell'estate del 1995 ad utilizzare la propria macchina bellica fuori dal perimetro degli Stati membri.

L'ufficializzazione delle missioni “fuori area” segna il definitivo abbandono del concetto di sicurezza “primaria” a favore di un orientamento di tipo “egemonico” o “neo-imperiale”. Essa sottrae il dibattito sulla sicurezza a qualsiasi ancoraggio al diritto internazionale e lo affida alla discrezionalità assoluta delle classi dirigenti dei paesi occidentali, le quali, in qualsiasi momento, possono giudicare gli sviluppi all'esterno dell'area atlantica come rilevanti per la sicurezza dell'Occidente. Senza eccessivi clamori, a Washington si è compiuto un passo dal significato storico assai rilevante.

Inoltre il concetto di missioni “fuori area” è caricato di una particolare ambiguità non solo dall'apparente indeterminazione della latitudine geografica/geopolitica di tali interventi (subordinata, a sua volta, alle differenti visioni dei “confini orientali” dell'Europa e dell'Occidente¹²⁴), ma anche dalla circostanza che il perimetro territoriale della NATO è in una fase di evidente espansione in ragione dell'ingresso ufficiale di nuovi membri. Ma se la politica di *enlargement* proseguirà, le “aree esterne” si sposteranno sempre più innanzi come una nuova epica frontiera del “Far East” o saranno piuttosto “incorporate”, sovrapponendo l'area NATO all'area Osce? Ancora una volta, l'azzardo geopolitico dell'*enlargement* non consente una chiara risposta alle problematiche che esso stesso genera.

Questo elemento di azzardo emerge nuovamente dal modo stesso con cui l'ampliamento delle funzioni è stato concretamente ufficializzato. Il nuovo Concetto Strategico si riferisce alle “non-Article 5 crisis response operations”¹²⁵. Una risoluzione apparentemente bizzarra, poiché non dà luogo ad una esplicita categorizzazione ed istituisce una contraddizione tra le finalità del Trattato istitutivo dell'Alleanza Atlantica (di cui all'art. 5) ed un documento politico (il Concetto Strategico) che ne determina concretamente l'orientamento e la prassi. La

¹²² Un'ampia riflessione sul valore delle alleanze nella strategia americana è in Etienne de Durand, *Les tribulations de la pensée stratégique américaine*, cit.

¹²³ *Il nuovo concetto strategico della NATO*, a cura di Salvatore Minolfi e Alberto Clarizia, «Giano. Pace ambiente problemi globali», n. 32, 1999, pp. 9-23.

¹²⁴ Ma anche dei confini meridionali, che in queste note, dedicate in particolare alla politica di allargamento, abbiamo deliberatamente messo da parte.

¹²⁵ Il riferimento compare ai punti 29, 31, 41, 43, 47, 49, 53, 54 e 61 del *Nuovo Concetto Strategico*.

ragione per cui è impossibile sanare tale contraddizione risiede nel fatto che non è possibile riscrivere l'articolo 5, poiché non esiste alcuna base giuridica per codificare il diritto all'intervento militare e alla proiezione della forza al di fuori dei confini nazionali. Anche l'articolo 51 dello Statuto delle Nazioni Unite (costantemente invocato negli ultimi cinquant'anni, assieme all'art. 52, per giustificare l'esistenza stessa dell'Alleanza Atlantica) si riferisce unicamente ad un concetto di "sicurezza primaria" e pertanto "consente" il diritto all'autotutela individuale e collettiva solo nel caso di aggressione armata. Esso, pertanto, non è in grado di fornire un fondamento giuridico alla richiesta di interventi derivanti da una concezione della sicurezza così ampia come quella che emerge dal nuovo Concetto Strategico varato a Washington nell'aprile 1999.

