MARIO BOFFO

ORIGINI, PRESENTE E POSSIBILE FUTURO DELLA POLITICA
ESTERA E DELLA DIFESA EUROPEA NEL CONTESTO DELLA
DIALETTICA TRA EUROPA E STATI UNITI IN UN MONDO IN
RAPIDA TRASFORMAZIONE

SOMMARIO

1. *Il quadro strategico emerso dalla seconda guerra mondiale* (1.1 *La nascita di due super potenze nucleari*; 1.2 *Le principali caratteristiche dei blocchi, i rischi per la sicurezza e gli opposti concetti strategici*; 1.3 *L'organizzazione della sicurezza in Europa*; 1.4 *Costi e benefici per l'Europa*). 2. *I cambiamenti collegati alla caduta dell'Unione Sovietica* (2.1 *Il forte ridimensionamento strategico della Russia e il suo mutato orientamento*; 2.2 *La questione del "burden sharing" e la crescita di un'identità europea di sicurezza*; 2.3 *I mutamenti nell'organizzazione della sicurezza*). 3. *La situazione geostrategica attuale e il futuro possibile* (3.1 *I nuovi scenari*; 3.2 *L'Europa politica e militare e le sue prospettive*; 3.3 *Europa e America: quale futuro?*).

1. Il quadro strategico emerso dalla seconda guerra mondiale

1.1 La nascita di due super potenze nucleari

Gli esiti della Seconda Guerra Mondiale hanno comportato uno stravolgimento profondo del quadro strategico mondiale e di quello europeo in particolare: laddove, fino al 1939, il "Concerto delle Nazioni" era in grado di influire sulle sorti del Continente lungo la tradizione emersa in epoca post-napoleonica, alla fine del conflitto le potenze europee risultavano invece radicalmente ridimensionate e trasformate sostanzialmente da soggetti a oggetto della sicurezza europea. Benché gli accordi di Yalta siano stati conclusi a tre, infatti, e nonostante gli Alleati vincitori fossero cinque (Stati Uniti, Unione Sovietica, Regno Unito, Francia e Cina), solo gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica emergevano dallo scenario postbellico come potenze con vocazione planetaria in grado di incidere sulle sorti dell'Europa¹. Al ridimensionamento delle potenze europee e delle residue pretese di influenza

¹ Un'eccellente panoramica sulle trasformazioni storiche e geostrategiche susseguenti alla fine del secondo conflitto mondiale, nel più profondo contesto della storia del XIX e XX secolo, potrà essere trovato in: ROBERTO BALZANI, ALBERTO DE BERNARDI, *Storia del mondo contemporaneo*, Bruno Mondadori Editore, Milano 2003. Il testo contiene anche un'ampia bibliografia sull'argomento.

geo-strategica – e soprattutto alla relativa presa di coscienza – contribuirono anche la successiva perdita degli imperi coloniali e l'inconcludente spedizione di Suez, organizzata da Regno Unito e Francia nel 1956². In questo senso è come se la Seconda Guerra mondiale fosse stata persa da tutti gli Stati europei. L'intera Europa fu sottoposta infatti, a seguito degli accordi di Yalta, all'influenza dell'una o dell'altra delle due superpotenze vincitrici, subendo una più o meno amichevole "occupazione" che ha condizionato non solo le prospettive di politica estera di ciascun Paese ma anche gli sviluppi di politica interna. Tale "occupazione" ebbe connotazioni senz'altro diverse nei due blocchi. L'Europa orientale fu sottomessa a un dominio di tipo totalitario basato sullo stretto controllo dei Governi da parte del regime comunista dell'Unione Sovietica, la quale aveva sostenuto o diretto politicamente e militarmente, con il consenso degli altri Alleati, una serie di colpi di stato finalizzati a stabilire nei vari Paesi esecutivi subordinati a Mosca. In Europa Occidentale l'"occupazione" fu più "libera", nel senso che le democrazie liberal-democratiche poterono risorgere o essere confermate, seppur sotto lo stretto controllo di Washington, avviando un periodo di innegabile ricostruzione e sviluppo economico e democratico.

Mentre Stati Uniti e Unione Sovietica consolidavano le proprie sfere di influenza in Europa, dapprima in un contesto di cooperazione fra alleati, poi in un contesto di "pace vigilata", concorrenza, contrapposizione, rivalità e "guerra fredda" caratterizzato da rischi e timori di ulteriori e più rovinosi conflitti, i Paesi europei cominciarono a prendere gradualmente atto dei mutati scenari, concependo nuove forme di coesistenza e cooperazione in Europa che non l'oramai impossibile "Concerto delle Nazioni". L'obiettivo che tutti intendevano perseguire – e che fu alla base dei successivi sviluppi – era un meccanismo che prevenisse nuovi conflitti tra Francia e Germania e che imprimesse quindi una svolta alla storia europea, già tante volte provata dalle ricorrenti guerre tra le due principali potenze continentali. A dimostrazione che proprio la sicurezza costituiva la principale preoccupazione dei Governi europei, basterà ricordare che l'attenzione di questi ultimi si accentrò, nei primi anni cinquanta, sul settore strategico (anche militarmente parlando) del carbone e dell'acciaio e su quello di una possibile integrazione militare. Il primo di tali aspetti ebbe successo con

² Si veda: HUGH THOMAS, *La crisi di Suez*, Rizzoli Editore, Milano 1969.

la creazione, nel 1951, della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA). Il secondo, che condusse al tentativo di dar luogo a una Comunità Europea di Difesa (CED), dovette invece naufragare per lo scetticismo e le gelosie nazionalistiche degli Stati (tra questi, soprattutto la Francia)³.

Come nel caso della CECA, la spinta propulsiva all'integrazione militare europea venne dall'Alleato d'oltre Atlantico. Pressati dalla guerra di Corea, gli Stati Uniti posero agli europei il problema del riarmo tedesco. A tale sollecitazione rispose dapprima la Francia attraverso il lancio del piano Pleven (dal nome del Ministro francese della Difesa, René Pleven), per la creazione di una comunità europea di difesa. Il progetto, politicamente ispirato dal Primo Ministro Monnet, prevedeva la creazione di un esercito europeo forte di sei divisioni, sotto il controllo di uno stato maggiore internazionale comandato da un ufficiale delle forze atlantiche. L'obiettivo era quello di evitare che l'integrazione tedesca nella NATO (sorta nel frattempo nel 1949) avvenisse senza un adeguato controllo da parte francese. Ma il progetto si rivestì presto di un'ispirazione alternativa al controllo americano dell'Europa. Il trattato CED venne firmato a Parigi dai Paesi della "piccola Europa" nel maggio 1952. Esso, tuttavia, non divenne mai operativo e dopo un lungo e difficile iter di ratifica da parte dei parlamenti nazionali proprio il parlamento del Paese che se ne era fatto promotore ne dichiarò il fallimento: il 30 agosto 1954 l'Assemblea francese, in risposta alle pressioni del Segretario di Stato americano Foster Dulles, liquidò il trattato con una semplice questione procedurale, evitando il dibattito e la relativa votazione.

