

AFFARI ESTERI

RIVISTA TRIMESTRALE

ANNO XLI – N. 162 – APRILE 2009 (PRIMAVERA) – € 11

Spedizione in abbonamento postale comma 20 C art. 2 Legge 662/96 - Filiale di Roma

AFFARI ESTERI

RIVISTA TRIMESTRALE

ANNO XLI - NUMERO 162

PRIMAVERA 2009

Il Trimestre

	Achille Albonetti	231
L'Europa deve riprendere il suo cammino	Giorgio Napolitano	243
Gli Stati Uniti e il G-20 di Londra	Barack Obama	250
La Russia e gli Stati Uniti	Dimitri Medvedev	254
Per un mondo senza armi atomiche	Barack Obama	257
I sessanta anni di attività della NATO	Giampaolo Di Paola	262
Una credibile strategia per la NATO	Luigi Caligaris	274
La Russia tra la crisi e la Presidenza Obama	Piero Sinatti	289
Antichi errori e nuove opportunità in Occidente	Andrea Cagiati	303
Un ruolo da riconquistare	Silvio Fagiolo	312
La diplomazia e la crisi alimentare	Alexey Meshkov	315
L'Afghanistan e lo spettro del Vietnam	Paolo Migliavacca	322
Le elezioni europee del giugno 2009	Pietro Calamia	341
Considerazioni sulla politica estera nucleare	Giovanni Armillotta	346
L'Italia e l'Europa nel mondo globalizzato	Giorgio Franchetti Pardo	365
La lezione della crisi per le istituzioni di vigilanza	Guido Plutino	371
L'India tra democrazia e fondamentalismo	Chiara De Gennaro	378
La morte della prima democrazia araba	Francesco Tamburini	384
La Francia e la dissuasione nucleare	Marco Giaconi	394
Spengler aveva ragione?	Andrea Chiti-Batelli	402
Il Trattato di Lisbona e l'avvenire dell'Europa		408

LIBRI

Un viaggio attraverso le etnie dimenticate	Alessandro Bedini	435
Segnalazioni		437
Pubblicazioni recenti (a cura di Fausto Borrelli)		439

Direttore Editoriale

GIULIO ANDREOTTI

Direttore Responsabile

ACHILLE ALBONETTI

Direzione, Redazione, Amministrazione: Largo Fontanella di Borghese 19, 00186 Roma; Tel. 06.68.78.926; Fax 06.68.33.015; e-mail: itafra.affest@tin.it. Una copia € 11. Abbonamento per l'interno, € 44; per l'estero, € 50. Versamenti sul c/c postale di "Affari Esteri" n. 40612004, Roma. Spedizione in abbonamento postale comma 20C, articolo 2 della Legge 662/96, filiale di Roma. Autorizzazione del Tribunale di Roma n. 12312. Stampa: Arti Grafiche S. Marcello, Viale Regina Margherita 176, 00198 Roma, Tel. 06.85.53.982. La Rivista è stata pubblicata nell'aprile 2009.

La pubblicazione della Rivista “Affari Esteri” è promossa dall’Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera (AISPE).

Il Consiglio Direttivo dell’AISPE è così composto:

Presidente

GIULIO ANDREOTTI

ACHILLE ALBONETTI

LUIGI GUIDOBONO

CAVALCHINI GAROFOLI

GIOVANNI ASCIANO

GIANNI LETTA

CARLO AZEGLIO CIAMPI

SERGIO MARCHISIO

EMILIO COLOMBO

GIAN GIACOMO MIGONE

LAMBERTO DINI

VIRGINIO ROGNONI

FRANCESCO PAOLO FULCI

Segretario

GIOVANNI ASCIANO

I fondatori dell’Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera (AISPE) e della Rivista “Affari Esteri” sono: Giuseppe Medici, Attilio Cattani, Michele Cifarelli, Aldo Garosci, Guido Gonella, Attilio Piccioni, Pietro Quaroni, Carlo Russo, Enrico Serra, Giovanni Spadolini e Mario Zagari.

Il Comitato “Amici della Rivista Affari Esteri” è così composto: Edoardo Almagià, Sandro Buzzi, Cesare Fusco e Guglielmo Spotorno.

L’AISPE ha sede a Largo Fontanella di Borghese 19, 00186 Roma, telefono 06-6878926.

La Rivista “Affari Esteri” mette a disposizione dei suoi lettori nella rete internet sul sito www.affari-esteri.it:

- questo numero;
- i numeri precedenti dal luglio 2004 al gennaio 2009;
- gli indici generali 1969-2009 per volumi e per autori, completi degli indici dei documenti e delle rubriche.

