

IL NUOVO CONCETTO STRATEGICO DELLA NATO

di Marco Giaconi

Dopo le due elaborazioni del 1991 e del 1999, l'Alleanza Atlantica si appresta a definire il suo nuovo *Strategic concept*. Ma è soltanto con il documento del 1991, che ha termine la logica della *Risposta flessibile*, il concetto che aveva caratterizzato il secondo dopoguerra (1).

Nella fase di evanescenza della *guerra fredda* la NATO, che dagli anni Cinquanta aveva impostato la strategia della *massive retaliation* con forze convenzionali, si trova a doversi opporre alle operazioni previste in Europa dal *Patto di Varsavia* tramite una logica appunto flessibile, calibrata sulla reale entità delle operazioni nemiche e che è composta da una triade di forze convenzionali, nucleari tattiche e nucleari strategiche (2).

Ma, dato che comunque l'Unione Sovietica e i suoi alleati dell'Est europeo avrebbero immediatamente occupato la Germania Ovest e l'Italia fino alla pianura padana, la *flexible response* si delineava, di fatto, come una trattativa per la limitazione del potere sovietico nella penisola eurasiatica, dopo che il Patto di Varsavia avesse preso nella sua prima salva nucleare-convenzionale quello che davvero gli interessava, il nucleo economico occidentale e il controllo della Gran Bretagna con l'arrivo dell'Unione Sovietica al Mare del Nord e l'accesso al Mediterraneo, attraverso il controllo dell'Italia settentrionale (3).

(1) Cfr. Shaun Gregory, *Nuclear Command & Control in NATO: Nuclear Weapons Operations and Flexible Response*, London, Palgrave Macmillan, 1996.

(2) Cfr. Paul Peeters, *Massive Retaliation, the Policy and its Critics*, Chicago, Henry Regnery Company, 1959.

(3) Cfr. Philip Windsor, *Western Union in Soviet Strategy*, Adelphi Papers, London, Institute of Strategic Studies, 1964.

MARCO GIACONI è Direttore di ricerca presso il Centro Militare di Studi Strategici di Roma.

Il documento del 1999 si fondava su una lettura limitata e fenomenologica della caduta dell'Unione Sovietica, sulla previsione di una regionalizzazione della Federazione Russa, su una lettura dei nuovi rischi per la sicurezza collettiva della NATO (instabilità politica, terrorismo, limitazione dei diritti umani, diffusione incontrollata delle armi nucleari, chimiche e batteriologiche) che certamente esistevano, ma che non erano letti nelle loro origini strategiche e geopolitiche (4).

Sono elementi dottrinali che sostanzialmente non cambiano nel Vertice di Praga del 2002 e in quello di Riga del 2006.

La revisione del *Concept*, iniziata dal Vertice di Kiel-Strasburgo dell'aprile 2009, dovrebbe terminare per il 2010 o per l'anno seguente.

Se il *concetto strategico* dell'Alleanza Atlantica del 1999 era modellato sulle crisi in Bosnia e in Kosovo, figlie entrambe di problemi lasciati insoluti dalla *guerra fredda* e, quindi, l'asse delle operazioni era rappresentato dalla prevenzione dei conflitti e dal *crisis management*, il prossimo *concept* della NATO dovrebbe valutare e impostare le lezioni imparate dalla crisi irachena e, soprattutto, dalle operazioni in Afghanistan. Oltre alla questione dell'integrazione nella difesa collettiva occidentale di Georgia e Ucraina, che Mosca non vuole dentro l'Alleanza dopo l'indipendenza del Kosovo del 2008 (5).

Una questione che, fra l'altro, implica nel Caucaso la definizione di una nuova strategia di difesa alleata delle linee di rifornimento del petrolio e del gas naturale. Essa non ha, se non la si vuole predisporre, una logica comune con la gestione delle crisi umanitarie, che sono determinate per scaricare, come nel Darfur, i costi del trasferimento delle popolazioni sui bilanci delle organizzazioni non governative e delle organizzazioni internazionali.

Se si vedono soltanto le *crisi umanitarie*, si osserva soltanto la coda della bestia. Inoltre, come da molte parti si fa notare, l'Alleanza dovrebbe introdurre delle linee di gestione integrata

(4) Cfr. Norman Graebner at alii, *Reagan, Bush and Gorbachev, Revisiting the End of the Cold War*, Santa Barbara, Praeger, 2008.