Diverse furono le motivazioni che portarono a questo epilogo. Forte fu, in primo luogo, il peso delle ragioni di politica internazionale legate al cambiamento dello scenario mondiale intervenuto dopo la morte di Stalin. Quanto più si allontanava l'incombenza della minaccia comunista, in definitiva, tanto più si affievoliva la vocazione europeista dei Governi continentali, facendo venir meno proporzionalmente anche la loro disponibilità alla cessione di fette consistenti di sovranità nazionale. Evidente fu inoltre il limite dell'approccio funzionalista applicato al problema della difesa. A questo proposito si ricordi una fa-

³ Gli inizi dell'integrazione europea sono doviziosamente illustrati in: F. MASTRONARDI (a cura di), *L'Europa alla ricerca della propria unità*, Gruppo Editoriale Esselibri Simone, 2002. In tale opera, e nella bibliografia da essa riportata, si potranno riscontrare gli elementi essenziali della nostra sintesi.

mosa affermazione del senatore belga Fernand Dehousse: “Si sono già visti, ahimè, Stati senza esercito, ma non si sono ancora mai visti eserciti senza Stato!”. In sostanza, l’esercito non era, come il carbone e l’acciaio, un settore limitato da poter sottoporre, pur nella sua portata strategica, a una gestione sovranazionale, bensì l’oggetto di una prerogativa fondamentale degli Stati, il fondamento materiale della sovranità esterna e quindi della politica estera, oltre che, in ultima analisi, anche dell’aspetto interno della sovranità, in quanto elemento essenziale dal quale dipende il monopolio della forza che consente a ogni Stato di assicurare l’ordine pubblico.

La contraddizione insita nell’idea di Monnet fu colta abilmente dai federalisti che, guidati da Altiero Spinelli e appoggiati dal Governo di Alcide De Gasperi, promossero ed ottennero l’ideazione, nell’ambito del progetto CED, di un vero e proprio potere politico da accompagnarsi a quello militare. Fu, in effetti, grazie all’azione intrapresa dal capo del governo italiano che la Conferenza per la CED risolse di affidare all’Assemblea allargata della CECA il compito di elaborare un progetto di comunità politica europea. L’idea di un governo europeo sovranazionale, associato a un esercito europeo, finì peraltro per rafforzare il fronte delle opposizioni alla CED: a coloro che si opponevano alla cessione delle funzioni militari nazionali si associavano infatti quanti erano contrari alla prospettiva di un governo europeo lesivo delle sovranità degli Stati. La crisi della CED spinse i Paesi europei ad affidare totalmente agli Stati Uniti la difesa militare del Continente, con le conseguenze gravissime di un ritardo della ricerca e della tecnologia militare difficilmente recuperabile e dell’insorgere di una sorta di cultura rinunciataria che sfocerà nell’inerzia, anche a fronte delle recenti crisi dei Balcani.

In Europa si passava intanto da una situazione di “pace vigile” a quel clima politico-strategico che il giornalista Walter Lippmann definì con una fortunata espressione “Guerra Fredda”⁴. Sul fronte interno

⁴ Amplissima è la letteratura sulla guerra fredda. Ci si limita a citare qui i testi seguenti: D. F. FLEMING, *The Cold War and Its Origins, 1917-1960* (1961); J. L. Gaddis, *The United States and the Origins of the Cold War, 1941-1947* (1972); K. W. THOMPSON, *Cold War Theories* (1981); P. SAVIGEAR, *Cold War or Detente in the 1980s* (1987); J. SHARNIK, *Inside the Cold War* (1987); M. WALKER, *The Cold War* (1994); W. LAFEBER, *America, Russia and the Cold War* (8th ed. 1996). Numerosi spunti bibliografici potranno essere inoltre trovati nel sito elettronico: <http://www.cmu.edu/coldwar/annot.htm>, o nel sito: http://www.soc.unitn.it/sus/membri_del_dipartimento/pagine_personali/gilbert/personali/BIBLIOGRAFIA_AGGIUNTIVA.htm

delle nazioni occidentali un tratto caratteristico della Guerra Fredda fu l'insieme di provvedimenti (molto diversi per estensione e radicalità) adottati per controllare l'attività di partiti, movimenti o semplici simpatizzanti comunisti. Negli Stati Uniti la sindrome del "pericolo rosso", particolarmente acuta negli anni Cinquanta, trovò esemplare manifestazione nelle campagne di denuncia del senatore Joseph McCarthy. Molto più efficace sul piano del contrasto, anche ideologico, al comunismo fu invece l'iniziativa lanciata dal Governo statunitense nell'estate del 1948: un piano quadriennale di aiuti economici per oltre tredici miliardi di dollari destinati alla ricostruzione dell'economia e del sistema produttivo dell'Europa occidentale, compresa la Germania Ovest (il cosiddetto piano Marshall). Con la creazione della NATO nel 1949 il sistema integrato di difesa militare della regione euroatlantica, che coordinava le forze armate delle principali nazioni europee, degli Stati Uniti e del Canada, si operò per garantire la difesa collettiva nell'eventualità di un attacco dell'Unione Sovietica e dei suoi alleati alla Comunità Euroatlantica. Estensione e portata della Guerra Fredda crebbero peraltro nello stesso 1949 a seguito dell'esplosione della prima bomba atomica sovietica (che, ponendo fine al monopolio nucleare statunitense, diede il via a una continua corsa al riarmo) e del successo in Cina della rivoluzione comunista guidata da Mao Zedong. L'immediata alleanza di quest'ultimo con Stalin fece rientrare anche l'Estremo Oriente nella scena dello scontro bipolare. Proprio in Estremo Oriente si verificò la crisi più pericolosa del conflitto, quando il regime comunista della Corea del Nord invase la Corea del Sud nell'estate del 1950, dando inizio alla guerra di Corea. Sotto gli auspici delle Nazioni Unite, ma con l'effettiva leadership statunitense, una forza d'intervento internazionale frenò l'avanzata nord-coreana ristabilendo il precedente *status quo* nella penisola a prezzo di un sanguinoso conflitto protrattosi per tre anni. Alla morte di Stalin nel 1953 seguì un periodo di allentamento della tensione, durante il quale il quadro generale sembrò stabilizzarsi⁵.

Nel 1955, mentre la Germania federale entrava a far parte della NATO e le nazioni dell'Europa orientale opponevano a quest'ultima il Patto di Varsavia, si formava un terzo blocco, quello delle Nazioni non Allineate (per la maggior parte appartenenti al cosiddetto Terzo

⁵ Per un'accurata bibliografia sulla guerra di Corea, si consiglia la consultazione di: KEITH D. MCFARLAND'S, *The Korean War: An Annotated Bibliography*, Garland, New York 1986.

Mondo), deciso a non accettare che lo scontro tra Stati Uniti e Unione Sovietica condizionasse tutto il pianeta. Una nuova fase di tensione riprese sul finire degli anni Cinquanta a causa della costruzione, da parte di entrambi gli schieramenti, di missili balistici atomici intercontinentali. Il muro di Berlino, eretto nel 1961, divenne il simbolo della Guerra Fredda. Nel 1962 sembrò essere imminente una guerra nucleare, quando l'Unione Sovietica installò a Cuba, sua alleata, alcuni missili in grado di raggiungere il territorio statunitense. Di fronte al blocco navale ordinato dal presidente Kennedy, Mosca smantellò le basi missilistiche sull'isola. L'esito della crisi cubana dimostrò la possibilità di passare da uno scontro frontale, teso all'eliminazione dell'avversario, a una "coesistenza competitiva" tra le due superpotenze, le quali d'altra parte stavano assistendo a un progressivo ridimensionamento della rispettiva egemonia: Mosca dovette subire la rottura dell'alleanza con la Cina di Mao e affrontare la rivolta della Cecoslovacchia, chiaro segno del malessere presente oltrecortina, mentre gli Stati Uniti conobbero una pesante sconfitta nella guerra del Vietnam.