Il sito Internet di “Affari Esteri” è stato creato ed è aggiornato da Giovanni Armillotta. La Direzione della Rivista e il Consiglio Direttivo dell’AISPE gli esprimono la loro gratitudine e desiderano estenderla a Franca Ceroni per la sua collaborazione nella messa a punto redazionale dei testi e nella realizzazione grafica.

L’ultimo numero della Rivista è anche disponibile sul sito del Ministero degli Esteri <http://www.esteri.it/mae/doc/ministero.pdf>

“Affari Esteri” ha l’esclusiva per tutti gli articoli che stampa. La loro pubblicazione non implica necessariamente il consenso della Rivista con le opinioni e i giudizi che vi sono espressi. I nomi degli autori in corsivo sono pseudonimi.

LA FRANCIA E LA DISSUAZIONE NUCLEARE

di Marco Giaconi

Il Presidente francese Nicolas Sarkozy, nel suo discorso di Cherbourg del 21 marzo 2009, in occasione del varo del sottomarino nucleare *Le Terribile*, ha ricollegato strettamente la dissuasione nucleare autonoma francese alla riforma intrapresa nell'Estate del 2008 con la pubblicazione del *Libro bianco* sulla difesa nazionale.

Ha, quindi, implicitamente, connesso la tradizionale dottrina nucleare, che il Generale de Gaulle inaugurò nel 1964, alla nuova dimensione delle minacce che impongono all'Europa, e quindi alla Francia, risposte omogenee e rapide: l'Iran, i Paesi asiatici, alcune altre potenze mediorientali, tutte ormai capaci di raggiungere il territorio francese simultaneamente a quello degli altri Paesi europei (1).

Sarkozy ha, infine, ricollegato la difesa antimissile alle altre operazioni, e ha ridotto di conseguenza a metà la dimensione della panoplia nucleare che la Francia deteneva durante la *guerra fredda*.

Quindi, meno testate, ma più operative; integrazione del sistema di risposta nucleare e, soprattutto, convenzionale, nel quadro dell'Alleanza Atlantica; autonomia francese per l'*avvertimento nucleare* verso Paesi ostili; adattamento delle forze non convenzionali francesi ad una vasta e complessa panoplia di scelte tattiche e strategiche; espansione, per evidenti motivi di prevenzione, del Trattato di Non Proliferazione nucleare ai Paesi di recente passaggio al nucleare militare, almeno potenziale.

(1) Cfr. *Discours de M. Le Président de la République*, Présentation du "Le Terribile", Cherbourg, 21 marzo 2009 in www.elysee.fr area search

In sostanza, Sarkozy ha deciso per un nuovo modello di *escalade* atomica: una forte azione preventiva verso i Paesi in fase di nuclearizzazione; la definizione di una vasta panoplia convenzionale-atomica di risposte alla minaccia insieme ai Paesi dell'Alleanza Atlantica; la ritenzione della possibilità di salva nucleare e di difesa attiva antimissile per il territorio metropolitano francese, come *extrema ratio* (2).

La dissuasione di Parigi rimane assolutamente difensiva, come era nel progetto gollista; non può essere estesa al territorio di altri Stati, anche se alleati; si integra nel quadro convenzionale dell'Alleanza, e certifica, infine, che ogni avversario che voglia colpire il territorio francese sarà vetrificato prima di iniziare l'attacco nucleare vero e proprio (3).

La dissuasione gollista, che porta alla decisione di costituire un arsenale autonomo e di uscire dal Comitato politico ristretto nel 1964, era fondata sul contrasto, sia pure difensivo, nei confronti di un avversario ben maggiore della Francia, l'Unione Sovietica (4).

Per l'ideatore della dissuasione, il Generale Pierre Gallois, i problemi posti dall'armamento atomico sovietico (che si palesa nel 1949) riguardano, in primo luogo, la necessità di costringere gli Stati Uniti a difendere l'Europa occidentale con ogni mezzo, visto che essi erano all'epoca fuori dalla portata del nucleare sovietico; poi, di avere "l'arma dell'indipendenza"; inoltre, essendo l'arma nucleare un "equalizzatore di potenza", il che implica che occorre soltanto che essa infligga al nemico un danno equivalente ai benefici che esso si aspetta dalla salva atomica di attacco, al fine di evitare che l'avversario programmi l'uso della forza, convenzionale o nucleare, contro la Francia.