(5) Cfr. Stephanie C. Hoffmann, *Debating Strategy in NATO, Obstacles to Defining a Meaningful New Strategic Concept*, IFRI, Paris, 2009.

della cybersicurezza, per evitare, peraltro, operazioni simili a quella contro l'Estonia dell'aprile 2007; nonché una nuova dottrina della *guerra non ortodossa*, le cui strutture centrali NATO furono rapidamente penetrate, all'epoca della *risposta flessibile*, da agenti nemici, e infine una nuova strategia globale delle operazioni di *influenza strategica* (6).

Anche il terrorismo ha cambiato forma: dal 1999 si è passati da una rete del terrore frazionata e collegata a Stati "canaglia", grandi o piccoli, a una organizzazione a rete, strutturata e capace di un rapido adattamento, legata ad *Al Qaida* e alle sue *filiali* nei vari territori islamici, i vari *califfati* gestiti dalle reti del *bayat*, del giuramento nelle mani dello sceicco saudita (7).

Una minaccia ordita sostanzialmente da attori non-statuali, diversa nella strategia e nella tattica da quella bi- o multilaterale, che la NATO era predisposta a contrastare e vincere (8).

La trasformazione strategica della dottrina nella nuova Alleanza Atlantica avrà comunque un risultato: non tutti i Paesi membri la percepiscono nello stesso modo e con lo stesso gradiente di generalizzazione delle minacce (9). E questo malgrado la costituzione dell'*Allied Command Transformation* (ACT) e la formazione della *NATO Response Force* (NRF), che opera, con un massimo di 25 mila militari, sia come *forza di apertura*, sia come forza speciale integrata (10).

Ma la vecchia tensione dottrinale all'interno della NATO, tra i Paesi europei con una loro autonomia nucleare strategica (Francia e Gran Bretagna) e gli Stati Uniti, che portò all'ormai conclusa uscita della Francia gollista dalla struttura militare integrata nel 1966, cova ancora sotto la cenere, naturalmente in termini ben diversi da quelli degli anni Sessanta.

(6) Cfr. Jens Ringsmose and Sten Rynning, *Come Home, NATO? The Atlantic Alliance's New Strategic Concept*, Copenhagen, Danish Institute for International Studies, 2009.

(7) Cfr. Bruce Riedel, *The Search for Al Qaida: its Leadership, Ideology and Future*, Washington D.C., Brookings Institution, 2008.

(8) Cfr. Kledja Mulaj, *Violent non-State Actors in World Politics*, New York, Columbia University Press, 2009.

(9) Cfr. Rafael Bardaji, *Towards a New Strategic Concept for NATO*, Analysis 213, Madrid, Grupo de Estudios Estrategicos, settembre 2007.

(10) Cfr. i dati sulla NRF al sito www.nato.int/issues/nrf/index.html.

De Gaulle esce *de facto* dall'Alleanza Atlantica proprio perché non crede alla *risposta flessibile*: la dottrina alleata assumeva che vi sarebbe stata un'*escalation* militare convenzionale prima dello scambio nucleare bilaterale, mentre i teorici della Quinta Repubblica sostenevano la necessità di un uso immediato e dissuasivo del proprio nucleare strategico per bloccare una nuova guerra europea sul nascere.

Per Sarkozy, il rientro francese nella NATO è funzionale alla dimensione globale ed extra-europea delle nuove minacce, e alla organizzazione di nuove linee di difesa strategiche nell'*arco di crisi* che va dall'Atlantico al Golfo di Oman fino all'Oceano Indiano. Per questo servono, alla Francia, ma anche all'Europa mediterranea, nuovi modelli di cooperazione transatlantica tra Stati Uniti e il pilastro europeo della NATO (11).

Ma la tensione geopolitica si declina oggi in modo diverso. La fondazione nel 1999 della ESDP (*European Security and Defence Policy*), che ingloba fin dall'inizio Paesi non membri dell'Alleanza, rappresenta di fatto un'alternativa alla NATO per i Paesi europei dell'Alleanza.

Gli scopi della ESDP sono omologhi a quelli della NATO, mentre spesso gli Stati Uniti trovano *sponde* in Paesi membri della struttura dell'Unione Europea.

Oltre a questa nuova conformazione organizzativa e dottrinale, la tensione interna all'Alleanza si delinea nella frattura tra *globalisti* e *atlantici* (12).

Gli Stati Uniti hanno teso, fino dal 1999, ad inserire progressivamente nella NATO tutte le democrazie, indipendentemente dalla collocazione geopolitica, mentre i maggiori Paesi europei tendono ancora a vedere l'Alleanza come un asse di sicurezza collettiva euro-atlantico.

Torna in mente la battuta di Lord Ismay, il primo Segretario Generale della NATO nel 1952, quando affermò che

(11) Cfr. Alastair Cameron, Jean Pierre Maulny, *France's NATO Reintegration, Fresh Views with the Sarkozy Presidency*, London, RUSI, Royal United Services Institute, February 2009.