Con l'avvento degli anni settanta veniva così inaugurata la politica della distensione, con i colloqui SALT (negoziati sulla limitazione delle armi strategiche), intesi sia a rallentare l'ormai costosissima corsa al riarmo, introducendo forme di controllo degli armamenti, sia ad arginare il pericolo di guerre nel Terzo Mondo. La distensione ebbe un brusco colpo d'arresto con l'invasione sovietica dell'Afghanistan nel 1980 e l'imposizione della legge marziale in Polonia nel 1981 mirante a stroncare i moti di protesta guidati dal movimento democratico di Solidarnosc. Il Governo statunitense decise dapprima di non ratificare il trattato SALT II, quindi, sotto la presidenza di Ronald Reagan, di rilanciare drasticamente la competizione nucleare, dando seguito al costosissimo progetto dello scudo di difesa spaziale, nonché di incrementare il sostegno ai movimenti di resistenza ai regimi comunisti in America latina, Asia e Africa. Nel 1985 Michail Gorbaciov, esponente di punta di una nuova generazione di leader politici, giunse al potere in Unione Sovietica. Lanciando le parole d'ordine *glasnost* e *perestrojka*, il Presidente si accinse a riformare radicalmente il sistema sovietico per porre fine alla lunga contesa con l'Occidente, i cui costi erano divenuti per Mosca ormai insostenibili. Conseguenza diretta di ciò furono il crollo delle tensioni tra Est e Ovest (sancito dalla sottoscrizione di nuovi accordi sul disarmo nucleare e convenzionale), e all'interno del blocco orientale il ridimensionamento dell'egemonia sovietica. La caduta del muro di Berlino nel novembre del 1989 e il successivo

sfaldarsi dell'intero blocco comunista, la riunificazione delle due Germanie nel 1990, il collasso e la disgregazione dell'Unione Sovietica nel 1991 furono le principali tappe che posero fine alla Guerra Fredda. Sembrarono maturati i tempi per l'instaurarsi di un nuovo "ordine mondiale", ma questa prospettiva venne immediatamente smentita dal sopraggiungere di crisi come la guerra del Golfo o il conflitto nella ex Jugoslavia, che hanno allungato molte ombre sulla futura fisionomia del quadro internazionale⁶.

1.2 *Le principali caratteristiche dei blocchi, i rischi per la sicurezza e gli opposti concetti strategici*

I due blocchi in cui fu divisa l'Europa hanno contraddistinto la vita del Continente per quattro decenni. Essi hanno caratterizzato il quadro geo-strategico, gli sviluppi di politica interna, l'evoluzione della società negli opposti campi, gli stili di vita e – naturalmente – lo sviluppo economico. Perennemente confrontati sull'orlo di un possibile catastrofico scontro, in conflitto indiretto ma aperto su diversi scacchieri del mondo, bloccati in un equilibrio tremendamente minaccioso ma stabile in Europa, i due blocchi hanno dato luogo a una sorta di "organizzazione della coesistenza internazionale" sul nostro continente. Tale organizzazione, frutto della storia e dell'esito della guerra contro il nazi-fascismo, ha in qualche modo garantito all'Europa un periodo di stabilità per tutti e di crescita, per quanto ineguale, della società. I principali benefici di tale stabilità, goduta sul ciglio di un baratro in cui per fortuna non si è precipitati, sono andati soprattutto a vantaggio dell'Europa occidentale, che ne ha tratto pace, prosperità e crescita democratica, mentre l'Europa orientale ha dovuto pagare, come scotto della stabilità, la pesante dominazione sovietica.

Le differenze politiche tra il regime sovietico e le democrazie occidentali davano luogo a parallele differenze anche sul carattere strategico assunto dai blocchi, non solo nella connotazione specificamente militare ma anche in quella economica e politica. La logica est-europea era soprattutto quella di creare tra l'Unione Sovietica e il fronte avversario una fascia di paesi, ciascuno legato a Mosca con vincoli diretti

⁶ Il sito elettronico: <http://www.library.drexel.edu/research/class/coldwar/coldwar-bib.html>, contiene una bibliografia molto interessante sulla storia della guerra fredda e sul periodo successivo alla sua fine.

che univano il centro dell'impero alla sua periferia, destinati innanzitutto a proteggere l'URSS da eventuali attacchi nemici e in secondo luogo a servire da base di lancio per possibili attacchi, soprattutto convenzionali, all'Occidente. Il ruolo degli stati satelliti era – sia detto senza alcuna esitazione – vassallo, e il sistema ruotava idealmente e militarmente attorno all'esigenza primaria degli interessi strategici dell'Unione Sovietica. Da parte occidentale il legame utilitaristico della potenza leader con gli Alleati, che pure esisteva, era concepito e vissuto in modo più dinamico, sia da parte degli americani che da parte degli europei. Benché fortemente tributari, per la propria sicurezza, delle risorse dell'Alleato d'oltre oceano, i Paesi europei occidentali erano a questo collegati da un rapporto meno subalterno, sebbene sostanzialmente subordinato. Di fatto non solo lo sviluppo economico e sociale dell'Europa occidentale è stato macroscopicamente migliore che nel campo avverso, ma la stessa partecipazione politica dei nostri Paesi alle decisioni strategiche comuni è stata più intensa che sul fronte orientale, benché in misura ovviamente proporzionale al rapporto di forze fra Stati Uniti e altri Alleati. Questo è successo non certo perché gli americani fossero meno determinati a proteggere i propri interessi planetari di quanto non lo fossero i sovietici, ma perché diversa era la cultura storica, politica ed economica delle relazioni interne degli opposti blocchi. Anche storicamente, del resto, la Russia si è estesa a Est, dovendosi piuttosto proteggere a Ovest, sin dai tempi di Aleksander Nevsky⁷, mentre la storia dei paesi dell'Europa Occidentale è stata caratterizzata dai rapporti contrastati ma interrelati fra le potenze continentali e la potenza marittima inglese, le cui funzioni storiche sono state in un certo senso ereditate dagli Stati Uniti. Tanto erano storicamente interdipendenti i rapporti fra le due sponde dell'Atlantico da dar luogo alla definizione di Comunità Transatlantica, volendosi intendere con tale espressione la sostanza di una società legata da comuni radici storiche, comuni valori e principi, comuni interessi strategici, e soprattutto da un'inscindibile comune esigenza di sicurezza.

Il rischio di un confronto armato tra i blocchi divenne potenzial-

⁷ Il principe russo che nel 1242 venne chiamato dal popolo a riorganizzare un esercito di contadini e cittadini per respingere l'attacco dei Cavalieri Teutonici. Questi furono sconfitti nella battaglia del lago Peipus quando Nevsky, con un'astuta manovra, attirò i pesanti cavalieri sulla lastra di ghiaccio che ricopriva il lago, la quale non resse al peso dell'armata teutonica e si spaccò, provocando l'annegamento di buona parte dell'esercito invasore.

mente credibile soprattutto a partire dal 1949, l'anno in cui Mosca si dotò anch'essa dell'arma atomica, sottraendo l'Unione Sovietica all'evidente stato di inferiorità dovuto al precedente monopolio nucleare americano. Per molti anni l'Unione Sovietica e il Patto di Varsavia mantennero nel proprio concetto strategico l'ipotesi di un attacco all'Occidente, attacco che – se fosse avvenuto con armamenti convenzionali – li avrebbe visti relativamente avvantaggiati, se non altro sul piano della quantità. Difficilmente, peraltro, un conflitto di portata mondiale si sarebbe arrestato alle armi convenzionali, e forse solo per questo motivo l'Europa e il mondo si sono salvati dalla Terza Guerra Mondiale. Lo scontato ricorso all'arma nucleare avrebbe infatti comportato una conclusione senza vinti né vincitori, in virtù dei giganteschi arsenali atomici di entrambi i blocchi, ciascuno dei quali pronto a scaricare sull'avversario migliaia di missili nucleari al primo accenno di aggressione. Tale situazione determinò il concetto strategico della deterrenza: ciascun potenziale aggressore doveva essere certo di una rovinosa risposta da parte avversa, e perciò rinunciare a ogni ipotesi di attacco. Il giudizio storico su quegli anni deve essere che il sistema, pur enormemente dispendioso e gestito al margine dell'orrore, ha funzionato e ha assolto il ruolo di mantenere, almeno sul nostro Continente, una pace durevole⁸.