Argomenti che, a parte la specifica dimensione geopolitica dell'Unione Sovietica tra gli anni Cinquanta e Sessanta, hanno

(2) Cfr. Nicolas Sarkozy recadre la doctrine nucléaire française, in "Le Monde", 21 marzo 2009.

(3) Cfr. Liberté Politique, Nicolas Sarkozy et la dissuasione nucléaire: retour aux fondamentaux, 27 marzo 2009.

(4) Cfr. Bruno Tertrais, *Destruction assurée: the origins and development of french nuclear strategy, 1945-1981*, Strategic Studies Institute, Carlisle barracks, 1999.

la stessa forma logica dell'argomentazione riformatrice di Nicolas Sarkozy (5).

Inoltre, la Francia gollista, che decide di dotarsi del deterrente nucleare autonomo, è una media potenza scarsamente popolata, che, quindi, non può corrispondere una massa di contrasto equivalente a quella dei potenziali avversari. La minaccia nucleare di Parigi è immediata, incommensurabile, controrisorse e non specificamente controforze. Ma può, invece, infliggere all'avversario una diminuzione di popolazione e di potenziale economico tale da equalizzare, sul piano convenzionale, la risposta francese alla minaccia esterna.

La dissuasione programmata dai decisori francesi dell'epoca è incentrata sul concetto di livello strategico, oltre il quale l'arma atomica è usata per fini specifici e all'interno di una strategia globale, anche convenzionale, mentre lo Stato Maggiore di Parigi ha sempre negato la validità delle strategie "tutto o nulla", che hanno implicitamente caratterizzato, prima, la *massive retaliation* e, poi, la *flexible response* nell'ambito delle dottrine NATO (6).

Come, peraltro, sosteneva la dottrina sovietica dell'epoca, l'arma nucleare è "un'arma come le altre" e può essere usata in sostituzione o a sostegno delle operazioni convenzionali. Ed, infatti, la pianificazione francese prevedeva salve nucleari immediate sia sull'Unione Sovietica che sulla Germania per chiudere lo spazio dell'avversario e generare, nei decisori nemici, la necessità di un *coupling* strategico tra la tutela del proprio territorio e delle risorse con quella del territorio e della popolazione alleata (7).

Se compariamo queste linee tradizionali della logica nucleare di Parigi, vediamo che Sarkozy mantiene la tutela essenziale del territorio francese al centro del progetto gollista di riarmo

(5) Cfr. Isabelle Facon, Bruno Tertrais, *Les armes nucléaires tactiques et la sécurité de l'Europe*, Fondation de la Recherche Stratégique, gennaio 2008.

(6) Cfr. Pierre M. Gallois, *French Defense Planning, the Future in the Past*, in "International Security", vol. 1, n. 2, autunno 1976.

(7) Cfr. l'analisi storica contenuta in Institut des Hautes Etudes de Defense Nationale, Rapport du 1ère Phase, Comité 2, *Dissuasione nucleare et nouvelles menaces*, Parigi, dicembre 2002.

atomico autonomo; accetta che la dimensione dei potenziali avversari non sia tale da dover infliggere una salva nucleare controrisorse della stessa dimensione di quella programmata, durante la *guerra fredda*, contro l'Unione Sovietica e i suoi alleati in Europa; mantiene il collegamento tra nucleare e forze convenzionali (elemento debole delle dottrine NATO anche dopo il 1961, anno della kennediana *flexible response*, che prevedeva una iniziale reazione convenzionale all'attacco nucleare sovietico); integra quote di sistema difensivo francese nel quadro NATO perché il limite della minaccia non è più interno al territorio tedesco, ma si è spostato verso l'Asia centrale, il Golfo Persico, il Sud Est asiatico, un limite che non permette più una credibilità sufficiente del solo arsenale atomico francese.

E, come ormai si è sperimentato dal 1990 ad oggi, gli Stati Uniti e l'Unione Europea possono avere, e spesso hanno avuto, interessi divergenti, che implicano un *decoupling* della risposta nucleare NATO tra gli Stati Uniti e gli alleati europei nella NATO (8).

Anche in questo caso, la nuova dottrina nucleare di Sarkozy, con il rientro nel quadro di alta pianificazione dell'Alleanza Atlantica, mira a mantenere davvero ed efficacemente il nesso tra Stati Uniti ed Europa, anche se Washington potrebbe operare, nell'arco di crisi dal Maghreb orientale fino all'Afghanistan, in piena autonomia.

Ma il contrasto oggi non è bilaterale, non riguarda una potenza maggiore come l'Unione Sovietica, implica una sequenza dissociabile di minacce più piccole e non interagenti tra loro (con la parziale eccezione del *jihad* globale) e si riferisce soprattutto a possibili attacchi al territorio francese, che arriveranno da aree che non lambirebbero, se non ai bordi estremi, il sistema NATO (9).