(12) Cfr. D. Hamilton, et alii, *Alliance Reborn, an Atlantic Compact for the 21st Century, The Washington NATO project*, CSIS, SAIS, Washington D.C., February 2009.

l'Alleanza era stata concepita per "tener dentro gli americani, tener fuori i russi e tener sotto i tedeschi".

È, quindi, probabile che la NATO diverrà sempre di più uno strumento per la lotta geopolitica e geoeconomica interna tra i membri del suo *European Pillar*, mentre l'ESDP espletterà tutte le operazioni *fuori area* di sostegno umanitario, *conflict resolution*, sostegno alle nuove democrazie periferiche, che gli Stati dell'Unione Europea intenderanno promuovere.

Se nell'area di crisi arriva la NATO, è probabile che gli effetti geoeconomici della stabilizzazione favoriranno in gran parte gli Stati Uniti; se, invece, le operazioni saranno condotte nel quadro ESDP, l'Unione Europea potrà contare in un quadro più favorevole all'interno del mercato globale, che sarà l'obiettivo finale delle attività di stabilizzazione e *conflict resolution* all'esterno del quadro euro-atlantico.

Ma, d'altro canto, le dissimmetrie strategiche, dopo la globalizzazione terroristica e *jihadista*, non sono più quelle della *guerra fredda*, quando l'Unione Sovietica marxista era soltanto una figlia degenerare delle stesse ideologie che avevano costruito l'Europa moderna. Né quelle della fase immediatamente successiva alla chiusura del conflitto bilaterale, quando la NATO si trovava a dover inglobare nuovi Stati piccoli e periferici del *Patto di Varsavia*, nell'illusione che la Russia sarebbe rimasta marginale e debole sia in Asia che in Medio Oriente.

Oggi il contrasto è globale, ma con una sequenza di attori strategici diversi, spesso non statuali, che non vogliono integrarsi o scontrarsi con il sistema NATO di sicurezza collettiva.

Si pensi all'Afghanistan, ma soprattutto si ponga attenzione alla *Shangai Cooperation Organization* con la quale Pechino gestisce la sua geopolitica terrestre e che vede già tra i suoi *osservatori* l'Iran, l'India e il Pakistan, alcuni tra i veri operatori all'interno del teatro afghano. Oltre alla Federazione Russa, membro fondatore del *Patto di Shangai*, che talvolta i *mass-media* cinesi definiscono "la NATO dell'Asia" (13).

(13) Cfr. Seth Jones, *Counterinsurgency in Afghanistan*, RAND: *Counterinsurgency Studies*, Vol. 4, Santa Monica, RAND Corp. 2008.

All'Unione Europea conviene non favorire la marginalizzazione strategica degli Stati Uniti, che la SCO vuole espellere dall'Asia centrale, e alla ESDP conviene utilizzare, indipendentemente dalla valutazione finale delle aree di influenza tra dominio dell'*Euro* e area del dollaro, la sinergia Stati Uniti-Unione Europea, materializzatasi nella NATO, per la tutela dai cyber attacchi, per la sicurezza collettiva nucleare-batteriologica-chimica, per gestire le tecnologie di *early warning* strategico e la guerra elettronica (14).

Senza questo supporto, che soltanto l'asse euratlantico può ancora dare, l'ESDP potrebbe trasformarsi in una struttura fuori tempo massimo, quando ormai le vecchie operazioni di *peacekeeping* stanno per essere superate nei fatti del *ji*had globale e mentre la Cina e la stessa Federazione Russa stanno definendo una nuova strategia globale, finalizzata al controllo dello *hearthland* eurasiatico e alla tutela dei mari fino all'Oceano Indiano.

Si riconfigura, in effetti, un nuovo sistema bipolare, diverso ma logicamente affine a quello che definì la *guerra fredda*.

Allora, avevamo a che fare con un impero dell'Est, quasi unicamente terrestre, che operava un aggiramento globale dell'asse euroamericano puntando sul Terzo Mondo e sulle guerriglie nazionali e socialiste, pur sostenendo una forte tensione ai suoi confini europei e mettendo in opera una vasta serie di *strategie indirette* per la destrutturazione politica ed economica dei Paesi europei della NATO.

Oggi, abbiamo un asse tra Federazione Russa, Cina, in futuro India, e i loro alleati minori nel sistema SCO e nell'Asia sud-orientale, che nei tempi dovuti trasformerà rapidamente il suo nuovo potere economico, finanziario e produttivo in forza militare e strategica.

Da questo punto di vista, la contro insurrezione in Afghanistan è la prova del nove per il futuro della NATO.