1.3 *L'organizzazione della sicurezza in Europa*

Il primo dei due campi che avvertì l'esigenza di stringere un'Alleanza strutturata, dotata di una configurazione militare permanente e di una stretta integrazione militare fra i membri fu quello occidentale, che intendeva così difendersi da una possibile aggressione sovietica. Fu così firmato il Trattato dell'Atlantico del Nord che, il 4 aprile 1949, diede vita alla NATO⁹ (North Atlantic Treaty Organisation). Dai dodici membri iniziali si è arrivati – dopo le decisioni adottate dai Vertici di Madrid (1997) e di Praga (2001) – agli attuali ventisei,

⁸ Il sito elettronico: <http://www.ocf.berkeley.edu/~paulmacd/cwbiblio.htm>, messo a punto dall'Università americana di Berkeley, contiene una bibliografia vastissima sull'argomento della deterrenza.

⁹ Il sito elettronico ufficiale della NATO è: <http://www.nato.int>. In esso si potranno conseguire tutte le informazioni sulla storia e sulle politiche dell'Alleanza, nonché la lista delle pubblicazioni ufficiali sui temi di prevalente interesse.

che sono: Belgio, Bulgaria, Canada, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Islanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Spagna, Slovacchia, Slovenia, Turchia, Stati Uniti, Ungheria. L'Alleanza nasce come uno strumento esclusivamente difensivo – nel rispetto dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, che garantisce il diritto all'autodifesa – e questo suo carattere è confermato da diversi articoli del Trattato istitutivo. In particolare viene assicurato il rispetto dei principi e degli obiettivi della Carta delle Nazioni Unite (art.1) e si stabilisce la possibilità di interventi militari solo in mancanza di possibilità di risolvere le controversie in maniera pacifica o per difendere il territorio dei paesi membri da attacchi esterni (art.5). Nel 1966 la Francia di de Gaulle avanzò critiche all'integrazione militare della NATO, accusata di limitare l'indipendenza della politica estera dei paesi membri, e – temendo di essere coinvolta in conflitti contro la propria volontà – abbandonò tutte le strutture militari dell'Alleanza, pur continuando a farne parte (Parigi si è in seguito parzialmente reintegrata, benché mantenendo una posizione "specificata").

Il Patto di Varsavia o Trattato di Varsavia fu l'alleanza militare tra i paesi del Blocco Sovietico con la quale essi risposero strategicamente alla fondazione della NATO e si predisposero a fronteggiare la presunta minaccia da parte dell'Alleanza Atlantica¹⁰. Il trattato fu sottoscritto a Varsavia il 14 maggio del 1955 da Unione Sovietica, Albania, Bulgaria, Romania, Germania Est, Ungheria, Polonia, e Cecoslovacchia, ovvero tutti i paesi comunisti dell'Europa Orientale ad eccezione della Jugoslavia. I membri dell'alleanza si impegnavano a difendersi l'un l'altro in caso di aggressione. Il Patto di Varsavia era dominato dall'Unione Sovietica. Tentativi di abbandonare il Patto da parte di altri membri furono schiacciati con la forza, ad esempio in occasione della Rivoluzione Ungherese del 1956 (l'Ungheria aveva progettato di dichiararsi neutrale durante la guerra fredda, ma nell'ottobre di quell'anno, l'Armata Rossa invase il Paese ed eliminò la resistenza in due settimane). Le forze del Patto di Varsavia furono utilizzate occasionalmente, come durante la Primavera di Praga del 1968, quando invasero la Cecoslovacchia per affossare le riforme democratiche che il governo stava avviando, in omaggio alla dottrina Brezhnev, secondo la

¹⁰ Sul sito elettronico: http://www.isn.ethz.ch/php/services/selective_bibliography.htm, chi vorrà approfondire potrà trovare un'instimabile e ampia bibliografia originata da autori appartenenti a entrambi i blocchi, suddivisa per anni e posta in parallelo a un'altrettanto ricca bibliografia sulla NATO.

quale "...quando forze ostili al socialismo cercano di deviare lo sviluppo dei paesi socialisti verso il capitalismo, questo diventa un problema non solo della nazione interessata, ma un problema comune a tutti gli Stati socialisti". Dopo l'invasione della Cecoslovacchia, l'Albania si ritirò formalmente dal Patto, benché avesse cessato di sostenerlo fin dal 1962.

Pur fronteggiandosi nella "Guerra Fredda" per oltre trentacinque anni, NATO e Patto di Varsavia non si affrontarono dunque mai in un conflitto armato. Nel dicembre 1988, Mikhail Gorbachev, capo dell'Unione Sovietica, annunciò l'abbandono della Dottrina Brezhnev e la libertà di scelta per i Paesi est-europei. Cecoslovacchia, Ungheria e Polonia annunciarono il loro ritiro entro il primo di luglio. La Bulgaria seguì in febbraio e fu evidente che il Patto non era più sostenibile. L'Unione Sovietica, pertanto, riconobbe il fatto compiuto e il Patto fu ufficialmente dissolto il 1° luglio 1991. La fine dell'Unione Sovietica e lo scioglimento del Patto di Varsavia sembrarono far venir meno le ragioni dell'esistenza della NATO, ma l'Alleanza, seppur indirettamente, trovò nuova linfa nella prima guerra in Iraq, che vide un ampio spiegamento di forze dei paesi Alleati, pur al di fuori di un intervento dell'Organizzazione in quanto tale. Ma fu soprattutto il mutato quadro strategico mondiale a rilanciare la NATO. Così, poco dopo, il Vertice svoltosi a Roma nel novembre 1991 stabilì un "nuovo concetto strategico" dell'Alleanza, basato sulla constatazione che "... i rischi per la sicurezza dell'Alleanza provengono meno probabilmente da un'aggressione calcolata contro il territorio degli Alleati e più verosimilmente da conseguenze avverse di instabilità che possono insorgere da serie difficoltà economiche, sociali e politiche, comprese rivalità etniche e dispute territoriali [...]. Gli interessi della sicurezza dell'Alleanza possono essere minacciati da altri rischi di più ampia natura, compresa la proliferazione di armi di distruzione di massa, interferenze sui flussi delle risorse vitali e azioni di terrorismo e sabotaggio [...]"¹¹.

1.4 *Costi e benefici per l'Europa*

La divisione dell'Europa imposta dalla guerra, e più in generale gli esiti di quest'ultima, rendevano i Paesi dell'Europa Occidentale alla fine degli anni quaranta particolarmente vulnerabili: ancora divisi, con

¹¹ Per il testo completo del documento e della successiva versione del 1999, si consulti il sito elettronico della NATO cit.

economie da ricostruire e con la minaccia sovietica da fronteggiare. In tale situazione fu giocoforza accettare la supremazia degli Stati Uniti, l'unica potenza uscita dalla guerra più forte, anziché più debole, come furono invece i Paesi europei, sia sul piano militare che su quello economico. L'entrata di Washington nel conflitto mondiale aveva infatti prodotto un'impennata nella produzione di armamenti e un conseguente forte rilancio dell'economia, che ancora soffriva in precedenza delle residue conseguenze della grande crisi del 1929. Gli Stati Uniti, inoltre, erano il solo fra i grandi Paesi belligeranti a non aver conosciuto sul proprio territorio gli effetti distruttivi del conflitto. Essi avevano inoltre conseguito un proiezione estera mai sino ad allora conosciuta, sia per le ovvie conseguenze di una guerra vittoriosa che per gli esiti della "legge affitti e prestiti", con la quale il Regno Unito, a compenso dei prestiti ottenuti per lo sforzo bellico anche prima dell'entrata in guerra degli USA, concedeva agli americani l'uso di numerose basi del proprio vasto impero. Veniva così a compimento quel processo che condusse gli Stati Uniti a "ereditare" il ruolo storico di grande potenza marittima e globale un tempo appartenuto all'Inghilterra.