In altri termini, il concetto stesso di dissuasione nucleare

(8) Cfr. Paul Buteux, *Symbole ou substance? Le rôle des armes nucléaires dans le concept stratégique révisé de l'OTAN*, in "Revue Militaire Canadienne", Inverno 2000-2001.

(9) Cfr. Institut des Hautes Etudes de Defense Nazionale, Rapport de 1ère Phase, Comité n. 6, *La dissuasion nucléaire est-elle encore nécessaire dans le contexte géostratégique actuel?* Parigi, dicembre 1999.

potrebbe non funzionare per il radicalismo islamico (10). Ha operato a dovere con il marxismo-leninismo sovietico, frutto della dialettica hegeliana e dell'idea europea dello Stato-nazione, deviazione verso il dispotismo asiatico del nesso marxiano tra "filosofia tedesca e proletariato" (11).

La logica della dissuasione potrebbe, nella sua necessaria reciprocità implicita, non funzionare per i decisori di Paesi del tutto estranei all'universo politico di origine europea: la Corea del Nord usa l'arma nucleare per far pagare ad altissimo prezzo l'integrazione delle sue classi dirigenti nel sistema dominato dall'economia del meridione coreano; il Pakistan ha costruito il suo arsenale nucleare, con capitali sauditi, per fare "l'atomica sunnita" contro l'India e la continuità strategica iraniana e panturanica in Asia Centrale; l'India contro la minaccia sinergica cinese-pachistana; l'Iran per gestire la sua prossima egemonia nel Golfo Persico dei passaggi petroliferi OPEC e il suo controllo sul Medio Oriente che si affaccia sul Mediterraneo, per chiudere l'Unione Europea e impedirle un'area di manovra sufficiente (12).

Tutti progetti geopolitici che non consentono la dissuasione nucleare, ma che casomai implicano la gestione di alcune salve atomiche controrisorse per determinare un'azione controforze del tutto convenzionale.

Soltanto gli Stati Uniti e la Federazione Russa, e tra poco la Cina, possiedono sistemi di identificazione delle aree sconosciute di lancio di missili balistici nucleari e possono di conseguenza sviluppare azioni di dissuasione operativa efficace e mirata. La Francia di Sarkozy entra nel sistema di alta direzione NATO anche per questo.

Ma esiste una dottrina della controsalva nucleare in contrasto a minacce generate da Stati che non hanno bisogno della dis-

(10) Cfr. Bruno Tertrais, *Les limites de la dissuasion*, Fondation de la recherche strategique, Parigi, 22 gennaio 2009.

(11) Cfr. V. G. Kamoff-Nicolosky, *Soviet Military Doctrine and Strategy: the Evolution of Nuclear Doctrine*, Operational Research and Analysis Establishment, Canada, 1988.

(12) Cfr. V. Ashley Tellis, *India's Emerging Nuclear Posture, Between Recessed Deterrent and Ready Arsenal*, RAND Corporation, Santa Monica, 2001.

suasione, e in contrasto a gruppi e movimenti politici che possano utilizzare una minaccia nucleare limitata, territorializzata, lontana dai confini nazionali dei Paesi NATO e della Francia, e che si chiuda rapidamente prima dell'innescare della lunga sequenza della dissuasione?

Ecco una domanda da porre sia alla attuale dottrina della deterrenza francese, sia alla NATO (13).

E, nel contesto odierno dei possibili attori di una nuova minaccia nucleare, la stessa divisione tra controforze e controrisorse può divenire obsoleta.

Una salva di dissuasione contro la Corea del Nord distruggerebbe una quota di popolazione che per i decisori di Pyongyang (14) non è rilevante per la loro equazione strategica, e definire una salva controrisorse contro, per esempio, un Paese mediorientale petrolifero potrebbe essere autodistruttivo per le stesse economie degli attori occidentali dell'attacco nucleare.

Fuori dal perimetro nazionale, non è più possibile delineare una dissuasione da *debole a forte*, perché il potere equalizzatore dell'atomo si è integrato con altre tecnologie e non ha più la conseguenza della mutua distruzione assicurata, e comunque non esistono più *forti* che siano avversari sistemici.

Potremmo dire che oggi si può immaginare una dissuasione da *debole vicino a debole lontano*, in cui la combinazione strategica del convenzionale col nucleare non rispetta più il sistema di *escalation* dal convenzionale al fuoco nucleare globale, che ci era stata imposta dalla *guerra fredda*.