Se l'Alleanza leggerà il quadrante afghano soltanto come una vasta operazione di *peacekeeping* in ritardo e si limiterà a

(14) Cfr. Karl-Heinz Kamp, *The Way to NATO's New Strategic Concept*, NATO Research Paper, NATO Defense College, Rome, no. 46, June 2009.

mettere in sella un Governo *amico*, tutta l'Asia leggerà la minaccia della NATO come una *tigre di carta*.

I *globalizzatori* dell'Alleanza vedono proprio il quadrante afghano come un modello per il futuro, un'operazione di *global reach*. Il problema non è la distanza, è il successo e l'analisi corretta degli effetti e delle cause geopolitiche dei fenomeni, che non coincidono necessariamente con le indiscutibili necessità umanitarie delle operazioni *fuori area* (15).

Se invece l'Alleanza Atlantica utilizzerà la sua presenza in Afghanistan per deformare, nell'interesse sia dell'Unione Europea sia degli Stati Uniti, tutto il quadrante strategico asiatico e mediorientale, allora la NATO sarà in futuro, indipendentemente dai rapporti tra l'Unione Europea e gli Stati Uniti, presa molto sul serio.

Senza pensare che, se lo spettro geopolitico dell'Alleanza si allargherà a dismisura, sarà difficile tener fede alla regola dell'Articolo V del Trattato di Washington, "le parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse, in Europa o in America settentrionale, costituirà un attacco verso tutte..."; e se è stato impossibile *morire per Danzica* allo scoccare della Seconda guerra mondiale, immaginiamo sarà difficilissimo *morire per Tbilisi* o fare la guerra per liberare Kiev all'inizio del Terzo millennio (16).

E da chi, poi? Dai nostri fornitori primari di gas naturale? Quindi, se non andiamo verso una NATO *globale*, gli Stati Uniti perderanno rapidamente interesse nell'Alleanza Atlantica. Se, invece, progettiamo una Alleanza Atlantica regionale, l'Unione Europea potrebbe essere inglobata nel sistema geopolitico della Federazione Russa o dei suoi alleati regionali in Medio Oriente, visto che Mosca desidera una grande Organizzazione non governativa per sostenere i popoli in difficoltà, ma non è affatto interessata ad un'alleanza globale estranea agli interessi russi.

(15) Cfr. Bernard Adam, *OTAN, vers un nouveau concept stratégique*, GRIP, Groupe de recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité, Paris, Mars 2009.

(16) Cfr. The Polish Institute of International Affairs, *Towards Reinvigorated Transatlantic Relations and a New Strategic Concept of NATO: Views from Central Europe*, Warsaw, February 2009.

Soluzioni? Mettere in cantiere una nuova dottrina strategica per il *NATO-Russia Council*, che inglobi una *divisione del lavoro* tra Est e Ovest sul piano del conflitto afgano, oltre l'accordo dell'aprile 2008 sul passaggio della logistica ISAF in area russa diretta verso l'Afghanistan, e che permetta, inoltre, un progetto comune tra Arabia Saudita, Emirati del Golfo, Egitto Paesi del Maghreb e NATO, per spostare a Sud quella faglia di contrasto tra mare e terra che durante la *guerra fredda* si trovava sulla penisola eurasiatica.

E sarà quella la nuova linea di contrasto strategico del futuro tra un grande Medio Oriente che userà la *spada del jihad* globale, quando occorrerà, e che avrà il sostegno strategico, se la NATO non sarà all'altezza dei suoi passati successi, di Russia, Cina e dell'insieme della SCO.

Per Israele, occorrerebbe una nuova riformulazione del *Mediterranean dialogue* dell'Alleanza, nel quale si definisse un'estensione credibile dell'Articolo V del Trattato di Washington, e si permettesse allo Stato ebraico una libertà di manovra regionale nell'ambito della programmazione del fianco Sud della NATO (17).

L'alternativa non è tra globalizzazione verso le democrazie, peraltro difficilmente definibili, dell'Asia e dell'Africa, quanto in un sapiente *mix* tra credibilità della minaccia, gestione delle crisi regionali e operazioni di carattere umanitario.

Nessuna di queste tre linee di intervento, da sola, sarà sufficiente a salvare l'avvenire dell'Alleanza Atlantica, né quella globalizzata secondo le prospettive statunitensi, né la NATO regionale secondo le idee attuali dei Paesi europei continentali.

Marco Giaconi

(17) Cfr. I. Lesser et alii, *The Future of NATO's Mediterranean Initiative, Evolution and Next Steps*, Santa Monica, RAND Corp. 2000.