Se quella dell'Europa Occidentale fu una scelta forzata, quella subita dall'Europa Orientale fu senza dubbio un'imposizione che non ammetteva replica. Se l'Europa Occidentale potette realizzare i propri obiettivi, pur non potendo evitare il dominio degli Stati Uniti, i Paesi dell'Europa Orientale hanno dovuto attendere la caduta dell'Unione Sovietica per riprendere il processo storico che a partire dal crollo dell'Impero Austro-Ungarico li sta conducendo forse solo adesso verso una piena maturità democratica ed economica.

In effetti l'Europa Occidentale ha tratto dall'appartenenza alla NATO – il cui contributore più forte era, anche sotto il profilo economico, il grande Alleato americano – innanzitutto la migliore garanzia di sicurezza possibile a basso costo e in secondo luogo l'opportunità per la ricostruzione e lo sviluppo economico. La necessità della presenza americana in Europa e il potenziale ricorso all'arma nucleare rendeva in qualche modo quasi superfluo che gli altri Alleati compissero sforzi di bilancio per gli armamenti, essendo il loro compito strategico quasi esclusivamente quello di rallentare un'iniziale offensiva sovietica per consentire l'attivazione degli strumenti militari NATO, ai quali Washington contribuiva in una misura superiore al novanta per cento. Le risorse che non si dovettero spendere per gli armamenti fu-

rono riservate alla crescita economica, che poté quindi prolungare per molti lustri gli effetti innescati dal Piano Marshall.

Lo scotto che invece l'Europa Occidentale ha pagato, e ancora paga, è quello di una sudditanza militare nei confronti degli Stati Uniti, il cui aspetto più dolente è rappresentato dal forte svantaggio tecnologico delle rispettive industrie degli armamenti e dei dispositivi di comunicazione, comando e controllo. Il rapporto di forze tra gli americani e i loro Alleati occidentali, già enormemente sbilanciato a favore dei primi, si è quindi accresciuto nei decenni della guerra fredda, ed è tuttora una realtà attuale.

2. I cambiamenti collegati alla caduta dell'Unione Sovietica

2.1 Il forte ridimensionamento strategico della Russia e il suo mutato orientamento

Gli eventi che erosero la compattezza e la solidità dell'impero sovietico, incapace di mantenere economicamente una potenza in grado di far fronte al blocco occidentale – ma anche incapace di competere con quest'ultimo sul piano del progresso civile e sociale – e che provocarono alla fine la disgregazione del blocco orientale e la frammentazione della stessa Unione Sovietica, comportarono una perdita di potere netta dell'organizzazione militare russa e una per quanto controversa virata della Federazione russa verso un orientamento democratico e di mercato. Inoltre la Russia da avversario dell'Occidente si è trasformata in suo partner politico ed economico. Si può forse ritenere che questa non possa essere che una situazione contingente, giacché è difficile pensare che una Russia finalmente uscita dai gravi perduranti problemi economici e con una società ristrutturata su nuovi modelli non riprenda la vocazione imperiale che ha conosciuto sin dai tempi degli zar. Nel momento attuale, tuttavia, la Russia, per le proprie scelte, per i nuovi legami con l'Occidente (e segnatamente con l'Unione Europea e con la NATO, oltre che con ciascuno dei suoi principali paesi sul piano bilaterale) e per il drastico ridimensionamento militare, non rappresenta più la minaccia che ha fatto pesare per quarant'anni sull'Europa occidentale.

Ecco come quest'evento ha mutato il quadro strategico internazionale: *a)* sull'Europa non grava più la minaccia di un attacco di grandi proporzioni dai Paesi dell'Est; *b)* le vicende politiche europee e mon-

diali non si svolgono più in un quadro di bipolarità ma in un quadro di monopolarità strategica; c) la NATO non deve più fronteggiare un avversario di potenza analoga alla propria.

La caduta del colosso sovietico e il dissolvimento del Patto di Varsavia fece a suo tempo ritenere che la NATO fosse diventata inutile per carenza di avversari. Prevalse però il timore di creare, in questo caso, un vuoto di sicurezza e di far venir meno un patrimonio tutto sommato pregiato accumulato nei decenni dai Paesi europei occidentali, consistente nei rapporti di buon vicinato e di cooperazione, nei vantaggi dei meccanismi di difesa collettiva, nella disposizione di uno strumento militare di grande potenza e solidità, nell'abitudine a prendere decisioni per consenso, nel consolidamento delle democrazie e delle economie. Non fu naturalmente estranea a tutto ciò la consapevolezza americana che con l'eventuale scioglimento dell'Alleanza gli Stati Uniti avrebbero perso il più formidabile strumento di controllo e realizzazione dei propri interessi in Europa. D'altra parte risultò innegabile che se l'URSS non rappresentava più un pericolo immediato per l'Europa, altri rischi – frutto dei nuovi eventi – giungevano a minacciare la pace.

Si trattava dei rischi – e delle conseguenti minacce alla sicurezza, alla stabilità e al benessere dell'Europa – derivanti dal venir meno dei poteri che controllavano vaste aree dell'Europa Orientale, quali quelle un tempo facenti parti dell'Unione Sovietica e quelle che erano sottoposte alla sua diretta influenza. Si disfaceva nel contempo anche il collante che aveva tenuto insieme i popoli di una parte della penisola balcanica e che avevano composto la Jugoslavia. Entrambi questi eventi davano la stura al sorgere o al risorgere del nazionalismo, con conseguenti attriti o conflitti tra popoli limitrofi, crisi dovuti all'esistenza di minoranze etniche un po' dappertutto, tentativi di operare con tutti i mezzi migrazioni forzate di popolazioni (la cosiddetta pulizia etnica) finalizzate alla costituzione di aree nazionali etnicamente omogenee. La contiguità geografica e la composita struttura dei popoli europei si prestavano molto alla possibilità di rapida propagazione delle crisi da un Paese all'altro, tanto da far temere che anche i Paesi dell'Europa Occidentale potessero esserne contaminati o comunque subirne le conseguenze. Queste erano costituite da spostamenti in massa di profughi, dal contrabbando di armi, da altri traffici illeciti indotti o facilitati dallo sfaldamento dell'ordine costituito. Emergevano inoltre lo spettro della proliferazione incontrollata di armi nucleari a seguito dello smantellamento delle relative strutture sovietiche e la preoccupazione nei confronti del terrorismo e della criminalità organizzata su basi multinazionali.

La NATO modificò il proprio concetto strategico¹², un tempo volto al contenimento della paventata offensiva sovietica, facendo emergere un chiaro spostamento degli obiettivi: si profilò la possibilità di interventi al di fuori del territorio dei paesi NATO, volti a scongiurare possibili minacce indirette, anche non militari nel senso classico del concetto. La nuova politica interventista della NATO si manifesta nel 1995, durante la guerra civile che sconvolge la Repubblica Jugoslava di Bosnia-Erzegovina: l'Alleanza scende in campo contro i Serbi di Bosnia per far rispettare le risoluzioni delle Nazioni Unite; queste affidano poi alle truppe NATO il compito di sorvegliare l'applicazione degli accordi di pace conclusi a Dayton. Il passo successivo avviene durante la crisi nel Kosovo: la NATO, in nome della cosiddetta "ingerenza umanitaria", agisce contro un paese sovrano – la Serbia – senza il mandato dell'ONU e nonostante l'opposizione di Russia e Cina, trovandosi nel contempo a fronteggiare anche l'ostilità di Mosca, preoccupata dall'incipiente adesione all'Alleanza di alcuni dei Paesi dell'Est.

I malumori dei russi vengono cancellati prima con la formazione di un "Consiglio congiunto Permanente", che dal 1997 ha permesso a Mosca di partecipare alle riunioni della NATO, poi con il recente vertice di Pratica di Mare, che ha portato a un'ulteriore integrazione della Russia e all'istituzione del "Consiglio Nato-Russia", in cui la Federazione dialoga alla pari con ciascun membro dell'Alleanza (senza tuttavia godere di alcun diritto di veto sulle politiche interne di quest'ultima) in un novero di materie che include anche la lotta al terrorismo.