È ancora possibile un *mass destruction single strike*, altro asse della vecchia dottrina gollista che oggi rimane per la difesa dell'Esagono, ma un attaccante ipotetico, *du faible au fort*, ma in sequenza inversa, potrebbe colpire interessi francesi (non il territorio, che non è strategicamente rilevante per una piccola

(13) Cfr. Patrice Buffotot, *L'inflexion de la doctrine française de la dissuasion à l'au - be du XXème Siècle*, CRS, Parigi 2004 e per la questione iraniana vista da Parigi, cfr. Pierre-Marie Gallois, *L'Iran et l'Atome*, settembre 2006, in www.recherches-sur-le-terrorisme.com/area/search

(14) Cfr. V. Mike Chinoy, *Meltdown: Inside Story of the North Korean Nuclear Crisis*, Londra, St. Martin's Press, 2008.

potenza lontana) fermandosi prima dell'attacco di risposta di Parigi, e avendo raggiunto il proprio obiettivo strategico: il diniego d'area o l'azione controrisorse economiche di una potenza occidentale globalizzata attiva all'estero (15).

In questo senso, la vecchia ipotesi di una strategia *tous azimuths*, secondo la formula di Ailleret, è, invece, ricca di futuro. Dato il ciclo lungo dei sistemi d'arma nucleare, e dato che non è possibile prevedere, oggi come ieri, da dove verrà la salva strategica nemica che innesca la reazione francese, una logica *tous azimuths*, sia pure indirizzata in prima istanza contro l'asse di crisi Maghreb meridionale-orientale-Medio Oriente, Corno D'Africa, Golfo Persico, Oceano Indiano e Asia centrale avrà ancora, secondo la nostra ipotesi, un grande futuro, data anche la capacità di costruzione delle alleanze che dimostrano i Paesi oggi al centro della probabile azione dissuasiva.

Da questo punto di vista, si potrebbe immaginare, nel nuovo concetto di integrazione della deterrenza nucleare francese nel quadro NATO, un'integrazione a triade della strategia atomica NATO e europea:

– al centro la Francia, potenza marittima anche per il suo sistema navale nucleare sottomarino, che Sarkozy intende mantenere e potenziare;

– a Nord la Gran Bretagna, capace di interdire autonomamente in correlazione strategica una minaccia proveniente dall'Atlantico e dal Mare del Nord

– a Sud l'Italia, che potrebbe dotarsi di una sua dottrina nucleare militare autonoma, ma integrata nel quadro NATO, per creare la necessaria continuità tra la grande pianura europea, ormai a tasso di minaccia scarso (16) e il Mediterraneo centrale ed orientale verso i mari regionali dell'Est, assi della eventuale destabilizzazione sia convenzionale che nucleare da parte delle nuove piccole e medie potenze in fase di nuclearizzazione, o addirittura di organizzazioni non statuali in grado di infierire

(15) Sul nesso strategia nucleare-economia, cfr Charles L. Glaser, *Analysing Strategic Nuclear Policy*, Princeton, Princeton University Press, 2006.

(16) Cfr. Sven Biscop, *Euro-Mediterranean Security: A Search for Partnership*, Ashgate Publishing, Farnham, Surrey, 2003.

una salva nucleare in area NATO grave ma non in sequenza e, quindi, tale da non innescare la sequenza della controsalva francese o NATO.

Una operazione che potrebbe, tra l'altro, dissuadere i nuovi iscritti al *club* nucleare dal porre in correlazione strategica il petrolio, il trasporto o l'estrazione del gas, le azioni di guerra economica con i cartelli dei produttori e il sistema delle minacce nucleari o convenzionali (la guerriglia antisraeliana, il *jihad*, la sovversione politica infraraba) nei confronti dei Paesi NATO europei.

Una dissuasione globale, anche con l'arma nucleare, adatta alle piccole potenze che giocano il tutto per tutto; non hanno interesse alcuno ad invadere il territorio francese o di altri Paesi NATO dell'Europa; pongono il ricatto petrolifero o economico in rapporto alla loro politica nucleare militare; intendono interdire l'area mediorientale e centroasiatica ad ogni Paese occidentale (17).

Una nuova strategia nucleare che integri il convenzionale, la guerra economica, quella dell'espansione dei mercati europei e una *escalation* nucleare credibile da *faible a faible*, o più esattamente *da piccolo a piccolo*.

Marco Giaconi

(17) Cfr. Lodgard-Maerli, *Nuclear Proliferation and International Security*, Londra, Routledge 2007.