Ed è proprio questa concezione neoimperiale della sicurezza che ha operato nei Balcani a partire dall'estate 1995. Tuttavia, ciò che è successo sui cieli della Federazione jugoslava con la guerra del Kosovo, al di là del dibattito politico assai intenso che l'ha accompagnato, attende una più circostanziata spiegazione sul piano storico, poiché tanti ancora sono i momenti e i passaggi da chiarire, dal sabotaggio della missione Osce¹²⁶, alla trappola di Rambouillet, dai contrasti interalleati manifestatisi sin dall'inizio delle vicende jugoslave, agli obiettivi di guerra effettivamente pianificati sotto la retorica dell'intervento umanitario¹²⁷.

Che la questione dell'ingerenza umanitaria sia una fragile copertura di altre motivazioni, lo si evince in modo incontrovertibile dalla stessa concettualizzazione degli obiettivi di sicurezza nazionale degli Stati Uniti, come emerge dai due principali documenti ufficiali di pianificazione: la *Quadrennial Defense Review* (1987) e *A National Security Strategy for a New Century* (1999). Il documento del Dipartimento della Difesa classifica come "vital national interests": la protezione della sovranità, del territorio e della popolazione degli Stati Uniti; la prevenzione delle minacce al territorio nazionale (da quelle rappresentate dalle armi di distruzione di massa al terrorismo); la prevenzione dal riemergere di una potenza o di una coalizione regionale ostile; la salvaguardia della libertà dei mari e delle comunicazioni aeree e spaziali; la garanzia del libero accesso ai mercati chiave, ai rifornimenti energetici e alle risorse strategiche; la protezione degli alleati dalle aggressioni. In altri casi – sostiene il documento – gli interessi in gioco possono essere importanti ma non vitali, in quanto non coinvolgono la sopravvivenza nazionale, ma possono influenzare in modo significativo il benessere nazionale o "the character of the world in which we live". In questi casi

"military forces should be used *only if they advance U.S. interests*, are likely to accomplish their objectives, and other means are inadequate to accomplish our goals. Such uses of force should be both selective and limited, reflecting the relative saliency of the U.S. interests involved"¹²⁸.

In modo più articolato, invece, il recente ed autorevole documento del National Security Council, nel classificare gli interessi nazionali americani, distingue tra tre differenti categorie: "vital interests", "important national interests", "humanitarian and other interests". Significativamente, il documento include la guerra del Kosovo non nella terza, bensì nella seconda categoria:

The second category is *important national interests*. These interests do not affect our national survival, but they do affect our national well-being and the character of the world in which we

¹²⁶ Cfr. Ulisse, *Come gli americani hanno sabotato la missione dell'OSCE*, «Limes», Quaderni Speciali, supplemento al n.1, 1999, pp. 113-119, e la tavola rotonda con Kostis Sklavounos, Romanus, Béatrice Lacoste, Miles, Gallicus, Aleksandr Nicolaev, Mathias Siebert e Claudio Notari, *Che cosa faceva l'OSCE in Kosovo*, «Limes», n. 2, 1999, pp. 35-54.

¹²⁷ Al riguardo si rinvia all'ampia riflessione elaborata in Isidoro Mortellaro, *I signori della guerra. La NATO verso il XXI secolo*, Roma, manifestolibri, 1999.

¹²⁸ Department of Defense - United State of America, *Quadrennial Defense Review*, cit., Section III, "Key Tenets of U.S. National Security Strategy" (il corsivo è nostro).

live. Important national interests include, for example, regions in which we have a sizable economic stake or commitments to allies, protecting the global environment from severe harm, and crises with a potential to generate substantial and highly destabilizing refugee flows. Our efforts to halt the flow of refugees from Haiti and restore democracy in that country, our participation in NATO operations to end the brutal conflicts and restore peace in Bosnia and Kosovo, and our assistance to Asian allies and friends supporting the transition in East Timor are examples¹²⁹.

Questi passaggi fanno giustizia non solo dell'enorme investimento mediatico operato con la guerra e per la guerra, ma anche del disarmante allineamento di consistenti settori di intellettualità "progressista" europea.