2.2 *La questione del "burden sharing" e la crescita di un'identità europea di sicurezza*

Contemporaneamente allo sfaldamento del precedente sistema strategico, gli americani avanzavano la questione del "burden sharing", vale a dire di una più equilibrata condivisione dei costi della sicurezza tra Stati Uniti ed Europa. Paradossalmente questo desiderio americano

¹² Oltre che sul citato sito elettronico della NATO, per un'ampia descrizione delle trasformazioni dell'Alleanza, adottate al fine di far fronte al mutato quadro strategico europeo e internazionale, nonché ai conseguenti rischi per la sicurezza, si potrà attingere a: MARIO BOFFO, *L'allargamento e le altre trasformazioni della NATO all'alba del terzo millennio*, in *Studi Urbinati di scienze giuridiche, politiche ed economiche*, Università degli Studi di Urbino, anno LXX – 2002/2003, Nuova Serie A – N. 54,3, pp. 349-359.

– che si spiega con la convinzione che i rischi corsi dall'Europa in tema di sicurezza non erano più tanto strettamente collegati con la sicurezza americana come in passato – era associato a una parallela preoccupazione per la crescita di un'identità di sicurezza europea, che andava intanto a delinearsi. Da un lato gli americani volevano essere sollevati da parte dei costi militari, dall'altro non vedevano di buon occhio il lento ma progressivo affermarsi di un'integrazione militare in Europa che avrebbe attenuato il potere degli Stati Uniti sul nostro continente e avrebbe reso più forte il proprio concorrente globale sui vari fronti della politica e dell'economia mondiali. Nel progetto, avviato con il trattato di Maastricht, di creare un sistema europeo di difesa, gli Stati Uniti vedevano una minaccia alla coesione della NATO, nella quale essi erano e sono l'"azionista di maggioranza". La questione ha trovato una prima iniziale sistemazione nel 1996, con la formazione, all'interno della NATO, di gruppi di forze multinazionali che, sotto comando europeo, possono agire senza la partecipazione americana. Il loro impiego è però soggetto all'approvazione del comando NATO, con la conseguenza che le forze europee potevano intervenire solo quando gli USA non fossero stati intenzionati a scendere in campo. Si trattava della cosiddetta "Identità Europea di Sicurezza e Difesa" (IESD)¹³, con la quale però l'Europa continuava a essere tributaria non solo del consenso NATO (e quindi americano) ma anche di tutte le strutture di pianificazione, comunicazione, comando e controllo dell'Alleanza. Con i successivi Trattati di Amsterdam (1997) e di Nizza (2001), l'Europa si dota di migliori strumenti per la propria politica militare, denominata "Politica Europea di Sicurezza e Difesa" (PESD) e destinata idealmente a sostenere la "Politica Estera e di Sicurezza Comune" (PESC): l'Alto Rappresentante della PESC, la Cellula di pianificazione politica e allarme tempestivo, il Comitato Militare, il Comitato politico e di sicurezza, lo Staff militare. Grazie a tali strumenti, tuttora in via di miglioramento e di crescita, l'Unione Europea intende perseguire i cosiddetti "compiti di Petersberg", sostanzialmente operazioni di mantenimento della pace, di stabilizzazione, di soccorso in aree di conflitto. Il meccanismo – in virtù di appositi accordi tra Unione Europea e NATO – resta in ogni caso dipendente dalle decisioni dell'Alleanza (e quindi degli americani): esso può infatti essere attivato solo se e quando la NATO deciderà di non impegnarsi in

¹³ Cfr. il citato sito elettronico della NATO.

quanto tale in situazioni di conflitto. Anche in quest'ultimo caso la PESD, salvo che per azioni di minor momento, sarà comunque tributaria di strutture dell'Alleanza, che potranno essere messe a disposizione dell'Unione Europea grazie ad appositi accordi¹⁴.

2.3 I mutamenti nell'organizzazione della sicurezza

Lo scenario che si prospetta per i prossimi decenni presenta linee di sviluppo ben identificate insieme tuttavia ad alcune incertezze. La crescita della PESD è potenzialmente concorrente all'esistenza della NATO, ma gli europei intendono comunque mantenerla in un quadro di collaborazione con l'Alleanza e con gli americani. I ruoli presenti e futuri di NATO e PESD in parte coincidono nelle finalità (la sicurezza della comunità transatlantica), in parte tali finalità tendono relativamente a separare, almeno concettualmente ("stralciando" la sicurezza europea da quella "transatlantica"). La PESD continua a non avere, almeno formalmente e giuridicamente, meccanismi di difesa collettiva, che costituiscono invece il principio fondatore della NATO. L'Alleanza continua ad allargarsi e ad affinare il proprio concetto strategico, e comincia concretamente a guardare ad ipotesi di regolare intervento al di fuori dell'area atlantica (se ne sono visti esempi nella prima guerra dell'Iraq, svolta peraltro sulla base di una formazione a "geometria variabile", e degli interventi in Bosnia e in Kosovo, di cui solo il primo si valse del mandato dell'ONU). La PESD, benché l'Unione Europea abbia anch'essa in corso un processo di allargamento, o forse proprio per questo motivo, sarà indotta a ricorrere alla prevista "cooperazione strutturata permanente", riservata agli Stati Membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militare e che più desiderano impegnarsi sul miano militare. Ciò al fine di realizzare strutture effica-

¹⁴ Per una completa descrizione dei meccanismi di cui si sta dotando l'Europa nel campo militare e in quello della politica estera comune, si suggerisce di riferirsi al sito elettronico <http://europa.eu.int>. Ai fini di un più attento esame delle problematiche tecniche, politiche e istituzionali che afferiscono alla costruzione della difesa europea, indico tuttavia anche di Rosa Balfour e Ettore Greco (a cura di), *Il ruolo internazionale dell'Unione Europea*, Centro Militare di Studi Strategici, Artistic & Publishing Company, Gaeta 2002, nonché di Gianni Bonvicini e Gian Luigi Tosato (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione Europea dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza*, G. Giapichelli Editore, Torino 2003.

ci e conseguire risultati di rilievo in un'Europa dove vi sarà una grande variabilità di efficienza e di preparazione militare.

La grande sfida del terrorismo internazionale, lanciata con l'attentato alle Torri Gemelle, ha indotto gli Stati Uniti a far ricorso per la prima volta all'articolo 5 del Trattato (che impegna ogni Alleato a prestar soccorso a qualsiasi altro Alleato aggredito), chiedendo a tutti i Paesi membri di agire in difesa degli Stati Uniti. Il ricorso all'articolo 5, però, non serviva tanto agli USA per ottenere dagli Alleati una collaborazione militare quanto per ottenere un consenso internazionale all'intervento in Afghanistan, pur in assenza di un regolare mandato delle Nazioni Unite. Intanto la NATO discute di possibili interventi in Iraq. Nel frattempo l'Unione Europea come tale ha svolto azioni nella regione africana dei Grandi Laghi e in Kosovo. Lo scavalco dell'ONU, l'egemonia anglo-americana, l'asservimento alla volontà e – soprattutto – agli interessi statunitensi sono i principali argomenti di chi critica l'attuale assetto della NATO, facendo ritenere che la concezione allargata di sicurezza e gli interventi militari giustificati da esigenze "umanitarie" o "anti-terroristiche", autorizzi l'Alleanza Atlantica a muoversi in modo del tutto funzionale alle scelte di politica estera degli USA. Si profila inoltre la possibilità di interventi in caso di "instabilità dovute a fattori economici", con la possibile assegnazione alla NATO di un ruolo di gendarme della globalizzazione consistente nel controllare le aree del mondo a più alto valore strategico affinché le dinamiche economiche e politiche in atto non compromettano gli interessi occidentali.

Sui possibili sviluppi che abbiamo di fronte aleggia il confronto degli Stati Uniti, unica superpotenza globale, con il resto del mondo. La conferma delle attuali tendenze "imperialiste" globali di Washington, o un eventuale mutamento di rotta, condizionano molto le prospettive che abbiamo davanti. Un'America che consolidasse la propria visione unilaterale e che rifiutasse ogni tipo di condizionamento o limite alla propria azione, sarebbe ovviamente interessata ad annacquare il più possibile le istituzioni internazionali, favorendo o cercando di favorire continui allargamenti non solo dell'Unione Europea, al fine di attenuarne la coesione e la capacità di prendere decisioni consistenti, ma della stessa NATO, al fine di poter disporre di un potere ancora più smisurato all'interno dell'Alleanza e della possibilità di comporre a proprio piacimento formazioni a "geometria variabile" secondo convenienza e grado di "americanismo" dei vari membri. Una situazione del genere lascerebbe poco spazio alle ambizioni europee, mentre una riconversione americana al multilateralismo permetterebbe all'Unione Europea di partecipare più attivamente al dialogo per la sicurezza.

3. La situazione geostrategica attuale e il futuro possibile

3.1 I nuovi scenari

Non solo il ritorno alle responsabilità nazionali, conseguenti, all'attenuazione del pericolo di una grande invasione sovietica e il relativo allentamento della tensione multilaterale in tema di difesa, ma anche la determinazione, o la necessità, di perseguire sempre, dovunque e comunque gli interessi nazionali in un contesto globale e illimitato (almeno da parte di chi può), costituiscono fattori quanto mai significativi nel disegnare gli scenari politici e strategici cui ci confrontiamo oggi e cui continueremo probabilmente a confrontarci negli anni a venire.

L'esacerbata tendenza dell'economia, soprattutto occidentale, ad andare a cercare dappertutto fonti di guadagno e ad imporre dappertutto le regole della globalizzazione hanno contribuito al ritorno a scontri di civiltà non nuovi alla storia. Senza voler attribuire al terrorismo internazionale di radice islamica una valenza rappresentativa del mondo musulmano, sarebbe tuttavia ipocrita non riconoscere che anche il terrorismo fa riferimento, o pretende di far riferimento, alla necessità di preservare la cultura dei Paesi islamici e la fede di Maometto dalla contaminazione occidentale. E tale sentimento è molto condiviso anche dagli islamici che aborriscono il terrorismo.

Se alcune frange islamiche fanno ricorso alla "guerra santa", l'Occidente scende in guerra, o in "operazioni umanitarie" o di contrasto al terrorismo, anche per favorire il ristabilimento dell'ordine e della pace. Ordine e pace che significano anche piena libertà delle economie occidentali di imporsi dovunque e comunque. Al fanatismo maomettano sembrerebbe corrispondere una fanatica fede nel liberismo geopolitico associata all'inesorabile determinazione di affermare gli interessi materiali delle principali potenze economiche e dei potentati finanziari multinazionali.

Mentre Occidente e Islam si confrontano in questo modo, stanno emergendo nuove potenze globali, per ora solo politico-economiche, come la Cina certo in grado in futuro di esprimere una consistente potenza militare e già ora dotata dell'arma atomica, o regionali, come India e Pakistan, entrambe dotate anch'esse di armamento nucleare¹⁵.

¹⁵ Gli scenari politici, strategici ed economici che si prospettano per il futuro prossimo, con il coinvolgimento delle tre potenze citate, sono descritti con acume da Paul Rogers, *Fuori controllo: idee militari di un mondo in disordine*, DeriveApprodi, Roma 2002.

Gli Stati Uniti sembrano voler far fronte a tutto questo grazie all'espressione unilaterale della propria volontà politica e allo spiegamento della propria forza militare, talvolta con il non determinante aiuto di altri Paesi in un'ottica assolutamente "variabile" e non condizionata da logiche istituzionali e multilaterali. Nel far questo gli USA cercano di sfruttare divisioni di opinioni nelle compagini integrate e di utilizzare la propensione di molti dei Paesi un tempo vassalli dell'Unione Sovietica a sostenere gli Stati Uniti oltre ogni solidarietà europea. La lotta al terrorismo, pur necessaria, sembra talvolta essere rappresentata come una nuova retorica ideologica idonea a giustificare qualsiasi pretesa di affermazione dei valori o degli interessi occidentali. Nella logica "imperiale", l'Occidente, o una sua parte, designa e definisce i "nuovi barbari" e delinea i profili della "guerra giusta". La guerra, giusta o ingiusta che sia, tende a mutare radicalmente mezzi e obiettivi, e l'indubitabile supremazia della potenza militare euro-americana non la rende per questo meno insidiosa e inquietante.

3.2 L'Europa politica e militare e le sue prospettive

Dove si colloca l'Europa in tutto questo? Il ritmo finora seguito dall'integrazione politica e dalla crescita economica e militare sembra insufficiente a fronteggiare il più probabile scenario che si prospetta per gli anni a venire: quello di trovarsi stretti fra una America potente e globale, una Cina assunta al ruolo anche politico e militare di interlocutore degli Stati Uniti, un Islam consolidato nella propria già forte identità e deciso a non cedere a logiche planetarie che considera incompatibili con la propria fede e la propria cultura.

Se l'Europa vorrà essere una potenza in grado di interloquire nelle cose del mondo, dovrà naturalmente affinare e potenziare la propria integrazione in un gran numero di materie (la coerenza e l'efficacia istituzionali, l'omologazione delle strutture sociali, il potenziamento della ricerca scientifica, e così via). Ma dovrà soprattutto conseguire finalmente una politica estera unica, affidata a una sola fonte di carattere comunitario, e non nazionale, e suffragata da una solida e credibile forza militare. E soprattutto dovrà accelerare il ritmo con cui tutto questo sta comunque crescendo, perché la velocizzazione degli eventi della storia non consentirà pause di riflessione troppo lunghe.

Ci imbattiamo quindi in un possibile paradosso: trascinata dagli avvenimenti (crisi balcaniche, questione del "burden sharing", deside-

rio degli Stati Uniti di riorientare su più lontani teatri il proprio interesse militare) la PESD è stata fondata e sta crescendo a un ritmo sensibilmente più rapido della media dei processi europei, tanto da aver già acquisito una consistenza più solida e concreta della stessa PESC, laddove la logica e la storia vorrebbero lo strumento militare al servizio della politica estera. Questa tendenza, ove si confermasse, sarebbe da contrastare. Una PESD forte, in mancanza di una PESC altrettanto forte, finirebbe infatti per obbedire ad altre logiche che non una ponderata e finalizzata politica estera europea. Potrebbe, per esempio, essere utilizzata senza una precisa strategia politica sull'onda di possibili emergenze. Oppure potrebbe subire un'eccessiva influenza, in positivo o in negativo, da parte di fonti di decisioni politiche altre che non l'Unione Europea, come per esempio la NATO.

Emerge quindi per l'Europa la necessità di uno stretto coordinamento fra il consolidamento della politica estera unica, sia nei fini che nelle istituzioni, e la creazione e il rafforzamento di una seria organizzazione militare inserita nell'integrazione politica. Un braccio armato, anche robusto, associato a una mente debole o svogliata, non avrebbe senso e potrebbe essere fonte di problemi.

L'evoluzione dell'Unione Europea ha spesso proceduto a salti, secondo uno schema (pensiamo all'integrazione delle economie e alla nascita dell'euro) che ha ideato degli obiettivi, talvolta considerati utopici o quasi, e li ha realizzati, magari precorrendo volutamente i tempi, in modo da costringere i membri dell'Unione ad adattarsi in un periodo più o meno lungo. Per quanto riguarda il consolidamento della PESC (oltre naturalmente a miglioramenti istituzionali e alla crescita di sensibilità meno precipuamente nazionali presso i membri), due specifici obiettivi sarebbero di grande utilità nel dare una spinta unitaria alla politica estera dell'Europa, entrambi molto difficili da realizzare, allo stato attuale, ma dotati di grande valenza e di una fortissima carica simbolica, oltre che politica.