Ciò detto, lo scenario balcanico conserva tuttora forti elementi di complessità connaturati al rapido e cruciale salto dalla dimensione regionale della crisi all'internazionalizzazione del conflitto. E' presto per dire se e in che modo la guerra del Kosovo faccia organicamente parte del progetto di "duplice contenimento" della potenza russa e delle ambizioni europee (e segnatamente di quelle tedesche che proprio nei Balcani hanno mosso i primi passi) o non rientri, piuttosto, in un più meditato approccio geopolitico al "nuovo oriente energetico" (Figura 7), in vista del quale il controllo dei Balcani rappresenterebbe un passaggio nevralgico:

"Dopo l'Operazione Forza Alleata è inevitabile ridisegnare la mappa dei corridoi transeuropei, concepiti per facilitare e promuovere forme di cooperazione economica tra i paesi balcanici e, attraverso questi, tra l'Europa e le regioni del Mar Nero, del Caspio e dell'Asia centrale. Si tratta di un cambiamento dagli esiti ancora indefiniti, ma destinato ad incidere profondamente sulla scena geopolitica continentale"¹³⁰.

Si tratta di un'area che, per la particolare instabilità, Brzezinski ha definito "Balcani eurasiatici" e che appare caratterizzata da una tale concentrazione di ricchezze naturali e riserve energetiche "da far impallidire quelle del Kuwait, del golfo del Messico o del mare del Nord"¹³¹, ma sulla quale le opinioni degli analisti strategici sono assai divergenti¹³².

Quel che sembra invece certo sin da ora è che il bombardamento della Serbia, nel suo sistematico accanimento sulle infrastrutture civili, rivela quanto già apparve chiaro con la guerra del Golfo (e, in forme diverse, col duro contenzioso con la Corea del Nord): l'intervento militare come tentativo di alterare profondamente il contesto ed i "valori" geopolitici delle regioni refrattarie all'egemonia americana ed occidentale, mediante la distruzione o la profonda debilitazione degli Stati che vi occupano una posizione cardine.

Questo orientamento può essere così sintetizzato: semplificare il panorama strategico rimodellando le regioni nevralgiche che orlano Eurasia, tenere sotto controllo – à la Spykman – il *rimland*, promuoverne il "pluralismo geopolitico" (cioè balcanizzarle), impedire che diano luogo ad egemonie locali (nella nuova Europa centro-orientale, come nei Balcani, nel golfo Persico e nell'Asia orientale), proiettare la forza "From the Sea"¹³³ sui litorali e sull'entroterra per intervenire in funzione di prevenzione e deterrenza, di controllo delle crisi e di gestione dei conflitti.

¹²⁹ National Security Council, *A National Security Strategy for a New Century*, cit., pp. 1-2.

¹³⁰ Adriaticus, *Italia-Europa-USA: la grande partita della ricostruzione*, «Limes», n.2, 1999, p. 57.

¹³¹ Zbigniew Brzezinski, *La grande scacchiera*, cit., p. 169.

¹³² Gli autori di un recente studio della Rand Corporation approdano alla conclusione che la NATO dovrebbe vedere la regione del Caspio più come un potenziale pantano ("quagmire") che come un "vuoto strategico" che attende di essere colmato. Cfr. Richard Sokolsky, Tanya Charlick-Paley, *NATO and Caspian Security. A Mission Too Far?*, RAND, Santa Monica (California), 1999.

¹³³ US Department of the Navy, *From the Sea: Preparing the Naval Service for 21st Century*, Navy News Service, Washington, 1992.

Ben lontani dall'orizzonte della pura amministrazione di un mondo liberato dalla guerra fredda, questi obiettivi corrono, come verso un baratro, alla ricerca del primato. Ma, come avvertono due prudenti studiosi: “Primacy is therefore a virtual invitation to struggle”¹³⁴.



Figura 7. Il “nuovo oriente energetico”, da Gérard Chaliand - Jean-Pierre Rageau, *Atlante geopolitico. La fine degli imperi 1900-2015*. Cartografia di Nicolas Rageau. Milano, Garzanti, 1999, p. 189 (ed. or. *Atlas du millénaire. La mort des empires 1900-2015*, Paris, Hachette Littératures, 1998).

¹³⁴ Barry R. Posen, Andrew L. Ross, *Competing Vision for U.S. Grand Strategy*, cit. p. 43.