Il primo sarebbe quello della realizzazione di un'unica rappresentanza europea presso le Organizzazioni Internazionali, laddove i singoli membri sono ora rappresentati a livello nazionale. Questa scelta andrebbe applicata ovunque, ma rivestirebbe un'enorme importanza soprattutto all'ONU e alla NATO. Attualmente, tanto per rimanere alle due più importanti istituzioni internazionali in materia di politica e di sicurezza, i Paesi europei si comportano in modo talvolta difforme da quelli che sembrerebbero essere gli orientamenti favorevoli alla crescita unitaria della politica estera europea. Alle Nazioni Unite, soprattutto

to presso il Consiglio di Sicurezza, i Paesi europei rappresentati – che pure dovrebbero agire lungo linee coordinate a quindici in precedenza – si comportano secondo logiche esclusivamente o prevalentemente nazionali, contraddicendo sovente le posizioni concordate a Bruxelles. Alla NATO, per giunta, il previo coordinamento a quindici è addirittura aborrito, in omaggio alla tradizione atlantica che tende a evitare la formazione di “caucus”, determinando una situazione che talvolta favorisce l’adozione di comportamenti non sempre coerenti tra le delegazioni di uno stesso Paese europeo nell’una o nell’altra Bruxelles. L’istituzione di rappresentanze unitarie obbedienti a una centrale comune di politica estera farebbe compiere un balzo all’Europa, nella sostanza e nella percezione esterna, come attore pienamente credibili e concludente di politica internazionale.

Un secondo fattore idoneo a imprimere un cambio di velocità sarebbe l’adozione di una diplomazia unica. Non più, quindi, rappresentanze diplomatiche nazionali, almeno per quanto si riferisce ai grandi temi politici, ma ambasciate europee accreditate in ogni singolo Paese obbedienti anch’esse a una centrale unica a Bruxelles.

Tutto questo può sembrare un po’ futuribile. Ma bisogna pensare che anche la moneta unica, e la stessa adozione di una politica di sicurezza e difesa, sembravano utopie appena poco tempo prima di essere realizzate. Da un simile scenario emergerebbe una politica estera comune veramente solida e integrata, in grado di essere punto di riferimento essenziale anche per una crescita militare coerente ed efficace.

3.3 *Europa e America: Quale futuro?*

I nodi cui è giunto il mondo, trascinato dai fenomeni di globalizzazione, confrontato a conflitti radicali di civiltà, sottoposto a sfide economiche e ambientali determinanti per la stessa sopravvivenza del genere umano, impongono all’Europa di chiedersi che cos’è e che cosa vuole essere. È ben vero che tale domanda incombe su tutti i popoli ma, per rimanere alle più vaste aggregazioni, americani, cinesi e islamici – confortati dalle energie non sempre ben ponderate di una società ancora giovane, sostenuti da una millenaria consapevolezza di sé, armati di una fede immanente non priva di frange di fanatismo – già sanno che cosa sono e che cosa vogliono essere. Siamo noi europei, più equilibrati e tolleranti in virtù della nostra storia, ma anche più deboli, forse per gli stessi motivi, a dover riflettere sulla nostra

posizione nel mondo del domani. La visione europea del mondo e della società, che molti considerano un prezioso principio da tutelare, non riuscirà a sopravvivere se l'Unione Europea, accanto ad altri necessari sviluppi, come la riforma dello stato sociale, lo sviluppo della ricerca, la ripresa dell'economia, non si doterà di una politica estera veramente centrale e unificata e di una politica di difesa priva di vincoli. L'esempio ci viene proprio dagli americani, i quali hanno sempre favorito lo sviluppo dello strumento militare al servizio dell'affermazione dei propri interessi.

È evidente che finché resterà condizionata dalle decisioni NATO di eventuale primo rifiuto e dalla necessità di ricorrere alle strutture atlantiche in prestito, la difesa europea non potrà che svolgere compiti secondari, lasciando profilarsi uno scenario in cui NATO e Stati Uniti spostano progressivamente il loro impegno verso aree esterne o lontane mentre la PESD si occuperebbe della stabilità in Europa. Tale scenario mantiene le caratteristiche di una per quanto ineguale Comunità Transatlantica, ma impedisce il pieno sviluppo delle potenzialità europee e la piena affermazione degli interessi dell'Unione, che non è detto debbano sempre coincidere con quelli d'oltre Atlantico. Una situazione del genere si varrebbe certamente del consenso degli Stati Uniti, giacché sarebbe compatibile con la visione americana del mondo e della società: gli USA perennemente in lotta contro i "nemici del progresso e della democrazia", gli amici-vassalli a guardia delle retrovie. Diversamente, uno sviluppo pieno dello strumento militare europeo, tale da consentire scelte indipendenti anche in concorrenza con gli Stati Uniti non sarebbe visto di buon occhio dal nostro grande Alleato.

L'evoluzione degli eventi da Maastricht in poi contiene in germe elementi che potrebbero condurre al primo dei due scenari delineati insieme ad elementi di segno contrario. Da parte Europea si è spesso oscillati, infatti, tra desiderio di completo affrancamento militare dall'America e i timori e le ansie tipici di chi realizza che dovrà camminare con le proprie gambe (fra l'altro i Paesi europei paventano le maggiori spese di bilancio che tale affrancamento comporterebbe). Ma anche gli americani hanno lanciato segnali contrastanti, indecisi, o, meglio, ugualmente decisi da un lato a ripartire le spese e gli impegni della sicurezza, dall'altro a mantenere una potenza militare propria di gran lunga superiore a quella di qualsiasi altro potere militare sul pianeta.

Ultimamente l'atteggiamento americano è più flessibile sulla cresci-

ta militare europea, ma sui problemi nodali, come quello dello sviluppo degli armamenti e della ricerca militare, resta intransigente. In questo senso si potrebbe fra l'altro leggere la tenacia con cui gli USA perseguono il progetto denominato "scudo stellare": oltre a proteggere il proprio territorio da attacchi missilistici da alcuni ritenuti improbabili, lo "scudo" serve anche a svincolare la sicurezza americana dagli agganci in Europa, a rendere quest'ultima meno tutelata e quindi più arrendevole, a spostare più in alto la soglia della tecnologia di sicurezza, assicurando ancora agli Stati Uniti il primato degli armamenti da usare per la difesa e da vendere agli europei¹⁶.

Vi è naturalmente la possibilità che il lento progresso dello strumento militare europeo e della politica estera dell'Unione, oppure qualche cambio di velocità nelle politiche europee sposti la posizione del nostro Continente dall'attuale ruolo subordinato verso un ruolo potenzialmente paritario con gli Stati Uniti. Sarà allora possibile una parità senza conflitto o aspra concorrenza? Probabilmente molto dipenderà, in questo caso, dagli equilibri strategici tra l'Occidente e il resto del mondo. Se si saranno formati aggregati militari tali da impensierire Stati Uniti ed Europa, questi ultimi saranno naturalmente spinti a farvi fronte comune. Se invece il mondo esterno all'Occidente sarà meno compatto, comportando conflitti locali e crisi di stabilità, pericolose per i Paesi occidentali ma non tali da generare una minaccia diretta e globale, allora i due grandi apparati militari dell'Occidente potrebbero entrare in concorrenza, magari in aree determinate, nei rispettivi tentativi di imporre una *pax europea* o una *pax americana*.

¹⁶ Sullo scudo stellare si vedano gli atti del convegno *Scudo spaziale, Industria bellica, Tecnologie militari: quale utilità, quali interessi in campo?*, a cura di Massimo Zucchetti, riportati anche nel sito elettronico: <http://www2.polito.it/strutture/rsu/quaderno.htm>.